

# Debate

**CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marcu Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

**ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

**ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

**PORTADA**

Magenta

**DIAGRAMACION**

Martha Vinueza

**IMPRESION**

Albazul Offset

Quito-Ecuador, abril del 2004

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza / 7-24

*Alberto Acosta*

La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica" / 25-50

*Fernando Bustamante Ponce*

Globalización digital. Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía / 51-70

*Dr. Mario González Arencibia*

*MCs. Idelsi Martínez Ungo*

Conflictividad socio - política Noviembre 2003- Febrero 2004 / 71-76

## TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local / 77-94

*Jeannette Sánchez*

¿Por qué la descentralización no avanza? / 95-116

*Lautaro Ojeda Segovia*

Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador / 117-132

*José Sola*

Izquierda y descentralización en Montevideo / 133-166

*Alicia Veneziano Esperón*

Perú: Balance del proceso de descentralización / 167-192

*Comité Operativo. Grupo Propuesta Ciudadana*

Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana / 193-210

*Antonio Romero Reyes*

## ENTREVISTA

Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini / 211-216

## **DEBATE AGRARIO –RURAL**

Mercados, mercadeo y economías campesinas / 217-234  
*Manuel Chiriboga*

## **ANÁLISIS**

Cuando las élites dirigentes giran en redondo:  
El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador / 235-258  
*Roberto Santana*

Linchamiento en México / 259-270  
*Antonio Fuentes Díaz*

La estructura de incentivos de ETA / 271-276  
*José Antonio Sabadell*

Cultura, nacionalismo (y asesinato político?) / 277-284  
*Angel Montes del Castillo*

## **CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA**

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador:  
Perspectivas para el desarrollo humano sostenible / 285-288  
*Carlos Larrea y Jeannette Sánchez*

*Comentarios: Liisa North*

# PRESENTACIÓN

**L**a descentralización, tema central de este número de la revista, en tanto problema societal se ha constituido en una preocupación de las ciencias sociales, convergiendo distintos enfoques, conceptualizaciones, metodologías, en su definición, explicación y crítica de las distintas prácticas. Como lo señala Alicia Veneziano Esperrón, en su artículo: *“Urge la tarea de explicar el contenido del término descentralización” en un momento en el que se da una coincidencia perversa entre enfoques orientados a los sectores sociales “populares” y enfoques orientados al mercado”*.

Este debate, así como el que confrontan a los que adhieren a democracias participativas con los que se inclinan por reivindicar la autonomía de lo político, ha sido escasamente asumido en el país, ubicándose más bien la atención en la discusión entre centralistas y descentralistas, aunque por la esquina se definió, desde las instancias gubernamentales pautadas por los organismos multilaterales, un enfoque orientado hacia el mercado, al haber establecido la relación descentralización-privatizaciones, teniendo al Consejo Nacional de Modernización - CONAM, como organismo rector del proceso, tanto en lo que se refiere a privatizaciones como a la descentralización.

De lo que se desprende que la descentralización, a diferencia de lo ocurrido en Perú por ejemplo, careció de un espacio específico que concerte las vo-

luntades políticas, la opción de los partidos políticos, la participación ciudadana. Como es evidente, tampoco se cuenta con organismos de la sociedad civil que impulsen y den seguimiento al proceso.

Sin pretender llenar estas ausencias y vacíos, se busca al menos llamar la atención sobre la necesidad de abordar el tema, tanto desde las ciencias sociales como de aquellos que instrumentan políticas públicas.

Siguiendo a Samuel Huntington, la descentralización es un asunto referente a la gobernabilidad, aún aceptando este presupuesto, para países que como el nuestro, sobreviven en escenarios de estrangulamiento económico y escasez, conviene preguntarse: y, dónde está la plata? (pregunta con la que un candidato a la presidencia perdió toda opción); dicho de otra forma, sobre qué economías locales, cuáles recursos financieros y en el contexto de qué dinámicas, es viable y factible un exitoso proceso que a la vez que incrementa la democracia, le de contenido en tanto constituya un entorno favorable a la redistribución justa de la riqueza nacional. Sobre esto, sobre la necesidad de contar con análisis económicos a nivel local, en la relación con la macroeconomía, nos advierte Jeannette Sánchez en su artículo; problema que es corroborado, desde un estudio de caso, Lima, por Antonio Romero.

A manera de un avance hacia establecer un “estado del arte” de la descen-

tralización en el país, que según F. Arze y J. Martínez de la George State University, en su ponencia: **Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua**, se va concretando, en términos de transferencia de competencias y recursos, "a solicitud de los gobiernos locales", siendo una muestra de proceso por convenio, a diferencia del de shock, que según estos autores, sería el caso boliviano; Lautaro Ojeda, permanente estudioso y autor de varias publicaciones sobre el tema, parte de la pregunta: por qué la descentralización no avanza?, cuestión que también preocupa a José Sola, médico, desde la salud.

El objetivo de la participación ciudadana, enmarcada en reformas políticas que redefinan las actuales formas de relación estado-sociedad, son analizados en los casos del Municipio de Montevideo, por Alicia Veneziano Esperón, y para el caso peruano en curso, por el Comité Operativo del Grupo Propuesta Ciudadana. Interesantes conclusiones de los límites y posibilidades. El trabajo de Alicia contiene una rigurosa investigación académica que bien puede ilustrar a quienes busquen trabajar en la problemática.

Si este gobierno, del Presidente Gutiérrez, concluye su mandato, que ya no cuenta con el soporte del Partido Social Cristiano, quedándole únicamente las FF.AA., muy fraccionadas por cierto, y su familia ampliada, en la que se incluyen sus excamaradas de armas, posiblemente pase a la historia como uno de los regímenes más caóticos de la historia republicana. Más allá de la línea que

emana del Ministerio de Economía, muy apegado a las lógicas del ajuste para pagar la "deuda eterna", no se observa estrategias gubernamentales con alguna coherencia, excepto el echar mano a lo que sea, y promover conflictos, pequeñas guerras, provocadas por el incumplimiento de pagos de salarios, de transferencias a municipios, etc. El Observatorio de la Conflictividad Social que mantiene la revista, así lo demuestra.

Fernando Bustamante, en su análisis nos explica, a un Lucio Gutiérrez apremiado por formar parte del poder económico y estatal, usando canales que no son inéditos en la política ecuatoriana; por el contrario son viejas prácticas, que bien pueden ser entendidas en esa relación del lumpen con la política y la función del pícaro, en el sentido de la literatura, que nos recuerda a Jorge Icaza.

En esta perspectiva, que el Coronel haya matado pronto la esperanza, título del artículo de Alberto Acosta, no sería algo extraño, como tampoco, lo es el que se continúe privilegiando el pago de la deuda, que para el 2004 requerirá de USD 2.500 millones, de los que 2.000 millones provendrán de un nuevo endeudamiento, externo de USD. 1.500 millones y 500 millones de endeudamiento interno, principalmente de nuestros ahorros para la jubilación depositados en un arbitrario IESS. Mientras que las variables claves que sustentan la dolarizada economía, continúan declinando, el Presidente y, otro Coronel, Ministro de Energía, se aprestan a instaurar el gobierno de las pretensiones petroleras a través de los nuevos contratos de explotación, eliminando los pisos mínimos de las regalías al Estado.

La frustrada movilización indígena de Febrero pasado, precedida de anuncios propiciatorios de un levantamiento para derrocar al presidente Gutiérrez, concitó muchos interrogantes, algunos de los cuales se inquietan sobre las fragilidades, rupturas y desgaste político del movimiento encabezado por la CO-NAIE. Roberto Santana, quien viene acompañando a la organización desde sus orígenes, nos proporciona una visión crítica de los liderazgos indígenas, quienes en tanto actores políticos no pueden ser abstraídos de la crítica política a la que están sujetos otros sectores y actores en el quehacer político.

Los linchamientos, esa particular forma de la justicia popular, para ciertos analistas, han sido introducidos en entregas anteriores de Ecuador Debate, los valiosos aportes de A. Guerrero, en el No. 53; E. Castillo, en el No. 51, son ejemplos del interés sobre el tema. En esta ocasión, Antonio Fuentes Díaz, incrementa los conocimientos desde experiencias mexicanas.

El terrorismo, "esta guerrilla en la aldea global", como lo define el cientista **Paul Kennedy**, volvió con sus terrores, haciendo de Madrid otro escenario trágico. En el anterior número 60, los terrores y los terrorismos fueron abordados en el tema central. En éste, contamos con dos artículos, en el contexto de la situación española afectada por las acciones de ETA, Angel Montes C., un querido amigo compañero de antiguas jornadas, desde una visión antropológica, introduce la cuestión de los fundamentalismos culturales que en su politización, algo también observable en Ko-

sovo, acarrear violencias terroristas. Sobre este mismo asunto, a través de un comentario al artículo de P. Ibarra aparecido en el número anterior, José A. Sabadell, pone en duda la existencia de una estrategia política de ETA.

El funcionamiento de los mercados en las economías campesinas, su conformación y articulación a los imperfectos mercados característicos de nuestras economías, los efectos e implicaciones que tienen estas situaciones en las estrategias de mercado, son analizadas por Manuel Chiriboga en su aporte a Debate Agrario, en el reconocimiento de que estas realidades son parte de una cada vez más intensa preocupación de investigadores y ejecutores de programas de desarrollo rural.

Participó en Guayaquil, en un evento organizado por FLACSO - Sede Ecuador, sobre seguridad ciudadana, Mariano Ciafardini, nos concedió la entrevista que publicamos alrededor de la relación que debe existir entre políticas públicas y seguridad ciudadana.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, publicó el trabajo de Carlos Larrea y Jeannette Sánchez, **Pobreza, Empleo y Equidad en Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible**; comentado por **Liisa North**, conocida socióloga de la U. de York, para la sección Crítica Bibliográfica. Liisa acredita la obra como un importante instrumento de información, así como de una fuente de propuestas para políticas públicas.

**Los Editores**



**socialismo  
y participación 96**

**OCTUBRE 2003**

**Javier Tantaleán Arbulú  
DOS ROSTROS HISTÓRICOS DE LA  
CIVILIZACIÓN**

**Baldomero Cáceres  
PSIQUIATRÍA Y PROHIBICIÓN DE LAS DROGAS**

**Jorge León Trujillo  
ECUADOR EN CRISIS: ESTADO, ETNICIDAD Y  
MOVIMIENTOS SOCIALES**

**Heracleo Bonilla  
LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS AUSTRIAS**

**Y otros ensayos de gran interés**

Una publicación del  
Centro de Estudios para  
el Desarrollo y la Participación

**De venta en Librerías EL VIRREY, ITURRIAGA, CRISOL o en**

**CEDEP  
Av. Sánchez Carrión 790  
Lima 17  
Tel 4630099  
cedep@terra.com.pe**

# COYUNTURA

## Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza

Alberto Acosta\*

*"A veces me pregunto si el mundo está siendo gobernado por personas inteligentes que nos están embromando o por imbéciles que hablan en serio".*

Mark Twain

**E**l antecedente del levantamiento del 21 de enero del 2000, la participación por primera vez del movimiento indígena en el gobierno y la idea de un cambio de tendencia política en la región, derivado del triunfo de Inacio Lula Da Silva en Brasil y de la posición "latinoamericanista" de Hugo Chávez en Venezuela, levantaron muchas ilusiones en torno al coronel Gutiérrez, quien había abierto la puerta a la esperanza a través de sus reiterados ofrecimientos de cambio. Sin embargo, las expectativas de un nuevo rumbo fueron rápidamente liquidadas. Cuanta razón tuvo Zonia Palán<sup>1</sup>, al dudar del ofrecimiento del flamante presidente de la República formulado el día de su po-

sesión el 15 de enero del 2003, cuando solemnemente afirmó que "cambiamos al país o morimos en el intento", pues, como ella comprendió oportunamente, "la suscripción de la Carta de Intención con el FMI y los compromisos adquiridos con este organismo hacían retroceder a unos y meditar a otros, sobre el futuro del nuevo gobierno"<sup>2</sup>.

### La configuración de un nuevo gobierno neoliberal

En primer lugar, el nombramiento de Mauricio Pozo como ministro de Economía, conocido por sus vínculos con el sector financiero y su posición ideológica, autoreconocida como "ortodo-

---

\* Economista, diplomado en la Universidad de Colonia, Alemania. Consultor internacional y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) en Ecuador. Asesor de organizaciones indígenas y sociales. Profesor universitario. Dirección electrónica: [acosta@ildis.org.ec](mailto:acosta@ildis.org.ec)

1 Economista, fallecida prematuramente en junio 2003.

2 Palán, Zonia; "Ecuador: 100 días de la carta de intenciones con el FMI", La Insignia, 25 de abril del 2003 ([www.lainsignia.org](http://www.lainsignia.org)).



xa, conservadora y prudente", fue un anuncio prematuro de que se habían archivado posibles cambios en la política económica del nuevo gobierno. Luego, el hecho que ratificó los lineamientos ideológicos y políticos neoliberales, fue la pronta firma de una nueva Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en febrero y la rápida aprobación del crédito contingente por parte de dicho organismo. Y finalmente, alejándose aún más de su imagen política de la campaña electoral (es decir del proceso y de las alianzas que lo llevaron a la Presidencia), el coronel Gutiérrez configuró una forma particular de gobierno en la que, si bien compartía ministerios entre su Partido Sociedad Patriótica, su principal aliado Pachakutik, e incluso el Movimiento Popular Democrático (MPD), prácticamente anuló desde el principio la mayoría de opciones de cambio impulsadas por el movimiento indígena. Así, por ejemplo, la gestión de la lidereza indígena Nina Pacari en la Cancillería no armonizaba con el simplismo empresarial de Ivonne Baki en el Ministerio de Comercio Exterior; del mismo modo, el líder indígena Luis Macas en Agricultura y Pozo en Economía aparecieron como dos extremos irreconciliables.

La Carta de Intención firmada en febrero del 2003, la décimo tercera suscrita con el FMI en los últimos veinte años, tomó la forma de un compromiso de gran alcance sobre la política económica a seguir por parte del gobierno, fi-

jando así los rasgos que adoptaría éste en varios campos. De facto, esta Carta sintetiza no sólo un programa económico, sino que constituye un verdadero plan de gobierno, en el que se refleja el grado de sumisión del gobierno al esquema fondomonetarista. En efecto, expresiones como "el gobierno mantendrá estrechas relaciones con el FMI, incluyendo temas sobre la adopción de medidas que podrían ser necesarias para alcanzar los objetivos del programa, de acuerdo con los procedimientos del FMI", revelan la decisión franca y abierta del gobierno de someterse al Fondo y permitir su intervención directa en la política económica nacional.

Por supuesto, el nuevo acuerdo no presentó ninguna novedad respecto de los ya tradicionales ajustes del Fondo. Como acertadamente señala Rafael Correa, "desde la óptica del Consenso de Washington, todo empieza y termina con el problema fiscal". En consecuencia, "la política económica del actual régimen no tiene nada nuevo, y por el contrario, es la más ortodoxa expresión de la corriente de pensamiento dominante en las últimas dos décadas en Latinoamérica".<sup>3</sup>

Atendiendo a las exigencias del acuerdo, coincidentes con una política de extrema austeridad fiscal, el gobierno puso "nuevamente en marcha los ajustes de precios de los servicios eléctricos y telefónicos", elevó "los precios de los combustibles en un 25% en promedio" y se comprometió a mantener "un congelamiento de salarios". Asimismo,

3 Correa, Rafael; "La Política Económica del Gobierno de Lucio Gutiérrez", Revista Iconos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, abril del 2003.

mo, en medio de las elevadas cotizaciones en el mercado internacional, el gobierno fijó “un precio de 18 dólares como promedio del barril de petróleo” para incrementar el monto de los recursos destinados al servicio de la deuda externa. Además, se planteó “reducir el número de servidores públicos (en un 10%) y la masa salarial nominal del gobierno central en el presupuesto del 2004 con respecto al presupuesto del 2003”. Por último, en vez de la duplicación ofrecida en campaña, Gutiérrez estableció un incremento de apenas 3,5 dólares al bono solidario para los sectores más pobres (este bono pasó de 11,5 a 15 dólares), y dispuso que “el IESS no concederá nuevos préstamos a sus afiliados”. Con tales medidas, el gobierno busca incrementar sus ingresos y limitar el gasto público, para obtener así la tan ansiada estabilidad fiscal y cumplir con los compromisos externos.

A más del contenido de austeridad antes mencionado, que pesa particularmente sobre los sectores medios y bajos de la población, el gobierno se comprometió a salvaguardar los intereses del capital comercial y financiero internacional, asegurando en la carta que “no incurrirá en nuevos atrasos, sean internos o externos, ni impondrá nuevas restricciones al comercio internacional”. También, el gobierno se comprometió, hasta el final del 2003, a eliminar “todos los atrasos externos no reprogramables” (así como los atrasos internos) con miras a mantener una relación armónica con los organismos financieros internacionales. Esto constituye un serio problema para el país, puesto que uno de los mayores obstáculos que atraviesa la dolari-

zación es la salida de divisas por concepto de déficit comercial y servicio de la deuda. Incluso en la presentación de la proforma presupuestaria del año 2003 se reconoce que “el país se volvió exportador neto de divisas, financiando de esta manera al resto del mundo”.

En la Carta se propone entregar la administración de las empresas de distribución eléctrica, además de Andinatel y Pacifictel, a “sociedades internacionales de prestigio”. Igualmente, se busca privatizar los principales campos en explotación de petróleo y las pensiones jubilares, a más de la reprivatización de los bancos rescatados por el Estado en la crisis de 1998-1999.

Otra de las exigencias del FMI tiene que ver con la instrumentación de reformas legales, sobre todo en lo laboral y tributario, para lo cual en la mencionada Carta se establecen plazos que debe respetar el Congreso Nacional. Esto compromete el proceder del legislativo siendo atentatorio a los procesos democráticos. La reforma laboral implica perjuicios e incluso la renuncia de derechos adquiridos por parte de los trabajadores, lo que se quiere es reducir la masa salarial del sector público y ampliar la jornada de trabajo a 44 e incluso 48 horas; es decir, se busca flexibilidad laboral para tratar de sustituir por esta vía la pérdida de flexibilidad cambiaria. Mientras tanto, velando por el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Ecuador, la reforma tributaria propuesta apunta a reducir la dependencia fiscal hacia el petróleo. Para ello, se buscaría ampliar los ingresos tributarios. entre otras cosas, al incorporar a más personas como sujetos

de tributación. Por otro lado, y como mecanismo para forzar el ajuste fiscal, en la Carta de Intención se señala expresamente que el Ecuador no podrá financiarse a través de una facilidad petrolera, dejando a la emisión de bonos como una de las pocas fuentes de financiamiento no corrientes. Esta emisión incrementa la deuda interna, especialmente con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que repetidas veces ha debido comprar bonos. Debe mencionarse que una de las exigencias del Fondo apuntaba a la eliminación del subsidio al gas, pero gracias a la acción del movimiento indígena, se tuvo que dar marcha atrás (por lo menos temporalmente).

En la Carta se estableció que "el superávit fiscal primario tendrá que mantenerse en un nivel alto a partir del año 2004 y en adelante". Este es un sello infaltable en las políticas de austeridad del FMI, pues entre las metas del acuerdo consta la consecución de un elevado superávit primario (es decir sin considerar el monto que se destina al pago de la deuda) equivalente al 5,2% del PIB en el 2003 y de 5,5% en el 2004: el más alto de toda América Latina; mientras que en Argentina, por ejemplo, el gobierno de Nestor Kirchner está negociando con el FMI un superávit primario de no más del 3%, que es considerado un esfuerzo desmedido.

Cuatro meses después de la aprobación de la Carta de Intención, presentada insistentemente por el coronel como uno de los logros más importantes de su gobierno, el Banco Mundial hizo pública su "Estrategia de Asistencia al País" (Country Assistance Strategy, CAS), en la cual manifiesta su voluntad de abrir una

cartera de créditos para un portafolio de programas por más de mil millones de dólares a ser desembolsados durante el período 2003-2007. Complementariamente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comprometería recursos por algo más de mil millones de dólares. Y la Corporación Andina de Fomento (CAF), "se suma al coro de buenas intenciones" -como calificó a esta serie de ofrecimientos el economista Pablo Dávalos- prometiendo un cuantioso paquete de ayuda crediticia de casi 2 mil millones de dólares.

En suma, la política económica del gobierno de Gutiérrez, como ha sucedido con diversos grados de intensidad desde inicios de los años ochenta, se nutre de los mandatos fondomonetaristas, al tiempo que prioriza el servicio de la deuda externa. Esto provoca una continuada sangría de recursos y la pérdida de soberanía en el manejo económico. Esta política corrobora aquella aseveración de que los gobiernos en el Ecuador, en especial en estos años neoliberales, son simples administradores de los intereses y las políticas impuestas desde afuera. A partir de lo que representan las Cartas de Intención, la democracia ecuatoriana, en amplios aspectos de la vida nacional, se ha convertido en un mero trámite de aplicación de políticas ajustadas a los intereses del FMI, los acreedores de la deuda externa y del mismo Washington.

### **El recambio del movimiento indígena por partidos oligárquicos**

Los ejes fundamentales enunciados, de la política económica del gobierno deben ser analizados en el marco de la

alianza política con las fuerzas de izquierda que viabilizaron el triunfo electoral de Gutiérrez. Para los organismos multilaterales, a la cabeza el FMI, era importante que este gobierno, con esa conformación política, procese las reformas estructurales que todavía estuvieran pendientes. Era la primera vez que los indígenas accedían al gobierno en una alianza y era necesario consolidar su institucionalización. De ahí que, la Carta de Intención extrema una agenda que había sido fuertemente cuestionada por el movimiento indígena, su oposición a tales medidas, fueron la causa de las movilizaciones sociales que causaron incluso la destitución de dos presidentes: Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en el 2000. Al plegar desde el inicio de su gestión a la práctica fondomonetarista, se comprobó que el proyecto de Gutiérrez era incompatible con el movimiento indígena y que el fin de la colisión era cuestión de tiempo. La conformación del equipo de gobierno con los indígenas, explica la mayor tolerancia del FMI en la primera revisión de la Carta de Intención a fines de julio/2003. Otra explicación aparece por el lado de la geopolítica: el Ecuador juega un papel preponderante dentro de la lógica del Plan Colombia diseñado por los EEUU. Además, hay el deseo de apuntalar a la dolarización al menos hasta que el Ecuador cumpla con la totalidad del ajuste estructural.

A poco de iniciado el gobierno, a raíz del nuevo ajuste decretado por el presidente Gutiérrez, son observables

momentos de reacción social, aunque sin la virulencia mostrada contra gobiernos anteriores, en tanto los grupos sociales comprometidos con el régimen y que en años precedentes habían resistido al ajuste neoliberal, se vieron, de una u otra forma, imposibilitados o al menos limitados para expresar su descontento. De todas formas, la primera mitad del año transcurrió entre paros y manifestaciones por parte de maestros, médicos, bananeros, maiceros, petroleros, etc., revelando que la "luna de miel" entre el gobierno y los movimientos sociales fue corta y que las relaciones con sus aliados resultaron tormentosas. No sorprende, entonces, que las frágiles alianzas electorales hayan terminado en una ruptura del gobierno con el MPD en julio y luego en agosto con Pachakutik, su aliado más fuerte y coherente. Desde entonces, el coronel Gutiérrez ha tenido que enfrentar crecientes manifestaciones en su contra, que culminaron hacia el final del año con una huelga de los maestros, que también fueron sus aliados en sus inicios.

En suma, la falta de lineamientos ideológicos sólidos, si alguna vez estos existieron<sup>4</sup>, llevó al gobierno a transgredir sus ofrecimientos de campaña buscando el apoyo de tiendas políticas otrora opositoras, como el Partido Social Cristiano (PSC). Recuérdese que desde hace varios meses, el gobierno ha mantenido una alianza tácita con este partido, y ambos han establecido ciertas agendas en común. Además, el PSC, ha consolidado su poder en el Tribunal

4 Recuérdese el confuso discurso de posesión del coronel Gutiérrez el 15 de enero del 2003 definiéndose ideológicamente como hombre de derecha y de izquierda

Constitucional, en gran medida también en las Cortes de Justicia y en el Tribunal Supremo Electoral; incluso cuenta con un bloque parlamentario suficientemente grande como para bloquear o alentar muchas iniciativas legislativas.

Este acercamiento entre el Gobierno y la derecha fue uno de los detonantes para la ruptura de la alianza del Partido Sociedad Patriótica y el Movimiento Indígena. Pues no debe olvidarse que desde un inicio, Pachakutik cuestionó (aunque toleró...) el acuerdo con el FMI. Y fue justamente el acuerdo con el FMI, decidido aún antes de que se instale el nuevo gobierno, el que cerró prontamente la puerta a la esperanza por un cambio, tal como lo había prometido insistentemente el propio coronel Gutiérrez.

En este complejo contexto, desde fines del 2003 se consolida un ambiente cargado de autoritarismo e intolerancia. Así, no sorprende que el segundo año de gobierno haya empezado con nuevas tensiones sociales, agravadas por varias acciones violentas, aun no esclarecidas.

Carlos de la Torre señala, "hay que recordar que (Gutiérrez) nunca tuvo

credenciales democráticas. Su carrera política inició con un golpe de Estado y luego se presentó como alguien ajeno a las fuerzas políticas. Pero sus acciones hacen ver que no tiene una vocación democrática entendida en el respeto a las instituciones y a las opiniones de los otros. Más bien tiene una concepción autoritaria. Además, tiene una visión de la democracia clientelar, concibe al Estado como un botín que hay que repartir".<sup>5</sup> Así, su partido, construido y ampliado desde la Presidencia, a partir de ex-militares y ex-policías, sobre bases de creciente autoritarismo, está provocando una creciente militarización de la política.<sup>6</sup> Inclusive la libertad de expresión está en riesgo, en la medida que el gobierno se ha enfrentado con muchos medios de comunicación y comunicadores, cuya integridad ha sido amenazada. Parecería ser que "al opositor no hay que escuchar ni discutir sus puntos, sino silenciarlo", tal como asevera de la Torre.

Asimismo, el gobierno no sólo se ha resquebrajado en cuanto a imagen y nivel de aceptación, sino además y por sobre todo, en cuanto a su estructura misma. Varios nombres (como César

5 Entrevista en Diario El Comercio, Quito, febrero del 2003.

6 En Ecuador, el proceso democrático -iniciado en 1979- ha estado permanentemente tutelado por las FFAA, las que una y otra vez han intervenido como dirimientes en varios momentos especialmente conflictivos de la vida política nacional (por ejemplo en las destituciones de Bucaram y Mahuad). Esto no sólo que fue posible por el papel tutelar asumido desde entonces, sino también porque organizaciones civiles han visto en las FFAA un actor al cual pueden recurrir en casos extremos. Esta situación ha tendido a agravarse desde que finalizó el conflicto limitrofe con Perú, pues la institución armada perdió gran parte de su identidad, la misma que parecería se intenta reconstruir alrededor del Plan Colombia...

Fernández<sup>7</sup>, Patricio Ortíz<sup>8</sup> y Napoleón Villa<sup>9</sup>, por citar algunos ejemplos), ligados con el presidente, han sido afectados por denuncias de corrupción, debilitando más la frágil imagen de un Lucio Gutiérrez que llegó a Carondelet como paladín de la anticorrupción. Según una encuesta realizada por Datanálisis, en Quito y Guayaquil a fines del año 2003, su gobierno habría sido catalogado como "lo peor del 2003" por 49,3% de los encuestados y con una credibilidad que bordea apenas el 10%.<sup>10</sup>

Esta fragilidad gubernamental se ha manifestado en varias crisis de gabinete. Más de veinte ministros han sido sustituidos.<sup>11</sup> Con respecto a estos recambios deben ser destacados dos aspectos: es notorio que no se produjeron cambios a los ministros encargados de cumplir la agenda del FMI, (Mauricio Pozo, Ministro de Economía y Finanzas e

Ivonne Baki, Ministra de Industrias, Comercio Integración y Pesca), con lo que quedó claro que la política económica no es negociable. Por otro lado, el gobierno realizó un intento desesperado por recobrar la confianza de la población al incluir en una de las principales carteras, el Ministerio de Gobierno, a Raúl Baca Carbo, un hombre capaz y de probada honestidad. Igualmente habría que señalar el espadarazo a los dolarizadores que constituyó el nombramiento de Joyce de Ginatta, defensora acérrima de la rigidez cambiaria, al frente del Consejo Nacional de Competitividad.

### **La ilusión de la estabilidad macroeconómica**

Más allá del estruendo de la propaganda, en Ecuador la inflación de un dígito, al cabo de cuatro años de dolariza-

7 Quien, según varias investigaciones, donó 30.000 dólares a la campaña de Sociedad Patriótica; y que fuera luego acusado de narcotráfico y apresado en el operativo "Aniversario" el 23 de octubre del 2003.

8 Quien estuvo detrás del polémico programa de "picos y palas", con el que, distribuyendo herramientas a los campesinos, se quiere dividir a la organización indígena. A este personaje se le acusó de haber desviado fondos del Programa de Alimentación Escolar, PAE, para estas prácticas clientelistas. Fue separado del Ministerio de Bienestar Social.

9 Cuñado del Presidente, renunció a la Gerencia del Fondo de Solidaridad luego de difundirse la noticia que Gutiérrez violó reglamentos para su nombramiento, con el fin de darle superpoderes. Es el organizador de las marchas a favor del Partido Sociedad Patriótica y quien gestiona cargos en el régimen de Gutiérrez. Además, es el mentalizador de proyectos polémicos como crear redes de seguridad para vigilar ministerios. Es el personaje más cuestionado del círculo cercano al presidente, incluso ha sido catalogado como uno de los nexos del gobierno con el caso Fernández.

10 Mientras, para un 15,6%, lo peor habría sido "la crisis económica"; para el 12,7%, "los paros"; para el 7,1%, la corrupción; y proporciones menores de los encuestados habrían mencionado la falta de empleo, la delincuencia, la pobreza y la desigualdad, entre otros.

11 En el Ministerio de Agricultura han estado cuatro ministros. En la crucial cartera de Gobierno ya son tres los titulares nombrados por Gutiérrez. Incluso en ministerio de menor trascendencia política, como el del Ambiente, ya son tres los titulares.

ción, no da para un entusiasmo desbordado. Una inflación de 6,1% a diciembre del 2003 para un país dolarizado sigue siendo demasiado alta.<sup>12</sup>

En términos concretos, esto representa un valor tres veces superior a la inflación en los EEUU, y es mayor al de economías que no están dolarizadas, Perú (2,48%), Colombia (6,0%), Bolivia (3,3%), Chile (1,0%), México (4,0%) y la misma Argentina (3,5%), para citar seis casos de países que tienen política cambiaria propia (flotación administrada). En definitiva, el nivel de precios de la economía ecuatoriana, que ahora "gozaría" de un índice inflacionario de un solo dígito, es de los más altos de la región.

En términos de estabilización, este largo proceso, que implicó una acumulación de más de 150 puntos porcentuales de inflación, frente a 11 puntos acumulados en EEUU, demuestra el fracaso de la dolarización. Como para completar este cuadro complejo, los precios de los bienes transables se reducen -vía importaciones-, mientras que los de los bienes no transables se mantienen elevados: combinación que demuele la competitividad del aparato productivo, y confirma los síntomas clásicos de un cuadro clínico de "enfermedad holandesa".

La calma conseguida por la ausencia de la devaluación tampoco aflora en una caída sustantiva de las tasas de interés en dólares, que superan para la mayoría del aparato productivo el 18%, y más del 40% para los empresarios pe-

queños. La tasa de interés activa es superior a las tasas también en dólares en varios de la región: Colombia, Perú, Bolivia, Costa Rica, que no han dolarizado sus economías. Si bien aumentaron los depósitos en la banca en los últimos años, el grueso de los créditos otorgados va al comercio y a las importaciones, quedando apenas un 25% para la industria y la agricultura.

Como otra demostración de la fragilidad de la economía dolarizada, los banqueros, tendrían más de mil millones de dólares depositados fuera del país, aduciendo la ausencia del prestamista de última instancia; esto, sin embargo, no les ha impedido en el interior lograr elevadas utilidades a pesar de las claras tendencias recesivas del aparato productivo no petrolero.

La dolarización tampoco ha garantizado el equilibrio fiscal, basta con analizar la errática evolución mensual del saldo de las cuentas fiscales, sobre todo en el 2003. De esta manera se diluye el ofrecimiento de que con dolarización, casi de forma automática, debía desaparecer el desequilibrio fiscal; recuérdese que Panamá, dolarizado desde 1904, mantiene un déficit fiscal sostenido, de más de 4% del PIB como promedio anual desde 1970. En Ecuador, desde que asumió la Presidencia el coronel Gutiérrez, la evolución del saldo fiscal ha sido más inestable, el número de déficits mensuales casi se triplicó (pasando de dos déficits en 2001 y 2002 a cinco en 2003) y además se amplió el rango entre superávit y déficit. De acuerdo

12 Cabe destacar que parte de la información para este artículo ha sido obtenida del Análisis de Coyuntura del ILLDIS, varios números.

con el Observatorio de Política Fiscal, el resultado fiscal del gobierno central fue de 0,1% en 2000, -0,7% en 2001, -0,8% en 2002 y -0,9% en 2003, es decir, cada año post-dolarización ha empeorado; esto, sin embargo, contrasta con el elevado superávit fiscal primario: 2001, 4,7%; 2002, 4,3%; 2003, 5,2%; y, un estimado de 5,5% para el 2004; hay que tener presente que este indicador habla del grado de ahorro compulsivo impuesto a una sociedad para atender el servicio de la deuda.

Desde otra perspectiva, para completar el análisis del tema de la estabilidad económica, ésta debería manifestarse en una política fiscal contracíclica; en la reducción de los costos de producción a niveles competitivos en el contexto internacional; así como en una estabilidad laboral y salarial que mejore las condiciones de vida de la población (fin último de la economía), algo que está lejos de suceder. El problema, tal como se anotó antes, está en la visión estrecha de la estabilización, entendida a partir de la baja inflación. Mientras que la verdadera estabilización se logra cuando el crecimiento se torna alto y sostenible y el gobierno, a partir de las mencionadas políticas contracíclicas, "estabiliza" o "aplana" la volatilidad de los ciclos económicos, en este punto, considérese el pobre desempeño de esta economía dolarizada que en el 2003 creció apenas en 3%, a pesar de tener tantos elementos externos a favor, tales como:

- los precios de petróleo más altos de los 17 últimos años (aumentaron 11% en 2002 y 18% en 2003; a inicios del 2004 se cotizó el cru-

do Oriente sobre los 30 dólares);

- el mayor monto histórico de remesas de los emigrantes (con cerca de 1.700 millones de dólares superan a las exportaciones conjuntas de banano, café, cacao, atún, camarón y pescado, así como a las inversiones extranjeras directas);
- las bajas tasas de interés en el mercado internacional (la tasa de interés de EEUU fue 1%, la menor desde 1958);
- la recuperación de la economía de los EEUU (el principal mercado para productos ecuatorianos, pues acoge más del 40% de las exportaciones);
- la devaluación del dólar (que amplía particularmente las ventas a Europa y aumenta el rendimiento de las remesas en euros);
- la construcción del nuevo oleoducto y el repunte de inversiones extranjeras (provenientes sobre todo de varios paraísos fiscales...);
- los narcodólares (La propia Superintendencia de Bancos estima que este lavado puede llegar al menos a 400 millones de dólares al año).

Incluso se benefició de un incremento de los términos de intercambio que, con base a 1997 = 100, subieron a 104,7 en 2002 y 108,2 en 2003, el mayor aumento regional, a excepción de Venezuela, según la CEPAL.

La evolución del PIB luego de la crisis de 1999, cuando la caída fue de -6,3%, no ha sido satisfactoria: en el 2000 alcanzó un 2,8%, en el 2001 un notable 5,1%, para volver a decrecer a 3,4% en el 2002 y un 3% en el 2003. El



magro crecimiento del PIB en este último año fue apenas superior al crecimiento de la población: el crecimiento *per cápita* bordea el 0,7% (mientras que en Perú, para mencionar a un país vecino no dolarizado, aumentó 2,4%), describiendo una tendencia declinante luego del repunte en el 2001. Así mismo, el crecimiento del PIB en 2003, sólo ha sido mayor que del Brasil (0,1%), Haití (0,7%), México (1,2%), Uruguay (1,0%) y Venezuela (-9,5%), dentro de los 20 países que estudia regularmente la CEPAL.

Viéndolo desde otro ángulo, en tanto no hay moneda nacional, un dólar aparentemente es igual a un dólar. Sin embargo, en la práctica sí hay un índice de tipo de cambio real que viene dado por la capacidad de compra de la economía ecuatoriana versus las economías más importantes para sus relaciones comerciales. Así, luego del sobre ajuste cambiario de enero del 2000, el tipo de cambio real del Ecuador se ha apreciado vertiginosamente, lo que se refleja en la caída del índice de tipo de cambio real por debajo de 100, y que llegó a alrededor de 90 a inicios del 2003. Esta tendencia, sin embargo, se ha revertido en algo durante el año 2003, por la devaluación del dólar.

El deterioro del tipo de cambio real refleja una pérdida masiva de competitividad, que ha sido particularmente grave con varios países de la región. Esto explica en gran medida el deterioro de las relaciones comerciales de Ecuador con Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México y Venezuela, que desde el año 2001 son cada vez más deficitarias (sólo Perú constituye una ex-

cepción, en tanto este país importa petróleo ecuatoriano). ¿Por qué interesa esto? Porque en esas economías Ecuador coloca especialmente bienes manufacturados y no sólo productos primarios; esto quiere decir que muchas de las ventas ecuatorianas a dichas economías tienen un mayor componente de valor agregado y son demandantes de mayor cantidad de mano de obra, relativamente calificada. Mientras que a EEUU, Europa y Japón, el país exporta sobre todo productos primarios, y a pesar de que con muchos países industrializados se mantiene un saldo comercial positivo, éste es insuficiente para cubrir la brecha comercial. Debe preocupar que este déficit comercial se haya registrado en los últimos tres años, cuando por primera vez la economía ecuatoriana presenta un déficit comercial a pesar de tener precios altos del petróleo: -302 millones de dólares en el 2001, -969 millones en el 2002 y -94 millones en el 2003.

Ecuador, para mencionar otro punto problemático, va en contravía del crecimiento de la economía norteamericana. Su ciclo económico, no coincide con el de los EEUU. Un asunto preocupante para una economía dolarizada (esta fue la principal razón por la cual Argentina no dolarizó, luego que Carlos Ménem hiciera el anuncio en 21 de junio de 1999). Además, ya no cuenta con el instrumentario indispensable para desarrollar políticas contracíclicas. Especular con verdaderos espacios de acción de política monetaria, en un esquema dolarizado es, además, una quimera. Con la dolarización el Ecuador perdió una herramienta básica de política econó-

mica, como es la política monetaria y cambiaria, y con los requerimientos de la deuda pública, plasmados en las Cartas de Intención, el país ha visto minimizada su capacidad de respuesta fiscal.

El país está frente a una ilusión de estabilidad macroeconómica, lograda especialmente por la sobrevaluación del tipo de cambio real y por el ahorro compulsivo para atender el servicio de la deuda pública, pero sobre todo por obra y gracia de la propaganda.

En este punto, no hay que perder de vista que los problemas del país no se deben sólo a la dolarización, pues no se puede caer en la trampa de creer que la dolarización ocasiona todas las dificultades. Hay muchos otros retos estructurales, coyunturales, e incluso históricos. Sin embargo, este tipo de cambio rígido, que fuera duramente criticado por el coronel en la campaña electoral y al que ahora pretende apuntalar a como de lugar, es esencialmente nocivo en una economía impactada por la apertura de la cuenta de capitales y la apertura comercial, ya que aumentan su fragilidad y la torna más vulnerable ante choques externos.

Por eso, incluso ahora cuando la inflación ha descendido a un solo dígito, el esquema dolarizador no garantiza un crecimiento económico sostenido y una expansión sustantiva del empleo. Pero eso sí, se profundiza el esquema primario-exportador de acumulación, y obliga a mantener aún más una eterna genuflexión en espera de las "limosnas" condicionadas del capital financiero internacional.

## **El coronel preside un otro gobierno de los acreedores**

Durante los cuatro últimos años, de economía dolarizada, la deuda externa total del Ecuador aumentó de 13.564 millones de dólares en el 2000, a casi 16.600 millones en el 2003, por efecto del incremento explosivo de la deuda externa privada. De hecho, el peso de la deuda privada en el total de endeudamiento externo se ha duplicado en un lapso de cuatro años, al pasar de 16% en 2000 a 31% en el 2003. De este modo, la deuda privada ha absorbido prácticamente todo el incremento en deuda externa ante una relativa estabilidad del endeudamiento público, que ha fluctuado alrededor de los 11.300 millones de dólares.

El monto del servicio de la deuda pública, externa e interna, se mantiene elevado desde hace años. A primera vista, se destinó apenas 36% del Presupuesto para ese fin en el 2003. En realidad el peso de intereses y amortizaciones representa más del 44% de los egresos efectivos que a nivel de caja registra el Ministerio de Finanzas; un promedio conocido desde 1999 y que se incrementó, en valores absolutos, desde 1998 a pesar de la reducción del monto de la deuda externa comercial como consecuencia de la negociación de los Bonos Global en el 2000. Así, estos egresos, que alcanzaron los 2.299 millones de dólares en el 2002, aún sin pagar todos los intereses, significaron un 41,1% de los 5.600 millones registrados como egresos efectivos.

Para el 2004, el país requerirá nuevos créditos -1.500 millones provenientes de deuda interna y 500 millones del exterior- para atender un servicio que superará los 2.500 millones; la diferencia se cubrirá con el ahorro compulsivo de la sociedad, lo que recesa la economía e impacta en la recaudación tributaria reduciendo incluso los ingresos para servir la deuda; empero, dicha cifra no recoge la totalidad de los pagos previstos, pues allí no se contabiliza el 70% de los ingresos que se generen por la exportación de petróleo a través del nuevo oleoducto, preasignados por ley para el pago anticipado -vía recompra preanunciada- de la deuda externa. Así, el peso real del servicio supera el 50% de los egresos totales; cifra que crecería con la reforma tributaria prevista, cuyos ingresos también irán a dicho servicio. Como para anticipar mejor la magnitud del problema, basta recordar que Ecuador sólo está pagando los intereses de los Bonos Global y no su amortización; que no hay cláusulas de contingencia, si cae el precio del petróleo por ejemplo; que para apuntalar la cotización de tales bonos se armó todo un paquete de medidas que castiga al país si se atrasa en los planes de pago impuestos por los acreedores.

Más que apostar por un sostenido crecimiento del PIB, lo que se quiere es disminuir la deuda vía su recompra. Debe tenerse en mente además, que se trata de un problema que no tiene augurios de solución, ya que la estrategia del régimen es disminuir el coeficiente de endeudamiento (deuda/PIB), por una vía que implica mayores sacrificios y una pérdida de la misma capacidad de

pago. Esto no se refleja necesariamente en un menor peso del servicio en el presupuesto del Estado. En otras palabras, se puede cumplir las metas con respecto al endeudamiento, sin que esto represente una solución al problema fiscal, incluso éste podría agravarse ya que al sobre endeudamiento externo se suma la deuda interna, que supera los 3 mil millones de dólares y que tiene una estructura compleja, con tasas mayores al 8% y un plazo que no va más allá de los cinco años. Recuérdese que una de las estrategias para financiar el gasto ha sido recurrir al endeudamiento interno, que actualmente representa el 21% del total de deuda pública.

La deuda significa en realidad un triple problema: el excesivo peso fiscal del servicio de la deuda externa evita que se destinen recursos para el sector social, lo cual retrasa la superación de los problemas en educación, salud, vivienda, etc. y más bien los profundiza, con lo que se incrementa la deuda social. De igual manera, para que el gobierno pueda cumplir con las obligaciones externas, debe estimular de una u otra forma, sus fuentes de ingresos. Esto alienta, entre otras cosas, la sobre explotación de recursos petroleros, lo cual a su vez se traduce en un aumento de la deuda ecológica. Por otro lado, en lugar de canalizar recursos a la reactivación del aparato productivo, lo que pretende es cambiar una parte de los Bonos Global -especialmente los bonos a 12 años- por nuevos bonos, que estarían colateralizados con el petróleo y su servicio, asegurado con los recursos ahorrados en el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del En-

deudamiento Público (FEIREP) y que tendrían una atractiva tasa de interés del 8%.

En el FEIREP, por la ley aprobada en el año 2002, se ahorran los recursos destinados al pago anticipado de la deuda externa, a lo que eufemísticamente se denomina como recompra de deuda. Para ampliar este fondo, vía Decreto Ejecutivo 1238, el presidente-coronel redefinió el 24 de diciembre del 2003 lo que es petróleo pesado, el que antes era de hasta 18° API y que ahora será de hasta 23° API. Ya antes, en el mismo 2003, en el mismo gobierno de Gutiérrez, se abrió la puerta para que todo el crudo pesado (en la ley se consideraba el crudo pesado de las empresas privadas que se transportaría por el OCP), con prescindencia del oleoducto por el que es transportado, sirva para alimentar el FEIREP. De ese fondo, el 70% debe ir a la recompra de la deuda, un 20% hacia una reserva que cubriría las caídas de los precios del petróleo, por lo que, de una u otra forma, todos estos recursos irán a manos de los acreedores, en tanto, la primera prioridad fiscal es cumplir religiosamente con el servicio de la deuda externa. Igualmente se dispuso, el 31 de enero del 2003, que sólo el 10% restante, destinado a educación y salud (no se habla del resto de inversiones sociales como vivienda, seguridad alimentaria, atención a la infancia, etc.), forme parte del Presupuesto General del Estado. Esto significa que el 90% de estos recursos serán manejados al margen de cualquier control social y parlamentario.

A esos recursos hay que sumar una parte sustantiva de la diferencia de ingresos producidos entre el precio presu-

puestado para el petróleo, 18 dólares por barril, y el precio efectivo, que el año 2003 bordeó los 27 dólares, por ejemplo. Con todos estos ajustes introducidos, legislando sin pasar por el Congreso, se habrían "liberado" unos 600 millones de dólares adicionales para atender los compromisos de la deuda externa en el 2004. Siguiendo esta lógica, el país tiene que endeudarse externa e internamente para atender el servicio de la deuda pública, mientras ahorra cuantiosos recursos, provenientes de las exportaciones petroleras, a los que se sumarán los de las anunciadas privatizaciones y de la mencionada reforma tributaria, para adelantar la recompra de papeles de deuda externa. Esta contradicción nociva al desarrollo humano, resulta muy lucrativa para los acreedores de la deuda. Su estrategia de reducción de deuda, tal como se ha reconocido oficialmente, "debe maximizar el valor presente de la deuda, aliviar las necesidades de financiamiento del gobierno central, presentar proyectos para canje de deuda (...), para permitir el reingreso al mercado de capitales", (o sea para seguir endeudándose), con lo que curiosamente, se acoge a uno de los objetivos de la inconveniente renegociación de los Bonos Global, de "maximizar pagos por adelantado y flujo a los inversionistas durante la vida de los bonos"; hay que mencionar que la negociación de los Bonos Global se hizo atropelladamente en el año 2000, durante el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003), enjuiciado penalmente y prófugo por dicha negociación.

En este primer año de gestión del gobierno de Gutiérrez, se realizó la octava renegociación de la deuda bilateral

en el Club de París, en la que no se logró nada novedoso ni trascendente. Apenas se reprogramaron pagos y se abrió la puerta para que los gobiernos acreedores acepten destinar fracciones minúsculas del endeudamiento total, en canje por inversiones en proyectos sociales, sin considerar casos en los que sus orígenes y su uso han sido muchas veces dudosos. Esta reprogramación, como en las siete precedentes, fue realizada sobre la premisa de una tasa de crecimiento de las exportaciones y del PIB estimada por el Ministerio de Economía, con la asistencia e información del equipo del FMI. Con estas soluciones se suponía que no se regresaba con los acuerdos allí pactados a una próxima renegociación. Sin embargo, la experiencia de dos décadas nos dice que estos esquemas fracasaron, incluso las previsiones de los organismos internacionales fueron un fiasco. Tampoco los instrumentos diseñados tuvieron la flexibilidad necesaria. En estas condiciones, los acuerdos alcanzados no resolvieron el problema.

En buen romance, ya contracorriente con el nacionalismo de campaña, el coronel Gutiérrez, en la práctica, preside otro gobierno de los acreedores.

### **El gobierno de las pretensiones petroleras**

En estos días, parapetadas detrás de una sólida cortina de humo, está a punto de cristalizarse el gran atraco en el ámbito petrolero. Distraída la opinión pública en la persecución a unos cuantos ladrones de combustibles en Petroecuador, así como desde una curiosa propuesta para nominar, a través de "tribunales sin rostro", a la cúpula de esta

empresa estatal, se avanza en una buena redefinición de las bases para la explotación petrolera, cuya aplicación significará un verdadero golpe a las finanzas nacionales, que bien podría empalidecer al otro atraco mayor de los banqueros corruptos, con una pérdida neta para el país de 5 mil millones de dólares, mientras el robo de combustibles, absolutamente condenable, representa alrededor de 120 millones.

El Presidente y su Ministro de Energía, Coronel en retiro han aceptado las pretensiones formuladas hace pocos días por la Asociación de la Industria Hidrocarburiífera del Ecuador, quienes le recordaban al finalizar su misiva, fechada el 12 de febrero del 2004, con copia al representante del FMI, que "las compañías están listas para acudir a su invitación, si usted retoma los principios de diálogo con los que se inició el proceso (...), allá por el 05 de Enero del 2004". Y estando en marcha la licitación de los principales campos petroleros del Estado, el coronel cambió las bases del concurso. En concreto aceptó "eliminar la regalía mínima de 35%" para que "sea el mercado quien regule la participación según la mejor oferta"; una de las principales pretensiones de las petroleras.

Con esta decisión se abre la posibilidad para que, en una acción colusoria, las empresas oferten una participación muy baja. Además, al retirar el piso de 35% se da una señal para que se depriman las cotizaciones, al haber eliminado los costos referenciales, el Estado recibiría una cantidad aún menor.

El problema no se reduce a mantener el piso del 35%; valor, que por lo demás resulta bajísimo, si como sabe-

mos la Texaco -por declaración propia- dejaba al país más del 95% de sus ingresos. El tema de fondo, como he manifestado con insistencia, es la doble mentira sobre que el Estado no tiene los recursos para asumir la tarea y tampoco tiene acceso a la tecnología necesaria. La tecnología se compra; los recursos estarían disponibles si la prioridad de la política gubernamental dejara de ser, casi exclusivamente el servicio de la deuda externa al -"maximizar el valor presente de la deuda" (Banco Central dixit)-, incluyendo la recompra anticipada de los Bonos Global, algo que no está estipulado en su canje, y que ha llevado su cotización a niveles superiores al 100%.

De esta manera, corren aires que las petroleras olfatean, de un negocio que a la postre podría mover más de 40 mil millones de dólares (calculado sólo a 20 dólares por barril), como también los tenedores de bonos, que saben que en el 2004 se destinarán casi 400 millones de dólares para la recompra de la deuda.

### **Los múltiples riesgos del viraje neoliberal**

En su giro de 180 grados, el régimen cuenta particularmente para el manejo económico, con el respaldo de poderosos grupos bancarios, que consiguieron una posición hegemónica a raíz de la grave crisis financiera de años recientes, que dejó fuera del mercado a un 70% de las entidades financieras. Políticamente, tiene una protección sui géneris de su antaño antagonista en la medida que se cobija bajo la tutela del PSC y/o del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), dependiendo de las circunstan-

cias. De facto se respalda en la institucionalidad armada -FFAA y Policía, que ha aumentado su órbita de influencia en la política nacional. A nivel externo, la protección viene del gobierno de los EEUU, con el que Gutiérrez se ha propuesto tener estrechos vínculos, que a momentos recuerdan las "relaciones carnales" que mantenía el gobierno argentino de Carlos Ménem con Washington.

Sobre el futuro del gobierno revolotean varios temas de importancia. Pero sobre todo pesa una política económica recesiva que prioriza el pago de deuda pública, los rendimientos de la especulación financiera en beneficio de los grandes comerciantes y de la banca, en perjuicio del sector productivo, la generación de empleo, el combate a la pobreza y la búsqueda de la equidad. La supuesta solidez del manejo económico se ha resentido por sus efectos mismos. Más allá del discurso optimista, la situación competitiva del aparato productivo y las condiciones de vida de la mayoría de la población muestran crecientes síntomas de empeoramiento. En este escenario, presionando cada vez más la frágil estabilidad política actuarán las exigencias del FMI y los problemas derivados de la rigidez cambiaria: la dolarización es uno de los temas que se ha convertido en asunto de recurrente discusión política, a pesar de que desde el gobierno se ha impuesto el silencio.

Todas estas limitaciones se incrementarán como consecuencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Washington, que se intenta suscribir a como de lugar, inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TL-CAN), con lo que se dejaría desguarne-

cido a un aparato productivo caracterizado por una bajísima competitividad, al tiempo que entregaría derechos supranacionales a los capitales extranjeros, los que, simultáneamente, pasarían a gozar de un preferencial trato nacional. El TLC influirá grandemente en la estructuración futura del país, tanto por que representa un intento autoritario para enraizar permanentemente la dominación neoliberal minimizando aún más la soberanía nacional, como por sus efectos económicos, sociales, políticos e incluso jurídicos. Esta combinación de aperturas, ineficiencias e inflexibilidades, en un marco de limitada soberanía, encarnan lo que será más temprano que tarde la receta del desastre.

Las políticas neoliberales no sólo se han mostrado ineficaces, sino que se han vuelto inaplicables. El deterioro del nivel de vida, resultado de más de dos décadas de ensayos fondometaristas, ha llevado las presiones sociales a tal punto que cualquier ajuste es rechazado y contenido con protestas y manifestaciones de los principales sectores afectados. Esta realidad alimenta el mito de la ingobernabilidad, pues durante casi una década el Ecuador no ha tenido un presidente que complete su mandato. Sin embargo, el problema no radica en la ingobernabilidad del país, sino en la inaplicabilidad de las políticas neoliberales.

En estas condiciones, si la situación económica continúa desordenada, si los reiterados ajustes deterioran aún más el nivel de vida de la población, si la dolarización ha seguido mermando el aparato productivo nacional y el régimen ha perdido el apoyo popular, no es muy

difícil anticipar que el resto del tiempo del mandato del coronel Lucio Gutiérrez será cada vez más conflictivo de un régimen tentado a transitar por la senda del autoritarismo, lo que podría poner en riesgo la vida democrática del país.

Igualmente comienza a ser preocupante el creciente involucramiento de este conglomerado de ex-policías y ex-militares, en la lógica belicista del Plan Colombia. Las crecientes repercusiones del conflicto colombiano impactan en el Ecuador. Las fumigaciones en la frontera afectan a personas y naturaleza. La violencia desatada por los diversos actores de la guerra civil expulsa cada vez más habitantes de ese atribulado país, de suerte que la cuestión de los refugiados se ha constituido en un tema complejo por sus repercusiones humanas y sus costos, sin que se tenga una política nacional concertada, optándose por acciones restrictivas a los migrantes, similar a la de España y demás países de la UE. Un freno a los flujos de inmigrantes no sólo que debilitaría los justos reclamos por trato digno y apegado al Estado de Derecho que movilizan a los importantes colectivos ecuatorianos en el exterior, sino que significaría otro golpe a la integración andina y regional.

Otro punto de creciente conflictividad surge por la propia petrodolarización. Como se dijo anteriormente, el Ecuador busca, a como de lugar, incrementar sus ingresos petroleros para apuntalar la dolarización sin importar la naturaleza y la vida de varias comunidades indígenas. Así, mientras avanza con dificultades el juicio contra la TEXACO, por los destrozos provocados durante los 25 años de presencia en la

Amazonía, en la misma región la comunidad Sarayacu resiste las presiones incluso violentas, de las petroleras.

En suma, en lugar de enfrentar la corrupción, como ofreció en la campaña electoral, en un acto de reiterado abuso de poder, el coronel ha hecho del nepotismo una constante: muchos de sus tenientes con sus parientes inundan las entidades del sector público. Si antes declaró que con su rebelión en enero del 2000 quería evitar la dolarización, ahora recorre los países vecinos como misionero pregando las virtudes de la misma. De su defensa de las empresas estratégicas en el ámbito petrolero, eléctrico y telefónico su administración avanza en un proceso confuso de privatizaciones. Sus ataques contra el neocolonialismo y contra la base norteameri-

cana en Manta que -según él- mancillaba la soberanía, se desvanecieron con su apoyo público al gobierno de Washington, del cual se declaró su mejor aliado, horas antes de que Jorge Bush II declare la ilegítima guerra contra Irak. Su fe integracionista entre pares, manifestada a favor de una unión de la América mestiza desde Río Grande a Tierra de Fuego, ha pasado a la desesperada búsqueda de un acuerdo bilateral de "libre" comercio con los EEUU.

No sería descabellado pensar que se esté confundiendo la democracia con la disciplina de la milicia, el ejercicio de la libertad de expresión con la lectura de un parte militar, la Presidencia con la comandancia de un cuartel que al parecer por sus acciones y declaraciones, le está resultando demasiado grande.

## IDENTIDAD NACIONAL Y PODER

*Autora: Erika Silva*

Editores: ABYA YALA; ILDIS/FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT



Coautora, junto a Rafael Quintero, Ecuador: una nación en ciernes, obra de consulta obligada para los estudiosos de la realidad nacional, esta nueva publicación se concentra en la cuestión de las identidades como una "dimensión pública... un proyecto estatal de integración simbólica... aún pendiente en Ecuador".

Atravesando distintos hitos históricos, recuperando esa otra fuente de datos, los escritos literarios, se indaga sobre los mitos de la ecuatorianidad, de aquella "identidad ambigua"; en ciernes, aprisionada por los intereses mesquinos del poder.



## Brasil, el Desafío del Cambio

COYUNTURA: **Luis Serra**. Nicaragua. Entre la corrupción y la exclusión. **Jaime Ordóñez**. Costa Rica. Tiempos de transición.

APORTES: **Giovanni E. Reyes**. Negociaciones comerciales internacionales de pequeñas economías. Elementos para una estrategia operativa con ilustración de países centroamericanos. **Roberto A. Follari**. Sobre la existencia de paradigmas en las ciencias sociales.

TEMA CENTRAL: **Joachim Knoop**. El Brasil con Lula ¿Más de lo mismo? **Carlos Eduardo Carvalho**. El gobierno de Lula y el neoliberalismo relanzado. **Luiz Gonzaga Belluzzo**. Brasil, una funesta apertura financiera. **Ana Rosa Ribeiro de Mendonça / Carla Cristiane Lopes Cortes**. Reformas del mercado de crédito en Brasil. ¿Ruptura o continuismo? **María Herminia Tavares de Almeida**. Los desafíos de la reforma social en Brasil. Continuando con el cambio. **Ladislau Dowbor**. Brasil: tendencias de la gestión social. **Raimundo Santos**. Lula y el Movimiento de los Sin Tierra en la hora de la política. **Alcides Costa Vaz**. El gobierno de Lula. ¿Una nueva política exterior? **Ciro Campos Christo Fernandes / Solon Lemos Pinto**. Sociedad de la información en Brasil. Balance y perspectivas.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flota aérea)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Checao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

## **La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica"**

*Fernando Bustamante Ponce*

*La estrategia política del presidente Gutiérrez y de su retinue consiste en usar la empresa política, los lazos de lealtad originados en matrices policiales y militares y el control de fidelidades y recursos coactivos que estos lazos hacen posibles, para forzar/implorar su entrada en el sistema de dominación corporativista/familiar que caracteriza al sistema social y político de este país.*

**E**l primer año del Gobierno del Presidente Gutiérrez ha permitido pasar al primer plano de la vida política a un personal inédito y desconocido. Su "modus operandi" y las prácticas a las que se entrega, en su afán de insertarse en el sistema de reparto del poder estatal y del poder económico, pueden ayudar a iluminar no sólo al propio Gobierno, sino ciertas estructuras de la acción política en el país. Este artículo intenta estudiar las prácticas que la Sociedad Patriótica ilustra, y busca al mismo tiempo investigar la lógica de los "ciclos de reemplazo" de las elites a lo largo de la historia política Ecuatoriana. Con ello no se pretende arrojar una luz sobre el conjunto de la actividad política en el país, ni proporcionar una explicación comprehensiva de su deriva presente. Se trata de un esfuerzo más bien "monográfico" por hacer uso heurístico de ciertas categorías sacadas

de la historia literaria, sociológica y económico-política a fin de reflexionar sobre estas prácticas locales. No se pretende afirmar necesariamente que dichas prácticas son "instancias" o ilustraciones de dichas categorías, sino, por el contrario darles a éstas un uso metodológico a fin de mostrar "por contraste" una versión o relato plausible sobre lo que realmente se está haciendo.

### **Una Reseña del "Lumpen" y la Política Ecuatoriana**

El primer año de la gestión del Presidente Lucio Gutiérrez ha permitido asistir a una serie de fenómenos de la práctica política que generan inquietud en muchos observadores independientes y en las filas de la "intelligentsia nacional". En cierta forma, los roces continuos entre periodistas, analistas y comunicadores con el nuevo poder, son

un testimonio de esta mutua incomodidad entre el nuevo equipo gubernamental y los centros de la opinión pública convencional. Al igual que en otras ocasiones, por ejemplo, bajo el efímero gobierno Roldosista, los lenguajes y códigos de acción de estos dos estamentos parecen por completo y recíprocamente alienados. En lo que sigue se hará un esfuerzo por traducir al lenguaje de los intelectuales, los códigos operacionales de algunos sectores "nuevos" que aparecen rodeando al Presidente y que constituyen su "retinue"<sup>1</sup>.

Una primera cosa que salta a la vista y es materia de una primera elaboración crítico-discursiva, es el origen de muchos de estos elementos: su carácter "advenedizo", su falta de refinamiento en las artes y saberes de la política oficial e institucional. Su acción política reviste a menudo las formas del más craso "arribismo" o de un osado "aventurerismo". En suma, se presentan a la escena pública revestidos con el traje grosero del "parvenu" y con sus métodos rústico; palpable y mal pulido por la ausencia de una formación que solo da la larga experiencia de la política o el nacimiento en los estratos de los cuales se recluta habitualmente el personal de esta última.

Asimismo, la obviedad de sus prácticas depredadoras, de sus indelicadezas, de su confusión entre lo público y privado, la ostentosa estilística pueblerina de sus gestos y palabras, su familismo extendido mal disimulado; nos presentan una imagen en la cual las prácticas usuales de las elites tradicionales se nos presentan reflejadas en un espejo grotesco y sin pulimento. Algo muy similar se dio en el breve Gobierno del Presidente Bucaram: allí también, el horror y la repugnancia hacia el Presidente y su entorno eran con frecuencia fruto de la incapacidad de éste para presentar una versión "refinada", o sea bien disimulada, amanerada y estilísticamente idónea de la praxis habitual de las elites políticas y sociales<sup>2</sup>. Tal como se ha podido ver,<sup>3</sup> la corrupción, el nepotismo, el favoritismo sobre la base de lealtades personalistas, el desprecio por las formalidades del estado de derecho, etc., no son atributo exclusivo de los "populismos rudos", mas en ellos se representan sin maquillaje ni agradables modales del disimulo. Para la resistente cultura interpersonal heredada del barroco, la superficie es el contenido, y lo correcto se juega en la destreza representativa del yo en el escenario del "gran teatro del mundo".

- 
- 1 Este "galicismo" se refiere a algo así como un conjunto de seguidores personales que rodean al gobernante o político y que se hallan vinculados a éste por lazos de afecto, lealtad, favoritismo y confianza subjetiva, más que por carrera, méritos o peso político propio. Es el equivalente al cuerpo de cortesanos de ciertos monarcas, o a la guardia de guerreros que rodean al líder militar en estados castrenses.
  - 2 Esta "repugnancia" ha sido bien descrita por Carlos de la Torre, en Carlos De La Torre; "Abdala es el Repugnante Otro"; en Felipe Burbano de Lara (comp.), *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*; FLACSO-Ecuador, Quito; s.f.
  - 3 Ver; Fernando Bustamante, "Cultura Política y Ciudadanía en el Ecuador", en Felipe Burbano de Lara (comp.); *Op. Cit.*

En realidad la crítica a los populistas termina en una mera repugnancia ante lo chabacano de la presentación, más que en una crítica al fondo o naturaleza sustantiva de la acción, que, en definitiva no es muy diferente por su naturaleza a la consuetudine de las elites tradicionales. En definitiva, es necesario alejarse de una visión que presenta al "rudo" populismo familista de los nuevos grupos gobernantes como alteridad frente alguna otra forma de conducir los asuntos públicos, de la cual el personal desplazado sería un putativo representante.

Aquí no se trata de oponer a unos "advenedizos" que actúan de una manera y a un "establishment" que expresaría algún otro sistema de procedimientos o una praxis política cualitativamente diferente. Más bien lo que debemos hacer es aprovechar la evidencia y claridad con que estas prácticas se presentan en la de los "parvenus", para entender mejor ciertos rasgos de la política en su conjunto y de la consuetudine de las elites tradicionales y de sus modos de renovarse y reacomodarse periódicamente.

Se podría intentar un abordaje propiamente sociológico de la cuestión y adelantarse en mostrar que la historia de Lucio Gutiérrez es un cuento tantas veces contado. En efecto, si se estudia la historia Ecuatoriana, se verá que desde el Ejército Bolivariano en adelante, el Ecuador ha sido periódicamente y cíclicamente "asaltado" por grupos de modesto origen y de carácter periférico al poder establecido y al núcleo duro del poder social y económico dominante. Las elites Ecuatorianas, contrariamente

a ciertos mitos respecto a su inamovilidad, han sido extremadamente elásticas para cooptar y dejarse conquistar por estos movimientos "desde afuera y desde abajo", que cada treinta años aproximadamente insuflan a las clases dominantes una renovación de personal, sangres y linajes.

Podemos mencionar algunos de estos "aluviones" plebeyos que usaron (con frecuencia, pero no siempre) el poder militar o la convocatoria plebiscitaria para treparse al poder y desde allí ganar más o menos paulatinamente la admisión en la "buena sociedad" Enumeremos algunos de estos "ciclos": el Floreano, a partir de 1823, el de los "señores de la guerra" (Ej.: Urbina, Robles, Franco, etc.) en las décadas de 1840 y 50, el de Veintimilla a fines de la década de 1870, la revolución "liberal", que, entre otras cosas, también representó una infusión masiva de marginales a los círculos de las elites, a partir de 1895; el período "juliano" de los años 20 del siglo pasado; el velasquismo y sus empresarios advenedizos de la política, a partir de los años 30 y 40; el CFP y su personal en los años 50 a 70; los regímenes militares de los años 60 y 70; el Roldosismo, a partir de los años 80. En otras palabras, el fenómeno de la Sociedad Patriótica y del Presidente Gutiérrez no tiene nada de nuevo: es una repetición bastante aproximada de un patrón muy Ecuatoriano, que permite flexibilizar los mecanismos de dominación a través de la operación de mecanismos alternos a los del mercado o de la meritocracia.

A través de este patrón, grupos periféricos (en los sentidos geográfico, étnico, social, cultural o económico, en

cualquiera de sus combinaciones posibles); se inyectan en el sistema de cúpulas y pasan a ser parte de éstas, una vez cumplido el proceso de debida cooptación. A nuestro juicio, en eso consiste la estrategia política del presidente Gutiérrez y de su retinue: en usar la empresa política, los lazos de lealtad originados en matrices policiales y militares y el control de fidelidades y recursos coactivos que estos lazos hacen posibles, para forzar/implicar su entrada en el sistema de dominación corporativista/familiar que caracteriza al sistema social y político de este país. En otro sentido, Gutiérrez puede ser visto como el último en una larga cadena que arranca con personajes arquetípicos como Juan José Flores, Robles, Urbina, Veintimilla, Leonidas Plaza, el personal político empresarial del velasquismo, los Bucaram, los militares y los tecnócratas asociados a ellos en los regímenes castrenses "desarrollistas", etc.

Ahora bien, el carácter recurrente de este modo de "oxigenamiento" de las élites y de descompresión de la desigualdad puede ser entendido "funcionalmente", como un mecanismo que permite mantener un sistema social extremadamente jerárquico y autoritario mediante oleadas de cooptación que se presentan bajo la forma de sucesivos "asaltos" plebiscitarios o golpistas a las esferas del poder. Sin embargo, aquí quisiera esbozar otra vía de ataque algo distinta, que enfatiza menos las consecuencias estabilizadoras sistémicas de este "modus operandi", que la lógica social y operacional de estos grupos advenedizos. Y esta óptica es preferible, al menos para los propósitos de este artículo,

en la medida en que deseo mostrar la profunda complicidad y la apenas modificada homología entre las prácticas "excepcionales" de los grupos advenedizos y las de los grupos "establecidos". Después de todo, una arqueología genealógica de las élites más antiguamente implantadas, tenderá a mostrar que – dejando de lado a aquellas que aún mantienen su descendencia colonial-, muchas de ellas son precisamente resultado de repetitivos ciclos de "asalto" al poder por la vía político-militar.

La hipótesis latente en este artículo es que las fórmulas "groseras" de la primera generación de asaltantes (o incluso de su segunda generación) no hacen sino expresar en "statu nascendi" las que luego, ya bien revestidas de un sistema de modales, astucias y representaciones escénicamente correctas, formarán parte de la cotidianidad aceptable y aceptada, del protocolo y del "savoir faire" de familias y corporaciones dominantes. En suma, Lucio Gutiérrez y Napoleón Villa son otro incómodo espejo del "establishment": a este último habría que decirle, cada vez que pronuncia sus "jeremiadas" respecto al nuevo personal gobernante: "de te fabula narratur".

Sería, pues preciso caracterizar al agente y a la naturaleza del "asalto", para empezar a entender el papel de la política y de la empresa política en la constitución de la jerarquía social y en la repartición de la acumulación colectiva, en un país como el Ecuador.

Partamos por una caracterización o definición de este modo de circulación del poder: se trata, en cada caso, de un grupo de familias, caudillos y empresa-

rios políticos que, desde posiciones periféricas al eje de la economía y de la reproducción social se lanzan al asalto del poder político, para desde allí forzar su incorporación como miembros (o sus propios descendientes) bona fide de las antiguas clases y estamentos dominantes. Estos grupos son periféricos, en cuanto su génesis social no está "centrada" en los mecanismos nucleares del modo de producción prevaleciente o en los modos de re-producción de las jerarquías o patrones institucionalizados de interacción entre grupos reconocidos y estabilizados dentro del estado y de la economía.

Existe una caracterización sociológico-política muy tentadora de este tipo de actor, y la encontramos en la clásica obra de Karl Marx "El Dieciocho Brumario de Luis Napoleón Bonaparte"<sup>4</sup>. Hay que entender esta obra de Marx como parte de su emotiva polémica en contra de los esfuerzos para torcer el desarrollo "normal" de la sociedad burguesa desde la política. Como lo ha demostrado José Aricó<sup>5</sup>, es este mismo anti-bonapartismo el que se halla tanto detrás de las invectivas marxistas en contra de Simón Bolívar ( un "mero aventurero")<sup>6</sup>, como en contra de todo plantea-

miento capaz de convertir del voluntarismo político el eje central de la construcción de una "nueva " sociedad y del progreso humano. Si Marx debía demostrar la primacía explicativa de la economía, debía primero exorcizar como esperpentos a quienes querían o pretendían construir o reconstruir una sociedad desde el hecho político-militar. De hecho las diatribas de Marx contra Bolívar podrían ser escritas y reeditadas hoy en día casi ad verbatim por los opositores de Hugo Chavez-por ejemplo-, y ciertamente que los sentimientos y términos usados por Marx serían inmediatamente comprensibles y aceptables para los anti-Chavecistas, (como probablemente lo hubiesen sido por los opositores a Flores, a Veintimilla, a los militares julianos u otros líderes populistas del siglo XX<sup>7</sup>).

Marx caracteriza a Bonaparte y a sus seguidores (interesantemente, hay muchos militares, ex militares y policías entre ellos) como "lumpen proletariado". ¿Qué quiere decir Marx con este término? En la sucesiva literatura marxista o pseudo-marxista, el "lumpen" se ha confundido fácilmente con el "hampa" o con el estamento delictual o que vive al borde del delito<sup>8</sup>. La imagen que

4 Karl Marx: *EL Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*; Medellín, Oveja Negra, 1974, Serie Clásicos del Marxismo N° 4.

5 José Aricó; *Marx y América Latina*; Alianza Editorial; México, 1980.

6 Karl Marx; *Op. Cit*; "Bolívar y Ponte" en *Marx y Engels: Materiales Para la Historia de América Latina*; Cuadernos Pasado, Presente N° 30; México DF 1975.

7 Ver por ejemplo los artículos de Vicente Rocafuerte publicados por Neptalí Zúñiga (com); *Rocafuerte y Quince Años de la Historia de la República del Ecuador*; Colección Rocafuerte, Quito, 1947; Volumen XIV.

8 Marx es muy claro en esta distinción, ver Karl Marx: *EL Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*; Medellín, Oveja Negra, 1974, Serie Clásicos del Marxismo N° 4.

tenemos del "lumpen" es la de un desarrapado miserable, que vive en los extramuros o arrabales del orden civilizado o de la legalidad. A veces también se colapsa la categoría con la de sub-proletariado, en cuyo caso el "lumpen" es simplemente el desempleado o el mal empleado, que lleva una vida miserable, no tanto al borde del delito, sino al borde del hambre.

Creo que es preciso retornar sobre la definición original de Marx: ¿Cómo podría caracterizar a Bonaparte y a sus seguidores como "lumpen" y sostener plausiblemente que se trataba de meros hampones cuando evidentemente no se trata de tales? El propio Marx es explícito al respecto. Tratando de sintetizar su descripción del "lumpen", parece, en realidad referirse, a todos aquellos elementos marginales y marginados de todas las clases sociales, o si se quiere a todos aquellos elementos que son incapaces de alcanzar una inserción "regularizada" en las diferentes esferas de la reproducción social. Se trata de lo que también podríamos llamar el "aventurero" social<sup>9</sup>, que incluye a niños bien jueguistas, ex policías desocupados y resentidos, herederos fracasados, empresarios parasitarios, obreros crónicamente cesantes o desplazados y que ya no forman parte del mundo proletario y de la cultura trabajadora, delincuentes (también ellos por cierto), guardaespaldas, ese elemento pequeño burgués en

crisis que alimentó las filas de las guardias fascistas y que está siempre disponible para todas las formas de "escuadrismo", guardiablanquismo" o sicariato, estudiantes sin futuro claro, profesionales sin perspectivas o excéntricos profesionales, profetas sin audiencia, predicadores en el desierto, familias con aspiraciones y sin recursos, aristócratas arruinados, literatos decadentes o bohemios flotantes.

En suma, se trata de sectores que padecen de dos síndromes combinados: del carácter parasítico de su reproducción como sujetos sociales, y la alienación ("frustración derivada de la inconsistencia entre aspiraciones internalizadas y medios institucionalizados de logro" diría un sociólogo al estilo de Gino Germani<sup>10</sup>) frente a este carácter parasítico.

El lumpen, es pues, el arquetipo del aventurero "flotante", y por tanto la antípoda del burgués o del aristócrata (u oligarca). Puede provenir o estar vinculado a casi cualquier clase social, puede apoyarse en cualquier combinación de elementos desplazados de cualquier clase social, o en clases sociales o grupos étnicos, puede ser de cuello y corbata o puede parecerse a la imagen estereotipada del hampón desgreadado. Más normalmente, sin embargo, no es su aspecto o su estatus lo decisivo, sino su manera de insertarse en los mundos de la reproducción social: el "lumpen"

9 Es incluso posible hallar ejemplos de una "realeza lumpen", como el propio Bonaparte o su protegido, el Emperador Maximiliano de México; ver: Joan Haslip; *Imperial Adventurers: Emperor Maximiliano of Mexico*; London, Cardinal; c. 1971.

10 Gino Germani, en Gino Germani, Torcuato di Tella y Octavio Ianni; *Populismo y Contradicciones de Clase en Latinoamérica*; Serie Popular Era; México; ediciones Era; 1973.

es la impredecibilidad, el ser humano que ha sido desgajado de las formas rutinarias de convertirse en alguien, o cuyas formas rutinarias "al alcance de la mano" de poder convertirse en alguien se hallan profunda y dramáticamente seccionadas de los sueños que pudo aprender a soñar a su debido tiempo. Es por ello que Bonaparte y sus adláteres pueden ser considerados como "aventureros" políticos, sin por ello, dejar de ser sociológicamente "lumpen". Por cierto que la "aventura" política se traduce, eventualmente en una "aventura" social, en un camino hacia el logro de otros objetivos enfocados hacia la conquista de las "cosas buenas de la vida", que, en una sociedad fuertemente estamental, implica el anclaje en los mundos excluyentes y exclusivos que monopolizan estos "bienes" y que permiten un acceso rutinizado a cuotas relevantes de ellos.

Cabe ahora definir el modo de acción del "lumpen" en política: de acuerdo a la obra de Marx, un breve esbozo de la metodología política del "lumpen" requeriría mostrar que este puede tomarse el poder por sorpresa o por medio de acciones combinadas de audacia y fortuna maquiavélicas u oportunistas. En cierta forma, el "lumpen" en política es un anacronismo en el seno de sociedades estamental o burguesamente estabilizadas. En suma, se trata del

"aventurero" de Maquiavelo (el "condotiero")<sup>11</sup> que se toma un estado por la fuerza de su astucia o de sus armas, rodeado de otros tantos bucaneros del poder que se constituyen en su corte y equipo de administración.

El problema del condotiero consiste en estabilizar su poder a posteriori. Estos aventureros parasitarios, tienen un menú de opciones que se halla fuertemente acotado por los marcos situacionales de su ascenso al poder. Si el lumpen ha logrado aniquilar o hacer tabula rasa del orden pre-existente, le es posible, por ejemplo, consolidar un orden absolutista o patrimonialista<sup>12</sup>, que en su forma extrema alcanza el nivel de un "sultanato" (el ejemplo de los Batistas o Somozas viene al caso). Si, por el contrario, el advenedizo ha logrado penetrar en el estado aprovechando (al estilo del Castruccio comentado por Maquiavelo<sup>13</sup>) las fisuras o debilidades del poder pre-existente, pero sin poder hacerlo de lado, su estrategia será la de buscar una mimesis adaptativa "oportunistata" que le permita establecer alianzas con los estamentos dominantes tradicionales por la vía de intercambios clientelares.

Generalmente estos intercambios clientelares revistan la forma de un quid pro quo: el condotiero advenedizo se convierte en el gendarme ("nochero") de los poderes fácticos, a cambio de

11 Niccolò Maquiavelo; *El Príncipe*; Biblioteca de Política, Economía y Sociología; Barcelona, Orbis; c.1985.

12 Max Weber proporciona la descripción clásica del sistema patrimonialista y del sultanato, Max Weber: *Economía y Sociedad: Esbozo de una Sociología Comprensiva*; México; Fondo de Cultura Económica; 1964.

13 Niccolò Maquiavello: *Op. Cit.*



una paulatina admisión de su familia y de su retinue en los círculos habituales del poder, de los negocios y del status. Tal podría ser el sentido de la descripción Marxista del Bonapartismo como un arreglo en el cual la burguesía (clase dominante establecida), entrega su facultad de mandar en la política a un "nochero", al cual se deja a cargo del estado, a cambio de que garantice la tranquilidad de los negocios<sup>14</sup>. Sin embargo, puede haber distintos tipos de bonapartismo: las dictaduras burocrático-autoritarias descritas por O'Donnell constituyen un caso diferente, puesto que en ellas una coalición de instituciones y grupos organizados toma el poder y lo administra, pero sin entregarse en manos de advenedizos o a elementos del "lumpen"<sup>15</sup>. Es después de todo muy diferente el papel de una Junta Militar al estilo Cono Sur, que el de un "hombre fuerte" de tipo Centroamericano.

En todo caso, es preciso subrayar, que ciertas formas de Bonapartismo (empezando por el epónimo) expresan, en algún grado un tenso arreglo entre la sociedad de estatus pre-existente (o la sociedad burguesa estabilizada) y el elemento aventurero que tiene "su" oportunidad a través de la explotación de las debilidades, fisuras, crisis e gobernabilidad e impasses intra-sistémicos de los estados que les abren las puertas. Sea que el origen de su poder sea plebiscita-

rio, revolucionario, putschista o conspirativo-cortesano, el "aventurero providencial" debe establecer un modus vivendi con las elites pre-existentes a fin de hacerse parte de ellas, o, en el caso extremo de buena fortuna, enseñorearse sobre ellas (el caso del General Flores se acerca más a este polo, mientras que los populismos del siglo XX, se aproximan más al polo del "oportunismo negociado").

El "lumpen", en realidad, no es un grupo homogéneo desde una perspectiva estructural sino que más bien se trata de una categoría residual que se refiere, a mi entender, a un abanico de oportunidades o a una situación estratégica que permiten describir el tipo de agente que estaría interesado en el aprovechamiento práctico de las fisuras de la gobernabilidad, a la manera de ciertas bacterias que son inocuas, invisibles e insignificantes hasta que una crisis fisiológica o un debilitamiento del organismo huésped les permite atrincherarse y hacerse fuertes en algún órgano o en todo el cuerpo.

En general, el agente oportunista debe ser aquel para quién el riesgo y la aventura constituyen una "buena apuesta", o sea quien tiene poco que conservar, adolece de una débil acumulación de capital social o económico, o quien calcula que se halla destinado a perderlo todo bajo un orden "normal". En suma, se trata de sectores "riesgo aceptan-

14 Karl Marx: *EL Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*; Medellín, Oveja Negra, 1974, Serie Clásicos del Marxismo N° 4.

15 Guillermo O'Donnell: *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in Latin American Politics*; Berkeley; University of California; Institute of International Studies; 1973.

tes racionales" (o sea no temerarios o quijotescos, sino osados calculadores que ven y aprovechan una "buena ventana de oportunidad"). En suma nada hay de romántico en este "lumpen", sino por el contrario, el más frío y descartado cálculo en el filo del abismo.

En general, el "lumpen" "aventurero" tiene esa característica de saltar desde la nada a la más notoria de las publicidades y de allí al poder, en un mero parpadeo de la historia. Se trata de carreras "improvisadas", al calor de la capacidad de capturar la fugitiva oportunidad que transcurre en un instante. Lucio Gutiérrez no es nadie ni nada en la mañana del 21 de Enero del año 2000: al caer la tarde es una figura política de escala nacional y ya desde ese día un "presidenciable".

### Del Lumpen a la Picaresca

En la cultura literaria de lengua española, existe un personaje que solo en ella adquiere una centralidad imaginaria civilizacional. Se trata del "pícaro"<sup>16</sup>, que ha revestido diversas encarnaciones, desde el Lazarillo de Tormes, hasta ciertos personajes de Vargas Llosa o de la literatura hispanoamericana del siglo XX, pasando por el "Buscón", por la costumbrística, y en cierta forma, en el imaginario de la cultura popular: por

ejemplo "el chulla" quiteño<sup>17</sup>, es un lejano descendiente del "pícaro" barroco: un abandonado por al linaje y la fortuna, que busca abrirse paso a fuerzas de expedientes y arbitrios que tiene el denominador común de estar por completo ajenos a cualquier perspectiva burguesa de ordenado trabajo y esfuerzo sistemático. El "pícaro" busca "colarse" en el status más alto a través de un buen matrimonio, de una sinecura o de un cargo venal, y no a través de la racional aplicación de determinadas habilidades.

En realidad, el pícaro funciona no como estafador, sino como seductor. Trata de conseguir progresar en la vida, por medio de la manipulación de su encanto, personalidad, labia, retórica o sensualidad, a fin de ir estableciendo una red de lealtades (un "capital social") que le permita lograr esa ruptura decisiva ("estratégica") en su fortuna. El "pícaro" (el Lazarillo genérico), anda siempre a la caza de ese "golpe de suerte" decisivo que le dará fortuna, poder y seguridad de una vez para todas. Esto se logra soslayando por completo la lógica instrumental de la eficacia productiva. Nada más lejos de la mentalidad del "pícaro" que hacerse "rico" ofreciendo bienes deseables, caros, apetecibles, útiles y hacerlo en condiciones más ventajosas que otros competidores. Lo que el píca-

16 Sobre la figura del "pícaro" en la literatura ver: Alan Francis; *Picaresca, Decadencia, Historia: Aproximaciones a Una Realidad Histórico-Literaria*; Biblioteca Románica Hispánica; Estudios y Ensayos; N° 274 y Joseph Laurent; *Estudios Sobre la Novela Picaresca Española*; Madrid; Consejo Superior de Investigaciones Científicas; 1970.

17 Jorge Icaza; *El Chulla Romero y Flores*; Biblioteca General Salvat N° 40; Navarra, Salvat Editores; Aliaza Editorial c.1971 y Claudio Mena Villamar; " El Chulla Quiteño"; en *Nariz del Diablo*; Revista de Ciencias Sociales y Cultura; Quito, 1994.

ro ofrece es un simulacro de sí, que pueda convencer y ser plausible ante la rica heredera y su familia, ante el potencial protector, o ante el eventual "tonto útil". De hecho, quisiera sostener, que la "picardía" es un sistema de producción de agentes y tipos sociales, que sirve además de caldo de cultivo y semillero de los seguidores del "lumpen" aventurero. El caudillo advenedizo es el "pícaro" convertido en estrategia racionalizado, mientras que el "pícaro" tout court es el cliente político más idóneo del advenedizo.

Es por ello que el caudillo aventurero termina rodeado y se presenta escoltado por una horda de personajes de picaresca, llenos de esperanza en que su adhesión seductora/seducida, les dará el pasaporte a la sinecura o al cargo venal o los contactos y poder social necesario para proyectar una biografía idealizada de ascenso social y escape de la nada. En una forma algo más "modernizada", la esperanza picaresca se vuelca sobre el mágico "contrato" estatal que hará la fortuna súbita y será el "golpe" decisivo de la providencia. El mundo de los caudillos advenedizos está lleno de estos personajes plebiscitarios que merodean en los faldones del poder ofreciendo todo tipo de "fantásticos" negocios, planes taumatúrgicos, y productos inéditos y de efectos casi filosóficos.

El poder de estos personajes, se asienta en buena medida en su capacidad de "encantar" al poder y de conseguir acumular crédito frente a él. De hecho, lo que le ofrecen es esa propia capacidad de simulacro, su propia "simpatía", su buena voluntad, su disponibi-

lidad, su incondicionalidad, su total falta de vertebración ideológica, y sobre todo su carencia de otros lazos o compromisos que pudiesen limitar su disposición a la aventura y al lance osado. La pobreza del pícaro, su desvalimiento, su nada, son precisamente la fuente de su valor; el pícaro no tiene nada que perder y por tanto está siempre listo a abandonarlo todo (que es nada) para embarcarse en la siguiente cruzada de los Buscones.

### Elites "Pícaras"

Ahora bien, quiero sostener que así como los ciclos de renovación "bonapartista" (lumpen) de la elite política son parte constitutiva de la formación del poder político en el Ecuador (desde sus inicios); también la picaresca es la compañera ineludible, que sigue al reino del "lumpen" como una sombra a su dueño.

Una antropología participativa inicial parece apuntar a la posibilidad de que en la fenomenología de los asuntos públicos y de los negocios privados "rutinarios" de las capas dominantes, se puede encontrar una marcada presencia del modus operandi "pícaro". En otras palabras, se sostiene que las elites Ecuatorianas llevan sobre su frente la marca de su nacimiento. Elite periódicamente "oxigenada" por el "lumpen" y su corte de pícaros, no puede menos que institucionalizar la praxis que la llevó a su ascenso. No quiero decir con esto, que **todo** el asunto se reduzca a la natura Lazarillesca de nuestros grupos gobernantes, pero si a que, al menos ciertos ras-

gos de su *habitus*<sup>18</sup> pueden ser entendidos desde la institucionalización, refinamiento, pulimento y elaboración civilizacional de la experiencia de la picaresca, en sus diferentes variantes y derivas. De esta forma, la lógica de los pícaros "en bruto" no es tan difícil de asimilar: ciertamente se la maneja con diferentes gestos y rictus de desprecio esnobista, pero en el fondo es un lenguaje perfectamente compartido y comprendido, desde unas cimas sociales que también lo hablan y lo ejercitan aunque "con buenas maneras" y acento refinado, que sobre todo consiste en no dejar huellas ostensibles, en hacer como el chulla Romero y Flores, que oculta su miserable desnudez tras una impecable pechera almidonada.

Esta lógica puede hallarse un poco por todas partes, por ejemplo, es digno de destacar que en la "ratio" empresarial Ecuatoriana, uno puede hallar a menudo la persistencia de estilos de racionalidad económica que se parecen más a las del Lazarillo que a las del estilizado empresario Schumpeteriano. La empresa como "aventura", cuyo norte es el "golpe" decisivo a la fortuna, el negocio instantáneo y sin esfuerzo, la improvisación suntuosa, el énfasis en la parafernalia de los gastos de "representación" (el "pícaro" apenas tiene algo, lo primero que hace es invertir en su "presentación dramática"); etc.; asimismo en la política, entendida como apuesta osada al caudillo providente, como estrategia de acumulación de lealtades in-

tercambiables por sinecuras o cargo venales, el uso de la política como sucedáneo de la empresa productiva, en las múltiples formas de una economía de la seducción y del simulacro formalizado, a su vez, en rituales y protocolos del engaño consentido, etc.

Todo este mundo sumergido solo para quien no lo quiere ver, no es ni accidental ni periférico a la producción del poder: muy por el contrario, parece ser uno de sus rasgos constitutivos más persistentes y tenaces. En este sentido, Lucio Gutiérrez no es sino una repetición más del rizo que no se riza en la historia del Ecuador: otra instancia o avatar más de un ancestral *modus operandi*. De esta manera no puede sorprender para nada su ductilidad de guardaespaldas frente a los poderes fácticos, la crasa instrumentalización de sus aliados, y las formas "lumpescas" de manejo de sus redes de solidaridad y lealtad partidistas y clientelares. Tampoco puede sorprender su afinidad electiva que lo lleva aliarse casi instintivamente con los partidos y líderes políticos heredados de las dos más estabilizadas expresiones del "lumpen" convertido en poder social y político dominante: el Social Cristianismo (heredero del empresariado político velasquista de Guayaquil) y el Roldosismo, heredero aún "rústico" del cefepismo descamisado de la costa Ecuatoriana.

Tanto el cálculo maquiavélico propio del Bonapartismo, como la afinidad de los códigos práctico-operacionales

18 Uso el concepto de "habitus" tal como lo presenta Pierre Bourdieu: Pierre Bourdieu: *Outline of a Theory of Practice*; Cambridge Studies in Social and Cultural Anthropology N° 16; New York; Cambridge University Press; 1977

empleados, llevan a que necesariamente el mundo de los Borbua, de los Gutiérrez y de los Villa tenga mucha más inteligibilidad recíproca con el de los Bucaram y de los Nebot que con el de los grupos étnicos comunales o con la intelligentsia política de centro, de izquierda o doctrinariamente ( y por tanto minoritariamente) liberal.

La política oficial Ecuatoriana tiene rasgos picarescos (incluso en su estilística folklórica) porque el modo de producción y de reproducción de sus estamentos dirigentes obedece en cierta medida (no excluyente ni exclusiva) a la lógica del pícaro y por tanto se remite a la "travesura" propia del juego burlesco del farsante. Esta cercanía con la farsa y las mascaradas deriva en una estética carnavalesca<sup>19</sup> que es una señal más de la naturaleza misma de la matriz originaria de producción del poder. Pero esta picaresca es "grave" por sus consecuencias y por el contenido de sus apuestas. Cuando las cosas se "ponen serias" muestra su otra cara: el rústico matonaje, la prepotencia del fanfarrón profesional, la organización secreta de las vendettas, el crimen judicial o extrajudicial, la aplicación de las éticas mafiosas, el cohecho y las kafaianas ace-

chanzas pseudo-legales de una cultura judicial de tinterillos pueblerinos y/o barriales, que solo toma de la juridicidad las más vacuas formas o representaciones, pero que es absolutamente contraria al "espíritu de las leyes", dejadas huérfanas por una justicia sin majestad ni prestigio.

Cabría, por fin, preguntarse qué es lo que permite que la ley del "lumpen" lejos de ser la excepción (El Bonapartismo es interpretado, desde Marx, como **estado de excepción**<sup>20</sup>), parezca ser una cuasi-rutina en la formación del poder. El estado Ecuatoriano ha hecho, de una forma excepcional del estado burgués, una forma "normal". Se trata de una estructura construida por y para la circulación de élites de origen y pragmática "lumpen", amparadas en un sistema de reclutamiento picaresco y respaldado en un lenguaje político farsesco y comediante. El conjunto de la economía política y de la moralidad cívica se hallan traspasadas y afectadas por las consecuencias mnémicas de este aprendizaje, de este habitus. Después de todo, muy a nuestro pesar deberíamos dar el beneficio de la duda a cierta insultante intuición de Marx que ve a las repú-

19 La política puede ser vista desde esta óptica como acontecimiento farsesco, en donde el orden normal de las cosas se ve subvertido e invertido. De esta forma, la política es lo contrario a la realidad, espacio de imágenes y espejismos grotescos, que tiene tan solo una función compensatoria respecto a las duras realidades de la vida social "verdadera" que se juegan en otro lado, donde las cosas "sí van en serio" (familia, propiedad, violencia). Así la política tiene la misma funcionalidad antropológica del carnaval, pero se trata aquí de un "carnaval perpetuo".

20 Sobre el tema de los "estados de excepción" en Marx y sus seguidores ver: Nicos Poulantzas; *Fascismo y Dictadura: La Tercera Internacional Frente al Fascismo*; Editorial. Siglo XXI, México; 1974.

blicas hispanoamericanas como "repúblicas de bandidos"<sup>21</sup>, como satrapías de Bonapartes de telenovela, como último refugio de elites de aventureros y caza fortunas inhábiles para la construcción de repúblicas "en forma" o de una polis auténticamente ciudadana.

Ciertamente en las palabras de Marx hay mucho de exageración, de incomprensión y demasiado de racismo etnocéntrico Europeo, aparte de hallarse engeguécido por las necesidades polémicas que lo obsesionan. A pesar de ello, creo que es importante tomar en serio un núcleo conceptual subyacente y preguntarse en qué medida sobrevive entre nosotros, no en los márgenes o en la excepción, sino como principio articulador hegemónico de la práctica política, la ratio picaresca del lumpen. ¿No se fundó esta república, después de todo, como hazaña de elementos marginales y descartados del orden absolutista? ¿No es aquella praxis la que se reproduce interminablemente en la "mala infinitud"<sup>22</sup> de la repetición compulsiva?

En todo caso, es preciso delimitar más precisamente la naturaleza de esas fisuras que impiden la estabilización de un orden y de un estamento elitario más o menos consistentes y capaces de reproducirse con independencia de la periódica entrada aluvional del "lumpen" (sea este bajo la variante plebiscitaria o sea bajo la variante "golpista", que puede combinarse con la primera, como ya

se ha visto). Para entender esto, es preciso entender también cuáles son las formas "normales" de reproducción del poder político y mostrar de qué manera éstas son incapaces de alcanzar una consistencia propia, dotada de unos mecanismos propios y diferentes.

En un sistema político "burgués" estabilizado, el gobierno y las instituciones estatales son oferentes de "políticas oficiales" y el personal político y administrativo estatal adquiere el carácter de un cuerpo profesional en alguna manera independiente de la sociedad civil, que es capaz de destilar las demandas particularistas y darles una forma de asunto "público", así como dar a los productos de su actividad esta forma de "política res-publicana", o sea, sobre asuntos, temas o recursos referidos a alguna forma del interés general de una comunidad civil entendida como sustantivamente existente por encima de sus componentes "atómicos" (para el caso poco importa que esta comunidad emancipada de sus integrantes pueda o no ser reduccionistamente descrita, el hecho es que actúa como si tuviese una existencia ontológicamente consistente). Para que esto sea así, el estado y sus organizaciones deben poder existir por separado y desgajados de otros ámbitos institucionales de reproducción de grupos o mundos vitales ajenos.

En el caso del Ecuador, esta emancipación del estado, se presenta como

21 José Aricó; *Op. Cit.*

22 El concepto de "mala infinitud" es tomado del lenguaje Hegeliano y se refiere a un proceso o forma de existencia que se prolonga interminablemente sin totalizarse, ni culminar dialécticamente en su auto-superación. En un proceso interminablemente atrapado en sí mismo e incapaz de trascenderse.

muy pobremente alcanzada. En efecto, es posible plantear que el estado, muy por el contrario, es una constelación abigarrada de coaliciones gremial-corporativas y de estructuras familístico-dinásticas, centradas en la ratio del linaje. En este sentido, hay dos principios de lealtad fundamentales: en primer término, la co-legiatura, o sea el lazo que une a personas vinculadas por el mismo oficio: por la naturaleza intrínseca de su trabajo y por compartir un monopolio o cuasi-monopolio del derecho a ejercer determinada tarea sustantiva y además, y por añadidura de ejercer derechos jurisdiccionales públicos o semi-públicos a partir de ese gremialismo fundante<sup>23</sup>.

El sistema político Ecuatoriano es fuertemente corporativista y en él se considera "normal y natural que sean los interesados quienes sean los encargados de realizar la "policía" de su propia actividad, y no órganos independientes de ese interés gremial. En realidad, no existe una concepción del interés abstracto del o de "lo" público, sino que este se halla subsumido en el interés del oficinista o especialista técnico. El interés como abstracción del particular concepto del artífice no ha logrado plasmarse en una concepción del ser humano universal, dotado de necesidades y de intereses trascendentes al oficio o condición peculiar. Esta imposibilidad de entender o concebir lo

"público" se vincula a la imposibilidad de entender o aceptar la humanidad en general, como atributo básico del "interés general". En un mundo en que es imposible ver al "otro" como homogéneamente igual, o sea como un potencial "yo mismo", y donde la identidad social se construye en el pathos de la diferencia/deferencia, es imposible aceptar y entender la humanidad en abstracto, en la desnudez que nos iguala a todos. En este sistema yo solo puedo reconocerme en aquellos que me son iguales en tanto portadores de una igual pretensión de diferencia frente a los demás y de una análoga pretensión a la deferencia de los demás. De esta forma no puede haber forma de universalidad más alta que la simple generalidad del grupo estamental con el cual construyo mi diferencia. Esto crea un lugar vacío en el espacio del Universal (lugar anti-año ocupado por el simbolismo de la corona absolutista, pero ahora vacante a perpetuidad).

Este vacío de la politicidad (de la "politeia" en su sentido aristotélico<sup>24</sup>), crea un déficit de lealtad mutua: el "otro" al serme extraño, no es merecedor de mi fidelidad cívica, salvo en el terreno de las relaciones ordenación jerárquica. Existe la posibilidad de un "pecking order" estamental, más no de una camaradería cívica de los "iguales". La camaradería ausente es reemplazada

23 Buenas descripciones del corporativismo y de su funcionamiento son los sistemas políticos y sociales latinoamericanos pueden hallarse en: Richard Morse: *Resonancias del Nuevo Mundo: Cultura e Ideología en América Latina*; México, Ed. Vuelta, 1995 y en Peter Klaren; *Promise of Development: Theories of Change in Latin America*; Introducción; Boulder, Colorado; Westview Press; c. 1986.

24 Aristóteles; *Política*; El Libro de Bolsillo; Clásicos; Nº 193; Madrid; Alianza Editorial; c 1986.

por las relaciones de reciprocidad familiar que toman el lugar de la imposible fraternidad del mutuo reconocimiento<sup>25</sup>. El re-conocimiento del otro y del propio yo en la mediación del otro solo puede darse en el lenguaje de la familia patriarcal extensa y de sus emanaciones simbólicas y funcionales mafiosas.

De esta forma, la arquitectura de las relaciones de lealtad se apoya en dos dimensiones complementarias mutuamente empotradas: el orden honorífico de las diferencias estamentales propias del corporativismo gremial, y el orden patriarcal/patrimonial de la familia. Entre ambos describen buena parte de la contextura de la lealtad y de la mutua obligación, así como la naturaleza de los vínculos políticos dominantes. En otros términos, el grueso de los habitantes del Ecuador solo son leales colegial y familiarmente, y en ambos casos, estas lealtades obturan y bloquean el desarrollo de la posibilidad del mutuo reconocimiento político (en el sentido fuerte de lo político como camaradería cívica de iguales)<sup>26</sup>.

Esto también impide que la mayoría de los actores alcancen una compren-

sión de sí y de los otros como ciudadanos, o que puedan entender el valor ético del estado de derecho o de la legalidad como figura "racional abstracta". La ley, para ser válida y exigible debe revestir la forma de la lealtad estamental (con los igualmente diferentes) y de solidaridad/reciprocidad familiar, expresada en la ética de la gratitud y de la sangre. La moral verdaderamente exigible es la de "devolución" del afecto y del favor o merced del consanguíneo (real o simbólico), así como la de defensa y protección del endogrupo colegial. No puede existir un sentido de obligación hacia lo "público", pues lo público no tiene existencia ni moral ni conceptual, ni está respaldado por prácticas eminentes que lo cristalicen en rutinas reproducibles y prestigiosas. Existe obligación y deferencia hacia personas o entidades que adquieren una significación concreta en la historia de los intercambios de favores, favoritismos y sangres, de capital social y de reconocimientos honoríficos (resultados de la circulación de la dignidad). No existe reconocimiento de la humanidad del otro o de su politicidad en tanto similar ciudadano. Por ello es que el lazo social y polí-

25 Wilhelm F. Hegel ha caracterizado de manera ejemplar en su "Fenomenología del Espíritu", este proceso de reconocimiento mutuo entre los sujetos ciudadanos. Para un análisis clásico, ver; Alexandre Kojève; *La Dialéctica del Amo y del Esclavo en Hegel*; Buenos Aires; Editorial La Pleyade; 1971 y también; Jean Hyppolite; *Génesis y Estructura de la Fenomenología del Espíritu de Hegel*; Historia, Ciencia y Sociedad, Nº 105; Barcelona; Ediciones Península; 1991.

26 El desarrollo de una concepción cívica y republicana de la ciudadanía y de la política requiere la disolución de la hegemonía de la moral familiar y su restricción a los ámbitos estrechamente circunscritos de la "intimidad". En el sistema Ecuatoriano puede decirse que existe un déficit de esta "intimidad", lo cual redundaría en el no desarrollo del lugar moral al que debería remitirse la circunscripción de la familia, a fin de dejar abierto el cauce para el desarrollo del ethos cívico.



tico no es sino raramente legal: yo necesito saber en concreto "con quién estoy tratando" antes de saber que actitud debo definir frente a este otro incógnito. Su mera humanidad no proporciona datos suficientes, ni constituye base determinada para la acción hacia este otro. En otras palabras, puede decirse que el otro anónimo no tiene existencia, hasta que no pueda ser ubicado dentro de una matriz de reconocimiento estamental o familiar definida. Nadie es nadie (ni nada) hasta que no se sepa de quién es pariente o deudo y hasta que no se sepa que título debe anteponerse a su nombre, puesto que un nombre solo es algo demasiado desnudo en un mundo donde la humanidad aún no tiene nombre.

Ahora bien, los sistemas socio-políticos anclados en la lógica estamental-corporativa y en la clánico-familiar, tiene sus propias formas de estabilización y de generación de principios trascendentes y regulados de circulación de elites: son dos las garantías básicas que subyacen a la estabilidad de los regímenes familístico-corporativos: a) la constancia funcional de una división social del trabajo materializada en oficios y status más o menos inmóviles, y b) la existencia de una cúpula o cumbre dinástica que opera como supraestructura del sistema de linajes. El sistema gremial descansa, en definitiva, en la lenta modificación de las condiciones tecnológicas de existencia y en las relaciones más o menos predecibles a largo plazo entre cargos y oficios. No es por tanto muy

compatible (como ya lo sabía muy bien Adam Smith<sup>27</sup>) con la "revolución permanente" de la sociedad burguesa. Por su parte, el sistema patriarcal y familístico tiene su caución última en una familia reinante, o sea una dinastía que opera como remache y soldadura de todo el sistema de familias y linajes y da a cada cual un lugar reconocible/reconocido en el orden de prelación honoratorio. El sistema de la nobleza y de los títulos nobiliarios es legitimado, en última instancia, por un dinasta que es el que asigna y clasifica los sistemas de honor familiar y les da su sello de garantía. Un título es válido solo en la medida en que el que otorga tiene la clave para definir quien merece tal distinción. En otros términos, el sistema clánico requiere de un centro de acreditación de las pretensiones clánicas, y ese centro debe estar por encima (y por definición por encima) de cualquier otra instancia acreditadora.

El sistema absolutista anterior a 1809 proporcionaba precisamente esta estabilidad o arbitraje final entre las pretensiones de los linajes y les daba a cada uno, así como a cada uno de sus miembros un "ordo" resistente y sólido en el cual la tarea del reconocimiento quedaba abreviada y asumida estatalmente. El honor, aunque siempre disputable (la querrela puntillosa por el "honor" era una ocupación obsesivamente central en la vida diaria de las elites absolutistas y de sus inmediatas sucesoras hasta entrando el siglo XX)<sup>28</sup>, era un sistema de coordenadas manejables que

27 Adam Smith: *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*; Biblioteca de Economía N° 8; Barcelona; Orbis; 1983.

28 Ver Carmen Anhalzer: *Marqueses, Cacateros y Vecinos de Portoviejo: Cultura Política en la Presidencia de Quito*; Universidad San Francisco de Quito/Abya Yala; c. 1997.

permitía "saber quien era quién" y daba pautas algorítmicas sobre el proceso de "hacerse alguien".

Ahora bien, el problema de la estabilidad de las elites Ecuatorianas, radica, a mi entender a una serie de quiebres y desfases entre el habitus estamental/familiar y las condiciones "objetivas" de su reproducción. En primer término, al ser arrojada la economía moral del gremialismo en el maelstrom de la economía política-mundo, se le hace imposible estabilizar el valor y función relativa de los gremios. Las relaciones técnico-funcionales entre estos se hacen tremendamente azarosas, cambiantes y agitadas. En suma ya nadie puede saber cuál será la relación técnico-funcional precisa que llevará a cabo con otros gremialistas, cuyos propios oficios y labores se ven sacudidos por la volatilidad de la revolución tecnológica endógena de la producción burguesa. La escala de prelación y la articulación funcional de los grupos profesionales y co-legiales con los demás y consigo mismos se hace extremadamente deleznable y ya no puede dar firmeza a estrategias confiables de reproducción de la identidad o de las concepciones del propio y justo valor o "dignidad".

La historia tormentosa de la acreditación del valer profesional, la desesperada búsqueda de consolidación y personería jurídica, el continuo moverse del

piso en el que se asientan las reclamaciones de valor funcional dan testimonio de esta imposibilidad de sostener el orden desde lo gremial. En realidad este problema fue confrontado por todas las sociedades en transición hacia la economía política, más las soluciones fueron variables. Para Smith se trataba simplemente de disolver el principio estamental y dar paso a una organización de las relaciones funcionales de intercambio en el ámbito del "individuo desnudo" en el mercado<sup>29</sup>. En el caso Ecuatoriano, se ha recurrido al estado como campo de batalla que debe dar lugar a una resolución de la inestabilidad funcional de las corporaciones y grupos de estatus. El problema es que el propio Estado está armado como una arquitectura de gremios y la inestabilidad gremial se le trasmite inmediatamente<sup>30</sup>.

De esta forma, el elemento putativamente estabilizador no hace sino reproducir la inestabilidad de sus componentes. Carece, por tanto de un principio de articulación diferente que pueda arbitrar sobre las demandas y los "desperfectos" del volatilizado sistema de relaciones inter-corporativas. En algunos países europeos y asiáticos, este problema pudo resolverse mediante el arbitrio de la constitución de una burocracia centralizada que adquirió independencia frente a las corporaciones y grupos

29 Adam Smith; *Op. Cit*;

30 En el Ecuador, las instituciones estatales, son, con enorme frecuencias, meras agencias y proyección de intereses gremiales. El Estado, en realidad, es tan solo una simulación, que en realidad encubre el poder particular gremialista que utiliza los aparatos gubernamentales para controlar áreas segmentadas de competencia y jurisdicción, bajo la apariencia de "publicidad".

de estatus, lo cual a su vez le permitió arbitrar entre ellas "como tercera parte", o bien, simplemente reemplazarlas en sus funciones de dominación socio-políticas, sometiéndolas a la férrea lógica de una "clase universal" (tecnocracia estatal)<sup>31</sup>.

En Ecuador esto no ha ocurrido, como lo atestigua, precisamente la imposibilidad que han encontrado los proyectos estatalizantes para construir cuerpos de servidores públicos y de profesionales de la política capaces de anteponerse a las fraternidades gremiales. El sistema de la administración pública, al menos en lo que no tiene de familiar y nepotista, opera como sistema de agencias "colonizadas" por las corporaciones gremiales; y como burós públicos de los intereses estamentales. Por tanto, el Estado se halla anclado en las arenas movedizas que la economía política extiende debajo de los pies del estamentalismo y es incapaz de construir desde sí y en su seno un principio de articulación ordenamiento y disciplina de un eventual cuerpo de dirigentes políticos nacionales.

En cuanto al sistema de acreditación familiarista, éste explotó por su copa a raíz de la independencia. Un sistema de honor y lealtad familiar sin el áncora de una cúpula dinástica y absolutista, que-

da sometida también al azar de la incertidumbre de origen y de destino. En otras palabras, las relaciones inter-familiares y el arbitraje ente sistemas de linaje se hace bajo condiciones de "estado de naturaleza" (en el sentido Lockeano del término: no como caos irremediable, sino como orden anárquico basado en la auto-ayuda)<sup>32</sup>. Pero un orden así constituido es obligado a continuas revisiones, a interminables querellas y a una fragilidad congénita de los mecanismos de adjudicación de reclamaciones tanto materiales como de honor y puntillo protocolar.

En estas condiciones en que la jerarquía patrimonialista carece de tribunal último, los linajes quedan librados a sus propios medios para validar sus precedencias y sus reclamaciones de posición y acceso a capital social y material. De esta forma, las destrezas interactivas, las astucias, los arbitrios y la capacidad de organización de las violencias se hacen centrales. Esta centralidad convierte a los patrones de mafia ("capos de linaje") en verdaderos y frenéticos empresarios del capital social<sup>33</sup>; que deben continuamente renovar su acceso (siempre en peligro) a las llaves que permiten abrir el cofre del mecenazgo cívico y hacer circular la lealtad, que es la base de su poder.

31 Max Weber ha tratado con especial énfasis el proceso de formación de un estamento estatal profesionalizado que permite a las instituciones públicas emanciparse de los intereses particulares. Max Weber; "Poder Burocrático y Liderazgo Político"; en Max Weber: *Escritos Políticos*; Joaquín Abellán (ed); Alianza Editorial; Madrid, 1991.

32 John Locke; *Second Treatise on Government*; Indianapolis; Hachett Publishing Co.; c. 1980.

33 Para un examen del concepto de "capital social", ver Pierre Bourdieu y J.P. Passeron; *Reproduction in Education, Society and Culture*; London, Sage Publications; 1990.

El sistema familístico opera, pues, en una zona de incertidumbre muy alta, pero, si a esto se acompaña la inestabilidad funcional que presiona sobre las jerarquías gremiales, tendremos un sistema de producción y reproducción de orden y liderazgo altamente inconsistente y "abierto" al continuo desafío de recién llegados. En un mundo donde no hay "nobleza", ni estirpe garantizada dinásticamente y los títulos de prestigio, valor y fortuna están brutalmente condicionados a lo rudamente realizativo, a las habilidades y arbitrios de los empresarios de la lealtad, y en donde las relaciones funcionales no tienen tampoco un árbitro externo, el estado y las elites pierden toda capacidad selectiva y de filtraje. El Estado es una fortaleza llena de brechas y goteras, en la cual pueden penetrar casi a su antojo hordas de mendicantes, aventureros y filibusteros, precisamente los "pícaros" a los que hacemos referencia. El orden estamental vio quebrarse su columna vertebral y sus contrafuegos en 1809; desde entonces, lejos de encontrar otros principios de funcionamiento, ha intentado seguir su camino más sin los soportes que hubiesen podido darle coherencia.

En los sistemas patrimonialistas y estamentales, la crisis del sistema no es enfrentada por la "revolución", en la

que un grupo de clases subalternas y elites periféricas desafían y reemplazan a los viejos bloques de poder<sup>34</sup>. La crisis típica de un orden estamental/patrimonial se resuelve por medios más patriarcales que jacobinos: mediante la circulación de las elites<sup>35</sup>. Mas las nuevas elites y los desafiantes de extra-muros, no provienen del interior del sistema establecido de precedencia, sino que son típicamente del elementos extranjero, del descastado (Los "Taurus" de Urbina; los "macheteros" de Alfaro; la "chusma" velasquista, etc.), del desanclado en los sistemas de reproducción rutinarios de las elites, en suma del "Lazarillo de Tormes" o de los Bonapartes de pacotilla que pueblan el tragicómico anecdotario de la renovación política local.

Es aquí donde entra en acción el "lumpen". En un sistema crónicamente desestabilizado de circulación del poder, el ascenso político y social, reviste el carácter de aventura, de "hazaña" azarosa, de astucia y de seducción por parte de quien solo tiene su habilidad y ante quien no se antepone nada distinto que pueda resistir a la habilidad. Es exactamente aquel mundo que ha perdido lo que Burke llamó "las afinidades del corazón" que consolidan largas relaciones de respeto, confianza y jerarquía "naturales", en las que cada cual

34 Theda Skocpol; *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*; New York; Cambridge University Press; 1979.

35 Vilfredo Pareto; *Compendium of General Sociology*; Guido Farina (ed); Cap. IX; University of Minnesota Press; 1980. Caetano Mosca también ha desarrollado un estudio ya clásico sobre la "circulación de las elites": Caetano Mosca; *La Clase Política*; selección e introducción de Norberto Bobbio; México, Fondo de Cultura Económica; 1992. para una visión crítica de las teorías de este tipo, Peter Bachrach; *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*; Buenos Aires; Amorrortu; 1967.

reconoce su lugar y alcanza, incluso en la modestia, una respetabilidad inclaudicable<sup>36</sup>. Una sociedad estamental consolidada posee muchas y efectivas barreras para morigerar la carrera del "pícaro" (que es posible reconocer tras la figura decorosamente presentada por Burke del "hombre nuevo", del "parvenu" que se abre paso a fuerza de su destreza)<sup>37</sup>, que de otra forma sería fulgurante y Fujimorista. Una sociedad burguesa propiamente armada obliga a la astucia y a la viveza a seguir caminos disciplinados por la brutal competencia del rendimiento y de la eficacia, y la orienta a través de formas de ordenamiento altamente racionalizadas y racionalizantes.

La sociedad Ecuatoriana parece carecer de los dos tipos de mecanismos: ha perdido los contrafuegos funcionales y dinásticos del absolutismo, sin por ello ganar las disciplinas racionales y sistémicas propias del mundo burgués. En la anarquía estamental-familiar las puertas al paso de la picaresca están abiertas, y las rutinas mismas del poder se hacen cotidianamente picarescas. El estado se convierte en un carrusel cada vez más veloz de astucias, confusión en la cual ya no es posible distinguir siquiera a los que han estado en el juego por más tiempo y por tanto han podido adquirir al menos el aire del "savoir faire". Por tanto, en este tipo de contexto es preciso entender que una mejor redondeada comprensión de la política, significa adentrarse en la lógica de la

aventura y del aventurero, entender los mecanismos y dispositivos a través de los cuales se construye, progresa y tiene éxito el lance y el entramado de oportunidades que hace posible cada carrera "aventurera", define sus probabilidades de éxito y explica las maniobras "típicas" de semejante trayectoria.

La "picaresca" ofrece un menú de tácticas y de procedimientos típicamente asociados a la forma de hacer política del "lumpen"; en la medida en que poder se halla impedido de desarrollar formas estabilizadas, tampoco logra estabilizar una "clase política formal", y tiende a convertir a todo su elemento humano en "lumpen" advenedizo, que funciona, por tanto, con la pragmática propia del Buscón. Ahora, en esta situación, la pragmática marginal, in extremis y desesperada del Lazarillo, se convierte en norma y hasta en paradigma. La "normalidad" se invierte: lo extramural, anecdótico y descentrado se hace sinónimo de lo habitual y de lo predecible, mientras que las rutinas generalmente asociadas al funcionamiento de poderes racionalizados, o al menos tradicionales, ancestrales, etc. se presentan como extravagancia, aberración o excentricidad.

### **Volviendo a Casa: La Sociedad Patriótica Como Sociedad Aventurera.**

En las páginas anteriores se han esbozado ciertas consideraciones que intentan dar cuenta de prácticas políticas

36 Edmund Burke; *Thoughts on the Causes of Present Discontent*.

37 Ver: Leo Strauss y Joseph Cropsey; *History of Political Philosophy*; pp 687-709; University of Chicago Press; 1987.

difundidas en el sistema político Ecuatoriano. En especial se ha intentado dar un enfoque peculiar a la respuesta de la pregunta referente a las raíces y causas de la frecuencia y facilidad con que personal político advenedizo es capaz de adquirir gran importancia y posición dentro del aparato gubernamental y dentro del sistema de elites civiles de este país. No solo se ha intentado explicar la presencia de ciertos rasgos inherentes a la pragmática del poder, sino que también se ha procurado dar cuenta de la "repetición compulsiva" que hay en su aparecer y reaparecer en diferentes encarnaciones y avatares a lo largo de una historia cíclica y repetitiva.

La carrera política del Presidente Lucio Gutiérrez y de "su" Sociedad Patriótica puede ser vista como una buena instancia de lo ya discutido. Los elementos están allí: el fulgurante ascenso, la incapacidad de la "fortaleza" socio-estatal para resistirlo, la debilidad de los contrafuegos levantados contra la irrupción de los advenedizos (Gutiérrez podría ser bien descrito como un "hombre nuevo" en el sentido Burkeano), la praxis familiarista y corporativista llevado a paroxismos de obvedad, la trama de carácter aventurero de su historia y de su biografía política, su propia marginalidad geográfica, social y económica, la extracción y reclutamiento de sus seguidores, la evidente y predecible volatilidad del sujeto político que encarna, y, por último, pero no de menor importancia, las estrategias y arbitrios maquiavé-

licos que lo terminan uniendo a las familias y patriarcados más estabilizados a los que, repitiendo el gesto y la maniobra ancestrales de los Flores, los Robles, los Plaza, los Febres Cordero o los Bucaram, se trata ligar y en los que busca apoyar la reproducción de sus propias redes clientelares.

Gutiérrez llega al poder aliado al movimiento indígena Ecuatoriano, pero es significativo que, tan pronto se hubo asegurado alianzas alternativas de tipo "patronal", se apresuró a defenestrar a sus compañeros de ruta indígenas. Es necesario, por fin, ocuparse, aunque sea preliminarmente, de la racionalidad de esta alianza, así como de la ruptura que le dio fin.

Pretendo sugerir que el movimiento y la organización comunal indígena son el resto más sólido y el remanente mejor estabilizado del proyecto absolutista en el Ecuador. Las actuales comunidades andinas (las amazónicas son harina de otro costal y su etnosíntesis es más reciente), son la criatura aún hoy del proyecto Toledano del siglo XVI<sup>38</sup>. Las identidades que defienden y las bases éticas del status al que se remiten, son la última defensa y supervivencia del proyecto absolutista imperial en el Ecuador.

Un análisis de las demandas y de la auto-construcción identitaria del movimiento de las minorías indígenas revelan que se trata de un intento de reestablecer el fuero comunal/estamental del absolutismo, despojado, eso sí, de las inhabilidades propias de la "capitis di-

38 Diana Bonnett Velez; "Las Reformas de la Época Toledana (1569-1581): Economía, Sociedad, Política, Cultura y Mentalidades"; en Enrique Ayala Mora (coord.) *Historia de la América Andina*; Universidad Andina Simón Bolívar; vol. 2; Quito; 1999.

minutio" tutelar impuesta por la Corona y de la civilización hipano-católica<sup>39</sup>. En realidad, el movimiento indígena se lanza en contra del orden establecido, por ser una negación del "ordo" corporativo comunal y por amenazar su disolución. El fin de la heteronomía encarnada en la hacienda, que hacía del indio deudo infantilizado de la familia patronal, dejó disponible al pueblo nativo, para recaer sobre sus tradiciones comunales Toledanas y buena parte de su lucha se centra en la reconstitución de ese tejido legalmente reconocido que la república volatilizó en el gamonalismo feudal.

El movimiento indígena representa el esfuerzo de los indígenas por levantar su propio "standestaat" (su lugar en un orden estamental), emancipándose de la tutela patronal, en un pie de mayor igualdad. Esto implica un retorno sobre la idea de los desarrollos de los "iguales diferentes", o sobre una dicotomía democratizada entre la "república de indios" y la "república de blancos"<sup>40</sup>.

Semejante latente proyecto, empero, tiene contradicciones fundamentales con la política del "lumpen". El "lumpen" apela precisamente al desarraigo, a la excentricidad, a la disolución de todo lazo previo al vínculo con el condottiero, con sus agentes, válidos y panaguados. La retinue del jefe "lumpen" debe ser el crisol y matriz sociológica excluyente del grupo aspirante al poder. La retinue solo se afianza sobre la tierra arrasada de toda otra pertenencia. Para

que los indígenas pudiesen ser admitidos en el círculo de la Sociedad Patriótica (o del Roldosismo, o del Social Cristianismo), deberían precisamente renunciar a su pétrea solidez post-Toledana, deberían autodisolverse en clientela, convertirse en una colección de individuos u hogares "disponibles" como satélites y deudos del caudillo y de su familia ampliada.

El proyecto político del Gobierno para con los indígenas solo puede basarse en la desintegración comunal y en la reconstitución del indígena como cliente político-electoral. Para ello sería necesario descentrar al indio de su estatus estamental y dirigirlo hacia otras formas, más pluralistas y, en último término "lumpen" que permitan controlarlo desde la ratio picaresca. El Gutierrismo solo tiene un destino inteligible para el indio: su conversión en "lumpen" y la transformación de sus dirigentes en "pícaros". De otra forma, se mudan en enemigo arquetípico del aventurero: el movimiento indígena es en realidad un remanente de la fortaleza burkeana (emanada del absolutismo) levantada contra los advenedizos.

Se trata de una reserva de identidades por completo anti-aventureras, asentadas en la firmeza ancestral de un habitus tradicional que se ha afianzado como supervivencia misma, como lo único no trastocado por la "república de los bandidos". Por tanto, la ruptura entre la Sociedad Patriótica y el movimiento indígena no debe ser vista ni co-

39 Manuel Burga; "Noblezas Indígenas y Actitudes Anticoloniales"; en Enrique Ayala Mora (coord.); *Op. Cit.*

40 *Ibid.*

mo resultado de discrepancias ideológicas o cosmovisiones incompatibles (al menos no única ni principalmente), sino como resultado de una contradicción estructural verdaderamente antagónica.

El comunismo indígena es –si algo en Ecuador puede serlo– la antípoda de la racionalidad “lumpen”, y el indio es lo contrario al pícaro. Mal puede haber la más mínima concertación práctica entre estas dos formas de vida y de identidad tan opuestas. Sin embargo, el movimiento indígena es vulnerable en cierta forma a la seducción del aventurero. Esto tiene que ver con algunos rasgos de la formación de las obligaciones interpersonales en el mundo comunal, que se hallan vinculados a la naturaleza de los lazos de lealtad resultantes que se tejen en semejante contexto.

En efecto, la delegación o alienación de la propia voluntad que el seguidor hace frente a su dirigente puede tener muchas modalidades. El vínculo de representación propio del republicanismo democrático tiene distintas variantes internas, por no ir más lejos. Sin embargo, si salimos de la órbita ético-psicológica del liberalismo electoral, encontraremos la presencia de otras formas, aún menos acostumbradas de transferencia (o “tradición” de sí)<sup>41</sup>.

Una de estas relaciones o formas vinculantes – y que diverge fundamen-

talmente de la relación re-presentativa) es la que he deseado llamar relación de **encomendación**.

Este tipo de vínculo debe ser explicado: en la relación de *encomendación*, un sujeto presumiblemente más fuerte o en condiciones de ser providente, asume la “cura” de otro que se entrega a cargo o como “carga” del encomendado. El supuesto fundante de tal vínculo es que el uno: el curador o encomendado posee potencias personales o recursos inconmensurables con los del encomendado. En el orden absolutista, el desvalido (el indio en América) es puesto al cuidado de un representante del poder o de la civilización investida de las potencias propiciadoras. En todo caso, tal vínculo podía darse privadamente entre personas particulares, dejando de lado incluso la sanción de la autoridad. El débil, se pone bajo el cuidado del fuerte, se entrega a éste y se consagra a éste. El potente (potentado) asume como carga al débil y se compromete con el conjunto de su existencia, con este ser humano y en su patética totalidad de menesteroso. El acto de entrega de sí, implica una noción de representación análoga a la curaduría de un menor. En todo caso, supone, aunque sea técnicamente, una dación recíproca de cada cual, una especie de donación del yo, que no por asimétrica es menos bi-

41 Una mejor comprensión del vínculo político entre los electores y los líderes político partidistas parecería requerir una fenomenología de la relación inter-personal (real e imaginada) entre estos dos agentes. En general, se asume la realidad de la concepción normativa y prescriptiva de la “representación”, pero no se ha explorado los sentidos vivenciados que tiene en la praxis para los involucrados, así como tampoco las consecuencias de esta vivencia sobre el funcionamiento de los marcos institucionales “realmente operantes”.



lateral: el poderoso queda tan obligado como el débil, aunque la naturaleza de las obligaciones discretas en que el tratado se plasma sea muy diversa.

Esta relación de cura, es, de todas formas susceptible de un tratamiento voluntarista: implica una decisión y un deseo autónomo del yo de darse en cura a otro yo. Asimismo, implica el deseo consentido de adoptar por parte del potente. El curador asume la representación del mejor interés del que se pone a su cargo y este último descansa del peso de la propia voluntad en la presuntamente benévola voluntad del otro. En la ética de la representación burkeana; yo confío ante todo en la pericia práctica, prudencia y en la moralidad el representante (virtudes o complejo de virtudes descritas en la noción de "phronesis" aristotélica<sup>42</sup>). En la encomendación espero todo de la "buena voluntad" del protector. Mi confianza descansa más bien en una presunción de afecto o buena disposición emocional por parte de quien me recibe. En la representación burkeana, el representante recibe de mí una confianza, en la encomendación el representante me recibe a mí y me toma en mi corpórea biografía más allá aún de mis intereses, que en este caso son tan solo abstracciones de mi existencia concreta. En la encomendación mi mérito y derecho está en mi necesidad, en la representación, en cambio, radica en mi voluntad y en mi voluntad de enajenarla en el otro.

Es posible sostener que en el mundo indígena existe la praxis de este tipo de

relación representativa. En todo caso se trata de un aprendizaje que probablemente se remonta a los clientelismos cacicales ancestrales, resignificados a posteriori en el orden Toledano y en sus derivaciones. De ser esto así, los movimientos de aventureros, entre los cuales la Sociedad Patriótica es solo la manifestación más reciente, podrían utilizar las asimetrías de poder y recursos para "enganchar" a las poblaciones indígenas en relaciones del tipo señalado, rompiendo la representación indígena politizada de manera republicana (por ejemplo a través de la actuación de movimientos como Pachakutik). En cierta forma esto puede implicar una combinación de la restauración de la hacienda aunque ya desvinculando esta institución de su base agraria territorial, y más bien dándole la existencia abstracta de un tipo de relación interpersonal, liberada de su forma contingente de unidad productiva ligada al suelo. Puede también tomar la forma de una disolución comunal a ser reemplazada por las relaciones contingentes, fungibles y aventureras de la picaresca, o en todo caso, podría encaminarse hacia la des-comunalización del indígena (lo cual no tiene necesariamente nada que ver con su "aburguesamiento individualista").

En todo caso, los resultados de esta práctica que combina el lazo "protector" de la encomendación con la disolución picaresca y con la heteronimia de la familia clientelar, puede verse en la constitución de los mundos populares de la Costa Ecuatoriana, y en especial

42 Aristóteles: *Ética Nicomaquea*; Biblioteca Clásicos Gredos N° 89; Madrid; Editorial Gredos; 1993.

en el entorno del Gran Guayaquil. En este espacio social, las sociedades aventureras han logrado una total desintegración de cualquier núcleo de identidad estamental indígena o comunal-popular. La comunidad proletaria se constituye integralmente como clientela de los empresarios de la política, y como corte de deudos bajo cura de los capitanes barriales<sup>43</sup>. No es por nada que en la Costa Ecuatoriana la descomunalización de los indígenas se logró muy tempranamente y se tradujo en su atomización individualista como "montubios" sueltos y luego como menesterosos urbanos<sup>44</sup>: ejército disponible de clientes prestos a entrar en el juego oportunista de los "condotieros": No es imposible (aunque aún es remoto) pensar en la posibilidad de que la Sociedad Patriótica termine siendo un posible conducto a través del cual los "lumpen" pueblerinos puedan intentar reconstituir en la sierra andina las mismas condiciones de desintegración de la *gemeinschaft* étnica, para reconstituir a sus elementos desgajados, bajo la forma de "banda" o de retinue de aventureros.

Es sintomática, en todo caso, la relación que tiende a establecer la Sociedad

Patriótica con los empresarios políticos de la Costa. No sería extraño que se avanzara hacia una especie de "repartición feudal -territorial" del país, donde el PSC controlaría Guayas, el PRE el resto de la Costa y la SP quedaría a cargo de la Amazonia y la región andina. En la historia de las formaciones feudales, estos arreglos entre capitanes mafiosos no son raros, y aunque sujetos a roces y reacomodos violentos ocasionales, en general, resultan bastante estables y difíciles de romper. La lucha en contra de la reticulación mafiosa registra pocos éxitos en la historia conocida de la humanidad.

Es preciso poner punto final aquí a estas reflexiones. Ellas tienen un horizonte apenas ensayístico y están sujetas a ulterior refinamiento, confirmación y precisión. No avanzan más allá de un esfuerzo por iluminar desde otro lado, la praxis política y su circunstancia presente, visto al menos desde la actual aventura gubernamental. En todo caso, parece flexibilizar nuestros análisis de la política y darle una ductilidad que solo podría conseguirse andando por los caminos de conceptos menos manidos que los que de rutina empleamos.

43 Amparo Menendez Carrion; *La Conquista del Voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós*; Quito; Corporación Editora Nacional; 1986.

44 Maritza Arauz; *Pueblos de Indios en la Costa Ecuatoriana: Ipijapa y Montecristi en la Segunda Mitad del Siglo XVIII*; 1999



**NUEVA  
SOCIEDAD**

[www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

**188**  
Nov-Dic 2003

Director: Dietmar Dirmoser  
Jefe de Redacción: S. Chejtec

## Mercado, Trabajo y Medio Ambiente

COYUNTURA: **Roberto Laserna**. Bolivia: entre populismo y democracia. **Eduardo Gudynas**. Conferencia de Cancún. Jugando con el comercio global.

APORTES: **John Saxe-Fernández**. La presidencia imperial en México. Globalización y seguridad. **Paz V. Millet**. El Grupo de Río en el escenario internacional.

TEMA CENTRAL: **Sérgio Costa**. Derechos humanos en el mundo posnacional. **Diego López**. ¿Derecho del trabajo o derecho del empleo? La nueva función de la legislación laboral y la reducción de los derechos en el trabajo. **Henri Acselrad**. Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. **Ingo Gentes**. La gestión ambiental. ¿Imperativo ecológico o propiedad privada? Algunas experiencias del caso chileno. **Miriam Affle**. El debate inconcluso entre libre comercio y cuidado ambiental. A 10 años de la firma del Tícan. **José Sánchez Parga**. Razón de Estado, razón de mercado. SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: [nuso@nuevasoc.org.ve](mailto:nuso@nuevasoc.org.ve); [nusoven@nuevasoc.org.ve](mailto:nusoven@nuevasoc.org.ve).

# Globalización digital

## Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía<sup>1</sup>

Dr. Mario González Arencibia  
MCs. Idelsi Martínez Ungo

*"Injértese en nuestras repúblicas el mundo; pero el tronco ha de ser el de nuestras repúblicas".<sup>2</sup>*

José Martí

**A** medida que avanzan los años del siglo XXI, se continúan multiplicando las referencias puntuales y los análisis de distinta profundidad sobre el impacto que tienen las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad (TIC), y se acentúa al mismo tiempo, la diversidad de perspectivas desde las cuales se aborda el tema. Los orígenes, las causas mediatas e inmediatas, los contenidos profun-

dos y los desenvolvimientos posibles de este fenómeno, son estudiados desde todo tipo de marcos teóricos y metodológicos, dando por resultado un verdadero mosaico de escenarios presentes y futuros de funcionamiento de la sociedad. Es tan así que ya hoy se habla de una sociedad digital cuyo componente des-cansa según autores en la denominada cibernación ó nación cibernética.<sup>3</sup>

- 
- 1 Trabajo enriquecido por los criterios de miembros del departamento de Marxismo de la Universidad de las Ciencias Informáticas, La Habana Febrero 13 2003. ( Luis Angel Pino Alvarez, Pablo Brooks Lorains, Raúl Osvaldo Espinosa Reyes, Angel Bonancio Grave De Peralta Arbella, Juan Sánchez Rosado, José de Jesús Suárez Méndez, José Ramón Pérez Medina, Jorge Luis Russiel Infante, Reinaldo Sabas Moys y Francisco Andrés Cano Alonso).
  - 2 José Martí. Nuestra América. Obras Completas, tomo 6 Editora Nacional de Cuba, la Habana 1963 p. 18.
  - 3 Viene de la palabra compuesta inglesa cybernation, esta categoría cibernación sirve para definir una nación cuya comunicación de creencias e ideas filosóficas, mantenidas en común, se efectúa por medio de Internet o de otros mecanismos semejantes. Esto se define en el denominado ciberespacio, un mundo en el cual las fronteras físicas o nacionales se vuelven irrelevantes. Neil Barret. El Estado de la Cibernación. Consecuencias culturales, políticas y económicas de la Internet. (Traducción de Joaquín Adsuar) Flor de Viento Ediciones, S. A. España 1998 p. 17

En este artículo veremos sólo una pequeña parte de ese mosaico, limitándonos a explorar el análisis que vincula directa o inversamente a un documento muy reciente asumido como declaración final en el Primer Congreso ONLINE del Observatorio para la Cibersociedad de la RED IRIS en España en septiembre 2002, cuya propuesta central gira en torno al siguiente tema: **Manifiesto Por el Ejercicio de una Ciber ciudadanía Activa, Responsable y Comprometida**.<sup>4</sup> Según esto el objeto de esta investigación es asociar dicho análisis con algunas de las políticas que se han estado negociando o ya aplicando en el terreno del denominado tercer entorno<sup>5</sup> y extraer de allí conclusiones referidas a las implicaciones que podría tener asu-

mir las propuestas que en el mencionado **"Manifiesto"**<sup>6</sup> se presentan, observando los mitos y realidades que involucra la denominada sociedad digital.

El término **sociedad digital** es aquel nivel de desarrollo social donde la informática basada en la lógica binaria juega un papel paradigmático y definidor, mediante procedimientos regulados a partir de la lógica binaria, extrapolándose a todos los niveles de la vida cotidiana. Sin embargo, también es interesante referirse a la misma como aquella sociedad donde la acción física sobre el mundo pasa a ser sustituida por la **mística del mando a distancia**, que permite ejercer un poder sobre los objetos tecnológicos sin necesidad de tocarlos o, al menos, con solo apretar un botón.<sup>7</sup>

4 Este documento fue asumido como declaración final en el Primer Congreso ONLINE del Observatorio para la Cibersociedad de la RED IRIS. España septiembre 2002. <http://cibersociedad.rediris.es/congreso/declaracion.pdf>.

5 El tercer entorno (E3) no sólo es Internet, ni mucho menos la World Wide Web. Las TIC que posibilitan la construcción de E3 son el teléfono, la radio-televisión, el dinero electrónico, las redes telemáticas (descentralizadas y abiertas como Internet, pero también centralizadas y cerradas), las tecnologías multimedia (CD-Rom, DVD, etc.), los videojuegos y las tecnologías de realidad virtual. Para ilustrar sencillamente lo que es el tercer entorno, cabe decir que, así como un ordenador tiene unos periféricos, el tercer entorno está formado por todos los ordenadores conectados a redes telemáticas más sus diversos periféricos, incluyendo teléfonos, televisiones, tarjetas de crédito, sistemas de memorización, almacenamiento y procesamiento, grabadoras, impresoras, micrófonos, videocámaras, etc. E3 es un nuevo espacio social en fase de emergencia, construcción y expansión, tanto material como social y mental. La globalización electrónica no sólo implica un cambio tecnológico, sino también una transformación social, cultural y mental. E3 no sólo es un nuevo medio de información y comunicación, sino un nuevo espacio para la acción y la interrelación entre las personas físicas y jurídicas a través de las TIC. Además de transformar la información y las comunicaciones, E3 supone un nuevo espacio para la acción humana. Ver: Javier Echeverría Impacto Cultural, Social y Lingüístico de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). [http://www.campus-oei.org/tres\\_espacios/coloquio8.htm](http://www.campus-oei.org/tres_espacios/coloquio8.htm).

6 El entrecorillado es nuestro a partir de considerar que este documento es más un decreto que un manifiesto.

7 Javier Bustamante Donas. Dilemas éticos en la sociedad de la información: apuntes para una discusión. Disponible en: <http://www.argumentos.us.es/discusio.htm>.

El sentido de esta argumentación apuntará a identificar dos tipos de asociación en el marco de la llamada sociedad digital: por un lado, se parte del criterio que la propuesta acerca de una ciudadanía generadora de convergencias, y las políticas que de ella se han venido desprendiendo, se corresponden con la minimización de las preocupaciones por el desarrollo y con la devaluación de los esfuerzos dirigidos al logro del mismo; por otra parte, se sostiene que el reconocimiento de que la globalización digital se desenvuelve acentuando divergencias expresadas en la brecha digital, empuja a una reevaluación de las políticas nacionales e internacionales en cuanto a la propuesta homogeneizadora de la sociedad digital. La idea sería que cualquier análisis en esta dirección debe ir encaminado a solucionar o atenuar cualquier divergencia, y en particular aquellas dirigidas a asegurar el desarrollo social en todas las esferas de la vida social.

Cabe aclarar que la postura general de los autores de este trabajo se corresponde con la segunda de esas asociaciones antes identificadas, considerándose que la globalización digital hasta ahora se desenvuelve no sólo acentuando divergencias como la brecha digital a todo nivel, sino llevando al extremo la polarización digital y social; a la vez que impone, gracias al dominio informático de unos sobre otros, patrones culturales homogeneizadores.

En este artículo se identifican algunas de las evidencias y de las previsiones sobre las realidades y mitos que involucra el mencionado *"Manifiesto"* en lo que respecta al ámbito digital. Para realizar este análisis se centra la aten-

ción, en cada uno de los puntos que conforman el cuerpo teórico del *"Manifiesto"* y en las previsiones que sobre la sociedad digital existen. Ello indudablemente permite avanzar en una valoración acerca de la realidad que puede deparar la propuesta globalizadora digital en particular para las sociedades del denominado Tercer Mundo.

En rigor las ideas que aquí se plantean, solo pretenden ser una modesta contribución a la divulgación y al debate de un tema, que por su importancia para la toma de decisiones en la práctica política de cualquier país, *necesita un estudio constante*. A lo más que se aspira es a haber esbozado los contornos generales de la mencionada propuesta de globalización electrónica y por tanto, a presentar un mapa tentativo cuya función sea la de alentar análisis posteriores y estimular su exploración más a fondo.

### **Generalidades del concepto ciudadanía**

El debate actual sobre ciudadanía indica que este concepto está siendo cuestionado por nuevas realidades, en lo que intervienen múltiples factores como: el acelerado proceso de globalización acompañado de un inminente fenómeno de multiculturalidad y de un amplio margen de migraciones, en ello ha tenido un impacto particular la globalización digital bajo el influjo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estos hechos han contribuido a la aparición de interrogantes en torno a la presencia del Estado-nación como componente organizador de la realidad nacional. Ello se ha expresado en el movimiento de integración en la

denominada Unión Europea. La propia necesidad de un desarrollo sostenible que garantice la protección del medio ambiente ha sido otro factor complementario de repensar el concepto de ciudadanía.

La idea es que el concepto ciudadanía referido a un territorio dado, está siendo sometido a **nuevas visiones críticas** que incorporan la realidad local, nacional y transnacional. Esto se despliega en un contexto de pluralidad cultural, dominado o caracterizado por inmensas desigualdades sociales que atentan contra la unidad de las comunidades y fracturan las relaciones sociales. Ello sin lugar a dudas exige la toma de conciencia de un ciudadano responsable, activo y comprometido con su entorno social.

Una excelente clasificación de **diferentes visiones** presentando la pluralidad del concepto ciudadanía es realizada por la autora Flor A. Cabrera Rodríguez,<sup>8</sup> cuyos supuestos hacen ver el mismo como lo concreto, es decir como la síntesis de múltiples determinaciones, los cuales apuntan hacia lo que la autora denomina como educación para la ciudadanía, dichos basamentos se listan a continuación.

- **Ciudadanía cosmopolita:** término introducido con el fin de señalar una concepción de ciudadanía que trascienda el ámbito nacional y transnacional, esta última referida a uniones de Estados nacionales. Esta propuesta pretende superar todas

las barreras en lo particular la relación tradicional entre ciudadanía y comunidad política.

- **Ciudadanía global:** esta visión se sitúa dentro de la educación global, en ello son centrales los conceptos diversidad, equidad, interconexión e interdependencia. Según esta perspectiva, un ciudadano global se caracteriza por ser alguien que tiene desarrolladas las siguientes capacidades: es consciente de la amplitud del mundo y tiene sentido de su propio papel como ciudadano del mundo; respeta y valora la diversidad; desea actuar para hacer del mundo un lugar más equitativo y sostenible; es responsable de sus acciones.
- **Ciudadanía responsable:** enfatiza en la dimensión de compromiso social y la responsabilidad social que implica ser ciudadano. Acentúa la dimensión de identidad de la ciudadanía, como una conciencia viva de pertenencia a una comunidad que exige un conjunto de habilidades y actitudes para participar en ella, una implicación y compromiso para mejorarla.
- **Ciudadanía activa:** otorga valor e importancia al compromiso cívico, a la participación activa y creativa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos comunes.
- **Ciudadanía crítica:** esta concepción exige de ciudadanos que asuman con todas sus consecuencias una

---

8 Flor A. Cabrera Rodríguez. Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural en: Identidad y Ciudadanía. (Coordinadora Margarita Bartolomé Pina) Editorial Marcea, S. A. de Ediciones Madrid 2002 pp. 83-85.

cultura cívica. Enfatiza en el compromiso que debería tener el ciudadano por construir una sociedad más justa, participando activamente en los proyectos y experiencias de la comunidad, con un trabajo comprometido hacia posibilidades alternativas deseables. El centro de esta propuesta es que la educación en ciudadanía exige de entes más activos y con ideas más claras, interesados en participar plena y críticamente en la vida pública.

- **Ciudadanía social responsable:** distingue responsabilidades ciudadanas atendiendo a diferentes compromisos sociales; con ello se incorporan las siguientes clases de ciudadanía: a) **democrática social** como aquella que asegura la participación de todos y todas y que lucha contra el fenómeno de exclusión. b) **ambiental** que trabaja por la preservación y cuidado del medio ambiente. c) **paritaria** que exige la superación de los prejuicios de grupos, con especial referencia al género.
- **Ciudadanía multicultural:** esta perspectiva está referida a lo educativo partiendo del supuesto de que la *salud y la estabilidad de las democracias modernas no sólo dependen de la justicia de sus instituciones básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos respecto a:*
  - Su capacidad para tolerar y trabajar con personas distintas a ellos.
  - Su deseo de participar en el proceso político para promover el bien público y de apoyar a las autoridades políticas responsables.
  - Su capacidad para asumir responsabilidad personal en las elecciones que afecten a su salud y al entorno.
  - Su conciencia sobre el sentido de justicia y de compromiso con una distribución equitativa de los recursos.
- **Ciudadanía intercultural:** esta posición asume un paso más allá que el reconocimiento del multiculturalismo (como existencia de un mismo espacio de culturas que se reconocen como diferentes). Propone la noción de una ética ciudadana intercultural que se apoyaría en cuatro elementos básicos:
  - No asimilar las culturas dominantes sino posibilitar que conserven su adhesión a identidades culturales diversas.
  - No recrearse en la diferencia por la diferencia, sino asegurar una convivencia auténtica, ya que las diferencias pueden ser expresión de la autenticidad personal y cultural, pero no toda diferencia es respetable.
    - Respetar la elección de las personas a elegir su identidad cultural.
    - Valorar la comprensión de las otras culturas como medio para comprender la propia.
- **Ciudadanía diferenciada:** utiliza el marco de las sociedades multiculturales para pronunciarse por una ciudadanía que tome en consideración la cultura, identidades y derechos de los distintos grupos culturales de la sociedad. Esta posición afirma que en las sociedades modernas la diferenciación en grupos es un proceso inevitable, si bien denuncia



que algunos de esos grupos son grupos privilegiados, mientras otros están oprimidos.

- **Ciudadanía económica:** dicho enfoque está referido a la "*empresa ciudadana*" el cual pone de relieve otro importante espacio desde donde hacer ciudadanía y formar en ciudadanía. En la cuenta de resultados de las empresas están apareciendo los bienes intangibles que pueden ser de muy diverso tipo, desde un clima laboral armónico y solidario hasta asumir la responsabilidad social por el entorno.

Las contribuciones que se han expuesto son expresión del concepto de ciudadanía como lo concreto, las mismas apuntan elementos que en su conjunto conforman el concepto como la unidad de lo diverso. Del análisis de estas concepciones la autora **Flor A. Cabrera Rodríguez**, en su excelente artículo sobre: "*Una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural*", extrae ciertos perfiles de pensamiento válidos a los efectos de este trabajo, cuyo enfoque integra dos componentes interdependientes pero bien diferenciados, relativos a la ciudadanía, estos se refieren a la:

a) **Dimensión política y de justicia** asociada a un *estatus legal* que exige el reconocimiento en el ciudadano de unos derechos y, también el de responsabilidades. En este caso, se habla de *ciudadanía como estatus*.

b) **Dimensión de naturaleza psicológica** asociada a una *identidad de ciudadano* que le hace sentirse parte de una colectividad con la que se identifica y se reconoce. En este caso se habla de *ciudadanía como práctica deseable o como proceso*.

El resultado es que se entiende la ciudadanía como una "relación política" entre la persona o grupos relevantes y una comunidad política, en virtud de la cual se es miembro de pleno derecho de esta comunidad. En tanto que condición legal, la ciudadanía supone un estatuto jurídico que atribuye un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales que se le reconoce a la persona en tanto que pertenece a la comunidad política.<sup>9</sup>

Por otro lado, como práctica la ciudadanía se construye mediante un proceso social donde los ciudadanos comparten valores y normas de compartimiento que permiten la convivencia entre ellos, y les dota de una identidad colectiva específica. Esto de hecho está referido al desarrollo de una conciencia de pertenencia, a una colectividad que se despliega mediante la participación y del ejercicio de la ciudadanía. En suma, la ciudadanía no sólo depende del reconocimiento de un estatus, sino que también involucra un sentimiento de pertenencia, de "*sentirse parte de*", que se construye en colectividad y a través de la participación. Hay que entender que los tres términos: *estatus, sentimiento de pertenencia y práctica o ejercicio de*

9 Flor A. Cabrera Rodríguez. *Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural* Op. cit. pp. 87-88.

**la ciudadanía** son interdependientes y se alimentan mutuamente.<sup>10</sup>

Los aspectos planteados a los efectos de este artículo permiten avanzar en varias ideas: **primero** que la ciudadanía es un proceso, y como tal, requiere de particularidades cuando se emplea como constructo aplicado a un fenómeno determinado, **segundo**, este concepto responde a la lógica interna de comunidades y países, **tercero**, no puede ser impuesta por decreto o manifiestos, necesita alimentarse de lo nacional, lo territorial y lo global donde la cultura constituye un componente vital. Esto significa que la cultura como forma de ser y hacer conocimiento adquirido actúa como fuerza socializadora capaz de transformar la sociedad. Por su dinámica la cultura es entonces agente de cambio y factor de desarrollo al comprender todo el sistema de creación del hombre tanto en lo material como en el plano espiritual, y por lo cual adquiere particular significación social como indicador que expresa el grado de dominio del hombre de las condiciones de su existencia en las distintas fases del desarrollo social.<sup>11</sup>

**“Manifiesto” por el ejercicio de una ciudadanía activa, responsable y comprometida: mitos y realidades**

“Para poder privatizar los bienes materiales, el capitalismo socializa los

bienes simbólicos, a través de la religión o de los medios masivos de comunicación que no distinguen la choza del pobre, de la mansión del rico”<sup>12</sup> Frei Betto

En el **primer punto** del manifiesto se apuesta a la “creación de infraestructuras para eliminar la fractura digital”; sin embargo este problema no puede ser reducido solo a una cuestión de infraestructura, aquí desempeñan un importante papel las posibilidades que para su creación y acceso brinda el orden social establecido, a lo que debería añadirse la necesidad de una estrategia para hacerle frente a los grandes problemas de analfabetismo e incultura que tiene la humanidad. De hecho, las sociedades democráticas necesitan ciudadanos reflexivos con respecto a los grandes problemas y temas de debates que en ellas se suscitan; ciudadanos que sepan construir su propia opinión y que participen activamente en las decisiones sociales, sujetos que sean miembros conscientes y activos de una sociedad democrática, que conozcan sus derechos individuales y sus deberes públicos y, por ello, no renuncien a la gestión política de la comunidad que les concierne, ni deleguen automáticamente todas las obligaciones que ésta impone en manos de los “expertos en dirigir”.

El **punto dos**, postula “la creación de un marco legal con un régimen de competencia comercial, sin barreras ni

10 Flor A. Cabrera Rodríguez. *ibdem*.

11 Pablo Guadarrama y N. Peregrin. Lo universal y lo específico en la cultura. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 1990 p. 87.

12 Frei Betto. Socializar los bienes materiales y privatizar el sueño. En Paradigmas y Utopías. La reformulación del proyecto socialista. Revista de Reflexión Teórica y Política del Partido del Trabajo. Diciembre 2002-Febrero 2003 No. México 2003 p. 317

proteccionismos que perjudiquen a persona o sociedad alguna". Este tipo de prácticas hasta ahora han sido muy dañinas para la mayor parte de la humanidad, en tanto han sido el mecanismo perfecto para proteger a los más fuertes, garantizando y manteniendo su ventaja sobre los más débiles, enmascarada con un alarde de libertad absoluta, que solo sirve para convertir al individuo en esclavo del mercado y las fuerzas de la competencia; y que ha generado la avalancha neoliberal que ha llevado a los países pobres a la desastrosa situación que hoy tienen y al mundo a las puertas de una gran crisis de incalculables consecuencias. En realidad esto solo favorece los intereses del gran capital. Bajo esta variante estamos ante un nuevo neocolonialismo tecnológico. Aceptar esta tendencia daría lugar a un mayor afianzamiento del capital transnacional, derivando una mayor desigualdad, dominación y dependencia por la concentración del poder financiero e informacional y de mercados por parte de un menor número de protagonistas de mayor peso mundial.

En el **tercer punto**, se plantea que se "deben establecer organizaciones que protejan la ciberciudadanía contra prácticas abusivas de gobiernos y empresas frente al "derecho" que proclama la ciberciudadanía planteada". Esta idea es gemela a la anterior, no se pueden ver los derechos en abstracto, separados del contexto, ni aplicar el mismo rasero a todos. Si se considera que el surgimiento de asociaciones globales y de nuevas

formas de monopolización podrían traer como consecuencia la profundización de las relaciones de poder y hegemonía, lo cual de hecho va contra la posible práctica positiva que se puede derivar de una real ciberciudadanía activa; aquí la pregunta es la siguiente: ¿Por qué eso no se ha hecho cumplir para las injusticias que se cometen en el primer y segundo entorno?

El **cuarto punto**, propone "estudiar las ventajas derivadas de utilizar soluciones tecnológicas de código libre en las administraciones públicas y su implantación siempre que sea viable, en detrimento de herramientas de tipo comercial, privado o cerrado". Este postulado se presenta como algo utópico, hasta ahora el mercado ha sido el que ha guiado la posibilidad del empleo de soluciones tecnológicas en una u otra dirección; en la mayoría de los casos el Estado ha sido solo un espectador. Todo parece indicar que se le quiere hacer un favor a las administraciones públicas, defendiéndolas de la práctica neoliberal. Ello dice cuán hegemónica es esta propuesta.

El **quinto punto**, plantea la "elaboración, difusión y puesta en marcha de auténticos programas de educación, a todos los niveles, en la utilización de las TIC, que permitan que su uso y provecho no quede limitado a los grupos social y económicamente privilegiados". En primer lugar, el acceso y uso de las TIC por los diferentes sectores sociales no es solo un problema de educación, sino también de recursos económicos e

integración social.<sup>13</sup> Esto hasta ahora no se ha logrado resolver en los marcos del primer y segundo entorno, tampoco existe una tradición básica de su empleo en los países subdesarrollados, ello sin referirnos a la urgencia, en los mismos, de resolver otras necesidades más urgentes como: la alimentación, la salud, la vivienda, etc.

No se considera además que un desafío cultural de la globalización que es trascendente, es aquel referido a los servicios de INTERNET, cuyo despliegue se expresa con fuertes limitaciones lingüísticas, debido a que en este nuevo espacio cultural más del 95% de los documentos situados se manejan en inglés, lo cual es una manifestación de la invasión cultural regida por las redes norteamericanas. A esto se suma que el 65% de las transmisiones de radio del mundo, el 85% de las llamadas telefónicas internacionales, el 90% de los datos almacenados en 100 millones de computadoras en el mundo están en inglés, esta es también la lengua fundamental del comercio, las investigaciones científicas y los mercados globales. El efecto de este monopolio cultural de la lengua inglesa es la tendencia a la desaparición de las herencias culturales idiomáticas, debido a la ausencia de políticas de preservación y al impacto de los medios audiovisuales globalizados.<sup>14</sup> Por consiguiente, se impone el dominio cultural apocalíptico de las grandes empresas transnacionales, a través de la coloniza-

ción de los espacios culturales e imposición de valores y normas culturales de actuación en la producción, la distribución, el cambio y el consumo propias de países desarrollados.

El **sexto punto** del manifiesto plantea el desarrollo de una política responsable y consecuente con la libre y fluida difusión de la información y el conocimiento en formatos tecnológicos de dominio público, su catalogación y exposición pública que permitan que estos recursos sean lo más fácilmente localizables y utilizables. Aquí la pregunta podría ser ¿Cómo hacer una política responsable y consecuente si esto choca con el tema de la propiedad? ¿Cómo lograr esto con la profunda brecha digital que caracteriza al entorno mundial? ¿Cómo es posible esta libertad en condiciones de un régimen de competencia comercial como se postula en el punto 2? Según esto el propio título del documento es muy ambiguo y al mismo tiempo contradictorio por lo que podría cuestionarse el término de ciberciudadanía activa dado que se quiere construir desde una postura hegemónica, por otro lado, al verbo responsable se le podría añadir la pregunta ¿responsable de qué? y a comprometida se le pudieran añadir las preguntas ¿comprometidas con qué y con quién?. La contradicción que más aflora es la de libertad e igualdad frente a la protección, a la competencia y el comercio, lo cual raya con los postulados neoliberales.

13 Un interesante análisis en esta dirección se puede encontrar en: Ricardo Sánchez Villaverde. Las Nuevas tecnologías de la información: un análisis político. Cuba Socialista, La Habana No. 1996 pp. 39-52.

14 John Naisbitt. The Global Paradox. Avon Books, New York. 1995 pp. 20-25

El *séptimo punto* promueve la “denuncia de incumplimiento de los puntos contenidos en este manifiesto con especial referencia de las consecuencias sociales a las que dicho incumplimiento nos lleva. Convirtiéndonos, de facto, en una voz firme que remueva las conciencias de las personas y de las administraciones públicas”. De hecho este punto está al margen de lo que sucede en el mundo, pretende ver resueltos los problemas del mundo en el entorno digital, sin observar las profundas desigualdades que existen en este propio entorno. Detrás de su contenido también se maneja de manera insinuante una especie de amenaza a quienes no se pliegan a los postulados del documento, con lo que al mismo tiempo asume un carácter injerencista en los asuntos internos de los países que conforman la comunidad mundial.

El *octavo punto*, esboza como slogan a seguir la “facilidad de hacer público todo tipo de información a través de la red, promover y asumir la precisión, adecuada elaboración y presentación de los contenidos que puedan servir de guía, referencia o información y hacerlo siempre desde un ejercicio de responsabilidad ética, que tome en consideración las posibles consecuencias de la información publicada”. Este punto es viable en tanto contribuye a la socialización del conocimiento, sin embargo es contradictorio a los efectos de lo que sucede en la red de redes, donde proliferan prácticas antiéticas como la pornografía, la prostitución infantil, ataques

terroristas-etc., que según este manifiesto tienen tanta libertad de circulación y comercio como otro cualquiera.

Finalmente el documento aterriza con las siguientes palabras: “Porque creemos que ya no es posible seguir poniéndole vallas al mundo, ni fronteras, ni aduanas, ni peajes monopolísticos u oligárquicos. Porque estas vallas, fronteras, aduanas y peajes son testigos de un mundo caduco e injusto al que debemos renunciar para que la Humanidad sobreviva y porque creemos que el ciberespacio es el primer lugar donde esos obstáculos pueden ser, efectivamente, salvados.” Con estas palabras deja ver con fuerza su profundo contenido neoliberal, así como el sesgo apologetico al ciberespacio como el horizonte para resolver los problemas de la humanidad. El mismo esconde las profundas diferencias socio-clasistas existentes en el mundo contemporáneo, con las cuales es impensable poder democratizar el ciberespacio en tanto el acceso y uso del tercer entorno está profundamente condicionado por lo que ocurre en los otros dos<sup>15</sup> entornos.

Puntualmente se pudiera plantear que el propio término “Manifiesto” es ya cuestionable, si se asume que éste está referido a algo visible, notorio, palpable, sabido, público, ostensible, lo que está determinado por el hecho, de que la realidad mundial ofrece otras perspectivas que cuestionan el desenvolvimiento de las propuestas que se hacen en este documento, el cual parece más un decreto, ley, disposición, orden,

---

15 Nos referimos al entorno rural y al entorno industrial.

mandato, prescripción, precepto, constitución que un Manifiesto.<sup>16</sup>

### Algo de historia

Asumiendo el principio de unidad de lo lógico y lo histórico se puede plantear que al hablar de la historia de la sociedad digital, cuna del mencionado "Manifiesto", los historiadores de la Red acostumbran a establecer 1994 como el año de partida, dado que es en dicho momento cuando el gran público accede a la misma. Hasta dicha fecha, el uso de Internet estaba restringido al ámbito universitario, gubernamental y militar. Pero al fijar el inicio de la historia en 1994, se olvida que antes de el año citado ya existían otras comunidades virtuales, algunas muy activas, tanto en Estados Unidos como en Europa; las que se organizaban mediante pequeñas redes autónomas de ordenadores, organizadas mediante la iniciativa de aficionados a la informática. Es en el seno de las mismas donde se dieron los primeros ataques contra la libertad de expresión en el mundo digital, y es en este ámbito donde se organiza la primera resistencia electrónica, que da lugar a la formación de la Fundación de la Frontera Electrónica, grupo de defensa de derechos civiles en el ciberespacio.<sup>17</sup>

A los efectos del objeto de estudio de este trabajo dicha historia es relevante debido a que abre el diapasón de di-

recciones en que se pueden emplear los preceptos del denominado "Manifiesto". Ello es indicativo de que desde sus antecedentes, la sociedad digital nace ya plegada de inminentes contradicciones, que en alguna medida están presentes en el decreto que se presenta.

### ¿Sociedad digital igual a postmodernismo?: evidencias para la comprensión del tema

Las teorías en torno a la sociedad digital se han ido construyendo más mediante constataciones empíricas que por la aplicación de criterios o principios predeterminados. No obstante, no han podido escapar a la influencia de las concepciones de moda. Ello se evidencia en sus postulados básicos, los cuales responden al postmodernismo, lo que se comprende mejor si se considera que la postmodernidad se define a sí misma como reflexión que expresa el estado de la cultura de la civilización, mediante el estudio de las sociedades más desarrolladas. Por ello sus representantes consideran que la sociedad actual se encuentra en una nueva época, concebida como postindustrial o informatizada, que se caracteriza por el amplio desarrollo y predominio de los medios de comunicación, los que facilitan la transmisión generalizada de saberes, creencias, normas, gustos, valores, etc.; no a escala fragmentada, sino a todo el universo.

16 Ver: Informe de Desarrollo Humano. Poner el adelanto al servicio del desarrollo humano. Ediciones Mundi-Prensa Libros, S.A. Naciones Unidas, Madrid 2001. pp. 40-45.

17 Carlos Sánchez Almeida. Comparecencia ante el Senado, Comisión de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, celebrada el martes 4 de septiembre de 2001. Disponible en: <http://www.bufetalmeida.com/textos/regulacion.html>.

Lo anterior, según el criterio de los postulados del postmodernismo, hace a los sujetos iguales, inaugurando -a su juicio- una nueva era, con una nueva cultura y modo de vida, en la cual se tienden a disolver las clases sociales, las ideologías y los proyectos emancipatorios;<sup>18</sup> de modo que lo que queda es la multiplicidad de sujetos individuales, diferentes, interconectados entre sí por la comunicación generalizada; pero cuyas experiencias, actitudes y valores tienen sentido y significado para cada uno y, por ende, igual validez y derecho que cualquier otro. El efecto es, según la lógica postmodernista, "un mundo fragmentado y con pluralidad de visiones, en el cual el pasado no debe tener continuidad por su carácter totalitario y de dominación, y el futuro carece de perspectivas". Como se puede apreciar, en este razonamiento, que se presenta muy sucintamente, en tanto no es el tema central de este trabajo, existen diversas omisiones importantes que conducen a una visión deformada de la realidad social actual:

- Se está elaborando una visión de la sociedad sobre la base de extrapolar al todo, lo que solo es una condición de una de sus partes; pues para nadie es un secreto que las tecnologías de la información y las comunicaciones han alcanzado un amplio desarrollo y uso social solo en las naciones desarrolladas, mientras que en el resto (que son las más) existe una gran carencia de ellas.

¿Por qué este desliz? ¿es involuntario? Detrás de ello pueden haber diferentes razones: no toman en cuenta al mundo subdesarrollado, no es importante para ellos y sencillamente lo excluyen y hacen como si no existiera; o quieren hacernos creer (al mundo subdesarrollado) que vivimos una realidad que no es la nuestra, para obligarnos a vivir una vida ajena en función de intereses de otros, mientras somos incapaces de develar y transformar nuestros verdaderos problemas.

- ¿Cómo es posible pensar que las TIC actúan en un vacío social, al margen y por encima de los condicionamientos económicos, socio-políticos, etc.? ¿Cómo creer que ellas contribuyen a delinear un entorno digital, en el que para nada influyen las determinaciones y contradicciones del primer y segundo entorno; y que su sola acción sería suficiente para condicionar la solución a muchos de los complejos problemas sociales que hasta hoy han ocupado al hombre y para los cuales aún no ha encontrado una solución justa y verdaderamente humana? ¿Será esto ingenuidad o intención?
- ¿Se corresponde esta visión del mundo actual con la realidad social de los países, incluso de los más desarrollados? ¿Realmente estamos en presencia de una sociedad donde se borran las grandes diferencias sociales y en la que cada individuo puede hacer valer sus ideas y puntos de

---

18 Peter F. Drucker. *La sociedad postcapitalista*. Grupo Editorial Norma, Cuarta impresión 1997 p. 76.

vista en su relación con los demás, pero siempre desde la individualidad y únicamente desde ella? Esto no es otra cosa que la justificación y aceptación de esta realidad, con todo lo que de irracional tiene; y una posición conservadora de conformismo con la misma, que tiene una profunda raíz ideológica, a pesar de proclamar el Fin de las Ideologías.

Quizás no haya llegado todavía la hora de las respuestas, y estemos sólo en la de la formulación de las cuestiones, pero de cuán acertados nos mostremos al plantear éstas, depende en gran medida nuestra capacidad de entendimiento del fenómeno. Y aun no sabiendo mucho, sí se podría decir que existe ya un elenco de definiciones o de precisiones que perfilan las características de la sociedad digital, y que permiten suponer el carácter netamente "turbulento" de la misma. ***En la literatura sobre el tema se resumen en seis puntos algunas evidencias; cuya asunción parece del todo necesaria para cuantos quieran acercarse a la comprensión del tema.***<sup>19</sup>

1. La sociedad digital es global: no conoce fronteras geográficas y temporales. Sin embargo, son todavía muchos en la industria, en la universidad, en el comercio, en la política, en la justicia, los que orientan su acción en la red prescindiendo de este carácter de globalidad. Por más que las comunidades locales o territoriales puedan beneficiarse de sus efectos, Internet tiene un comportamiento y un destino planetarios.

2. La sociedad digital es convergente: confluyen en ella muchas disciplinas, tareas y especialidades del saber y el hacer que acostumbraban a andar por separado y, antes o después, alumbrarán una nueva epistemología.

3. La sociedad digital es interactiva: el fundamento de su acción es el diálogo, la cooperación.

4. La sociedad digital es caótica: no admite jerarquías reconocidas ni se somete fácilmente a los parámetros habituales de la autoridad.

5. La sociedad digital es la cuna de una nueva realidad virtual, que no es solo una realidad imaginada o representada.

6. La sociedad digital es vertiginosa: se desarrolla de forma casi autónoma a gran rapidez, y ha desbordado todas las previsiones sobre su crecimiento.

La comprensión de la nueva cultura de la sociedad digital parte necesariamente de estos principios; olvidar cualquiera de ellos es estar condenado al fracaso pero, innegablemente, no se agota ahí, sino que a partir de los mismos es inevitable, y casi urgente, continuar elaborando, estudiando, investigando, meditando el futuro, para lo que es necesario, una adecuada descripción y comprensión crítica del presente.

A partir de los supuestos antes abordados se puede plantear que en el estudio del "manifiesto" por el ejercicio de una ciberciudadanía activa, responsable y comprometida se puede encontrar una gran dosis de apología a las TIC,

19 Juan Luis Cebrian. La sociedad digital y el diálogo trasatlántico. [http://www.geocities.com/luis\\_2000flores/Lasociedaddigital.htm](http://www.geocities.com/luis_2000flores/Lasociedaddigital.htm).



conjuntamente con una fuerte carga de utopía. Ello se expresa en el primer párrafo del mismo cuando se plantea: "El acceso a la cultura, el conocimiento y la información nunca estuvo tan al alcance de la humanidad como ahora."

El texto no menciona los crecientes problemas y desigualdades<sup>20</sup> que se abren ante los pueblos como consecuencia de la brecha digital<sup>21</sup> ocasionada por la gran polarización de la riqueza y la pobreza, que ha generado el desarrollo desigual del capitalismo a nivel mundial y al interior de los propios países; cuestión reconocida incluso por especialistas norteamericanos como el profesor Emérito de la Universidad de California Herbert I. Schiller quien en su más reciente libro *Desigualdad informativa: la profundización de la crisis social en Estados Unidos*, presenta la otra cara de la moneda. Su texto confirma el impresionante impacto tecnológico, abriendo serias interrogantes surgidas de aspectos menos estudiados como:<sup>22</sup>

- Disminución del rol equilibrador del Estado, en particular en lo concerniente a la desregulación en gran escala de las normas oficiales y la desnacionalización de los sistemas de comunicaciones y transporte.
- Penetración cultural masiva, con pérdida de valores propios y disminución de la conciencia social en países vulnerables.
- Privatización generalizada de los recursos e infraestructuras de servicio público.
- Aumento del poder del complejo corporativo y de las grandes empresas transnacionales.
- Énfasis en un mayor grado de comercialización y mercantilismo.
- Fomento de la competencia de intereses en los mercados globales.
- Surgimiento de nuevas formas de monopolización a partir de las absorciones corporativas y la concentración financiera entre empresas con economía de escala.

- 
- 20 Para un análisis de las causas que generan estas desigualdades ver: Mario González Aren-cibia. *Ciberculturales de la globalización: Una mirada desde la economía política*. Monografía.com en: <http://www.monografias.com/trabajos11/cibercult/cibercult.shtml>.
- 21 En el plano de las tecnologías de información y reestructuración de mercados Asia, África y América Latina, apenas cuentan con el 2% de los satélites, el 5% de las computadoras y el 15% de medios de difusión. Ninguna de las 3000 redes interactivas que transmiten el grueso de la información mundial sobre datos y servicios ha sido creada o es operada por un país subdesarrollado.
- 22 El quinto por ciento más rico de la población mundial, tiene el 74% de todas las líneas telefónicas, en tanto que el quinto más pobre sólo tiene el 1,5%; Suecia, EEUU y Suiza tiene más de 600 líneas telefónicas por mil habitantes. Camboya, el Chad y el Afganistán tiene un teléfono por cada mil habitantes. A este panorama se añade la existencia en los países subdesarrollados de 1 200 millones de analfabetos de los cuales 965 son mayores de 15 años, y 130 de ellos son niños entre 6 y 11 años que carecen de escuela, sin contar con una cifra de más de 2 000 millones de subescolarizados todos los cuales no tendrán nada que hacer en un mundo interconectado. Enrique González Manet. "Cuba y la era de la informática". En: *Habanera* No. 3 octubre 1996, La Habana p. 66.

La realidad mundial actual indica que en el campo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) estamos ante un juego de gigantes, cuyo poder y magnitud de operaciones desafía todos los cálculos, por lo que sus resultados pueden afectar la soberanía e independencia de muchas naciones al suplantar la capacidad de decisión y autonomía del Estado. ¿De qué ciberciudadanía se podría hablar en este entorno privatizador, dominante y homogenizador?; la ciudadanía, lo mismo que las identidades personales o colectivas, son el resultado de una compleja imbricación expresada en una combinación de derechos y deberes, sujetos que los titulan a instancias e instituciones que los protegen. En la construcción de la ciudadanía aparecen dos elementos de singular relevancia:

- 1 La necesidad de una distribución equitativa del poder, que incluya la posibilidad real de participación y elección.
- 2 El cuidado de los procedimientos y la necesidad de convenir procesos adecuados al carácter de las decisiones que sea preciso tomar.

Estas notas permiten hacer avanzar en la idea de que el "Manifiesto" está al margen de la compleja situación social mundial; promete para dentro de muy poco, acceso irrestricto a interlocutores y fuentes de información en cualquier parte del mundo, con solo apretar un botón en computadoras conectadas a

un sistema integrado universal, y esto como la solución maravillosa a todos los problemas sociales. La primera trampa de estos heraldos del futuro es que ocultan su naturaleza dual y las numerosas limitaciones que impiden la plena disponibilidad de la infraestructura de las TIC. Su intención es "válida", pero la carga de utopía que tienen sus propuestas es grande, pues entre imaginación y práctica median dificultades aún no conocidas y de inseguro diagnóstico.

En ninguna de las partes aparece un reconocimiento de la particular realidad de los países subdesarrollados y de las causas que la condicionan que permita adelantar cómo responder a la difícil situación que atraviesan los mismos. Es en este marco donde pueden darse falsas expectativas, ya que estos procesos, en consonancia con la naturaleza capitalista, han de generar simultáneamente áreas de privilegio y marginación, de abundancia y carestía, de accesibilidad e incomunicación, según la procedencia, el carácter y afluencia de los usuarios.

En efecto, el capitalismo, al intentar reducir al ser humano a la esfera digital y hacerlo prisionero de la lógica implacable de la relación trabajo-capital, se cuida de evitar que los ojos miren de frente a la realidad. En este ámbito la exacerbación de lo imaginario está pasando cada vez más a asegurar la alienación y, por tanto, la propia continuidad del sistema. En otras palabras, *para "poder privatizar los bienes materiales, el capitalismo "socializa" los bienes*

*simbólicos*”,<sup>23</sup> a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones que no distinguen las particularidades de las sociedades subdesarrolladas. La mayoría de estas propuestas obvian la raíz socio-clasista de la cuestión, la que determina, en última instancia, en interés de quién se produce, se diseña y se emplea la información mediante el uso de la TIC. Esto se pone de manifiesto en cada uno de los puntos del denominado “Manifiesto”.

#### Comentario final

El documento no debe verse como un slogan a seguir, debe leerse con una visión sociopolítica por las profundas implicaciones que puede traer para la práctica política de cualquier país, al estar teñido de conjeturas neoliberales. El mismo responde a la visión de los países desarrollados. Se pudiera considerar, en una lectura entre líneas, que el documento está dando cuenta de los caminos que se sugiere para el empleo de las TIC desde una óptica positiva, ello si se reconoce que éstas avanzan a un ritmo impetuoso e interactúan entre sí creando fenómenos y perspectivas hasta ahora desconocidas, que hacen obsoletas las relaciones y estructuras habituales.

Es necesario el desarrollo de una visión conceptual del fenómeno de la Red, no desde un punto de vista de la ingeniería - donde los problemas son eventualmente de naturaleza técnica - sino desde sus aproximaciones sociales;

intentando, de paso, despejar algunas visiones algo apresuradas - eventualmente interesadas - que ofrecen perspectivas simplificadas de un fenómeno de altísima complejidad y de consecuencias todavía no mensurables.

El manifiesto por el ejercicio de una ciberciudadanía activa deja ver la apariencia de tener un fuerte compromiso social intentando proponer medidas para resolver los acuciantes problemas de la humanidad en el denominado tercer entorno, por lo que se podría pensar la pregunta sobre dónde quedarán los problemas a resolver por el primer y segundo entorno. ¿Puede desarrollarse la vida en el tercer entorno al margen de los otros dos? Un pensamiento en esta dirección debería considerar que los postulados del mencionado manifiesto, al tener un contenido posmodernista, coinciden con las doctrinas del nihilismo, negando los valores de la realidad y la posibilidad de conocerlos; creando escepticismo al no reconocer las profundas diferencias políticas y sociales del primer y el segundo entorno y su carácter determinante para el tercero. De hecho la concepción postmoderna tiende a una ruptura con lo tradicional.

Hay que tomar en consideración que las visiones posmodernistas son excluyentes, no responden al mundo subdesarrollado. Lo que se pretende dentro del postmodernismo es la búsqueda para definir la totalidad desde la diferen-

23 El propio Schiller, en su obra menciona a George Brown ex presidente del Comité de Ciencia, Espacio y Tecnología de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, quien planteó: “Nuestros más serios problemas son de carácter social, para los cuales la era de la información digital no tiene soluciones”. Herbert I. Schiller. *Information Inequality: Deepening Social Crisis in America*, Routledge, New York 1996 p. 123.

cia, desde la contradicción no soluble, captándose estas diferencias no en su existencia concreta, sino como construcción ideologizada y metafísica. Según esto, es posible entonces entender el por qué los postulados de la llamada sociedad digital enraizados en el manifiesto digital, intentan salvar las contradicciones saltando por encima de las diferencias reales que existen en el primer y segundo entorno, así como en los países subdesarrollados.

El manifiesto de ciberciudadanía es un concepto sociopolítico que tiene poco que ver con el contexto social en el que se mueve el subdesarrollo y para el cual estos países no están suficientemente preparados, ni cuentan con los cuantiosos medios de inversión requeridos para el desarrollo de infraestructuras. El término implica algo más que la dotación de equipamiento, pasando por la eliminación del analfabetismo y la transformación de las estructuras sociales paralizantes, generadoras de subdesarrollo perpetuo.

La ciudadanía es un constructo que incorpora con diversa intensidad y a través de diferentes articulaciones en el espacio y en el tiempo, variables como la comprensión de la diferencia y la igualdad, el universalismo de los derechos humanos *versus* la visión relativista de esos mismos derechos, la interacción y el diálogo entre la dimensión política y civil de la sociedad, etc. Para trabajar cualquier concepto de ciudadanía se debe explicitar -en el punto de partida-

con qué elementos vamos a trabajar y desde qué posiciones éticas y políticas los adoptamos; también, en qué contexto operan estos elementos. La resultante, necesariamente coyuntural, será un *modo de ejercer* la ciudadanía, diverso, similar, análogo o contrario a otros modos de actuarla, cuando cambia alguna de las variables que hayamos contemplado.<sup>24</sup> En el caso de la ciberciudadanía que se le ofrece al mundo, no toma en cuenta estos ingredientes.

El movimiento de lo que se denomina como sociedad digital, hasta ahora es algo inconcluso, como lo son también sus tesis; es un movimiento que comienza, por lo que el debate en torno a ella tampoco debe simplificarse. En cualquier análisis habría que considerar que la sociedad digital interactúa bajo el entorno de la llamada *realidad virtual*, fenómeno tecnológico por el cual la vivencia de lo que es originariamente un simple videojuego se hace más y más cercana a los mecanismos de percepción, de tal manera que el concepto de *medio* se diluye, hasta llegar al ideal de una realidad simulada indistinguible de cualquier patrón físico. La *realidad virtual* crea así un nuevo espacio de actuación y percepción, una realidad transformada por el ordenador, que puede hacer que acabemos olvidando cómo digerir la realidad *cruda*.

Por consiguiente, el problema de la informatización de la sociedad, al aplicarse al área cultural, se transforma cada vez más en un tema de particular in-

24 Frei Betto. Socializar los bienes materiales y privatizar el sueño. En Paradigmas y Utopías. Op. Cit. p. 317

terés por las múltiples repercusiones que conlleva.<sup>25</sup> Ante esta situación se abren una serie de interrogantes que incluyen variadas preocupaciones: ¿Hasta qué punto la introducción de las TIC pueden constituir un arma de doble filo para el Tercer Mundo? ¿Cuáles son las bondades y cuáles los peligros que representa plégarse incondicionalmente al uso de los avanzados sistemas de información?<sup>26</sup> ¿La adaptación a esos cambios como solución informativa y soporte educacional, supondrá el sometimiento a los centros de poder transnacional? ¿Cambiará nuestras costumbres y cultura? ¿Hasta qué punto la pretendida *“aldea global digital”* que se oferta por los protagonistas de la sociedad digital no vendrá a ser una amenaza contra las identidades nacionales, la diversidad cultural y la integración cultural *latinoamericana y caribeña*?

En este marco, es propicio observar el replanteo que se hace de los impactos de las TIC desde la década del 80' por representantes del gobierno norteamericano. En este caso es posible referirse a marzo de 1985 cuando el Secretario de la Administración Reagan, G. Shultz, señaló ante la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos: “La actual revolución científico-técnica tiene implicaciones de largo alcance para nuestra política exterior, la seguridad nacional y la estructura misma del orden internacional. La era que se avenci-

na, basada en las tecnologías de la información, constituye un desafío a los actuales conceptos de seguridad nacional y al papel del gobierno en la sociedad contemporánea. Refiriéndose al libre flujo de información transfronteras, Shultz subrayaba que “...los conceptos tradicionales de soberanía deberán ser reconsiderados”.

Sin lugar a dudas, el mundo actual está ante un nuevo reto que implica comprender los procesos de comunicación e interacción informativas dirigidos y diseñados hacia el objetivo político de subvertir y condicionar el pensar de las personas y de los grupos sociales para defender intereses más poderosos. Esta realidad amerita un profundo ejercicio de reflexión crítica que observe que la implantación de las TIC, ligadas a la globalización, constituye un fenómeno cultural, en lo que hay que pensar también que la globalización, vinculada a la denominada sociedad digital, ofrece también opciones de falsa universalidad; por lo que debe concebirse de dónde provienen esos adelantos, cómo poderlos utilizar en función de las mejoras y el progreso social, sin que su uso acentúe la relación de dependencia y sumisión que ha caracterizado al mundo subdesarrollado.

Al igual que todos los fenómenos sociales, este proceso debe ser analizado de forma histórico concreta. Si bien no es posible, ni deseable, escapar de

25 Aguilar García, Tusta; Callejo de la Vega, María Luz; Gómez Chacón, Inés María; Marco Stiefel, Berta. Construir la ciudadanía plural para un mundo en cambio: retos a la formación del profesorado. [http://www.ediw.org/Cdrom\\_Education/files/program2.htm](http://www.ediw.org/Cdrom_Education/files/program2.htm).

26 Mario González Arencibia. Globalización cultural una aproximación conceptual.. Monografía.com en: <http://www.monografias.com/trabajos11/revcult/revcult.shtml>.

los avances científicos y tecnológicos, es importante no incorporarlos acríticamente, sino necesariamente como resultado de un proceso de endogenización que haga posible la participación creativa y desarrolladora del receptor y que lo prepare para poder participar e identificar las condiciones de esa participación, de modo que haya equidad en el acceso a la información y en la producción de materiales, que no desvirtúen la función que compete a los formadores de los educandos.

Resulta evidente que en aquellos países donde no se ha logrado un desarrollo tecnológico e industrial propio, la transferencia de tecnología puede resultar fuente de contradicciones sociales tales como: divorcio entre las necesidades reales y las tecnologías importadas; creación de tecnologías contrarias o sin una relación raigal con el contexto social en que se promueve. Es por ello indispensable tener en cuenta que las transformaciones se adapten a las necesidades y condiciones específicas de cada sociedad, en proporción a su desarrollo social y promoviendo soluciones originales y autóctonas.

En esta tarea es fundamental la formación de una intelectualidad científí-

co-técnica capaz de lograr la conjugación orgánica entre un alto nivel científico técnico y los problemas de la realidad social en que tiene que desplegar su actividad. Por lo que siempre y cuando no se afecte la identidad cultural y ello favorezca el mejoramiento integral de la vida de los ciudadanos, la cooperación internacional y el logro de la integración cultural del mundo subdesarrollado, ***bienvenido sea el desarrollo tecnológico.***

La idea es contar con una política nacional de comunicación e informática aplicable a las estrategias de desarrollo y a la toma de decisiones relativas a la educación y a la cultura. Esta política debe ser concertada e integral, abarcando los aspectos políticos, económicos, jurídicos, sociales, éticos, culturales y técnicos. Lo que no excluye la necesidad de organizar estudios sistemáticos en torno a las TIC en los ámbitos nacional, regional y mundial, para conocer sus interrelaciones y tendencias y, en particular, profundizar en las posibilidades de su empleo en los marcos de los países subdesarrollados, de manera que contribuya al progreso de éstos y se preserven los valores propios, la identidad y la ideología.

# E.I.A.L.

En español, portugués e inglés, E.I.A.L. es una revista interdisciplinaria dedicada al estudio de América Latina y el Caribe en el siglo XX.

Cada año, uno de los números se dedica a una temática específica, previamente anunciada, en tanto que el otro número recoge un compendio de artículos varios. Ambos números incluyen reseñas de libros y películas.

---

## Temas publicados

Vol. 8 (1997), 1:

**Pensamiento político en América Latina**

Vol. 9 (1998), 1:

**Cultura visual en América Latina**

Vol. 10 (1999), 1:

**Educación y política en América Latina**

Vol. 11 (2000), 1:

**El Mediterráneo y América Latina**

Vol. 12 (2001), 1:

**New Approaches to Brazilian Studies**

Vol. 13 (2002), 1:

**Democracia y neoliberalismo**

Vol. 14 (2003), 1:

**Ciencia en América Latina**

## Próximos temas

Vol. 15 (2004), 1:

**Historia y sociedad en los Andes**

Vol. 16 (2005), 1:

**Estudios de género en América Latina**

---

Enviar pagos a: E.I.A.L., School of History,  
Universidad de Tel Aviv

# Estudios Interdisci- plinarios de América Latina y el Caribe



Editor:  
Raanan Rein

Publicación semestral

Suscripciones  
520 Estudiantes  
530 Individuos  
540 Instituciones

Universidad  
de Tel Aviv  
School of History  
P.O.B. 39040  
Ramat Aviv (69978)  
Israel

Fax: (972-3) 640 6229

E-Mail:

raanan@post.tau.ac.il  
<http://www.tau.ac.il/eial/>

## **Conflictividad socio – política Noviembre 2003 – Febrero 2004**

*A pesar de los pronósticos apocalípticos y las constantes amenazas a la institucionalidad provenientes desde diversos sectores sociales, principalmente alineados con el ex gobernante Pachacutik, las estrategias gubernamentales han causado efectos ciertos y válidos en su empeño de mantenerse – a como de lugar – en el solio presidencial. De hecho, los pactos y acuerdos alcanzados con los principales partidos políticos de la costa, el cambio de funcionarios, e incluso de orientaciones en las principales carteras de estado; y, la agresiva política de ampliación de clientelas electorales y castrenses a través del fortalecimiento del partido oficial; dejan entrever un panorama político nacional en el que, al menos de momento y mientras se mantenga la coyuntura citada, el régimen parecería tener carta abierta para maniobrar políticamente en varios ámbitos. No obstante, el peligro de los entretelones de autoritarismo e irrespeto a los derechos fundamentales constituyen una tendencia marcada que se debe atender muy y de cerca.*

**Número de conflictos por mes**

<b>FECHA</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
NOVIEMBRE / 2003	18	26,09%
DICIEMBRE / 2003	14	20,29%
ENERO / 2004	20	28,99%
FEBRERO / 2004	17	24,64%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

A diferencia de la tendencia al alza observada a lo largo de los últimos cuatrimestres analizados, en el presente los niveles de conflictividad socio – política presentan un descenso considerable. De hecho, el número de sucesos críticos se reduce en casi el 50 %, lo que puede ser explicado no solo por la consecución de acuerdos parlamentarios por

parte del régimen central sino también por el aún débil proceso de recomposición de los movimientos sociales, principalmente el relacionado con los indígenas. En cualquier caso, las cifras observadas dejan entrever una tensa calma entre los actores inmersos en el escenario político nacional.



## Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	3	4,35%
CIVICO REGIONAL	8	11,59%
INDÍGENA	6	8,70%
LABORAL PRIVADO	11	15,94%
LABORAL PUBLICO	20	28,99%
URBANO BARRIAL	21	30,43%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

En consecuencia con lo acotado, los grupos de interés y las agrupaciones sociales de diverso orden, reducen ostensiblemente su expresión de protesta frente a las políticas nacionales; en este sentido, la tendencia a la baja se muestra constante, con la sola excepción de los sectores indígenas, los que, si bien presentan un incremento leve en cuanto al número de movilizaciones, no al-

canzan a generar los niveles de convocatoria observados hasta antes del último proceso electoral. En definitiva, parecería que la conflictividad del cuatrimestre en análisis se halla orientada por la ausencia de focos específicos de protesta, lo cual contribuye a la ausencia de fuerzas de presión consistentes y visibles en el entramado de actores políticos y sociales.

## Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINOS	3	4,35%
ESTUDIANTES	5	7,25%
GREMIOS	13	18,84%
GRUPOS HETEROGENEOS	1	1,45%
GRUPOS LOCALES	7	10,14%
INDIGENAS	6	8,70%
ORGANIZACIONES BARRIALES	15	21,74%
SINDICATOS	1	1,45%
TRABAJADORES	18	26,09%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI.-CAAP

En lo referente a los sujetos de la conflictividad del presente cuatrimestre, es notorio observar que el protagonismo de las organizaciones barriales desciende considerablemente (de 33 a 15 casos, es decir, 35% a 21,74%) en rela-

ción al período anterior. Dicho fenómeno puede ser atribuido principalmente al hecho de que la direccionalidad de las demandas de los citados actores halla su legítimo interlocutor en los gobiernos seccionales (municipios y con-

sejos provinciales), los que, al aproximarse los comicios de renovación de dichas autoridades, procuran establecer mayores puentes de diálogo y satisfacción de intereses sociales. De esta forma, la actividad proselitista, sobre todo

de aquellas autoridades empeñadas en la reelección, moldean el comportamiento de los sectores que mayor impacto han tenido en el aumento de la conflictividad socio – política a lo largo de los últimos períodos en análisis.

### Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION FINANCIAMIENTO	1	1,45%
OTROS	6	8,70%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	36	52,17%
SALARIALES	6	8,70%
TOTAL	20	28,99%
	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI.-CAAP-

En lo que tiene que ver con las motivaciones de la protesta social, en el cuatrimestre en análisis se evidencia un descenso generalizado de los principales temas alrededor de los que se articulan los focos de conflictividad en el escenario político nacional. De ellos, el que mostraría mayor trascendencia es el relacionado con las denuncias por corrupción, lo que no implica necesariamente un reordenamiento de las políti-

cas gubernamentales sino mas bien un reflejo del espacio temporal al que se limita el estudio efectuado. Así, tanto el mes de diciembre como el de enero, con relativa frecuencia, suelen ser interludios estratégicos, tácitamente convenidos entre los actores sociales y políticos del país, durante los que se rearticulan agendas y se delinear las nuevas formas de expresión social y política.

### Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	9	13,04%
BLOQUEOS	10	14,49%
ESTADO DE EMERGENCIA	1	1,45%
HERIDOS / MUERTOS	2	2,90%
MARCHAS	8	11,59%
PAROS / HUELGAS	22	31,88%
PROTESTAS	14	20,29%
TOMAS	3	4,35%
TOTAL	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI.-CAAP-

Siguiendo con la tendencia ya evidenciada, la intensidad de la protesta social y política en el país desciende cuantitativamente en el presente cuatrimestre, sin que aquello implique que dicha reducción deba ser leída como un debilitamiento de los principales meca-

nismos de presión diseñados desde las organizaciones populares. Así, las amenazas, paralizaciones y bloqueos de carreteras continúan siendo los ejes de la movilización social y el principal mecanismo de presión hacia los poderes, tanto central como seccionales.

#### Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	1	1,45%
CARCHI	5	7,25%
COTOPAXI	4	5,80%
ESMERALDAS	3	4,35%
GALAPAGOS	1	1,45%
GUAYAS	8	11,59%
IMBABURA	1	1,45%
LOS RIOS	5	7,25%
MANABI	3	4,35%
MORONA SANTIAGO	1	1,45%
ORELLANA	1	1,45%
PASTAZA	4	5,80%
PICHINCHA	24	34,78%
SUCUMBIOS	1	1,45%
ZAMORA CHINCHIPE	2	2,90%
NACIONAL	5	7,25%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI -CAAP-

Ya en el análisis de la conflictividad, se evidencia el aumento de protestas suscitadas en la región fronteriza, y fundamentalmente en el Carchi, lo que puede ser atribuido al diseño, aún incipiente y sin demarcación clara, de la política gubernamental en torno al tema de la seguridad interna y el Plan Colombia. De otro lado, el brusco descenso observado en la provincia del Guayas (de 31 a 8 casos; y, de 30,39% a 11,59%), bastión del Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), denotarían los acuerdos y

negociaciones – tácitos y en ocasiones declarados de viva voz- a los que ha arribado el gobierno central con dichas fuerzas partidistas. Lo dicho, dejaría en evidencia una vez más las orientaciones asumidas en las agendas de políticas públicas elaboradas desde Carondelet con el fin de catapultar la estabilidad democrática e institucional del país y, sobre todo, la permanencia del régimen a través de pactos y acuerdos en distintos niveles parlamentarios y del ejecutivo sin dejar de lado a representantes de gobiernos seccionales.

### Número de conflictos por regiones

REGION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	19	27,54%
SIERRA	35	50,72%
AMAZONIA	9	13,04%
GALAPAGOS	1	1,45%
NACIONAL	5	7,25%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI. -CAAP-

Relacionado al planteamiento que antecede, la conflictividad por regiones demuestra el estrepitoso descenso de la protesta nacida desde la costa ecuatoriana; así, y recurriendo a un análisis comparativo con el cuatrimestre que antecede, el porcentaje de episodios y hechos reivindicativos en esa región desciende de un 50%, a nivel nacional, a un pálido 27,54%; lo que implica una variación de 51 casos observados entre julio y octubre de 2003 a tan solo 19 en

el período en análisis. Lo mencionado, sumado a la estabilidad de los niveles de protesta avizorados en la amazonía y la tendencia relativa a la baja de la conflictividad en la región interandina, cierran un escenario global en el que el foco de condensación de las demandas ciudadanas parece canalizarse a través de las vías más convencionales establecidas dentro del diseño institucional ecuatoriano.

### Intervención estatal

INTERVENCION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
INDA	1	1,45%
JUDICIAL	1	1,45%
MINISTROS	19	27,54%
MUNICIPIO	3	4,35%
POLICIA	11	15,94%
PRESIDENTE	19	27,54%
NO CORRESPONDE	15	21,74%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI. -CAAP-

Manteniendo la tendencia de los últimos períodos, el Presidente de la República es el eje fundamental alrededor del que se licuan y filtran las demandas

provenientes desde el sistema político. No obstante aquello, es notoria la injerencia mayoritaria, a lo largo de los últimos cuatro meses, de los Ministros de

Estado en lo que se refiere al procesamiento de conflictividad socio política. Lo enunciado haría avizorar el relativo éxito del régimen central en cuanto a la renovación de sus principales cuadros políticos, recurriendo a personajes de experiencia y con aceptables niveles de injerencia política y capacidad de diálogo con los diversos sectores sociales y políticos. Finalmente, es preocupante la presencia e influencia de la Policía Nacional en determinados ámbitos y contextos conflictivos, muchos de los cuales están vinculados con temas de segu-

ridad ciudadana y nacional. En este aspecto, da la impresión que la sociedad ecuatoriana y sus instituciones se dirigen cada vez más hacia la “segurización” de casi todos los niveles de cotidianidad. En ese sentido, nos enfrentamos ante un panorama complejo por el descrédito de las instituciones del orden social que a diferencia del cuatrimestre anterior, ahora se han visto inmersas en actos de corrupción y una paulatina pérdida de legitimidad, tanto en la Policía Nacional como en las Fuerzas Armadas.

**Desenlace del conflicto**

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NEGOCIACIÓN	62	89,86%
NO RESOLUCIÓN	1	1,45%
POSITIVO	1	1,45%
RECHAZO	2	2,90%
REPRESIÓN	3	4,35%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
 Elaboración: UI. -CAAP-

En concordancia con el análisis cuatrimestral presentado, el desenlace de la conflictividad social y política se halla marcado por la negociación y los acuerdos entre las distintas fuerzas y los estamentos de administración pública. En dichos espacios, la actividad desarrollada por los personeros municipales y provinciales, a propósito del acercamiento de la contienda electoral y la

gestión generada desde el Ministerio de Gobierno y Policía – como estamento de enlace entre el sistema político y la estructura burocrática central – establecerían los ejes fundamentales alrededor de los que la relativa calma y estabilidad institucional serían las variables recurrentes en el escenario político nacional.

# TEMA CENTRAL

## Descentralización, macroeconomía y desarrollo local

Jeannette Sánchez\*

*El tema de la descentralización en Ecuador es materia de varios debates, análisis y medidas. La discusión está signada por análisis políticos y jurídicos, y los análisis económicos han sido relativamente limitados. El abordaje económico del tema, por otro lado, es fundamentalmente un asunto de economía política, en tanto incorpora fuertes disputas entre las clases dominantes del país que, entre otros aspectos, tienen que ver con su reproducción económica hoy más restringida y competitiva a escala no solo local, sino nacional y global. De por medio, hay un manejo discursivo que ayuda a construir imaginarios falsos, sobre una reivindicada descentralización de casi todo y todos.*

**E**l optimismo descentralizador confronta, sin embargo, dos hechos importantes. Por un lado, la evidencia latinoamericana que revela avances más bien limitados y heterogéneos de la descentralización, en aspectos como participación y eficiencia y dificultades en lograr la equidad tanto social como interterritorial, como lo demuestra la CEPAL (2002); lo que no cuestiona la validez de la propuesta, pero sí advierte los riesgos de procesos inadecuados. Por otro lado, la existencia de un limitado impacto en Ecuador, pese al nuevo contexto legal que promueve la descentralización. En este último caso, las razones superan la voluntad de las partes y tienen que ver con varias disputas de poder y con limitaciones económicas y políticas reales.

Luego de seis años desde que la Constitución Política de Ecuador decla-

ró que la administración del Estado ecuatoriano es descentralizada y se dictaron varias leyes en el intento de operativizar ese mandato, como lo señala L. Ojeda en su artículo, es preciso decodificar el discurso y profundizar el análisis sobre la viabilidad sociopolítica y económica de tal proceso, para pensar más realista y efectivamente en los caminos a seguir. El análisis que se presenta a continuación busca apoyarse en esa dirección, desde una entrada que, por lo pronto, apela a dos aspectos de la economía: la situación financiera y los retos del desarrollo local.

### Límites financieros de la descentralización

Parte de la presión descentralizadora se ha justificado en el reconocimiento de un manejo ineficiente de los recur-

---

\* Economista, investigadora del CAAP.

tos públicos con consecuencias en la inequidad regional. También se ha juzgado la baja calidad de los servicios públicos y, en general, la pobre gestión del Estado para favorecer un desarrollo equilibrado entre los ciudadanos y el territorio. De ahí que la descentralización se ve como una opción hacia un manejo más eficiente y efectivo de los recursos de manera que cubra las necesidades diferenciadas de las regiones, se mejore la calidad y eficiencia de los servicios públicos y se alcance mayor flexibilidad y adaptabilidad ante los cambios principalmente económicos; siempre se parte de una percepción más o menos cercana de los efectos de la centralización que se contrastan con una visión más bien idealizada de lo local y/o lo privado.

Por otra parte, en general, el debate se ha centrado más en el reparto de los recursos y del poder político que en las nuevas funciones y competencias que adquirirían los gobiernos municipales y provinciales. Propuestas como la de la provincia del Guayas, plantean una distribución de recursos en función de las captaciones provinciales, con lo que la mayoría de las provincias resultarían financieramente inviables. Han existido otras propuestas como las del CONAM, con un sesgo hacia los consejos provinciales, que, en cambio han ofrecido opciones de asignación de los recursos públicos con consideraciones de redistribución de ingresos en la escala provin-

cial. Existen muchas otras propuestas ampliamente analizadas en otros documentos<sup>1</sup>, que en todo caso, han dado el soporte a varios cambios en el marco jurídico y reglamentario de las instituciones del gobierno central para dar paso a la descentralización.

La descentralización, en teoría y desde el punto de vista económico, plantea un rediseño de la gestión pública para mejorar la eficiencia en la asignación de los bienes públicos en base a preferencias territorialmente diferenciadas; pudiendo ser política cuando incorpora la participación social, la transparencia, etc. y económica, cuando incorpora la competencia económica<sup>2</sup>. La descentralización financiera, por su parte, se define como la reasignación de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, que busca una localización adecuada de impuestos, gastos, transferencias, reglamentaciones y funciones a fin de lograr una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos. La descentralización estaría limitada cuando existen externalidades generadas por la gestión de ciertas jurisdicciones que afecten a otras localidades, cuando cierta gestión de provisión de bienes o servicios públicos tiene economías de escala, y cuando ciertas políticas locales afectan la equidad social nacional y regional. En estos casos, y en los casos de decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos a los que todos los ciudadanos deben acceder, in-

1 Ver por ejemplo: Ojeda, L. 2001. Estado del Debate sobre autonomía y descentralización. Quito: PNUD; Barrera, A. 1999. Ecuador: un modelo para Ides|armar. Quito: CIUDAD.

2 Finot, Iván. 2002. "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", en *Revista de la CEPAL* 7B. Santiago de Chile: CEPAL

dependientemente de su localización, el gobierno central tiene un rol importante e indelegable. La coordinación básica entre los diferentes niveles de gobierno tiene que expresarse principalmente en la gestión de la distribución de los recursos públicos, los criterios para establecer los montos de transferencias, y las reglamentaciones para la gestión.<sup>3</sup>

Con miras a dar curso al proceso descentralizador, en el país, se han aprobado varios instrumentos jurídicos. Un amplio detalle del contexto normativo se puede encontrar en Ojeda (2002)<sup>4</sup>. Aquí no se va a insistir en estos temas ya analizados. Cabe resaltar, sin embargo, algunos hitos importantes. A más de la Constitución Política de 1998, que declara que la administración del Estado ecuatoriano es descentralizada, se cuenta con la Ley de Descentralización del Estado decretada en octubre de 1997, que tiene como propósito impulsar la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública; y un reglamento a esta ley, expedido en el 2001, que traza el camino para que los Municipios puedan solicitar la descentralización. Además, existen una serie de disposiciones legales que adjudican fondos a ciertas jurisdicciones territoriales específicas y

transfieren recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales. Cabe destacar la creación del Fondo de Desarrollo Provincial, FONDEPRO, el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, en 1990 y la Ley Especial de Distribución del 15% de los recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos creada en 1997.

Es en este contexto jurídico y político que se debate la descentralización ecuatoriana, que confronta además una situación fiscal desfavorable, conforme se describe a continuación.

### Las finanzas públicas en el país

Las finanzas públicas en Ecuador se encuentran altamente condicionadas por la situación macroeconómica, que conviene caracterizar. En primer lugar, el desempeño económico del país ha sido modesto en las dos últimas décadas<sup>5</sup>. Luego de la crisis financiera de fines de los noventas, la recuperación de la economía nacional es aún limitada, pese a un contexto favorable, como los altos precios petroleros, la construcción del OCP, entre otros. Las previsiones macro sobre el crecimiento económico para el 2003, fueron más bien modestas ubicándose en el 3%, lo que equivale a un punto más de crecimiento per cápita. Si bien para el 2004 se advierte un

3 Mikesell, John. 1995. *Fiscal Administration: Analysis and Application for the Public Sector*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

4 Ojeda, Lautaro. 2002. *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*. Quito: PNUD.

5 Larrea, Carlos y Sánchez, Jeannette. 2002. **Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano**. Quito: PNUD.



crecimiento económico mucho más acelerado<sup>6</sup>, este crecimiento, que se ancla sobre todo en el petróleo, no elimina las serias dificultades de las finanzas públicas, que son evidentes, cuando enfrentamos nuevas amenazas de paralización de parte de médicos y maestros, por incumplimiento de pagos salariales.

En segundo lugar, la consideración del contexto de dolarización, bajo el modelo de apertura económica, es fundamental para analizar la viabilidad del proceso de descentralización fiscal en el país. Existen varios elementos que considerar al respecto. Por un lado, ante la ausencia de la política monetaria y cambiaria, la política fiscal se vuelve el eje de la política económica que debe enfrentar los retos de la estabilización macroeconómica y los choques externos que debilitan la balanza de pagos y restringen la oferta monetaria. La dolarización impone la necesidad de una disciplina fiscal: sin poder controlar la oferta monetaria, se debe controlar el gasto público y robustecer los ingresos fiscales. Por otro lado, el apoyo a la competitividad se vuelve fundamental, dado que las exportaciones se constituyen en una importante fuente de ingresos que nutren la oferta monetaria. El sector exportador es, sin embargo, dependiente de productos tradicionales, la mayoría primarios, expuestos a mercados internacionales variables y/o sus-

ceptibles a cualquier cambio en la política internacional, como el petróleo, el banano, los camarones y las flores.

La política fiscal aparece en este contexto como la herramienta fundamental de control macroeconómico. En este sentido, la forma, momento y circunstancias en que se abre paso a la descentralización fiscal cobran una importancia fundamental para el país, desde el punto de vista macroeconómico, más allá de sus potenciales alcances políticos y sociales. La dolarización, por otro lado, también plantea la necesidad apremiante de un control al sistema financiero, que hasta la actualidad no ha solucionado sus problemas básicos.

Por otra parte, la situación de las finanzas públicas del gobierno central, registra problemas, más allá de la crisis, refleja un déficit global permanente desde 1994, excepto en el 2000<sup>7</sup>, y se proyecta un déficit global para el 2004 equivalente a más del doble del déficit global proyectado para el 2003, que requiere financiamiento<sup>8</sup>. Vale decir que existe una exigencia macroeconómica de no incurrir en déficit en el sistema de dolarización.

Se debe afirmar también, que pese a las reformas, el régimen fiscal sigue siendo centralizado y básicamente sectorial. Los presupuestos, en los hechos, se siguen construyendo en base de los presupuestos anteriores y menos en fun-

6 Mancheno, Diego, Subsecretario de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas. 2004. Presentación en evento de Consulta sobre dos préstamos en proceso entre el Banco Mundial y el Gobierno del Ecuador. Guayaquil, 17 de marzo de 2004.

7 Banco Central del Ecuador. 2004. Información Estadística Mensual No. 1824. Quito: BCE

8 Observatorio de Política Fiscal registrado en ILDIS. 2003. Análisis de Coyuntura Económica. Quito: 2003

ción de acciones programáticas que reflejen claramente impactos discriminatorios territorialmente. Es fundamental que se considere más estructurada e integralmente los aspectos territoriales en los presupuestos, a fin de poder tener información más real sobre la asignación de recursos a nivel territorial. Por otro lado, no existe un sistema integral de información adecuado sobre el manejo de los ingresos y gastos del sector público en sus distintos niveles de gobierno, lo que impide un monitoreo y evaluación adecuados y oportunos de la descentralización fiscal así como de la planificación del gasto y las transferencias; el régimen fiscal carece de una coordinación adecuada entre los mismos sectores del gobierno central y entre las instituciones dependientes y los gobiernos seccionales. Ello genera muchas ineficiencias en el uso de los recursos y es el Ministerio de Economía el que en última instancia decide las prioridades del gasto sin considerar la demanda sino las propuestas sobre la oferta (servicios).

A esta situación se unen las rigideces del presupuesto público, por el lado de los ingresos y los gastos que conviene considerar:

### **Estructura y rigideces por el lado de los ingresos**

Los ingresos públicos están conformados por ingresos tributarios, arancelarios, por la venta del petróleo (exportaciones y venta interna de derivados del petróleo), superávit operacional de las empresas públicas y el endeuda-

miento interno y externo. Dentro de los ingresos tributarios se encuentran impuestos como el impuesto a la renta, al valor agregado, a los consumos especiales, a la matriculación de vehículos, a la propiedad de vehículos, al patrimonio de las sociedades, a la salida del país, intereses y multas tributarias, entre otros. Estos ingresos tienen una alta dependencia de las rentas petroleras las cuales en el último quinquenio han superado el 40% de dichos ingresos. En el 2003 los ingresos petroleros representaron el 33% de los ingresos totales del gobierno central. Los impuestos tributarios, por su parte, se recargan en el impuesto al valor agregado, IVA, que llegó a representar el 34% de los ingresos totales del gobierno central en el 2003<sup>9</sup>, reflejando una estructura de impuestos más bien regresiva.

Otro elemento importante de rigidez sobre los ingresos públicos, es el alto grado de preasignación de los mismos, lo que restringe la capacidad de asignar eficientemente los recursos, en función también del esfuerzo fiscal de cada beneficiario. Por otro lado, se observa un conflicto permanente por los recursos entre los distintos sectores, provincias y localidades que traduce una cultura rentista.

Las preasignaciones reducen el margen de una reacción ante los choques externos y crisis económicas. Se estima que alrededor del 30% de los ingresos tributarios ya están preasignados. Los ingresos petroleros también tienen un alto margen de preasignación. Uno de los casos más patéticos es quizá la cons-

titución del FEIREP, un fideicomiso administrado por el Banco Central cuya fuente de recursos está constituida por el diferencial de ingresos por exportaciones petroleras transportadas a través del OCP, destinado en un 70% a la reducción de deuda externa e interna, un 20% a la estabilización de ingresos petroleros, catástrofes y emergencias, y un 10% a gastos sociales. Frente a estas prioridades hay que contrapesar otras: estrategias contracíclicas que apoyen a mantener la estabilidad macroeconómica y la equidad social y regional.

Finalmente, se debe mencionar el proceso de privatización, como otra fuente de ingresos, pero este proceso ha resultado muy conflictivo, costoso, al momento, inconcluso, sin que tampoco se hayan dado reformas importantes en la gestión de las empresas públicas.

### **Estructura y rigideces por el lado del gasto público**

Uno de los mayores problemas en el manejo de las finanzas públicas es la rigidez del presupuesto público, con gastos casi inflexibles como el pago de la deuda, las preasignaciones impuestas por ley, de varios ingresos tanto petroleros como no petroleros, así como los costos de la defensa nacional, asuntos internos y administración que juntos representan alrededor de un 36%, estos gastos más el servicio de la deuda captaron el 76% del presupuesto del año 2003.<sup>10</sup> El peso del servicio de la deuda

en el presupuesto es decisivo, así, en el último quinquenio, más del 40% fue destinado al pago de la deuda, tanto interna como externa, lo cual no parece que se modificará en los años siguientes y podría empeorar aún más si no se realizan las gestiones necesarias para lograr una reestructura y renegociación. Se debe reconocer que los distintos gobiernos han usado muy liberalmente el endeudamiento para solucionar los problemas de desfinanciamiento público, creando un círculo vicioso entre los pagos por el servicio de la deuda y la necesidad de endeudamiento. Por otra parte, y considerando la deuda interna pública, se debe resaltar el hecho de que casi un cuarto de ésta corresponde principalmente a los gobiernos seccionales<sup>11</sup>.

Una reforma importante respecto al crédito público fue introducida en la Nueva Constitución de 1998 que dispone que el Banco Central del Ecuador debe poner los límites al endeudamiento público. Existieron también reformas importantes sobre política crediticia para los gobiernos seccionales y manejo fiscal a nivel municipal como el FODESEC y el Programa de Desarrollo Municipal (II Etapa). Finalmente se cuenta con la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal del 2002 que limita el endeudamiento público al 40% del PIB y cuyo reglamento establece ciertos parámetros para el endeudamiento seccional.

En todo caso, el peligro persiste, con un país altamente endeudado y un mar-

10 Ministerio de Economía y Finanzas. 2003. Presupuesto del Gobierno Central. En <http://minfinanzas.ec-gov.net/docs/preu2003.htm>

11 Lucero, E. 2001. Finanzas Intergubernamentales, algunos elementos para discusión. copias.

co jurídico todavía a prueba, sobre todo a nivel de la operatividad, monitoreo y control sobre la gestión de los recursos. Existe el riesgo de que la descentralización pueda profundizar el endeudamiento de los gobiernos seccionales como mecanismo de compensar la grave restricción de recursos que afecta a la mayoría de ellos; teniendo como garante al Estado, presentándose una clara situación de riesgo moral, al asumir esas deudas. Si bien la Ley de Responsabilidad Fiscal limita la capacidad de endeudamiento, no están construidos los mecanismos de seguimiento de esa disposición<sup>12</sup>. Este es un peligro que debe ser claramente enfrentado, pues varios países de América Latina, testifican los riesgos en esa dirección y su impacto desestabilizador en la macroeconomía<sup>13</sup>.

### **Las finanzas públicas en los cantones y provincias**

Las finanzas de los gobiernos seccionales, sean estos Municipios o Consejos Provinciales, adolecen de varios males. Por un lado, existen problemas en la estructura misma de los ingresos y gastos; éstos muestran una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, a más de una limitada capacidad y/o voluntad de creación de recursos propios; con gastos que privilegian la reelección antes que las prioridades de las distintas localidades, entre otras debilidades. Por otro lado, existe

una gran atomización y heterogeneidad de los municipios: desde municipios grandes con una larga trayectoria de gestión, hasta municipios pequeños y de muy reciente creación, lo que se expresa en su manejo presupuestal, sus límites financieros y de gestión. Finalmente, y pese a la ley, una riesgosa tendencia al endeudamiento no sustentable. Estas características unidas a las restricciones de la situación fiscal del gobierno central y del desempeño de la macroeconomía ponen límites a la descentralización, que deben ser consideradas para avanzar de manera más realista y sosteniblemente en el proceso.

Como se mencionó previamente, las transferencias se han ido consolidando a partir de la creación de una serie de disposiciones legales favorables a los gobiernos seccionales, muchas de ellas específicas y dirigidas a determinadas provincias o cantones, con lo que gran parte de las transferencias no tienen criterios generales claros de su tratamiento y seguimiento de cara a un proceso de descentralización. La ley Especial de Distribución del 15% decretada en 1997, por ejemplo, que trata de apoyar el financiamiento de la descentralización de funciones y competencias, no se liga directamente a las competencias en efecto descentralizadas. Tampoco existen requerimientos importantes en términos de eficiencia, transparencia, o direccionamiento del gasto (gasto de inversión).

12 GTZ-Ministerio de Economía y Finanzas. 2003. Metodología del Sistema de sostenibilidad del endeudamiento para gobiernos seccionales.

13 Ver por ejemplo: Finot, I. Op cit; y, López Murphy, Ricardo, ed. 1995. Fiscal Decentralization in Latin America. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Es importante mencionar que el reglamento a la ley de Descentralización, expedido en el 2001, determina los mecanismos operativos para que las instituciones centrales transfieran ágilmente funciones, competencias y los recursos necesarios a las entidades seccionales autónomas, tras verificar su capacidad para asumir esas nuevas responsabilidades y vía la definición de convenios. Este reglamento establece que los Ministros tienen "treinta días" para atender las solicitudes de descentralización de competencias y funciones emitidas por los organismos seccionales, y de no haber respuesta, se daría por aceptada la solicitud,<sup>14</sup> tal situación se hace extensiva a los acuerdos de desconcentración y delegación, convenios de mancomunidad, fortalecimiento institucional, comités de desarrollo provincial, de las circunscripciones territoriales, etc.

Actualmente ya existen Municipios que se encuentran solicitando competencias y recursos, aunque su número todavía es muy limitado respecto a las manifestaciones y movimientos locales que demandaban la descentralización. Es importante anotar que aquí tampoco existen disposiciones que incentiven una buena gestión y esfuerzo fiscal. Finalmente los aspectos de participación son tratados a nivel muy genérico, no se establecen mecanismos claros para la articulación real de la participación social, en un sentido amplio, no solo de sus demandas sino de establecer responsabilidades claras en términos so-

ciales, políticos y también económicos, en el sentido de las cargas tributarias a nivel municipal o provincial que se deben asumir.<sup>15</sup>

Finot (2002) advierte sobre las consecuencias en ineficiencia de estas limitaciones en la descentralización de varios países en Latinoamérica, donde los sistemas de transferencias territoriales no se orientan directamente a la provisión de bienes públicos, y tampoco se vinculan al aporte local, quedando la participación ciudadana, donde existe, ligada solo al tema del gasto<sup>16</sup>.

En este contexto, cabe hacer un análisis más detallado de las cuentas de los gobiernos seccionales, en primer lugar, si bien el peso de las transferencias directas al nivel territorial en Ecuador es uno de los más bajos en América Latina, este peso ha ido cobrando mayor importancia en el tiempo, sobre todo, a partir de la creación de la Ley Especial de Distribución del 15%, que obliga al gobierno central a transferir dicha proporción de sus ingresos corrientes, a los gobiernos seccionales. Para el 2001, las transferencias por los distintos conceptos a los gobiernos seccionales ascendieron al 13,51% de los ingresos corrientes del gobierno central, que para 1996, representaban 8,41%. Se debe tomar en cuenta, también, que aparte existe gasto sectorial que se asigna también territorialmente, y sólo una parte se capta explícitamente en el presupuesto.

De las cuentas de los municipios, se observa que sus ingresos corrientes tie-

14 **Reglamentación a la Ley de Descentralización del Estado.** Decreto Ejecutivo No. 1581 RO/Sup 349 de 18 de Junio del 2001.

15 Lucero, E. 2001. Finanzas Intergubernamentales, algunos elementos para discusión. copias

16 Finot. Op cit.

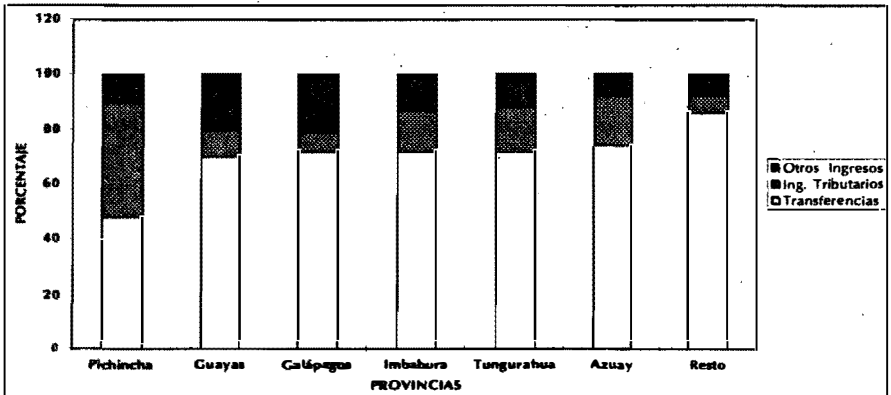
nen una alta dependencia de las transferencias del Sector Público: en el período 1996-2001, por ejemplo, más del 60% de los ingresos totales, en promedio, correspondieron a transferencias del presupuesto del Estado, FODESEC y otros fondos estatales y solo entre un 18% a 17,7 % fueron ingresos tributarios y no tributarios, incrementándose la dependencia de tales recursos, mientras que, en el período referido, los ingresos propios descendieron del 44,2% en 1996, al 27% en el 2001; año en el cual, 73% fueron transferencias.

Considerando a los Consejos Provinciales, podemos advertir que su dependencia de las transferencias es aún mayor, alcanzado alrededor de un 90% de sus ingresos totales en promedio, para el período en referencia.

Más allá de esta dependencia promedio, son notorias las heterogeneidades entre los municipios; así los municipios de Guayas y Pichincha concentra-

ron en el 2001 casi el 70% de los ingresos totales corrientes de los municipios de las distintas provincias del país, y el 41% de las transferencias del gobierno central a los municipios, en ese año. Claro que éstas son también las provincias más pobladas, y si consideramos la información per cápita, Guayas y Pichincha tienen un ingreso y transferencias mucho menores al promedio provincial, en todo caso es relevante una concentración de recursos que expresa, de otra manera, la consabida bipolaridad de nuestro sistema administrativo, político y económico. En todo caso, cabe advertir que la dependencia relativa de ingresos por transferencias es mayor en los municipios pequeños. Provincias como Pichincha, en primer término y después Azuay, Tungurahua, Imbabura, Guayas, y Galápagos, en ese orden, tienen una mayor proporción de ingresos propios respecto a sus ingresos corrientes, como se puede observar en el gráfico que sigue.

### Participación de las distintas fuentes de ingresos en ingreso total corriente: Municipios, 2001



Fuente: Banco Central del Ecuador. 2003. Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001. Quito: BCE

Cabe advertir que en el período 1996-2001 crecieron las transferencias en todos los municipios, excepto en el caso de Pichincha; y, crecieron también los ingresos tributarios, excepto en el caso de los municipios de Manabí, Guayas y Chimborazo.

Los ingresos de los municipios se asignan a dos grandes tipos de gasto: los gastos corrientes y los gastos de inversión. Las diferencias de asignación del gasto entre los municipios de las distintas provincias son importantes, como se observa en el gráfico que sigue. Mientras en unos municipios, como aquellos de la provincia de Pichincha, la inversión representa el 70% de los gastos en otros municipios como Galápagos ésta es apenas el 23%.

En 1996 los gastos corrientes ocupaban el 53% de los gastos totales de los municipios, sin embargo, los gastos de inversión han ido ganando peso en los siguientes años, y para el 2001, aumentaron en más de 10 puntos su participación en los gastos totales de los municipios, lo cual puede darnos una señal positiva. La gran limitación, sin embargo, es el tipo de obra escogida para esos gastos, que hace entrever en general, la existencia de un estilo de gestión clientelar y de cooptación política, cuando se observa mayores gastos en obras de relumbrón en detrimento de obras importantes de infraestructura e inversión social, tales como agua potable, alcantarillado, educación; que juntos no llegan ni al 10% de los gastos promedio de inversión, para el 2001<sup>17</sup>.

El porcentaje de servicio de la deuda aparece como no muy elevado en los gastos, sin embargo el stock de la deuda ascendió al 8% de los recursos propios en el 2001. Por otra parte, analizando la estructura de ingresos y gastos del nivel municipal se observa déficits permanentes, al menos en el período 1996-2001, que son cubiertos principalmente por las transferencias y deuda interna y externa. El déficit fue particularmente grave para el 2001, más del doble que en 1996, que fue financiado básicamente por transferencias.

En cuanto a los gastos corrientes, éstos se basan, en la mayoría de municipios en gastos salariales. Para el 2001, la participación de los gastos salariales promedio en el gasto total era del 19%, con un rango entre 14 y 48%.

Como se anotó anteriormente, el endeudamiento de los gobiernos seccionales advierte un riesgo en el proceso de descentralización que debe ser confrontado, dado que no existen todavía instrumentos claros de seguimiento ni de su endeudamiento ni de la gestión de sus finanzas públicas, tampoco se advierten incentivos claros para un manejo adecuado y sostenible de sus finanzas, entre ellos del manejo de sus deudas. El saldo de la deuda de la mayoría de municipios con deuda en el Banco del Estado entre 1995 y 1996 (133), por ejemplo, era insostenible, pues representaba más del 300% de sus ingresos corrientes, principalmente en la Costa. Existe ciertamente peligro de que se incurra en riesgo moral del endeudamiento, dado que se cuenta con un garante

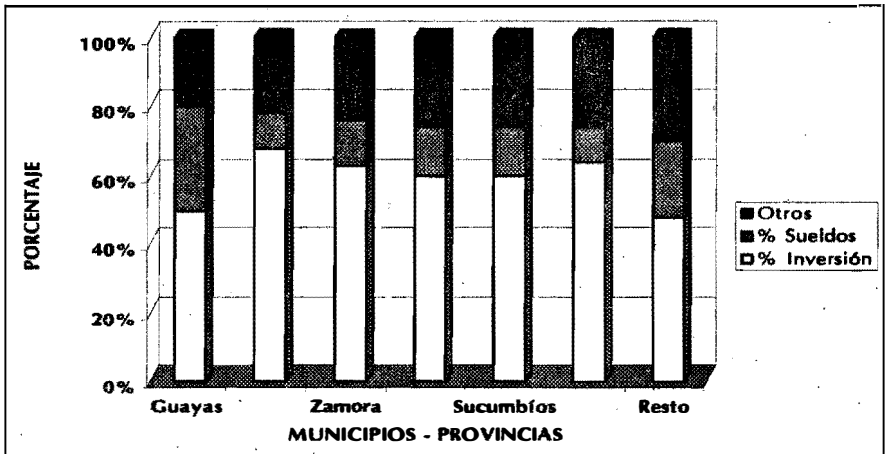
17 Banco Central del Ecuador. 2003. Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001. Quito: BCE

claro en el nivel central de gobierno, y por otro se tiene restricciones fiscales y macroeconómicas que condicionan las posibilidades de transferencias y riesgos políticos de generar más recursos propios y no incurrir en gastos.

La situación es aún más grave para los municipios pequeños. Según un estudio del CAAP que se basa en el análisis

financiero de una muestra reducida de municipios pequeños e indígenas, se evidencia una altísima dependencia de esos Municipios de las transferencias del gobierno central (82%) y del endeudamiento (8%), con apenas un 10% de ingresos propios respecto a los ingresos totales con casi la mitad de su gasto comprometido en gasto corriente.<sup>18</sup>

### Distribución del Gasto Municipal por Provincia, 2001



Fuente: Banco Central del Ecuador. 2003. Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001. Quito: BCE

Por su parte, los Consejos Provinciales arrojan resultados económicos más desfavorables, dado que su capacidad de generar recursos propios es muy limitada, como se ha destacado previamente, ni siquiera cubren su gasto salarial, y son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central para el desarrollo de sus gestiones.

En este sentido es importante considerar tanto medidas para estimular la generación de recursos propios en los distintos niveles de gestión seccional, como mecanismos de transferencias con criterios más claros sobre eficiencia y equidad social y territorial ligados a nuevas responsabilidades y competencias. Estos mecanismos deben ir acom-

18 Maya, Milton. 1998. Sostenibilidad Financiera en los Municipios indígenas. Documento interno CAAP. Quito; CAAP.



pañados de disposiciones sobre transparencia y adecuada rendición de cuentas, así como de espacios institucionalizados para la participación ciudadana. Para ello, la institucionalidad municipal y provincial debe ser fortalecida y organizada de manera que pueda asumir los nuevos retos. Hacia este objetivo, el mejorar la coordinación interinstitucional es fundamental.

### **La descentralización y los retos del desarrollo local**

El impulso a la descentralización en el país se ha revestido de otra característica importante, al menos en el discurso y las expectativas: el supuesto de que con la descentralización se logrará un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones y localidades. Pero, lejos del discurso la realidad provincial y cantonal altamente diferenciada, con su correspondiente heterogeneidad en la capacidad de gestión, muestran un escenario nada fácil para asegurar tal desarrollo. Es importante analizar estos elementos para pensar en serio en el desarrollo económico local, más allá de la administración de tareas que, en muchos casos, están definidas exógenamente por procesos nacionales e incluso globales.

Esta reflexión debe partir del reconocimiento de que las regiones y localidades en Ecuador no son simples contenedores de recursos y necesidades, sino

territorios dinámicos, altamente heterogéneos desde donde se construye y ejerce un poder diferenciado y diferenciador.

En Ecuador, considerando la división político administrativa, sin entrar al debate de la cuestión regional, existen 22 provincias, con 219 cantones, y 1149 parroquias urbanas y rurales<sup>19</sup>. Un rango de provincias con áreas que van desde los 5.988 a los 33.490 Km<sup>2</sup> y una población que va desde los 16.917 a 3'421.051 de habitantes. Cantones como Pablo VI en Morona Santiago con una población de 1.194 habitantes hasta cantones como Guayaquil en Guayas con más de 2 millones. Según el censo del 2001<sup>20</sup>, la mayoría de cantones son pequeños de menos 50.000 habitantes, cuando la Ley determina que deben tener por lo menos 50.000 (en el área urbano y rural), como requisito para su creación. A estas diferencias se agregan las diferencias en la temporalidad e historia de conformación de los cantones y su grado de experiencia en la gestión.

Si tomamos como referencia la estructura económico-productiva, se puede advertir también distinciones apreciables. Cabe señalar, que el país no cuenta con estadísticas económicas regionales, provinciales o cantonales adecuadas, lo cual da como resultado, pobres elementos empíricos para el análisis y la planificación del desarrollo territorial; ello se constituye ciertamente en otro obstáculo no despreciable para la

19 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. 2002. **División Político-Administrativa de la República del Ecuador**, 2002. Quito: INEC

20 Instituto de Estadísticas y Censos, INEC. 2003. VI Censo de Población y V de Vivienda, 2001. Quito: INEC.

gestión. En todo caso, tomando como referencia las cuentas provinciales que se realizaron para 1993 y 1996<sup>21</sup>, se puede apreciar que Pichincha y Guayas concentran alrededor de la mitad del valor agregado bruto generado en esos años. Pese a que esta información corresponde a una estructura del valor agregado de muchos años atrás, no hay evidencia de cambios importantes en el país que hayan revertido tal bipolaridad económica. Muy de lejos, participan otras provincias como Manabí, Azuay, El Oro y provincias de la Amazonía como Sucumbíos y Napo, en éstas la relativa importancia de su participación en el valor agregado bruto del país obedece a la explotación petrolera, cuyos beneficios económicos finalmente salen de su territorio, quedándoles los impactos ambientales, por tanto éste no es un indicador apropiado de su desarrollo. Aparte de estas provincias, las restantes, que conforman la mayoría de provincias del país, tienen una participación, más bien marginal, en el valor agregado bruto.

Proyecciones del PIB provincial para el 2001, estimadas en un informe del PNUD<sup>22</sup> sobre Ecuador, evidencian contrastes menos abruptos de la economía, sin embargo, se mantienen diferencias serias entre las provincias. De acuerdo a esta fuente, sólo Pichincha, Guayas, El Oro, y, apenas el Carchi, tendrían un índice de desarrollo humano

por encima del promedio nacional, el resto de provincias reportarían índices por debajo de dicho promedio. La Amazonía, que cubre casi la mitad del territorio nacional y concentra la explotación petrolera, tiene uno de los menores índices de desarrollo de su población, junto a Chimborazo, Bolívar y Cotacachi. Se debe reconocer que este índice considera no solo aspectos de la economía, sino también aspectos de la salud y educación de la población.

Si consideramos otro indicador, la estructura financiera privada, también se observa una concentración de las colocaciones y captaciones financieras en las provincias del Guayas y Pichincha. Adicionalmente, como bien lo analiza un estudio de CIUDAD<sup>23</sup>, las colocaciones en las provincias de Guayas y Pichincha incluso exceden sus captaciones, al igual que las provincias de Los Ríos y Manabí, lo que revela que estas provincias están utilizando, a través de la intermediación financiera de los bancos, los ahorros forjados en otras localidades, las que, en cambio, no logran canalizar esos ahorros en sus propias economías.

Estos pocos indicadores, más bien estáticos, demuestran diferencias y problemas serios en la economía de la mayoría de provincias del país. No se puede ser conclusivos sobre la dinámica de esas economías, sin contar con suficiente información, pero si se puede afirmar

21 Banco Central del Ecuador. 2002. Cuentas Provinciales del Ecuador: Años 1993 y 1996, Boletín No.1. Quito: BCE

22 PNUD. 2002. Informe sobre el Desarrollo Humano, Ecuador, 2001. Quito: PNUD.

23 Barrera, A., coordinador. 1999. Ecuador: un modelo para [des]armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo. Quito: CIUDAD.

que existen factores limitantes serios a nivel de recursos financieros, recursos humanos (poca calificación), recursos tecnológicos, instituciones, etc. A esto se unen aspectos como la pérdida en los flujos económicos vía intercambio comercial, la fuga de capital financiero, que operan tanto en la escala nacional, como, en la escala global.

Pero pese a todos estos limitantes también es importante advertir, que existen potencialidades, de tipo cultural, de recursos naturales y ambientales, de capital social, de remesas, que para localidades como las del sur del país son importantes, entre otros, que no han podido ser activadas, y es fundamental encontrar los elementos catalíticos que permitan su articulación al desarrollo. No es improbable encontrar casos, incluso para las provincias con mayor riqueza y desarrollo relativo, con problemas en sus economías; en tanto que, pese a los ingentes recursos públicos invertidos (gobierno provincial, local y central), no logran superar sus problemas de desarrollo y activar la inversión productiva empresarial.

Esta situación de diferenciación y límites nos permite interpretar el por qué, pese a las fuertes demandas y aparentes logros legales a favor de la descentralización, hayan tan pocos municipios interesados en solicitar competencias y sus respectivos recursos. La mayoría de gobiernos seccionales se sigue acogiendo a la dinámica del Estado central.

La descentralización, entonces, debe enfrentar esa realidad heterogénea y dar una respuesta diferenciada, si quiere favorecer un desarrollo regional más equitativo. Este objetivo sin embargo, como se ha argumentado, es muy grande para imputarse solo a la descentralización, se requiere también una política macroeconómica, políticas sectoriales, etc. que apoyen ese objetivo. En todo ello, el Estado juega un rol muy importante, ya que debe garantizar y facilitar el desarrollo de todos, en las distintas escalas, sobre todo en la actual coyuntura. Como lo reconoce Boisier: “[La política nacional regional].. aparece como una condición para minimizar las posibilidades de fracaso en la inserción de las regiones al juego de la globalización, un juego que, se sabe, produce más perdedores que ganadores.”<sup>24</sup>

De esto se colige que los actores y gobiernos seccionales, sea cual sea la escala que se considere, tampoco definen por sí solos ni el desarrollo ni la descentralización, por lo que el debate y el proceso descentralizador no deben perder la perspectiva de lo nacional, más aun cuando se requiere amplios consensos para que se consolide en los términos más democráticos y equitativos posibles.<sup>25</sup>

El contexto mundial actual, por otro lado, supone una relación con el capital global, que no hay que desconocer, a menos que se busque una desconexión, que al menos la sociedad ecuatoriana

24 Boisier, Sergio. 1997. El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Santiago de Chile: ILPES. p. 31

25 Carrión. F. 2003. “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada” en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. 2003. Quito: FLACSO.

en general, no se ha planteado. Sabemos, por otro lado, que la globalización, para países con economías frágiles es excluyente y exacerba las desigualdades, en las distintas escalas territoriales. De esta manera, las localidades deben prepararse para negociar la coincidencia entre los intereses de ganancia de la inversión y comercio extra-local y los intereses de la sociedad local, en términos de empleo, ingresos y protección ambiental. Igualmente, deben prepararse para negociar la política macroeconómica del país que los afecta tanto como la distribución de los recursos públicos.

Esta capacidad negociadora, requiere sin embargo, de una sociedad e instituciones activas que promuevan los factores endógenos del desarrollo, para evitar dependencias agudas que anulen toda posibilidad de negociación. En todo ello, el rol de las autoridades de los gobiernos seccionales es importante: su capacidad de gestión eficiente y eficaz de los recursos y bienes públicos, su capacidad política para negociar con el Estado y el capital, proveniente de la fuerza y legitimidad de sus acuerdos democráticos, al interior de su comunidad.

En relación a los factores endógenos del desarrollo, Boisier plantea, que la escala de una economía es importante a la hora de evaluar el grado de endogeneidad que se puede lograr; evidentemente una economía más pequeña es más vulnerable a los factores externos, sin embargo, sea cual sea el nivel de en-

dogeneidad que se pueda lograr, su reconocimiento e impulso es muy importante<sup>26</sup>. Ni la asignación de recursos públicos del gobierno central a los gobiernos seccionales, por más eficiente y pro-equidad que ésta sea, ni la inversión extranjera (extra-región, de los países vecinos o de la economía global, en general) asegurarán el desarrollo provincial y cantonal, son sus actores, incluidos los gobiernos seccionales, la sociedad civil, los emprendedores, quienes lograrán o no articular esos recursos exógenos al desarrollo. De aquí que uno de los mayores retos de los gobiernos locales es primero conocer y luego ser capaces de movilizar las potencialidades y recursos existentes en el territorio y fuera de él hacia el desarrollo local.

La literatura académica sobre desarrollo territorial advierte varios factores de desarrollo endógeno<sup>27</sup>. Entre los más importantes se pueden mencionar los siguientes. Un primer grupo de factores apunta a los actores, las instituciones y la cultura. Los actores pueden ser individuales, corporativos o colectivos y ocupan un sitio en la estructura de poder y en la toma de decisiones de la gestión del desarrollo que se debe reconocer a la hora de establecer estrategias. Las instituciones, por su parte, condicionan, entre otros, los costos de transacción del proceso de desarrollo y los procedimientos que tienden a estimular o no el desarrollo. La cultura local, regional o nacional que marca la capacidad de generar autoreferencia e identidad.

26 Boisier, Sergio. 1997. op.cit

27 Ver por ejemplo: Boisier, op cit.

Este factor es importante porque más allá de sus beneficios sociales tiene beneficios prácticos como la capacidad de ofertar productos diferenciados con un sello local (un ejemplo de ello son los productos otavaleños, los quesos de Salinas, los sombreros de Montecristi, etc.), que resultan curiosamente atractivos en el contexto globalizador como antítesis a la homogeneidad; sin embargo, existen problemas de escala y calidad por superar, aunque allí se encuentran claras potencialidades.

Otro grupo importante de factores endógenos apunta a los recursos sean estos naturales, financieros y sociales. En relación a los recursos naturales, las distintas provincias del país ciertamente cuentan con mucha potencialidad no solo de recursos naturales sino ambientales. Un país megadiverso biológica y culturalmente como el nuestro es un país con una potencialidad muy clara. Los recursos financieros, ciertamente son un limitante importante en la mayoría de nuestras provincias. Pero, si bien el ahorro en muchos casos es limitado, existe un problema en la incapacidad de trasladar ese ahorro al desarrollo local.

Un punto aparte merece el capital social y el recurso humano, recursos claves para el desarrollo. El capital social, que tiene que ver con el tejido social, con las organizaciones sociales, que pueden hacer una diferencia fundamental en apoyar la construcción de un

círculo virtuoso en relación al desarrollo. El recurso humano con control sobre aspectos como el conocimiento, la autoconfianza, la creatividad y la perseverancia para favorecer el desarrollo, son fundamentales bajo una economía cada vez más globalizada y a la vez excluyente.

Coraggio (2001) reconoce que el conocimiento es un factor básico de la competitividad, tanto de los individuos como de las instituciones. En relación a ello, podemos advertir que en Ecuador, el nivel educativo atraviesa una crisis prolongada. Resultados de evaluaciones hechas sobre comprensión lectora y matemáticas en una muestra de niños y niñas mestizos, quichuas, shuar y afroecuatorianos de quintos grados, para el 2000, revelan un manejo pobre de esas destrezas: en comprensión lectora no se alcanza ni al 37% de la nota máxima, en promedio, y en matemáticas no se consigue ni un 25%, siendo la situación más grave para la población indígena y afroecuatoriana<sup>28</sup>. Varios estudios, por otro lado, nos develan serios problemas de eficiencia, efectividad y pertinencia de la educación<sup>29</sup>. Si bien esto da cuenta de un mal estructural de todo el sistema educativo, revela problemas en el aprendizaje de nuestras futuras generaciones que se debe confrontar, si se piensa en serio en el desarrollo y en la competitividad.

Una localidad que no cuente con una estrategia deliberada que priorice la

28 Samaniego, J. 2000. "Principales resultados de logros de aprendizaje" capítulo de estudio realizado por CEPLAES para el Banco Mundial. Quito

29 Ponce, J. 2001. La eficiencia interna del sistema educativo ecuatoriano. Documentos de Trabajo del SIISE No. 9. Quito: SIISE.

educación e información, tiene muchas desventajas para su desarrollo en el contexto de la economía actual. De la misma manera, la inclusión y participación de la población en el desarrollo es clave, como lo menciona J. L. Coraggio:

"[Se trata de tener].. sociedades inteligentes con ciudadanos e instituciones inteligentes que ganen en flexibilidad, en capacidad de respuesta y aprender de sus propias experiencias...Una población inactiva no tiene la posibilidad de estar pensando alternativas y oportunidades. Es fundamental que todo el mundo esté integrado y activo en estos procesos de resolución de necesidades."<sup>30</sup>

La presencia de estos factores de desarrollo endógeno, su utilización y potenciación, no garantizan de facto tampoco el desarrollo, se requiere contar además con una dirección y estrategia clara, que articule apropiadamente esos factores y que además aproveche adecuada y oportunamente los recursos y factores exógenos y neutralice los choques negativos de una economía abierta y globalizada<sup>31</sup>. Dado que existen restricciones en los recursos, principalmente financieros, es importante aprovechar todas las oportunidades y movilizar todos los recursos internos y externos (posibles) públicos y privados. Esto ciertamente, requiere contar, con lo que los científicos sociales llaman un proyec-

to político y esto no es algo fácil de construir en sociedades locales tan individualizadas, heterogéneas y excluyentes como las nuestras. Si bien el país ha sido testigo de una efervescencia de planes de desarrollo local, éstos todavía no son más que instrumentos técnicos para la gestión presupuestaria y, en general, han quedado limitados a su formulación, sin la suficiente voluntad política de las partes involucradas para ejecutarlos. Un reto fundamental es entonces, lograr abrir espacios de construcción de un proyecto político que potencie e impulse un desarrollo territorial incluyente y que apoye una inserción más ventajosa de la economía en el concierto nacional y global.

## Bibliografía

- Banco Central del Ecuador  
2004 *Información Estadística Mensual No. 1824*. Quito: BCE.
- Banco Central del Ecuador  
2003 *Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001*. Quito: BCE.
- Banco Central del Ecuador  
2002 *Cuentas Provinciales del Ecuador: Años 1993 y 1996*, Boletín No.1. Quito: BCE.
- Barrera, A.  
1999 *Ecuador: un modelo para [des]armar*. Quito: CIUDAD.
- Boisier, Sergio  
1997 El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Santiago de Chile:ILPES.

30 Coraggio, J. L. 2001. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión de Trabajo Red No. 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URBAL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001. p.7

31 Boisier. S. Op cit.

- Carrión, F.  
2003 "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada" en *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. 2003. Quito: FLACSO.
- Coraggio, J. L.  
2001 La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión de Trabajo Red No. 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URBAL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.
- Coraggio, J. L.  
2000 La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado. Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional: "Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local", organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito, marzo 15-17, 2000.
- Finot, Iván  
2002 "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", en *Revista de la CEPAL 78*. Santiago de Chile: CEPAL
- GTZ-Ministerio de Economía y Finanzas  
2003 Metodología del Sistema de sostenibilidad del endeudamiento para gobiernos seccionales.
- ILDIS  
2003 *Análisis de Coyuntura Económica, 2003*. Quito: ILDIS.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC  
2002 *División Político-Administrativa de la República del Ecuador, 2002*. Quito: INEC
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC  
2003 *VI Censo de población y V de vivienda, 2001*. Quito: INEC.
- Larrea, Carlos y Sánchez, Jeannette  
2002 *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano*. Quito: PNUD.
- López Murphy, Ricardo, ed.  
1995 *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Lucero, E.  
Finanzas Intergubernamentales, algunos elementos para discusión. Copias.
- Maya, Milton  
1998 Sostenibilidad Financiera en los Municipios indígenas. Documento interno CAAP. Quito: CAAP.
- Mikesell, John  
1995 *Fiscal Administration: Analysis and Application for the Public Sector*. Belmont: Wodsworth Publishing Company.
- Ministerio de Economía y Finanzas  
2003 Presupuesto del Gobierno Central. En <http://minfinanzas.ec-gov.net/docs/preu2003.htm>.
- Ojeda, L.  
2001 *Estado del Debate sobre autonomía y descentralización*. Quito: PNUD.
- Ojeda, Lautaro  
2002 *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*. Quito: PNUD.
- PNUD  
2002 Informe sobre el Desarrollo Humano, Ecuador, 2001. Quito: PNUD.
- Ponce, J.  
2001 La eficiencia interna del sistema educativo ecuatoriano. Documento de Trabajo del SIISE No. 9. Quito: SIISE
- 2001 *Reglamentación a la Ley de Descentralización del Estado*. Decreto Ejecutivo No. 1581 RO/Sup 349 de 18 de Junio.

## ¿Por qué la descentralización no avanza?

Lautaro Ojeda Segovia\*

*Es necesario cambiar la concepción de la descentralización como transferencia de competencias deficitarias, costosas y problemáticas, especialmente en lo que concierne a los servicios sociales y la lucha contra la pobreza. Mantener esta concepción implica dejar librado a cada sector, región y espacio local a sostenerse con su pobreza, a realizar lo que algunos autores califican de 'subsidiaridad a la inversa', es decir que los gobiernos locales pobres subsidien al Estado Central.*

### Tosudez centralista

La historia ecuatoriana ha estado atravesada por confrontaciones y pugnas entre centralistas y descentralizadores, entre unitarios y federalistas. Las diversas constituciones dan cuenta del tire y afloje entre centralistas (unitarios) y federalistas (autonomistas)<sup>1</sup>. En esta disputa el ganador ha sido y es el centralismo y la forma unitaria, definición presente en casi todas las Cartas Políticas.

Una de las expresiones más centralizadoras de la historia, se produce, según el historiador Enrique Ayala, con la Revolución Liberal, encabezada por

Eloy Alfaro, momento en el que "se robusteció la burocracia central, el Estado incursionó en telégrafos, teléfonos y beneficencias, centralizó la educación, que se volvió laica y gratuita. El gobierno central asumió mayor papel en las obras públicas. Mención especial merece la construcción del ferrocarril que unió a Guayaquil con la Sierra, especialmente con la capital"<sup>2</sup>. Esta tendencia, agrega, tuvo como antecesores a los gobiernos de Rocafuerte y García Moreno, que consideraban la centralización necesaria para consolidar y modernizar al país.

Durante más de un siglo de vida republicana, la configuración del Estado

---

\* Profesor universitario, investigador social.

1 Véase al respecto Juan Maiguashca. El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895 en Juan Maiguashca, editor, Historia y Región en el Ecuador, FLACSO, Corporación Editora Nacional, Quito 1994

2 Enrique Ayala Mora, Centralismo y descentralización, en la Historia del Ecuador. Del pasado a la situación actual, en Revista Procesos, N. 19, Quito, 2003:210.



nacional enfatizó un proceso de modernización en el que la centralización administrativa y política era una clave ésta fue, por decir lo menos, afirma Ayala, necesaria por un tiempo. En un contexto de modernización tardía y desordenada, se constata que a medida que las sociedades se vuelven más complejas y las actividades de gobierno se expanden, es más difícil planificar y administrar en forma eficiente las demandas sociales locales.

A comienzos de la década de los 70, la crisis del Estado centralista, por una parte, se profundiza en razón del aumento de la demanda de servicios y expansión de actividades y, contradictoriamente, por la pérdida paulatina de la capacidad económica, política y administrativa del Gobierno Central y, por tanto, de mayor presión y conflictividad con los gobiernos locales. Y por otra, el aumento desmesurado y desordenado de municipios ('minifundización') municipal, provoca una creciente presión de las "microoligarquías" locales por obtener mayores transferencias de recursos y genera una demanda mayor de autonomía en especial respecto de las transferencias no condicionadas<sup>3</sup>.

La concentración de poder y de riqueza en pocas manos, así como el comportamiento autoritario y excluyente en la toma de decisiones de la mayoría de las autoridades nacionales provinciales y locales, va de la mano a

la concentración administrativa y política.

Dicha concentración ha generado un vasto sistema de relaciones que permite la reproducción de relaciones de intercambio a todo nivel y en todo el territorio, puesto que es ilusorio pensar, apunta Enrique Quedena<sup>4</sup>, que pocas personas, desde una metrópoli o desde el centro de poder pudieran haber tenido el dominio de todo el territorio nacional sin la complicidad de actores locales y regionales. Es por ello, agrega, que el centralismo está lejos de ser solamente un fenómeno espacial, existe en su base un intrincado tejido de relaciones sociales que se beneficia de esta situación y la preserva. Esto explicaría, en buena medida, la resistencia de los detentadores del poder central, y regional beneficiarios de la situación, la burocracia central y local, a transferir el poder, así como la manifiesta moderación, lentitud, baja intensidad, profundidad y velocidad con la que se ejecutan los proyectos, convenios, acuerdos y acciones de descentralización.

Los centralistas constantemente han defendido que la única forma de asegurar la integridad del territorio es mediante una organización en la que exista poder político-administrativo geográficamente concentrado. Argumentan así mismo que la unidad territorial se asegura si existe una "capital" desde la cual se gobierne y se administre todo el terri-

3 Este tema lo desarrollo en el capítulo "Del estado centralista a uno descentralizado" en *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*, CEPLAES, Abya Yala, Quito, 2000.

4 Enrique Quedena, *Descentralización y Gestión estratégica del Desarrollo Local*. Bolivia, Ecuador y Perú, Escuela para el Desarrollo, Ruralter, Lima 2002:38)

torio. De acuerdo a este razonamiento las políticas descentralizadoras llevarían a la desintegración nacional, frente a la cual el ciudadano quedaría inerme y librado a la arbitrariedad de las autoridades locales.

Los centralistas se oponen -generalmente en forma velada- a la descentralización con ocultos motivos de carácter político y económico puesto que la ejecución de este proceso podría desmantelar su poder y sus privilegios. Explícitamente expresan su preocupación por la supuesta incapacidad de los entes locales para asumir nuevas competencias.

Los defensores de la descentralización sostienen, en cambio, que este proceso es sinónimo de poder democrático, atenuado, compartido y consensual; que a través de ella los gobiernos subnacionales recuperarían las competencias y funciones que han sido arrebatadas por el gobierno central o cedidas por los gobiernos locales; que se podría lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, puesto que los ciudadanos de una localidad son los que mejor conocen sus necesidades y los que están autorizados para establecer los criterios más aptos para una eficiente autogestión administrativa local; que su aplicación posibilitaría una mayor participación y fiscalización ciudadana de la administración, así como una mejor redistribución espacial de los recursos públicos y un mayor equilibrio en el desarrollo de las regiones.

Reclaman además un papel protagónico de la sociedad civil en la autorregulación y/o co-administración de los organismos seccionales autónomos con

el Estado. Demandan la participación directa de la población, especialmente la organizada, en instancias y mecanismos de toma de decisiones sobre necesidades y derechos individuales y colectivos, en el control a los representantes y funcionarios estatales, en la gestión de las empresas públicas y en la administración de competencias.

Aunque no han sido plenamente identificados los contenidos y alcances ideológico político de la descentralización, en los últimos años las ofertas y propuestas sobre este tema se han originado en los principales ámbitos del quehacer público y privado. Los medios de comunicación, especialmente escritos dan fe tanto de las reiteradas demandas como de las ofertas, la frondosa legislación sobre este asunto respalda la importancia que el legislador ha dado a la descentralización.

La puesta en práctica del mandato constitucional y de la legislación vigente muestra que el proceso de descentralización ecuatoriano se ha desarrollado en forma errática, tímida y titubeante, básicamente por la ausencia de voluntad política para transferir poder y recursos. Incluso los numerosos convenios de descentralización suscritos por el Ejecutivo y algunos gobiernos seccionales durante el Gobierno del Presidente Noboa, no han podido ser ejecutados por no existir la decisión política de transferencia los recursos económicos que permitiría su ejecución.

En suma, la tozudez centralista se mantiene, a pesar de los esfuerzos realizados por determinados actores sociales y políticos en revertir esta tendencia. En otros términos, el proceso de descentra-

lización no ha logrado ir más allá de la letra de la ley y de los convenios.

### **Modelos políticos e ideológicos de descentralización**

Bajo la denominación de descentralización, actualmente se cobijan las más diversas posiciones ideológicas y políticas. Ideologías de derecha, izquierda y centro se refieren a la descentralización como una reforma necesaria y fundamental, claro está con finalidades y objetivos distintos.

El espectro conceptual ideológico político de la descentralización es muy amplio, cubre posiciones privatizadoras y desestatizantes, que buscan transferir al sector privado las competencias y responsabilidades de prestación de los servicios públicos, particularmente de aquellos que obstaculizan la libre competencia pues, según ellos, las estructuras burocráticas centrales carecen de la flexibilidad, dinamismo y libertad necesarias para el buen funcionamiento del mercado. Otras posiciones, menos radicales, pretenden transferir las competencias más conflictivas y costosas hacia niveles subnacionales. Finalmente, una tercera concibe la descentralización como un instrumento político de reforma del Estado, potencialmente democratizadora al posibilitar la transferencia de competencias y recursos desde un poder central a los gobiernos locales.

Es evidente que este amplio espectro ideológico conceptual puede conducir a falsos o inconsistentes acuerdos o consensos, puesto que, como veremos más adelante, las consecuencias de la adopción y aplicación de un modelo neoliberal serán muy distintas de la adopción de un modelo redistributivo o solidario.

### **Modelos preponderantes: conservador y redistributivo o solidario**

El tan debatido tema de la descentralización ha logrado constituirse actualmente en un tema "paraguas", puesto que cubre a la gran mayoría de los organismos seccionales, a los movimientos regionales, a intelectuales; todos ellos enarbolan la bandera de la descentralización, como un mecanismo de la redistribución de recursos y de fortalecimiento de la democracia social<sup>5</sup>.

Pero el hecho que tal concepto cubra a la mayoría de propugnadores de la descentralización, no significa -como se ha destacado anteriormente- que exista una sola propuesta conceptual, sino que bajo diversos conceptos, se propugna el cambio del modelo del Estado burocrático-paternalista, calificado como centralista, ineficiente, obsoleto y autoritario. Por ello que los contenidos e interpretaciones existentes sobre la descentralización deben ser contextualizados dentro de las concepciones políticas e

---

5 Eduardo Canel, Dos modelos de descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual, en Hans - Jürgen Burchardt/ Haroldo Dilla (editores) Mercados Globales y Gobernabilidad Local. Retos para la descentralización, Nueva Sociedad, Caracas, 2002: 113.

ideológicas preponderantes, las que se podrían agrupar en dos modelos: conservador o neoliberal y redistributivo<sup>6</sup>.

### Modelo conservador

En primer lugar, cabe destacar, el esfuerzo de sus propugnadores por incorporar a través de la cooptación, en su discurso y en su proyecto, términos y conceptos como los de participación ciudadana e involucramiento, términos que otrora correspondían al lenguaje de la izquierda. O, la redefinición del contenido y alcance de la descentralización concebida como la transferencia definitiva de competencias, por la de delegación de atribuciones, es decir por una distribución o encargo administrativo, temporal de determinadas funciones al interior de órganos estatales, sometidos jerárquicamente a órganos de la administración centra.

Defienden la existencia de una relación unívoca entre descentralización y mercado, más claramente, que el interés básico de la descentralización es la inoculación de reglas del mercado en el funcionamiento del Estado. Sostienen que tanto el sistema de transferencias, como la distribución de competencias entre niveles de gobiernos e incluso el sistema político debería ceñirse por los principios que rige a las empresas privadas, es decir por la autofinanciación, la competencia, la eficiencia financiera y

administrativa y, la sanción final del desempeño empresarial por el consumidor. Plantean que para lograr este cambio se requiere transformar las administraciones locales en empresas territoriales, someterlas al principio de rentabilidad financiera en el cobro de los valores de los productos vendidos y ajustar el tamaño de la administración al desempeño económico y local<sup>7</sup>.

Con el propósito de precisar los contenidos y alcances esenciales que este modelo atribuye al papel del Estado, a la participación ciudadana, a la planificación y a las políticas sociales, detenemos nuestro análisis en estos aspectos.

**Respecto del papel del Estado.** Este modelo concibe a la descentralización como:

- Una forma de reestructuración radical de la relación estado-sociedad, dentro de la perspectiva de consolidación del capitalismo de libre mercado y de operativización de la retirada del Estado de su rol tradicional como garante de los principios de ciudadanía. El Estado se limitaría a proteger a los ciudadanos contra la violencia, el robo, el fraude y a hacer cumplir los contratos. Esta concepción supone a la vez el retiro del Estado de las actividades económicas básicas, lo que se operará a través de la liberalización, desregulación y privatización.

6 Para el desarrollo de estos dos modelos se ha tomado como guía el artículo de Eduardo Canel, antes citado.

7 Véase al respecto Darío Indalecio Retrepo, Reestructuración Capitalista, formas de organización espacial del Estado y Nuevas prácticas políticas en, FESCOL, La otra política, Friedrich Ebert Stiftung, Colombia, 2001

- Un mecanismo de reducción de las atribuciones estatales y de extensión de las relaciones de mercado.

- Un medio que facilite el desarrollo de un proyecto más amplio de "modernización estatal" que busca reducir, sino eliminar, las funciones productivas y redistributivas del Estado, transfiriendo al mismo tiempo las responsabilidades de dichas funciones a la sociedad civil y al mercado. En este sentido la tarea central del Estado sería la de crear las condiciones óptimas para el funcionamiento de mercados competitivos.

### *Respecto de la participación ciudadana*

Concibe la participación ciudadana como un mecanismo de fomento y facilitación de iniciativas y proyectos de desarrollo local de acuerdo a los principios de autogestión o de ahorro de los recursos que el Estado destina a los servicios sociales. Esta óptica tratará de cooptar la participación y de utilizarla como un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

La participación es pensada como un instrumento técnico y no como un tema esencialmente político, íntimamente vinculado con relaciones de poder. En esta perspectiva el ciudadano es identificado como un "ciudadano consumidor", cuya identidad se define principalmente a partir de su rol como consumidor de mercancías y de servicios a través de su participación en el mercado

**En cuanto a la planificación.** Conforme a la concepción neoliberal el Estado desempeña un papel de facilitador político, comunitario y de mercado, an-

tes que de proveedor de servicios y garante de asistencia social, como lo fue en el pasado. *Facilitador político* en el sentido de buscar la redefinición de la estructura, funciones y responsabilidades del Estado, en miras a una reforma administrativa que instituya un Estado "moderno" y "mínimo". *Facilitador comunitario* en la perspectiva de dinamizar la participación y la sociedad civil a través del fomento y el apoyo al surgimiento de iniciativas y de proyectos de desarrollo local de acuerdo a los principios de autodeterminación y autogestión. *Facilitador de mercado.* El papel del Estado se reduciría a fomentar las condiciones que faciliten la operación de la economía competitiva de libre mercado, de allí que el Estado óptimo sería el Estado mínimo, retraído de las tareas productivas y distributivas.

**En relación con las políticas sociales.** Esta posición busca traspasar a la colectividad las responsabilidades sociales que actualmente tiene a cargo el Estado. Es por ello que la política social estatal será concebida como una política de emergencia, subsidiaria, transitoria, compensatoria y en pequeña escala, para aliviar, sobre todo los casos de indigencia. Política que actúa solo en caso de que fallen los mecanismos tradicionales y naturales (la familia, el mercado).

### **Modelo redistributivo o solidario**

Los fundamentos de este modelo pueden reconocerse en su finalidad esencial: maximizar los principios de solidaridad e igualdad social a través de

la distribución del ingreso y de la riqueza socialmente generada<sup>8</sup>. Entre las características de este modelo se destacan dos: la solidaridad y la participación. La primera expresada en la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas y la de participación, en la intervención plena, igualitaria y profunda de la comunidad en los procesos de decisión referidos a las necesidades individuales y colectividades sean éstas locales, regionales o nacionales. Necesidades que se refieren a los ámbitos productivo económico, de empleo, sociales y culturales. Este modelo concibe a la descentralización como:

- Un instrumento político de reforma del Estado que contiene potencialidades democratizadores al posibilitar la transferencia de competencias y recursos desde un poder central -sumamente fuerte en casi todos los países- hasta los niveles locales.

- Un mecanismo de democratización del Estado a través de la ampliación de los espacios de participación en el ámbito local, como la forma privilegiada de garantizar una distribución más equitativa del poder y de los recursos

- Un medio que busca la equidad y solidaridad nacional a través de la redistribución de la inversión y del gasto en todo el territorio.

- Una instancia de fortalecimiento del papel del ciudadano como portador de derechos civiles, políticos y sociales con pertenencia a colectividades sociales.

- Un mecanismo de mayor eficacia en la gestión municipal, centrada tanto en la prestación de servicios como en el mejoramiento de la calidad de gobierno hacia asegurar los derechos ciudadanos.

- Un proceso multidimensional con fundamentos históricos, sociales, económicos, productivos en el que intervienen dimensiones culturales, costumbres, formas de vida, concepciones jurídicas, instituciones, intereses y actores, de los más diversos.

Finalmente, no está por demás recalcar que la transferencia de competencias no garantiza por sí misma una mayor democratización, puesto que para que ésta sea efectiva se requiere además, de la transferencia de atribuciones, del traslado y asignación de recursos presupuestarios y de mecanismos financieros, así como de la capacitación técnica-administrativa de los entes ejecutores y de los agentes políticos locales y de la apertura a la mayor participación orgánica de esos entes locales y comunales en las decisiones que les competen.

Cabe así mismo recordar que no existen en la realidad modelos puros, puesto que la práctica política e ideológica se encarga de matizarlos, adaptarlos a circunstancias e intereses concretos, de allí que sea difícil encasillar la práctica en uno de los modelos expuestos, pero lo que sí es posible reconocer o identificar son algunas de las características preponderantes.

---

8 Véase sobre este modelo los elementos que desarrollo en el libro "El descrédito de lo social. Las políticas sociales en el Ecuador, CDS, Quito, 1993: 42-43.

La importancia de esta caracterización radica en facilitar la comprensión de los contenidos y alcance ideológico y político de la práctica gubernamental en el ámbito de la descentralización. Permite además concluir que no existe un concepto unívoco de la descentralización, sino que, cada modelo contiene -unos más que otros- elementos ideológicos y políticos, a pesar de que todos propugnen, como en este caso, un objetivo común, esto es el cambio del modelo del Estado burocrático -paternalista existente.

### Descentralización fiscal

El sistema fiscal está en el centro del debate de la descentralización, apunta Jonás Frank. Y continúa, "Las transferencias de recursos son la herramienta central para los gobiernos de mantener su

legitimidad; y las crisis políticas son inminentes sino se transfieren los recursos hacia los gobiernos subnacionales"<sup>9</sup>.

Una primera característica de la descentralización fiscal tiene que ver con las *significativas transferencias que el Gobierno central realiza a los gobiernos seccionales*. En efecto, en el Presupuesto aprobado para el año 2004 y en el del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), que se maneja fuera de la mismo, se destinan USD 970 millones para que sean gastados por las Prefecturas Provinciales y Municipios del Ecuador. Estos recursos, afirma el Observatorio de la Política Fiscal, representan el 3.3% del PIB, el 53% de la recaudación del IVA para el Gobierno Central, el 64% del gasto de capital del Presupuesto y el 114% del presupuesto para la educación<sup>10</sup>.

**Fondos para Gobiernos Seccionales. Año 2004. Millones de dólares**

Concepto	Valor
Fondo Desarrollo Seccional, FODESEC	92.3
Fondo Desarrollo Provincial, FONDEPRO	5.9
Fondo de Salvamento, FONSAL	34.9
Ley 15% Ingresos corrientes	677.3
Otras participaciones (varias leyes que asignan fondos)	160.2
<b>Total</b>	<b>970.6</b>

Fuente: Observatorio de la Política Fiscal, Publicación mensual, N. 4, auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF) Quito, noviembre 2003.

9 Jonás Frank, *Descentralización*, en Vicente Fretes Cibils, Marcelo M. Giugale y José R. López-Calix, Editores, Ecuador. Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio, Banco Mundial, Editorial Alfamega, Bogotá, 2003:405

10 Publicación mensual, N. 4, auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF) Quito, noviembre 2003.

Además de los recursos antes detallados se debe tener en cuenta: la asignación de hasta el 25% del impuesto a la renta para los municipios. Los 400 millones de dólares que reciben del Presupuesto del Estado los Organismos Regionales de Desarrollo, ORDs y otras transferencias hacia lo local para programas contra la pobreza tales como: FISE, DRI, Bono de Desarrollo Humano, etc. A estos rubros habría que agregar los recursos destinados a sueldos, pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública local<sup>11</sup>.

Adicionalmente, las partidas extra presupuestarias, que si bien no deberían ser tramitadas por los legisladores, conforme lo establece la Constitución, de hecho las tramitan. La suma de todos los recursos descritos muestra que las transferencias que el Gobierno central reali-

za a provincias no es, por decir lo menos, insignificante.

Una segunda característica tiene que ver con el carácter *discrecional y ambiguo de las transferencias*. La ley del 15% es un típico ejemplo, aprobada sin los correspondientes ingresos, además de que estos recursos, de acuerdo al Reglamento de la Ley, están expresamente prohibidos de ser usados para la asunción de nuevas competencias.

Un tercer aspecto de la descentralización se relaciona con los *reducidos recursos propios que disponen los municipios y consejos provinciales y su relación con las transferencias del gobierno central*. El cuadro que se presenta a continuación muestra tanto los ingresos propios como las transferencias que reciben los municipios ecuatorianos.

#### Ingresos propios y transferencias de los municipios por categorías de población

Rango Poblacional	Hasta 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	De 50.000 a 300.000 hab	Más de 300.000	Todos
Número de Municipios	101	65	45	4	215
%Municipios	46,98%	30,23%	20,93%	1,86%	100%
% Población	9,03%	15,83%	37,10%	38,04%	100%
<b>INGRESOS</b>					
Ingresos Propios	3,08%	4,68%	20,77%	34,30%	28,17%
Transferencias	93,83%	89,62%	68,68%	34,16%	48,15%
Créditos	3,09%	5,70%	10,55%	31,54%	23,68%

Fuente: Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional, Informe para segundo debate N.001-CDDRS-02, Congreso Nacional, Quito, marzo, 2002: pág.8.

11 Solo en 1998 el gobierno central asumió deudas por alrededor de US\$ 100 millones de los cuales el 80% perteneció a la empresa de agua potable del Municipio de Guayaquil, ECAPAC, Jonás Frank, ob.cit:407



Si consideramos como municipios pequeños, a los que tienen una población de menos de 50.000 habitantes, tenemos que el 77,21% de los municipios ecuatorianos pueden ser calificados como tales, y si sacamos un promedio de los ingresos propios tenemos que éstos llegan al 3,88%, las transferencias al 91.72% y los créditos al 4,39%.

De la información transcrita se deduce claramente la "casi total dependencia" financiera del gobierno central, así como la generación de ingresos poco significativa de los municipios pequeños. Añádase a esta información los altos porcentajes de evasión tributaria y de subsidios al mantenimiento y operación de los servicios.

Un cuarto tema del *financiamiento* de la descentralización es el endeudamiento de los gobiernos seccionales. En el contexto de la descentralización generalmente se produce una presión mayor de endeudamiento, no solo en razón de las nuevas necesidades de inversión sino también por las brechas existentes entre recursos transferidos y competencias asumidas con créditos. Esta problemática se vuelve más compleja si se toma en cuenta la historia de "rescates encubiertos"<sup>12</sup>.

La mayoría de los procesos de descentralización en América Latina muestran que la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales puede profundizar relaciones

'perversas', en el sentido que mientras mayor es la transferencia de recursos económicos, mayor es la desmotivación en la generación y recaudación de recursos locales<sup>13</sup>.

La experiencia de nuestro vecino país Colombia, entrega algunas lecciones en el campo de la relación entre el aumento de transferencias de recursos y disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que bien vale la pena tenerlas presente. En efecto, las evaluaciones sobre el proceso de descentralización realizadas en Colombia con motivo de cumplirse 10 años de su ejecución muestran que:

"Siempre es más fácil recurrir al gobierno central en búsqueda de fondos que enfrentar a los votantes locales enfurecidos por el incremento de los impuestos locales (Banco Mundial, citado por Pedro Santa, 1996:27)

En el contexto de una cultura clientelar como la que prevalece en el Ecuador, no es aventurado pensar que la descentralización fiscal podría beneficiar a los grupos de poder micro oligárquico que, en no pocos casos, manejan el poder local en forma directa o indirecta. De ahí que, uno de los retos que plantea el proceso de descentralización fiscal en la perspectiva redistributiva, radica en la democratización de las estructuras de poder locales y en la adaptación de las finanzas públicas nacionales

12 Jonás Frank opina que las medidas propuestas en la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal de 2002 pueden contribuir poco a conciliar ingresos y gastos del sector público; Ob. Cit: 409

13 Véase al respecto los planteamientos que al respecto formulo en el libro "Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador, Abya Yala, Quito, 1998.

a las nuevas obligaciones y condiciones de transferencia de recursos a los gobiernos seccionales.

Paradójicamente, en los procesos de descentralización es común, la tendencia a instar a los gobiernos subnacionales inferiores a renunciar a su propia legislación tributaria so pretexto de simplificar el sistema impositivo. Esta tendencia contiene elementos reversivos, esto es, de centralización de ingresos en el nivel central, para desde allí distribuirlos hacia la periferia.

Un quinto aspecto que presenta la descentralización fiscal es el de la *no-utilización o "ahorro" (30 a 50%)* que algunos municipios y consejos provinciales mantienen en el ejercicio presupuestario correspondiente. En efecto se constata la existencia de 'saldos' no gastados -probablemente no planificados o comprometidos- que al final del año fiscal, se encuentra depositados en cuentas de ahorro o corrientes en bancos, así para 1998, destaca Albornoz, Armbruster y Molina, un promedio del 28% de los ingresos de los municipios y un 19% de los ingresos de los consejos provinciales, no se gastan durante el ejercicio presupuestario correspondiente.

Este hecho da lugar a varias explicaciones y especulaciones tales como: la reducida capacidad de inversión de los gobiernos locales; la política de previsión frente a los históricos incumplimientos o retrasos de transferencia de recursos del gobierno central; la necesidad de disponer de recursos en forma oportuna para proyectos nuevos y de-

mandas coyunturales (algunas o la mayoría de ellas clientelares).

Este comportamiento local contrasta con los serios problemas de financiamiento que enfrenta la Caja Fiscal, cuya situación de precariedad "no es pasajera sino estructural"<sup>14</sup>, frente a la cual cabe reconocer como contrapartida, el notable esfuerzo realizado por determinadas municipalidades por actualizar o incrementar las tasas e impuestos predial urbano y en menor proporción rural, aumento que representan porcentajes significativos.

Al parecer, el aumento de transferencias de recursos nacionales a las entidades territoriales se halla estrechamente vinculado con la disminución de la tributación local, fenómeno denominado en Colombia como "pereza fiscal local", el cual contribuye al aumento de dependencia y por tanto de autonomía, de los gobiernos seccionales.

Como se puede observar el tema de la tributación local merece un detenido análisis, especialmente en una situación de crisis como la que actualmente atraviesa el país, por lo que la solución no puede reducirse, por ejemplo, al cobro de precios reales de los servicios prestados por el sector público a aquellos ciudadanos que no pueden ni deben pagar el costo real, como son los ciudadanos de pocos ingresos, que no se encuentran en condiciones de pagar sumas similares. Obligar a todos los ciudadanos a pagar en forma similar podría profundizar la injusticia y la desigualdad social

14 Esteban Vega y Piedad Mancero, Sostenibilidad Fiscal y Descentralización Cuadernos de Descentralización No.6 CORDES. Quito. 2001:55

## Capacidad operativa

La Constitución, en el art. 226 trata sobre la descentralización de competencias del gobierno central, dispone en su inciso tercero que "La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga *capacidad operativa para asumirla*".

Precisamente con el propósito de contribuir con el análisis de los procesos de planificación y gestión, algunos organismos nacionales, con la asistencia técnica y financiera del Fondo de Población de Naciones Unidas<sup>15</sup>, desarrollan, entre otros temas, el de capacidad institucional como condición para asumir nuevas competencias por parte de los organismos seccionales.

La generación de capacidades destaca el trabajo mencionado, es una condición básica del desarrollo y el fundamento para asumir nuevas funciones en el ámbito local. Inmediatamente se plantea el tema de cuáles serían las capacidades técnicas necesarias. En ese sentido privilegia la capacidad de planificación, de gestión, de conocimiento especializado en ámbitos de ordenamiento territorial, ambiente y prestación de diversos tipos de servicios. Lograr estas capacidades, implica el manejo de herramientas en diversos ámbitos como el jurídico, de fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información, planeación institucional, etc.

Es una constante en América Latina, la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, hecho que puede hacer fracasar los esfuerzos descentralizadores. No se puede ocultar, el déficit de personal calificado y de infraestructura material de la administración pública local, por lo que es fundamental fortalecer la capacidad operativa orientada a la de absorción de la competencia ambiental de los gobiernos seccionales.

Con relación a la capacidad, en algunas autoridades provinciales y municipales prima el criterio de considerar que ésta se irá adquiriendo en la práctica y por tanto se asignará responsabilidades y recursos suponiendo que dicha capacidad se generará al enfrentar la necesidad de cumplir las funciones. La experiencia en varios países de la Región no confirma necesariamente este criterio, al contrario, afirma la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, social y administrativa, particularmente de los operadores de las competencias transferidas.

Además de las capacidades mencionadas, está la de generar ingresos por fuera del presupuesto del Estado, que incluye la capacidad de recaudación y la existencia de sistemas para ello<sup>16</sup>. En la parte correspondiente a los indicadores y estándares relacionados con la capacidad institucional, el documento en mención incluye el liderazgo, la organización y funcionamiento municipal, la capacidad para asumir procesos de me-

15 ODEPLAN, AME, CONAMU, Ministerio del Ambiente, INEC y UNFPA, Estándares para un proceso de Desarrollo Local, Quito, 2002.

16 *Idem*: 27

joramiento institucional, la generación de ingresos municipales y el manejo de sistemas de información.

De hecho los sistemas descentralizados en general, favorecen el desarrollo de los talentos y de la carrera política. La experiencia muestra que la carrera política de muchos políticos comienza en los niveles locales e intermedios de gobierno. En ese sentido los sistemas descentralizados muestran tener mejores condiciones de proveer políticos que de necesitarlos, lo que representa una ventaja significativa cuando éstos son pocos.

En el país, la disponibilidad de recursos humanos calificados en los gobiernos locales parece ser insuficiente. Normalmente, el personal más capacitado prefiere trabajar para el gobierno central, no solo en razón de la diferencia de remuneraciones, sino especialmente de oportunidades profesionales y familiares. Esta constatación lleva a plantear la necesidad de considerar el pago de bonificaciones salariales o el ofrecimiento de contratos temporales para el caso de municipios alejados o de magnitudes tan reducidas, que no permite un pago atractivo para profesionales con preparación en desarrollo local.

En relación con la carrera política, sin duda, el gobierno central suele ser más atractivo que los niveles inferiores, ya que promete mayor influencia, una posición más relevante y, en particular, mayor atención por parte de los medios de comunicación. Este hecho explica en buena medida que las personalidades políticas más fuertes prefieren hacer carrera en el poder central, lo que incre-

menta la fuerza de gravedad del gobierno y la administración nacional.

Las reflexiones antes expresadas plantean un conjunto de inquietudes que deben ser examinadas a la luz de las condiciones concretas de cada gobierno seccional que aspira a asumir nuevas competencias.

El diagnóstico de la capacidad operativa del organismo seccional, que decida solicitar la transferencia de competencias, permitirá establecer las condiciones y criterios que califiquen la gradualidad del proceso de asunción de competencias e incluso determinar el alcance de la propuesta, respecto de si la "capacidad se forja al andar". Se debe tener presente, además que el traspaso de competencias a los gobiernos locales, conforme lo dispone la Constitución Política, debe estar acompañado de la transferencia de recursos que permita asumir la competencia en forma eficiente.

No se trata de transferir solamente los recursos contemplados en el presupuesto de la entidad que transfiere la competencia, recursos que generalmente son escasos, sino de cubrir los costos reales para la prestación del servicio. En ese sentido es explicable la posición de algunas autoridades locales para no aceptar la transferencia sino una vez que se han calculado los costos reales de la competencia, costos que deberían ser cubiertos por quien transfiere el servicio. En caso contrario, puede ocurrir que se trasladan los conflictos, las deficiencias y déficit que el gobierno central tiene respecto de esos servicios, a los gobiernos receptores de las competencias. En estas condiciones los gobier-

nos locales se ven abocados a subir las tarifas de los servicios, eliminar los subsidios a los estratos más bajos, reducir personal, incrementar impuestos e incluso privatizar servicios o empresas.

### **Agonía de la Planificación Nacional versus emergencia de la planificación local**

En sus largos años de existencia, la planificación nacional, a través de 11 Planes de Desarrollo<sup>17</sup> realizó grandes esfuerzos por establecer los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, organizar deliberadamente las actividades públicas, con carácter obligatorio y referencial para el sector privado. Logró además desarrollar un andamiaje teórico y técnico de planificación de enorme complejidad, lo que le convirtió en una disciplina que requería un alto nivel de conocimiento y consecuentemente la exclusión de la participación del "pueblo llano", de los ciudadanos en general en el proceso de elaboración de planes nacionales y locales.

Los aportes de la planificación nacional son innegables en el encauzamiento del empleo de los recursos que disponía el país para su desarrollo, particularmente en las décadas del 60 y 70. En las décadas posteriores, la planificación nacional fue perdiendo importancia por numerosas causas, entre otras, por: el reducido peso que ésta tuvo en el sistema político -cada vez más coyunturalista-; por las recurrentes medi-

das de ajuste económico; por el divorcio con el presupuesto del Estado. Estos factores convirtieron o profundizaron en la planificación nacional el carácter esencialmente centralista, burocrático, rígido, libresco y formalista-litúrgica, ausente de la participación social y de factibilidad sociopolítica.

Las características señaladas junto con el rechazo permanente de la mayoría de organismos seccionales a su normativa, informes y orientaciones, explican en buena medida la eliminación del Consejo Nacional de Planificación, CONADE así como la creación de la Oficina Nacional de Planificación, ODEPLAN. Transformaciones que no han merecido la debida atención y debate de la academia, opinión pública y del sistema político.

El descrédito de la planificación nacional, además de los factores puntualizados, se relaciona con: la ausencia de apoyo político y su incapacidad de entender y enfrentar la crisis económica y social con agilidad, creatividad; la ausencia de participación de los actores sociales y económicos que no prestaron la atención e interés suficiente para cambiarla o sostenerla. Por parte del ente planificado por su incompetencia en comprender y operar con sistemas sociales complejos, como el conflicto, la incertidumbre, la opinión de la población respecto de las prioridades y propuesta; por su ineptitud para incorporar en el diagnóstico la dimensión subjetiva de los otros, así como la heterogeneidad situacional de la realidad; por el mante-

17 1961-1962, 1964 -1973, 1973 -1977, 1979 -1984, 1985 -1988, 1989 -1992, 1993 - 1996, 1996 -1997, 1997- 1998, 1998-1999 y 2000- 2003.

nimiento de una visión "sectorialista" y aislada, restringida a lo económico.

Las características destacadas permiten entender además, el fracaso de las propuestas macro y largoplacistas de los esfuerzos institucionales de planificación, así como la necesidad de re pensarla y revitalizarla dentro de una concepción que recupere lo "cotidiano", la dimensión local, la participación ciudadana, la factibilidad socio política, el conflicto, la flexibilidad y la importancia de las decisiones políticas basadas en valores sociales, así como la necesidad de disponer de mecanismos de mediación entre el futuro y el presente, de incorporar la capacidad de reacción planificada frente a las sorpresas, de mediación entre el conocimiento y la acción y de coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales.

### Emergencia de la planificación y el desarrollo local

La historia reciente sobre la relación entre participación y planificación muestra que apenas en la década 90' y en lo que va del 2000, la participación y planificación local se han convertido en un tema de interés colectivo, al punto de alcanzar coberturas significativas en el ámbito municipal (aproximadamente 35% de los municipios han elaborado planes locales) así como en otros niveles: local, regional, provincial, cantonal, parroquial, zonal, de mancomunidad, de organizaciones de segundo grado y comunitario. Esto significa que, actualmente, la planificación local se realiza en 8 niveles, como se puede constatar en el siguiente cuadro:

**Niveles de planeación local en el Ecuador**

Nivel	Tipo	Planes en marcha	Planes potenciales
Regional	Planes de integración regional	5	15
Provincial	Planes de desarrollo Provincial	3	21
Mancomunidad	Planes de integración de varios cantones	2	
Cantonal	Planes de desarrollo estratégico cantonal	72	216
Parroquial	Planes de desarrollo parroquial	30	780/600
Zonal	Planes de redes escolares y caminos vecinales	120	600
Organización Segundo grado	Planes de desarrollo local	160	180
Comunidad	Planes de acción comunal	210*	500
<b>TOTAL</b>		<b>522</b>	<b>2012</b>

Fuente: Víctor Hugo Torres, Participación y desarrollo local en el Ecuador. Tendencias, actores y desafíos, COMUNIDEC, 2003. (versión P.P.)

\* Según la fuente principal de este cuadro, el número de planes comunales era de 80. El Informe de la Primera Etapa de PRODEPINE señala que dicha organización ha facilitado la elaboración de 210 planes de desarrollo local en el ámbito comunitario. (junio 2003)

En razón del corto tiempo de aplicación de la planificación local, es todavía prematuro establecer criterios evaluativos tanto de sus resultados como de la calidad y pertinencia de las metodologías empleadas en la elaboración de planes locales. Lo que sí es posible afirmar que en determinados cantones como Quito, Guayaquil, Cuenca, Cotacachi, Manta, Loja, Guamote, entre los más destacados, los importantes cambios logrados gracias a unos liderazgos reconocidos por su población, a una gestión eficiente, al manejo transparente de fondos y a una planificación, en la mayoría de casos participativa; revaloriza la planificación, la participación ciudadana así como el liderazgo -con las características expresadas en los casos mencionados-, por lo que no es posible pensar en nuevas perspectivas metodológicas que eventualmente podrían convertirse en referentes no únicos pero sí útiles en la construcción de planes en los diversos niveles subnacionales provinciales, cantonales y parroquiales

Es además de particular interés relevar las experiencias de planificación participativa. Las recientes experiencias de planificación participativa local, las que han tenido como punto de partida la presencia visionaria de alguna autoridad local, el auspicio de alguna ONG o el apoyo de instituciones sensibles a las necesidades poblacionales, como las iglesias, además de las propias organizaciones sociales.

Las recientes experiencias de modernización y de planificación local ha-

cen evidente la contradicción entre el desprestigio y deterioro del gobierno central, la inercia gubernamental en el ámbito de la descentralización, por una parte y la constante voluntad política de algunos gobiernos seccionales por recuperar los espacios democráticos, acompañados de una eficiente participación ciudadana y de la transparencia en la acción institucional, por otra. A esto se junta la trascendencia de la planificación de mediano y largo plazo, la ampliación de cobertura, calidad de servicios, capacidad de legislar, administrar y de gestionar los servicios<sup>18</sup>.

Finalmente se debe precisar que las iniciativas, acciones y logros desarrollados por un pequeño grupo de gobiernos seccionales no son fruto del azar, ni de la suerte, sino que han sido construidos durante años de voluntad y gestión político-institucional, que en muchos casos ha significado "refundar" al gobierno municipal, todo lo cual permite pensar en un futuro más promisorio para el desarrollo local, no por voluntad del Ejecutivo, sino por la gestión y decisión de los gobiernos locales.

### **Reflexiones propositivas**

Sin duda, los temas expuestos son delicados y espinosos, puesto que detectan fallas y errores, en ciertos casos de cimentación, en otros de mampostería. Precisamente su develamiento constituye la principal intención de este artículo. Su objetivo básico: llamar la atención de actores nacionales y locales res-

---

18 Sobre experiencias exitosas de planificación y desarrollo local, véase mi artículo "La descentralización a zarpazos", en revista Gestión N.111, Quito, septiembre de 2003.

pecto de los factores que explican las causas por las que la descentralización no se desarrolla, en miras a que se interesen en conocer más profundamente las complejidades y potencialidades del proceso y de esta manera participen en la generación de propuestas integrales y viables respetando los tiempos y ritmos de cada realidad.

Al parecer no hay discrepancias respecto de la necesidad de cambiar el modelo centralista y autoritario con el que actúa el Gobierno Central, así como el comportamiento pasivo e individualista de la población, pero no existe propuestas consistentes y consensuadas sobre que y cómo transformar al estado actual.

Cualquiera que fuese la nueva estructura política y de gestión que el sistema político decidiera, ésta deberá tener como eje central el bienestar humano y la participación ciudadana como el mecanismo de activación y control de sus programas. Con el propósito de trascender el análisis crítico y contribuir a la construcción de caminos se desarrolla a continuación algunas ideas y sugerencias tendientes a salir del empantanamiento en la que se encuentra la descentralización

Es necesario cambiar la concepción de la descentralización como transferencia de competencias deficitarias, costosas y problemáticas, especialmente en lo que concierne a los servicios sociales y a la lucha contra la pobreza. Mantener esta concepción implica dejar

librado a cada sector, a cada región, a cada espacio local, a sostenerse con su pobreza, a realizar lo que algunos autores califican de 'subsidiaridad a la inversa', es decir que los gobiernos locales pobres subsidien al Estado Central.

Es imprescindible crear o consolidar una cultura de rendición de cuentas, esto es la "capacidad de los individuos y de un sistema social de vigilar y contar con información regular sobre las actividades de los responsables de la dirección o la autoridad, para asegurar que sus intereses sean debidamente tomados en cuenta"<sup>19</sup>. La cultura de rendición de cuentas, ha comenzado a expandirse en el Ecuador, en forma lenta pero significativa, así como grados crecientes de transparencia y de conocimiento del sector social a cargo del sector público. Igualmente se han incrementado, en menor proporción, los ejercicios de priorización de gastos con participación social y comunitaria sobre todo para proyectos de menor cuantía.

La coordinación interinstitucional es otro de los esfuerzos que debe incentivarse, no solo en el ámbito público sino en su relación con el privado, en este sentido es particularmente importante la incorporación en el Código de la Niñez y la Adolescencia del concepto de coordinación y articulación de organismos, entidades y servicios privados y públicos en el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y a la Adolescencia para definir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes,

---

19 Thomas F. Carroll, editor, *Construyendo capacidades colectivas*, CODENPE, PRODEPINE, Fundación Heifer, Banco Mundial, Oxfam, Quito, 2002:527.



programas y acciones con el propósito de garantizar la proyección integral de la niñez y adolescencia (art.190)

La necesidad de ampliar y fortalecer la participación social, en todas las fases de la planeación, formulación, concertación, decisión, administración, ejecución y control de las políticas de interés colectivo, es sin duda, un aspecto central no solo en términos de ampliar y consolidar la democracia sino de control de la gestión económica, administrativa y política de sus representantes y de las instituciones. La experiencia de descentralización muestra que cuando ésta no va acompañada por la democratización de las relaciones sociales de dominación, la cultura clientelar y autoritaria se profundiza.

Generalmente la descentralización ha sido concebida como un proceso de transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia los gobiernos seccionales. Poco o nada se dice sobre la descentralización al interior

de la provincia o del cantón hacia la sociedad civil. Esta situación se comprueba al constatar los altos porcentajes que reciben las cabeceras cantonales o provinciales, incluso cuando tales poblaciones son notablemente inferiores, a la existente en la respectiva circunscripción territorial. Son excepcionales los casos en los que existan criterios de asignación de esos recursos hacia las juntas parroquiales u otras organizaciones rurales o a proyectos de carácter rural.

En este sentido cabe resaltar los esfuerzos legislativos (ordenanzas) realizados por algunas municipalidades, como es el caso del Municipio de Cuenca que se ha comprometido, a través de la Ordenanza de Apoyo Municipal a las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca, en los artículos 8, 9 10 y 13, a determinadas obligaciones y responsabilidades respecto del Plan de Desarrollo Parroquial, así como del apoyo financiero destinado a la ejecución de Proyectos de Desarrollo Local<sup>20</sup>.

---

20 Art. 8. La planificación participativa será la base para la elaboración y aprobación de la proforma presupuestaria anual, en la que obligatoriamente se hará constar los recursos que invertirá la Municipalidad en cada Parroquia”.

Art. 9. El Plan de Desarrollo Parroquial elaborado de conformidad con la ley, será el documento básico para garantizar la inversión municipal...” “La Municipalidad de Cuenca en la medida de las posibilidades que se presentaren apoyará la gestión de fondos adicionales destinados a la implementación de Proyectos de Desarrollo Local en las parroquias del cantón”.

Art. 10. El porcentaje del presupuesto de inversión que la municipalidad debe destinar a las Parroquias Rurales en obras o proyectos se dividirá, en una base uniforme de distribución y además en otro segmento que considere las siguientes variables: número de habitantes, necesidades básicas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida de acuerdo al cumplimiento de planes parroquiales, eficiencia administrativa y valoración de bienes y servicios ambientales de beneficio cantonal”

Art. 12. La Municipalidad de Cuenca transferirá a las Juntas Parroquiales, responsabilidades específicas en los siguientes ámbitos de competencia: mantenimiento preventivo, aseo y control de caminos, calles, plazas y demás espacios públicos y equipamientos comunitarios; mantenimiento de alumbrado público; labores de control municipal y participación en recaudación de recursos”

En igual forma el Municipio de Ibarra en 1998, ha creado a través de la "Ordenanza de Participación Económica ciudadana, el Fondo Económico de participación ciudadana, fondo consistente en el 20% de los recursos provenientes de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos Seccionales, que sería distribuido en las parroquias urbanas, zonas periféricas y parroquias rurales del cantón. Dicha asignación, de acuerdo con el artículo 3, se incluirá en el presupuesto de los ejercicios económicos de la municipalidad y será distribuida sobre la base de la población, el índice de organización comunitaria y en función de las prioridades establecidas en los talleres de participación ciudadana, de acuerdo con los lineamientos del Plan Estratégico.

El manejo clientelar y discrecional de los fondos públicos, así como la tramitación de partidas extra presupuestarias – a pesar de estar prohibidas por la Constitución– son sin duda una fuente de corrupción pero además, profundizan la recentralización sustentada en el control y manipulación del presupuesto del Estado y refuerzan las formas tradicionales de dominación política y social en particular la gestión clientelar de los recursos<sup>21</sup>.

Es indudable que la crisis económica, política y social por la que atraviesa el país en las últimas décadas, ha incidi-

do en la capacidad del Estado en abordar las intensas tareas redistributivas que son de su esencia. La incapacidad para prestar servicios públicos eficientes se ha expresado en el deterioro de la infraestructura, básicamente educativa y de salud. Las consecuencias de este deterioro han sido la caída considerable de la calidad de vida de la mayoría de la población y la pérdida de capacidad del Estado.

La decadencia y menoscabo de la calidad de vida de la población, ha generado una sensación de que el sistema político no tiene interés y/o capacidad para afrontar su misión y por tanto, ha profundizado la desconfianza de los ciudadanos en el Estado y sus instituciones<sup>22</sup>.

La descentralización, como se ha visto en este trabajo, es un instrumento idóneo para recoger las demandas sociales, permite que las instituciones estén en una situación de mayor proximidad con el ciudadano, crea las bases para que se ejerza mayor fiscalización y control hacia los representantes, abre canales de interlocución entre el Estado y la sociedad. En suma impulsa y expresa una profunda reestructuración del Estado, tanto desde el punto de vista de su estructura como de sus funciones, así como en sus expresiones espaciales.

Hay que advertir que el paso de un sistema administrativo centralizado a otro descentralizado, a través de una

21 Equipo de Coyuntura CAAP, Fracaso modernizador de una política de descentralización, en Revista Ecuador Debate. N.56, Quito, agosto 2002:22.

22 Carlos Blanco, La descentralización un proceso de transformación integral, en PNUD, Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y El Caribe, Programa Regional de Gobernabilidad, Santiago de Chile, 1996.

simple decisión política, puede ser traumático si no se halla acompañado del apoyo y decisión de la sociedad civil, así como de los recursos necesarios para ejecutarla eficientemente, de la decisión de producir una ruptura con la centralización y una construcción dinámica del sistema descentralizado, para lo cual será preciso una significativa acción estatal en este sentido, así como la modificación en la actitud de la sociedad civil<sup>23</sup>.

La reorganización de la estructura del estado supone disponer un marco normativo que facilite los cambios institucionales que derroquen las formas e institucionales tradicionales de dominación y de ejercicio del poder.

La legislación básica no debería imponer un modelo uniforme de organización sino unos principios generales y flexibles. Debe además ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales legisle internamente su organización propia (ordenanzas)

Al contrario de quienes piensan que basta disponer de un buen cuerpo de leyes para que la descentralización se desarrolle, se debe recordar que las leyes por sí solas no modifican la sociedad, lo que no significa que sea necesario o útil la formalización de normas básicas junto con la ejecución de medidas económicas. La relación entre el Estado y la sociedad no puede reducirse a la vinculación legal, como apunta Simón Pachano, a pesar de que se haya creado la

ficción de que el orden descansa en la bondad de las leyes. En este sentido anota que es imprescindible separar los conceptos de legitimidad y legalidad, en razón de que cada uno responde a lógicas distintas, la legalidad alude al ámbito de las leyes establecidas, mientras que la legitimidad se refiere al grado de justicia, de razonabilidad y de consenso que asegure la obediencia a lo justo, sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza.

La distinción expuesta permite afirmar que no todo poder legal es necesariamente legítimo, así como que toda legitimidad se halla necesariamente vinculado a lo legal, a pesar de que en nuestra sociedad aparezca que el único elemento de vinculación entre la sociedad y el Estado es el cuerpo de leyes.<sup>24</sup> La posibilidad de establecer un orden basado en el acuerdo entre iguales se disuelve en lo jurídico con lo que el problema de legitimidad del Estado pasa a un segundo lugar.

### **Cambio de una mentalidad centralista a una descentralizada.**

Nuestra sociedad ha nacido y crecido en un estado unitario y centralista. Ha sido modelada por la administración central, de allí que suele aparecer natural y lógico determinados comportamientos centralistas que trascienden los grandes centros de poder urbanos, las capitales de provincia, encontrándose en las unidades territoriales de base. Por

23 Dolores Rufián y Eduardo Palma, *La descentralización. Problema contemporáneo en América Latina*, Área de Programas y Políticas Sociales, ILPES, Santiago de Chile: 97, s.f

24 Véase al respecto Simón Pachano, *Democracia sin Sociedad*, ILDIS, 1996:65.

ello, el cambiar esa "cultura centralista", forjada a lo largo de siglos de centralismo, por una mentalidad o cultura descentralista o autónoma es, sin duda, una tarea compleja y de mediano o largo plazo, puesto que es parte de nuestra forma de concebir las relaciones con el poder político central e incluso local. De allí que las modificaciones que el legislador logre en los marcos jurídicos, no implica que cambie *per sé* la mentalidad centralista que es parte de nuestra cultura.

El cambio de mentalidad, debe comenzar en la familia, la escuela, el barrio, la fábrica, las organizaciones de representación social, política, económica y cultural, espacios que deberían constituirse en verdaderos centros de formación de ciudadanía, de democracia. Por lo tanto, el éxito cultural de la descentralización se asienta precisamente en las instituciones básicas de la sociedad antes que en la legislación.

La descentralización es algo más que un proceso administrativo, concierne no solamente a las instituciones provinciales, cantonales o parroquiales, sino a todos los ciudadanos. Esto implica una auténtica distribución de poder entre las diferentes entidades territoriales y por lo tanto un auténtico ejercicio de participación, por ello, el proceso de descentralización habrá de ser alentado directamente por dichas instituciones y por los propios ciudadanos.

Es cada vez más clara la necesidad de la acción del sector público para desarrollar el estado de Derecho y para crear instituciones sólidas que expresen y permitan cumplir con las funciones esenciales del Estado.

Los niveles intermedios de gobierno tienen un papel importante que desempeñar en la descentralización, no solo como instancias de inmediata cooperación con el gobierno nacional en el diseño y ejecución de macro políticas, sino como mecanismos de coordinación para obras y funciones que rebasen el ámbito territorial municipal. Pueden además desarrollar una vocación político-institucional y económica compartida con el nivel nacional.

En perspectiva se podría decir que si el proceso descentralizador no va al ritmo de las exigencias sociales y regionales, que si se mantiene la apatía y tradición semi-autoritaria del régimen político nacional y local o, el esquema de relaciones premodernas de autoridad (relaciones verticales, caciquismo, clientelismo, intermediarismo), es probable que se desarrolle un esquema de ingobernabilidad en el corto y mediano plazo. En este escenario los gobiernos locales, muy probablemente se encuentran en una situación de subordinación al gobierno central, lo cual ha dado como saldo gobiernos débiles.

La experiencia descentralizadora en la Región muestra que si los gobiernos de turno se convierten en los inductores de arriba-abajo de políticas descentralizadoras, la tradición autoritaria y vertical, tiende a controlar plenamente el proceso. En esta situación es previsible que la fase de desconcentración administrativa sea una fase muy prolongada en el tiempo, dado que se busca un incrementalismo cuidadoso por mantener la capacidad de control. La fase de descentralización gubernamental también se prolonga mucho a lo largo del tiem-

po, dado que a cada conflicto que surge entre el gobierno central y los regionales y locales, la "corrección" se traduce en una recentralización para recuperar el control del proceso. La práctica descentralizadora permite además concluir que las estrategias de descentralización titubeantes y excesivamente lentas, suelen ser contraproducentes al proceso, es decir que pueden relegitimar el centralismo, y a los grupos de poder dominantes:

Es conveniente cerrar estas reflexiones con tres recomendaciones: no perder de vista la relación estructural entre lo local y lo nacional, lo que implica que los cambios orientados a descentralizar competencias y recursos inciden en los dos ámbitos; caso contrario, esto es la ejecución de reformas aisladas o desarticuladas de la totalidad de la que forman parte, podría generar disfuncionalidades y deformaciones que al extre-

mo podrían ser reversivas del proceso descentralizador, es decir retornar al centralismo.

La segunda recomendación se refiere a la necesidad de completar este análisis a través de contrastar los problemas expuestos con las fortalezas y potencialidades y debilidades que incuban los municipios, particularmente los calificados como alternativos. Frente a cada problema es posible imaginar formas y mecanismos de solución, así como los recursos y tiempos requeridos para ponerlos en práctica.

Finalmente insistimos en la recuperación y profundización de la función redistributiva del Estado, función que puede profundizarse a través de un proceso que transfiera competencias, poder y recursos de un Estado más diestro e inteligente hacia los gobiernos locales más cercanos a la población y por tanto sujetos a su vigilancia y control.

## **Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador**

**José Sola**

*Desde las agencias multilaterales, se ha impulsado por más de una década una reforma del sector de la salud. Se ha concebido la desconcentración como paso previo a la descentralización de la salud. Esta iniciativa de reforma, ha transcurrido en un ambiente saturado de conflictos y resistencias.*

*“Lo más triste que puede suceder en este país es ser un enfermo pobre. Significa captar en toda su dimensión el dolor de sentirse abandonado, despreciado. Sentar una diferencia triste con quienes tienen los recursos para ser atendidos con urgencia y precisión”.*

*Editorial de Últimas Noticias  
Lunes 22 de Marzo del 2004*

**C**omentarios como este son cada vez más frecuentes en la prensa del país y responden a una cadena interminable de acciones de fuerza llevadas por los gremios y sindicatos del sector de la salud a través de los cuales expresan su disconformidad con el trato que reciben por parte del gobierno. Por lo general sus demandas están relacionadas con el incumplimiento de los acuerdos salariales, con el retraso en el pago de sus haberes y con la insuficiencia de los recursos disponibles para atender a los pacientes que demandan su atención.

### **La pendiente del deterioro**

El de la salud es uno de los sectores más conflictivos del área social del país,

aquejado por un creciente número de problemas complejos, que van desde la inestabilidad política en su dirección hasta el deterioro incesante de su presupuesto, con lo que difícilmente puede cumplir con la misión de protección a la población que le es inherente.

Durante los 37 años de existencia del Ministerio de Salud Pública, correspondientes a 15 períodos presidenciales, han pasado por esta cartera 31 Ministros con un promedio de permanencia en ejercicio de funciones de 14 meses. Si a esto se añade que cada Ministro impone a la gestión su impronta particular, es fácil entender la falta de continuidad en las políticas y la dispersión de acciones que se traducen en un sistema de servicios que no satisface las ne-

cesidades y aspiraciones de la población.

A pesar de que la reforma del sector de la salud, como parte del proceso de modernización del Estado, lleva algo más de tres lustros en desarrollo, no se han resuelto los problemas fundamentales de éste. Sin embargo del trabajo realizado por el Ministerio de Salud Pública y del apoyo financiero y técnico que recibe de organismos multilaterales como la OPS/OMS, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial entre otros, esto no ha sido suficiente para lograr impactos importantes. Persiste una baja cobertura, el acceso a los servicios es limitado y la calidad de la atención es baja.

En uno de los últimos informes del Banco Mundial<sup>1</sup> se señala que un 31% de la población no tiene acceso a servicios de salud, más de las dos terceras partes de la población no cuentan con un seguro formal de salud; el MSP y las demás instituciones públicas son incapaces de prestar atención a casi la mitad de ellos, precisamente a quienes adolecen de los peores indicadores de salud. Por un lado, los recursos financieros que se disponen para atender a este 30% de la población son por demás insuficientes, mientras que el promedio de gasto por persona llega a los \$70 entre los afiliados del seguro social obligatorio del IESS y es casi 5 veces inferior en los afiliados del Seguro Social Campesino. En el financiamiento general de la salud predomina el gasto de bolsillo,

que termina siendo por demás ineficiente a más de que merma onerosamente las economías familiares. En suma, el gasto público en salud sigue siendo insuficiente mientras que el gasto privado es inequitativo.

El proceso de reforma del sector de la salud se da en un ambiente saturado de dificultades y resistencias, caracterizado por la persistencia de conflictos entre actores propios del sector y de otras instancias sociales y políticas. En la opinión pública queda la sensación de que no se hace lo suficiente ni lo adecuado para superar esta situación.

En esencia, la reforma implica cambios en el sector que apunten al cumplimiento de los objetivos de la salud de la población consignados en la Constitución y leyes conexas. Se dispone ya en el país de un aparato jurídico y legal que clarifica la forma cómo debe estar organizado el sector y cuáles son los objetivos que deben perseguirse, sin embargo, no se dispone de los recursos suficientes sobre todo financieros, para encarar este cometido que se ampara en el interés general de la población.

Los elementos centrales trabajados por la reforma tienen que ver sobre todo con el avance de la *desconcentración* del sistema de servicios públicos de salud, entendido como insumo previo para llegar a la descentralización del sector, y la tendencia a una mayor inversión focalizada a través, por ejemplo, de la operación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia que

---

1 Bortman M (2003) Salud. en *Ecuador: una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio*. 1ª ed., (eds. V Fretes, M Giugale & J López-Cáliz), Banco Mundial, Colombia, pp. 241-260

brinda atención selectiva a madres y menores de 5 años.

La descentralización se entiende como la transferencia de recursos y competencias desde el Estado central hacia las instancias locales de representación. En tanto que la desconcentración se define como la transferencia de funciones dentro de la organización estatal, manteniendo una situación de jerarquía desde el poder central<sup>2</sup>. De este modo, un Ministerio, establece escalones de operación que en teoría acercan los servicios hacia la población. Es así que la desconcentración de los servicios de salud puede realizarse como un paso preliminar a la descentralización.

En mucho, el lento avance de la reforma se imputa a la inoperancia de los políticos, a la falta de consistencia de los técnicos para argumentar y justificar la valía de las propuestas de cambio, pero sobre todo desde la opinión de los medios de comunicación que se hace eco – a veces de manera distorsionada – del sufrimiento de la población usuaria, se acusa al personal que labora en las unidades públicas de salud. Se carga a su responsabilidad la diversidad de problemas que sufre la población usuaria cuando acude a demandar atención: mal trato, demanda rechazada, mala calidad de la atención, etc. Muchos sectores de opinión y grupos de poder, considerando la evidencia de estos problemas, señalan que esta situación se da bajo la responsabilidad del personal de las unidades de salud que no aceptan ni

asumen los cambios, trabando de esta manera los avances de la reforma.

Sin desconocer que la carencia económica es el factor que con mayor peso afecta el proceso de reforma, así como la ausencia de un liderazgo político en salud, es necesario también ponderar cuánto incide la forma de la organización institucional y la manera como se gestionan las actividades en el nivel local del sistema, para no cargar a *priori* en los hombros del personal de las unidades de salud la responsabilidad del lento avance de la reforma del sector de la salud.

### **Más desconcentración y menos descentralización: una posición conservadora**

En primer lugar hay que ubicar las ideas que determinan el carácter y trascendencia del sector salud y que están inscritas en el marco del interés general. El artículo 42 de la Constitución Política de la República, señala que el Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a los servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia. Además en el artículo 55 se apunta que la seguridad social es un deber del Estado y un dere-

2 H. Ibarra (2000), "Descentralización del Estado y poder local", Síntesis, Madrid 33-34, pp. 66-67



cho irrenunciable de sus habitantes, complementándose con lo que dice el artículo 56 que establece el Sistema de Seguridad Social que incluye la atención a la salud de sus afiliados. Finalmente dispone en el artículo 45 que el Estado organizará un Sistema Nacional de Salud, a integrarse con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector, el mismo que funcionará de manera *descentralizada*, *desconcentrada* y *participativa*.

Es decir, por mandato constitucional se obliga a la descentralización del sector en los términos que de manera operativa se exponen en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social<sup>3</sup> donde se indica que ésta debe ser entendida como *"la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológico de origen nacional o extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo a las necesidades de las respectivas instancias territoriales"*.

Por su lado la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud<sup>4</sup> en su artículo 2 señala que su finalidad es la de *"mejorar el nivel de salud y vida de la población ecuatoriana y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud"*. Así

mismo, en su artículo 4 señala que este Sistema se regirá por los principios de equidad, calidad, eficiencia, participación, pluralidad, solidaridad y universalidad. Por último, en el artículo 14 se señala que los Consejos de Salud<sup>5</sup> son las instancias de coordinación, concertación sectorial, articulación interinstitucional e intersectorial, en apoyo a la rectoría y funcionamiento del Sistema, siendo el Consejo Nacional de Salud la cabeza de esta estructura; con lo que, sin dejar de considerar el espíritu constitucional, se establece una especie de elección a favor de la desconcentración postergando o condicionando la descentralización.

En la práctica se asume a la *desconcentración* como la manera por la que se implementa la organización del sistema de servicios de salud, y en la medida que ésta se asiente permitirá avanzar en la descentralización del sector, aunque las acciones que se llevan a su favor más bien son puntuales y consideran unas pocas demandas levantadas por algunos municipios, particularmente de aquellos denominados alternativos, que llevan el proceso como una experiencia piloto, sin que hasta la fecha se haya concretado un modelo definitivo y replicable.

Vale señalar que estas pocas experiencias de descentralización designadas como la *municipalización* de los servicios de salud, especialmente la que

3 Ley aprobada por el Congreso Nacional el 25 de septiembre de 1997

4 Esta Ley fue aprobada por el Congreso Nacional el 22 de Agosto del 2002.

5 Nivel nacional = Consejo Nacional de Salud –CONASA–.

Nivel provincial = Consejos Provinciales de Salud –CPS–.

Nivel cantonal = Consejos Cantonales de Salud –CCS–.

se cumple en el cantón Cotacachi pionero en adelantar este proceso, han recibido incesantes cuestionamientos y críticas, sobre todo de los gremios y sindicatos de la salud que ven en estas experiencias la posibilidad de avance de formas privatizadoras con la consiguiente despreocupación del Estado en esta responsabilidad. Esto supone un conjunto de contradicciones en estos discursos, pues se desconoce la pertenencia al sector público de estas instancias de gobierno local así como el mantenimiento de la rectoría del sector por parte del MSP. Cabe entender que estos discursos obedecen en gran medida a la necesidad de mantener su organización gremial y sindical dentro de una estructura institucional única que facilite la negociación de los conflictos y no tanto a una falta de reflexión sobre el sentido real de la descentralización.

También son notorias las trabas y complicaciones que genera la tecnocracia central del MSP en el manejo de las demandas de descentralización, debido a la persistencia de una tradición autoritaria y vertical, que tiende a controlar todo proceso. Según Lautaro Ojeda<sup>6</sup> *"en esta situación es previsible que la fase de desconcentración administrativa sea una fase muy prolongada en el tiempo, dado que se busca un incrementalismo*

*cuidadoso por mantener la capacidad de control"*. Además apunta, el que la descentralización se prolonga en la medida en que cada conflicto que surge entre el gobierno central y los locales, la *"corrección"* significa por lo general una recentralización para recuperar el control del proceso, con lo que se relegitima el centralismo.

El haber optado por la desconcentración del sistema de servicios de salud, entendida como el mecanismo por el cual desde el nivel central del MSP se delega el ejercicio de algunas atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento a los niveles provinciales y locales del propio Ministerio, esta se ha concretado mediante la regionalización de los servicios bajo la forma de áreas de salud<sup>7</sup>, que son el producto más manifiesto del proceso de reforma del sector.

El MSP ubica en estas áreas la posibilidad de participación de los gobiernos locales y de concreción de un enfoque multisectorial, sobre todo a través de los Comités de Salud y de acuerdos puntuales para el manejo compartido de los fondos de la Ley de Maternidad Gratuita, llevando a que estas formas de participación sean más funcionales a la desconcentración que a la descentrali-

6 Tomado del artículo *¿Por qué la descentralización no avanza?*, publicado en esta misma revista.

7 Se han estructurado 168 áreas de salud. El área de salud es la estructura técnica-administrativa y financiera básica del sistema nacional de salud y es el lugar de articulación y síntesis entre tres elementos: las normas, elaboradas en su función de rectoría por el nivel central, la experiencia del personal de salud como operacionalizador de las normas y las necesidades de la comunidad traducidas en demandas. Tomado del *Manual de Organización y funcionamiento de las áreas de salud*, MSP, Quito, 2002.

zación, pues mantiene para sí la capacidad de control del proceso.

En suma, los mayores esfuerzos del MSP se enrumban a fortalecer la desconcentración del sistema de servicios de salud esto como consecuencia de la forma como se ha planteado y llevado el proceso de reforma en este sector.

### El tortuoso camino de la reforma

El proceso de reforma contiene innumerables inconvenientes y es sujeto de críticas y cuestionamientos, lanzados por múltiples actores locales y desde las instituciones multilaterales relacionadas con el sector de la salud. Tanto es así que el Ecuador es señalado como uno de los países de Latinoamérica con una muy lenta asimilación de los cambios<sup>8</sup>.

Y esta preocupación radica en el hecho de que en la mayoría de actores involucrados con el sector salud está presente la idea, a manera de consenso, de que la reforma de éste es un medio apropiado para enfrentar los problemas fundamentales de la atención de salud en el Ecuador. Lo que lleva a considerarla como un instrumento de política de los gobiernos para introducir cambios, ajustes o innovaciones en las instituciones y procesos intervinientes en este sector<sup>9</sup>.

Se acepta el término reforma como sinónimo de cambio, como una propuesta nueva o en forma distinta a la anterior. Pero este cambio para entenderse como reforma debe constituirse en un proceso integrador, coherente y con un propósito en el largo plazo, además de que deben cambiar significativamente las condiciones preexistentes que daban forma a un determinado hecho, proceso o institucionalidad, aunque no su esencia o raíz.

En este sentido la reforma modifica, le da nueva forma a la práctica institucional pero no cambia la estructura existente, de lo que se puede colegir que si bien cambios signados como parte de la reforma tienden a ser significativos y aceleran los procesos hacia objetivos de gran incidencia, no son estructurales, lo que marca un límite que impide transformaciones esenciales.

La reforma en el sector de la salud se produce como reacción a problemas e intereses propios de cada sociedad o región, por lo que la amplitud y magnitud de los cambios depende de la realidad en la que transcurren dichos procesos, sobre todo centrada en el afán de cambiar la situación de salud, un reto importante dadas las complejas relaciones que se establecen con los determinantes sociales, económicos, políticos y culturales.

8 Ver artículo de: Arroyo J (2002) "Situación y desafíos en el campo de los Recursos Humanos en salud en el Área Andina, en los albores de los 2000". *Anales de la Facultad de Medicina Universidad Mayor de San Marcos* 63 45-58

9 A favor de esta posición abunda en argumentos Ramiro Echeverría en su libro monográfico: *El proceso de Reforma del Sector Salud en el Ecuador 1992 - 1997: aportes para el debate*. 1ª ed., CEPAR, Quito.

En el Ecuador la reforma se presenta como propuesta formal y orgánica a partir de 1992 en tanto el gobierno de turno<sup>10</sup>, dentro de sus ejes de acción, propone como prioritaria la reforma y modernización del Estado. En este proceso de la reforma en el Sector Salud es posible identificar momentos claves que agrupan hechos relevantes<sup>11</sup>:

- Un primer momento (1992-1994) entendido como fase de inserción de la reforma en salud a partir del debate de la Ley de Modernización aprobada por el Congreso. Se indujo a la formación de una comisión biministerial (MSP y Ministerio de Bienestar Social) para elaborar una propuesta propia que contestaba a la que se diseñó en el seno del Consejo Nacional de Modernización –CONAM-. En esta fase se inicia la ejecución del proyecto “*Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud*” –FASBASE-, con un aporte importante del Banco Mundial y con una cobertura esperada de alrededor de dos millones de personas.
- En una segunda fase (1994- 1996), el tema central en debate fue la propuesta del CONAM que planteaba la privatización del sistema de pensiones y la creación de un Sistema de Seguridad Social en Salud en ba-

se a un modelo mixto público/privado. Se restableció el Consejo Nacional de Salud –CONASA- en el afán de liderar la elaboración y discusión de los contenidos de la reforma en salud, sin embargo el MSP elaboró unilateralmente una propuesta de Ley de Unificación del Sector Salud que fue rechazada, sobre todo por la Junta de Beneficencia de Guayaquil y SOLCA, pues denunciaban que ésta afectaría su autonomía institucional. La población, consultada en un plebiscito en 1995 negó la posibilidad de privatización del IESS, cuyo proyecto de ley estaba listo para ir al Congreso.

Para mediados de 1996 se discuten varios documentos. Una segunda versión del CONAM para la reforma de la Seguridad Social; una propuesta preparada por la Secretaría Técnica del Frente Social cuyo énfasis se centra en la creación de un Sistema Integrado de Salud (SIS) que articule los nodos central, provincial y local (SILOS). Además del proyecto “*Reforma Sectorial y Modernización Hospitalaria*” generado por el grupo de trabajo auspiciado por el Banco Mundial y tendiente a gestionar un nuevo crédito con esta institución; y, también la propuesta del CONASA y otras que suman alrededor de 18 propuestas para el sector salud y 27 para la seguridad social. Todo un esfuerzo im-

10 1992: inicio del Gobierno constitucional del presidente Arq. Sixto Durán Ballén (Partido Unidad Republicana- escisión del partido Social Cristiano) y del vicepresidente Ec. Alberto Dahik (Partido Conservador).

11 Para la redacción de esta fase se consideró la extensa información cronológica que Ramiro Echeverría propone en su obra ya citada

presionante y prolífico, aunque puesto en un medio que rehuye los consensos.

A las autoridades del efímero gobierno de Abdalá Bucaram les quedó claro que no hacían falta más estudios y sí dar inicio a la implementación de la reforma desde la comunidad y en particular proceder con algunos cambios en forma inmediata como el referido a la desconcentración de los servicios de salud.

- Entre 1996 y 1997 se da una fase de discontinuidad en el proceso de reforma, en la que se advierte que las instituciones responsables de llevarla no funcionaron debidamente, además de que la voluntad política del gobierno no consideró éste como un tópico de su interés por lo que progresivamente desestimó el funcionamiento del CONASA. Sin embargo, nada quedó quieto, pues se dieron hechos preocupantes como la reducción de la participación del MSP en el presupuesto del Estado a niveles insospechados (del 4.6 % en 1996 a 2.8 % en 1997) con lo cual la crisis de los servicios se profundizó; además, la propuesta de autonomía de gestión de los servicios, como mecanismo para mejorar

la eficiencia y la eficacia de su funcionamiento, se trasladó a "autonomía de financiamiento", para lo cual se plantean mecanismos de recuperación de costos basados en tarifas de mercado de acuerdo a la capacidad de pago local. También, en la vía de la descentralización, se realizan convenios de traspaso de algunos hospitales a municipios, intentando con ello sellar las dos medidas antes señaladas, lo que por cierto fracasó por presiones de la ciudadanía, sobre todo de los trabajadores de la salud.

En este último quinquenio, se han dado también hechos relevantes, pues en la práctica se han seguido desarrollando propuestas de reforma para el nivel nacional, pero sobre todo se han despertado iniciativas en ámbitos locales<sup>12</sup>, generando un cúmulo de experiencias que aportan a construcciones que tienen a lo local como punto de partida para llegar a cambios en el ámbito regional o nacional. En el ámbito institucional, en 1999, se introdujeron reformas importantes en el MSP como la creación de los sistemas descentralizados de salud, los consejos cantonales de salud, los comités de participación social y el modelo de autogestión de los

---

12 Algunas de estas experiencias alternativas se describen en:

- De Paepe & Siavichay. H (1997) Protocolo de investigación operativa: Sistema de seguro solidario comunitario en el SCS de Solano. Proyecto APS, Quito
- Maldonado F, Abad L & De Paepe P (1998) Cobro por episodio Área de Salud # 1-Azogues. *Boletín Atención Primaria de Salud* 2 59-67
- OIT / OPS (1999) Síntesis de estudios de caso de microseguros y otras modalidades de protección social en salud en América Latina y el Caribe [ en línea ], Disponible: <http://www.oitopsmexico99.org.pe>

servicios, que tomó el sentido antes señalado.

Considerando este relato cronológico, se puede decir que muchas han sido las propuestas de reforma sectorial, gran parte de ellas lideradas por el Ministerio de Salud Pública y el Consejo Nacional de Salud -CONASA-, pero que no se han aplicado plenamente, aunque se han venido introduciendo algunos cambios en la organización y gestión de las instituciones de este sector. Al decir de Julio Suárez<sup>13</sup> la inestabilidad política en que está inmerso el país en los últimos años, expresada en frecuentes cambios de gobierno, la debilidad de las instituciones nacionales, los problemas de gobernabilidad en todos los niveles, la deslegitimación ante la sociedad de los grupos políticos tradicionales, la crisis económica, las diferencias regionales, las pugnas de poder y los procesos aún inciertos de descentralización y autonomías provinciales, son algunos de los factores que explican el curso inestable y los contenidos variables de la reforma en salud en el país.

### **Algunos problemas del nivel local que afectan a la reforma**

Los resultados de los cambios propuestos por la reforma en el país se sienten como exiguos, su impacto es pobre y angustiante y responden –como se anotó–, a la falta de voluntad política y a la carencia de recursos para solventar adecuadamente las acciones requeridas. Estos son los principales referentes

discursivos con que se ventila la reflexión y la crítica sobre este tópico y sin duda su peso explicativo es determinante. Pero más allá de estos factores de orden claramente político y económico se deberían buscar y ponderar otros factores intervinientes, no tanto en los niveles directrices sobre los cuales hay abundancia de explicaciones, sino y sobre todo en el nivel local.

Vale recordar que en el nivel local del sistema de salud se realiza operativamente la reforma mediante el trabajo que cumplen las unidades de salud, por lo que también en este ámbito se producen problemas que inciden en el logro de los cambios y que se suman a los propios de los niveles superiores. Es en este nivel donde confluyen todos los problemas y se los siente con mayor peso cuando hay que dar la cara a la población usuaria. Es aquí donde se siente y se critica la mala calidad del servicio y de la atención que se brinda.

Cabe entonces ubicar cuáles son los factores que intervienen, cómo se interrelacionan y cuál es su peso determinante, para que en las unidades operativas del nivel local los cambios nacidos de la reforma no se concreten debidamente, afectando la calidad de los servicios y de la atención a la población bajo su responsabilidad.

En primer lugar, es evidente las distancias que existen entre la planificación central y la operación local, entre la definición de políticas en los niveles superiores del sistema y su aplicación en campo, entre la burocracia central y

13 Suárez J (2001) "Acceso universal y reforma en salud en el Ecuador". *Boletín Atención Primaria de Salud* 6, 70 -79

la burocracia periférica, entre los tecnócratas del nivel central y el personal de las unidades de salud del nivel local. La crítica radica en el hecho de que no se consideran las experiencias locales como referentes que facilitarían la argumentación y aplicación de las propuestas de cambio.

Las ideas, definiciones y planteamientos que se argumentan desde el nivel central, en gran medida responden al interés general, pero sufren críticas y cuestionamientos por parte de instituciones y grupos políticos relacionados con el sector que presionan por cambios a la medida de sus intereses particulares, con lo que se modifica la esencia de los planteamientos y se generan algunas contradicciones. Frente al acceso general y gratuito a los servicios consignado en la Constitución y la Ley, se propone por ejemplo el pago por algunos servicios. Situaciones de este tipo impiden una asimilación adecuada de los contenidos de la reforma que apuntan al interés general, por parte del personal de las unidades de salud.

Se percibe en las unidades locales de salud como que la reforma se restringe al desarrollo de la desconcentración, sin que se resuelvan las relaciones conflictivas con las instituciones prestadoras ajenas al MSP y se deja de lado las otras propuestas tendientes a mejorar la calidad de la atención. Esta situación argumenta las posiciones reivindicativas que demandan de los gobiernos una mayor preocupación por la salud, particularmente en los aspectos económicos y financieros, con lo que se establece una especie de conexión de intereses con las demandas de la población. Tam-

bién se cuestiona que el proceso de reforma depende en mucho de influencias externas (BID, Banco Mundial p.e.) que terminan regulándola y condicionándola y se demanda una participación más decisoria de los técnicos y políticos nacionales. Para superar esta resistencia se plantea la necesidad de trabajar en acuerdos consensuados que involucren a todos los actores relacionados con la salud.

Estos contenidos, lineamientos y propuestas que nacen del nivel central responden a un modelo político y contienen la influencia de las organizaciones que intervienen en el proceso de reforma como la OPS, el BID y el Banco Mundial, entre otros. A partir de esto se configura un ambiente de tensión política en el que se expresan posiciones que buscan que la reforma satisfaga varios intereses. Por ello la difusión y transmisión de la reforma para dentro y fuera del MSP no es unívoca, no tiene un solo sentido, sino que depende de la naturaleza ideológica que caracteriza a los múltiples emisores presentes.

En las unidades de salud, frente a la aplicación de las propuestas de cambio, se activan mecanismos de resistencia, donde cada persona se apoya de manera natural en los factores de conservación. Existe un acostumbramiento en la manera de producir que genera un estado de equilibrio o estabilidad, en tanto se domina y dispone de un sistema coherente de prescripciones empíricas, fruto de un largo proceso de adaptación a las condiciones del medio, por lo que inconscientemente no se activan conductas que favorezcan la implementación de cambios. Los cambios siempre

generan temor pues afectan la estabilidad, por lo que las personas en un afán de protegerse se recubren con un caparazón de costumbres y normas acordadas en su larga convivencia y apoyadas en su propia jerarquía social<sup>14</sup>.

Vale señalar que resulta difícil de llevar la reforma cuando los cambios que propone se sustentan en la misma estructura institucional. La ideología de la reforma descansa en la vieja estructura social del MSP, que ha hecho poco por impregnar entre su personal de una manera consciente este nuevo sentido institucional, pues persevera en maneras verticales de llevar sus responsabilidades. Los cambios que se demandan no tienen su correlato con las transformaciones en la estructura para que ellos sean posibles, viables y sostenibles.

Las unidades públicas de salud del primer nivel por su naturaleza histórica y forma de constitución son formaciones sociales complejas, aunque a la mirada externa aparezcan como estructuras homogéneas y predecibles. En ella habitan agrupaciones sociales de corte formal como gremios, sindicatos y asociaciones, pero también coexisten expresiones derivadas de la extracción de clase, afinidad cultural, o generadas por la existencia de problemas o motivaciones comunes en el ejercicio de su trabajo. Funcionan en la búsqueda de satisfactores, en tanto las organizaciones formales sufren el descrédito de las autoridades y de la población. En circunstancias de conflictos agudos, potencian la

expresión de las organizaciones formales. Son grupos configurados a manera de redes, que en tensión permanente ejercen sus "poderes" para expresar sus particulares versiones y desde esta posición direccionar al conjunto de la institución.

Cada uno de estos grupos internos tiene una particular manera de entender y llevar su trabajo, así los profesionales tienen como factor común una meta que se relaciona con un proceso permanente de diferenciación social, de reivindicación del estatus alcanzado, buscando con insistencia una correspondencia económica que les permita precisamente su notoriedad social en el medio. Los médicos buscan un destino político como corolario de su trayectoria de diferenciación, hecho por demás evidente en los ámbitos cantonales y parroquiales, para lo cual fomentan clientelas entre sus pacientes.

El personal de apoyo, gracias a su fuerza sindical entran todo aquello que no satisfaga su comprensión política e interés de grupo. Sus preocupaciones están relacionadas con la estabilidad laboral como mecánica de sobrevivencia. El personal administrativo considerando la línea jerárquica se asume como heredero directo del poder oficial, siguiendo la cadena vertical de mando; su intención es la búsqueda permanente del reconocimiento social de su rol como autoridades públicas:

La imagen corporativa de estas unidades de salud en su sentido público es-

---

14 Duby G (1976) *Historia social e ideologías de las sociedades*. 1ª ed., Anagrama, Barcelona.



tatal se puede difuminar por las expresiones particulares de sus grupos internos cuando estos privilegian cotidianamente sus propios objetivos. Estos grupos, al priorizar en el trabajo diario el logro de sus propias aspiraciones, hacen que en el espacio público se satisfagan intereses privados, soslayando el interés general a cuyo beneficio fueron incorporados en el aparato estatal.

Consideradas estas unidades operativas como estructuras burocráticas se puede observar en ellas que el papeleo administrativo se multiplica y crece; las ritualidades priman, impidiendo soluciones rápidas o eficientes. Hay un exagerado apego a los reglamentos punitivos, exceso de formalismo y resistencia a la jerarquización como base de los procesos de decisión, persistiendo el inconveniente de la exhibición de las señales de autoridad; hay una conformidad extrema con las rutinas y procedimientos tradicionales. Todo esto confluente a generar dificultades en la atención, suscitando conflictos con la población usuaria y con el conjunto de la comunidad que no encuentra las respuestas que quiere en estas instituciones.

Se distrae la meta de satisfacer el interés común cuando algunas autoridades, administradores y personal local desarrollan actividades de beneficio personal o mantienen vínculos extrainstitucionales a favor de notoriedad política. Las situaciones más comunes y conflictivas son por ejemplo el mantenimiento de servicios privados (consulta, farmacia, laboratorio, etc.) que tienen como fuente de alimentación de clientes a las unidades públicas en las que trabajan; utilizar su ubicación laboral

institucional para demandar, desde el servicio que prestan, a los usuarios el compromiso de participación en sus proyectos de figuración política, en la lógica de asumir como un favor personal la atención que se brinda y que lleva a una retribución por parte del usuario; y establecer relaciones extrainstitucionales con los grupos de poder, para satisfacer las demandas de configurar una base social *clientelar* para el quehacer político local. Esto refrenda la crítica de que se utiliza un espacio público para la satisfacción de los cometidos particulares y privados. No es raro encontrar como grupos de personas o comunidades enteras son movilizadas para respaldar a funcionarios, programas o proyectos que se presentan como de su propio interés, por lo que tienen que pagar así por los beneficios recibidos o por recibir.

Si se considera la existencia de estas formas clientelares de relación de los servicios con la población bajo su responsabilidad, se debe señalar a la *dimensión política* también como uno de los factores que afecta el acceso a la atención. No sólo hay factores geográficos, económicos, sociales y culturales que impiden un acceso adecuado de la población a los servicios, sino también de orden político, sobre todo en ámbitos que por su tamaño, las afinidades políticas individuales o grupales son de dominio público.

Por su lado, la participación de la población en el quehacer de las unidades de salud por lo general sirve a los intereses de éstas y no a los intereses de la comunidad. En este ámbito, la capacitación a la población pertenece a la

tradición de trabajo escolarizante de las unidades de salud, que también asocia la participación con la *presencia* de los convocados. La participación de la población en la gestión de las unidades, donde se da, es mirada como ventajosa en tanto da respaldo y legitima las acciones de la institución, pero también, aunque por excepción, permite la apropiación y empoderamiento de la población como expresión de sus derechos ciudadanos. Destaca el hecho de que se reconoce que en la co-gestión de los servicios prima el principio de *subsidiariedad*, es decir, mediante esta estrategia participativa se pueden solventar de forma complementaria, necesidades que el aparato del Estado no satisface, argumento con el cual se impulsa esta forma de gestión, aunque se de cierto alejamiento del interés general y que pueda entenderse como una justificación al repliegue del Estado en la satisfacción de las necesidades de la población. Por ello la participación en la co-gestión debe entenderse como un arma emergente en tanto se avanza en la accesibilidad total.

La participación al ser planteada sin una reflexión previa que ubique claramente cuáles son las responsabilidades de los involucrados y cuáles las finalidades que se deben seguir, termina siendo instrumentalizada y lleva a los actores a arenas en las que se ponen en disputa cuotas de poder. Al seno de estos conflictos se tejen redes clientelares que siempre tienden a acumular poder para dominar la situación según el interés de cada parte.

En algunos casos, al instrumentalizarse o condicionarse la participación

de la población en el ámbito de las unidades de salud, no se incita a la construcción del poder ciudadano, pues sea cual fuere la instancia en el que se de la participación (comités, consejos, clubes, etc.) restringen su función a ser espacios de información, consulta o apaciguamiento, cuando no de manipulación, en tanto posibilitan la toma de decisiones de forma autocrática, paternalista o demagógica y sólo por excepción de forma democrática.

Por último, entre las personas que laboran en las unidades de salud se puede constatar que hay una tendencia conservadora y de resistencia para llevar los cambios, siguiendo un movimiento adaptativo sensiblemente lento que parte de las cúspides del sistema y que llega a las bases de la pirámide con modificaciones que pueden neutralizar la esencia del cambio, aunque en el discurso se exprese en su forma original. Los cambios que se agilitan desde los niveles superiores del sistema sufren un proceso de vulgarización acompañado de una lenta deformación de las representaciones mentales. De esta manera, se mantiene un sólido fondo de referencias tradicionales de espíritu conservador, debajo de la modernidad aparente que los niveles superiores del sistema pregonan a partir de las propuestas de cambio que generan. El comportamiento de estas personas en un primer momento, tiene un carácter estabilizador pues esto apunta a preservar las conductas, hábitos y prácticas a través de los cuales se da su trabajo cotidiano, de la misma manera que ayuda a preservar los privilegios de las capas superiores del sistema, pero luego ocurre que se

dan actitudes de *resistencia* a las propuestas de cambio, pues se rompe ese estado de equilibrio y no existen elementos compensatorios que lleven a conseguir nuevamente el equilibrio, como la equiparación salarial, la estabilidad laboral, etc.

### Conflictos y tensiones permanentes

Por otra parte, las relaciones entre el personal de las unidades de salud y la población, se tejen en medio de una aparente contradicción: el discurso formal de los gremios y sindicatos contiene demandas que reivindican beneficios no sólo para sí sino también para el conjunto de la población, pero también son los ejecutores de acciones de fuerza que afectan la demanda de atención de la población, generando su descrédito, pues se incrementa el sufrimiento y la sensación de desamparo en gran parte de la población. Pero al no haber respuestas definitivas a las demandas del personal de salud también se incrementa su sufrimiento y sensación de desprotección, abriéndose una espiral que se retroalimenta de forma permanente y que incrementa progresivamente la mala calidad de la atención.

La población usuaria acepta y celebra la atención que recibe en tanto se trata posiblemente del único recurso institucional disponible al que pueden acceder, pero también critica todas aquellas acciones que les alejan de este acceso, como el hecho de no acceder a medicamentos o pagar por la atención. En ciertos casos también se cuestiona el trato que se ofrece, pues no responde a la dignidad de las personas, en tanto se dan tratos discriminatorios, etnocéntri-

cos e inclusive racistas y desvalorizantes.

Las unidades de salud al centrar su interés en la enfermedad, al organizar el trabajo departamentalizado, al aislar al enfermo de su contexto, difícilmente logran una atención integral. No se promueve la autonomía de las personas y en ciertos casos más bien se estimula la dependencia y la formación de clientelas. Esto conduce ineludiblemente a la creación de resistencias entre los usuarios para quienes la forma de la atención termina soslayando sus sensibilidades e incrementando en muchos casos su sufrimiento.

El mejoramiento de las relaciones del personal con la población pasa ineludiblemente por la solución de los problemas mayores, pero indistinto de que esto se de, el personal debe desaprender las conductas y prácticas actuales. El buen trato no pasa únicamente por una normativa gerencial, pasa por considerar al "otro" como igual, lo que se logra estableciendo contactos de beneficio mutuo, armando proyectos de vida conjuntos, creando solidaridad, reflexionando sobre las posiciones políticas de beneficio común.

Gran parte de los problemas descritos entrañan situaciones conflictivas en medio de escenarios en tensión política y social permanente. Los problemas coyunturales propios del sector, deben dejar de ser enfrentados aisladamente; por su persistencia y perdurabilidad deben ser manejados estructuralmente. Esto obliga a llegar a acuerdos nacionales que superen las posiciones de grupo. Se debe buscar mediadores solventes que concilien posiciones para establecer propuestas de consenso, considerando

sobremanera a los actores locales. Las universidades deberían tomar cuota en este cometido.

Si no se hacen los esfuerzos necesarios para clarificar estos intereses comunes al personal y a la población, las formas de relación actual seguirán siendo asimétricas e impositivas. La participación no es un requisito obligatorio que debe cumplirse, es un recurso social y político dispuesto para democratizar las decisiones y comprometer a todos en la construcción de una sociedad equitativa y justa.

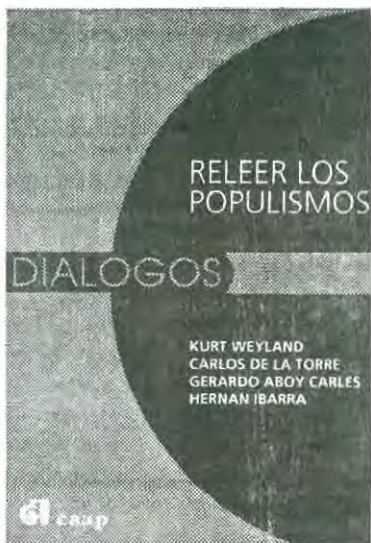
En definitiva, el avance de la reforma del sector de la salud depende en mucho de que sus iniciativas de cambio sean consensuadas y crezcan desde el ámbito local debidamente apropiadas, con la condición de que se dispongan de los recursos suficientes para garanti-

zar el acceso universal a la atención bajo la égida de la equidad y la solidaridad.

Así se profundice debidamente la estrategia de desconcentración del sistema de servicios públicos de salud, ésta debe dar paso a la descentralización para la realización plena de los objetivos inscritos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, que se apegan a la construcción de una democracia más participativa y justa.

Se puede concluir señalando que la reforma no dispone de toda la fuerza política e ideológica que requiere para emprender en los cambios que demanda. En la práctica cursa a través de propuestas aisladas, administradas de forma centralizada, sin que se hayan establecido acuerdos ciertos con los actores que finalmente las ejecutan.

## NUEVA PUBLICACIÓN Caap



Esta nueva publicación de la serie DIALOGOS, discute los populismos, tanto para contribuir al esclarecimiento de este concepto, muy propia a la política Latinoamericana, como para desentrañar esos "vacíos políticos", en los que emergen.

Al volverse parte de la cotidianidad discursiva y del lenguaje común, este concepto ha ido perdiendo su capacidad explicativa y cognoscitiva.

No todo lo que se presenta como popular, rocolero, claudicante e inexplicable corresponde a su definición.

Sin embargo, para poder entender el cómo promesas electorales contrarias a las políticas de ajuste, se transformaron luego en la aplicación del recetario neoliberal: aparece el término "neopopulismos", de mayor ambigüedad y dificultad para explicar los momentos cruciales de la reciente historia política.

Hacia el debate, **Releer los populismos**, contiene los artículos:

- Clarificando un concepto: "el Populismo en el estudio de la política latinoamericana"; de *Kurt Weyland*
- Un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo de: *Carlos De la Torre*
- Repensando el populismo: *Gerardo Aboy Carlés*
- El populismo en la política ecuatoriana contemporánea: *Hernán Ibarra*

## Izquierda y descentralización en Montevideo\*

Alicia Veneziano Esperón\*\*

*Los procesos de reforma institucional que priorizan la participación como representación de intereses a través de actores sociales en sistemas políticos partidocéntricos, encuentran grandes dificultades y tienen muchas limitaciones para crear redes de arraigamiento social suficientemente fuertes como para aumentar la gobernabilidad local. De hecho, las redes de articulación del Estado con la sociedad creadas por este tipo de descentralización, en un sistema político partidocéntrico, tienden a replicar la pauta del sistema general, partidizando la participación y las nuevas instituciones.*

**E**ste artículo pretende aportar al debate sobre la descentralización y las distintas formas de articulación Estado/sociedad en los procesos de reforma del Estado en América Latina a partir de la investigación empírica de la experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). En este caso, la reforma se vio plasmada en el diseño institucional del sistema descentralizado del aparato político-institucional del gobierno de la ciudad, y se propuso el objetivo de promover la participación ciudadana.

Por un lado, buscaremos evaluar el nivel de logro de dicho objetivo, detectando y analizando tanto las redes mediante las cuales se gobierna, como las articulaciones entre el Estado y la sociedad; por otro lado, intentaremos mostrar que el éxito de los procesos de reforma estatal que priorizan la representación de intereses depende de las características del sistema y de la cultura política en que operan.

---

\* Este artículo bajo el título completo: "La participación en la descentralización del Gobierno Municipal de Montevideo. Evaluación de 10 años de Gobierno de Izquierda", apareció en el volumen 4, de la **Revista Política y Gestión**, Rosario Argentina. Agradecemos a la autora y a la editora Homo Sapiens, por permitirnos su reproducción.

\*\* Doctorada en Ciencia Política (IUPERJ, Brasil). Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay y del Instituto Universitario de Río de Janeiro. Fundación Cândido Méndez, Brasil. Correo electrónico: [alicia@fcsl.fcs.edu.uy](mailto:alicia@fcsl.fcs.edu.uy)

## Enfoques de las ciencias sociales

Las teorías sociales que abordan el tema de la descentralización han servido de fundamento o han sido explicativas o críticas de las políticas de descentralización. Analizarlas no sólo es fundamental para plantear nuestro marco conceptual o contribuir al debate teórico, sino que representa una aproximación a la práctica misma de las políticas implementadas. Así, urge la tarea de explicitar el contenido del término "descentralización" en un momento en el que se da una coincidencia perversa entre enfoques orientados a los sectores sociales "populares" y enfoques orientados al mercado. Desde matrices teóricas diferentes, se coincide en la promoción de la descentralización como forma de transferir el poder del Estado hacia la "sociedad civil" o bien prescindir de aquél.

En las ciencias sociales que abordan el tema de lo urbano o lo municipal, se han desarrollado diversas corrientes que priorizan distintas disciplinas, metodologías y temáticas, en cuyo marco la descentralización ha sido permanentemente reconceptualizada (Veneziano, 1996 y 2000).

Luego del fracaso del modelo desarrollista, las ciencias sociales de lo urbano, decepcionadas del Estado (Hardoy, J.L., 1990), se vuelcan al estudio de las sociedades urbanas dentro de un marco estructuralista-marxista, de influencia francesa, plasmado en América Latina

en la teoría de la dependencia<sup>1</sup>. Se pasa, así, de un enfoque que apuesta al cambio desde el Estado -en el desarrollismo- a otro que pone el énfasis en la "infraestructura" y en los "sujetos" sociales -en la teoría de la dependencia-; de uno que destaca la priorización de las instituciones, a otro que pone el acento en la "sociedad civil".

Con las transiciones a la democracia, surgen, en Europa y en América Latina, corrientes de pensamiento que, buscando la estabilidad democrática, hacen hincapié en el Estado como un articulador de consensos sociales a través de pactos sociales que incluyen lo local. En un contexto "socialdemocratizante", los estudios urbanos comienzan a preocuparse por el desarrollo local, por un lado, y la participación de los nuevos actores sociales potenciados con este proceso, por otro. Entendiendo la descentralización como instrumento para esa democratización, se da una reedición de la utopía tocquevilleana donde "lo local" es idealizado por lo cual, durante un tiempo, conviven paradigmas diferentes detrás de palabras mágicas como "descentralización", "participación ciudadana", "economía social", "democracia participativa", entre otras. Bajo la fuerza fundacional de las nuevas democracias coinciden, así, por una parte, aquellas tendencias que colocan el énfasis en las instituciones estatales, y por otra, las que lo ubican en la sociedad en una etapa de "múltiples consensos" sobre temas locales

1 La referencia fundamental es Manuel Castells en sus primeros escritos (1971, 1974). Para una visión crítica posterior, véase Sergio Boisier (1992) y otros sistematizados en A. Veneziano (1999)

(Veneziano, 1996) Esta época de las ciencias sociales es clave para las teorías que se constituyen en fundamento de las políticas de descentralización en América Latina, en la medida en que varios pensadores europeos tienen gran influencia en este continente<sup>2</sup>.

La gran influencia que, dentro de esta etapa de las ciencias sociales, tienen diversos pensadores europeos abre un abanico de teorías que sirven de fundamento a las políticas de descentralización en América Latina.

Sin embargo, a medida que las democracias se consolidan y los efectos de las transformaciones en el modelo de acumulación se agudizan, las diferencias que estaban ocultas comienzan a surgir. Los teóricos sociales se escinden, entonces, entre quienes se inclinan hacia los movimientos sociales y los planteos de "democracia participativa" o "de base" -en una visión más radical<sup>3</sup>- y quienes, reivindicando la autonomía de lo político, se inclinan hacia la ingeniería institucional, hacia el "tráfico de formas" descontextualizado (Coraggio, J. L., 1987). Así, el péndulo de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano, al dibujar su movimiento entre la sociedad y el Estado, vuelve a inclinarse sobre el se-

gundo. Estos últimos enfoques de ingeniería institucional van derivando en la percepción de las reformas -y de la descentralización dentro de ellas- como un instrumento de "governabilidad" -(en términos de Huntington, S., 1995- de nuestras sociedades. La democracia es vista como "poliarquía"<sup>4</sup> y la descentralización, como una forma de desplazar hacia la periferia las demandas que se ejercen sobre el centro del aparato estatal.

En este marco, la descentralización constituye un aspecto de la reforma del Estado, en tanto responde al problema planteado en el interior del mismo Estado en relación con una distribución de recursos y potestades que le permita ajustarse a las nuevas condiciones del mercado internacional. Así entendida, la descentralización puede ser un instrumento para mejorar la capacidad financiera y funcional del Estado en la medida que tenga como objetivo fundamental la eficiencia en la prestación de servicios, de manera que coincida mejor con las preferencias locales y permita "internalizar" los costos y beneficios a nivel local (Benet, R.J., 1990; Haggard, S. 1995; Oates, W., 1985, 1993). La descentralización también puede ser

- 
- 2 Exponentes de esta etapa sur, Jordi Borja, Alain Touraine, Manuel García Pelayo, Luciano Parejo Alfonso. Entre otros, algunos, con un enfoque "gramsciano", consideran a la descentralización y la participación como formas de penetración de la sociedad en el Estado, otros, con un enfoque socialdemócrata -o "neocorporativo societal"-, piensan que es el Estado el que debe dar participación institucionalizada a los distintos actores organizados.
  - 3 Tilman Evers, Fals Borda, Jean Lojkiné y las primeras obras de José Luis Coraggio son representativas de esta vertiente.
  - 4 En una interpretación del concepto de "poliarquía", creado por R. Dahl, que enfatiza las formas y las reglas, pero olvida los requisitos y las condiciones para su funcionamiento, como lo señala el mismo Dahl (Dahl, R.: *Prefacio a la Teoría Democrática*. Guernika, México, 1987).



una forma de constreñir el tamaño del sector público (Brennam y Buchanam.1980).

No es casual que, en esta etapa, cobren fuerza los planteos que sostienen la necesidad de reformas a través de ejecutivos fuertes y tecnoburocracias aisladas en "islotos de eficiencia" (Ceddes, B. 1990 y 1994). Los enfoques neoinstitucionalistas de los ochenta, vinculados al "rational choice", llevan implícita la visión de la política como un factor distorsionante, que introduce irracionalidad en el funcionamiento de la sociedad, orientada por el mercado. En consonancia con tales visiones, se propone una descentralización que reproduzca el esquema de ejecutivos fuertes, directamente relacionados con las "fuerzas vivas" de la sociedad o con los grupos sociales organizados, eludiendo así mediaciones políticas o burocráticas y deslindando responsabilidades sobre ellos<sup>5</sup>. Así, estos enfoques de la reforma del Estado se pueden vincular a los que fundamentan las políticas de desregulación de la economía, o de reducción del rol y del tamaño del Estado, en las que la descentralización adquiere funciones privatizadoras, incluso bajo la forma de políticas "participativas" como la "gestión directa", "el control de los beneficiarios", o la "autoconstrucción" y la "autogestión".

Paralelamente, se desarrollan visiones alternativas de "democracia de ba-

se" o de "autogobierno" local, junto con el surgimiento de tendencias en las ciencias sociales a estudiar lo micro, lo local, lo cotidiano, lo social, las estrategias de sobrevivencia, etc. (Coraggio, J. L., 1994). Es interesante observar la "coincidencia involuntaria" (Veneziano, A. 1996 a) que se da entre estos enfoques de las "ciencias sociales críticas" y los planteos neoconservadores, en su afán común de prescindir del Estado y, aún más, de la política. Ahora, desde paradigmas opuestos, el péndulo Estado/sociedad se inclina hacia esta última, entendiéndola como "fuerzas vivas" del mercado o como "sectores populares".

En la etapa actual, si bien siguen vigentes las tendencias anteriores que abren paso a la mencionada "coincidencia involuntaria", se empiezan a reconocer nuevos problemas y a buscar nuevas soluciones. Los problemas de consolidación de las nuevas democracias -con el déficit de legitimidad que padecen- hacen ver cada vez más que los costos sociales, los problemas de gobernabilidad y la falta de credibilidad de los agentes económicos son consecuencia de la exclusión de muchos actores (Veneziano A. 1996c). En efecto, en lo que se ha dado en llamar la segunda etapa de reformas del Estado, se busca incorporar a dichos actores, al tiempo que incluso entre los enfoques que intentaron prescindir del Estado en favor

5 Aquí se pueden ubicar los planteos de federalismo fiscal. Incluso, se puede vincular estos planteos con los de modernización del Estado en términos neoconservadores, o con la teoría de la regulación en que se supone que la acción reguladora del Estado produce ineficiencias (Krueger, A. 1974) o con la "rentseeking", que parte de la visión de los políticos como maximizadores y predadores del bien común (Stingler, G., 1982).

del mercado, se evidencia un proceso de revalorización de lo político (Veneziano, A. 1996a) al exigirse una mayor presencia estatal y la creación de coaliciones de apoyo a las reformas. Parecería volverse, así a recolocar el énfasis en las instituciones estatales en el péndulo Estado/sociedad<sup>6</sup>.

Por otra parte, comienza a gestarse una tendencia que, si bien estudia las instituciones, trasciende la dicotomía Estado/sociedad que había imperado hasta ese momento en las distintas etapas de las ciencias sociales aplicadas a las reformas y a lo urbano. Los teóricos "neoinstitucionalistas histórico-estructurales"<sup>7</sup> o neoinstitucionalistas de los noventa se muestran preocupados por las transformaciones de la forma de acumulación, por los nuevos problemas de gobernabilidad y por la reforma estatal, y conciben al Estado "no como problema sino como solución" (P. Evans, 1993). Esta corriente plantea el tema de la "gobemabilidad" de una manera radicalmente diferente a la anterior. De este modo, la gobernabilidad es vista como la "autonomía del Estado" en términos de su capacidad de diseñar e implemen-

tar políticas públicas, y de enfrentar problemas de acción colectiva, otorgando sustentabilidad política a la implementación de las políticas públicas (Deniz, Eli, 1995; Atkinson & Coleman, 1989)<sup>8</sup>.

Este último enfoque es el que ha orientado nuestra investigación, dado que creemos que el aporte fundamental de los neoinstitucionalistas histórico-estructurales sobre la autonomía del Estado es que la plantean no como un juego suma cero entre el Estado y la sociedad, sino que buscan sus articulaciones. Así, intentan combinar la estructura del Estado y la movilización de intereses (Atkinson & Coleman, 1989); o, el "poder despótico" con el "poder infraestructural"<sup>9</sup> (Mann, Michael, 1984); o, el "enraizamiento" del Estado en la sociedad (P. Evans, 1995). En definitiva, los "neoinstitucionalistas histórico-estructurales" ven al Estado como una "arena" de juegos de intereses, y presentan diversos conceptos alternativos al de "insularidad burocrática", entre los que destacamos el de "autonomía enraizada" (P. Evans, 1992). El logro de este tipo de autonomía considera que la burocracia estatal o los decisores de las

- 
- 6 Se pueden ver, por ejemplo, los diversos escritos de Bresser Pereira y los últimos informes del Banco Interamericano de Desarrollo. Incluso, es interesante resaltar el hecho de que este organismo apoya el Orçamento Participativo de Porto Alegre.
  - 7 Ejemplos de estos teóricos son Skocpol, T. (1985); Evans, P. (1992, 1995); Atkinson & Coleman (1989) que se contraponen al enfoque neoinstitucionalista influido por el rational choice (Barbara Geddes, Anne Kruger, Haggard y Kaufman, entre otros).
  - 8 Esta conceptualización de gobernabilidad se opone, obviamente, a la "captura" del Estado por parte de grupos de interés y a los planteamientos de "insularidad burocrática", que pregonan la necesidad de concentración de poderes en el Poder Ejecutivo.
  - 9 Mann llama "poder despótico" al distanciamiento del Estado con respecto a los intereses sociales, y define como "poder infraestructura!" a la capacidad de penetración del Estado en la sociedad y de ésta en el Estado.

agencias estatales no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales, sino que deben estar estrechamente vinculados con ellos por medio de redes (networks) de representación de intereses. Ya no se trata de los mecanismos clásicos de representación ciudadana, sino de representación de intereses que trasciendan los criterios corporativos a través de organizaciones jerárquicas e institucionalizadas.

La autonomía del Estado no es ni puede ser equivalente a neutralidad estatal. Por el contrario, sólo dando participación a los distintos intereses sociales se resuelven los problemas de acción colectiva de las políticas públicas; y, sólo, a través de la inserción del Estado en la sociedad -y de la sociedad en el Estado- se logra la sustentabilidad política, al articular redes y arenas de negociación. Los actores y las lógicas enraizadas en determinadas redes de intereses con un referente institucional (*policy network* o redes institucionales) y en las redes sociales (o *social networks*) están relacionados en mallas, de modo que se crean redes socio-políticas que son fundamentales a la idea de "enraizamiento"<sup>10</sup>.

Se trata, entonces, de mecanismos innovadores de participación; de redes socio-políticas que permiten un mayor

grado de "accountability" y de responsabilidad de la ciudadanía. Esa responsabilidad y ese control sobre los funcionarios políticos implican la existencia de una "cultura cívica" tal que haya acumulado, a lo largo de la historia, "capital social" (Putnam, 1996). Este capital nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y que "se corporizan en situaciones horizontales de *participación cívica* que favorecen el desempeño del gobierno" (Putnam, R.D. 1996)<sup>11</sup>. Para este autor, a una sociedad fuerte le corresponde, así, un Estado fuerte, en la medida que trasciende la concepción de la relación entre Estado y sociedad como un juego suma cero. Desde este punto de vista, descentralización constituiría una transformación institucional vinculada a la cultura política específica de cada país o región, y habría que estudiarla dentro de un proceso histórico más amplio de formación del Estado (O'Donnell, G. 1993).

### **Reforma de Estado y ciencias sociales de lo urbano: una vinculación pendiente**

Hemos intentado reseñar los avances registrados en la literatura sobre reforma del Estado, pero existen pocos estudios fundados en estos enfoques que

10 Locke, R. (1995) aplica este tipo de enfoque para estudiar el planeamiento industrial y P. Evans (1995) para explicar el desarrollo de algunos países. Granovetter, M. (1985) sostiene que los acuerdos y las negociaciones entre actores están "enraizadas" en una estructura más amplia de relaciones personales e intercambios sociales. Putnam, de alguna manera, basado en Granovetter, lo sugiere.

11 Putnam sostiene que estas redes horizontales sólo son posibles allí donde existe "capital social" acumulado, lo que se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación, elementos constituidos a lo largo de procesos históricos.

se apliquen al análisis de la descentralización. Los estudios sobre la descentralización están siendo revisados teóricamente a la luz de las limitaciones que mostraron las políticas descentralizadas implementadas en el sur de Europa, tanto en lo que hace a la prosecución de algunos de sus objetivos, como en la solución de algunos nuevos desafíos planteados por una economía globalizada, así como en lo referente a los problemas de "governabilidad urbana" que han aparecido en las grandes metrópolis post-industriales.

Esta revisión implica avanzar en la construcción de nuevas "teorías de alcance medio", que permitan explicar lo urbano desde una perspectiva holística, integrada y transdisciplinaria. Se trata de repensar el Estado y su relación con la sociedad desde una Ciencia Política que vuelva a ver lo urbano trascendiendo lo estatal y aportando, desde su especificidad, al análisis integral del tema. Así, comienza a trascenderse una concepción restringida de lo político -aquella basada en el juego racional de los actores y a incorporarse, tanto al análisis de los recursos institucionales y organizacionales como al de la capacidad de negociación de dichos actores.

Por otra parte, estos enfoques en construcción tienden a superar algunas falsas dicotomías en cuyos términos se planteaba el debate sobre los temas urbanos, fundamentalmente aquella que opone Estado a sociedad. Se trata, aho-

ra, de buscar las complejas formas de articulación entre esos polos falsamente dicotómicos, de buscar los "y" y no los "o" entre Estado/sociedad, global/local, público/privado, actor/estructura, eficiencia/participación, iniciativa/planificación, centralización/descentralización. En este marco, se percibe a la descentralización como un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones, donde la política es fundamental si se amplía la visión de lo político.

Como puede observarse, en la reflexión sobre la reforma del Estado -por lo menos en el marco de los enfoques neoinstitucionalistas histórico-estructurales- se pueden detectar tendencias afines a estas visiones renovadas que tratan los temas urbanos percibiéndolos de una manera transdisciplinaria y distinguiendo entre divisiones analíticas y ontológicas. Resta, entonces, establecer la conexión entre tales enfoques.

### **Nuestro abordaje**

La descentralización es un fenómeno de múltiples dimensiones<sup>12</sup>, entre las cuales existe una dimensión político-institucional relacionada con la división político-territorial del Estado y con la distribución horizontal-territorial del poder al interior de aquél y entre dicho Estado y la sociedad. Esto último hace a la participación.

Antes de desarrollar nuestro abordaje, es necesario precisar que, tanto la

12 La descentralización posee una dimensión económica, ligada al desarrollo local; una dimensión social, relacionada con la distribución socio-demográfica de la población y los regionalismos e identidades culturales territoriales; y una dimensión política, vinculada a la distribución del sistema de político (Estado y partidos). Ver Veneziano, A. (1999a).

centralización, como la descentralización pueden considerarse como dos formas de organización político-territorial y económico-territorial del Estado. Como tales, pueden servir a fines distintos según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen y tomar distintos contenidos según los paradigmas teóricos en que se inspiren al tener diferentes visiones del Estado y de su relación con la sociedad civil. Explicitaremos sucintamente algunos elementos conceptuales que enmarcan nuestra visión sobre el tema de estudio.

Definimos descentralización como **una forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas**; y la concebimos, por tanto, como **una transformación institucional más dentro de la reforma del Estado**.

En la medida en que es una **forma de producción de políticas** públicas, la descentralización puede analizarse como dirigida a satisfacer las demandas de prestación de servicios y de determinados bienes sociales (políticas sociales y de desarrollo). Es el tema de las *"políticas descentralizadas"*, que constituyen formas de producción de políticas que implican una *reforma del Estado* que quiebra la lógica sectorial-vertical, tanto

en su organización, como en la priorización de los actores que reconoce como interlocutores (actores sectoriales o corporativos). Al incorporar redes horizontales-territoriales y organizarse en función de éstas, la descentralización cambia, radicalmente, la forma de producción de las políticas, apuntando a consolidar la **governabilidad local**<sup>13</sup>, en la medida en que otorga una *legitimidad por resultados*. Como transformación institucional, la descentralización implica **un diseño institucional del Estado** que puede dar cabida a *la representatividad de diversos intereses y a la participación de distintos actores socio-políticos*<sup>14</sup>. Esto es lo que se conoce como *"la política de descentralización"*.

Desde nuestro punto de vista, si el diseño institucional busca la representación de distintos intereses -o no lo hace- es fundamental para la determinación de la capacidad del Estado. De allí la importancia de que dicho diseño esté enmarcado en un proyecto político con determinada visión sobre la relación Estado/sociedad. La descentralización como formato o diseño institucional se vincula con la gobernabilidad, ya que el Estado tiende a organizarse a sí mismo para fomentar la creación de redes hori-

13 El concepto de gobernabilidad local, concordante con la definición de los neoinstitucionalistas de los noventa, ha sido conceptualizada por Denis, Eli (1995) y Boschi, Renato (1999).

14 Además, la descentralización está vinculada a la participación porque, también, tiene un sustrato mucho más profundo que ha atravesado toda la historia del Estado moderno. Las discusiones sobre descentralización, de alguna manera, reeditan la vieja polémica entre federalismo y unitarismo, que refiere no sólo a formas de Estado sino a determinada concepción de la democracia y, por tanto, *de la participación y la representación* cuyos orígenes teóricos podemos encontrar en la teoría clásica de la democracia desde Rousseau a Tocqueville, pasando por los federalistas norteamericanos.

zontales de cooperación en el nivel de los actores socio-territoriales o para capitalizar las existentes. El Estado busca, así, potenciar el "capital social" (Putman, R. 1996) y obtener la *legitimidad por procedimientos* necesaria para lograr la gobernabilidad. Partimos de la idea de que esa gobernabilidad sólo se logra si el Estado es capaz de articular la participación de los diversos actores socio-políticos en el diseño e implementación de políticas públicas y en el propio diseño institucional. Así, la descentralización como diseño institucional del Estado también se vincula a la participación.

La **participación política** es concebida aquí en un sentido amplio: por un lado, como representación político-ciudadana a través de la participación electoral, con instituciones mediadoras como los partidos políticos cuyo fin es la conformación del gobierno (Dahl, R. 1987); y, por otro lado, como representatividad de intereses sociales a través de la participación de los actores socio-políticos (grupos, organizaciones e individuos) en el diseño e implementación de las políticas públicas e, incluso, en el propio proceso de reforma o diseño institucional. Bajo esta concepción de participación y de descentralización como diseño institucional, descentralizar implica **alterar el sistema de intermediación de intereses y las modalidades que asume la participación de la ciudadanía**

**en el proceso de toma de decisiones**, al mismo tiempo que **una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa**. Así, supone un **proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y de redes de intervención de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales** que influyen en la estructura institucional del Estado.

Es por ello que buscamos detectar las redes informales donde los distintos actores manipulan recursos -legales, organizacionales, financieros, políticos y de información- para maximizar su influencia. Estas redes se desarrollan dentro de una red gubernamental- (*policy network*- como complejo de organizaciones, grupos e individuos que están conectados por dependencia de recursos. En dichas redes, no se producen sólo relaciones corporativas a través de organizaciones estructuradas, sino que se establecen relaciones de intereses que designan el cuadro en el cual se produce la toma de decisiones sobre políticas públicas<sup>15</sup>. Se busca reconstruir el entramado de relaciones informales que se tejen sobre los organigramas formales y por donde, en definitiva, circula el poder. En las *policy networks* incluimos actores socio-territoriales imbricados en el gobierno<sup>16</sup> que cumplen la función de articulación con la sociedad local y que participan en el diseño e implementación de políticas públicas.

15 En concordancia con este marco conceptual, es que hemos optado por una metodología de relaciones intergubernamentales y relaciones centro-periferia (Rodhes, 1988) y de *policy network*. Esta metodología de redes es consistente con la idea de "enraizamiento" - embeddedness- (Evans, P. 1995) de nuestro marco conceptual.

16 En nuestro caso. Concejos Vecinales y concejales.

## Contextualización del problema

Previamente al abordaje del tema que nos ocupa, creemos necesario contextualizarlo tanto en el marco de la crisis del Estado que se viene observando desde hace algunas décadas en nuestro continente, como en el del déficit de legitimidad con que se han reconstruido nuestros sistemas democráticos y en la crisis de esa misma legitimidad hacia el interior del propio sistema político en su conjunto, lo que plantea problemas de eficiencia y legitimidad al Estado<sup>17</sup>. El Estado, por una parte, se ve cuestionado en su capacidad de implementar políticas públicas, tanto desde sectores que postulan su repliegue en beneficio del mercado, como desde sectores que lo hacen en beneficio de "entidades privadas alternativas" o del "tercer sector". Por otra, se critica, su capacidad de incorporar a la ciudadanía mediante mecanismos distributivos, pero, también por medio de mecanismos de representación y participación. Estos planteos se dan en un marco caracterizado, por un lado, por la globalización de la economía y la formación de bloques políticos supranacionales y, por otro, por el auge de los localismos, autonomismos y re-

gionalismos, y por un renovado protagonismo de las metrópolis, con lo cual el Estado nacional se ve doblemente presionado.

A esta situación se ha llegado por la ruptura de los modelos económicos, políticos y sociales vigentes hasta la década de 1960: Estado benefactor, centralista y organizado sectorialmente, políticas que priorizaban la distribución del ingreso y el estímulo al mercado interno, y modelos de democracia que privilegiaban la representación a través de actores partidarios o corporativos. Esta ruptura dio lugar, en el plano de las políticas económicas, a los intentos neoliberales de refundación de un orden socio-económico en las décadas de 1970 y 1980, que no han logrado conciliar la reconversión del modelo de acumulación y la reducción del Estado a su versión mínima. Los ajustes desprovistos de certidumbre y la exclusión social han sido los principales resultados de dichos modelos neoliberales, resultados que se presentan como "problemas de gobernabilidad"<sup>18</sup>.

En una dimensión propiamente política, lo afirmado se corresponde con un modelo neoconservador de sociedad, que implica una "democracia mínima",

---

17 En la ciencia política uruguaya se sigue insistiendo en la "excepcionalidad" de nuestro país con respecto al resto del continente en relación con la legitimidad de los partidos políticos y la democracia representativa. Esto es comparativamente comprobable, pero, históricamente, cuestionable en nuestro propio país. Si bien es necesario reconocer como "excepcional" la autonomía de las organizaciones sindicales y de todos los movimientos sociales respecto al Estado, sin embargo no puede sostenerse lo mismo con respecto a los partidos políticos.

18 Nos referimos a "governabilidad", tal como se utiliza el término en el discurso político o en algunos enfoques neoconservadores, identificándola con estabilidad democrática, visión más cercana a la de Huntington.

de carácter excluyente, y la desarticulación de los actores colectivos tradicionales. La consecuencia de estos intentos de refundación social es la redefinición de los roles y redes de interacción de los actores sociales y políticos. Lo que, a su vez, le quita legitimidad a los acuerdos consensuados entre élites, agudizándose profundamente la escisión -planteada desde los orígenes del Estado liberal entre Estado y sociedad civil, entre sus instituciones y los ciudadanos, entre representantes y representados.

En síntesis, asistimos a una crisis de múltiples dimensiones: la que hace al modelo de acumulación, la que se refiere a la representación de los actores del sistema político y la que se relaciona con la forma de articulación de dicho sistema con la sociedad, o sea el tema de la democracia, la que se plantea la eficacia y eficiencia del Estado que redefine su rol, y, finalmente, la que se focaliza en la desarticulación y reconstrucción de los actores sociales.

### Los intentos reformistas

Las tentativas de resolver estas problemáticas se han visto plasmadas en el debate político, y en el diseño y la implementación de proyectos de reforma del Estado. En una primera generación de reformas, se ha intentado replantear la relación entre Estado y mercado, por un lado, y la relación entre Estado y ciudadanía, por otro. Mientras que el primer objetivo se buscó por medio del ajuste y la apertura de las economías nacionales, el segundo se intentó mediante reformas institucionales del Estado de tipo político, jurídico u organizativo-administrativo. El primer tipo de re-

forma -la relación Estado/mercado- obedeció a la transformación neoliberal que ha primado en las últimas décadas y ha deslegitimado al sistema político, mientras que las reformas orientadas a replantear la relación del Estado con la ciudadanía buscaron la estabilidad democrática, en una agenda que incluyó las relaciones ejecutivo-legislativo -parlamentarismo/presidencialismo-, los mecanismos electorales -voto proporcional o mayoritario-, la reforma administrativa, en parte, y las relaciones entre las instancias centrales y las periféricas del Estado -descentralización, municipalización, regionalización, etc.-. No obstante, estas reformas tampoco lograron satisfacer las expectativas creadas acerca de una mayor estabilidad democrática o de gobernabilidad de nuestras sociedades. A muchos de estos intentos, se les puede imputar que hicieron demasiado hincapié en lo jurídico o administrativo sin tomar en cuenta factores socio-económicos o histórico-culturales, que se focalizaron en los cambios de las instituciones estatales, sin que esto haya implicado repensar el sistema político en su conjunto, o que fueron hechas "desde arriba" por técnicos especializados y mediante pactos entre las élites, entendidos como operaciones de ingeniería institucional.

Creemos que existe, todavía, un divorcio entre estos debates sobre reformas económicas del Estado -estatistas vs. privatistas, por un lado, y sobre reformas político institucionales, por otro, lo que ha hecho perder de vista que la reforma del Estado debe ser integral. Integralidad que implica incluir el sistema político en su conjunto y cambiar la relación Estado-sociedad, ya que ésta últi-



ma está ligada con los fines del primero en el campo de la reproducción global del sistema social. En definitiva, no se ha encarado el problema del Estado tratándolo como objeto totalizador, y evitando, así, tanto reducirlo a sus contenidos operativos, como limitarlo a un concepto formal desvinculado de los intereses, los valores y las necesidades sociales. *No se ha logrado vincular la discusión de la reforma del Estado con el problema de la democracia en relación con el modelo económico.* Al no encontrar esa vinculación, las reformas conducen un tipo de democracia restringida, más allá de los mecanismos institucionales perfeccionados, ya que no responde a las nuevas necesidades y a los intereses de los viejos y nuevos actores colectivos<sup>19</sup>.

Esta crisis de múltiples dimensiones que se da a nivel nacional, se manifiesta a nivel local con características singulares. Esto es así porque, por una parte, partimos de una visión del municipio<sup>20</sup> como una red donde se vinculan el Estado -en su expresión político-territorial-, el gobierno -en una instancia peri-

férica- y los actores políticos y socio-económicos de la sociedad local. Por otra parte, la crisis del Estado tiene una dimensión local porque la descentralización implica una determinada articulación global/local, y centro/periferia que se manifiesta en la relación de los municipios con el Estado central y con el sistema político nacional.

En referencia a la relación local/global que implica la descentralización, en los últimos años se viene dando una "revitalización de lo local" que ha producido un mayor distanciamiento de la ciudadanía respecto de los grandes problemas políticos al redefinir las identidades colectivas y los actores sociales. A esto se suma, por un lado, la tendencia al fortalecimiento de las instancias supranacionales de poder mediante procesos de integración económica regional, lo que tiene importantes consecuencias para las relaciones centro-periferia dentro del Estado. Por otro, la traslación de competencias y responsabilidades hacia los gobiernos locales, que comienzan a trascender sus funciones tradicionales, transformando así la

19 Las reformas implementadas pueden considerarse por etapas: una primera generación se da en los ochenta, donde el objetivo era restaurar las democracias mientras se seguía transformando el modo de acumulación al reorientar la economía hacia el mercado internacional; una segunda generación, casi una década después, ha incorporado en sus diagnósticos los efectos perversos de las primeras -relación Estado/Mercado, costos sociales y económicos a largo plazo, cohesión social, seguridad pública, etc.- y recomienda coaliciones que den sustentabilidad política y social a los acuerdos. Se revaloriza, así, el papel de las instituciones y de los actores sociales (ver Lanzaro, 2000; Cavarozzi, M. "Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina". Revista de la UNAM. 1992; y Ponantiero, J.C. "Revisando el camino: las apuestas democráticas en Sudamérica" en Revista Sociedad No 2. UBA, Buenos Aires, 1993)

20 En Uruguay, y a los efectos de este artículo, consideramos equivalente el término "municipio" a "Departamento", entendido como gobierno sub-nacional, aunque esta consideración o ha sido problematizada en trabajos previos de la autora (1996a y 1993)

relación entre el Estado y el ciudadano en el nivel local.

Más allá del aparente consenso sobre la necesidad de implementar políticas descentralizadoras, existe, entre los actores políticos, un intenso debate sobre el alcance, el grado y los ámbitos que deben tener dichas políticas. Sin embargo, los fines que persiguen y los actores que interpelan son los puntos fundamentales en torno a los cuales se generan las divergencias en el discurso, las que se hacen más patentes, sobre todo, en las prácticas de los actores políticos.

En la actualidad, la descentralización puede enmarcarse en procesos de transformación del Estado en sentido neoconservador, o sea el que le otorga funciones privatizadoras y le aporta "governabilidad" al sistema mediante la transferencia de responsabilidades a las sociedades locales. Esto implica dejar la resolución de sus propios problemas en manos de los actores con mayor poder dentro de la sociedad local; a su vez, los problemas que se resuelven en el ámbito local no son los fundamentales, que siguen pasando por lo global.

La descentralización, también, puede enmarcarse en un proyecto de reforma integral del Estado que busque su democratización, el logro de una mejor distribución del ingreso y una mayor participación de los distintos actores socio-políticos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, muchas veces, desde algunos sectores políticos de izquierda -cuyo discurso coincidiría con esta segunda visión de la descentraliza-

ción- se desprecia la participación política electoral y el rol de los actores político-partidarios, descreyendo de ellos y del Estado. En el intento de "minimizar" al Estado en favor de la "sociedad civil", se da lo que hemos denominado "coincidencia involuntaria" con los planteos neoconservadores.

Por tanto, se deben problematizar las fórmulas que ligán la descentralización con el incremento de la participación política y social, y con el fortalecimiento del rol ciudadano. En síntesis, el debate sobre las reformas descentralizadoras está mediatizado por metas orientadas hacia un determinado proyecto económico, político y social, y está impregnado de la concepción que tienen los actores políticos del Estado y de la sociedad, así como de la relación existente entre ambos.

### La reforma en el Uruguay

En Uruguay, está planteado el problema de la reforma del Estado, ya sea en lo que se refiere a sus funciones económicas, como en lo que hace a su sistema político. La nueva Constitución - aprobada en 1996- presenta una serie de normas referidas a la descentralización a nivel nacional y a nivel local<sup>21</sup>. Esta nueva Constitución propone un modelo de "descentralización-centralizada" (Veneziano, 2000, 1999b) que, si bien reconoce la dimensión local del Estado y puede dar lugar a una cultura y a sistemas políticos locales, plantea una serie de desafíos para los gobiernos de-

21 Estas normas tienen un carácter facultativo por lo que quedan supeditadas a su futuro desarrollo legal, que puede dar lugar a múltiples negociaciones entre los actores político-partidarios.

partamentales en cuanto a su autonomía para el diseño y la implementación de políticas públicas. Por otra parte, se viene llevando a cabo una descentralización a nivel propiamente local<sup>22</sup>, como en Montevideo o en algunos otros Departamentos<sup>23</sup> o municipios del interior del país, donde se han instalado Juntas Locales. Sin embargo, los alcances y los escenarios posibles de estas iniciativas descentralizadoras se encuentran condicionadas por una serie de parámetros que corresponden a la historia y a la cultura política uruguaya, donde la tradición centralista ha sido, y todavía es, muy fuerte.

La descentralización local está estrechamente ligada a la descentralización nacional, pero, aquí, nos referiremos a la primera, más específicamente, al caso de la ciudad de Montevideo. En este sentido, es necesario decir que el Estado, la cultura política y el sistema político uruguayo, en general, nacen y se consolidan con una fuerte dosis de centralismo, pese a que ha habido algunos momentos de inflexión. Esto se corresponde con una cultura sumamente estatista, que se remonta al nacimiento del Estado nacional, en la que el clivaje entre Montevideo y el resto del país es fundamental. Estas tendencias se vieron

agudizadas en los años cincuenta y sesenta por la hegemonía de las corrientes favorables a la planificación central dentro de los enfoques desarrollistas predominantes en las Ciencias Sociales y en las élites gubernamentales.

Sin embargo, hoy se puede detectar una serie de elementos que revelan una tendencia contrapuesta, en función de la cual los gobiernos municipales expanden, de hecho, el ejercicio de sus competencias, superponiéndose a las nacionales, sobre todo en lo que hace a: políticas sociales, políticas productivas y políticas culturales, fundamentalmente. Uruguay se suma, así, a la tendencia de "municipalización" de las políticas públicas que se da a nivel internacional. Incluso, se están produciendo, en el país, fenómenos que dan cuenta de una revitalización de lo municipal o departamental, como ser la existencia de instancias interdepartamentales o intermunicipales -el Congreso de Intendentes o el Plenario Ínter-Juntas Departamentales-, el cambio en la visibilidad y el papel de los Intendentes, y en las relaciones de los líderes del interior del país dentro de los distintos partidos políticos.

La experiencia del Departamento de Montevideo<sup>24</sup> tiene un carácter fundacional en el marco de la integración ple-

22 Nos referiremos a lo "local", en el caso de estudio, como sub-municipal o sub-departamental. Esto se plasma en las diferentes zonas de Montevideo o en las Juntas Locales en las poblaciones de los distintos Departamentos del interior del país.

23 Uruguay es un Estado unitario descentralizado en diecinueve Gobiernos Departamentales que equivalen a los Estados o Provincias en otros ordenamientos territoriales. Estos Departamentos pueden, a su vez, descentralizarse en Gobiernos Locales.

24 Montevideo no es sólo importante por ser la capital del país, sino porque en ella radica más de la mitad de la población nacional, y concentra el 85% de la actividad industrial y comercial. El Intendente de Montevideo, a nivel comparado, es equivalente a los gobernadores de los Distritos Federales y es el Alcalde de la ciudad capital.

na de la izquierda al sistema político<sup>25</sup>. La Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) ha realizado una reforma del Estado “de hecho”, implementando mecanismos e instancias de “relacionamiento” con la sociedad, totalmente innovadores para el Estado uruguayo, y lo ha hecho al margen de las discusiones y negociaciones sobre reforma del Estado que han llevado adelante las élites políticas nacionales.

La IMM ha logrado constituir un sistema desconcentrado, que ha ensayado mecanismos de participación social y pretende avanzar hacia un sistema descentralizado en términos políticos. Esta política ha sido el eje central del discurso y de la gestión del Gobierno Departamental y ha estado presente en la agenda política en forma prioritaria desde que la izquierda accedió a esta instancia de gobierno. El discurso gubernamental municipal identifica descentralización y participación constituyéndose, ésta última, en el objetivo fundamental de la primera.

A su vez, la descentralización ha sido una de las políticas más bloqueadas por parte del sistema político y del gobierno central, porque lleva implícitas nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad civil, nuevas formas de articulación de intereses entre actores

sociales y políticos<sup>26</sup>. Además, es de suponer que los partidos tradicionales percibían a la descentralización como una alternativa a las redes políticas clientelísticas con que operaron a lo largo de la historia y que tienen una dimensión territorial en tanto ámbito de reclutamiento del voto.

### Descripción y análisis del caso de estudio

La descentralización del gobierno departamental de Montevideo se inició en 1990 dividiendo en 18 zonas el territorio del departamento, donde se instalaron los Centros Comunales Zonales (CCZ) como sus unidades político-administrativas desconcentradas. Dentro de cada CCZ, se crearon organismos de participación y representación política que, junto al Departamento de Descentralización de la IMM, forman lo que llamaremos “sistema descentralizado”.

La reforma del Estado que llevó adelante la IMM implicó transformaciones de envergadura que incluyeron la reforma de todo su aparato administrativo para crear el Departamento de Descentralización paralelo a los departamentos administrativos centrales, de obras y servicios, de cultura y de algunas políticas sectoriales.

25 El Encuentro Progresista es una alianza cuya fuerza central es el Frente Amplio que existe en el país desde 1971 y que es una coalición de viejas fuerzas izquierdistas que han tenido una acción parlamentaria y de movilización muy intensa a nivel sindical y político. Actualmente el EP es la mayor fuerza política del país (45,87% en la segunda vuelta electoral o *ballotage* de 1999 y 39,14 % en todo el país en las elecciones departamentales del 2000) siendo una fuerza hegemónica en Montevideo (58.25% en las elecciones departamentales).

26 Ver Moreira, Constanza y Veneziano. Alicia (1995)

La participación de la ciudadanía se lleva a cabo, fundamentalmente, a través de dicho Departamento de Descentralización y, entre las experiencias más relevantes, podemos citar la realización de Foros Ciudadanos (1992 y 1996) y las Jornadas de Evaluación de la Descentralización (2001), donde los concejales vecinales, representantes de las organizaciones sociales y vecinos, hicieron una evaluación conjunta del proceso y de las políticas descentralizadas.

Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que "la política de descentralización", el diseño del sistema descentralizado, tuvo mucho mayor peso que el de "las políticas descentralizadas" a la hora de su evaluación en estos Foros<sup>27</sup>. Por otro lado, el Intendente junto a su gabinete se reúne por lo menos una vez al año con los concejales vecinales y ediles locales de todos los CCZ, en oportunidad de diseñarse el presupuesto quinquenal, los compromisos de gestión y los balances de gestión como parte del proceso del Presupuesto Participativo, instancia en la que se intenta dar participación en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes Estratégicos de Montevideo. Las políticas descentralizadas son las políticas sociales referidas a la mujer, a los jóvenes y a la salud, así como las políticas de promoción social y una serie de servicios desconcentrados.

Buscando el entramado de redes informales que se tejen sobre el formato institucional, estudiamos el "sistema

descentralizado" que incluye al Departamento a nivel central de la IMM y a los 18 CCZ con sus órganos administrativos, políticos y sociales. Más allá de esto, incluimos a los actores político-territoriales que son los actores sociales imbricados en el gobierno zonal, quienes cumplen la función de articulación con la sociedad local y participan en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como en el propio diseño del formato institucional. Así, dentro del "sistema descentralizado", hemos detectado una serie de problemas que podemos agrupar en distintos niveles:

1. Relaciones IMM-CCZ: las relaciones del aparato central (Departamento de Descentralización) y los órganos descentralizados (CCZs) presentan algunas dificultades características de la tensión entre los principios de centralización y descentralización a lo interno del sistema.

2. Relaciones CCZ-sociedad: a nivel de los CCZ, se puede detectar una tendencia al "encerramiento" en las demandas zonales, perdiendo las perspectivas globales de la ciudad y la necesaria priorización de las demandas y necesidades. Si bien se ha avanzado ampliamente en la corrección de estas tendencias por parte de los sectores más participativos de la comunidad local, en la base social permanece el particularismo y fragmentación de las necesidades y las demandas.

3. Relaciones CCZ-agencias estatales: nuevo rol de los Concejos Vecinales

27 También se llevaron adelante actividades como la Asamblea General de la Cultura o jornadas y encuentros organizados por comisiones o divisiones dentro del Departamento de Descentralización que atendían temas particulares (mujer, juventud, salud, etc.)

les: se ha podido detectar una problemática que afecta no sólo el funcionamiento de los CV sino que redefine su rol y su vinculación con la sociedad local. Los CV van asumiendo una nueva función como centros de referencia de la comunidad local -sobre todo de los sectores de bajos ingresos- en cuanto a la presentación de denuncias, demandas e iniciativas sobre varios servicios, medio ambiente, seguridad pública, fomento cultural, desarrollo local, empleo, políticas sociales -salud, infancia, mujer, etc.- y obras e infraestructura. El problema es que aquellas no siempre pueden ser satisfechas por la IMM ya que exceden sus competencias e implican áreas de interferencia con otras agencias estatales y con el Gobierno Nacional<sup>28</sup>. Ante este tipo de problemas, y dada la aún competitiva relación entre ambos niveles de gobierno así como los límites jurídicos y fiscales, la IMM ha desarrollado una serie de políticas sociales. De esta manera, se ha dado lugar a la "atención primaria" de los problemas planteados y los CV se han transformado en canalizadores de demandas hacia otras agencias estatales<sup>29</sup>, aunque los representantes de dichas

agencias no lo admitan.. Sin embargo, los convenios realizados por esos mismos representantes permiten constatar este proceso que aún es incipiente. Más allá de los problemas que esto plantea para la producción de políticas del sistema descentralizado, es de destacar que, si bien se origina en la división político-territorial de las agencias del Estado Nacional y Departamental<sup>30</sup>, esta nueva función surge como efecto de la consolidación y legitimación de los CCZ ante la sociedad local

4. Relaciones con los partidos políticos: a esto se suma que los CCZ son reconocidos cada vez más por el sistema político -partidos, ediles departamentales e Intendentes- como instancias estatales que incrementan la eficiencia en la gestión. Esto se evidencia en la presentación de cada vez más candidatos a concejales de filiación colorada o nacionalista y, como veremos, en una mayor participación de vecinos de este perfil en la elección de los CV.

Dentro del sistema descentralizado, hemos analizado las redes políticas que se desarrollan al interior de los gobiernos locales (CCZ), tomando como contextuales las redes políticas que los rela-

- 
- 28 Este proceso se enmarca dentro del proceso de "territorialización de las políticas públicas" e implica una "municipalización" de éstas, lo que es un rasgo en común con el resto de los Gobiernos Departamentales del país y que, como vimos, se da, también, a nivel internacional.
- 29 Algunas de estas agencias han realizado convenios o dan cabida a las iniciativas provenientes de los CCZ lo que le otorga una legitimidad no sólo frente a la comunidad local, sino frente al Estado en su conjunto.
- 30 En un contexto donde el territorio metropolitano y cada una de sus zonas son espacios de gestión compartidos, un territorio donde intervienen diversas agencias estatales no sólo territoriales sino sectoriales que corresponden a gobiernos de nivel nacional, departamental y local.

cionan -¿a los gobiernos locales?- con el aparato central del sistema (Departamento de Descentralización) y las redes "socio-políticas" por las que se vincula con los actores sociales.

Como producto de este análisis podemos concluir que, en el caso de Montevideo, se da la particularidad de que el diseño del propio sistema descentralizado ha sido uno de los temas centrales de la participación de los actores socio-territoriales. Esto, sumado a que este diseño es producto de una serie de negociaciones con el sistema político, ha traído como consecuencia diversas transformaciones a lo largo de once años de implementación. A su vez, ha sido producto de la existencia de diversas concepciones al interior de la propia coalición gobernante a nivel departamental, en lo que hace a la descentralización, a las formas y a los actores de la participación, así como a la propia definición de democracia.

### **La evolución del sistema descentralizado**

El diseño y la implementación del sistema descentralizado de la IMM han pasado por diversas etapas que se relacionan, tanto con el aprendizaje realizado por parte del Frente Amplio acerca de la gestión gubernativa, como con el bloqueo que se ha hecho al proceso de descentralización desde el sistema político. Resumiendo brevemente, podemos

decir que este proceso ha atravesado cuatro etapas claramente marcadas:

**1. La génesis del diseño (1989-1990)** se da en el año anterior a que el Frente Amplio asuma el gobierno de Montevideo, cuando se discute internamente la conformación de los órganos descentralizados. Es una etapa de *negociaciones intrapartidarias*, en las que los sectores moderados<sup>31</sup> planteaban la creación de organismos zonales con tres polos -siendo centrales las Juntas Locales (integración político-partidaria) junto a las Asambleas Deliberantes (equivalentes a los Concejos Vecinales) y al delegado del Intendente-, mientras que los sectores más radicales<sup>32</sup> proponían el diseño de Centros Comunales sin las Juntas Locales. Desde ese momento, ya se podían percibir las diferencias en cuanto al rol a cumplir por los partidos políticos y su visión de la democracia, ya que se discutía sobre "democracia participativa" y "democracia representativa" como términos casi opuestos. Esta discusión se ve saldada a favor de la segunda posición no sólo por el retiro del Partido por el Gobierno del Pueblo, sino por las características del primer Intendente, Tabaré Vázquez, un líder carismático que presentaba, al inicio de su gestión, algunos rasgos que podríamos catalogar de neopopulistas, ya que pretendía eludir las mediaciones partidarias apelando a las masas\* (Veneziano, 1993 y 1995). Esta diferencia interna marcará durante mucho tiempo la gestión municipal, dado que, para los

31 Se incluía en esos sectores el Partido por el Gobierno del Pueblo que todavía no se había escindido del Frente Amplio.

32 En ese momento incluían al Partido Comunista antes de su división interna.

sectores radicales, lo local se transformaría en un espacio importante para su desempeño, mientras que, para otros, el espacio más importante lo constituirán el gobierno central de la IMM, el Parlamento o los medios de comunicación.

**2. El voluntarismo político de la izquierda y el bloqueo del sistema político (1990).** Es así como se redacta el primer decreto de descentralización, por el que se crean 18 CCZ con *delegados* del Intendente y Asambleas Deliberantes como órganos de participación vecinal. El decreto fue una de las primeras medidas tomadas por el Intendente en virtud de la centralidad que tuvo el tema de la descentralización en su discurso pre-electoral. Además de la confluencia de los sectores "radicales" con el estilo de liderazgo del Intendente, podemos decir que esta decisión también se debe a un mal diagnóstico del tejido social de base, necesario para implementar este tipo de políticas. La izquierda pensaba que, al abrir canales de participación dentro del Estado, los "vecinos" iban a participar activa y espontáneamente sin percibir que, en Uruguay, no hay tradición de organizaciones sociales territoriales sino más bien sectoriales<sup>33</sup>. Este voluntarismo fue un rasgo compartido por el gobierno y la base frenteamplista, que salió de los Comités de Base -clubes políticos del Frente Amplio- o de la Central Sindical a los CCZ como si la militancia político-partidaria o sectorial

fuese lo mismo que la acción social territorial. No se percibió que la identidad de los montevideanos no pasaba por la de "vecino" sino por la de "ciudadano-votante" o "militante" partidario o sindical en el caso de la izquierda, ni que era necesaria una reconversión de la militancia, lo que implicaba una transformación cultural de envergadura, ya que se trataba nada menos que de cambiar lógicas de acción colectiva. En este período, la "cohabitación" (Moreira y Veneziano, 1990) entre el gobierno nacional -en manos del Partido Nacional- y el gobierno departamental de Montevideo -en manos de la izquierda- presentó altos niveles de conflictividad y de bloqueos de parte del primero (Moreira y Veneziano, 1990). A su vez, desde el sistema partidario se intentó bloquear y desprestigiar todas las iniciativas de la Intendencia de Montevideo, siendo la política más bloqueada la de descentralización, no sólo porque omitía a los actores partidarios en un sistema político "partidocéntrico" como el uruguayo, sino porque implicaba un cambio radical en las formas de "relacionamiento" Estado/sociedad, atentando contra las redes clientelísticas de inserción gubernamental en la sociedad a través del "relacionamiento" de los partidos tradicionales con su propia base social.

**3. Aprendizaje pluralista de la izquierda y tolerancia hacia la oposición (1990-1993).** Es así como se llega a la

---

33 Si bien la sociedad civil uruguaya es débil comparada con los países europeos, podemos decir que existe una cultura política de tradición asociativa y prácticas de cooperación social de relativa importancia en relación con otros países latinoamericanos. Sin embargo, este asociativismo se ha expresado, más bien, en el movimiento sindical y en el cooperativista.



impugnación constitucional del decreto de descentralización por parte de los partidos tradicionales. Mientras esta impugnación se procesa legalmente (1990-1993), la IMM intenta consolidar los CCZ en su relación con la sociedad local, denominándose *coordinador* al cargo de delegado y manteniéndose en éste a las mismas personas. Por otro lado, se comienzan las negociaciones con el sistema político y se llega a la creación de la Comisión Mixta de Descentralización (1991) integrada por representantes de la IMM, de la Junta Departamental de Montevideo<sup>34</sup> y por expertos constitucionalistas. Se inicia, así, un largo proceso de *negociación interpartidaria* que culmina con el diseño actual del sistema descentralizado en 1993 (Veneziano, A., 1995). De alguna manera, en este diseño original se pautó la futura inversión del triángulo a la que haremos referencia, ya que se otorgan facultades decisorias a las Juntas Locales y consultivas, y de iniciativa y control a los Concejos Vecinales, aunque a ambos organismos se los presenta al mismo nivel de importancia. Por otro lado, por parte del Gobierno Nacional y del sistema político, se desarrollarán estrategias que dan cuenta de un mayor nivel de tolerancia hacia la oposición. Ambos procesos contribuyen a consolidar la integración de la izquierda, legitimar la descentralización y fortalecer la democracia.

**4. La implementación del sistema descentralizado** comienza con los de-

cretos de creación de las Juntas Locales y de los Concejos Vecinales, llegando al modelo de tres polos (social, institucional y político) que existe formalmente en la actualidad. Se crea la figura del *secretario de la Junta Local* que, en la gran mayoría de los casos y hasta hace poco, ha sido la misma persona que fue delegado y coordinador.

Con la asunción del gobierno de Montevideo por parte del Arq. Arana en 1995, comienza la segunda administración de la izquierda en Montevideo sin que cambie sustantivamente el diseño del sistema descentralizado. Se realizan, desde 1993 a la fecha, cuatro elecciones de Concejos Vecinales (1993, 1995, 1998 y 2001). En esta etapa, es interesante ver la evolución de los sectores más participativos los que, a lo largo de estos once años, se han reciclado, dentro de sus posibilidades, de militantes partidarios a socio-territoriales. Es en esta última etapa cuando se produce la inversión del triángulo de tres polos en el proceso de implementación del sistema descentralizado\*.

Así, el sistema descentralizado de la IMM ha necesitado un largo proceso de rediseño, a partir de una visión voluntarista de la izquierda. Este continuo rediseño puede visualizarse como una de las debilidades del proceso de descentralización, pero también, constituye una de sus principales riquezas, ya que la participación no se dio solamente en el diseño e implementación de las políticas públicas descentralizadas sino en

---

34 La Junta Departamental de Montevideo es el organismo legislativo correspondiente a la ciudad de Montevideo.

el propio diseño o formato institucional, en *“la política de descentralización”*.

### El sistema descentralizado: democracia, legitimidad y actores

#### *El sistema diseñado*

Si atendemos al diseño del sistema - finalmente acordado en la Comisión Mixta e implementado en 1993- dentro de cada CCZ podemos distinguir tres ámbitos que corresponden a objetivos diferentes y supuestamente complementarios:

1. Por un lado, mediante el **“polo institucional”** de los CCZ se desconcentraría el aparato político-administrativo de gobierno, transfiriendo algunos servicios, políticas sociales y trámites municipales. Este sería el aparato político-administrativo de la IMM en la zona, encarnado en el Director y el personal administrativo, y tendría como *objetivo* el acercamiento entre la administración y los habitantes como usuarios de servicios. Representaría al gobierno municipal en la zona como centro de imputabilidad ante la ciudadanía local.

2. Por otro, se crean los Concejos Vecinales en los que se contempla la participación *“estrictamente directa de los vecinos”* mediante la elección uninominal de candidatos propuestos por los ciudadanos u organizaciones sociales de la zona. El *objetivo* que inspira

este ámbito de participación, definido como **“polo social”**, es dar cabida a los representantes de las organizaciones sociales de la zona o a los vecinos distinguidos por su labor hacia la comunidad local.

3. Por último, se crean las Juntas Locales que tienen una integración político-partidaria y son designadas por el Intendente<sup>35</sup>. El *objetivo* de este **“polo político”** es acercar el representante al representado, el político al ciudadano<sup>36</sup>.

Haciendo un análisis del diseño del sistema descentralizado, podemos observar que sus distintos *“polos”* originalmente buscaban diversos *tipos de legitimidad* y apelaban a *actores, formas de democracia y participación* diferentes:

1. En el **polo institucional**, la legitimidad estaba basada en la eficiencia en la prestación de servicios y en la implementación de las políticas municipales, por tanto es una *legitimidad por resultados*. El actor que ocupa esta instancia es el que definimos como *“actor político-administrativo zonal”*, o sea que la administración recae sobre el gobierno de la IMM en el nivel zonal.

2. A través del **polo social**, se busca dar *legitimidad por procedimientos* al sistema, basada en la participación directa de los actores sociales y en la representación de los intereses en los organismos descentralizados. Aquí, el tipo de *democracia* que se procura es la *par-*

35 Las Juntas Locales en Montevideo no son electivas por limitaciones constitucionales y deben ser designadas por el Intendente en proporción a la integración de la Junta Departamental. Por ello, se integran con tres ediles locales del partido de gobierno y dos de la oposición.

36 En el discurso del gobierno municipal la idea era hacer electivas estas Juntas, pero existían *constricciones normativas* derivados de la Constitución anterior a la de 1997

*ticipativa*. Mediante los Concejos Vecinales, se busca la participación de los habitantes de la ciudad por medio de las *organizaciones sociales o "vecino"* individualmente considerados<sup>37</sup>, apelándose a identidades múltiples como la de "vecino" "joven", "mujer", "estudiante", etc. Aquí, la legitimidad estaría ligada a la participación social o a la participación política en sentido más amplio. Se apostaría a una nueva forma de ciudadanía más extendida y de carácter territorial. En este nivel, a los actores los denominamos como *"actores sociales zonales o locales"* y la forma de participación es por *representación de intereses*.

3. En el **polo político**, la *legitimidad por procedimiento* que se pretende se basa en la representatividad de los actores políticos y el tipo de *democracia* es la *representativa*, indirectamente, por medio de la proporcionalidad con respecto a la Junta Departamental que es electiva. Se busca aquí la participación de los habitantes de la zona en tanto *ciudadanos votantes*, los actores colectivos son los *partidos*. La participación toma la forma clásica de participación política, entendida en términos estrictos o restringidos. Los actores son denominados como *"actores políticos zonales"* y la forma de participación es por *representación partidaria*.

### **El sistema implementado: la inversión del triángulo**

Analizando las transformaciones institucionales que implicó el diseño del sistema descentralizado del gobierno de Montevideo, podemos adelantar algunas constataciones empíricas a partir de la comparación del formato original del sistema descentralizado de la IMM y el que se ha implementado. Podemos sostener que el formato institucional ha variado sustancialmente, afectando los mecanismos y formas de participación política, los actores priorizados y las formas de legitimidad que implica.

Se verificó que el triángulo de tres polos -institucional, político y social- del sistema descentralizado tal cual fue diseñado se ha invertido, a lo largo del proceso de implementación, llegando a tener como vértice al "polo político". Esto implica que el *gobierno zonal ya no radica en el polo institucional* formado por el Director del CCZ y sus funcionarios, sino en la Junta Local que, en principio, es un órgano que parece estar orientado no a asumir la responsabilidad de gobierno sino a dar participación en la toma de decisiones a los actores político-partidarios de la zona. Además, significa que *han variado los actores priorizados* por el sistema. Los actores priorizados en el diseño inicial

---

37 Mediante este "polo" se buscaría -según el discurso de los actores gubernamentales- recoger los aportes potenciales del tejido asociativo local no sólo en la toma de decisiones sino en la búsqueda de formas de cogestión de algunos servicios que no son los tradicionales de la Intendencia pero que responden a demandas de la población (guarderías, merenderos, policlínicas, etc.).

fueron los actores socio-territoriales, ahora parecen haber terminado siendo centrales los político-partidarios.

Por otro lado, descubrimos *la centralidad de la figura del Secretario de la Junta Local* que es, formalmente, un funcionario al servicio de la Junta Local pero que, de hecho, es el verdadero nodo de la red que constituyen los CCZ. Esto se explica porque es un funcionario de confianza política del Intendente que tiene entre sus roles el de articular la relación con el Departamento de Descentralización de la IMM; es un funcionario rentado y con dedicación exclusiva, a diferencia de los ediles locales -miembros de las Juntas Locales- que son honorarios, en la mayoría de los casos, este cargo fue ocupado por la misma persona que fue delegado y coordinador. El Secretario de la Junta Local se ha transformado, así, en la persona visualizada por la sociedad local y articuladora, de hecho, de los tres polos del CCZ. Creemos que la centralidad de esta figura responde a la necesidad de continuidad de la gestión en el nivel local, de coordinación con la IMM, y de articulación entre las instancias de representación político-partidaria y de representación de intereses. En definitiva, cumple las funciones que, en el sistema diseñado, debería haber cumplido el "polo institucional" que, en el sistema implementado, aparece totalmente diluido, ya que está desprovisto de todo peso decisivo en manos del director y los funcionarios del CCZ.

El cargo de secretario constituye, de hecho, un *centro de responsabilidad gubernativa e imputabilidad* ante los distintos actores implicados en el sistema y ante la ciudadanía local que, por su parte, necesita tener ante sí una "cara visible" en una cultura política donde el peso de los líderes -o caudillos- sigue siendo central.

Por último, las Juntas Locales, por el carácter honorario de sus miembros, entre otros factores, se mostraron casi inoperantes en la mayoría de los casos. Se privilegió el polo político, pero no dio resultado. Creemos que el hecho de no haber creado la instancia de las Juntas Locales desde el principio puede ser una de las explicaciones de la partidización de la participación, no sólo en las elecciones de los consejeros vecinales sino de los propios Concejos. El hecho de que estos órganos sean los únicos electivos también ha contribuido a su partidización en una sociedad "partidocéntrica" como la uruguaya<sup>38</sup>.

### **Algunas conclusiones primarias sobre la creciente y relativa participación electoral**

Dentro de los CCZ los únicos órganos electivos son los Concejos Vecinales, para cuya integración se realizaron elecciones en 1993, 1995, 1998 y 2001, pudiendo participar todos los habilitados para votar que residan en cada zona y presentarse como candidatos por medio organizaciones sociales o por

38 Ver Veneziano, A. y Korseniak, Ignacio, Marco jurídico y posición de los actores en el proyecto de descentralización de la IMM (IDES 1989)

una cantidad de firmas de vecinos que apoyen a cada candidato.

Como la votación para elegir los CV no es obligatoria<sup>39</sup>, se constituye en una primera medida de participación en el nivel territorial zonal, y se materializa como su forma más amplia, primaria o expandida. En estas elecciones, se registró una cantidad de votantes del 7,28% del total de habilitados para votar en 1993; 8,77% en la de 1995; 11,20% en 1998 y de 10,7% en el 2001.

Esta participación electoral parece baja con respecto al número de habilitados pero creemos que habría que analizarla en términos comparativos en el nivel internacional<sup>40</sup> para poder ponderarla. Si bien en las últimas elecciones se dio un decrecimiento respecto a las de 1998, podemos decir que ha habido un crecimiento de la inserción de los CCZ en la ciudadanía local a lo largo de todo el período.

Nos interesó, por un lado, saber cuáles CCZ tenían mayor "participación local" y cuáles representaban mayor "capital político" para la administración municipal<sup>41</sup> pero, por otro, explicar las diferencias en esos dos indicadores en los distintos CCZ según variables político-electorales y socio-demográficas. Analizando, así, la participación electoral en conjunto con variables político-electorales -los resultados electorales por partidos en las elecciones nacionales (de 1989 a 1999) y los de las elecciones departamentales (2000)- y con variables socio-demográficas<sup>42</sup>, hemos llegado a algunas conclusiones que nos parecen interesantes<sup>43</sup>.

Por un lado, refiriéndonos a las variables político-electorales, se verificó que los CCZ con mayor cantidad de votantes en las elecciones de los CV tienen mayoría del Encuentro Progresista. Sin embargo, a medida que se avanza

39 Para las elecciones nacionales o departamentales el voto es obligatorio.

40 La referencia fundamental en América Latina es el Orçamento Participativo de Porto Alegre, del cual no se cuenta con datos de participación, pero que implica una experiencia muy diferente a la montevideana, ya que esta última no consiste en el diseño e implementación participativa de una política en particular (como el presupuesto) sino en una transformación de todo el aparato de gobierno en el sentido de la descentralización, que supone la participación no sólo en el presupuesto sino en el Plan Estratégico y el POT, además de la participación en la priorización y en la co-gestión de diversas políticas sociales, así como la instauración de mecanismos de control participativos sobre la priorización e implementación de los servicios y obras municipales.

41 Creamos dos indicadores: "participación local" (votos en las elecciones de los CV con respecto a los habilitados en cada zona) y otro de "capital social" (votos en las mismas elecciones pero con respecto al total de votos en cada elección de CV).

42 Población. NBI, nivel socio-económico, nivel educativo.

43 Estas conclusiones son provisorias, ya que hace falta tomar en cuenta variables socio-organizativas (cantidad de organizaciones sociales antes y después de asumir la izquierda) y variables institucionales (presupuesto asignado y otorgado; convenios de la IMM con ONGs y organizaciones sociales, cantidad y tipo de Comisiones Temáticas, cantidad y tipo de demandas e iniciativas, etc.).

en el tiempo, las sucesivas elecciones presentan un crecimiento que tiende a desacelerarse entre los CCZ donde prima el voto encuenrista (del EP) y tiende a aumentar entre los CCZ donde hay mayor voto de los partidos tradicionales, fundamentalmente del Partido Colorado. Por medio de nuestra investigación cualitativa, verificamos que esto se debe a una tenue pero progresiva integración de los votantes de otros partidos distintos al del gobierno municipal. Este fenómeno de integración de vecinos votantes del Partido Colorado se puede atribuir a distintas razones con pesos específicos de difícil ponderación: la institucionalidad del propio sistema y reconocimiento de los CCZ, el reconocimiento de la izquierda por parte del sistema político y la ciudadanía, la imagen del Intendente Arana en comparación con la del primer Intendente Tabaré Vázquez<sup>44</sup>. Pero, también, a que este partido, que desde sus orígenes es el partido urbano y más precisamente

montevideano, tiene una tradición de trabajo territorial en la capital importante a través de múltiples redes clientelísticas, hoy debilitadas pero latentes\*.

El perfil socio-demográfico de los CCZ que tienen mayor participación en las elecciones de los Concejos Vecinales difiere del perfil del votante típico de izquierda<sup>45</sup>. En los CCZ que cuentan con una mayoría de población con alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, con ingresos bajos y educación primaria se observa que es este segmento el que participa en las elecciones zonales<sup>46</sup>. Estas conclusiones primarias, en función de datos socio-demográficos, parecen indicarnos indirectamente cuáles son los sectores, dentro de los votantes del Encuentro Progresista, que participan en las elecciones de los CV.

Sin embargo, el crecimiento de la participación en estas elecciones aumentó la tasa de crecimiento del "capital político"<sup>47</sup> que representan los CCZ con mayor cantidad de población con

---

44 Si vemos las tendencias de evaluación de la gestión de los dos Intendentes, podemos observar que esta expansión hacia estratos medios y de otros partidos puede deberse a los niveles de aprobación de la gestión de Arana. Pero si vemos la tendencia a la aprobación de la gestión en los dos períodos de administración municipal de izquierda, es bastante estable a lo largo de los diez años, lo cual nos confirmaría que la votación al EP/FA tiene mayor peso explicativo de la participación en las elecciones de los CV que el nivel de aprobación de la gestión.

45 Como sostiene Constanza Moreira, "el EP/FA vota mejor entre los jóvenes, entre la población con educación secundaria completa y terciaria". En cuanto al perfil socio-económico la autora sostiene que "puede afirmarse que el EP/FA mantiene un fuerte perfil de adhesiones por los estratos medios y medios altos". (Moreira. C. 2000).

46 Tenemos la hipótesis de que la mayor participación se explica, también, por la tradición organizativa existente en cada zona, encarnada en asociaciones vecinales, sociales y sindicales. Pero, esos datos todavía no los hemos integrado al análisis, de lo que se trata, aquí, es de exponer las conclusiones provisionales que podemos adelantar.

47 El indicador "capital político" introduce la variable poblacional representando el peso político de cada CCZ para la toma de decisiones.

ingresos medio-altos y altos en el período 1995-1998 con respecto al de 1990-1994, y esto se confirma para el período 1998-2001. Esto nos estaría indicando indirectamente, una expansión hacia sectores sociales primariamente no comprometidos con el proceso. El peso de las necesidades de la población y las prioridades de las políticas municipales -políticas sociales fundamentalmente- tienen un peso fundamental que, incluso, explicarían la participación de sectores de la población que no son de izquierda.

En cuanto a la participación como objetivo de la descentralización, concluimos que desde los inicios del proceso ha interpelado a ciudadanos con perfil político de izquierda, lo que nos permite hablar de "izquierdización"<sup>48</sup> de la participación. Sin embargo, esta tendencia parece estar atenuándose y dando lugar a un proceso de "pluralización" de la participación. En este sentido, si bien la descentralización parece no haber logrado el objetivo inicial de privilegiar la representación de intereses por sobre la representación político-partidaria, sí logró desmontar las redes clientelísticas tradicionales dando lugar a un cambio en la articulación entre ciudadanos/partidos/gobierno, que desafía las estructuras partidarias, no sólo de la iz-

quierda, sino de los partidos tradicionales. Los partidos deben organizarse territorialmente de acuerdo a los CCZ, reclutar dirigentes sociales de nuevo tipo y de perfil político afin, darles peso a los organismos departamentales de Montevideo en la estructura partidaria y, sobre todo, respetar cierto grado de autonomía de las organizaciones sociales. Esto es una transformación de gran envergadura para nuestra cultura y nuestras prácticas políticas. Quizás, el objetivo inicialmente buscado no se correspondía con nuestro sistema político "partidocéntrico" y con la "debilidad del municipalismo" en Montevideo (Veneziano, 1996).

Como podrá observarse, las conclusiones referentes a la participación son coherentes con las transformaciones del diseño institucional, donde el vértice del sistema es ocupado por el organismo de representación partidaria. Pensamos que ambos procesos guardan relación pero, sobre todo, responden a factores que intentaremos sintetizar más adelante.

Finalmente, junto a la integración de variables político-institucionales y socio-organizacionales y las metodologías cualitativas aplicadas a cuatro casos seleccionados, esperamos comprobar si en los CCZ de mayor participación la

---

48 Hablamos de "izquierdización" y no de "partidización" porque este término ha sido usado para describir relaciones de tipo clientelísticas que formaban parte de la tradición política uruguaya ligada a los partidos tradicionales y al Estado Benefactor, durante el cual los líderes locales, a partir de los clubes de barrio, reclutaban votos a cambio de diversas prebendas. En la actualidad, ese tipo de vínculo no tiene la vigencia que podía tener y lo característico de la relación EP/FA y el votante local montevideano es sustancialmente diferente: no es orgánica en la gran mayoría de los casos y más bien se reduce a eso a un perfil ideológico más proclive a la participación social que el tradicional.

inversión del triángulo del diseño institucional tiene menos efecto porque el "polo social" tiene su propio espacio de legitimidad ante la sociedad local y, a la inversa, en los CCZ con menor nivel de participación, el "polo político" tendería a "invadir" el espacio dejado por el social.

### Conclusiones tentativas

Creemos que existen tres tipos de conclusiones acerca del análisis de este proceso de descentralización de Montevideo. Una tiene que ver con la influencia del sistema político sobre cualquier proceso de reforma del estado en Uruguay, otra con una serie de fortalezas que se han presentado en su implementación y que creemos necesario mencionar con el fin de rescatar algunos elementos para un sistema descentralizado que cumpla sus objetivos iniciales, y finalmente, una de carácter más general sobre el peso de la cultura y el sistema político de cada país en los procesos de diseño e implementación de una reforma del Estado en América latina.

En cuanto a la influencia del sistema político, debemos aclarar previamente que el "enraizamiento" social (Evans, P. 1995) y, sobre todo, el "capital social" (Putnam, R. 1996) exigen una acumulación histórica que requiere un Estado fuerte, un sistema de partidos consolidado y una "sociedad fuerte", lo que permitiría la creación de nuevas formas de ciudadanía y, por tanto, reformas del Estado basadas en la participación ciudadana. Como sabemos, estas condicio-

nes son difíciles de encontrar en nuestro continente, donde es necesario cambiar lógicas de acción que están históricamente asentadas y donde prima una matriz "estado-céntrica" (Cavarozzi, 1995). Es, dentro de este marco, que analizamos el caso específico uruguayo, sabiendo que se caracteriza por una sociedad "estadocéntrica", con un sistema de partidos muy consolidado pero con poco desarrollo de instituciones mediadoras diferentes a las ligadas a la producción.

Nuestra hipótesis central es que la descentralización de Montevideo se encontró condicionada por una serie de factores que se relacionan con el sistema político. Para eso, explicitamos algunos *parámetros que han influido en la distorsión de ese diseño* en, al menos, tres niveles: i) el de incidencia del sistema político-partidario en el sistema descentralizado; ii) el de las dinámicas internas del propio sistema; y iii) el de la influencia de la cultura política y las prácticas políticas.

1. Las *características del sistema político* que incidieron en el sistema descentralizado se pueden resumir en las siguientes:

1.1. En referencia a la relación entre sistema partidario y Estado, podemos decir que, en el caso uruguayo, se da: a) una matriz "Estado-céntrica" del sistema político, b) un carácter "partido-céntrico" del sistema político, y, derivada de las dos anteriores: c) el *carácter partidocrático del Estado uruguayo*.

1.2. En referencia a las relaciones centro-periferia del sistema político, po-



demos mencionar el *centralismo del sistema político*, -tanto del Estado como del sistema partidario)<sup>49</sup>.

1.3. La larga *tradición estatal uruguaya* con un patrón de Estado Benefactor, organizado sectorialmente y con una relación paternalista con la sociedad.

1.4. *Características del sistema de partido* que se transforma de bipartidista a pluralista moderado y que se refleja en las *relaciones inter-partidarias*, donde la aceptación por parte del sistema de partidos de la izquierda en una instancia gubernamental se percibe como muy costosa.

1.5. Las *características del partido de gobierno* municipal de Montevideo, que es una coalición de izquierda que incorpora sectores políticos con diversas visiones sobre los mecanismos y las instancias democráticas y concepciones de la relación Estado/sociedad. Estas *relaciones intra-partidarias* marcan, a lo largo de todo el proceso, el diseño del sistema descentralizado.

2. Entre las *dinámicas internas del sistema descentralizado* de la Intendencia Municipal de Montevideo que parecen haber incidido en su funcionamiento podemos mencionar: a) la articulación entre la *lógica vertical-sectorial* y la *lógica horizontal territorial* en la orga-

nización del aparato institucional para el diseño e implementación de políticas públicas, así como para la prestación de servicios, b) la relación entre la *lógica burocrática* y la *lógica política* dentro del *actor político-administrativo* municipal, y c) la relación entre la *lógica militante* y la *lógica ciudadana* que afecta al actor político-administrativo como a los socio-territoriales, lo que requirió y requiere una resocialización de los participantes de base pero también de los tomadores de decisiones, d) la articulación de las *lógicas de los actores político-administrativos* y las de *los socio-territoriales*, y; e) la relación entre la *lógica de gobierno* y la *lógica de oposición* dentro del actor político-gubernamental de influencia central en los primeros años de gestión de la administración de izquierda<sup>50</sup>.

3. Los rasgos principales de la *cultura política de los actores* implicados en el sistema descentralizado serían: a) la *cultura centralista* de la sociedad, el Estado y los partidos; b) el carácter "Estado orientado" o "Estado-céntrico" de la sociedad uruguaya o, dicho de otra manera, la *cultura estatalista* de la sociedad uruguaya; c) la *cultura reivindicacionista* o *clientelista* de los actores socio-territoriales, con lo que esto implica para la integración a proyectos de cogestión

49 Como una de sus manifestaciones, podemos observar el carácter nacional del sistema de partidos o la ausencia total de partidos locales o regionales.

50 Las distintas concepciones de la descentralización y de la implementación de las políticas municipales, no sólo se vieron reflejadas en las relaciones entre los jefes municipales, sino en la Junta Departamental y en la conflictiva relación con el sindicato de trabajadores municipales en manos de algunos grupos de izquierda radical.

o diversos mecanismos participativos<sup>51</sup>, f) la *cultura política partidocéntrica, estatista y sectorial de la izquierda uruguaya*, sobre todo de los sectores moderados; g) la reciente **incorporación del discurso "movimientista"** en la izquierda uruguaya<sup>52</sup>, sobre todo en los sectores radicales, que determinó las primeras discusiones sobre el diseño del sistema descentralizado y sigue vigente en la actualidad; h) la *cultura testimonialista y reivindicacionista de la izquierda uruguaya* sin ninguna experiencia de gobierno, por lo menos al principio; i) vinculado al punto anterior, *discurso desvalorizador de la democracia representativa* por parte de los sectores más radicales de la izquierda uruguaya<sup>53</sup>.

A lo largo del proceso de investigación, hemos ido dando distinto peso a este conjunto de factores explicativos, concluyendo que los fundamentales son los referidos a la incidencia del sistema político partidario nacional en los primeros años del gobierno de izquierda (1.4), las características de la coalición gobernante (1.5) y el peso de la cultura

política partidocéntrica, tanto de las élites como de las bases de nuestra sociedad y del sistema político.

Más allá de los cambios en la participación a través de la votación en las elecciones de los CV, podemos decir que, pese a las debilidades reseñadas del sistema descentralizado y los parámetros que han influido en el diseño institucional, detectamos una serie de **fortalezas características del caso de la descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo.**

Antes que nada, debemos recordar que la "descentralización participativa" de Montevideo no es la descentralización de una política municipal o una forma de participación en una política específica, sino la descentralización del aparato institucional de gobierno municipal, a través del cual se desconcentran diversas políticas<sup>54</sup>, ensayando formas de participación en el diseño e implementación de las mismas y en el propio proceso de diseño institucional.

En primer lugar, hemos reseñado el "*aprendizaje pluralista*" que realizó la izquierda en el gobierno municipal,

- 
- 51 Vimos que los actores socio-territoriales no tenían tradición de acción territorial o se vinculaban por medio de mecanismos clientelísticos con el gobierno municipal (Ver González, Mariana, 1995). Hoy estas redes se han desmantelado pero sigue existiendo una actitud reivindicacionista adscripta a una lógica político-partidaria, o personalista. Esta última da lugar, entre otros factores, a la centralidad de la figura del secretario de la Junta Local.
  - 52 Discurso que, incluso, podemos decir que aparece como "importado" en una izquierda con una larga tradición e importante incidencia en organizaciones sociales tradicionales y sectoriales (sindicatos y cooperativas), pero con ninguna práctica a nivel territorial.
  - 53 Este discurso se encuadraría en el enfoque movimientista o basista que mencionamos al principio, en el análisis sobre la evolución de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano.
  - 54 Presupuesto, plan de ordenamiento territorial, plan estratégico de Montevideo, políticas sociales de diversa índole, servicios, etc

evolucionando desde una posición voluntarista e idealizadora de los movimientos sociales hacia una posición negociadora con las otras fuerzas políticas, mientras se iba tejiendo la relación con la sociedad a nivel de los distintos Centros Comunales Zonales.

En segundo término, *la participación de los actores implicados* -con distintos pesos relativos- *en el propio proceso de diseño* ha ocasionado las múltiples transformaciones en el sistema descentralizado. Esta es una característica del caso estudiado y, más allá de dar UNA idea de falta de consolidación institucional, podría representar una de sus fortalezas, ya que responde a las características y prácticas de los distintos actores implicados, y no es una receta o una reforma "desde arriba".

Otra de las fortalezas que fue adquiriendo el sistema descentralizado es la *creación de una "cultura de gobierno"* en sus cuadros gerenciales, que se ha deslindado tempranamente de la estructura política de la coalición. Como hemos visto, si bien éste es un factor que contribuye a consolidar una gestión municipal moderna, podemos observar que, más allá de la cultura innovadora arraigada en los tomadores de decisión o cuadros dirigenciales de la IMM, hay una serie de elementos que tienen que ver con la cultura política y las prácticas estatales características de Uruguay. Al interior del aparato del gobierno, una mezcla de lógicas gubernamentales y

de lógicas ideológicas partidarias siguen cruzando la estructura de la IMM, aunque atenuadas con respecto a la etapa fundacional del sistema<sup>55</sup>. Sin embargo, debemos considerar que éste es un proceso no culminado y que el peso de las lógicas político-partidarias hay que entenderlas en el marco de un sistema político partido-céntrico -al que la izquierda no es ajena- y en el de una izquierda altamente ideologizada como la uruguayana, donde la vinculación orgánica a cada partido puede ya no existir pero permanece, sin embargo, la matriz ideológica y las redes de vínculos.

Se ha avanzado en el *reconocimiento de los CCZ por parte de la sociedad local*, sobre todo en las zonas con alto nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y mayor cantidad de población con bajos ingresos. Dentro de la participación limitada (con respecto al total de la población) que estas experiencias participativas tienden a presentar, se ha dado un crecimiento en la participación en la elección de los Concejos Vecinales, incorporando ciudadanos de los partidos tradicionales y a sectores de mayor nivel de ingresos. Este proceso de expansión debería incrementarse independientemente de la participación efectiva en la gestión porque, en sí, representa una legitimidad fundamental para los concejales vecinales que podría equilibrar el peso relativo de los "tres polos" del sistema zonal y fomentar el proceso de "desizquierdización",

55 Aunque estas lógicas gubernamentales se presentan segmentadas por lógicas internas -por Departamentos, Divisiones, Comisiones, etc.- siguen existiendo problemas de implementación del sistema descentralizado que corresponden a lógicas múltiples, ya que las lógicas más ideologizadas o político-partidarias se han atenuado en términos relativos.

al pluralizarse la participación. Iría primando cada vez más la representación de intereses, en función de las necesidades y la capacidad de iniciativa, y atenuándose la político-partidaria, al poder crearse un "mix" de representantes sociales autónomos con otros ligados a los partidos en forma laxa y con grados de autonomía relativa importantes<sup>56</sup>. Más allá de fortalecer el vínculo con la sociedad local, se debería incrementar el peso del polo institucional dotándolo de recursos de diversa índole - capacitación, por ejemplo- para incrementar su eficiencia. Esto facilitaría el difícil equilibrio entre consolidación institucional e innovación institucional, fortaleciendo los dos polos que se presentan más débiles.

Pero, más allá de sus especificidades, a partir de la experiencia de la descentralización en el Gobierno Municipal de Montevideo, podemos esbozar algunas **conclusiones tentativas de utilidad para otras experiencias** de este tipo en nuestro continente. Por un lado, podemos decir que *los procesos de reforma institucional que priorizan la participación como representación de intereses a través de actores sociales en sistemas políticos partidocéntricos, encuentran grandes dificultades y tienen muchas limitaciones para crear redes de enraizamiento social suficientemente fuertes como para aumentar la gobernabilidad local. Por otro lado, que las redes de articulación del Estado con la so-*

*iedad creadas por este tipo de descentralización, en un sistema político partidocéntrico, tienden a replicar la pauta del sistema general, partidizando la participación y las nuevas instituciones.*

## Bibliografía

- AROCENA, José  
1995 *El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- AROCENA, José Y VENEZIANO, Alicia  
1991 "Análisis del municipio en la región y presentación del caso Uruguay". Ponencia presentada al Seminario "El papel de los municipios en la integración", IMM, UCCI, Montevideo.
- ATKINSON, M. & COLEMAN, W.  
1989 "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*. Vol. 19.
- BOSCHI, Renato  
1999 "Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas; Exame de Experiências Municipais no Brasil" IUPERJ, Recife.
- CAETANO, G.  
2000 "El proceso electoral de 1999 y la recolocación de la política uruguaya" en Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999/2000*, EBO, Montevideo.
- CASTELLS, Manuel  
1981 *Crisis Urbana y Cambio Social*. Siglo XXI, Madrid,
- CAVAROZZI, M.  
1995 "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" en Reyna, José L.(comp) *América latina a fines de siglo*. FCE, México

56 Si esto se logra, aún queda planteada la necesidad de fortalecer la participación en la gestión no sólo de sectores organizados de la sociedad, sino de sectores no organizados, pero que gozan de una representatividad social importante al representar nodos de redes que se tejen en la sociedad local

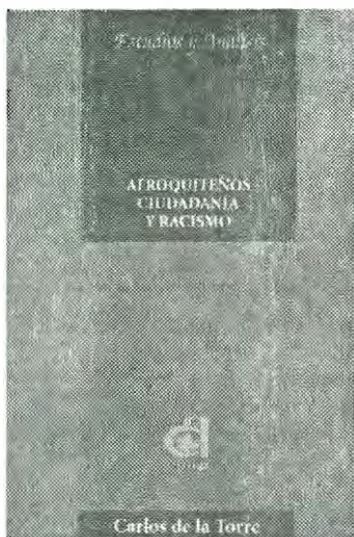
- CHARBONNIER, B. Y Noella PÉREZ  
1992 "Posicionamiento público de los actores políticos frente a los CCZ, participación y descentralización municipal 1990-1992", CIEDUR, Montevideo.
- COHEN, J. Y J. ROGERS  
1995 *Associations and Democracy*. London, New York, Verso.
- CORAGGIO, J. L.  
1991 *Ciudades sin Rumbo*, Ed. SIAP/Ciudad, Quito.
- CORAGGIO, J. L.  
1994 "Propuesta descentralizadora: Límites y posibilidades" en *Descentralización y Participación Ciudadana*. AEC/IMM/CAM, Montevideo.
- DINIZ, Eli  
1995 "Gobemabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Contrucao de una Nova Orden no Brasil dos anos 90". Dados, No 3, Rio de Janeiro.
- EVANS, Peter  
1995 *Embedded Autonomy: States And Industrial Transformation*. Princeton University Press, New Jersey.
- EVANS, Peter  
1997 "The Eclipse of the State: Reflexions on Stateness in an era of Globalization". en *World Politics*, Vol. 50.
- FISHER, Tania  
1997 *Gestaõ Contemporanea, Cidades Estrategicas e Organizacoes Locais*. Fund. Getulio Vargas. Rio de Janeiro.
- GONZÁLEZ, M.  
1995 "¿Sencillamente vecinos?: Las Comisiones Vecinales de Montevideo: impactos del Gobierno Municipal sobre las formas tradicionales de asociación", Tesis de Doctorados IUPERJ, Rio de Janeiro.
- HAGGARD, S  
1996 "A Reforma do Estado na América Latina", en Langoni, C. (org.): *A Nova América Latina*. FCV, Rio de Janeiro.
- LOCKE, R. M.  
1995 *Remarking The Italian Economy*. New York, Cornell University Press.
- MANN, M.  
1993 *The Sources of Social Power*. Cambridge University Press. New York.
- MIDAGLIA, C.  
1992 "La descentralización desde la perspectiva del sistema político", Paper, CIEDUR, CIESU, FESUR, Montevideo.
- MOREIRA, C. Y A. VENEZIANO  
1995 "Intergovernmental relations in Uruguay", en Stuar Nagel (comp), *Political Reform in Developing Nations*, Illinois University Press,.
- MOREIRA, C.  
2000 "Las paradójales elecciones de fin del siglo Uruguay. Comportamiento electoral y cultura política", en Instituto de Ciencia Política, *Elección 1999-2000*, EBO, Montevideo.
- LANZARO, J.  
1993 *La "Segunda Transición" en el Uruguay*. FCU, Montevideo, 2000. OATES, W. "Fiscal federalism and economic development", *National Tax Journal* N° 2.
- O'DONNELL, G.  
1993 "On the State, Democratization and some conceptual Problems: a Latin American View with Glances at some Post communist Countries", in Lawrence Whitehead (ed) *Economy Liberation and Democratization: Explorations of the Linkages, World Development, Special Issue*. Pergamon Press, New York.
- PÉREZ PIERA, A.  
1995 "Montevideo: la trama descentralizadora. El mojón inicial". Ponencia presentada al "Encuentro regional de políticas de juventud", Montevideo.
- PUTNAM, R.D.  
1996 *Comunidade e Democracia: Experiencia da Italia Moderna*. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro.
- RHODES, R. A.  
1988 *Beyond Westminster and Whitehall*, London Sindney Wellington, Londres.
- RODRIGUEZ LLASANTE, T.  
1994 *Las Ciudades Hablan*. Nueva Sociedad, Caracas.

- SUBIRATS, J.  
1989 "Articulación de intereses en la esfera pública", *Revista Política y Sociedad* No 3. Madrid.
- TAVARES, M.C. Y FIORI, J.L.  
1993 *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- VENEZIANO, A.  
2001 "Las redes de participación en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo: un estudio de las elecciones locales", en Laumaga, María E. (comp.) *La geografía de un cambio. Política, Gobierno y Gestión Municipal en Uruguay*. EBO. Montevideo.
- VENEZIANO, A.  
2000 "La reforma constitucional y su impacto sobre la descentralización municipal y local en Uruguay" en *Revista Prisma* No 13.
- VENEZIANO, A.  
1999b "Escenarios y desafíos para la descentralización en Uruguay a partir de la reforma constitucional de 1997" en *Sociedade e Debate* No 4, UCPEL.
- VENEZIANO, A.  
1999a "La Descentralización en las Ciencias Sociales de lo Urbano". Documento de Trabajo No 14, FCS, UROU, Montevideo.
- VENEZIANO, A.  
1996 "La transición a la poliarquía: la omisión de los actores" en *Cuadernos de Ciencias Sociales* No 11, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- VENEZIANO, A.  
1991 "La descentralización del Departamento de Montevideo: Análisis de su marco normativo". Instituto de Estudios Municipales, Intendencia Municipal de Montevideo y CONICYT, Montevideo.

# PUBLICACIÓN Caap

**Serie: Estudios y Análisis**

## **AFROQUITEÑOS: CIUDADANÍA Y RACISMO** **Carlos de la Torre**



El funcionamiento del racismo, que victimiza a los negros urbanos, tomando como estudio de caso a los que viven en la ciudad de Quito, guía de los problemas estudiados.

Invisibilizados, agredidos, los negros urbanos, son segregados socialmente.

El cotidiano racismo que los califica, impide su reconocimiento como ciudadanos y revela que en el

Estado y la sociedad se viven realidades que alimentan la desigualdad e impiden la democracia.

En el capítulo final se discute las similitudes y diferencias con el racismo que son objeto los indígenas.

## **Perú: Balance del proceso de descentralización\***

*Comité Operativo*

*Grupo Propuesta Ciudadana\*\**

### **Introducción**

**E**n julio del 2001 el Presidente Toledo dio inicio al proceso de descentralización al anunciar la realización de elecciones regionales y municipales para el mes de noviembre del 2002. Los hitos más relevantes desde entonces han sido el debate y la aprobación del marco normativo básico, la conformación del Consejo Nacional de Descentralización --CND-, la realización de las elecciones en los plazos previstos, la instalación de los nuevos gobiernos regionales y municipales, así como el inicio del proceso de transferencia de las competencias y funciones del gobierno central a los nuevos niveles de gobierno.

Sin embargo, el consenso inicial que permitió el lanzamiento de la reforma y su posterior continuidad está encontran-

do crecientes resistencias. Es evidente que la crisis del gobierno y de la institucionalidad democrática afecta el proceso. No sólo porque en un escenario de inestabilidad ganan fuerza quienes se resisten al cambio y avanzan corrientes autoritarias que quisieran hacer de la descentralización una mera desconcentración de funciones.

Persiste con mucha fuerza el viejo paradigma centralista y concentrador del poder, los diversos niveles en el Poder Ejecutivo se resisten a la necesaria transformación de sus roles y funciones en la gestión pública. Si bien las nacientes instancias regionales y las municipalidades han logrado un desempeño aceptable y bueno en algunos casos están aún lejos de tener condiciones programáticas, organizativas y de recursos adecuadas para responder a los desafíos que plantea la transformación del Esta-

---

\* Este artículo es una versión especialmente editada para Ecuador Debate, del documento original presentado en el VIII Foro Descentralista del 29 de Marzo 2004. Agradecemos a Propuesta Ciudadana, en la persona de Xavier Azpur, y a Eduardo Balton por su apoyo.

\*\* Propuesta Ciudadana, es una entidad que agrupa organismo de la sociedad civil peruana, dedicada a impulsar y promover el proceso de descentralización, desde la participación ciudadana.



do y la construcción del proyectos de desarrollo integral de base territorial.

Están planteados en el debate temas y procesos sustantivos para su viabilidad: la transferencia de competencias sectoriales, la descentralización de los recursos, la definición de un nuevo paradigma de desarrollo sustentado en un nuevo ordenamiento del territorio. Alrededor de estos temas se abre un escenario de disputa, negociación y acuerdo en el que estarán involucradas sin duda las instancias de gobierno pero si, se quiere un real avance, este proceso debe involucrar a los diversos sectores y actores económicos y sociales.

### **La dimensión territorial en el proceso de descentralización**

Un problema estructural de la sociedad peruana es la profunda desigualdad en el desarrollo de las regiones. Por ello, un tema fundamental es la construcción de un nuevo ordenamiento territorial que tenga como sus principales vectores la redistribución regional y la competitividad. Como bien señala Efraín Gonzales de Olarte<sup>1</sup>, se trata fundamentalmente de un tema vinculado a la distribución de las oportunidades de desarrollo.

La demarcación política y el ordenamiento territorial son dimensiones que deben estar estrechamente vinculadas. En relación con la reforma descentralista podemos señalar algunos aspectos que nos parecen básicos: i) las regiones políticas repiten la vieja demarcación

departamental y, por tanto, no coinciden, con excepción parcial de Lima, con los espacios económicos que se han ido formando a lo largo de las últimas décadas; ii) la base tributaria de las regiones con esta demarcación es débil y tiene grandes limitaciones para una gestión financiera y presupuestal eficiente; iii) la dimensión económica de las regiones no es suficiente para promover economías regionales de escala, con la capacidad suficiente para contrarrestar el peso de Lima.

Esta realidad exige mecanismos de integración horizontal y vertical, los cuales tienen que ser construidos como parte de una política de Estado. Uno de esos instrumentos es el marco legislativo, como la Ley de Ordenamiento Territorial, la de incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, la de Descentralización Fiscal, entre otras. Sobre ellas se ha avanzado de manera lenta, desigual y hasta contradictoria.

Otro aspecto fundamental en esta perspectiva es la vinculación entre los tres actores claves del proceso: el Estado, el sector privado y las sociedades regionales. Esta relación ha sido insuficiente y ha ayudado poco al debate dadas las contradicciones que se observan en el primero, el débil involucramiento en el proceso del segundo y la debilidad de las elites regionales.

Es importante analizar algunos pasos que se han intentado dar para hacer un primer balance de esta dimensión que, a pesar de su importancia para la viabilidad del proceso, no ha merecido

---

1 Efraín Gonzales de Olarte: Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú. IEP - Consorcio de Investigación Económica, Lima, 2000.

la atención y la participación de los principales actores sociales, económicos y políticos.

### **Ordenamiento y desarrollo territorial**

El Consejo Nacional de Descentralización elaboró un documento que, pese a su relevancia, no ha merecido mayor debate entre los dirigentes políticos y los diversos sectores sociales e institucionales. El *Plan nacional de desarrollo territorial 2004-2013: Construyendo el Perú de la próxima década*, busca responder al mandato establecido tanto por la Ley de Bases de la Descentralización, que ordena formular un plan de regionalización e inversión descentralizada, como por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que define la necesidad de consolidar corredores económicos y ejes de integración y desarrollo para implementar los espacios macroregionales. Independientemente de su contenido, la propuesta es particularmente significativa porque es el primer intento desde una instancia estatal por avanzar en vincular la descentralización, en tanto redistribución de poder, con el desarrollo económico y el crecimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo Territorial aborda dimensiones que son relevantes: la inversión pública y privada como eje central de la propuesta, el marco institucional y los supuestos macroeconómicos. Igualmente define el enfoque conceptual de la variable territorial y su relación con la descentralización y la planificación. Así mismo define los objetivos y la estrategia de desarrollo, los corredores y los ejes de integración. Finalmente aborda las inversio-

nes programadas, la envergadura de los recursos vinculados al plan y su relación con el Marco Macroeconómico Multianual.

La propuesta define como su objetivo general "sentar las bases estructurales del proceso de descentralización peruano, poniendo en marcha una estrategia territorial de desarrollo nacional, que se nutra de las iniciativas locales y regionales y las articule en torno a grandes objetivos de desarrollo, para incrementar el bienestar social y construir una tendencia de crecimiento en la participación de las regiones en el PBI nacional".

Sin ninguna duda es un esfuerzo muy ambicioso que tiene una década como horizonte de tiempo. Plantea como supuesto un crecimiento sostenido de 6% anual, lo cual permitiría un incremento de 50% del PBI per cápita. Otro supuesto es el aumento significativo del pobre nivel de inversión pública y privada al que se ha llegado en los últimos años. La propuesta entiende que "el territorio no es sólo infraestructura física, es también el medio en el que se desempeñan y se interrelacionan las actividades económicas y la vida social de los pueblos".

Si bien compartimos la importancia de contar con un enfoque territorial del desarrollo, que tradicionalmente ha estado ausente de la teoría económica, creemos que a lo largo de la década del 90, especialmente en los debates sobre desarrollo económico local, se ha avanzado lo suficiente como para hacer una aproximación más compleja. Por ejemplo, incluir aspectos como las externalidades económicas que impactan en la región o la localidad y que son funda-

mentales para pensar en aspectos tan importantes como la demanda externa, las economías de escala y en propuestas orientadas a promover la transformación mediante la actividad industrial. Así mismo son relevantes temas como el conocimiento y la innovación tecnológica en su relación con la competitividad y la generación de empleo de calidad.

Otro aspecto a considerar del desarrollo territorial tiene que ver con las instituciones y la construcción, de condiciones de gobernabilidad y legitimidad democrática, así como una adecuada vinculación de lo urbano y lo rural. Estas dimensiones no están cabalmente presentes en la propuesta.

En sentido estricto consideramos que el territorio, antes que un espacio objetivamente existente, como por momentos parece entenderlo el documento del CND, debe ser entendido como una construcción social, es decir como un conjunto de relaciones sociales que originan y expresan una identidad y un sentido compartidos por distintos agentes públicos y privados, en procesos de negociación y conflicto.

La propuesta se basa en la selección de un paquete de grandes proyectos de infraestructura productiva y de inversión vial, financiados inicialmente con recursos públicos (35.6%), que desencadenarían la inversión privada (64,4%) en 13 ejes y corredores de desarrollo que son priorizados en el plan. Se trata, en consecuencia, más que de un plan de desarrollo territorial de una programación de inversiones en infraestructura

ra con base territorial. En un país con la escasez de recursos fiscales, una estrategia como la presentada está obligada a precisar y desarrollar mejor sus supuestos. Una inversión como la que se propone (31.766 millones de soles)<sup>2</sup> que genera una rentabilidad de apenas 10.000 millones de soles, tiene una racionalidad económica, por lo menos, discutible. La propuesta supone el incremento del déficit fiscal, lo que podría conllevar el aumento de nuestro nivel de endeudamiento externo.

La experiencia de por lo menos los últimos treinta años en América Latina ponen en duda el supuesto que la inversión pública en grandes proyectos, en infraestructura física y en vías de comunicación signifique automáticamente un círculo virtuoso que atrae una mayor inversión privada, la cual a su vez le da dinamismo al mercado, promueve la competitividad y genera crecimiento económico y desarrollo. Es bueno señalar que la propuesta del CND incorpora distintos proyectos viales de integración longitudinal, que si bien responden a algunos intereses económicos, carecen de sentido cuando de lo que se trata es de priorizar las dinámicas de integración transversales, de la sierra a la costa.

Lo obtenido de experiencias diversas muestra que la inversión privada no se deriva automáticamente de la inversión pública; que la competitividad depende de otros factores como la productividad o la institucionalidad; que las grandes obras de infraestructura productiva no son necesariamente exitosas y que han resultado, por el contrario,

2 Valor referencial del cambio: 3.45 nuevos soles por c/USD, a Marzo 2004.

una de las fuentes más significativas de corrupción. Sobre estos aspectos, la propuesta de plan no dice prácticamente nada. Sin embargo, es bueno señalar que la idea del Estado liderando las inversiones supone un cambio radical en el modelo de desarrollo en curso que debiera ser explicitado y explicado, ya que va en contra de lo que es la política económica peruana en los últimos 15 años, así como del "sentido común" aún imperante en el país.

Transcurridos más de diez años de experiencia en el tema de los corredores económicos, se requiere mayor análisis de los resultados de dicha opción, de tal manera de basarnos en resultados concretos. Por lo demás, es necesario señalar que esta estrategia supone una determinada visión del territorio que no es exactamente la que contempla la propuesta del CND. En general, sorprende la importancia casi unilateral que se le asigna a la inversión, dejando de lado otros aspectos sustantivos.

Conviene resaltar, finalmente, que la propuesta del CND tiene un fuerte carácter estatista; está anclada en una tradición que pensábamos superada. El protagonismo central que se le asigna al Estado se manifiesta también en la manera como ésta fue formulada. Elaborada como trabajo de "gabinete", prescindió de los diversos actores regionales e institucionales, a pesar que muchos de ellos han formulado distintos planes estratégicos que no son ni siquiera mencionados en el texto. Si bien es poco lo avanzado en esta materia, más allá de la propuesta del CND, es bueno indicar que se vienen impulsando algunas iniciativas en los espacios regionales que

comprometen principalmente a los Gobiernos Regionales, las Cámaras de Comercio, algunas universidades y a ONGs. En diversas regiones se ha avanzado un conjunto de propuestas orientadas a atender los problemas más importantes referidos a la reducción de los desequilibrios en la región, el uso racional y sostenible de los recursos naturales y la prioridad de las inversiones urbano-regionales.

### **La integración de las regiones**

La integración de las regiones constituye un aspecto neurálgico del proceso de descentralización. El plazo legal para la aprobación de la ley respectiva venció el 15 de junio del 2003, ya ha tenido que ser prorrogado. Sólo existe un predictamen sobre el proyecto de ley No. 7715 presentado en la Comisión de Descentralización en la legislatura 2002-2003. La propuesta está orientada por las ventajas económicas y políticas que supondría la integración de las actuales regiones conformadas sobre la base de las antiguas demarcaciones departamentales. Usa criterios geográficos, de tamaño demográfico, densidad productiva y magnitud de la demanda, a partir de los cuales propone una estrategia de desarrollo regional.

En la propuesta se definen tres medios de integración: i) la integración física, mediante carreteras que articulen los principales ejes regionales conformados por ciudades grandes e intermedias; ii) la integración económica, a través de la generación de más mercado y mayor división del trabajo en ellas; iii) la integración estatal y fiscal

A partir de lo cual el proyecto legislativo propone cuatro tipos de incentivos para la fusión de regiones: i) incentivos fiscales, que diferencian las regiones integradas de las no integradas, y que están sustentados en la capacidad de autoadministración de los recursos que produzcan y sean captados en la región; ii) incentivos financieros, que permitirían acceder a recursos para inversiones públicas en la región ampliada, incluyendo la participación preferente en formas de financiamiento estatal de proyectos; iii) incentivos institucionales y administrativos, que comprenden el apoyo a la racionalización y reingeniería de la nueva administración a través de la creación de un Instituto de Administración Regional en manos del CND, destinado a la formación de funcionarios; iv) incentivos a la descentralización de la inversión privada que incluyen el acceso preferente a créditos de COFIDE<sup>3</sup> y la utilización de mecanismos de canje de deuda por inversión.

La propuesta diferencia una etapa de acondicionamiento de otra de constitución de las nuevas regiones. En la primera se crearían las Juntas Regionales de Coordinación Intergubernamental, que serían mecanismos de coordinación para la integración de dos o más gobiernos regionales. En la segunda etapa se diferenciarían dos momentos: i) la fusión de dos o más departamentos colindantes que se realizaría a través de referéndum en octubre del 2005, 2009 y 2013; ii) el cambio por única vez de

circunscripción de provincias y distritos mediante referéndum en octubre del 2009. El documento define así mismo los pasos y procedimientos para la integración.

Más allá de la propuesta, cuya importancia es innegable, el actual contexto macroeconómico es desfavorable a la integración regional porque los precios relativos —como el tipo de cambio atrasado— no son los más adecuados, para incentivar la inversión en productos que hoy se importan y las tasas de interés muy altas no favorecen una dinámica que debiera basarse en la competitividad y en una mayor especialización. La práctica ausencia de políticas sectoriales conspira también en contra. A esto deben sumarse las resistencias de muchas dirigencias políticas nacionales y departamentales, temerosas de los efectos de cualquier cambio jurisdiccional.

Es imposible realizar el primer referéndum de integración y conformación de las regiones en el segundo semestre del 2004, tal como lo establece la Ley de Bases. El retraso en la discusión y aprobación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones así como la ambigüedad existente en las distintas normas sobre el proceso de consulta, hacen inviable dicha posibilidad, lo que sin duda afecta el ritmo de todo el proceso.

A pesar de estas limitaciones, en las regiones se han iniciado procesos significativos, como la conformación de la

3 COFIDE: Corporación Financiera de Desarrollo, Organismo estatal que actúa como banco de segundo piso y canaliza recursos de préstamos internacionales de fuentes multilaterales.

Junta de Coordinación Interregional de las regiones del Norte y Oriente del Perú, integrada por Amazonas, Cajamarca, Piura, Lambayeque, San Martín y Tumbes, que funciona como un ente colegiado. Entre sus acuerdos más significativos está el planteamiento de llevar adelante una licitación internacional para la ejecución del Corredor Interoceánico Nor Oriental mediante la concesión de carreteras y puertos.

De igual manera, resulta positivo que los departamentos de Ica, Ayacucho, Cusco, Apurímac y Huancavelica formen una unidad de trabajo relativamente integrada, alrededor de la explotación del gas de Camisea. En la perspectiva de la eventual creación de la Macroregión Centro Oriental, los presidentes regionales de Ancash, Huánuco y San Martín vienen avanzando en la discusión del proceso y han acordado la construcción de la carretera Chimbote-Sihuas-Huacrachuco-Uchiza. Esta dinámica aparece más lenta y con mayores dificultades, paradójicamente, en el sur del país, donde antes del proceso de descentralización se observaban los mayores avances.

### **Ordenamiento territorial y los planes de desarrollo departamental**

Un instrumento que debiera contribuir al proceso de integración, que todos los actores reconocen como indispensable, es el planeamiento regional. En esa perspectiva, los planes de desarrollo regional, además de servir de base de los presupuestos participativos, debieran servir para construir los procesos de integración como forma de desarrollo regional. Lamentablemente hasta

hoy sirven para identificar, canalizar e institucionalizar la demanda de las distintas circunscripciones, pero no constituyen instrumentos de gestión de un territorio ni permiten gobernar su desarrollo.

Manuel Dammert identifica un conjunto de limitaciones al actual esquema de elaboración de estos planes, en primer lugar, son instrumentos que ven el desarrollo desde la perspectiva del Estado y sus inversiones y no desde la lógica de la sociedad y las innovaciones que ésta aporta. En segundo lugar, los planes no vinculan ventajas comparativas con ventajas competitivas y tienen una visión restringida del territorio a su localización física antes que espacios de construcción social.

En tercer lugar lo más importante, en la perspectiva que nos interesa en este balance, la mayoría de los planes se centra en los propios departamentos y en la delimitación político-administrativa y no formulan su desarrollo articulados a un ámbito territorial más amplio en lo que se refiere a infraestructura básica, mercados, identidad socio cultural u ofertas productivas. Por lo demás, los planes no están organizados por escala de inversión sino que orientan la participación ciudadana hacia una lógica de fragmentación distributiva.

A pesar de estas limitaciones los planes son, sin duda, un avance en el sentido de poner en la agenda la importancia de la planificación para el desarrollo, promover el involucramiento de los diversos sectores sociales, económicos y políticos en la construcción de un proyecto compartido, así como hacer de la concertación un instrumento estratégico para la definición de políticas públicas

con un horizonte de mediano y largo plazo. Es necesario trabajar sobre las limitaciones para que estos procesos e instrumentos resulten útiles para generar una nueva dinámica de integración territorial. Se trata de profundizar y mejorar el proceso y las capacidades de los principales actores de la sociedad y el Estado regional y local.

### **Desempeño de los gobiernos regionales**

De acuerdo a su ley de creación los Gobiernos Regionales (GR), éstos están conformados por tres órganos: el ejecutivo (Presidencia y Gerencias), el legislativo (Consejo Regional) y el Consejo de Coordinación Regional (CCR), espacio de concertación y consulta con la sociedad civil. En este capítulo del balance queremos analizar al ejecutivo regional a partir de su gestión presupuestal y de su política frente a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Igualmente queremos analizar el desempeño del Consejo Regional.

#### **Gestión presupuestal**

Uno de los problemas más álgidos que enfrentaron los GR durante el año 2003 fue la falta de proyectos de inversión que contarán con la declaración de viabilidad de parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). La implementación de este sistema encontró a los nuevos GR con muy pocos proyectos que reunieran los criterios exigidos, pero también con recursos humanos poco calificados en la formulación y evaluación de proyectos. Por ello, por lo menos los seis primeros meses se dedi-

caron a formular y reformular proyectos. Ante esta suerte de entrapamiento que provocó el proceso de calificación de proyectos, el Ministerio de Economía y Finanzas –MEF–, tuvo que emitir una resolución ministerial que transfirió poder de decisión y autonomía a los GR para calificar los proyectos de inversión hasta por un monto de 2 millones de soles.

Esta medida, asociada a los esfuerzos de capacitación del personal técnico desplegado por los gobiernos regionales, llevó a que la ejecución de las inversiones tomara un buen ritmo en los últimos tres meses del año. La ejecución acumulada del presupuesto de inversiones en las regiones pasó de 66% a fines de septiembre a 120% al finalizar el año.

La inclusión de la valorización de las exoneraciones tributarias en el presupuesto de inversión de los GR fue una fuente de distorsión y de confusión en las regiones. Las estadísticas oficiales del presupuesto de inversión que manejan los funcionarios regionales incluye, por disposición legal, estas exoneraciones tributarias y, de este modo, subestima artificialmente los porcentajes reales de ejecución presupuestal.

Los calendarios de compromisos acumulados –es decir, las solicitudes de gasto– de las inversiones y de los gastos en bienes y servicios de los GR son, por lo general, superiores a la ejecución presupuestal en porcentajes que oscilan entre 5 y 10%. Esto no sucede con los gastos de personal, las obligaciones sociales ni con los gastos previsionales. Esta situación es producto, en parte, de los retrasos en la autorización del calendario por parte del MEF. que deja muy

poco tiempo para la ejecución del gasto, pero también se debe a las limitaciones en la capacidad de gasto de los GR.

### **Acceso a la información y transparencia**

Durante el año 2003 se constata algunas señales positivas en el acceso a la información. Luego de iniciales resistencias, sea por desconocimiento de la ley o por actitudes de "secretismo", en el comportamiento de los funcionarios y autoridades públicas, se ha ido mejorando en este campo. La ley de transparencia y las iniciativas de vigilancia generadas desde la sociedad civil han contribuido en este inicial cambio. Sin embargo el comportamiento de los GR ha sido heterogéneo. Tenemos desde gobiernos que mantuvieron una actitud transparente a lo largo del año, otros que mostraron capacidad de mejorar su desempeño inicial, así como otros en los que persisten serias deficiencias para hacer una gestión transparente y facilitar el acceso a la información a la sociedad civil.

La puesta en marcha de mecanismos de transparencia en la gestión de los GR avanza con lentitud. Los GR han avanzado muy poco en establecer mecanismos regulares de difusión de la información presupuestal, política, normativa y administrativa. Si bien la mayoría de los GR ha instalado sus portales de transpa-

rencia, éstos muestran serios vacíos de información.

El balance anual del sistema Vigila Perú<sup>4</sup> muestra que Lambayeque es la experiencia más avanzada en cuanto a la transparencia y acceso a la información. Los GR de Piura, Ucayali y Arequipa presentan su información presupuestal y político-normativa en sus portales de transparencia, lo que no hace el resto de gobiernos regionales observados. Ica y Huancavelica son los GR que al 20 de enero del 2004 no han logrado siquiera instalar su portal de transparencia.

Para atender las demandas de información de parte de la sociedad civil, se requiere no sólo un cambio en el comportamiento de los funcionarios y autoridades, que no están habituados a "rendir cuentas" de su gestión y menos a compartirla con el público, sino también en los sistemas organizativos para que incorporen estas nuevas demandas así como los recursos financieros necesarios, tanto en la estructura del Estado como en los presupuestos regionales y locales.

### **La rendición de cuentas**

El marco normativo de la descentralización considera la rendición de cuentas como un principio fundamental para una adecuada gestión regional. Según la legislación, el GR debería realizar, co-

---

4 Vigila Perú: es un sistema de Vigilancia Ciudadana del proceso de descentralización, del Proyecto Participa Perú, un consorcio de ONGs. Sus fuentes de información son los portales de transparencia de las entidades públicas, funcionarios públicos del gobierno Central y de los Regionales e informantes claves.



mo mínimo, dos audiencias durante el año con el fin de dar a conocer las metas programadas y los avances logrados, así como señalar las dificultades encontradas. La mayor parte de GR cumplió con la realización de la dos audiencias públicas. De las regiones involucradas en el sistema Vigila Perú, el GR de Ancash fue el único que incumplió con esta medida. Sin embargo, en la mayoría de las doce regiones analizadas, las audiencias se realizaron con deficiencias en la convocatoria, en los contenidos abordados, sin tener un reglamento que ordene su desarrollo, se limitaron a una enumeración de las actividades realizadas, sin un esquema ordenado que permitiera contrastar metas programadas y logradas. Se presentaron listados de obras en ejecución y por realizarse, sin establecer mayor relación con los planes concertados de desarrollo.

Por el lado de la sociedad civil, la participación también dejó mucho que desear, con frecuencia se redujo a levantar quejas, reclamos y pedidos al GR. Esta situación refleja la debilidad y la fragmentación de las organizaciones sociales.

### **La participación ciudadana**

El comportamiento de los Gobiernos Regionales frente a la participación ciudadana es más que heterogéneo. En su mayor parte se observa poca disposición para promover la participación ciudadana; en la práctica, se limitan a cumplir con lo dispuesto por las normas y responden de manera reactiva frente a las iniciativas que provienen de la sociedad civil. Una mirada al reporte anual de Vigila Perú permite identificar

diferentes actitudes frente al tema. El GR de Lambayeque ha promovido 13 espacios de encuentro y concertación con organizaciones sociales y productivas. Todos ellos cuentan con reconocimiento formal y abarcan a diversos sectores representativos de la población. El GR de Huancavelica también ha mostrado mayor apertura e iniciativas de acercamiento con la sociedad civil.

Los GR de San Martín y Ucayali han procesado cambios favorables hacia la participación ciudadana; avances en los gobiernos de Piura e Ica, donde se han producido y formalizado algunos espacios de encuentro con diversas instituciones y colegios profesionales, así como con productores agropecuarios con presencia regional. En Piura, el GR trabaja de manera permanente con el Grupo de Competitividad Regional y en Ica se han realizado foros para tratar temas de competitividad y mercado, con actores como la Asociación de Agricultores, la Cámara de Comercio y la Universidad Nacional de Ica. En este último caso se trata de espacios transitorios.

En Arequipa, Cajamarca, Junín y La Libertad son pocos los espacios de encuentro. La gran mayoría ha sido promovida por esta última y tiene carácter transitorio e informal. No se han identificado iniciativas de encuentro con las organizaciones sociales y productivas promovidas por las autoridades regionales. En el caso del GR de Ancash es clara su actitud desfavorable respecto de la participación ciudadana.

Los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los GR que se conforman alrededor de la formulación de los planes concertados de desarrollo regional y los presupuestos participativos son

los más destacables. En esta etapa son las organizaciones de la sociedad civil, junto con las MCLCP<sup>5</sup>, las que promueven estos espacios. Los GR acogieron esta iniciativa de distintas maneras: algunos, colaborando activamente en el proceso (como Lambayeque); otros, con una actitud que no facilitó la coordinación con las instancias involucradas (como Ancash).

### Los consejos regionales

El desempeño de los Consejos Regionales (CR) ha tenido, en cuanto a producción normativa, un nivel medio bastante modesto. Los doce Gobiernos Regionales observados por el sistema Vigila Perú han producido un total de 155 ordenanzas; la producción de acuerdos ha sido abundante y variada. Cabe aclarar que este desempeño corresponde a una situación en la cual los GR no han recibido aún las competencias en materia de agricultura, turismo, medio ambiente, minería, educación y salud, previstas para la tercera y cuarta etapa del proceso. A pesar de ello los CR, han emitido ordenanzas en algunos de estos temas, en concordancia con las competencias establecidas en el marco normativo de la descentralización.

La mayor parte de ordenanzas (36%) se orienta a definir aspectos organizativos y de administración de los Gobiernos Regionales. Así, la producción normativa se enfocó en la aprobación de medidas como el reglamento interno

del CR, la estructura orgánica y el reglamento del GR, así como en la fijación de remuneraciones y dietas para el presidente regional y los consejeros. Debe entenderse que la elevada proporción de este tipo de ordenanzas responde a una primera etapa del proceso de descentralización, que corresponde a la instalación y organización de los GR.

Hemos registrado 23 ordenanzas en las doce regiones vinculadas a la participación ciudadana, de las dos terceras partes responden a la aprobación del reglamento interno del CCR, del presupuesto participativo y del plan concertado de desarrollo. Sólo seis ordenanzas buscan propiciar o institucionalizar espacios participativos adicionales, como es el caso de Lambayeque con las mesas de concertación sectoriales o en Piura, que llama a la sociedad civil a presentar proyectos de desarrollo. Los proyectos de inversión, la promoción de las inversiones y el desarrollo económico han sido temas de interés en varias regiones, entre las que destacan Piura, Arequipa y Cajamarca. En Junín, Huanavelica y especialmente, Ancash el desempeño del CR ha sido muy pobre con una producción normativa exigua. Se tocan temas muy variados, generalmente de poca relevancia como saludos protocolares. Abundan también los pedidos de mayores recursos financieros a las autoridades del gobierno central.

En cuanto al desempeño del CR en su rol fiscalizador, éste ha sido muy limitado por dificultades en el acceso a la

5 Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, tiene 12 representantes del Estado, cinco representantes de organizaciones sociales, dos de las ONG, tres de las municipalidades, dos de las Iglesias, dos de las agencias cooperantes en la lucha contra la pobreza y un empresario.

información y por falta de experiencia. En varias regiones, entre ellas Arequipa, Ancash, La Libertad, Cajamarca y Cusco se han presentado quejas porque los funcionarios del GR no les brindaron la información necesaria, lo que limitó su actividad fiscalizadora. Algunos Consejeros han empezado a realizar acciones de seguimiento de las inversiones que el GR ejecuta en sus provincias.

En suma, los Consejos Regionales están conformados, por lo general, por personas con escasa experiencia legislativa previa, tienen limitado conocimiento de la normatividad que rige la marcha de los GR y desempeñan su función, huérfanos de asesoría técnica. El año 2003 ha sido, en ese sentido, el inicio de un proceso de aprendizaje que puede ser bastante lento.

### **Descentralización y presupuesto**

Una simple comparación de la estructura del presupuesto nacional por nivel de gobierno de los años 2002 al 2004 muestra que el Gobierno Central sigue controlando más de las 3/4 partes del presupuesto total. Los Gobiernos Regionales han aumentado su participación de 13% a 15% debido a la transferencia de la responsabilidad del pago de planillas de los sectores Educación y Salud. Los Gobiernos Locales incrementan su participación de 5% a 8% entre el 2003 y el 2004, por la transferencia de los programas sociales que se inició tímidamente a fines del 2003 y debe profundizarse en el 2004. Considerando que el número de municipalidades acreditadas por el CND es menor al esperado, se prevé que las transferencias programadas y consideradas en la ley

del presupuesto se concretarán sólo parcialmente.

De los 1.119 millones de soles que aparecen en la cuenta de las municipalidades, provenientes de los recursos ordinarios destinados al financiamiento del Vaso de Leche, de los programas sociales de lucha contra la pobreza, así como de los vinculados con los proyectos de infraestructura social y productiva, sólo serán realmente administrados por las municipalidades unos 75 millones, correspondientes a 241 municipalidades distritales y 67 provinciales acreditadas. Las municipalidades tendrán, por tanto, que devolver al Ministerio de la Mujer y Desarrollo -MIMDES- para su administración, alrededor de 85% de los recursos que les han asignado en el presupuesto 2004, con lo cual la participación de los Gobiernos Locales en el presupuesto nacional será de 6% y no del 8%.

El concepto de "Presupuesto Potencialmente Descentralizable" permite un mejor análisis territorial del gasto público y ayuda a tener una mirada más precisa del nivel de centralización existente en el presupuesto. Para ello, hay que restar del presupuesto nacional los gastos que no se descentralizarán, tales como el pago de la deuda, los gastos de las instituciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, los del Poder Judicial, así como los gastos previsionales, que constituyen obligaciones contraídas por el Estado en cada nivel de gobierno.

Restando estos gastos, el presupuesto pasa de S/. 40.892 millones a S/. 17.087 millones. Esta suma equivale a 41% del presupuesto. Considerando que gran parte de este monto queda en manos del Gobierno Central, es claro

que existe un amplio margen para la descentralización presupuestal en los próximos años. Pero también se constata que la magnitud de este presupuesto descentralizable resulta, a todas luces, reducida.

En todos los sectores existen proyectos de inversión de dimensión local y regional que son ejecutados por las entidades del Gobierno Central. De los 6.411 millones de soles presupuestados

en el 2003 para inversiones, el Gobierno Central se hizo cargo de 71% (S/. 4.543 millones), los gobiernos locales de 21% y, finalmente, quedó 8% para los Gobiernos Regionales. El nivel de inversiones del Gobierno Central es nueve veces el nivel de los 25 Gobiernos Regionales. En el cuadro siguiente se muestran las cifras correspondientes a las 12 regiones observadas por sistema Vigila Perú.

**Comparación del nivel de Inversión del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales en el presupuesto de apertura 2003**

Región	Gob. Regional	Gob. Central	GC/GR
Cajamarca	10.867.299	200.434.898	18.4
Ancachs	12.802.189	224.877.969	17.6
Lambayeque	4.325.159	66.070.133	15.3
Junín	15.299.388	182.386.860	11.9
San Martín	6.314.175	65.107.712	10.3
Arequipa	14.478.019	139.522.007	9.6
La Libertad	14.877.580	120.978.363	8.1
Piura	26.363.997	186.480.471	7.1
Ica	6.884.291	45.582.881	6.6
Cusco	32.154.762	174.800.376	5.4
Huancavelica	22.841.720	89.100.722	3.9
Ucayali	34.396.165	115.057.039	3.3
<b>Total</b>	<b>201.604.744</b>	<b>1.610.396.158</b>	<b>8.0</b>

Fuente: SIAF. Elaboración: Vigila Perú

Es bueno señalar que, al cierre del año 2003, los Gobiernos Regionales mostraron una mayor ejecución de los gastos de capital que el Gobierno Central (GC). La ejecución alcanzada por los GR del país fue 120% del presupuesto de apertura, mientras que del GC la ejecución alcanzó sólo 77%. Contribuyó a este resultado el hecho que los GR tuvieron preeminencia para recibir los escasos fondos de las privatizaciones. Se trata de un indicador relevante en términos del diseño de la estrategia

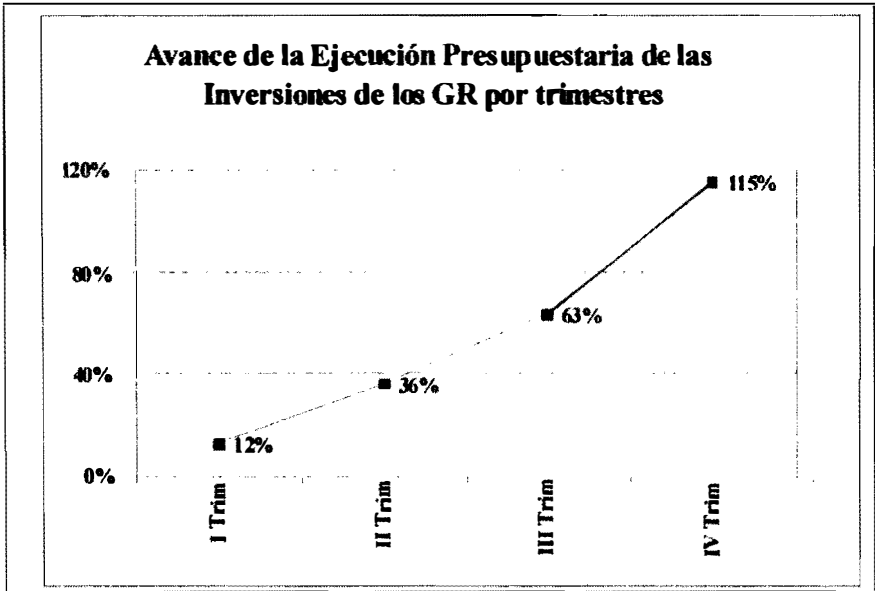
de transferencia de competencias y recursos.

En ambos niveles de gobierno, los presupuestos de inversión se ejecutaron a ritmo lento durante el primer semestre del año; en el tercer trimestre el ritmo se aceleró de manera significativa. Tres factores explican este hecho:

La declaración de viabilidad de los llamados "proyectos en proceso de viabilidad", demoró hasta agosto y septiembre

- La transferencia de los grandes proyectos de irrigación a los GR
- La política del MEF de "hacer caja" durante los primeros trimestres para desembolsar los recursos para inversiones solo hacia finales de año, cuando tiene certeza de los recursos disponibles

Un tema vinculado con la calidad del gasto público es el efecto que tiene esta suerte de "embalse" de la ejecución presupuestal en los últimos meses del año. En parte, casi todos los GR quedaron con gastos autorizados sin ejecutar por este problema.



La ejecución presupuestal acumulada a diciembre 2003 en los rubros *Personal y obligaciones sociales* y *Gastos Previsionales* superó ampliamente las cifras del presupuesto de apertura. Este hecho se explica, en el primer caso, por los incrementos salariales no previstos que recibieron los maestros y los trabajadores del sector salud luego de una prolongada huelga, y también por las transferencias de gastos de capital para el pago de planillas que el Congreso au-

torizó a los sectores y los GR mediante la Ley 27879. En el segundo caso, por el pago de los devengados fraccionados a los cesantes y jubilados hasta por un monto equivalente a 50% de la pensión mensual.

La inclusión de la valorización de las exoneraciones tributarias inflaba artificialmente el presupuesto de inversión de los gobiernos regionales con recursos que, finalmente fueron inexistentes. Se puso en manos de las nuevas au-

toridades regionales la decisión de eliminar algunas exoneraciones tributarias, cuyo aporte al desarrollo regional es discutible, a cambio de tener mayores recursos para inversión. Se estima, por ejemplo que por la eliminación del crédito fiscal especial y del reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas –IGV–, la Región San Martín podría recaudar anualmente unos 24 millones de soles, lo que significa 34% del presupuesto que tuvieron para inversiones el GC y el GR juntos el año 2003. Por ello, un punto de agenda importante hacia futuro para el año será analizar y evaluar qué exoneraciones tributarias podrían eliminarse sin afectar significativamente el costo de vida de las mayorías. Los Gobiernos Regionales de San Martín y Amazonas han avanzado en tomar esta decisión y la propuesta está ahora en manos del Congreso.

### La descentralización fiscal

Un tema crucial para la integración regional es sin ninguna duda el fiscal. La capacidad de recaudación tributaria a nivel del Gobierno Central llega apenas a 14% del PBI, mientras que la media regional está en 24%. Peor aún, el gobierno reserva tres puntos de ese 14% para el pago de la deuda externa e interna, tres puntos para defensa nacional y seguridad, dos puntos para los gastos del gobierno central y, de los 6 puntos descentralizables, 4.5 corresponden a gasto corriente, lo que deja apenas 1.5% del PBI para inversión pública. La limitada capacidad estatal para cobrar

impuestos, que se refleja en la elusión, la evasión y las exoneraciones tributarias es dramática. De allí la urgencia y la trascendencia de la descentralización fiscal.

El Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal, aprobado a inicios del 2004, tiene como objetivo central regular la asignación de las principales fuentes de ingresos de los Gobiernos Regionales, a fin de asegurar el cumplimiento de las competencias y funciones transferidas y de aquellas que se les transferirán. Este dispositivo retrocede en varios aspectos con aquellos contemplados en la propuesta inicialmente presentada al Congreso a mediados del 2003.

Así, por ejemplo, el proyecto original establecía que el valor íntegro del Impuesto Especial de Solidaridad, durante su vigencia, se destinaría al financiamiento del FONCOR<sup>6</sup>. En el aprobado se eliminó esta fuente para dicho Fondo; al definir las etapas en la asignación de ingresos a los gobiernos regionales, precisaba claramente la fecha de inicio de aquéllas; así la segunda etapa se iniciaba en el 2004 y la tercera en el 2006, mientras que en el vigente no se precisa ninguna fecha.

Al establecerse que después de una primera fase en la que se transfieren proyectos y programas, así como de una segunda en la que se pone en funcionamiento el FONCOR, en una tercera etapa cada región actual retendrá 30% de lo que se genera en su circunscripción, retención que alcanzará a 60% de lo tributado para aquéllas que surjan del pro-

---

6 Fondo de Compensación Regional

ceso de integración y conformación de regiones. Creemos que el Decreto Legislativo debió expresar una clara voluntad política de descentralización fiscal que tenía que expresarse en montos y plazos precisos. Retener 70% de lo recaudado en manos del Gobierno Central y no definir las fechas de las etapas no son señales en esa perspectiva.

Más allá de la definición de porcentajes, encontramos un problema grave en la metodología que se emplea para calcular las transferencias. La SUNAT<sup>7</sup>, que de acuerdo al Proyecto del decreto mencionado tiene esta responsabilidad, trabaja con la *tributación legal* que se registra en cada departamento. A partir de ella, se concluye que los impuestos internos que paga la región Lima representan 88% del total de lo que se recauda en el país, lo que hace que la presión tributaria en dicha región ascienda a 19% de su PBI, bastante por encima del promedio nacional que es de 2%.

Estos cálculos tienen por lo menos tres limitaciones serias que los distorsionan: i) las grandes empresas mineras y petroleras, entre otras, están domiciliadas fiscalmente en Lima, mientras sus centros de producción están ubicados en otras regiones del país; ii) el impuesto selectivo al consumo que se paga por los combustibles, las cervezas y los cigarrillos es declarado por las empresas en Lima y así lo consigna la SUNAT; no se registra el impuesto en las regiones en las que se consume el producto; iii) otro tanto ocurre con el impuesto gene-

ral a las ventas de las empresas domiciliadas en Lima que, sin embargo, venden en todo el país, como puede ser el caso de Telefónica, por ejemplo.

Efraín Gonzales de Olarte<sup>8</sup> en su estudio nos ofrece una mejor aproximación a la realidad, calculando la *tributación efectiva* a partir del PBI elaborado por el INEI para cada región, como puede verse en el cuadro siguiente. Así en Lima no se tributó 88% del total recaudado, sino solo un 45%, que casi corresponde a su participación en el PBI nacional.

Con esta metodología hasta los departamentos más pobres como Apurímac, Amazonas y Ayacucho, aparecen con una tributación efectiva que supera en 10 veces su tributación legal, notable en el caso de la región Moquegua donde realiza sus operaciones la empresa minera Southern, la cual en el indicador oficial aparece con una tributación legal de sólo 23 millones de soles. Si bien el uso de este método de cálculo podría tener costos administrativos mayores, creemos que es bastante más transparente y equitativa y es más descentralista.

Llama la atención la ausencia que se observa en todo el texto del Decreto de cualquier mención al tema del canon minero y el canon petrolero, éste es un tema sustantivo para una real descentralización fiscal en el país. De allí la importancia que tiene una necesaria delimitación de la estructura del sistema tributario nacional.

7 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, organismo estatal encargado del cobro y fiscalización de los tributos e impuestos.

8 Ob. cit

## Tributación en el Perú 2001 (millones de soles)

Departamento	Tributación legal	Tributación efectiva	Diferencia
Amazonas	4.1	85.23	81
Ancash	97.4	602.82	505
Apurímac	7	99.40	92
Arequipa	635.7	1.022.55	387
Ayacucho	14.5	177.87	163
Cajamarca	82.5	598.76	516
Cusco	113.4	486.63	373
Huancavelica	3.9	191.24	187
Huánuco	17.5	243.42	226
Ica	104.1	441.38	337
Junín	96.1	671.10	574
La Libertad	248.2	826.93	579
Lambayeque	113.3	611.51	498
Lima y Callao	15.821.7	8.981.31	-6.840
Loreto	74.0	440.24	366
Madre de Dios	5.9	83.01	77
Moquegua	23.5	285.12	262
Pasco	14.2	222.91	209
Piura	312.8	697.59	385
Puno	50.3	425.50	375
San Martín	29.7	280.60	251
Tacna	86.5	317.82	231
Tumbes	10.6	89.98	79
Ucayali	94.8	179.69	85
<b>Total</b>	<b>18.061.6</b>	<b>18.061.59</b>	<b>0</b>

### Balance de la participación ciudadana en la descentralización

Una de las dimensiones más importantes del proceso de descentralización en curso es la participación y el control ciudadano. A pesar de las limitaciones y restricciones que se observan, se han dado algunos pasos en la implementación del componente participativo de la reforma. En esta perspectiva, la descentralización constituye un aporte a la necesaria democratización del Estado así como a la modificación de su vinculación con la sociedad civil.

La legislación aprobada en el contexto del proceso de descentralización, si bien consagra principios generales de participación de la sociedad civil, la restringe a una lógica eminentemente consultiva (Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local), vinculada a los procesos de formulación de planes de desarrollo concertados y a la definición de presupuestos participativos, buscando incorporar de alguna forma un conjunto de prácticas que fueran alentadas fundamentalmente por la sociedad civil.



La tradicional resistencia de la clase política a la participación ciudadana se evidenció en el debate de ambas leyes en el que se opusieron permanentemente a los temas de representación y participación. Hay que señalar, sin embargo, que en dicho debate fueron muy limitadas las voces que se alzaron desde la sociedad para presionar por la incorporación de la participación; éstas se limitaron a colectivos de ONGs, a las mesas de concertación y unos pocos académicos. Ello habla también, en consecuencia, del débil interés inicialmente mostrado por la sociedad civil en la materia.

Actualmente, la Comisión de Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado se encuentra debatiendo una propuesta de Ley de Participación y Control Ciudadano que podría ser presentada al pleno del Congreso. La situación que se observa no es muy distinta a la antes descrita. Sólo algunos congresistas y unas pocas redes de la sociedad civil intercambian puntos de vista y propuestas sobre la materia, a pesar de la importancia que tiene la norma que pretende sintetizar los principales dispositivos existentes en este campo.

### La conformación de los CCR

El proceso de constitución de los Consejos de Coordinación Regional -CNR- fue una de las primeras "pruebas" sobre la disposición de los gobiernos regionales a la participación ciudadana. Al no aprobar el Consejo Nacional de Descentralización -CND- un reglamento único para la conformación de los CCR, los distintos gobiernos subnacionales se vieron en la obligación de hacerlo. El ritmo del proceso fue desi-

gual y heterogéneo. Los primeros CCR (Arequi y Loreto) fueron elegidos en marzo del 2003 y los últimos (Junín y Cusco), entre fines de julio y mediados de agosto. Ello a pesar de que la Ley 28013 fijó el 30 de junio como fecha máxima para su instalación.

En general, las normas establecidas por los Gobiernos Regionales fueron bastante exigentes en los requisitos de formalización y registro de las organizaciones participantes. El gobierno de Arequipa no aprobó ninguna norma específica, los de Ica y Junín no llegaron a aprobar formalmente ninguna norma al respecto y, Ancash, Huanuco, Pasco y Piura aprobaron modificaciones a las normas que dictaron inicialmente. El único gobierno regional que dictó normas contemplando y regulando la participación de miembros invitados al CCR, en la perspectiva de su ampliación, fue el de Lambayeque.

A pesar de las restricciones a la participación de las organizaciones sociales en los CCR, tales como la falta de información, la exigencia de requisitos exagerados de formalización y registro, las convocatorias restringidas y apresuradas, entre otras, el número de organizaciones inscritas para participar en el proceso fue relativamente significativo aunque en algunos departamentos, como Pasco, Tumbes, Ayacucho, Ucayalli, Amazonas e Ica, resultó extremadamente pobre.

De acuerdo a la ley, 40% de los miembros del CCR deben ser representantes sociales, mientras que 60% de los miembros corresponde a los alcaldes provinciales. Para el caso de regiones con menos de siete provincias. La Defensoría del Pueblo propuso invitar, al

menos a un alcalde distrital por provincia a fin de incrementar el número de representantes sociales. Once gobiernos regionales acogieron la propuesta (Amazonas, Cajamarca Callao, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Tacna y Ucayali).

Los Gobiernos Regionales, en sus reglamentos para las elecciones de los representantes sociales de su circunscripción al CCR, tuvieron la posibilidad de fijar o no cuotas tanto para mujeres como para representantes indígenas. Los GR que establecieron cuotas para mujeres fueron Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, La Libertad, Moquegua, Pas-

co, Piura, San Martín, Tacna y Ucayali, mientras que para representantes de los pueblos indígenas lo hicieron Cajamarca, Cusco, Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali.

La elección de los 170 representantes a los CCR convocó a distintas organizaciones sociales. El porcentaje más significativo entre las organizaciones elegidas es el de aquellas de empresarios y productores (30.6%). De acuerdo a la ley a este segmento debía corresponderle un tercio de la representación. El cuadro siguiente muestra los representantes sociales en los CCR, según organización:

**Cuadro de representantes sociales ante CCR por organización**

Tipo de organización	Número	Porcentaje (%)
Organizaciones de empresarios y productores	52	30.6
Organizaciones agrarias, laborales y vecinales*	35	20.6
Colegios profesionales	21	12.4
Organizaciones de mujeres	14	8.2
ONGs	14	8.2
Universidades e institutos superiores	14	8.2
Organizaciones campesinas y nativas*	13	7.7
Otros	7	4.1
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>100</b>

FUENTE: Defensoría del Pueblo

\* En sentido estricto las organizaciones del sector agrario son 42.

Como resultado de las limitaciones en la manera como se realizó el proceso electoral de los CCR, cerca de 40% de las provincias carecen de representación porque no llegaron a inscribir organizaciones. Los casos más dramáticos son los de Puno y Cusco, en los que 75% de las provincias quedaron fuera, mientras que Apurímac, Junín, Loreto, Madre de Dios y Tumbes, por el contrario, lograron incorporar a todas sus pro-

vincias. Esto se explica en muchas regiones por la falta de disposición de los gobiernos regionales hacia la participación de la sociedad civil en su gestión.

En 18 gobiernos regionales, aunque de manera heterogénea, se han aprobado distintas normas y ordenanzas que buscan precisar la participación ciudadana alrededor de los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos, además de las normas de

elección y de funcionamiento interno de los CCR.

### **Balance de los Consejos de Coordinación Regional CCR**

En los 12 GR observados por el sistema Vigila Perú podemos señalar que el desempeño de los CCR ha sido bastante diferenciado pero, en general, pobre; instalados con retraso, adolecen de varios problemas, entre ellos:

- Cuestionamientos a su composición y representatividad, producto de una inadecuada reglamentación para la elección de sus miembros.
- Hay claros indicios de pérdida de interés en los miembros electos porque su carácter consultivo y no vinculante los presenta como prescindibles y con escasa posibilidad de incidencia, salvo si hay voluntad política del presidente regional.
- Los representantes de la sociedad civil deben asumir los costos de su participación como son el transporte y el alojamiento, entre otros. Hay reuniones convocadas que no se llevaron a cabo por falta de quórum.
- No hay claridad de cómo debe funcionar y cómo debe organizarse el CCR para desempeñar sus funciones.
- Falta de voluntad política de las autoridades regionales para convocar y dinamizar este espacio.

La mayoría de CCR se instaló entre los meses de mayo y julio del 2003. Tanto la convocatoria como la elección de sus miembros, así como la sesión de instalación, se llevaron a cabo de forma

apresurada. Una consecuencia fue el limitado alcance de las convocatorias, que se expresó en una composición de los CCR poco representativa de los diversos ámbitos de la región: la mayoría de representantes de la sociedad civil proviene de las capitales regionales u otras zonas urbanas, y de sectores técnicos y profesionales.

En los hechos y en la mayoría de casos, esta instancia sirvió para aprobar, sin mayor discusión ni análisis, los planes estratégicos y los presupuestos participativos. En seis de los doce GR analizados, el CCR ha estado prácticamente inactivo, y en casos como los Ancash, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque y la Libertad no se han vuelto a congregarse luego de la reunión inicial. En Cajamarca se realizaron cuatro reuniones extraordinarias para discutir el reglamento del CCR, el cual aún no ha sido aprobado. En San Martín se realizaron cuatro sesiones extraordinarias por iniciativa de los representantes de la sociedad civil.

La aprobación de los planes y presupuestos participativos sin mayor discusión en los CCR, así como la manera como se llevan adelante las audiencias públicas son muestras tanto de la falta de disposición, así como de la poca experiencia para la aplicación de estos mecanismos en la gestión pública. También se ven deficiencias por el lado de la demanda de participación, pues encontramos a una sociedad civil desarticulada y con organizaciones y liderazgos débiles.

Como se desprende de la información presentada, es claro que el componente participativo de la descentralización se encuentra en una encrucijada. Si bien el marco normativo, aunque con

limitaciones, abrió las puertas a la participación, es claro que ésta ha avanzado bastante menos de lo esperado. La difícil conformación de los CCR, que fue resultado de la falta de voluntad política del CND que se abstuvo de dar el reglamento de constitución, así como de los propios gobiernos regionales, empieza a parecerse a un parto de los montes, dadas sus debilidades y el desinterés que muestran la mayoría de gobiernos regionales en el rol que les compete.

Esta situación, sumada a la inexistencia de recursos que tiene este organismo, que por ley es parte de la estructura de los gobiernos regionales, está contribuyendo a que los representantes de la sociedad civil se "desinteresen" en participar en una instancia que al parecer es cada vez más, meramente formal, como lo demuestran los problemas de quórum que se observan en Cajamarca, Cusco, Piura y Ucayali. La notoria desvinculación que tiene los representantes de la sociedad civil, de las organizaciones sociales de base, hace más difícil su posición. En la medida que los CCR constituyen el espacio de participación institucionalizada más visible en los gobiernos regionales, su relativa precariedad habla claramente de las dificultades y los límites que tiene la participación en general en el proceso de descentralización en marcha.

### **La transferencia de competencias**

En su diseño, el proceso de descentralización define como una orientación fundamental llevar adelante un proceso gradual para la transferencia de las funciones, programas y recursos del gobierno central a las instancias regionales y

locales. Se trata sin duda de un proceso complejo, ya que se debe buscar un adecuado equilibrio entre la imperiosa necesidad de revertir la enorme concentración de poder que ha caracterizado a la estructura y el funcionamiento de nuestros diversos regímenes políticos, con la también importante necesidad de convertir a este proceso en un instrumento para reducir las profundas desigualdades y hacer más eficiente el acceso de la población a los servicios básicos que le garanticen una mejor calidad de vida.

Para dar solidez a la Reforma, el eje definido es la construcción de capacidades locales y regionales orientadas a mejorar la gestión pública desde el lado de la eficiencia, pero también desde la perspectiva de la transparencia y la participación ciudadana. La forma, los alcances, el sentido que tenga la transferencia y los resultados que se obtenga, sobre las actividades económicas y sociales cotidianas de la población, es un factor de primera importancia para lograr el objetivo de hacer de la construcción de regiones y localidades autónomas una realidad irreversible.

En esta perspectiva, el plan nacional de capacitación presentado por el CND es un intento para enfrentar este desafío pero; es claro que no ha logrado revertir la dispersión existente en el Ejecutivo en lo que se refiere a la oferta formativa, así como la incapacidad de articular redes de colaboración entre las iniciativas estatales con las provenientes de diversos sectores institucionales de la sociedad civil. El plan no ha pasado de propuesta, sin debate alguno entre los gobiernos regionales y locales ni en la sociedad organizada. Este es un tema crí-

tico si tomamos en cuenta que la Ley de Bases de la Descentralización, establece que en la segunda fase, a cumplirse en este año 2004, corresponde iniciar la transferencia de los proyectos especiales del INADE, los programas sociales, así como los activos, las empresas y los proyectos de inversión a los gobiernos regionales y locales.

El sistema de transferencias adolece de problemas de diseño; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que el CND presentará al Consejo de Ministros, a más tardar en marzo de cada año, su propuesta de Plan Anual de Transferencias, es decir, se consagra un modus operandi con un horizonte temporal que no permite analizar, debatir y concertar hacia una visión y un ordenamiento de las transferencias por lo menos con una perspectiva de mediano plazo, por lo que cada plan anual conlleva momentos de tensión entre los di-

versos niveles de gobierno, contribuyendo a generar inestabilidad. Otro factor que complica este diseño, es el hecho de que las transferencias se definen luego de haber sido aprobado y estar en pleno proceso de ejecución, el Presupuesto General de la República.

En el 2003 quedaron fuera los activos, las empresas y los proyectos de inversión y se incluyeron solamente tres de los 12 programas del PRONAA<sup>9</sup> (comedores populares, albergues y hogares, y alimentos por trabajo) y dos de FONCODES<sup>10</sup> (construcción y mantenimiento de pequeña infraestructura), además de los programas de ORDESUR<sup>11</sup>, los proyectos de infraestructura social y productiva del Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PROVIAS Rural, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como determinados proyectos de PRONAMACHS<sup>12</sup>.

#### Programas y Proyectos transferidos hasta diciembre del 2003

Programa	Gobiernos Regionales	Gobiernos Provinciales	Gobiernos Distritales	Nuevos Soles
PROVIAS Rural	4			300.819
PRONAA		67		6.153.267
FONCODES			241	46.158.110
ORDESUR			291	18.825.845
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>67</b>	<b>270</b>	<b>71.437.941</b>

FUENTE: DS 088-PCM-2003

- 9 Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.
- 10 Fondo de Compensación para el Desarrollo, encargado de proyectos de lucha contra la pobreza.
- 11 Organismo de Emergencia del Sur, creado en 2001, con ocasión del sismo que afectó principalmente a los Departamentos de Arequipa y Moquegua, al sur del Perú.
- 12 Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos. Instancia encargada de la preservación de las fuentes de agua, cuencas y de la sostenibilidad de los suelos en la Sierra Andina.

## La Conducción del proceso

El proceso de descentralización resulta de una sucesión de acuerdos políticos entre el Gobierno y las restantes fuerzas políticas en el Congreso; y el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales. Esto es así por la falta de claridad programática de los actores fundamentales del proceso, por la ausencia de una línea de mando clara en el propio gobierno, así como por la carencia de un adecuado marco institucional para la construcción de consensos y la toma de decisiones estratégicas.

La descentralización del país fue parte de la oferta electoral de todas las fuerzas políticas en las campañas electorales previas a la caída de Fujimori. Sin embargo, ninguna de las fuerzas que se postularon a la conducción del país, tenía formulada una propuesta clara sobre la descentralización, ni cómo conducirla.

El resultado de esta falta de claridad programática se evidencia en la concepción del marco normativo que si bien establece una ruta general para el proceso, deja de lado temas de fondo y precisiones que son imprescindibles para la consolidación de la reforma. La otra característica que se deriva de esta ausencia de norte programático y estratégico es que el proceso está marcado por un permanente conflicto entre diferentes sectores del propio gobierno y con las instancias regionales y locales. Esto que ha sido manejable al inicio es evidente que, superada la etapa de instalación y diseño organizativo, las condiciones para una profundización de la polarización y el conflicto están presentes.

Resulta claro que el proceso avanza sin haber resuelto algunos dilemas fundamentales que se vuelven generadores de conflictos imprevistos. Veamos dos ejemplos que muestran los problemas que ocasiona la ausencia de un norte programático:

a. La indefinición sobre la temporalidad o secuencialidad de las etapas o fases de la descentralización en asuntos vitales, como son la transferencia de los programas sociales y la transferencia de competencias sectoriales, entre otros. Ante esta indefinición se ha creado entre quienes toman las decisiones una suerte de sentido común que asocia etapas con años. Así, si la segunda etapa se inició en el 2003 con la transferencia de proyectos y programas, la tercera debe iniciarse el 2004 y la cuarta el 2005. Queda claro, a la luz de la experiencia, que esa secuencia no existe y que lo que encuentran los diversos actores es el vacío y la improvisación. De hecho, no se inició el 2003 la transferencia de activos, empresas y proyectos de inversión que debía ser parte de la segunda etapa, junto con la de programas sociales y proyectos de inversión. Al mismo tiempo, pareciera inevitable que este año se inicie la transferencia de competencias en educación, prevista para la cuarta etapa, en respuesta al conflicto entre las regiones amazónicas y el Ministerio de Educación en torno al nombramiento de maestros sobre la base de concursos nacionales.

b. El debate en curso, sobre la Ley del Sistema de Acreditaciones, demuestra la inexistencia de definiciones de fondo sobre cuáles deben ser las relaciones entre el Gobierno Central y las regiones y localidades en el mediano y

largo plazo. De un lado, se presenta la figura de un Gobierno que ejerce una permanente tarea de monitoreo y acredita la calidad de la gestión que harán los Gobiernos Regionales de las competencias transferidas. De otro lado, las acreditaciones se entienden como un proceso de autoevaluación permanente asociado a sistemas regionales o locales de control y vigilancia pública y social de la gestión de los gobiernos regionales y locales.

Estos son solamente dos temas no resueltos que están presentes en la coyuntura actual en función del debate sobre normas y procesos pero; no son los únicos. Interesa resaltar que se trata de interrogantes de fondo para las que no hay respuestas establecidas desde quienes conducen el proceso. Lo mismo se puede decir de las fuerzas de oposición, de los actores de la sociedad civil y de las propias elites regionales. Comparten con el partido de gobierno la carencia de una visión estratégica de la reforma descentralista e ingresan al debate de los temas con las mismas deficiencias programáticas. Para darle orientación estratégica y evitar que entre en crisis en cada paso del camino parece indispensable generar un espacio de acuerdo global sobre las interrogantes de fondo que están planteadas.

Al inicio del proceso, esta falta de unidad se reflejaba en la existencia de dos núcleos de poder sobre la descentralización: la Presidencia del Consejo

de Ministros, entidad encargada formalmente de conducir el proceso y que buscó consolidar este rol sobre la base de una alianza con el MEF y la MCLCP, esta última como canal de articulación con la sociedad civil. De otro lado estaba la Secretaria Técnica de la Descentralización en el hoy desaparecido MIPRE<sup>13</sup>, que buscó apoyarse en la estructura de los CTAR<sup>14</sup> para la formulación de los planes y los presupuestos concertados y en su relación con la Comisión de Descentralización del Congreso, así como en su capacidad de iniciativa permanente en la formulación de propuestas sobre temas centrales para el proceso de reforma.

Con la constitución del Consejo Nacional de Descentralización CND en virtud del mandato de la Ley de Bases de la Descentralización, se creó un centro de conducción que, en teoría, debería articular toda la acción del Ejecutivo en este terreno y ser el espacio de negociación y acuerdos con las instancias regionales y locales. Es evidente que más allá de diversas iniciativas que están dentro de su mandato no ha logrado cumplir con ninguno de estos roles y su función de conducción del proceso se ha debilitado en ambas dimensiones. Su debilidad política y la ausencia de una visión clara de cómo llevar adelante la reforma han sido los factores en la base de esta evidente limitación, a más de carecer de fuerza política y de los recursos necesarios para ejercer su rol.

13 Ministerio de la Presidencia, creado en el gobierno de A. Fujimori y encargado de la ejecución de programas y proyectos sociales.

14 Consejo Transitorio de Administración Regional, su actividad concluyó al decretarse la Ley de Descentralización.

Es importante mencionar que a lo largo del proceso, el Ministerio de Economía ha jugado y sigue jugando un rol clave, tanto en el debate de las normas como en la conducción concreta del proceso. En muchos sentidos es la instancia que marca el ritmo y los alcances del proceso, muchas veces al margen y contra la opinión del CND, así como de los gobiernos regionales y locales.

En la actualidad, la fragmentación de la conducción continúa y se refleja en la manera como el CND y el Congreso, el MIMDES y el MEF desde roles específicos se disputan el protagonismo en las grandes definiciones en torno a la

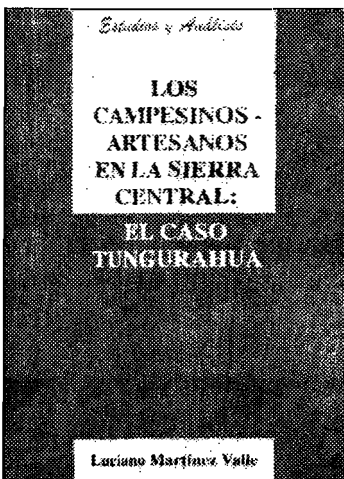
acreditación a las capacidades de gestión de las regiones y las localidades: el CND aliado del MEF propone una estrategia que reserva una importante cuota de poder para el Gobierno Central en el proceso de transferencias, mientras que la Comisión de Descentralización del Congreso se alía con las regiones en torno a un esquema alternativo, que resta iniciativa e injerencia al Gobierno Central. El problema de una real instancia de conducción concertada no es un tema menor dada la complejidad del proceso y el hecho que está en juego la actual conformación y configuración del poder en el país.

## PUBLICACION CAAP

*Estudios y Análisis*

### LOS CAMPESINOS ARTESANOS EN LA SIERRA CENTRAL El caso de Tungurahua

*Luciano Martínez*



La historia de los productores rurales está todavía por hacerse. Existen procesos llenos de iniciativas económicas y sociales innovadoras, que sorprenderán a más de un teórico acostumbrado a mirar la sociedad a través de "modelos" y no de la práctica de los hombres reales.

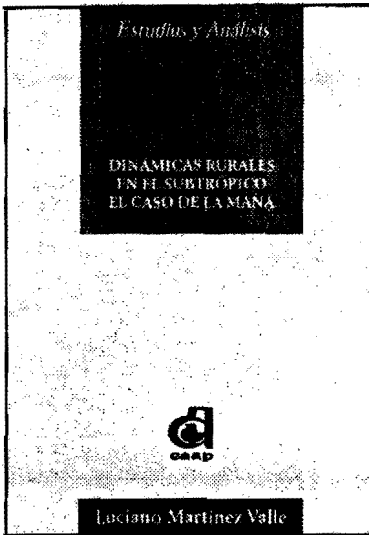


# PUBLICACIÓN Caap

**Serie: Estudios y Análisis**

## **DINÁMICAS RURALES EN EL SUBTRÓPICO**

**Luciano Martínez Valle**



Este nuevo trabajo de L. Martínez, presenta la complejidad de las estrategias de producción de estos sectores que en la mayor parte provienen de colonizaciones internas, sujetas a un dinámico mercado de tierra.

Partiendo de un estudio de caso en La Maná-Cotopaxi, se abordan cuestiones como: la agricultura familiar (en crisis?), las estrategias productivas y de sobrevivencia en sectores de subtrópico, la conformación de urbes-dormitorios tugarizados.

La viabilidad de los clusters productivos, los medianos y pequeños productores y las empresas de agroexportación bananera son otros de los problemas tratados

## **Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana**

**Antonio Romero Reyes\***

*El desarrollo de Lima como ciudad y metrópoli -históricamente hablando- produjo como contrapartida la "periferización" de su entorno inmediato (los conos), lo cual ha tendido a ser más profundo con respecto al resto del país en términos de desarticulación, desigualdades y exclusiones.*

**L**ima Metropolitana es la quinta ciudad más poblada de América Latina después de Sao Paulo, México DF, Buenos Aires, y Río de Janeiro. Se encuentra además entre las treinta ciudades más pobladas del mundo.<sup>1</sup> En términos absolutos, la población de esta metrópolis se ha multiplicado once veces desde los años 40 hasta la actualidad. En términos relativos, la tasa de crecimiento intercensal se volvió fluctuante a partir de 1972 con tendencia a ir disminuyendo, luego del crecimiento explosivo experimentado entre las décadas del cuarenta y setenta.<sup>2</sup>

Lima es una ciudad tan caótica y desordenada que requiere con urgencia un sistema de gestión integral, antes de que se vuelva una ciudad inmanejable.

La llamada cuestión urbana en una ciudad como Lima, a lo largo de las décadas, ha sido entendida como referida exclusivamente al territorio y a lo estrictamente físico, donde el enfoque del desarrollo ha estado ausente. No es casual por eso que una de las ideas más arraigadas en el sentido común, retroalimentada por los eslóganes de campaña de los políticos y aspirantes a ser alcaldes, consiste en afirmar que, para resolver los problemas de la ciudad, se tienen que "hacer obras".

Uno de los retos para la gestión de la ciudad consiste en transitar desde una concepción de ciudad-territorio, como si ésta fuera un objeto estático para lo cual bastará con hacerle arreglos (construir infraestructuras y edificios) y admi-

---

\* Economista peruano, consultor en desarrollo económico local y regional.

1 CELADE (1995) y UNESCO (1995).

2 Entre los dos últimos períodos intercensales (1972-81 y 1981-93) la tasa de crecimiento de la población metropolitana pasó de 3.9 a 2.4%.

nistrarla con normas, hacia otra concepción de ciudad-complejidad. Esta complejidad no es estática, tampoco estable, se halla más bien en proceso de cambios permanentes e imprevisibles. La dimensión del desarrollo, en una ciudad como Lima, está atravesada por dinámicas integradoras pero también de disociación / dislocación; por heterogeneidades y tendencias hacia la mayor fragmentación social.

En suma, se trata de elementos claves que no se pueden ignorar para construir un pensamiento estratégico sobre la ciudad como objeto de intervención.

Si bien la complejidad es multidimensional por definición, el artículo se circunscribe en el ámbito de la economía. Tal como se verá, la economía metropolitana encierra procesos que se articulan e interrelacionan, muchos de los cuales operan hoy en día en función de -o son afectados por- la dinámica de la globalización.

Los procesos y tendencias abordados cubren la década del noventa hasta la actualidad. Algunos de ellos se inscriben además en el desenvolvimiento del ciclo económico de largo plazo de la economía peruana, como el fenómeno de la «tercerización»; otros provienen de situaciones históricas heredadas, como el centralismo del Estado; o se trata de procesos asociados a la condición de subdesarrollo, como la pobreza.

Se empieza con la interpretación de los procesos internos que discurren en los espacios distritales e interdistritales, estableciendo algunas características comunes pero estableciendo también diferencias de grado o intensidad en los procesos. A continuación, se integra lo interno con las fuerzas y tendencias pro-

venientes del entorno, es decir, de lo macro. Lo «macro» está constituido por los procesos de la globalización, los desencadenados por el Estado y las propias tendencias expansivas de la ciudad como totalidad.

De esta manera, la economía de la gran ciudad se configura sobre la base de 6 grandes procesos:

- i) La globalización de la economía metropolitana
- ii) La crisis del centralismo limeño
- iii) El patrón de desarrollo de la ciudad
- iv) El surgimiento y diversificación de economías conales
- v) La concentración y centralización financiera
- vi) La persistencia y el agravamiento de la pobreza urbana.

### Los procesos económicos distritales

Existen procesos con rasgos que son compartidos por casi todos los distritos de la ciudad, pero con diferencias entre sí y a nivel de áreas interdistritales. Así, una tendencia importante es el surgimiento y diversificación de los comercios y servicios en general, identificado como un fenómeno de «tercerización». En el caso de los distritos populares como Comas, Independencia y Villa María del Triunfo, dicha tendencia se podría caracterizar como una «respuesta defensiva» frente al contexto de crisis y recesión de la economía, que estuvo acompañado en los años noventa por políticas de ajuste ortodoxo. Villa El Salvador es un caso especial, pues el crecimiento y diversificación del tercer sector ha ido aparejado con la consolida-

ción del Parque Industrial, es decir, que obedece a sus propias dinámicas internas. Distritos tradicionalmente habitados por sectores medios, como Lince y Barranco, se han especializado como subcentros de servicios sobre todo por determinaciones metropolitanas.

En cambio, los distritos que albergan a estratos socioeconómicos con mayor poder adquisitivo se han visto favorecidos con inversiones del capital comercial que ha creado zonas o cadenas comerciales, perfilando por esta vía una especialización de alcance metropolitana, o por lo menos al nivel de área interdistrital. Al respecto, merecen mencionarse los casos de San Borja y Los Olivos en el cono norte, respectivamente. La Molina, en cambio, ha sufrido una pérdida de importancia relativa en términos de sus grandes establecimientos comerciales, que en parte se explicaría por el desplazamiento de ese capital hacia otros distritos (p. ej. el centro comercial de San Miguel o el Jockey Plaza en Surco).

En términos de las actividades productivas, las tendencias que destacan se dan en los conos. Nos referimos al crecimiento, aunque no necesariamente desarrollo, de las pequeñas y micro empresas (Pymes) lo cual, sin embargo, se ha producido de manera bastante desordenada y no necesariamente responde a un patrón de desarrollo local. Los principales rubros productivos de las Pymes están vinculados al consumo, es decir, a la producción de bienes-salario, así como a los servicios y reparaciones. En un modelo básico de reproducción con dos sectores (bienes de capital y bienes de consumo) las Pymes formarían parte del

Sector II de la economía metropolitana, aunque su encadenamiento productivo con las medianas y grandes empresas es débil o inexistente. En Los Olivos se muestra un proceso interesante de articulación de conglomerados al que habría que poner atención, al igual que Comas. Estos dos distritos vienen desempeñando un liderazgo productivo y comercial en el antes denominado cono norte (hoy área interdistrital norte) y que junto con San Martín de Porres, Independencia y el Rímac, han generado un activo circuito de transacciones e intercambios.

En el área sur el proceso económico es bastante diferente ya que el Parque Industrial así como las otras zonas productivas, en Villa El Salvador, han proyectado a este distrito como un polo de desarrollo, al cual no ha podido acoplarse del todo un distrito popular como Villa María del Triunfo. En este último, como también en Cieneguilla, las actividades primarias son importantes (agricultura y ganadería, agricultura urbana, extracción de piedra) en términos de empleo y están estrechamente relacionadas con el medio ambiente y el uso del suelo, aunque manteniendo una relación de conflicto con la renta urbana (sobre todo en Cieneguilla).

Villa El Salvador, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo, así como el núcleo conformado por Comas -Los Olivos -Independencia -San Martín de Porres -Rímac, conforman los espacios urbano-industriales en las áreas interdistritales del sur y norte, respectivamente. Es decir, están en proceso de plena incorporación a la dinámica económica de la metrópoli, por lo que se hace muy

necesaria una intervención deliberadamente orientada tanto a reforzar procesos internos, como a corregir rumbos, lograr posicionamientos y ventajas comparativas frente a los procesos provenientes del entorno.

La «tercerización» que se advierte en las esferas del comercio y los servicios implica asimismo a la ocupación de la fuerza de trabajo que ha quedado fuera de los procesos productivos. Así, en el contexto marcado por la recesión y la carencia de oportunidades laborales en el llamado sector moderno, el subempleo generalizado y el autoempleo forman parte del costo social de oportunidad que ha tenido que pagar la sociedad para ajustar la economía del país y ponerla «en equilibrio». <sup>3</sup> Es una de las herencias dejadas por diez años de neoliberalismo en el país. Es evidente que ese proceso genera y retroalimenta un efecto en cadena sobre las condiciones de vida de la población, ya que sin empleo adecuado y remunerado con justicia distributiva no hay ingresos ni dinero, la demanda es retrotraída a los niveles de subsistencia y, consecuentemente, la pobreza por insatisfacción de las necesidades básicas se expande.

La falencia de las municipalidades en el manejo de sus propias finanzas es otro denominador común. Podría decirse que el presupuesto no alcanza por el

lado de los ingresos; pero, bien examinados, los gastos son muchas veces mal administrados. Por lo general, el presupuesto se gestiona sin metas de ingresos o de déficit. Existe la inercia de gastar lo que se pide al gobierno central, vía transferencias como el FONCOMUN, y no existe una política de inversiones por la estrechez de recursos. La inversión es mayormente entendida como realización de «obras» físicas que se programan o sirven sobre todo para legitimar la imagen del alcalde, o del grupo político que representa. Desde este punto de vista, las instituciones municipales están (auto) limitadas -económicamente hablando- para asumir el liderazgo de los procesos de desarrollo de sus espacios locales/distritales o aun para ejercer el rol de «promotores y gestores del desarrollo» que se pregona en los planes. <sup>4</sup>

El crecimiento y diversificación del llamado «tercer sector» (comercio y servicios) es un patrón generalizado que recorre a toda la metrópolis, y ha venido funcionando como «colchón» social ante la falta de empleo. <sup>5</sup> Muchas economías distritales descansan en los pequeños negocios, mercados y servicios diversos, así como en las actividades de las Pymes, aunque ciertamente no todas tributan ni están necesariamente al día en sus contribuciones. Sin embargo, a

3 En los años 90 el empleo en el sector formal fue «informalizado» como mecanismo privilegiado de reducción de costos de las empresas para hacer competitiva a la economía peruana (Gameró y Humala 2002).

4 «Existe déficit de 50% para inversión en los distritos». El Comercio, Lima, 3 de junio 2002.

5 El tercer sector (o sector terciario) es «el sector que ha sido el de mayor crecimiento en los últimos cuarenta años de nuestra economía y que se ha sustentado en la canalización de la fuerza laboral migrante.» Joseph (1999), p. 44.

nivel de la ciudad, la determinación del perfil comercial de un determinado distrito tiende a responder a las preferencias del gran capital comercial, mientras que el uso predominantemente comercial del espacio (y por ende su organización) está dominado por los centros comerciales y agentes financieros.

El aumento y diversificación del pequeño comercio, en general, se genera por iniciativa individual y responde a distintas estrategias económicas: están orientadas hacia la reproducción familiar, la generación de ingresos, el autoempleo, y en menor medida por la búsqueda de alguna utilidad. Según el tipo de establecimiento y la racionalidad mercantil, el pequeño comercio se vincula con la densidad y la dinámica poblacional de los barrios; o es atraído hacia las zonas de mayor actividad (los centros comerciales), en procura de participar en la captación de la demanda especialmente por alimentos, bienes esenciales o de primera necesidad. Nos referimos, por ejemplo, a las bodegas,<sup>6</sup> panaderías, pollerías, chifas, tiendas de abarrotes, minimarket's, delivery's, farmacias.

### **Globalización de la economía metropolitana**

La globalización ha recibido muchas lecturas. En su dimensión econó-

mica se popularizó la versión de que la globalización consistía en la expansión y diversificación de los mercados,<sup>7</sup> por lo que toda estrategia de desarrollo debía apuntar hacia una inserción exitosa en las corrientes mundiales de comercio, bajo las reglas de los países industrializados (la OMC). En otros términos, y tras las experiencias (en algunos casos traumáticas) de ajuste ortodoxo y reforma del estado de los años 80 y 90, el crecimiento, las exportaciones y la inversión se convirtieron en las principales recetas recomendadas por los organismos internacionales para que países como el Perú transitaran por la senda del desarrollo.

La globalización, sin embargo, ha ampliado la brecha entre ricos y pobres en todo el mundo; también ha modificado profundamente la tradicional heterogeneidad estructural de América Latina (de ahora en adelante la economía de cada país es gobernada en función de los requerimientos e intereses del gran capital, nacional e internacional, privado y estatal, asociados); significa asimismo el predominio que ha adquirido el capital financiero y especulativo sobre las otras formas del capital; al lado de economías competitivas, boyantes y rentables ha reforzado el estancamiento o el subdesarrollo de otros sectores, así como procesos de pauperización, subempleo masivo y autoempleo.

6 La bodega es el negocio "más extendido" de la ciudad. Según el «Directorio de Negocios de Lima Metropolitana 2000», del INEI, existen más de 60,000 bodegas que representan el 19% de todos los negocios; y alrededor de la tercera parte de las bodegas (29.8%) están en el Área Norte. APOYO Opinión y Mercado (s/f), p. 6 y 22.

7 Idea íntimamente asociada a la interpretación microeconómica del fenómeno en sus comienzos, surgida de Théodore Lewit, «The Globalization of Markets», *Harvard Business Review*, June 1983. Citado de Dávalos (2001).

La economía peruana fue globalizada en los años 90, principalmente mediante incentivos a la inversión extranjera, concesiones, venta de empresas públicas, liberación del comercio exterior, y manejo de la tasa de interés y del tipo de cambio para la atracción de flujos de capital. En el período 1991-1997 se privatizaron 147 empresas por un valor aproximado de USD 7.6 miles de millones, de los cuales 43.5% de las empresas privatizadas representando el 67% del valor de venta se encuentran en Lima Metropolitana (González de Olarte 2000). En este contexto, la política macroeconómica fue utilizada como el instrumento por excelencia para realizar las grandes transformaciones que experimentó la economía peruana.

En Lima Metropolitana la globalización ha impactado significativamente, generando o agravando una estructura de producción-empleo segmentada y desarticulada. En los estratos más desarrollados, solo pequeños grupos y núcleos económicos se hallan altamente internacionalizados por su vinculación con las grandes firmas, como las empresas del Grupo Romero, o las empresas de los grandes yacimientos mineros con sede en la capital, que cuentan con una gran capacidad de influencia para direccionar determinadas políticas públicas o instrumentos de la gestión macroeconómica. Otro segmento productivo, como los liderados por los grupos de exportación no tradicional (entre ellas la agroexportación), busca insertarse competitivamente requiriéndole al Estado determinadas políticas de promoción.

Como tercer segmento están aquellas empresas que producen para el

mercado interno y tienen que competir con las importaciones o filiales de compañías extranjeras, para las cuales resulta de vital importancia el manejo del ciclo económico por los instrumentos de política keynesiana (políticas fiscal y monetaria), aunque estas políticas se diseñan y orientan en función primordialmente de los compromisos externos (léase: acuerdos suscritos con el FMI-Banco Mundial).

El último sustrato empresarial, si se puede decir así, está conformado por 170,000 pequeñas y micro empresas (Pymes) que emplean alrededor de las tres cuartas partes de la fuerza laboral o PEA, y contribuyen a generar el 40% del PBI, según las estimaciones del ex-ministro Fernando Villarán (1998, p. 30 y 68). Constituyen el verdadero mundo del trabajo (en el sentido clásico) en el Perú actual. Sus posibilidades de desarrollo y consolidación dependen fuertemente de políticas de promoción sostenidas, lo cual requiere necesariamente de determinados tipos de intervención, p. ej., para hacerlos accesibles al mercado del crédito o abaratar el costo del dinero.

La ciudad de Lima a través de su «centro triangular» (ver más adelante) es la correa de transmisión de los procesos globales hacia el interior del país, pues desde Lima se organizan las decisiones y se canalizan los flujos de inversión, en coordinación con los centros de poder económico internacionales.

Con respecto a las tendencias mundiales Lima enfrenta, en los próximos años, un gran reto como ciudad o región. El «éxito» que obtenga tendrá mucho que ver, de un lado, con la forma

como logre incorporar a su propia periferia (los conos) formando un sistema económico integrado, y, de otro, con el tipo de relaciones que mantenga con las regiones del interior del país, que pueden ser de complementariedad o de permanente conflicto.<sup>8</sup>

### El centralismo limeño

La globalización no ha modificado el patrón centralista de desarrollo del país. En el marco de la descentralización en curso, se descentralizan funciones, atribuciones y recursos insuficientes del presupuesto público desde el gobierno central hacia las municipalidades, gobiernos locales y regionales; pero existen decisiones y recursos de carácter estratégico que el Estado central se reserva para sí y que por tanto no están en discusión, como las políticas macroeconómica, de defensa y exterior.<sup>9</sup>

En el Perú, al iniciarse la década de los 90, la economía, la sociedad y el Estado atravesaban por una crisis general de su desarrollo, así como por una crisis de reproducción de las bases materiales y condiciones de vida de la mayoría de la población.<sup>10</sup> En el transcurso de la misma, el desempeño macroeconómico del país estuvo signado por cambios cíclicos abruptos, más que por la regularidad o el crecimiento sostenido. Dicho desempeño estuvo fuertemente influenciado por políticas de ajuste y *choques externos* (como el fenómeno de El Niño, las crisis asiática y rusa). Sin embargo, lo acontecido con la economía peruana fue también el producto de lo ocurrido con la economía metropolitana de Lima, por la concentración de los capitales y la centralización de las decisiones institucionales para el desarrollo.

De esta manera, la crisis del desarrollo en el país está asociada con el progresivo agotamiento del patrón «primario exportador semi-industrial y dependiente», sustentado en el «centralismo limeño» y el «Estado centralista». Este ha sido el «modelo» predominante y realmente existente de desarrollo en los aspectos social, económico, espacial y político que aún mantiene el capitalismo en el Perú.

La crisis económica fue tan profunda y permanente en el tiempo que remeció la estructura de relaciones entre los grupos, sectores y clases sociales; provocó la crisis institucional del Estado y de los partidos políticos respecto de la demanda de necesidades insatisfechas, provenientes del *desborde social*; afectó la inserción del país en la economía in-

8 Incorporar la periferia al desarrollo de Lima, al menos en términos de integración del espacio urbano, ya es una necesidad reconocida por autoridades y especialistas. Cf. «Los grandes retos de Lima», suplemento Construir de El Comercio, 7 de mayo 2003.

9 En el 2002 los acontecimientos políticos en torno de las decisiones que determinaron la privatización de los puertos, aeropuertos y empresas públicas de servicios, permitieron apreciar cuáles son los límites de la descentralización.

10 Acerca de la crisis de reproducción en la economía y sociedad peruanas véase: Franco (1989), p. 17-28 y Romero (1989), p. 19-24. Figueroa (1991), p. 173-193 relaciona el problema de la reproducción con el «problema distributivo».



ternacional en función de los compromisos de pago de la deuda externa; así como agravó el problema regional expresado en el centralismo limeño y las desigualdades de desarrollo entre espacios urbanos y rurales.

Desde la óptica regional, la crisis de la economía peruana ha significado tres cosas: 1) Crisis del patrón de acumulación cifrado en las exportaciones primarias y en la industrialización dependiente; 2) Crisis del Estado central y 3) Crisis del modelo urbano-industrial asentado en Lima. Esta triple crisis tiene también una dimensión institucional reflejada por el centralismo, entendido como un determinado estilo de gestión y sistema de decisiones.

Surge entonces la cuestión de si la descentralización del tipo que es promovida desde las esferas del poder central, será generadora de desarrollo en las regiones o de potenciales conflictos regionalistas con Lima. En la hipótesis de un escenario de descentralización que no genere desarrollo en los espacios locales, ni tampoco en las provincias y regiones, las desigualdades entre Lima y el resto del país tenderían a profundizarse.<sup>11</sup> En el caso de Lima, el llamado centro triangular que se examina a continuación (verdadero *quid pro quo* del centralismo) distará de ser transformado sustancialmente lo cual, como expresión de ello, se podrá apreciar en el reforzamiento de los vértices del poder

que manejan el país y que están comandados por las élites tecnocráticas y económico-financieras, los grupos de poder y -por supuesto- la clase política.

### Patrón de desarrollo económico de la ciudad

La expansión de Lima Metropolitana, en términos de sus actividades económicas, se dio históricamente sobre la base de tres centros o polos de desarrollo (González de Olarte 1992, p. 104): el centro principal de orden político-económico, el financiero-comercial y el industrial.

De esta manera, la economía urbana de Lima ha desarrollado un **centro triangular** cuyos polos denotan al mismo tiempo funciones especializadas:

1. El centro político-económico desde donde se toman las grandes decisiones de desarrollo del país (sede del gobierno central, poderes legislativo y judicial, ministerios, banco central).

2. El centro comercial e industrial del Callao (fábricas, puerto y aeropuerto) que vincula al país con el resto del mundo.

3. El centro financiero comercial de San Isidro-Miraflores donde se hallan los bancos privados, financieras, seguros, grandes centros comerciales y firmas consultoras.

En términos económicos este centro triangular es un espacio altamente inte-

11 González de Olarte (2000), p. 103-104, postula que diez años de ajuste neoliberal han llevado a la economía peruana hacia una «centralización perversa» que refuerza, sin corregir, el sistema centro-periferia existente entre Lima y las regiones del país.

grado, pero está además concentrado y globalizado.<sup>12</sup> En términos políticos es un espacio centralizado, pues las grandes decisiones que determinan el rumbo del país se toman allí, siendo también la sede de los principales grupos económicos, así como de la clase empresarial, la tecnocracia y la clase política.

Los centros señalados se hallan conectados transversalmente (por la vía del ferrocarril) y longitudinalmente (por las principales avenidas), generando un espacio de forma triangular. Están asimismo interconectados por las modernas tecnologías de comunicación e información, por lo que el centro triangular es un espacio integrado aunque dista de poder ser asimilado al concepto de «ciudad red global», sobre todo por la desarticulación con las provincias adyacentes y con el resto del país.<sup>13</sup> En cambio, la desarticulación con su periferia inmediata (los conos) permite reconocer la existencia de una «ciudad dual» (Borja y Castells 1999, p. 64-66). En cambio, considerando su grado de concentración y centralización, Lima entra en la categoría de megaciudad por concentrar en su territorio funciones de dirección, producción y gestión; poder polí-

tico; control de medios de comunicación; creación/difusión de símbolos y mensajes.<sup>14</sup>

A partir de dichos centros o polos se fueron estableciendo ejes complementarios en torno a los cuales se ha ido dando la expansión urbana (viviendas, actividades comerciales y de servicios), en función a su vez de la distribución de ingresos, el rol central de los espacios y la propia dinámica del capital en sus distintas formas (comercial, financiero, industrial, inmobiliario). Así, por ejemplo, San Isidro se ha consolidado como el centro financiero de la capital, mientras que en el transcurso de los noventa han ido apareciendo nuevos ejes comerciales como el ubicado a lo largo de la Av. La Marina en el distrito de San Miguel.

El centro triangular alberga la mayor parte de la industria manufacturera, el comercio y la banca, así como el empleo productivo del país. El hecho de que allí están centralizadas las decisiones económico-financieras, el grueso de la institucionalidad y de los poderes públicos, le otorgan aun una mayor centralidad. Debido a ello es el espacio que comanda y direcciona el desarrollo de actividades económicas, las economías

12 En Lima Metropolitana "vive actualmente el 32% de la población total, se produce el 44% del PBI, el 55.4% de la producción industrial y el 57.7% del comercio. Tiene el 37% de la fuerza laboral, el 50% del ingreso nacional, el 83% de las colocaciones bancarias, el 85% de la recaudación tributaria, el 55% del gasto público y el 40.4% del producto bruto gubernamental". González de Olarte (2000), p. 12.

13 "...a diferencia de las megaciudades en la modernidad o las megaciudades globales, Lima no es un centro articulador del desarrollo para el interior del país ni para los países vecinos". Joseph (1999), p. 57.

14 Las megaciudades "también son receptáculos de inmensos sectores de la población que luchan por sobrevivir" Borja y Castells (1999). p. 50-52

de escala y de aglomeración, pero también el movimiento comercial y financiero, tanto de Lima como del país.

El poder económico y financiero está concentrado de manera tal que los 18 grupos económicos más importantes tienen su sede en la capital y, más aún, se hallan repartidos alrededor de los referidos centros. El espacio de reproducción de ese poder se halla al interior del espacio metropolitano, pero también lo es a escala nacional e internacional. Hoy en día la economía peruana, y por tanto la de la metrópolis, está liderada y dominada por grandes grupos económicos, que han mantenido distintos acercamientos a los gobiernos (mediante lobbies, alianzas o acuerdos de poder) u obtenido ventajas de las políticas económicas (Vásquez 2001).

La acumulación de excedentes, facilitados por el programa de ajuste estructural neoliberal, permitió al sector privado moderno expandirse a través de la relocalización empresarial y la inversión de capital en nuevos espacios. Es bajo estas circunstancias que una em-

presa como Telefónica del Perú, con ventas que sobrepasan los 1,500 millones de dólares,<sup>15</sup> ha podido conquistar rápidamente el primer lugar en el ranking de empresas con mayores ingresos y utilidades,<sup>16</sup> gracias al monopolio que detenta en el sector de las comunicaciones y en virtud de las facilidades contractuales que le otorgó el régimen de Fujimori.

Las nuevas inversiones están transformando aceleradamente el paisaje urbano de la metrópolis, haciendo que la ciudad esté experimentando -a diferencia de las pasadas décadas- un crecimiento sin industrialización que descansa en la expansión de grandes centros comerciales, el desarrollo de los servicios vinculados al turismo como hoteles y restaurantes, y el aumento de la competencia de la intermediación financiera hasta en los espacios conales; lo cual ya fue advertido como proceso global por investigadores de la cuestión regional en el país como Efraín González.<sup>17</sup> Como indicadores de lo que se acaba de señalar constan la aparición

15 **The Top 10,000 Companies At The Start Of The 21st. Century.** Perú: Top Publications S.A.C., 2001.

16 Instituto Cuánto, **Perú en números 2000**, p. 951, 958, 960 y 967; **Perú en números 2001**, p. 950 y 958. En el 2000 esa empresa dobló en utilidades y patrimonio, y triplicó en activos fijos, a la Southern que era la segunda empresa en el ranking, según los estados financieros ajustados al 30 de septiembre.

17 "La novedad es que el centro se está fortaleciendo, gracias al incremento de los servicios o sectores no transables, sin industrializarse más e independizándose de la periferia en diferentes grados, debido a la mayor disponibilidad de divisas provenientes del incremento de las exportaciones y del ingreso de capitales extranjeros. En cambio, la periferia tiene menor dinamismo relativo debido a que la gran minería exportadora sigue sin generar eslabonamientos regionales, ya que el ajuste estructural no tiene políticas sectoriales capaces de promover la agricultura, la agroindustria y la industria en las diversas regiones." González de Olarte (2000), p. 104.

del Jockey Plaza, Plaza San Miguel y centros comerciales en el mismo Miraflores, así como la consolidación de San Isidro y el centro de Lima como los polos financieros del país.

Las decisiones privadas de invertir en actividades comerciales y servicios han privilegiado primero los espacios donde están concentrados los estratos socio-económicos altos (A y B), pero en los últimos años los flujos de inversión más importantes se están desplazando hacia los conos. Existen entonces procesos de (re)localización de los capitales que buscan nuevos espacios en la ciudad o en las fronteras de la expansión urbana. El caso del cono norte es una muestra de ello, donde en años recientes se han instalado empresas como Santa Isabel, Metro y el Mega Plaza. Estas ya forman parte de la economía del área cuyo impacto está aún pendiente de ser evaluado, aunque el comercio local se ha visto de hecho afectado.

En el área sur las inversiones más significativas se vienen produciendo en Lurín y Pachacamac. En estos distritos se han asignado determinadas zonas para la instalación de industrias, agroindustrias o centros comerciales de envergadura. Así, p. ej., en el kilómetro 40 de la antigua Panamericana Sur, se encuentra el Centro Industrial Las Praderas de Lurín, un moderno complejo para la instalación de fábricas con producción a escala. Las instalaciones en este centro forman parte de la zona industrial del distrito, que cuenta con 300 has. de extensión.

Con relación al capital inmobiliario, prácticamente todo el territorio de la cuenca de Lurín, incluyendo a Ciene-

guilla y la zona costera, aun hasta los balnearios del sur, es objeto del interés de grandes empresas y grupos vinculados al negocio inmobiliario. Empresas como GREMCO tienen un proyecto urbanístico habitacional para 30,000 habitantes; Inversiones Centenario S.A. planea construir una ciudad satélite que abarca terrenos en Lurín, San Bartolo y Lúcumo. El grupo Delgado Parker tiene proyectado un centro residencial y comercial en la faja costera de Lurín; la Universidad del Pacífico y el Colegio San Agustín han comprado terrenos para levantar sus futuros centros de estudio.

Lima apunta asimismo a convertirse en una ciudad atractiva para el turismo; en todo caso, se quiere reforzar este perfil como una ventaja comparativa, constituyéndose en un potencial nicho de mercado para los inversionistas. La mayoría de extranjeros que visitan el país lo hacen a través de la capital y utilizando mayormente la vía aérea, aunque no por ello es la ciudad más visitada. A nivel nacional, el flujo de extranjeros con pasaporte en el 2000 duplicó al de 1994, con una tendencia a seguir creciendo, y el ingreso de divisas fue casi triplicado en igual período: de \$ 331 millones en 1994 el turismo dejó \$ 911 millones en el 2000. Por el principal terminal aéreo llegó el 70% de los visitantes y el principal motivo para el 82.7% en 1999 fue el turismo. Para este mismo año, el 78.4% de los extranjeros estaban comprendidos entre los 21 y 60 años de edad; el alojamiento, la comida, la compra de artesanías, el transporte aéreo interno y las visitas turísticas se encuentran entre los principales rubros de gasto diario por

persona. En el departamento de Lima se concentra cerca del 47% de la capacidad instalada de hospedaje del país (año: 1999) y, de 49 hoteles de 4 y 5 estrellas, las cuatro quintas partes se hallan en la capital (año: 2000).<sup>18</sup>

### **Surgimiento y diversificación de economías conales**

El desarrollo de Lima como ciudad y metrópolis -históricamente hablando- produjo como contrapartida la "periferización" de su entorno inmediato (los conos), lo cual ha tendido a ser más profundo con respecto al resto del país en términos de desarticulación, desigualdades y exclusiones.<sup>19</sup>

La dinámica del centro triangular ha ido generando economías conales así como pequeños emporios dentro de su espacio. Por ejemplo Gamarra, en el distrito de La Victoria, es un conglomerado de Pymes donde están comprendidos 14,000 microempresarios con un movimiento comercial de 800 millones de dólares en ventas al año (cifras de 1999). Otros conglomerados igualmente importantes son los de Tacora (también en La Victoria) y Paruro en el centro de Lima. En el primero han surgido talleres metalmecánicos y pequeñas fundiciones de chatarra, incluyendo el comercio de estos productos; el segundo es conocido por la oferta de servicios electrónicos, así como por la reparación

y compra-venta de electrodomésticos.

Las economías urbanas periféricas, que se ubican en los "conos" (Norte, Sur y Este) de la ciudad, surgieron y se desarrollaron en torno de la centralidad destacada anteriormente. En tanto que espacios económicos, se reconoce como distritos más representativos -y emblemáticos- a Los Olivos, Villa El Salvador y Vitarte, respectivamente. Sin embargo, cada uno de los conos, representado por estos distritos, muestra marcadas diferencias si se los compara mediante indicadores como la productividad del trabajo, el valor agregado y la densidad de capital.

La expansión urbana hacia los conos produjo asimismo la aparición de otros centros y dotaciones de servicios, como en el eje comercial sobre la Av. Túpac Amaru en el cono norte, sobre el eje comercial en el distrito de San Juan Miraflores en el cono Sur, fortalecido por el Parque Industrial de Villa El Salvador; y el Mercado Mayorista de Santa Anita en el cono Este. Sin embargo, estas dinámicas responden sobre todo a las tendencias metropolitanas, sin que generen articulaciones económicas interdistritales. Algunos distritos de los conos han sacado ventajas relativas sobre otros, mediante determinadas especializaciones productivas, lo cual responde más bien a un patrón de competencia para ganar mercado, en lugar de una necesaria relación de complementariedad.

18 Instituto Cuánto, *Perú en números 2001*, p. 1090, 1092, 1106-1108 y 1112.

19 Proceso histórico que se asemeja (en todo caso, reproduce) los mismos patrones que dieron lugar a la formación del sistema centro-periferia entre los países, o a la moderna «economía-mundo-capitalista» (Wallerstein).

Las economías conales descansan en emprendimientos económicos locales, entendidos básicamente como micro y pequeñas empresas, existentes en todos los conos de la ciudad.

Puede decirse que el Perú, en términos de sus actividades productivas, es un país de Pymes: constituyen el 98% de todas las empresas en el país y absorben las tres cuartas partes del empleo. En Lima se halla el 36% de esos establecimientos que reúnen al 46% del personal ocupado, con abrumadora preponderancia de las microempresas.<sup>20</sup>

Si bien los emprendimientos económicos locales surgieron y se diversificaron en base al esfuerzo propio y a relaciones de cooperación, reciprocidad y ayuda mutua, apoyándose en el intercambio / prestaciones de trabajo familiar o las relaciones de parentesco, casi ya han alcanzado el límite de su desarrollo.<sup>21</sup> Hoy enfrentan una serie de condicionantes externas provenientes del entorno, donde resaltan la recesión existente en el país, la depresión del mercado interno, el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares, la rigidez de las políticas macroeconómicas (control del gasto esta-

tal), competencia de las importaciones, así como la influencia arrolladora de la globalización.

En otros términos, las Pymes ya no pueden desarrollarse aisladamente, requieren de estrategias específicas y *ad hoc* provenientes no solo del Estado, para que dejen de ser en su mayoría actividades de sobrevivencia, ganen en competitividad y se articulen a procesos de desarrollo tanto locales como regionales, a nivel nacional e internacional.

### Concentración y centralización financiera

Históricamente Lima ha concentrado, y aun controlado, el movimiento de capital-dinero en el país; pero cuando se examina la distribución a su interior se observan diferencias notorias. En términos del stock promedio acumulado, en el período 1970-1994, la provincia de Lima recibió casi el 80% de las colocaciones mientras que acaparó el 75% de los depósitos a nivel nacional, en soles constantes de 1990<sup>22</sup>.

Lo que explica la gran concentración y centralización del capital-dinero, y su reparto desigual, es justamente la

20 Villarán (1998), p. 70 y 88. "En total, la microempresa, definida como la unidad económica que emplea de 1 a 9 personas (incluyendo al propietario y sus familiares) representa el 99% del total de empresas en Lima Metropolitana y genera el 91.6% del empleo" (p. 84).

21 "Paradójicamente, con la apertura de la economía y la ampliación del mercado, cuando lo que había sido su hábitat natural (el mercado competitivo) se generaliza y se vuelve oficial, las exigencias que tiene que afrontar la pequeña empresa crecen exponencialmente. Ahora sus mercados se ven inundados de productos importados que amplían las opciones de los consumidores. Por su parte, las empresas extranjeras (y crecientemente las nacionales) habiendo copado los sectores socioeconómicos A y B, se lanzan a la captura de la clase media y de los pobres." (op. cit., p. 32).

22 Schuldt (1997), cuadro N° 9, p. 237.

presencia de los dos principales centros de poder económico-financiero del país que son Lima y San Isidro, al interior del eje Lima-Miraflores. Es así como el Área central, y el eje Lima-Miraflores dentro de él, son los que mayores depósitos aportan (86% y 77% respectivamente) pero también concentran el grueso de las colocaciones.

Siguiendo el criterio del stock promedio acumulado, en soles de 1990, en el lapso de tres años (1997-1999) la provincia de Lima aportó a la banca comercial el 81% por concepto de depósitos a la vista, depósitos a plazo y depósitos de ahorro; en tanto que recibió 79.6% de las colocaciones.<sup>23</sup>

Como consecuencia de la centralización del sistema bancario, la distribución de los depósitos y colocaciones revela una extrema concentración y desigualdad. En función de las jurisdicciones político administrativas, el Departamento de Lima es el mayor beneficiario del funcionamiento de este sistema, pero dentro de él y sucesivamente la provincia de Lima, los distritos centrales, el Eje Lima-Miraflores y finalmente los dos principales centros de decisión económica y financiera.

El capital bancario en el país opera en términos de una «causación circular-acumulativa»;<sup>24</sup> es decir, el sistema bancario y financiero privado funciona y se reproduce succionando recursos de los espacios relativamente más débiles

para colocarlos en los más fuertes o (potencialmente) rentables, incluyendo en estos últimos a los mercados financieros internacionales, independientemente de las condiciones socio-económicas en que se desarrollan los primeros (lo cual implica que el sistema es cerrado y auto referencial), pues la finalidad última es la valorización y el crecimiento incesante del capital-dinero.

En cambio, debido justamente a su concentración y centralización, este capital está expuesto a situaciones que podrían conducir a una crisis en cadena del sistema financiero, provenientes sea de choques externos (crisis asiática, rusa, mexicana, etc.), sea de dificultades fiscales; que llegan a afectar gravemente el sistema económico, poniendo en riesgo a los ahorristas y depositantes, con el riesgo además de obligarse el Estado a intervenir sobre los dineros de todos (recuérdese el «corralito» argentino en el 2001 y la caída del gobierno centrista de De la Rúa).

### **Persistencia y agravamiento de la pobreza urbana**

La pobreza está estrechamente asociada con el desigual reparto de la riqueza y los diferenciales de ingreso los cuales, a su vez, son inherentes al patrón de desarrollo y acumulación entre centro y periferia. Un estudio (APOYO 2003),<sup>25</sup> realizado en las principales

23 Calculado de Perú en números 2000, cuadros 31.35 y 31.36.

24 Concepto tomado Schuldt (1997) p. 233, que proviene del economista sueco Gunnar Myrdal.

25 Los resultados de este estudio han sido difundidos bajo el título: «El 36% de hogares se ubican en el nivel socioeconómico D». El Comercio, 3 de septiembre 2003.

ciudades del país (Gran Lima, Arequipa, Trujillo, Cusco, Piura, Huancayo) destaca que el 2% de los hogares correspondientes al estrato más alto de la pirámide (Nivel Socio-Económico A) está concentrado en Lima Metropolitana.

La pobreza urbana convive entonces con el centralismo y, más aún, es uno de sus principales productos. La pobreza urbana es ahora una parte sustancial de la pobreza en el Perú moderno, tanto que algunos especialistas la han considerado como una de las consecuencias de la llamada *crisis de la distribución*, en el entendido de una crisis de reproducción social que se caracteriza por la baja absorción de empleo productivo por el sector moderno capitalista, la elevada proporción del autoempleo en la fuerza laboral y una participación reducida del salario en el ingreso nacional (Figueroa 1991).

La pobreza urbana en Lima se expande desde el centro hacia la periferia, es decir, desde los distritos centrales hacia los conos, donde se hallan también las zonas de expansión urbana. De los 17 distritos con mayor pobreza urbana en la provincia de Lima, doce de ellos están ubicados en los conos y, de los 5 distritos más pobres, dos están en el cono sur, uno en el cono norte y dos en el cono este.

Entre 1997 y el 2000 el número total de pobres en la metrópolis se elevó a 1,183,735 personas, lo cual significó un incremento de su incidencia del 53% para el período; mientras que al nivel de las áreas urbanas del país fue del orden

del 75%.<sup>26</sup> Los pobres en la capital son alrededor de la tercera parte (32%) de la población que en la actualidad supera los 7 millones de habitantes. Del total de pobres en Lima Metropolitana el 92.8% son pobres no extremos mientras que el 7.2% se debate en la pobreza extrema.<sup>27</sup>

En la provincia de Lima cerca del 80% de la población pobre vive en los llamados «conos». Villa El Salvador es el distrito más pobre del cono Sur, Comas lo es del cono Norte y San Juan de Lurigancho es el más pobre en el cono Este.

En el espacio urbano la pobreza genera una masa de población muy móvil y flotante que, recorriendo la ciudad y cambiando fácilmente de actividad, ocupa los espacios públicos disponibles: negocios callejeros (kioscos), ambulantes, mendicidad, modalidades de autoempleo precario (impiadores de carros, cuidadores, «artistas populares»), vendedores de dulces y baratijas en el transporte público, etc. Los distritos de Lima, y en particular los más céntricos, son lugares de tránsito o de destino de los pobres -que mayormente habitan en los conos de la ciudad- en busca de ingresos, dentro de los cuales están por supuesto los niños y adolescentes de ambos sexos.

Las políticas económicas ortodoxas, aun cuando logran reducir la inflación, propenden a privilegiar el ajuste del déficit fiscal y el pago de la deuda externa, al costo de contraer el empleo productivo (sustento de toda reactivación de la

26 Herrera (2001), cuadro N° 12, p. 35.

27 Herrera, (2002), p. 134.



oferta) y comprimir el gasto público social (que implica transferencia de recursos y derechos hacia los trabajadores y con ello un fortalecimiento de sus ingresos reales). Esta situación mantiene a la economía y a la sociedad peruanas en una «trampa distributiva».<sup>28</sup>

Hablar de centro y periferia en este contexto equivale a plantear un problema de integración, de naturaleza estructural, entre los diferentes espacios de la ciudad (y no solo como una cuestión urbana en el sentido clásico). La cuestión, por tanto, ya no consiste únicamente en resolver la falta de cobertura en la atención de servicios esenciales para la mayor parte de la población, o de mejorar su calidad. Como sostienen Borja y Castells (1999, p.363) la cuestión se presenta hoy en día a «otra escala». En dos palabras, consiste en «hacer ciudad».

En 1997 se hubiera necesitado transferir directamente a los pobres de Lima 320.3 millones de nuevos soles para resarcirlos de su pobreza por subconsumo («déficit de pobreza»). Dicha suma correspondía aproximadamente a la compra de 8 aviones usados de combate MIG-29. En términos agregados, el 85% de los hogares limeños se hallaba debajo de los estándares mínimos de consumo de alimentos, unos más que otros, lo que refleja desigualdad en el acceso a la canasta básica e inequidad de ingresos. La realidad es de que la mayoría de la población de la metrópolis -y por exten-

sión la del país- es pobre por estar mal alimentada, lo que eleva la cuestión a una dimensión mayor: la del desarrollo.

Planteando el asunto en términos del desarrollo, la solución no descansa solamente en donaciones de alimentos o en esperar a que los supuestos frutos del crecimiento económico, guiado por el principio discutible de la infalibilidad del mercado, «chorree» (*trickle down*) sobre la sociedad. Se requiere una mixtura de políticas, comenzando por políticas económicas redistributivas en combinación con políticas sociales no asistenciales, junto con un replanteamiento del rol que el Estado ha venido manteniendo en estas áreas de intervención.

Es indudable que la pobreza en Lima se imbrica con la pobreza en el país. Desde este punto de vista, las opciones conciernen al nivel de política de Estado; por ejemplo: ¿cómo se puede financiar el déficit de pobreza? Una de las premisas consistiría en que, p. ej., asegurando los requerimientos mínimos de alimentación a la población de escasos recursos, se coadyuva a la formación de capital humano. Al respecto, y operando bajo un escenario con dificultades externas para el país, una posible opción sería la implementación de políticas fiscales activas vía impuestos sobre la propiedad, riqueza e ingresos de los sectores más pudientes y acomodados de la sociedad,<sup>29</sup> que permitirían redis-

28. Para los economistas neoliberales: «No existe nada parecido a una crisis distributiva; solo hay crisis fiscal y crisis de balanza de pagos. Para esta teoría, en suma, la sociedad opera como si la tolerancia social a la desigualdad fuera ilimitada. En el caso del Perú, esta teoría ha demostrado ser empíricamente falsa». Figueroa (1993), p. 178.

29. Son los sectores medios en quienes ha recaído el peso de los sucesivos ajustes fiscales, hasta el punto que hablar de la «clase media» en el Perú es una exageración.

tribuir ingresos hacia los pobres (dada la ausencia de financiamiento externo) implementando para ello un paquete de instrumentos (gasto público, subsidios, inversión social) con criterios de eficacia-efectividad social y basándose en un conjunto de prioridades.<sup>30</sup>

### Los retos para la gestión de una mega ciudad desde la economía

Debido a la naturaleza y grado de complejidad de los procesos económicos de la ciudad, las estrategias de desarrollo deberán apuntar a un conjunto de condiciones para el logro de una economía metropolitana integrada, lo cual implica trabajar a varios niveles, básicamente:

- 1) Al nivel del espacio urbano;
- 2) En lo tocante a los flujos y articulaciones;
- 3) En materia de la gestión económica de la ciudad.

Es necesario tener en cuenta que el desarrollo futuro de Lima debe ir acompañado, paralelamente, del desarrollo del interior del país. Esto no depende exclusivamente de la metrópoli sino de políticas y estrategias nacionales de desarrollo, promovidas desde el Estado. Por ejemplo, políticas económicas que

reorienten los patrones de consumo hacia la producción doméstica, especialmente proveniente del campo y de las áreas rurales; creación de mercados de consumo de masas, mediante diversas estrategias convergentes, entre ellas la vinculación y encadenamiento productivo entre las Pymes, de un lado, así como entre estas y las medianas y grandes empresas, de otro.

Toda estrategia debe apuntar al cambio en las condiciones económicas, sociales, políticas e institucionales imperantes que obstaculizan el desarrollo (o perpetúan el subdesarrollo, las desigualdades y la pobreza), creando asimismo otras nuevas orientadas con otros principios (equidad, democracia, sostenibilidad, solidaridad).

Por eso, con el propósito de ir sentando las bases de dinámicas y procesos que contribuyan a la «desperiferización» de los conos y, por tanto, contribuyan a la construcción de una urdimbre económica integrada, las estrategias de desarrollo productivo, desde los espacios locales, deben estar en conjunción con las políticas de desarrollo a nivel metropolitano.

Complementariamente a lo anterior, es importante diseñar estrategias específicas orientadas hacia las Pymes, que son los principales actores económicos en los espacios locales / distritales.

30 "El hecho de que la pobreza en el Perú sea masiva significa que no se puede cerrar la brecha de la pobreza sin dejar de afectar de manera significativa los ingresos de los estratos altos. Pretender que es posible eliminar la pobreza sin modificar significativamente la distribución del ingreso, como muchos lo proponen, es un argumento contradictorio en el Perú actual". Figueroa (1991), p. 190.

## Bibliografía

- APOYO Opinión y Mercado  
(s/f) *Perfiles Zonales de Lima Metropolitana 2002*. Lima.
- APOYO Opinión y Mercado  
2003 *Niveles Socioeconómicos Perú 2003*.
- CELADE  
1995 «América Latina proyecciones de población urbana-rural 1970-2025». Santiago de Chile: *Boletín Demográfico* N° 56.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel  
1999 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 4ta. ed.
- Dávalos, Pablo  
2001 «La Globalización: génesis de un discurso». En: [www.rebelion.org](http://www.rebelion.org) 4 de agosto 2001.
- Figueroa, Adolfo  
1993 *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Figueroa, Adolfo  
1991 «Perú: Distribución de la crisis o crisis de la distribución». En: *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina* (Efraín González de Olarte, comp.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Franco, Carlos  
1989 *El Perú de los 90: un camino posible*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- Herrera, Javier  
2002 *La pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental*. Lima: INEI-IRD.
- Herrera, Javier  
2001 *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú, 1997-2000*. Lima: INEI-CIES-IRD. En: [www.inei.gov.pe](http://www.inei.gov.pe)
- Gamero, Julio y Humala, Ulises  
2002 *Empleo y Microempresa en Lima Metropolitana*. Lima: DESCO.
- González de Olarte, Efraín  
2000 *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP-Consortio de Investigación Económica.
- González de Olarte, Efraín  
1992 *La economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares*. Lima: IEP.
- Joseph, Jaime  
1999 *Lima Megaciudad. Democracia, Desarrollo y Descentralización en Sectores Populares*. Lima: Alternativa - UNRISD.
- Romero, Antonio  
1989 «Economía peruana: crisis, heterodoxia y desestabilización». *Revista Nariz del Diablo*, N° 12. Quito: CIESE.
- Schuldt, Jürgen  
1997 *Dineros alternativos para el desarrollo local*. Lima: Universidad del Pacífico.
- UNESCO  
1995 «Historia de ciudades». París: *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 125.
- Vásquez, Enrique  
2001 *Estrategias de Poder. Grupos económicos en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Villarán, Fernando  
1998 *Riqueza Popular. Pasión y gloria de la pequeña empresa*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú.

# ENTREVISTA

## Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini\*

**E**cuador Debate: El tema de la seguridad en general y específicamente de la seguridad ciudadana se ha convertido de agenda gubernamental; un tema de preocupaciones intelectuales, académicas y por supuesto se ha constituido en centro de análisis-reflexión, donde se conjugan distintos tipos de posturas. La experiencia Argentina es muy novedosa en términos de propuestas. ¿Cuál es la experiencia reciente en este tema desde la construcción de políticas públicas de seguridad?

**Mariano Ciafardini:** En Argentina todo está en proceso de construcción o confección de políticas después de la crisis conocida por todos que tuviera que haber un antes y un después, una interrupción de la vida institucional a partir de la renuncia forzada del Presidente de la Rúa y una explosión popular, mostrando desconfianzas en todas las autoridades en general.

A partir de ahí con el nuevo gobierno se han puesto en marcha una cantidad de empeños, se han reformulado políticas públicas en todas las áreas. Nosotros veníamos ya trabajando desde

antes con un perfil más bajo, no a nivel de una política nacional, pero veníamos haciendo experiencias piloto en áreas geográficas reales y experiencias reales a partir de mi actividad en una dirección dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad. Se llama Dirección de Política Criminal, donde ya veníamos ensayando unos esquemas, unas ideas y unas estrategias y habíamos llegado incluso a darle forma institucional a lo que se llama Plan Nacional de Prevención del Delito. Este plan recién ahora con el nuevo gobierno ha adquirido la dimensión de un plan nacional real.

¿En qué consiste este plan que apunta a redefinir las estrategias de seguridad? Fundamentalmente se podría resumir en dos o tres principios básicos: uno básico es que estamos incluyendo en la discusión y en las prácticas reales de prevención del delito a acciones de desarrollo social concretas. Estamos invirtiendo dinero, planes, programas que son tradicionalmente manejados por los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social; hemos reclamado una parte para acompañar las acciones de todos los ministerios de Desarrollo Social y una

---

\* Subsecretario de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. República Argentina.

estrategia de prevención del delito que es manejada por los Ministerios de Justicia, Seguridad, y por las gobernaciones mediante un paquete de recursos para acciones sociales.

Esto es importante y además por el hecho de que está dando a esa estrategia el mismo rango de las cuestiones directamente vinculadas o tradicionalmente ligados a la seguridad; es decir las estructuras judiciales, policiales, las estrategias policiales, la inteligencia policial, etc. Esto es un dato.

**ED:** Hay una cuestión importante en términos de imagen, por lo menos fuera de Argentina. Se tenía una imagen de que el país no presentaba altos niveles de corrupción, injusticia y de inseguridad. Se concebía una Argentina más bien relativamente estable con este tipo de problemas, de una legitimidad, diría de la justicia, de la policía en el tratamiento de esto. Desde cuándo cambió esta imagen.

**MC:** La década de los noventa fue particularmente trágica para todas las cuestiones de seguridad en Argentina, empezando por el hecho de que entre los años aproximadamente 94 y 97 se cuadruplicó y quintuplicó la cantidad de hechos delictivos, sobre todo delitos contra la propiedad. Lo que aumentó la violencia en los hechos delictivos y empezó a aparecer una gran vinculación de sectores policiales con algunos hechos delictivos graves. Hizo explosión a fines del gobierno de Menem y justamente ésta fue una bandera de la alianza, la lucha contra la corrupción. Y ahora últimamente se ha agudizado a partir de que se ha descubierto los primeros meses de gobierno, incluso en los últi-

mos meses de gobierno de transición, la participación directa de sectores policiales en secuestros, en hechos de sangre; es decir, está quedando a la luz la degradación de una organización político policial corrupta, que al no poder actuar, al quedarse anquilosada y atada al pasado en las circunstancias, empezó a producir cada vez más hechos de corrupción que han salido a la luz. Este es el otro tema del Plan de Prevención del Delito, cómo hacer para que las cuestiones de seguridad, que tradicionalmente se delegaban en forma automática a las policías, se manejaban automáticamente, es decir no eran casi cuestiones de gobierno las cuestiones de seguridad, eran cuestiones policiales, cómo hacer para transformar esto y empezar a gobernar políticamente la seguridad que es en última instancia una responsabilidad real del gobierno, una responsabilidad del mandato popular. Las campañas políticas generalmente se hacen diciendo que se va a terminar con los problemas de inseguridad pero después resulta que el gobernante que ha prometido durante la campaña delega en la policía algo que él prometió hacerse cargo; cómo hacer en la práctica y esto es lo que estamos transformando, el hecho de que exista un plan que no fue elaborado en la policía sino que fue elaborado en los organismos políticos.

El hecho de la conformación de conducciones del Ministerio de Seguridad y de conducciones directas y reales a la policía está mostrando esta transformación que recién es incipiente, pero que apunta a quitarle a la policía la autonomía política y sobre todo a partir de empezar a quitarle el monopolio de la

información, porque sobre todo a partir de Foucault, ha quedado bien claro que para tener poder real y para tener gobierno real tienes que manejar el conocimiento de la información y esta es una realidad no solo filosófica, sino que es una realidad tangible. Eso lo sabe cualquiera que ejerce un poder, lo primero es saber más que la policía, el gobierno político tiene que saber más que la policía lo que está realmente pasando en la calle para poder gobernar.

**ED:** Podría decirse que en los períodos Menemistas, sobre todo en el segundo, se articuló una especie de gangsterismo político, de mafia política.

**MC:** Sí, yo diría que esto es anterior, en todo caso en el período Menemista lo que sucedió es que se agudizó profundamente, pero esto es ya desafortunadamente una tradición de las políticas, no creo que solo de Argentina sino de muchos países, en donde la miseria y la pobreza han permitido clientelismo político, extorsión política en el sentido famoso, aprovechando la desesperación de los sectores marginales, el hecho de ganarse el apoyo a partir de promesas, de beneficios concretos a un sector o a otro y todo esto ha estructurado una forma de hacer política. Y paralelamente no es una forma de financiar una política a partir de negocios ilícitos en algunos casos vinculados con la droga en otros casos vinculados con otros hechos delictivos como robo de automotores, con cualquier otra afluencia de dinero en una convivencia entre sectores corruptos de la policía, sectores políticos corruptos. Todo esto ha estructurado una madeja de corrupción y de clientelismo, que ha deformado el panorama real de la seguridad.

Entonces viene otra cuestión, así como también hay que pasar el gobierno de la seguridad al gobierno político, habría que agregar gobierno político. Inevitablemente es un gobierno interagencial e inevitablemente es un gobierno interjurisdiccional. No puede haber competencias en materia de seguridad, separadas unas de otras de acuerdo a los distintos niveles gubernamental, nacional, estadual, municipal o de un estado contra otro paralelo compitiendo a ver quien le gana al otro sino que, para poder gobernar políticamente la seguridad es necesario construir acuerdos, contratos interjurisdiccionales, intergubernamentales bien detallados o acuerdos firmados y constituir los organismos interjurisdiccionales que los gobiernen y nosotros hemos conformado para trabajar en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense una mesa metropolitana de seguridad en donde están sentadas autoridades de la seguridad y justicia de la Provincia de Buenos Aires, de la ciudad de Buenos Aires y del gobierno nacional y cada uno hace de contrapeso y control sobre el otro en la discusión de los planes en el territorio pero además de esto para garantizar, para poder romper esas viejas prácticas tradicionales, clientelares y mafiosas aparece como imprescindible el armado de una red de redes socioinstitucionales, las tiene que armar el Estado pero son redes de participación ciudadana.

**ED:** ¿Cómo explicar esa implementación de política que está existiendo en Argentina en este rato cuando hay la tendencia en otros contextos de un Estado más penal y al mismo tiempo un déficit, una reducción del Estado social que le caracterizó mucho a Argentina?.

**MC:** En realidad lo que estamos viendo ahora es un enfrentamiento ideológico y político entre las dos tendencias. Estamos conviviendo con aquello que apuesta a la sociedad carcelaria, al Estado punitivo, al aumento de la represión con aquellos que desprecian la necesidad de la acción social para hacer frente a la contención y a la prevención real y todas estas medidas estamos adoptando del otro lado. Evidentemente un Estado nunca es sobre todo en la democracia y sobre todo en estos momentos una idea homogénea, ni una sola voluntad, por lo menos así se está viviendo en Argentina.

Un Estado es una tensión entre distintas ideas que van pugnando por ocupar el espacio real y en ese sentido las ventajas que tienen estas propuestas más democráticas participativas y más sociales son justamente los fracasos de las propuestas tradicionales que han apostado siempre a la simple modificación de leyes o al aumento de las penas o al simple aumento de pertrechamiento de las fuerzas policiales, cosa que no estamos en contra ni en la modernización de la legislación ni del aumento del presupuesto para la policía pero que no podemos poner en un primer plano cuando sabemos que lo que hay que cambiar son cuestiones estructurales de fondo. Porque sino vamos a estar poniendo recursos en una estructura que ya está obsoleta y podrida, recursos que solo van a servir para multiplicar la corrupción, multiplicar un poder desviado en lugar de producir los efectos de seguridad real que nosotros aspiramos.

**ED:** En el caso argentino, ¿cómo han logrado después de la crisis y del déficit de estatalidad establecer políticas socia-

les asociadas a políticas públicas de seguridad porque aparece esto como un problema muy complejo para resolverlo en poco tiempo?

**MC:** Aquí estamos frente a un gran desafío. Se empezó elaborando el plan y disponiéndonos a llevarlo adelante. Primero es una lucha en el buen sentido de la palabra, una discusión con aquellos que administran los recursos sociales para hacer comprender y que una parte de esos recursos, no la mayor parte, pero si una parte importante tiene que ser brindada, ofrecida a la estrategia de seguridad. En primer lugar porque la aplicación de esos recursos va a ser para el desarrollo social que es lo que lo que le interesa a la agencia de desarrollo social.

En segundo lugar porque la seguridad social es una urgencia primera o segunda en las agendas presidenciales y por lo tanto es interés del poder Ejecutivo y con ese argumento uno fortalece la propuesta. En tercer lugar, porque si el plan está bien estructurado, la aplicación de estos recursos sociales a través de la estrategia de seguridad garantiza una correcta aplicación, no una aplicación clientelar, no una aplicación de distribución que puede ser no acertada sino que garantiza la parte del recurso que se pueda manejar la estrategia de seguridad, que va a estar dirigida a sectores que imprescindiblemente la necesitan. Porque la estrategia de seguridad apunta a bajar los niveles delictivos; es decir tiene una forma de controlar precisamente si esa aplicación ha sido correcta o no, con formas de medir mucho más precisa de lo que tiene las estrategias sociales generales. De todas maneras lo que se usa para las estrategias de

seguridad es siempre una cantidad muy menor de lo que globalmente hoy están manejando: nuestros gobiernos como ayuda social. Por dar un ejemplo, hoy en Argentina el plan social fundamental se llama plan jefe y jefas de hogar que consiste en dar 50 dólares mensuales a aquellas personas desocupadas. De estos planes hay dos millones doscientos mil por mes. De esos dos millones doscientos mil planes calculamos que para poder hacer un impacto fuerte en la ciudad de Buenos Aires y el cono urbano bonaerense, que es una región de aproximadamente 14 millones de habitantes; es decir que tiene la mitad de la población del país y concentra los principales problemas de seguridad, calculamos que con aproximadamente 15 mil planes, podríamos lograr un impacto muy importante aplicado a los grupos de riesgo.

Es de esto que podríamos hacer la comparación. Dos millones doscientos mil planes no tienen prácticamente incidencia. Son tan grandes los presupuestos que hoy se manejan en desarrollo social y ayuda social por la situación de pobreza y marginalidad que con una mínima parte se podría hacer un impacto muy fuerte porque en realidad lo que necesita la estrategia de seguridad son recursos para aplicarlos en lugares muy puntuales, hablamos de aquellos sectores juveniles de jóvenes varones de una franja etaria que va desde los 17 a los 27 años de edad y que son jóvenes que están en los barrios marginales. Así se van reduciendo la cantidad de beneficiarios y se va concentrado.

Desde un punto de vista pueden ser considerados como que son muchos, pero desde otro punto de vista no son

tantos, comparados con lo que es la masa poblacional que está desocupada y que es un problema del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo. Hay que saber leer este balance porque a veces uno se asusta demasiado, dice está convirtiendo la política de seguridad en una política de acción social, en parte si pero; desde el punto de vista de la seguridad y desde el punto de vista de la estrategia de seguridad, podemos determinar bien claramente y puntualmente cuales son aquellos sectores a los que hay que darles una oportunidad para lograr alejarlos del camino del delito.

**ED:** En Argentina circuló la idea o las teorías de la ventana rota y de la tolerancia cero. ¿Qué nivel de aceptación tuvo eso y si se aplicó realmente?

**MC:** En realidad estas teorías han tenido discusión por todo el mundo y particularmente por toda Latinoamérica como bien se ha señalado. Esto es más que nada una venta de humo o una venta de algún producto que ya en realidad se estaba utilizando. Porque ¿qué significa tolerancia cero?, ¿qué significan ventanas rotas más que una mayor saturación policial o como su nombre lo indica, una intolerancia con cualquier tipo de infracción? ¿Qué policía latinoamericana está en condiciones de pasar, a nombrar de la mañana a la noche 15.000 efectivos nuevos como nombró la ciudad de Nueva York para hacer esta saturación? ¿qué recursos hay? No existen estos recursos.

Por otro lado tampoco queda claro, por más que haya una saturación policial, si la policía tiene altos niveles de corrupción, si de esto lo que vamos a lograr es, una multiplicación de hechos



delictivos. A todos nos sirve tener más policías, pero es imposible presupuestariamente tenerlos y por otro lado, además de ser imposible presupuestariamente sabemos que aumentando la fuerza policial solamente, no vamos a tener los efectos que realmente queremos, no son medidas de fondo. Así es que lo de la tolerancia cero, no nos puede enseñar sino a repetir las viejas prácticas que ya veníamos realizando, es decir reprimir más en nuestras sociedades.

En sociedades como las nuestras con los elevados grados de marginalidad, apostar a la tolerancia cero es apostar al enfrentamiento social y apostar a la eliminación o al exterminio. Qué es lo que vamos a hacer con las masas desposeídas si aumentamos solamente la represión, vamos a meter presos a la mitad de la población? Esto estimula acciones xenófobas, racistas y acciones de exterminio en última instancia de población más que de seguridad.

**ED:** Finalmente Mariano, cuál crees tu que sea la perspectiva, obviamente con la diferencia entre distintos países latinoamericanos, de tratamiento de este problema en la región, en nuestra región.

**MC:** Yo creo que no hay grandes diferencias, yo creo que hay una homogeneidad en toda Latinoamérica, si es que alguna vez hubo algunas diferencias sustanciales entre Argentina y el resto

de los países de la región que yo creo nunca fue tan profunda. Hoy ya no se puede sostener que haya diferencias sustanciales, estamos todos castigados por el mismo mal, tenemos problemas muy similares, tenemos estructuras con los mismos problemas y creo que las líneas básicas de la solución son las mismas, cada país tendrá una estrategia que ha de tener en cuenta sus situaciones actuales, sus correlaciones de fuerzas políticas internas actuales, sus estructuras actuales, sus posibilidades actuales, pero estas tres líneas, las de incorporar las cuestiones de desarrollo social, sobre todo dirigidas a la juventud; establecer el gobierno político y la responsabilidad con el gobierno, que además implica la responsabilidad de los gobernantes políticos en la materia del gobierno de la seguridad y establecer la intergencialidad para eliminar los enfrentamientos jurisdiccionales o partidarios, gubernamentales; y, establecer el control popular. El control ciudadano, la participación en el control, y no la participación en el involucramiento, en el control del diseño.

Estas líneas fundamentales son indispensables para cualquier estrategia de seguridad de cualquier país latinoamericano hoy. Habrá que ver en cada lugar como se implementa, pero si no se toman medidas en este sentido, las estrategias van a estar destinadas al fracaso.

# DEBATE AGRARIO-RURAL

## Mercados, mercadeo y economías campesinas\*

Manuel Chiriboga\*\*

*Las organizaciones económicas campesinas pueden jugar papeles centrales en solucionar las fallas de mercado, bajar los costos de transacción y lograr la vinculación de los productores campesinos con los mercados colectivos. Ello pueden lograrlo al concentrar la producción de los campesinos asociados, homogeneizarla, darle valor agregado y distribuirla entre agro-procesadores o intermediarios. También pueden posicionarse hacia delante, en las cadenas y circuitos de comercialización; y aún, organizar sus propios nichos de mercado en términos de establecer sus marcas, promocionarlas ante grupos de consumidores interesados en consumir productos diferenciados.*

**E**ste corto trabajo busca planear algunos aspectos del funcionamiento de los mercados para las economías campesinas y sus implicaciones para estrategias de mercadeo que tengan sus organizaciones económicas. Es un trabajo que fundamentalmente busca abrir un debate y una discusión, revisando en parte la literatura reciente sobre los temas. Las referencias empíricas que utilizamos buscan fundamentalmente reforzar los argumentos que hacemos, más que hacer una discusión sobre casos específicos.

La necesidad de esta discusión surge de la creciente importancia que investigadores y agentes de desarrollo rural buscan dar a los mercados. Si hasta

hace poco la articulación con los mercados era vista como parte de los problemas de la economía campesina, hoy en día producir en función de los mercados parece ser la consigna de las propuestas de desarrollo rural. Sin embargo se conoce poco sobre los mercados y su funcionamiento, las variables a considerar en su análisis y las transformaciones que esos mercados están conociendo. Ello hace que esta revisión se vuelva extremadamente importante.

### Los mercados

De acuerdo a W. Schultz (1974), el mercado es una institución que integra las actividades de las empresas y de las

---

\* Una versión anterior de este documento fue preparado como documento inicial de discusión con el proyecto IICA - Maquita Cusunchic y financiado por COSUDE. El contenido refleja exclusivamente las ideas del autor.

\*\* Investigador de Rimisp y miembro del CAAP. [mchiriboga@rimisp.org](mailto:mchiriboga@rimisp.org)

economías domésticas por medio de los precios relativos. Esta puede ser formal o informal, libre o administrada por una institución pública o privada o un gremio de productores o por una combinación de ellas y puede tener una amplitud local, regional, nacional o internacional. De hecho, en los mercados juegan papeles diversos tanto el sector privado: productores e intermediarios, como el Estado y las organizaciones de productores, en temas tales como la fijación de precios, la información, la calidad de los productos transados, la inversión pública en infraestructura, el establecimiento de normas, etc., como lo estableciera J. Escobal 1994 y que se reproduce en el Diagrama 1, de este artículo.<sup>1</sup>

En cuanto a los precios, el presupuesto es que la interacción entre la oferta y la demanda será el que más eficientemente los determina. Obviamente esa oferta y demanda está condicionada por factores de política macro: precios del dinero, tasa de cambio, salarios, políticas de comercio exterior, así como por factores vinculados a la infraestructura de comunicaciones, disponibilidad de transporte y aún por factores como el tipo de producto y su perecibilidad o su

estacionalidad. Igualmente reflejan el poder relativo de los participantes, en que muchas veces empresas o intermediarios dominan los núcleos principales de la actividad y ejercen de esa manera un poder enorme de tipo monopsónico u oligopsónico.

Una distinción básica en el análisis de los mercados han sido las variables espaciales y de localización. Schultz (1974) por ejemplo distingue la situación de los mercados con relación a su cercanía o lejanía de los centros urbano industriales, diferenciando entre mercados centrales y mercados periféricos. Por su parte la FAO (1994), señala que la distribución socio espacial de la población incide en forma directa en la escala de las operaciones, las modalidades de relación con los consumidores, las formas de competencia, las calidades, los precios y los tipos de productos. Ello tiene que ver con temas de cercanía con los mercados, no solamente de productos, sino del conjunto de factores de la producción. Esto a su vez está vinculado a la calidad y cobertura del sistema de carreteras, otros medios de transporte, pero crecientemente también de conexión con la red eléctrica y de teléfo-

1 Es importante diferenciar entre instituciones y organizaciones. De acuerdo a Appendini las mejores definiciones son las siguientes:

**Instituciones.** Las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas (Scott, 1995, p. 33).

**Organizaciones.** Las organizaciones son entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable (adaptación de Scott, 1995, pp. 48-49).

nos.<sup>2</sup> Existe por lo tanto una territorialidad en los mercados que tiene que ver con la localización y características específicas de cada zona: agro ecológicas

o sistema de carreteras o de comunicaciones eléctricas y telefónicas, por ejemplo.

**Diagrama 1: Roles de diversos actores en los mercados**

	Precio	Infraestructura	Calidad	Información	Promoción Mercados
<b>Estado</b>		XXX	XXXX	XX	X
<b>Individuos privados</b>	XXXX		X		X
<b>Organizaciones</b>	X	X	XX	X	XXX
<b>Universidades / ONG</b>		X	XXX	X	

Fuente: J. Escobal: 1994

Los mercados de productos agropecuarios funcionan en estrecha relación con otros mercados de factores de la producción, a los que los participantes acuden. Los mercados de capital -ahorro, crédito y seguros, entre otros- trabajo, tierras, insumos y productos están fuertemente interrelacionados. En los casos de la economía campesina tradicional, la articulación entre mercados puede revestir formas de eslabonamiento institucional, es decir la situación por la cual la transacción entre individuos involucra un intercambio en dos o más mercados en forma simultánea. Estos son los casos por ejemplo de adelantos

de insumos hechos por fomentadores a cambio de compromisos de venta.

En función del contexto general de una economía y de las políticas que en ella se aplican, los diferentes mercados de factores pueden tener diversos niveles de desarrollo. Por características de la política monetaria y crediticia del gobierno el mercado de dinero, de la confianza del público en el sistema bancario o por la información en manos del público, este puede ser más o menos desarrollado. Ello a su vez puede tener un impacto directo sobre otros mercados, independientemente de su propio

2 En el caso de Ecuador y de acuerdo al último censo agropecuario el 71,3% de las fincas se encuentran a menos de un kilómetro de una carretera (Ver Anexo No. 1), mientras que para 1974 en que se hizo el censo anterior, apenas un 45,7% lo estaba a esa distancia. No parece haber un sesgo anti pequeña propiedad en cuanto a distancia, pero con seguridad sí con relación a la calidad de la vía y la distancia a los principales centros de consumo, procesamiento y puertos de embarque, respecto a los que empresas agropecuarias se encuentran más cercanas. En lo que hace a electricidad, como puede verse en el Anexo No. 2, el déficit en las zonas rurales es importante, siendo más grave el de telefonía entre pequeños productores rurales.

desarrollo, facilitando o estableciendo barreras de entrada a los productores a mercado como de insumos o productos.<sup>3</sup> Lo mismo puede pasar con los mercados de servicios no financieros como el de investigación y oferta tecnológica o el de tierras, que pueden tener implicaciones parecidas. Estos mercados así articulados, pueden visualizarse también en términos territoriales.

Los precios relativos y las señales que transmiten los mercados inducen innovaciones tecnológicas en la actividad agropecuaria, en la medida que establecen la rentabilidad de los productos y de esos cambios tecnológicos. Esto tiene que ver no solamente con innovaciones mecánicas, biológicas o químicas, sino también innovaciones organizacionales y de gestión. El hecho de que muchas veces los campesinos no introduzcan las innovaciones sugeridas por los agentes de extensión, son el resultado de que esas no resultan rentables o de restricciones económicas, causadas por fallas en los mercados, como por ejemplo de crédito. (A. Figueroa: 1986, 24)

La innovación no depende sin embargo exclusivamente de la rentabilidad y la evaluación del riesgo, depende también de la oferta de innovaciones en esos diversos campos y de la curva de adopción y aprendizaje, es decir, la for-

ma como cada campesino, hombre o mujer, evalúa la eficiencia de los cambios introducidos e induce a otros campesinos a adoptarlos. Ahora bien, como lo ha señalado Adolfo Figueroa, la mayor educación, formal, no formal e informal, reducirá el tiempo que le toma a cada agricultor introducir la innovación. (A. Figueroa: 1986, 28-31)<sup>4</sup> El papel de la educación es pues central para evaluar las señales que vienen del mercado y ajustar la actividad económica.

Lo que caracteriza a los mercados latinoamericanos en que operan muchos pequeños productores son sus fallas e imperfección: circula poca información; no existen o son poco desarrollados mercados de capital y de otros factores de la producción; la infraestructura de comercialización es limitada o inexistente; la infraestructura de comunicaciones, incluyendo carreteras, electricidad y teléfonos tiene poca penetración o es de mala calidad; la producción es dispersa y los productos se caracterizan por su heterogeneidad. Aún más, debido a estas características, son mercados dominados por pocos compradores, los que muchas veces actúan en forma coordinada, imponiendo los precios a los productores. Constituyen en ese sentido una relación social asimétrica, se vuelven en forma visible es-

3 Se ha argumentado que el débil desarrollo del sistema financiero rural en la costa ecuatoriana y particularmente con relación a productos como arroz o maíz, impide a la bolsa de productos agropecuarios, incursionar en mercados de futuros, certificados de depósitos, etc.

4 En promedio en Ecuador el 22,5% de los productores no tienen ninguna educación y un 65,24% tiene algún nivel de primaria. Como se destaca en el Anexo No. 3 los niveles de educación son menores entre productores de menor tamaño.

estructuras de poder en que pocos compradores imponen sus condiciones a decenas de productores. Como resultado de estas fallas de mercado los costos de transacción y los márgenes de comercialización son altos (de Janvry y Sadoulet, 2001). En este contexto el mercado no transmite adecuadamente sus señales, no genera certidumbre a los participantes y por lo tanto su función coordinadora y de inducción a la innovación es débil (Figueroa: 1986, M. Chiriboga: 1998). Ello lleva muchas veces a que se desarrollen formas no mercantiles de solución como la aparcería o el fomentador, pero también generan oportunidades para las organizaciones económicas campesinas.<sup>5</sup>

En efecto, frente a las deficiencias en el funcionamiento de los mercados en que opera la economía campesina, se ha planteado la posibilidad de encontrar soluciones institucionales y organizativas a dichas fallas. La organización de los productores para la comercialización de productos, la consolidación de organizaciones locales de ahorro y crédito, los almacenes de insumos en manos de organizaciones de productores, así como los centros integrales de apoyo a las actividades agrícolas y rurales o los centros de servicios no financieros, la celebración de contratos, constituyen algunas de las soluciones a estos problemas. Mientras el mercado tenga más fallas e imperfecciones requerirá de instituciones públicas o privadas para solucionar los problemas.

Estas a su vez, podrían desarrollarse aún más si el nivel educativo de la población se incrementase.

### **Mercados agrícolas y cadenas agro-alimentarias**

Los mercados actúan como articuladores entre diversos momentos de los procesos de circulación de los productos, asegurando que estos circulen entre las empresas productoras primarias y lleguen a los centros de consumo. La forma en que se da esa circulación varía fuertemente desde mercados físicos a los que acuden compradores y vendedores, hasta mercados más estructurados e institucionalizados, en los que las transacciones se hacen por medio de contratos.

Es posible en ese sentido, diferenciar circuitos comerciales para la actividad agropecuaria. Por un lado, están los mercados conformados por un sector moderno, con una fuerte participación de supermercados, que tienen técnicas de mercadeo y venta sofisticados, un surtido amplio y diversificado, incluyendo productos con significativos procesos de transformación y un sistema de abastecedores mayoristas; por otro, están los que podrían denominarse como circuitos tradicionales de comercio basados en mercados, ferias y almacenes -tiendas al detal, en los que participan decenas de micro-unidades comerciales. En los años recientes, se ha producido en toda la región un desplazamiento

5 De acuerdo al último censo agropecuario el 82,8% de la producción se vendía a intermediarios. Esos porcentajes son bastante superiores para las pequeñas unidades de producción. (Ver anexo No. 1)

significativo hacia el predominio de los circuitos dominados por los supermercados. Tomás Reardon y Julio Berdegué, calculan que aproximadamente el 60% de la venta al detal de productos agrícolas en América Latina se hacen a través de éstos. Sin embargo, segmentos muy importantes de la población campesina y rural, incluyendo muchos de los habitantes de las ciudades intermedias y pequeñas siguen vinculados al sistema de mercados tradicionales, basados en ferias abiertas y micro empresas de comercialización. Estos circuitos comerciales diferentes tienen una expresión territorial.

Lo que caracteriza al primer tipo de circuitos es su alto nivel de integración vertical. Esta forma de articulación ha sido denominado cadena agro-alimentaria y descrita como un sistema por medio del cual un producto se mueve entre: i. el agricultor o procesador primario relativamente especializado que clasifica, empaqueta y hace una transformación inicial del producto, ii. los distribuidores, que incluye a acopiadores y mayoristas, iii. los transformadores industriales de productos, en el caso que no sean productos de consumo al fresco, iv. los vendedores al detal, incluyendo supermercados y tiendas de abasto y

v. el consumidor. (Reardon y Berdegué, 2002, FAO, 1994) Es importante recalcar que en estas cadenas han incrementado su importancia e influencia grandes plantas de transformación agro-industrial, que se constituyen en grandes compradores de productos primarios y manejan segmentos importantes del mercado de alimentos.<sup>6</sup>

Lo que caracteriza hoy en día a las cadenas agro alimentarias, es su integración parcial a circuitos internacionales de diferente tipo y por lo tanto, el hecho que la circulación y transacciones operan en diversos ámbitos espaciales: local, regional, nacional o internacional. Ello incluye al menos cuatro tipos de situaciones, casi siempre articuladas entre ellas: a) una parte del producto se destina a mercados externos; b) una parte de los insumos proviene de mercados externos al país en que la producción agrícola se da; c) los productos procesados provienen enteramente de fuera del país; y, d) los productos de consumo son el resultado de la confluencia de piezas, alimentos o envases originados tanto afuera como dentro del país. Igualmente se manifiesta en la inversión de empresas multinacionales de alimentos en los países latinoamericanos, donde normalmente llegan a tener una posición dominante.<sup>7</sup>

6 Como puede verse en el Anexo No. 1 la venta directa a procesadores agroindustriales en el Ecuador es de apenas el 3,3%, sin embargo este porcentaje se incrementa con relación al tamaño de las fincas. En productos como arroz, maíz, soya, palma, carne y leche la agroindustria tiene mucha importancia. Adicionalmente si se analiza la composición del PIB, el sector agropecuario representó de acuerdo al Banco Central entre el 7 y el 9,2%, mientras que la agroindustria representó entre el 6,6 y el 8,3% entre 1993 y el 2001 (Banco Central, Cuentas Nacionales, 2002)

7 En el caso de Ecuador es en el sector lácteo donde esa presencia es visible, por medio de empresas como Nestlé.

Aún más, la tendencia paulatina a la liberalización del comercio, implica que esos niveles de articulación entre mercados será cada vez mas pronunciada. La política comercial, así como los acuerdos de liberalización de comercio que cada país establece, determinará el grado y características de internacionalización de las cadenas agro alimentarias.

La mayor integración de los mercados internos al mercado internacional implica adicionalmente incorporar un conjunto de normas que regulan el comercio internacional y que son no solo de carácter arancelario, sino también fito-zoo-sanitario, de seguridad, de inocuidad y crecientemente, basado en la observación de las prácticas agrícolas (manejo de recursos naturales, empleo infantil, uso de agroquímicos, traseabilidad de los productos). Estas exigencias crecientes que plantean las regulaciones internacionales, tanto multilaterales, como de países específicos, plantean una serie de restricciones e impedimentos para aquellos productores que no están organizados para ello, tienen reducidos niveles de educación formal, no cuentan con los recursos para introducir cambios o simplemente no tienen los volúmenes que aquellos justifican. (Cfr. Diagrama 2)

Este tipo de circuitos a los que nos referimos y que son fuertemente integrados, no existen normalmente en el caso de economías campesinas, las que se caracterizan por estrategias basadas en

una multiplicidad de actividades económicas; donde solo una parte de la producción agropecuaria se destina a los mercados.<sup>8</sup> La escasez de activos productivos, incluyendo tierra y agua y en muchos casos su reducida productividad, como resultado de procesos de erosión de los suelos, pendientes pronunciadas, altura o regímenes climáticos irregulares, así como el limitado acceso a capital físico, como carreteras, electrificación o comunicaciones, al capital financiero o sus niveles de educación, incluyendo el manejo de lectura, escritura y operaciones aritméticas, y en muchos casos su reducida posibilidad de influir en el sistema político local o nacional, configuran una situación que se presenta como restricciones a su vinculación a las cadenas agro-comerciales más dinámicas.

Las familias campesinas, adicionalmente a la actividad agrícola, realizan actividades artesanales, agrícolas y no agrícolas, de comercio al detal de sus propios productos o de otros; venden su fuerza de trabajo como asalariados en fincas o construcciones cercanas o migran por períodos de duración variable a zonas de mayor productividad, empleándose en labores de baja productividad y, en algunos casos, realizan actividades económicas sobre la base de remesas que reciben de familiares migrantes dentro o fuera del país. La precariedad de sus actividades económicas parece ser una característica central de sus estrategias.

8 Sin embargo y por medio de soluciones institucionales que han incluido organizaciones, contratos y apoyos de diversos agentes de la cooperación, grupos campesinos han logrado esa inserción.



Normalmente las familias campesinas pobres cuando acuden a los mercados enfrentan, como ya se dijo, mercados imperfectos, normalmente dominados por intermediarios, que muchas veces actúan como prestamistas, fomentadores, vendedores de insumos, etc. En estos casos, su participación en el mercado de productos actúa como un mecanismo de intercambio de una parte de la producción agrícola y en muchos casos no agrícola con otros bienes necesarios a la canasta de consumo que no producen localmente. En parte esos mercados, actúan como una forma de intercambio de los bienes campesinos con los no campesinos.

Los mercados a los que participan los campesinos, cumplen al menos cuatro funciones importantes: el abastecimiento a la micro-región, incluyendo las cabeceras parroquiales y cantonales; la de concentración de una parte de la producción campesina para su traslado a los mercados regionales o nacionales; el acceso a recursos financieros e insumos para la actividad productiva; y, la introducción de mercancías desde otras zonas y regiones del país. Estos mercados se presentan ya sea como ferias locales en las plazas de los centros poblados, o como lugares de mercado principalmente en la convergencia de caminos.

### **La comercialización y el mercadeo**

Los sistemas de comercialización agrícola cumplen tres funciones básicas:

concentración, homogeneización y distribución. La primera consiste en centralizar un volumen de producto suficientemente grande como para asegurar las otras dos funciones. La homogeneización, incluye las actividades de clasificación, procesamiento y empaquetamiento. Finalmente, la distribución se realiza por medio de las actividades de transporte, almacenaje, venta al por mayor y venta al por menor. Durante el proceso de comercialización los productos agrícolas se valorizan, es decir aumentan de valor en tanto son desplazados de las zonas de producción a las zonas de consumo; desplazados en el tiempo por medio del almacenamiento para su venta posterior; o, transformados, por medio del envasamiento o el procesamiento industrial. (J. Escobal: 1994)

El margen de comercialización está dado por la relación entre los costos de realizar esas operaciones y la utilidad que recibe el (o los) intermediarios.<sup>9</sup> También depende de las características de los mercados en que dicha comercialización se realiza y principalmente del número de compradores y vendedores que intervienen, de la información que dichos participantes tienen, de la homogeneidad del producto, de la existencia o no de barreras a la entrada y salida de los productos, de la infraestructura de comercialización existentes (carreteras, medios de comunicación radiales y electrónicos, silos y centros de

9 Escobal (1994) distingue al margen de comercialización como la diferencia entre precio que paga el consumidor del que recibe el productor, del margen al productor como la proporción del precio final que recibe el productor. El margen neto sería el beneficio que recibe la intermediación, deducidos los costos de hacerlo.

almacenamiento), del funcionamiento de los mercados de factores, de la perechibilidad de los productos, de las posibi-

lidades o no de transformarlo y del ámbito de esos mercados, sea externo o interno.

**Diagrama 2: Circuitos de Comercialización Estilizados**

Tipo	Tipo de Campesinos	Destino Final	Carácter de la Relación	Rol de la organización económica campesina, OEC	Evolución Posible
<b>Cadena Integrada</b>	Campesinos excedentarios	Mercados Nacionales e Internacionales	Estable	Aumentar excedente y reducir margen comercialización	Contratos Valor agregado
<b>Sistema de ferias</b>	Campesinos de Subsistencia	Mercados locales y regionales	Inestable	Promoción de negocios rurales	Productos de nicho o con identidad

Elaboración: Autor

La distribución de los márgenes entre productores e intermediarios al interior de las cadenas, depende entre otros, del nivel de concentración que puede darse en actividades claves de comercialización o transformación, de las capacidades de negociación de los productores, lo que a su vez depende fuertemente de su nivel de organización, su acceso a bienes y servicios y a la información, así como al acceso a mercados de dinero y por lo tanto a liquidez. Por lo que, agricultores poco organizados, con problemas serios de liquidez, con poca información, sin facilidades de almacenamiento, recibirán precios más reducidos, que aquellos que no ostentan esas características.

La comercialización como mercado, tiene que ver con la acción delibe-

rada que se ejerce para vender los productos en el mercado de consumidores intermedios o finales. El concepto de comercialización se presenta cuando el productor, sea este individual, asociado o empresarial, toma decisiones sobre qué sembrar, cuándo lo va a hacer, con qué insumos y en qué cantidad, qué número de trabajadores empleará y de qué origen (familiar o contratado), cuándo cosechará, cuándo y a quién venderá. Así mismo, el intermediario o agro industrial que compra, adopta decisiones de comercialización cuando, decide qué comprar, en qué cantidades, de qué calidad, a qué precio, cómo transportará el producto, cómo lo transformará, si almacenará o no, cómo lo clasificará, empacará y lo presentará al consumidor final. (J. La Gra: 1993). En ese sentido y

como lo afirma este autor, el mercadeo es la fuerza integradora de todas esas diferentes decisiones, siendo la comercialización el ámbito donde la oferta y la demanda se encuentran e influyen recíprocamente.

La comercialización debe considerar algunos puntos que son importantes para una acción exitosa:

1. La producción agrícola, sus costos, volúmenes y características;
2. la disponibilidad y accesibilidad a tecnología agro productiva;
3. la post cosecha, incluyendo actividades de clasificación, empaquetamiento y almacenamiento y aumento de valor;
4. el manejo ambiental de la producción, sus desechos y desperdicios;
5. el transporte hacia los centros de concentración y venta de los productos;
6. la disponibilidad de dinero, incluyendo las necesidades de flujo y crédito y su accesibilidad;
7. la promoción del producto en los mercados a los que está destinados;
8. la celebración de contratos, más o menos estables, con los agentes hacia delante del proceso productivo;
9. la gestión de la empresa o asociación de productores, incluyendo el manejo de los recursos humanos;
10. el monitoreo de la calidad del producto, incluyendo sus aspectos fito zoo sanitarios;
11. el análisis de los mercados y su comportamiento presente y futuro, lo que supone información suficiente y oportuna sobre demanda, competidores, precios, productos sustitutos, etc.

Obviamente, no todas estas funciones necesarias para la comercialización son ejecutadas por una misma empresa o asociación de productores. De hecho, en muchos casos hay mercados de proveedores para cada una de ellas: en algunos casos se trata de Bancos o Cooperativas de Ahorro y Crédito para el tema de dinero, en otros para el tema tecnológico, operan Universidades, agencias gubernamentales o profesionales independientes; para el transporte, camioneros y cooperativas de transporte, etc. En algunos casos estos funcionan en forma independiente, en otros, se forman alianzas y redes, que permite optimizar sus roles. Se requiere en casos específicos identificar organizaciones disponibles para cada una de estas funciones y evaluar su eficiencia y accesibilidad. Sobre esa base, se puede determinar la pertinencia de establecer alianzas para ejecutar dichas funciones en forma coordinada. También es necesario analizar la forma como se cumplirán estas funciones: si la ejecuta cada empresa o asociación o si la terciarizan.

### **Consumidores y los supermercados, elementos centrales del mercado**

Un último punto central a considerar, es el papel de los consumidores y el de los grandes supermercados que los abastecen. Estos juegan cada vez más un papel central en la evolución de los mercados agrícolas, quizás en la actualidad, determinante. De hecho las grandes empresas de distribución al detal, pocas en el mundo, tienen un enorme poder de mercado e influyen poderosamente en las tendencias de consumo, en base a sus agresivas estrategias publi-

citarias y de mercadeo, incluyendo en éstas reducciones de precio.

Las características y tendencias del consumo varían mucho. En los países desarrollados dos tendencias son observables: a) la homogeneización del producto considerando sus características nutricionales y con preparación fácil, sin mayor necesidad de tiempo de cocción; b) productos diferenciados en función de su origen (denominación de origen), que no utiliza insumos químicos o semillas genéticamente modificadas y que son producidos en forma social y ambientalmente responsable, etc. Jean Kensey (2003), destaca que es posible distinguir a los productos diferenciados:

- Horizontalmente, básicamente el mismo producto cuya función básica se diferencia solo por marcas, características, presentación, etc.
- Verticalmente, al conjunto de productos parecidos que pueden distinguirse por ciertas características que permiten clasificarlos y jerarquizarlos en productos superiores o inferiores. Estos pueden incluir su origen, el tipo de productores de los que proceden, la forma en que se produce, su relación con el medio ambiente.

En los países del sur predomina en forma creciente la tendencia hacia la homogeneización de los productos, en la que el precio es el elemento central que guía el comportamiento de los consumidores. Los supermercados se constituyen en el vehículo principal de compras alimenticias, desplazando a los mercados minoristas.<sup>10</sup> Es visible sin embargo, la constitución de circuitos comerciales diferenciados, especialmente en productos como hortalizas o quesos destinados a segmentos de medianos y altos ingresos. Sin embargo dada, la creciente integración de la producción agrícola a los mercados internacionales, es previsible que esta diferenciación de productos comience a ser cada vez más importante en nuestros países.

#### **Las organizaciones económicas campesinas, OEC**

Las organizaciones económicas campesinas pueden jugar papeles centrales en solucionar las fallas de mercado, bajar los costos de transacción y lograr la vinculación de los productores campesinos con los mercados colectivos. Ello pueden lograrlo al concentrar la producción de los campesinos asociados, homogeneizarla, darle valor

---

10 En el caso de Ecuador aproximadamente el 34% de la población compra en supermercados, por lo que la parte del mercado al detal que controlan subió del 35% en 1998 al 40% en el 2002. De acuerdo a la consultora OutVox apenas el 36% de los hogares compran en mercados abiertos en Guayaquil, mientras que esa cifra es de apenas el 13% en Quito. Los sectores medios son los que mayormente acuden a los supermercados y los sectores de bajos ingresos de Guayaquil, los que menos acceden a ellos. En los últimos años las dos cadenas principales de supermercados comenzaron a penetrar las capitales provinciales de mayor población.

agregado y distribuirla entre agro-procesadores o intermediarios. También pueden posicionarse hacia delante, en las cadenas y circuitos de comercialización; y aún, organizar sus propios nichos de mercado, en términos de establecer sus marcas, promocionarlas ante grupos de consumidores interesados en consumir productos diferenciados, en el sentido dado por Jane Kensey. La organización económica campesina, cualquiera sea su forma y las funciones que cumpla, tiene como objetivo principal el de potenciar (empoderar) económica, social y políticamente a sus miembros, normalmente campesinos y pequeños productores, hombres y mujeres.<sup>11</sup>

Una organización económica campesina jugará papeles diversos en función del tipo de campesinos que asocia y de mercados en los que está localizado. Es fundamental que su organización, objetivos y actividades estén diseñados para responder a esa situación. De hecho, estas organizaciones deben constituir procesos de aprendizaje en que sus miembros hagan parte de una experiencia de prueba y error en como mejor realizar los negocios que buscan llevar adelante.

Un aspecto fundamental del éxito de estas empresas campesinas es su relación con el capital social que puede existir en una comunidad, es decir las

relaciones de confianza, cooperación, reciprocidad, normas de comportamiento, valores, etc. Ellas constituyen una base sobre la cual se puede construir con éxito una OEC, en la medida que dicho capital se concreta en conductas que tiene una comunidad. La acción colectiva refuerza dicho capital social y ayuda a modificar las conductas en función a las relaciones de poder, tanto como las de género, mejorar los ingresos y fortalecer sus niveles y formas de participación.

En términos formales pueden organizarse legalmente, ya sea como sociedad anónima y regirse por la Ley de Compañías, como cooperativa o constituir una empresa más flexible. Puede estar organizada en forma autónoma o depender de una organización campesina mayor como una Organización Campesina de Segundo Grado (OGSM) o aún, de una organización no campesina pública, como el gobierno o una organización no gubernamental. (C. Varela: 2001, T. Carrol: 2002). Sin embargo es deseable, que dicha organización paulatinamente funcione autónomamente de otras que tienen funciones políticas más amplias.

En tanto organización económica campesina debe cuidar tres aspectos principales: a) su organización empresarial y su eficiencia; b) su transparencia y

---

11 Julio Berdegué (2001) define a las "empresas asociativas campesinas, como una organización constituida legalmente, cuyos miembros o dueños son exclusiva o mayormente pequeños finqueros o campesinos, quienes controlan el proceso de toma de decisiones en la organización, la que lleva adelante actividades de comercialización y de agregación de valor, directamente relacionadas (tanto hacia delante como hacia atrás) con la actividad primaria de sus miembros y cuya finalidad es la de mejorar el desempeño de las fincas de sus miembros como unidades económicas que ejecutan transacciones en los mercados.

la forma como involucra a sus asociados-productores; y, c) su relación con otras organizaciones, real o potencialmente responsables de actividades económicas complementarias, como ahorro y crédito o asistencia técnica.

Como organización económica campesina empresarial, su finalidad es participar en el proceso de valorización de los productos generados por sus asociados, identificar y realizar negocios, generar utilidades y desarrollar aquellas acciones necesarias para llevar adelante con éxito la actividad de comercialización. Ello implica dotarse de un plan de negocios, organizarse para llevarlo adelante, disponer de una estructura organizativa capaz de responder a ese plan, contar con sistemas de información sobre su gestión, tener capacidad legal para contratar, realizar las inversiones que sean necesarias, y todas aquellas pertinentes para un eficaz desempeño.

Como empresa asociativa, debe tener estilos de gestión en los que los asociados participen activamente en la definición de las líneas de planificación estratégica de la empresa, conozcan periódicamente los resultados de la actividad económica, decidan sobre el destino de los excedentes, elijan a los directivos, etc. Dicha participación debe asegurar que los segmentos más vulnerables de los asociados, se involucren con las mismas capacidades que aquellos miembros con mayores recursos y poder.

Finalmente la OEC debe construir alianzas con otras organizaciones públicas o privadas que le permitan cumplir su actividad económica. Ello puede incluir cualquiera de los aspectos referi-

dos en el Anexo No. 4: crédito, provisión de otros insumos, asistencia técnica, transporte, manejo de impactos ambientales, etc. Algunas de estas actividades pueden ser llevadas adelante por la misma OEC, otras por organizaciones de otro tipo, como empresas privadas o públicas u ONGs.

Las OEC para ser exitosas en los procesos de desarrollo deben ser organizaciones de aprendizaje, flexibles en su naturaleza, capaces de reinventarse constantemente. En ese sentido no hay un modelo o recomendación única para este tipo de organizaciones, aún más en diverso momento de su proceso puede revestir diversas formas organizacionales. Sin embargo de ello, temas como la transparencia, la flexibilidad, el aprendizaje organizacional resultan vitales.

## Bibliografía

- Kirsten Appendini y Monique Nuijten  
El Papel de Instituciones en Contextos Locales, en Revista de la CEPAL No. 76, Santiago de Chile.
- Berdegú, Julio  
2001 Cooperating to Compete: Associative Peasant Business Firms in Chile, Thesis Wageningen.
- Manuel Chiriboga  
1998 Desafíos de la Pequeña Agricultura Familiar frente a la Globalización, en L. Martínez comp. El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural, FLACSO, Quito.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet  
2001 Pobreza Rural y diseño de estrategias efectivas de desarrollo rural, en Clemens, H. y Rubén, R (Eds.), Nueva Ruralidad y Política Agraria, Nueva Sociedad, Caracas.
- Javier Escobal  
1994 Comercialización Agrícola en el Perú, GRADE-USAID, Lima.

## FAO

- 1994 Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina, Santiago.

## Jean Kinsey

- 2003 Emerging Trends in the New Food Economy: Consumers, Firms and Science, U. of Massachusetts, ponencia presentada en la conferencia de La Haya sobre Dimensiones Cambiantes de la Economía Alimentaria: Explorando Implicaciones para Políticas.

## Jerry La Gra

- 1993 Una Metodología de Evaluación de cadenas Agro-Alimenticias para la Identificación de problemas y proyectos, Post Harvest Institute for Non Perishables-IIICA, IDAHO.

## OutVox

- 2003 Comportamiento de Compra de Viveres en Ecuador, Marzo del 2003, [www.mcgconsulting.com.ec](http://www.mcgconsulting.com.ec)

## Tomas Reardon y Julio Berdegú

- 2002 The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development, en Development Policy Review, 20 (4)

## Theodore W. Schultz

- 1974 La Organización Económica de la Agricultura, FCE, México.

## Meter Timmer

- 1990 Developing a Food Strategy en C. Eicher y J. Staatz, Agricultural Development in the Third World, The John Hopkins Press.

## Zamora, Miguel

- 2003 The Rise of Supermarkets in Ecuador and its effects on the Fresh Fruit and Vegetables (FFV) supply chain, mimeo.

## Anexo No. 1 Comercialización de producción

TAMAÑO DE UPAS	Número De UPAS	DISTANCIA A LA FINCA				PRINCIPAL TIPO DE COMPRADOR			
		Menos de 1 Km.	De 1 a 5 Km.	De 5 a 10 Km.	Más de 10 Km.	Consumidor	Intermediario	Procesador Industrial	Exportador
Menos de 1 Hectárea	248.398	89,8	4,7	3,2	2,3	21,8	76,3	1,7	0,2
De 1 hasta 2 Has.	117.659	79,7	8,5	6,2	5,7	13,7	83,7	2,2	0,3
De 2 hasta 3 Has.	78.850	74,5	9,7	8,1	7,7	11,7	84,7	2,9	0,6
De 3 hasta 5 Has.	90.402	68,5	11,9	9,4	10,2	10,1	85,7	3,4	0,7
De 5 hasta 10 Has.	101.065	62,2	12,2	11,5	14,1	9,2	85,6	3,8	1,4
De 10 hasta 20 Has.	75.660	54,3	11,3	13,4	21	8,5	86,4	3	2,1
De 20 hasta 50 Has.	76.792	47	10	14,3	28,7	7,5	85,4	4,7	2,3
De 50 hasta 100 Has.	34.498	41,7	9,1	14,1	35,1	8,4	82,6	6,4	2,7
De 100 hasta 200 Has.	12.941	44,8	7,2	11,9	36,2	7,7	78,2	9,4	4,6
De 200 hectáreas y más	6.616	45,3	5,9	10,8	38	7,3	73,5	11,4	7,7
Total	842.882	71,3	8,7	8,3	11,8	12,8	82,8	3,3	1,1

Fuente: Censo Agropecuario, 2000



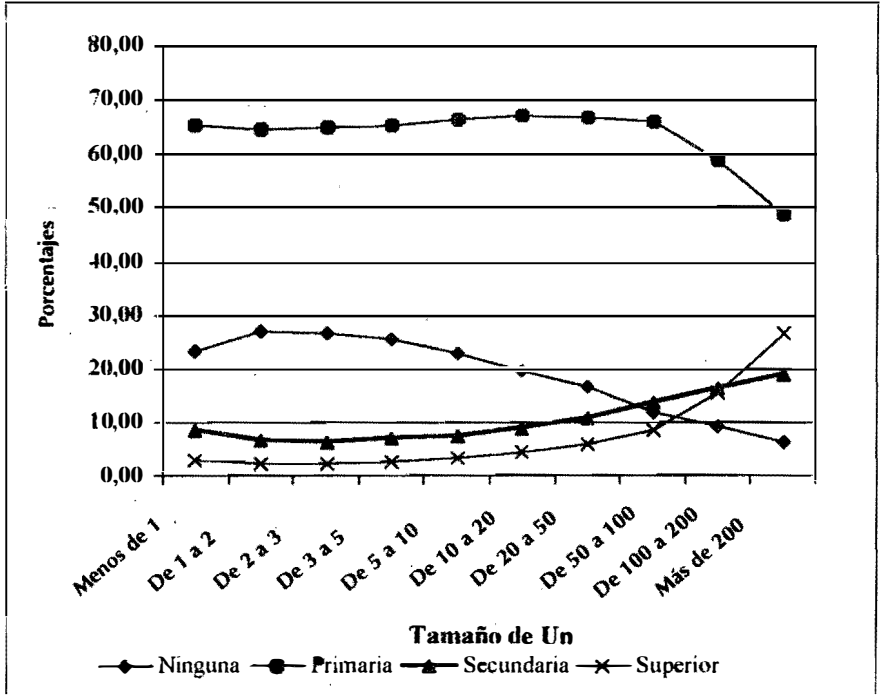
## Anexo No. 2

Tamaño de UPAS	Número De UPAS	PRINCIPAL FUENTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA				TELÉFONO	
		No tiene	Red Pública	Planta Propia	Otra Fuente	SI	NO
TOTAL NACIONAL	842.882	30,43	68,61	0,8	0,16	3,97	96,03
Menos de 1 Hectárea	248.398	17,27	82,27	0,33	0,13	6,59	93,41
De 1 hasta menos de 2 Has.	117.659	21,17	78,29	0,43	0,11	3,94	96,06
De 2 hasta menos de 3 Has.	78.850	26,5	72,99	0,41	0,1	2,36	97,64
De 3 hasta menos de 5 Has.	90.402	28,72	70,68	0,44	0,15	2,46	97,54
De 5 hasta menos de 10 Has.	101.065	34,98	64,13	0,8	0,08	2,43	97,57
De 10 hasta menos de 20 Has.	75.660	43,7	54,95	1,18	0,17	2,27	97,73
De 20 hasta menos de 50 Has.	76.792	54,52	43,6	1,67	0,2	2,49	97,51
De 50 hasta menos de 100 Has.	34.498	61,01	36,02	2,37	0,61	2,9	97,1
De 100 hasta menos de 200 Has.	12.941	56,1	40	3,59	0,32	5,39	94,6
De 200 hectáreas y más	6.616	49,15	44,27	6,26	0,32	9,16	90,84

Fuente: Censo Agropecuario, 2000

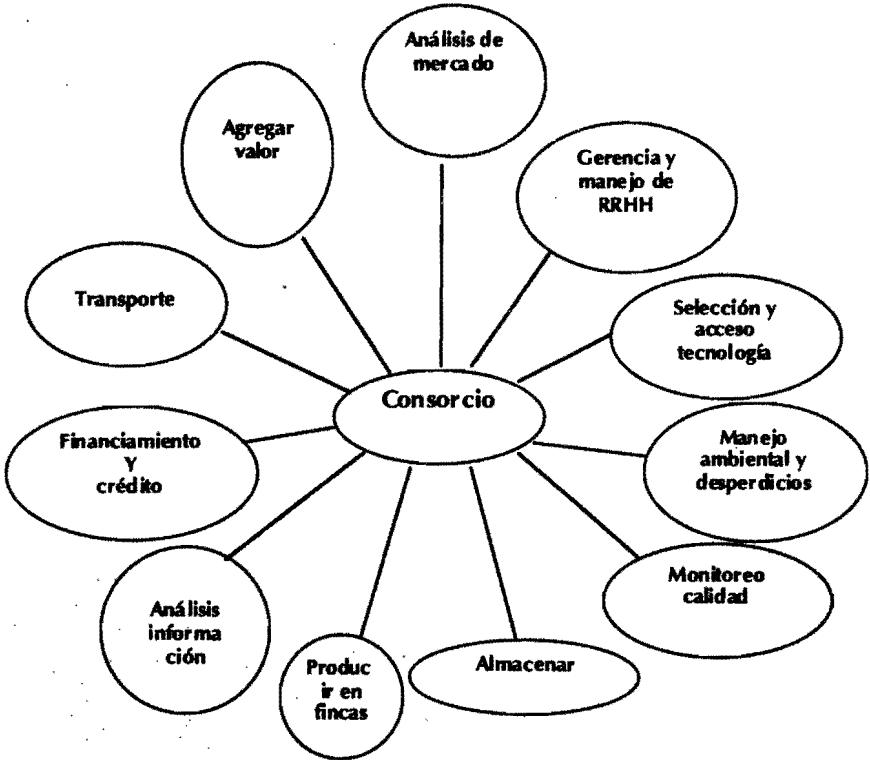
Anexo No. 3

Educación de productores por tamaño de UPA



Fuente: Censo Agropecuario, 2000

**Anexo No. 4**  
**Funciones básicas en el mercado agropecuario**



# ANÁLISIS

## Cuando las élites dirigentes giran en redondo: El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador

Roberto Santana\*

*La animación de un debate nacional parece ser una responsabilidad insoslayable para todos aquellos líderes que constituyen la inteligentzia india porque la mejor traducción de la diversidad étnica está en el pluralismo político y no en un populismo trasnochado o en las concepciones dicotómicas de la lucha de clases, o de indios contra no-indios.*

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otras organizaciones indígenas y sociales del Ecuador deliberan y despliegan mucha actividad desde fines de diciembre del 2003 con vista a la preparación de movilizaciones en contra de la política del Presidente Gutiérrez, las cuales, en la idea de algunos líderes, deberían tener como objetivo provocar incluso la dimisión del gobernante. Recordemos que el gobierno actual acaba de cumplir su primer aniversario. De suceder esta alternativa límite, sería la tercera vez que en un corto espacio de siete años el movimiento indígena habría contribuido a la interrupción prematura de gobiernos legítimamente constituidos, siguiendo una dinámica que parece haberse instalado como un ritual de la política ecuatoriana. Recordemos que en ese mismo lapso de tiempo el país ostenta el récord de cinco presidentes. Esta alta inestabilidad

del sistema político obliga a preguntarse a qué juegan verdaderamente los diferentes actores políticos y en particular a qué juega el movimiento indígena, omnipresente en la escena política del país en los dos últimos decenios y, por qué no decirlo, convertido en el principal hacedor y enterrador de gobiernos.

Una respuesta no convencional a estas interrogantes obliga necesariamente a un cuestionamiento de fondo y no solamente estructural y circunstancial del quehacer político del liderazgo indígena, ejercicio hasta ahora eludido por los analistas, sea por interés político o por solidaridad con quienes por muy largo tiempo estuvieron completamente excluidos de la historia ecuatoriana, sea por sentirse desarmados frente al argumento del "victimismo histórico" esgrimido por los líderes indígenas ("500 años de dominación, de explotación y de discriminación"). Creo, sin embargo, que esas no son razones para que los

---

\* IPEALT, Université de Toulouse Le Mirail ; e-mail: [roberto.santana@wanadoo.fr](mailto:roberto.santana@wanadoo.fr)

actores políticos indígenas no sean objeto, como todos los demás actores de la escena política, de observación y de análisis objetivos de sus discursos y de sus prácticas. Ello no puede ir sino en su propio interés.

Yo voy a intentar el ejercicio comenzando por un poco de historia, la historia de un movimiento que emerge con dificultades pero bajo los mejores auspicios, que se fortalece orgánicamente y se legitima como actor en el escenario nacional, pero que luego se empantana políticamente y es amenazado de disgregación por carecer de una visión realista del futuro.

### De los éxitos y de las promesas

Una movilización política sostenida a lo largo de un cuarto de siglo había permitido a las poblaciones indígenas del Ecuador contar ya a comienzos de los años 1990, con un andamiaje organizacional que es uno de los más densos y de los más vivaces que existen en el continente. Casi 3.000 organizaciones de base (entre comunas, cooperativas y asociaciones), 126 organizaciones de segundo grado (OSG - uniones y asociaciones), 17 federaciones de tercer grado (regionales) se repartían principalmente entre la Sierra y la región amazónica<sup>1</sup>. Por encima de ese entramado una Confederación Nacional, la CONAIE, se había legitimado como ampliamente representativa, instalándose

durablemente en el escenario político del país.

La construcción de este potente dispositivo tuvo lugar principalmente en la década de 1980, es decir, en un período que en general no fue favorable en América Latina para la progresión de los sectores populares, en razón de un contexto nacional e internacional marcado por la crisis del modelo de acumulación y por los impactos negativos de la transición a las políticas neo-liberales.

En el Ier Congreso de Antropólogos ecuatorianos celebrado en Quito en 1996, haciendo el balance de la "década ganada" por los indígenas<sup>2</sup>, yo tuve oportunidad de decir lo siguiente: *"Como consecuencia de una considerable acumulación de experiencias, de contactos con el exterior, de formación de líderes y de preparación de los miembros de grupo de base, puede decirse que a fines de los años 80 las comunidades tanto serranas como amazónicas muestran que un verdadero "salto histórico" ha tenido lugar tanto desde el punto de vista de los ritmos como de las modalidades del desarrollo. Un escenario inédito aparece, donde la novedad es la apertura hacia el exterior, la disposición a la innovación organizacional y tecnológica, a la adopción de nuevos sistemas productivos. Yo creo no exagerar diciendo que quien visita hoy las comunidades queda sorprendido por el accionar de hombres y mujeres que buscan soluciones, se plantean cuestio-*

1 Ver de León Zamora su trabajo "Estadísticas de las áreas de predominio étnico de la sierra ecuatoriana. Universidad de California, San Diego, 1994 (manuscrito).

2 La expresión es de Galo Ramón

*namientos, discuten, van a ver lo que ocurre en otros lados, se consagran a las tareas de la organización...*" Esto era dicho en aquél momento, no solamente para sostener que todo no era negativo en el período de la globalización sino también para sugerir el interés de parte de los líderes indígenas de abrir un debate sobre las líneas estratégicas que podrían permitir una consolidación de lo avanzado hasta allí por las poblaciones indígenas.

Los éxitos de los indígenas ecuatorianos venían a desmentir a aquéllos que todavía a fines de los 70 no creían para nada que la potenciación de la variable étnica en el seno de los diversos campesinados indígenas podría un día aportarles beneficios tanto sobre el plano político como sobre el plano material. La progresión política india había venido a desmentir el pesimismo generalizado de aquélla época. Ella había sido posible en gran parte gracias a la globalización. En el Congreso de Antropólogos ya citado, yo llamaba la atención sobre esta circunstancia que me parecía esencial: *"Si pensamos bien el camino realizado por los movimientos étnicos en Ecuador, algunos hechos vienen a señalar un cierto paralelismo, sino una relación de causa a efecto, entre la expansión del fenómeno de la globalización, la adopción de las políticas neo-liberales a escala internacional y la emergencia de una vigorosa modernización étnica. Conviene reflexionar a propósito de*

*ciertos puntos controvertidos, aún a riesgo de ir a contra-corriente de la diabolización a priori de las nuevas estrategias internacionales del capital. Por ejemplo, el instrumento privilegiado por el neo-liberalismo para intervenir en el dominio de lo social/marginal o de lo social/étnico ¿no han sido acaso las ONGs?, es decir, esos mismos organismos que, con más o menos eficacia, son sin lugar a dudas los que más han contribuido a dinamizar las sociedades autóctonas. Y sin embargo, debe decirse que ellas son el primer producto institucional exportable desde los centros del neoliberalismo para atender las periferias. Producto por excelencia de la transnacionalización. Otra interrogación: ¿cómo se explica que en la historia indígena ecuatoriana pueda claramente reconocerse un tercer período de intensa actividad organizativa precisamente cuando la política oficial reinante es aquélla del proyecto neo-liberal? Los dos períodos organizativos anteriores fueron: aquél que viene inmediatamente después de la ley de comunas (1937) y el que corresponde al período más activo de la reforma agraria, entre 1965 y 1977"*<sup>3</sup>.

En fin, agregaba otro ejemplo: con la reactivación de la actividad petrolera privada llevada a cabo por las firmas multinacionales, campeonas por excelencia del neo-liberalismo, los grupos indígenas más dispersos y periféricos de la Amazonia, acosados y obligados por

---

3 En esos dos períodos anteriores, la influencia de factores venidos del exterior creó las condiciones favorables a la dinamización indígena: la emergencia del movimiento indigenista en México y Perú en el primer caso, y la política norteamericana de la Alianza para el Progreso en el segundo.

las circunstancias a la defensa de sus territorios y a buscar nuevas formas de sobrevivencia, se dotaron de organizaciones "modernas" y obligaron a las firmas a pagar compensaciones y a negociar con ellos un *modus vivendi*. Había que preguntarse si las mismas concesiones habrían podido ser acordadas por el "Estado petrolero" en el contexto del modelo con monopolio estatista sobre la explotación del recurso.

Es cierto, los indios no habían hecho la revolución, utopía esperada por algunos, pero era ya un éxito considerable que en medio de una de las crisis más profundas y más durables de la economía ecuatoriana, con el apoyo venido del exterior ellos habían sabido organizarse, se habían instalado durablemente en el espacio público, habían mejorado algo sus condiciones de vida, pero sobre todo parecían haber aumentado sus perspectivas en términos de desarrollo<sup>4</sup>.

Las vías sobre el camino de la modernización parecían abiertas a todos los grupos étnicos, gracias a una estrategia de "andar con los dos pies", es decir, por un lado promoviendo la dinamización de la sociedad indígena local y, por otro, desarrollando sus capacidades para devenir un interlocutor insoslayable del sistema político nacional. Así, la necesidad de la modernización de las sociedades autóctonas fue puesta por todas partes a la orden del día, sin que ello significase renunciar a la identidad sino, muy por el contrario, considerando que ésta debería permitir potenciar ese proceso.

La identidad indígena, había salido fortalecida de este primer período e iba a reforzarse mucho más en los años 1990, como consecuencia de conquistas fundamentales obtenidas sobre el plano constitucional (reconocimiento de las nacionalidades indígenas, carácter "plurinacional del Estado ecuatoriano"), de las reformas jurídicas y administrativas ligadas a los derechos culturales (generalización del bilingüismo, reformas relativas al registro civil, etc.), de la creación de organismos estatales para-indígenas (de desarrollo, de educación bilingüe, culturales), de una descentralización que permite a los indios el control político y administrativo de diversas provincias y numerosos cantones, y, por fin, una representación parlamentaria. (a través del partido Pachakutik). En todos esos dominios, ningún país de América Latina ha conocido tantos avances. De tal manera que, en cuanto al reconocimiento constitucional y jurídico de la identidad y de la diversidad cultural los indígenas ecuatorianos han conquistado ya lo esencial. Pero, sorpresa! Esos progresos no han resuelto todo: en los años 2000 la cuestión de la pobreza y la necesidad del desarrollo sigue siendo el foco del descontento y de la inestabilidad política.

### **La gran paradoja: éxitos políticos sin desarrollo**

El balance a fines de los años 1990, se presta menos al optimismo, puesto que las promesas de desarrollo conteni-

---

4 Leer a este propósito el de Galo Ramón y sus colaboradores: "Actores de una década ganada", ediciones COMUNIDEC, Quito, 1993.

das en la evaluación positiva del decenio precedente no se transformaron en realidad y, por el contrario, el panorama indígena político y material se ha mejorado considerablemente en muchos aspectos. El resultado más perturbante de lo acontecido en la última década del siglo es constatar que la fuerte presencia indígena en el escenario político nacional y las conquistas logradas sobre los aspectos constitucionales y legales del reconocimiento de la diferencia, son acontecimientos positivos que por desgracia no fueron acompañados de desarrollo económico en las comunidades. La causa principal de esta paradoja está en la inmovilidad que imprime al sistema económico la clase política nacional, frente a la cual el movimiento indígena aparece desarmado, pese a las apariencias. La frecuencia con que sus organizaciones han estado en el centro de la actualidad ecuatoriana (levantamientos de 1990 y de 1994, contribución a la caída de los gobiernos de Bucaram y de Mahuad, corta participación en el gobierno del actual Presidente Lucio Gutiérrez) son elementos que, de cierta manera, han estado ocultando la incapacidad real del movimiento indígena liderado por la CONAIE y el Partido Pachakutik, a producir cambios profundos en la política nacional, y sobre todo a contribuir a una nueva estrategia para el desarrollo económico del país.

Mientras el movimiento indígena organizado ganaba espacios políticos y era saludado y vanagloriado por todas

partes, la población de las comunidades de la Sierra se empobrecía, a tal punto que en las regiones menos atendidas por las ONGs y por algunos programas nacionales o internacionales, la única solución imaginable por los miembros de comunidades fue la migración al extranjero al precio de hipotecar o vender sus escasos bienes. Las ciudades ecuatorianas, impedidas de ofrecer empleos como consecuencia de la crisis económica que golpea al país, fueron evitadas inteligentemente por los migrantes. Fue así como, por primera vez en su historia, el Ecuador conoció en los años 90 una emigración internacional masiva de una fuerza de trabajo "bracera" salida de las comunidades, dirigida hacia los EEUU, a España y otros países<sup>5</sup>. En algunos casos, como en Saraguro o Azuay, el proceso fue tan brutal que prácticamente desaparecieron de muchas comunidades los hombres de las categorías de edad yendo de los 17 a los 50 años. Muchas mujeres siguieron a los hombres.

El colapso de las economías campesinas de la Sierra se ha producido a pesar de que en los años 90 una nueva dotación de recursos vino en ayuda de las comunidades. Después del levantamiento de 1990 se produjo, en efecto, un nuevo período de redistribución de tierras, esta vez en el marco del programa "Fondo Indígena de Tierras", ejecutado por el FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) y financiado mediante el mecanismo del canje de la

---

5 El dinero enviado a los familiares por los migrantes se convirtió rápidamente en la segunda entrada de divisas del país, inmediatamente después del petróleo, viniendo a confortar a las élites en su inmovilidad.



deuda externa (*swaps*). Los resultados en términos de atribución de tierras muestran que una segunda reforma agraria, esta vez privada, tuvo lugar en la Sierra. En efecto, entre 1990 y 1996 fueron adquiridas y entregadas 409 362 hectáreas a las comunidades. En la provincia de mayor concentración de población indígena, Chimborazo, se distribuyó el 59,1% de esa superficie total, concentrándose las acciones del FEPP en las áreas de Tixán, de Guamote y de San Juan. Sin embargo, a fines de la década se constata que los proyectos montados sobre esta nueva base de recursos, tampoco lograron desalojar la pobreza campesina y que la migración rural siguió siendo fuerte.

El ejemplo más ilustrativo, del fracaso de las estrategias de "desarrollo campesino" en la Sierra, reposando en un alto grado en la acción de las ONGs, ha sido descrito recientemente por Víctor Bretón<sup>6</sup>, principalmente en el caso de la provincia de Chimborazo. En esa provincia, el cantón Guamote, uno de los más importantes y de más fuerte identidad étnica de la provincia, tiene la más elevada densidad organizacional de todo el país. Apoyándose en una multiplicidad de estructuras creadas gracias a los apoyos internacionales, los indígenas de ese cantón accedieron al control político en el nivel local: *"Dicho proceso culminó con el acceso del primer Alcalde indio en 1992, reelegido por amplia mayoría en 1996, y con el inicio de una democratización efectiva de las estructuras del poder local, que por su ca-*

*rácter participativo, descentralizado y concertado constituye una experiencia referencial para el desarrollo local y la innovación municipal en el país"* (Bretón, citando a Torres 1999). Más todavía: Guamote ha creado su "Parlamento Indígena y Popular" (integrado por 114 presidentes de comunidades) que se ocupa de la definición de políticas y de la ejecución de acciones prioritarias a nivel municipal. Sin duda hay aquí una experiencia extraordinaria de democracia local, pero lo grave es que los logros alcanzados en términos de densidad organizacional y de control popular de los poderes locales, éxitos vanagloriados a justo título por los líderes de las OSC y de las ONGs, y por cierto también de la CONAIE, no se compadecen con la realidad de la vida material de los campesinos, cuya condición aparece como más dramática que nunca:

El cantón Guamote tiene el índice provincial más alto de pobreza; las cifras son siderales: según Bretón, 89,3% de los hogares son pobres, y las familias indigentes representan el índice más alto a nivel nacional: 68,3%!!!!

Más todavía Guamote presenta dos dramáticos récords nacionales: la tasa más alta de mortalidad infantil (122,6 por mil) y el de los mayores porcentajes de desnutrición crónica de menores de 5 años (70,3%, es decir siete puntos más arriba que la media de la Sierra (Informe de Desarrollo Humano de 1999).

¿Cómo interpretar esta sorprendente disimetría entre sobreinversión política y empobrecimiento general de la pobla-

6 Bretón Solo de Zaldívar, Víctor, "Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos", FLACSO, Ecuador. 2001.

ción indígena de las comunidades? No puede haber treinta respuestas a esta cuestión. Hay que decir claramente que las cosas no podían, de ninguna manera, haber sido diferentes dado el caótico contexto político y macro-económico reinante en el país a lo largo de los 90, contexto negativo del cual el propio movimiento indígena debe hacerse en parte responsable, sacando las conclusiones de su política de oposición sistemática al cambio indispensable de modelo económico, a las reformas del Estado y de la administración. En realidad, ni las ONGs ni el Estado han podido controlar las derivas del mercado, ni practicar en la Sierra otra cosa que la mera "asistencia social", justo para evitar una hemorragia demográfica sin parangón, pero también al precio de estimular el oportunismo y las posiciones "victimistas" de los líderes de base. En la evolución contradictoria de estas experiencias no puede dejar de subrayarse la responsabilidad de los activistas rurales y de los líderes de las organizaciones indígenas, cuya apuesta voluntarista fue jugar la carta de lo organizacional/étnico trabajando con los viejos paradigmas en cuanto al desarrollo, dando al mismo tiempo la espalda a la necesaria articulación de lo local a lo global y por lo mismo subestimando los presupuestos indispensables a la construcción de una nueva economía.

### **Liderazgos indígenas y élites dominantes: una "complicidad implícita"**

Contrariamente a las apariencias, la experiencia política reciente del movimiento indígena en relación con la elec-

ción y gobierno del actual Presidente Gutiérrez (alianza política tan inesperada como rápida fue su cancelación) es una prueba espectacular de que el movimiento indígena ha llegado a un **impasse histórico** derivado de una inmadurez política difícil de superar en el corto y mediano plazo. Esos acontecimientos han indicado a las claras que políticamente el liderazgo indígena no está en condiciones de contribuir a la transformación profunda de un país sumido durante más de dos décadas en un endémico estado de crisis económica y de ingobernabilidad política. Por desgracia, ni la CONAIE ni el Partido Pachakutik se dieron el trabajo en los años 1990 de integrar las nuevas problemáticas del desarrollo y se quedaron anclados en los paradigmas del pasado, dando con ello, de cierta manera, la espalda a su propia historia estrechamente ligada a los fenómenos de la globalización. Armados de un esquema "paseista" de interpretación de la realidad nacional e internacional han estado insistiendo sobre un camino muy conocido que no tiene futuro.

El movimiento indígena es hoy víctima de su propia imprevisión: la mayoría de sus dirigentes habiendo subestimado en los años 80 la importancia del debate teórico y político, prefiriendo conformarse a los esquemas interpretativos de las diversas corrientes izquierdistas, con lo cual se condenaban a no practicar otra cosa que una política inmediatista, de reivindicaciones al estilo de los pliegos sindicales, desprovista de designio estratégico viable. Una privilegiación de las estructuras orgánicas, suerte de "deriva organizacional" o de "fetichis-

mo de las estructuras", iba a cubrir el vacío teórico y programático<sup>7</sup>. Sin embargo, en esa época se debía dar respuesta a interrogaciones cruciales, de las cuales la más importante era la cuestión de cómo posicionarse frente a la mundialización y a la globalización, contestar a la pregunta de si las chances de desarrollo para los indígenas en un mundo internacionalizado podrían ser mayores que las que existieron en los períodos pasados de la historia. Esto significaba una reflexión que debería conducir a un mejor entendimiento de la realidad contradictoria de la globalización, de la constitución histórica de la economía-mundo, significaba no quedarse en la parte de las amenazas que esos procesos han comportado y comportan para cada país, sino interesarse por las oportunidades abiertas, imaginar la manera de insertarse en la nueva corriente de la historia, de construir algo nuevo potenciando la diversidad. Como los líderes indígenas no se plantearon la cuestión de esta manera y se dejaron llevar por los apriorismos, cayeron en posiciones que van radicalmente a contracorriente. A partir de fines de los años 1980 y más precisamente a partir del levantamiento de 1990, el movimiento indígena liderado por la CONAIE, y desde 1996 también por el partido Pachakutik, se ha estado oponiendo tenaz y permanentemente a la internacionalización de la economía, a la introducción de capitales extranjeros y a la privatización de las empresas públicas. Desde que la necesidad de estos procesos fue puesta a

la orden del día, la mayor parte de las medidas adoptadas han estado siendo sistemáticamente neutralizadas o distorsionadas tanto por la propia clase política ecuatoriana como por la equivocada política de la dirigencia indígena. Haciendo así, estos últimos se han estado oponiendo radicalmente a los únicos factores que podrían actuar positivamente en el sentido de la transformación profunda de una cultura política fundada en la ambigüedad de relaciones inter-étnicas que nunca fueron transparentes y cuya impronta sobre el sistema político nacional es la predominancia de prácticas y comportamientos perversos y caóticos. En los hechos, aunque en el discurso se presenten como actores del cambio, consciente o inconscientemente los líderes de la CONAIE y también de Pachakutik han estado confortando ese modo de funcionamiento.

Aunque sea duro decirlo, la observación objetiva de la realidad ecuatoriana revela la imagen de un movimiento indígena organizado que está en complicidad objetiva, o si se quiere en una "complicidad implícita", con las élites oligárquico-burguesas del país, principales interesadas en que nada cambie en las tradicionales reglas del juego que le permiten reproducirse, medrar y mantener el control sobre la sociedad. El Ecuador se ha caracterizado en las décadas recientes por la predominancia de procesos a repetición orquestados por las élites y por actores sociales que le imprimen al sistema político una lógi-

7 Roberto Santana, "Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios", Ediciones Abya-Yala, Quito. 1995.

ca de "circularidad", o de funcionamiento "cerrado", que neutraliza toda posibilidad de coherencia política y de puesta en práctica de estrategias de largo plazo. Por desgracia, el movimiento indígena, muy presente en la escena política desde comienzos de los 90, guardando por cierto una especificidad propia, parece haber caído en esa misma lógica de funcionamiento y en sus particulares formas de expresión. Esto no deja de ser decepcionante para los pocos que creíamos a fines de los 70 y comienzos de los 80 que el desarrollo de un fuerte y autónomo movimiento político de los indígenas sería, entre otras cosas, un factor de "saneamiento" de la vida política ecuatoriana y de modernización del sistema democrático. Fue ésta una de las motivaciones que nos indujo a abrir un debate en esa época sobre la potencialidad política que representaba la valorización de lo étnico, la emergencia de un actor político indio y la dinamización de las comunidades, debate recogido en su época por publicaciones como la revista *Nariz del Diablo*, *Revista de la Realidad Ecuatoriana* y publicaciones del CAAP. No se trata de desesperar, sin embargo, pues todos sabemos que los procesos históricos tienen sus tiempos y que la toma de conciencia de lo nuevo, de las nuevas corrientes internacionales así como de las oportunidades abiertas al cambio social, no son comúnmente cogidas al vuelo por los actores políticos.

Hay una gran lentitud, efectivamente, en captar las posibilidades abiertas, y ello se conjuga con otro handicap del liderazgo indígena, que consiste en no haber integrado como dato crucial para su propia política la incapacidad cultu-

ral de las élites ecuatorianas a abrir el país a las influencias externas y a promover el desarrollo nacional en esta etapa de liberalización de las economías, pensando erróneamente que el período caótico de los frustrados reajustes estructurales podía confundirse con el triunfo del modelo neo-liberal deseado por las élites. La carta de presentación del Ecuador está a la altura de esta incapacidad de sus élites: un país en "crisis permanente", un país "ingobernable", que vive un interminable "ajuste frustrado", que "quiere y no quiere" hacer reformas. Tales expresiones reflejan objetivamente una realidad nacional que parece funcionar por inercia, muy simplemente porque la sociedad tiene su propia energía, y continúa su existencia independientemente de los políticos y de lo institucional. Si el liderazgo indígena se hubiera interesado en sacar conclusiones de la historia del desarrollo del país en el siglo XX, habría tenido elementos de reflexión como para plantearse de otra manera el futuro. Hubiera podido sacar enseñanzas de una historia que se repite. Lo que hoy ocurre es la misma mecánica de un atraso histórico ya conocido: al modelo latinoamericano de industrialización por sustitución de importaciones el Ecuador llegó con 30 años de retraso en relación con Chile, Argentina o México...

Por lo demás, numerosos estudios publicados en los años pasados ofrecían a los líderes indígenas la posibilidad de hacerse un panorama bastante objetivo del por qué las medidas neoliberales comenzadas en 1982 han sido aplicadas siempre a "regañadientes" por la clase política, medidas muy rápidamente retiradas al más mínimo obstáculo, pretex-

to o resistencia, como si las resistencias sociales encontradas fueran rápidamente procesadas como funcionales a la mantención del status quo. Dos estudiosos en particular han hecho la radiografía de la cultura política de las élites ecuatorianas sacando conclusiones que son lapidarias: Fernando Bustamante y Simón Pachano, el primero desde el ángulo de la antropología cultural, el otro desde la ciencia política. Los dos han puesto de relieve la figura de lo que denominan la **mitad oculta de la vida política** ecuatoriana, factor cultural clave que explicaría la "circularidad" propia del sistema político de las élites. Estos autores coinciden en que el sistema político ecuatoriano y su praxis es como un quehacer "cerrado sobre sí mismo", que evita celosamente la intrusión de terceros, que pudieran venir a introducir turbulencias y dar "al traste con un juego en el que todos son cómplices". Es por otra parte muy posible que el fuerte "chauvinismo nacional" de que hace gala el país, tenga entre sus más importantes raíces ese modo de funcionamiento "que no es bueno revelar", ya que seguramente, no sería muy aceptable para observadores no iniciados en el juego.

### Las élites y el Estado como botín

La "circularidad", propia al sistema político ecuatoriano es particularmente bien ilustrada por estos dos autores en

relación con el interminable proceso llamado de "reforma del Estado". Para F. Bustamante<sup>8</sup>, la reforma política, tal cual se debate y se estanca en Ecuador puede ser leída como coartada, y se pregunta *¿Por qué hemos debido inventar la coartada de la reforma política?, ¿Qué nos obliga a trazar todos los gestos de una voluntad de institucionalización si ella no es deseada?, ¿A qué oculta compulsión obedece que debemos decirnos palabras que sólo sirven para obturar la posibilidad de su consumación práctica?, ¿A quién o quiénes debemos representar el simulacro?, ¿Quién es el público del simulacro, y qué le debemos para necesitar darnos frente a ese público el estatuto de simuladores? (...) Lo que no cambia son los modos de reproducción del poder, los cuales se establecen fuera (o por detrás) del discurso y se repiten infinitamente. Estos son los reductos o fuentes de la vida política: no son previos a ella, ni son su infraestructura, sino que son **la mitad oculta de la vida política/ la cara detrás del antifaz siempre cambiante..... Se trata de modos de operar obsesivos y dotados de la tenacidad de la compulsión inescapable**".*

Esta misma idea de la mitad oculta de la vida política, se encuentra desarrollada por Simón Pachano<sup>9</sup> quien la describe como un mecanismo operando persistentemente en el funcionamiento del sistema político: la "mitad oculta de la vida política" toma cuerpo en la **lógica**

8 Fernando Bustamante, "La reforma política como mito", Ecuador Debate n° 55, Quito, abril 2002

9 "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador", en La crisis Ecuatoriana. Sus bloqueos económicos, políticos y sociales" FLACSO, Quito).

**ca clientelar**, que *“está asentada sobre redes que se establecen al margen del sistema institucional, y que tienen altos grados de permanencia pero muy bajos umbrales de formalización. Por ello, el sistema político pasa a convertirse en un cascarón vacío, ya que lo fundamental del intercambio político y de la relación entre el Estado y la sociedad se produce fuera de sus márgenes”*. (p 150). Este trasfondo cultural procrea y alimenta una lógica clientelar que va a imponerse sobre la lógica de la agregación de intereses (que es la razón misma de la existencia de los partidos políticos) y sobre la afirmación del interés común. Las redes ocultas van a funcionalizar y pervertir el sistema político pues el mayor interés de los recién elegidos está en obtener rendimientos inmediatos, formas de satisfacer demandas particulares, formas de pagar el sostén electoral, sacrificando con ello la función de representación, que es la esencia de la institucionalidad, de los cargos de elección popular en la democracia.

Se trata entonces, según Pachano, de una informalización de la política que tiene como consecuencia un modo de funcionamiento particular, caracterizado por la impredecibilidad, la versatilidad y la discrecionalidad. Privilegian estas relaciones informales, basadas en un alto grado de personalización, los partidos van como a la deriva, quedando al arbitrio de las circunstancias y sobre todo de la voluntad de los individuos que participan en ellos. En tales condiciones, exigir a los partidos coherencia ideológica y lealtad política carece de sentido. Lo acertado de esta interpretación puede ser ilustrada con múltiples ejemplos: en particular, el surgi-

miento de los partidos “atrapa todo”, que se crean cada vez que un político importante quiere lanzar su candidatura a la presidencia, como fue el caso del PUR de Durán Ballén, y muy recientemente del PSP que permitió a Lucio Gutiérrez acceder a la presidencia, o cuando algún grupo de presión quiere negociar prebendas de poder, más crudamente hablando, negociar favorablemente sus votos en el Congreso Nacional.

Ciertas características de esta particular cultura política, analizadas por Bustamante, juegan un rol fundamental en la durable crisis ecuatoriana:

- Una concepción del servicio público como sinecura y recompensa, como premio y honor (“dignidad”) que deben ser explotados de manera latitudinaria por los afortunados. El cargo es un “premio” que resarce al titular de inversiones realizadas en el pasado en relación con las redes ocultas y que no sólo le permiten, sino que *“lo obligan a medrar, puesto que su lucro debe ser reinvertido en la gratitud a su linaje, familia y deudos”*.

- Un concepto de sucesión en el poder basado en la lógica del turno, *de un derecho de explotación circulante* (“a cada cual su turno”). Derecho al uso despótico de las atribuciones, legitimación de un equitativo acceso al derecho de medrar. La majestad del Estado impersonal, dotado de un carisma abstracto, de una administración profesional y relativamente no politizada, no existe.

Estamos entonces frente a una figura donde el Estado es concebido como botón (modelo rentista), y por lo mismo es más que nunca funcional a las élites en las condiciones de crisis económica. La

dificultad de las élites, o su falta de voluntad, para navegar en las aguas difíciles de la mundialización las lleva a refugiarse en el Estado. No es por nada entonces que las resistencias más fuertes de las élites al cambio se sitúan en la intocabilidad del Estado, sobre todo en la conservación de sus empresas y en la ampliación de su administración pública. No es sin importancia el hecho de que mientras los sucesivos gobiernos, a "regañadientes" ponían en práctica semi-medidas de carácter neoliberal, el Estado seguía ampliando su poder económico y reclutando personal: de 206 000 empleados en 1980 se pasó a 425 000 en 1992, mientras el número de las empresas públicas, en vez de reducirse, pasó de 116 a 163. En esta evolución hay que ver a la vez el signo y la causa de que en el seno del Estado se sitúa actualmente el centro distribuidor más importante de prebendas y corrupción en el país, lo que permite entender perfectamente que esta última se haya transformado en mal endémico y el Ecuador se haya hecho acreedor en 2003 al título nada honorífico de "país más corrupto de América Latina" discernido por la agencia privada Transparencia Internacional.

En este posicionamiento las élites han sido confortadas por las fuerzas armadas y por las dirigencias indígenas. Veamos primero el comportamiento y las razones de los militares.

### **Autoneutralización del "empresario armado": las FF.AA**

La consecuencia más grave que se deriva de las características peculiares del sistema ecuatoriano está según Bus-

tamante, en que *"la última instancia de la legitimidad es a-institucional, está vacía y a merced de quien pueda reclamarla con gestos retóricos adecuados que se estilan vecinos a la magia y a la sacralidad investida en la personalidad heroica"*. Se trata de *"un sistema sin última instancia, salvo la fuerza militar, la cual es el límite institucional que cauciona y permite el tranquilo despliegue de lo anti-institucional"*. El umbral de falencia institucional ha sido superado varias veces pero las fuerzas armadas han dejado hacer.

En algunos de los momentos de grave crisis institucional por los cuales el país ha transitado en las dos últimas décadas, algunos llegaron a pensar que las FF.AA. podrían, como lo hicieron en los años 1970, con bastante éxito por lo demás, pasar a ejercer su rol de última instancia a-constitucional para terminar con la inestabilidad, pero esta perspectiva ha permanecido cerrada. Por el contrario, las fuerzas armadas se han desinteresado de toda vuelta al poder político y han preferido actuar como otro de los grupos de poder que han amortiguado y al final neutralizado los ajustes estructurales del Estado. ¿Por qué? No tanto porque los Estados Unidos vean con malos ojos el retorno al poder de las dictaduras militares o porque los militares no se consideren aptos para gobernar, sino porque el ejército ecuatoriano y con él las otras ramas de las FFAA, detentan en conjunto el status de **gran empresario** y tienen todo el interés en conservar esta vocación y por eso la privatización de sus empresas ha estado y está fuera de cuestión. Este interés se puede entender, pues al menos 30 de las empresas más estratégicas del

Estado estaban controladas por las FFAA en los años 90 (minerías, metalúrgicas electrónicas, astilleros, flota petrolera, administración de los principales puertos, transportes aéreos, Banco Rumiñahui, etc.)<sup>10</sup>

A propósito de esta vocación particular de las FFAA ecuatorianas, Bertha García ha escrito lo siguiente: "...se reconoce que uno de los ejes del gobierno militar (que terminó en 1978) estuvo centrado en el apoyo a los procesos de industrialización, induciendo desde el Estado los mecanismos organizativos, financieros y políticos. La política de promoción de las empresas (incluyendo la formación de empresarios) llevó a la participación directa de los militares en empresas destinadas, en un primer momento, a reducir su dependencia de equipo, municiones y vestido militar. Poco después el desarrollo de la vocación empresarial, los llevó a incursionar en sectores industriales de tecnología más alta, orientados al mercado andino".<sup>11</sup> En suma, agrega esta autora, "al decir de sus personeros, las Fuerzas Armadas cuentan con uno de los complejos industriales de mayor prestigio y rentabilidad del país, que otorga trabajo a una porción considerable de personal civil. En los últimos años, las FFAA alcanzaron su autonomía financiera con el Banco General Rumiñahui". No es entonces cuestión de ponerse del lado de la privatización de empresas estatales, posición que además de ser coherente con el interés estratégico de la so-

beranía nacional, sirve a maravilla los intereses de la casta militar.

Protegiendo "sus" empresas, las FFAA, directa o indirectamente protegen también las otras empresas del Estado, cuyo peso en la economía del país es determinante: de acuerdo a los estudios de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), oficina que vino a sumarse al CONAM (Consejo Nacional de Modernización) para efectos de la reforma del Estado, de la reforma administrativa y de las privatizaciones, el Estado Ecuatoriano contaba en 1992 con 167 empresas las cuales intervenían en todas las esferas de la vida económica: la producción, la distribución y el consumo. De estas 167 empresas, 55 ofrecían "bienes y servicios esenciales para la actividad socio-económica".

No es sorprendente por lo mismo que las FFAA vigilen de cerca la política oficial. En un contexto de pugna de poderes y de malestar social, el 27 de diciembre de 1999, el Consejo Nacional de Seguridad<sup>12</sup> manifestó al entonces presidente Mahuad el legalismo del ejército pero a la vez le advirtió de los peligros: le hizo un análisis de la coyuntura que insistía sobre su imagen debilitada, el frágil apoyo que tenía en el Congreso, las múltiples demandas sociales, políticas y económicas, la existencia de varios frentes antagónicos, su reducida capacidad de poder y su limitada capacidad de convocatoria. Del punto de vista de las FFAA, Mahuad tenía "todo en contra" y haciendo esta ad-

10 Ver nº 25, especial de Ecuador Debate/ Privatizaciones, abril 1992.

11 Bertha García en /Ecuador Debate nº 32, agosto 1994.

12 Por boca del Gral. Carlos Mendoza, en declaraciones a la prensa.



vertencia al Presidente los militares le exponían su propia inquietud por las consecuencias de una política voluntarista y coherente de estabilización que pretendía tomar de frente, entre otras cosas, el tema de las privatizaciones y de la reforma del Estado. Por lo mismo, no es nada sorprendente que el ejército haya cumplido un papel clave en la crisis política provocada por la movilización indígena y popular apoyada por un grupo de coroneles del ejército (¿incentivados por el Alto Mando?), la cual provocó el 21 de enero del 2000 la caída del presidente Jamil Mahuad y su reemplazo por el Presidente interino Gustavo Noboa. Los militares asumieron claramente el rol de mediadores en la crisis, y queda por saber si en el mandato del actual presidente Lucio Gutiérrez, cabecilla militar de los insurrectos de enero, el Alto Mando va a jugar el rol de "protector" de la democracia, que se exige de asumir directamente el poder, prefiriendo hacerlo por persona interpuesta, táctica inteligente que bloquearía la privatización de las empresas bajo su control al mismo tiempo que apoyaría la liberalización en otros sectores de la economía y de la vida social.

### **Desde 1982: confluencia de intereses y perversión de los "ajustes"**

El apoyo implícito de las FFAA a las políticas de apertura "a regañadientes" ha contribuido entonces a la imposibilidad de la estabilidad económica y a la persistencia de la crisis y de la ingobernabilidad. En los hechos, el problema

principal del Ecuador, que retroalimenta el modo "perverso" de funcionamiento del sistema político está en la imposibilidad del reciclaje económico, o dicho de otra manera, en la incapacidad de afirmar un nuevo modelo económico viable. Todos los avatares de la caótica política de estos años siguen girando en torno a la cuestión de la redistribución social, al mejoramiento de las condiciones de vida de los diferentes sectores ecuatorianos, pero eso es imposible porque no existen los mecanismos ni los instrumentos adecuados para inaugurar y consolidar un nuevo ciclo de acumulación de capital. Hace ya tiempo que deberían haber reemplazado los mecanismos e instrumentos de política propios del modelo anterior, hoy devenidos obsoletos.

El problema central parece ser entonces que las élites políticas, económicas y militares del país nunca han tenido gran prisa por hacer avanzar el modelo neoliberal de la economía, pues ello vendría a cuestionar seriamente el estatuto privilegiado de que gozan y el modo habitual de hacer ganancias. Según nuestra hipótesis, el verdadero peligro para las élites está afuera de las fronteras, en el mundo de la transnacionalización, de los negocios internacionales, del capital foráneo que vendría a competir ventajosamente con los locales, que vendría probablemente a eyectar a algunos empresarios ineficientes de un mercado interno que todavía permanece "cautivo". Esta interpretación puede articularse perfectamente con la idea de Jürgen Schuldt<sup>13</sup>, del "ciclo político de

13 "Elecciones y política económica en el Ecuador 1983- 1994", ILDIS, Quito 1994.

la economía", que en buenas cuentas significa una voluntad consciente de parte de las élites de no jugar seriamente el juego de la liberalización de la economía, actitud que tiene el mismo significado que la voluntad de no jugar seriamente el juego de las reformas políticas y administrativas.

Un buen resumen del mecanismo del ciclo político fue hecho por Carlos Larrea<sup>14</sup> en 1994: *"El ciclo político de la economía, aplicado al contexto ecuatoriano reciente: consta de dos fases claramente diferenciadas. Durante la primera de ellas, los gobiernos implementan políticas macroeconómicas de ajuste estructural y estabilización....estas políticas precipitan un rápido desgaste del Ejecutivo. Durante la segunda fase del ciclo, en períodos preelectorales, las élites gobernantes buscan mermar su impopularidad y conservar al máximo su caudal electoral. Para obtener estos fines, revierten o desmontan las políticas macro-económicas, suspendiendo temporalmente el ajuste, y favorecen medidas expansivas destinadas a mejorar, al menos temporalmente, los niveles de empleo y de ingresos populares".* El fenómeno es repetitivo siguiendo las sucesivas presidencias: a las medidas de "shock" tomadas en los primeros meses del nuevo gobierno, sigue el desmantelamiento de los mecanismos del ajuste, el gradualismo, o simplemente el abandono. Resultado: crisis económica permanente e ingobernabilidad.

Schuldt resume así sus conclusiones: *"De modo que un fenómeno exótico respecto de la evolución "normal" de*

*la economía, de índole eminentemente política - como es el inicio de los procesos electorales (generales e intermedios) - interrumpió temporalmente los procesos de ajuste y estabilización en el Ecuador"* (p. 51) Este analista considera que el proceso del ciclo es particularmente importante en el Ecuador por el peculiar sistema de elecciones prevaleciente en el país desde 1984 hasta 1998, que elegía presidente de la República cada cuatro años, pero que además se acompañaba de elecciones intermedias cada dos años (parlamentarias y cantonales). En principio, este sistema, muy coherente con las características de la cultura política señalados anteriormente, tendería a generar ciclos políticos más recurrentes que en otros países, por el hecho de que en cada bienio se realizan elecciones generales (p.41) *"Un gobierno que tiende a insertarse en la lógica del ciclo político, durante su período de administración del Estado de 48 meses, tiene alrededor de 27 meses, como máximo para realizar su programa y aplicar medidas de ajuste (en período de crisis). Por tanto, en el mejor de los casos, los 19 meses restantes estarían destinados a promover el ciclo político y a procesar la transición y entrega del poder"* (p. 43).

A las fuerzas que confortan la posición de liberalizar a "regañadientes" para finalmente liberalizar lo menos, vino a sumarse por desgracia el movimiento indígena liderado por la CONAIE y por el Partido Pachakutik, el cual a su vez recibe el refuerzo del movimiento social urbano estructurado principalmente en

14 Comentario de Carlos Larrea en *Ecuador Debate*, n° 32, agosto 1994.

la Coordinadora de los Movimientos Sociales, fuertemente controlada por diversas tendencias de la izquierda. Aquí se produce el fenómeno más paradójico y sorprendente de la historia ecuatoriana de todos los tiempos, el de la "complicidad implícita" de los indígenas con sus élites dominadoras. Porque aunque viniendo del otro extremo del universo social y político, en el origen con motivaciones en completa contradicción con los intereses de la clase dominante, en los hechos el movimiento indígena representa desde los años 1980 un actor principal en la oposición y resistencia al ajuste estructural, a la apertura de fronteras, a la reforma del Estado y a las privatizaciones.

Este conjunto de fuerzas ha logrado la neutralización del Estado nacional y con ello el bloqueo de cambios profundos en el país, principalmente impidiendo la consolidación de los nuevos mecanismos económicos y la inauguración de un nuevo ciclo de crecimiento. Por lo mismo, el sistema político ecuatoriano, como ha dicho Andrés Guerrero<sup>15</sup>, *"no tiene nada que negociar con la demanda popular e indígena, salvo retirar el ajuste y mantener los bonos de pobreza. Es uno de los problemas: mientras mayor es el grado en que el Estado nacional se agota, menos tiene que proponer. Los movimientos sociales y, sobre todo, el movimiento indígena casi no encuentran interlocutor para elaborar un proyecto político"*. Esto podría interpretarse sin gran pena diciendo que con liberalización o sin liberalización

las poblaciones indígenas ya no tienen nada que perder. Todo pasa como si los liderazgos indígenas hubiesen caído en la trampa del conocido movimiento "en redondo" de las élites, del cual no saben cómo librarse. ¿Qué pueden entonces esperar los indígenas de este funcionamiento "circular", cerrado sobre sí mismo? Nada, sino actos repetitivos que tienen tendencia a transformarse en rituales y que por lo mismo sirven para afirmar la creencia de que la rutina de los actos colectivos puede sustituirse a la concretización de las reivindicaciones sociales.

### Los indígenas presos en la "trampa" del pasado

Hay que decirlo claramente: el movimiento indígena de la CONAIE ha caído en la "trampa" de la anti-mundialización y de la anti-globalización, apostando su suerte a un modelo estatista que no tiene viabilidad, y por consecuencia a un Estado-patrón gravemente enfermo. Las causas son diversas y complejas y por lo mismo conviene evitar toda interpretación unilateral. Nosotros vamos a privilegiar un eje explicativo según el cual diversas fuerzas se conjugan para que el liderazgo indígena se mueva con dificultad en la siempre difícil negociación de pasado, presente y futuro. En términos políticos la apuesta de la CONAIE parece ser más por el pasado que por el futuro, más por lo conocido ( más de "lo Mismo", diría Bustamante) que por lo desconocido.

15 Ecuador Debate, n° 52, Quito, 2001

Por cierto, en una primera aproximación no habría que subestimar la fuerza de la tradición, en primer lugar la particular relación del indígena al Estado que parece haberse impuesto desde los años de la promulgación de la Ley de Comunas (1937), cuando los indígenas comenzaron a ver en el Estado un protector potencial frente al abuso de hacendados y curas. La fuerza de ese pasado parece determinar que, objetivamente liberados del patrón-hacendado y de cierta manera en ruptura con el "taita Dios" católico, los indígenas no puedan imaginarse completamente huérfanos y abandonados también por la fuerza tutelar del Estado. Convendría preguntarse si una vez desaparecida la vieja relación sujeto-patrón hacendado no fue el Estado quien pasó a llenar el vacío en el imaginario indígena. A partir de allí ¿Cómo vivir sin el supuesto nuevo patrón, sin el "taita" Estado? Este aparecería como el sustituto indispensable o como el medio a través del cual se puede asegurar la continuidad a otro nivel de lo que Paul Cliche<sup>16</sup> llamó el *pacto asimétrico*, que comprometía a hacendados y comunidades *huasipungueras* en una suerte de ambigüedad de relaciones contradictorias, administradas por los intercambios rituales, lo que aseguraba un *modus vivendi* relativamente inmutable. Ello puede explicar el juego de contestación/ cooptación sin reformas (de "te quiero y no te quiero") en relación con el Estado que tiene lu-

gar desde los años 1980. Más allá del Estado está lo desconocido: lo único que se sabe del más allá de las fronteras es que no hay patrón internacional practicando el "paternalismo", y tal vez, de allí, ¿por qué no?, el miedo a los horizontes amplios, a los espacios de la mundialización y de la globalización.

Si este factor simbólico-cultural no debe ser subestimado, la experiencia política de la CONAIE y de Pachakutik, merece una atención particular. En síntesis, tal experiencia ha consistido en una autonomización orgánica o estructural de las organizaciones respecto de los aparatos políticos, sindicales y religiosos, pero sin que paralelamente se haya producido una autonomización en el plano ideológico. Ya a mediados de los años 1980 se podía advertir que el debate teórico, indispensable para enriquecer la política, era visto con desconfianza por la dirigencia mayoritariamente clasista de la CONAIE (cuyo núcleo "duro" está en el ECUARRUNARI) quien denunciaba tales ejercicios como "pérdida de tiempo", o como "peligrosos para la unidad del movimiento", y que prefería desplegar lo fundamental de su actividad en lo orgánico, o sea, en el reforzamiento de las estructuras organizacionales. Esta preferencia por los aspectos orgánicos en detrimento de lo ideológico y político iba todavía mucho más lejos pues desembocaba, muy naturalmente, en un verdadero culto de la organización, lo que me permitió hablar

16 Paul Cliche, « Anthropologie des communautés andines équatoriennes. Entre diable et patron », éditions L'Harmattan, Paris, 1995.

a comienzos de los 90 de "fetichismo organizacional"<sup>17</sup>. De donde resulta que ni la CONAIE, ni el Partido Pachakutik, lograron liberarse de las ideologías y de los paradigmas del pasado: el esquema clasista de interpretación de la realidad sigue gozando todavía de una fuerte adhesión entre los líderes de diferente nivel, particularmente entre aquellos de la Sierra; el antiimperialismo sigue siendo una brújula de orientación y no solamente se denuncia el neoliberalismo y el ajuste estructural, sino el régimen capitalista mismo.

En cuanto a la globalización, el movimiento indígena interpreta esta nueva realidad del sistema-mundo exclusivamente como una amenaza, que por lo mismo debe ser rechazada y denunciada. Muy recientemente, Humberto Cholango, líder nacional y representante de la CONAIE en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) sostenía lo siguiente: "Los pueblos indígenas estamos sufriendo las consecuencias de la mundialización que quiere imponer un solo modelo, que no respeta el desarrollo sostenible, los recursos naturales como el agua y la biodiversidad, ni toma en cuenta los derechos fundamentales como son los usos y costumbres y su aplicación en cada uno de los territorios" (Reunión anual celebrada en Ginebra entre el 21 y el 25 de julio 2003). Esta declaración refleja fielmente lo que es el pensamiento actual de la mayor parte de los líderes indígenas sobre los

desafíos contemporáneos, tal como puede encontrarse en el Boletín ICCI *Ary-Rimay*<sup>18</sup>, órgano del Instituto Científico de las Culturas Indígenas, fundado y dirigido por Luis Macas, líder histórico del movimiento indígena, intelectual, fundador de la CONAIE, ex parlamentario que goza de fuerte prestigio e influencia en el movimiento nacional. En el mismo tono de Cholango, en sus páginas editoriales pueden leerse párrafos como el siguiente:

*"La globalización, tal como se está conformando en el momento actual es un proceso de exclusión autoritario y violento"*

*"En realidad, el mundo globalizado es un mundo depredador en el cual la noción de acumulación es central, y es justamente en virtud de esta noción que se construyen las relaciones humanas e históricas"*

*"Es por ello que el discurso de la globalización cuando hace referencia al crecimiento, en realidad está proponiendo la idea en términos de la acumulación capitalista a pueblos y naciones que están fuera de esa concepción"*

*"La instrumentalización política de la acumulación se ha dado últimamente a partir de la idea del desarrollo. Es necesario desarrollar a los pueblos atrasados"*

*"Pero aquello que convierte al discurso de la globalización en una amenaza para la historia actual es su apuesta por la homogeneización de la diver-*

17 Roberto Santana, "Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios", Abya-Yala, Quito, 1992.

18 <http://icci.nativeweb.org/boletin>

*idad humana bajo las nociones de consumo capitalista; ganancia y acumulación*<sup>19</sup>.

La denuncia del capitalismo es anti-gua, lo nuevo es que se la acompaña de un rechazo de la noción misma de desarrollo a la cual los indígenas paradójicamente adhieren desde hace al menos 25 años. La demanda por acciones de desarrollo es permanente, y el hecho de que el discurso sea una cosa y la realidad otra muestra a las claras que el impasse actual conduce a los líderes a caer en contradicciones. A pesar de este discurso, la CONAIE estuvo muy de acuerdo en 1997 con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, como un organismo adscrito a la Presidencia de la República (gobierno interino de Alarcón). A la Dirección de ese organismo accedió entonces Nina Pacari<sup>20</sup>. De este modo se creó un organismo estatal para el desarrollo de las comunidades muy directamente vinculado a la CONAIE, lo que de cierta manera corporatizaba su representación en el aparato del Estado.

La denuncia de la globalización y de la mundialización se confunde con la denuncia del capitalismo y ello tiene implicaciones prácticas sobre la política contingente. Un ejemplo reciente: un editorial del Boletín ICC publicado unas semanas antes de la ruptura de la alianza indígena con el actual presidente Lucio Gutiérrez, decía lo siguiente: "*Pachakutik, si no revisa su accionamiento*

*político con el gobierno corre el riesgo de estar legitimando esta sociedad capitalista y la construcción de este Estado-Nación burgués*"<sup>21</sup>. Este discurso es un discurso de ruptura sistémica y obliga a preguntarse por el modelo de sociedad con el cual sueñan los líderes indígenas, temiendo que no se trate de otra cosa que una pretensión de volver a las fracasadas experiencias del comunismo. En todo caso, la alianza con el presidente Gutiérrez, improvisada sobre un fondo de carencia de proyecto estratégico - como en 1996 había sido improvisada la creación misma del partido Pachakutik - no soportó las críticas a la participación en un gobierno que se negaba a deslizarse hacia la izquierda; las presiones del núcleo "duro" hicieron insostenible la posición de los ministros en apariencia partidarios de una cierta flexibilidad política.

La fijación sobre los viejos paradigmas se refleja también en las ideas que el movimiento maneja sobre los mecanismos a crear para la interrelación de las economías nacionales en el contexto de la internacionalización, por ejemplo en lo relativo a la integración regional. A propósito de este tema, las ideas siguen ancladas en el viejo y fracasado esquema de la integración Andina, punto de partida de todo otro esquema de asociación concebible. Nina Pacari, persona de espíritu de apertura, en su corto desempeño como Ministra de RREE, tuvo la ocasión de expresar lo

19 Boletín ICC, año 3, n° 28, julio del 2001.

20 Recientemente Ministra dimisionaria de Relaciones Exteriores del gobierno del presidente Gutiérrez.

21 Boletín ICC, año 5, n° 50, mayo 2003.

que piensa una buena parte del liderazgo indígena: *"hay que ir a la integración política, económica, social y cultural que puede comenzar con el acuerdo entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para después profundizarla"*. Nina Pacari criticó la entrada en vigencia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa de los EEUU, *"si no se modifican las relaciones entre los países que la integrarían y no se tiene en cuenta las debilidades y particularidades de cada país. En las condiciones que al momento están reflejadas sería un suicidio para Ecuador entrar en el ALCA. Ni siquiera se garantizaría al gran empresariado nacional"* (declaraciones a IPS). En realidad, las negociaciones están abiertas y no hay nada definitivo, cada país tiene la libertad de negociar allí su entrada. Por su lado, en Ginebra, el representante Cholango manifestó su preocupación en relación con el ALCA, *"pues vulnera los derechos de los pueblos indígenas"*. Manera de desahuciar toda posible caución indígena a la iniciativa.

### **Política "paseísta" e integración de las capas dirigentes**

Para completar el cuadro de las fuerzas que "tiran hacia atrás" el movimiento indígena, es obligado a abordar un tema que, no porque los analistas olvidan, deja de jugar un rol cada vez más importante en las opciones políticas de los liderazgos. Es la constitución de una clase dirigente en el seno de la sociedad indígena, formada de intelectuales, de cuadros políticos, de profesionales, y de técnicos que asumen el control de las

múltiples organizaciones de diferente nivel que ha producido la dinámica étnica a partir de los años 1970. Su ascenso a niveles de responsabilidad en las organizaciones, y más generalmente su ascensión a las categorías sociales de clase media, se ha visto favorecida por la acción de las ONGs y por los programas estatales, su incorporación a puestos en la administración pública, y su inserción en el sistema político parlamentario. Así, el Estado representa para los liderazgos indígenas un canal importante de promoción social, sobre todo en un período que se caracteriza por la estrechez del mercado de trabajo.

La fijación sobre los paradigmas del pasado es reforzada entonces por el interés inmediato de los liderazgos que buscan garantizarse un espacio al interior del sistema político y administrativo. Lo dicho no es contradictorio con lo que escribe Víctor Bretón en el sentido de que *"gracias no tanto al Estado como a la política neoliberal se asiste (por una parte) a la consolidación de un sector importante de la intelectualidad indígena en los estamentos privilegiados de la alta política convencional, y a la dependencia pura y dura, por la otra, de los segmentos intermedios del andamiaje organizativo indígena con respecto a las agencias de cooperación y desarrollo"* (p. 253)

Se asiste entonces al fenómeno inédito en la historia del país, de la integración social de las capas dirigentes indígenas, las cuales están participando en el juego político tradicional, pero, y tal vez por lo mismo, sus perspectivas siguen ancladas en lo que fue el modelo anterior de desarrollo latinoamericano (Estado-empresario, sustitución de im-

portaciones). Aquí aparece otra paradoja más en la cual se debaten los leaders: cuando ellos denuncian el modelo neoliberal, se batallan en realidad contra un fantasma, porque en Ecuador ese modelo no existe a menos que se tenga mucha propensión a la caricatura; no existe muy simplemente, porque el país no ha podido consolidar los grandes equilibrios macro-económicos indispensables a un normal funcionamiento de la economía; existen tentativas frustradas de política neoliberal, rápidamente neutralizadas por los intereses y los hábitos políticos anteriormente descritos.

El juego político habitual despierta el interés de los líderes. La incorporación de ministros y funcionarios indígenas en los primeros meses del gobierno del actual Presidente Gutiérrez, mostró hasta qué punto la cuestión de la cooperación en el poder interesa a las élites indígenas. El reparto de puestos no estuvo claro y se desataron roces por varios nombramientos. El inicio del gobierno nació marcado por la inconformidad. Desde el mismo 15 de enero del 2003, los dirigentes indígenas que no ocuparon cargos gubernamentales se mantuvieron muy críticos con el régimen, a tal punto que se les podía considerar como en la oposición. Curiosamente, los ministros salidos del partido Pachakutik no se sumaron a la ola de críticas que provocó el pacto con el FMI, las medidas de ajuste y el acercamiento al socialcristianismo (en esencia conservador); tampoco criticaron personalmente al Presidente.

### **Movilidad ascendente de los líderes y riesgo de desagregación**

Al mismo tiempo que el liderazgo indígena se instala en la escena política y consolida posiciones sociales, se hacen visibles discrepancias que obedecen mucho menos a diferencias de análisis o de concepciones estratégicas que a perspectivas individuales o de redes de interés.

Una mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo de Pachakutik firmó una Alianza con Sociedad Patriótica, el partido de Lucio Gutiérrez, acuerdos que del lado indígena fueron improvisados y por lo mismo no podían ser sino de una gran generalidad, dejando amplio espacio a la ambigüedad. En un editorial de mayo del 2003, el Boletín del ICC confirma la dificultad del consenso entre los líderes: *"No hubo programa de gobierno consensuado entre sus propias filas y la CONAIE (...) muchas de las nominaciones han sido puestas a título individual por algunos miembros del Comité Ejecutivo que no tienen ninguna base social. Por otro, lado hay que tener presente que Pachakutik entra en esta alianza debilitado políticamente, esto es, sin un proceso de coordinación política con la CONAIE, el ECUARRUNARI, CONFENIAE y CONAICE, debido a que primaron más los intereses individuales por captar puestos burocráticos dentro del gobierno por parte de miembros del Comité Ejecutivo y lo propio podríamos decir, de varias de las dirigencias provinciales,*



*que han dejado de lado el proceso de fortalecimiento organizativo con las bases, los poderes locales, etc. Y más bien, están en un franco proceso de desmantelamiento organizativo”.*

La rigidez estructural y política de que hace gala la CONAIE, la ausencia de verdadero debate sobre el futuro, más las aspiraciones individuales de los líderes conduce forzosamente a la improvisación. Una vez más hubo improvisación frente a un evento de tanta importancia como las elecciones presidenciales: la alianza del partido Pachakutik con el candidato Lucio Gutiérrez fue improvisada simplemente porque a ese propósito la CONAIE vivía un conflicto interno derivado de intereses personales de algunos líderes: *“ (La CONAIE) por un lado soportó la presión permanente de Antonio Vargas y de un cierto grupo de indígenas desertores de la CONAIE que lo siguieron y que se cobijaron bajo las filas de los Amauta Jatari (evangélicos) para ser postulado como candidato presidencial. Por otro lado, la candidatura de Auki Tituaña con más apoyo organizativo y con más opción popular. Ante esto, la CONAIE para no quedar mal con la candidatura de Antonio Vargas, de no postularlo oficialmente como CONAIE y Pachakutik, decidió no ir con candidatos indígenas a las elecciones presidenciales”.*

La prontitud con que el núcleo “duro” de la CONAIE ha recuperado la dirección del Partido Pachakutik luego de la ruptura de la alianza de gobierno, significa que las posiciones pluralistas y la flexibilidad política no serán las virtudes que pondrán por delante los nuevos dirigentes, identificados completamente con la actual dirección de la Confedera-

ción: lo mismo el nuevo coordinador nacional que los otros nueve miembros recién nombrados al Comité Ejecutivo son bien conocidos por sus posiciones radicales. Conviene por lo mismo no equivocarse: la dirección de las dos más importantes organizaciones indígenas han caído en manos de dirigentes que adhieren a posiciones clasistas y anticapitalistas, más que a fundamentalismos o milenarismos indianistas como parecen creer algunos observadores.

El movimiento liderado por la CONAIE ha llegado a un momento que puede considerarse crucial: falta de una estrategia viable de futuro, inserto en el juego político “circular” del sistema ecuatoriano, debilitado por las contradicciones entre los “duros” y los “aperturistas” y de cierta manera neutralizado por intereses personales de los líderes, entra a un nuevo período bajo la amenaza de la desagregación y, por lo mismo, todo parece indicar que el contexto no es para distraerse en nuevos paros generales, ni para investir nuevos presidentes rápidamente obligados a dimisionar, sino para una introspección política profunda y para la búsqueda de un cambio fundamental de rumbos.

### **Alternativas**

Vista la incapacidad del sistema político nacional al cambio “desde adentro”, y de su incapacidad para crear las condiciones de estabilidad necesarias a un relanzamiento de la acumulación de capital que permita ver con optimismo la disminución de la pobreza, particularmente en las zonas indígenas, asegurando al mismo tiempo una relativa gobernabilidad democrática, la CONAIE y

Pachakutik no tienen sino dos alternativas posibles. La alternativa viable, es decir con futuro, sería la de tensionar sus fuerzas en un **viraje radical de rumbos**, que sea como "una apertura de puertas y ventanas" destinada a oxigenar la vida política y económica del país, puesto que los cambios no pueden venir sino por la acción de factores externos. Esto quiere decir que los líderes toman conciencia de su complicidad objetiva con las élites dominantes para retardar los cambios, animan un debate a fondo sobre la necesidad de exigir la liberalización de la economía del país, la rápida privatización de las empresas del Estado, incluidas las controladas por las FFAA, y la necesidad de medidas favorables a la entrada de capitales extranjeros en las empresas productivas y en los servicios. Se puede fácilmente comprender que tal viraje no va a venir de la noche a la mañana (sería un verdadero terremoto) pues supone una reflexión en profundidad, un vasto debate sobre el futuro, supone incorporar los nuevos paradigmas de la globalización y sacudirse los viejos slogans, contarse las verdades por duras que ellas sean y dejar de trabajar con la utopía de la ruptura. La animación de un tal debate parece ser una responsabilidad insoslayable para todos aquellos líderes que constituyen la *intelligentzia* india y creen que la mejor traducción de la diversidad étnica está en el pluralismo político y no en un populismo trasnochado o en las concepciones dicotómicas de la lucha de clases, o de indios contra

no-indios. Es probable que tales sectores se vean obligados a llegar hasta la ruptura para hacer avanzar una corriente política más realista y creativa en el seno de las dirigencias y de la población indígena, lo cual no sería nada nuevo en la historia de las vanguardias políticas y tampoco una desgracia para los indígenas, al contrario.

La segunda alternativa es quedarse donde se está: los líderes insisten en la adscripción del movimiento a los viejos paradigmas continuando con el infatigable mecanismo de prácticas a repetición, las cuales se compatibilizan perfectamente con el movimiento circular de las élites. Ello no puede a largo plazo sino terminar por erosionar su caudal político. De no producirse los efectos esperados de las movilizaciones en preparación para el año 2004 ("viraje fundamental de la política del gobierno" o dimisión del presidente Gutiérrez), no le quedaría a la CONAIE otro camino que el repliegue sobre posiciones de centraje étnico o de "marginalismo político", lo que representa apenas una modalidad de lucha en esta segunda alternativa. Es la carta de profundizar el "paralelismo institucional" acordado en la última declaración de programa de la CONAIE<sup>22</sup>, de enero del 2000, es decir una lucha "fuera" del sistema, centrada en los llamados Parlamentos Indígenas y Populares: luchar contra el actual modelo económico (léase políticas neoliberales), luchar contra el actual sistema político (una "democracia secuestrada") y construir una nueva ética luchando

22 Contendida en el llamado "Mandato del Parlamento de los Pueblos del Ecuador para la Salvación Nacional"

contra la corrupción. El objetivo del informal Parlamento central (nacional), y de los parlamentos provinciales y de nivel cantonal, sería el de dictar las normas políticas, económicas y administrativas para los indígenas y para los movimientos sociales que desconocen a las actuales dignidades ejecutiva, legislativas y judiciales.<sup>23</sup>

El paralelismo institucional proclamado equivale a marginalizar formalmente a las sociedades indígenas y hay que preguntarse qué grado de realismo puede tener esta estrategia cuando, sin pasar por la creación de un Estado den-

tro del Estado, con Parlamentos informales, más o menos, la población indígena no va a salir de la pobreza acumulada. Por desgracia, la democracia por sí sola no crea riqueza, como bien lo hemos visto en el caso de la provincia de Chimborazo y en particular en el cantón Guamote. Por el contrario, una gestión democrática doblada de un modelo de desarrollo adaptado al contexto contemporáneo, abierto a lo internacional y atento a las oportunidades de la globalización, parece más realista que una política de enclaustramiento y de marginalización.

---

23 Ver El Comercio del 16 de enero 2000.

## Linchamiento en México\*

Antonio Fuentes Díaz\*\*

*Los linchamientos en México expresan diferentes motivos, temporalidades y están possibilitados de manera general por dos momentos: a) por la histórica debilidad del Estado y b) por los procesos desencadenados a partir de la reestructuración económica iniciada en la década de los ochenta. Los linchamientos aparecen como un recurso fatal para controlar parte del desorden que el crimen introduce a la vida de poblaciones que han sufrido sistemáticamente de una escasa impartición de justicia y que han soportado los embates de políticas económicas desfavorables.*

### Los hechos

**D**os hombres son conducidos a la plaza principal, se les inculpa de haber intentado secuestrar a cuatro menores entre 8 y 10 años de edad de la escuela primaria "Fausto Carreta de la Vega". Los golpes y empujones anticipan su destino.

Todo empieza cuando son detenidos por elementos de la policía local de Huejutla, Hidalgo en marzo de 1998 acusados de presunto secuestro, mientras viajaban en una camioneta pick up del estado de Veracruz de donde eran originarios. De inmediato se les encar-

cela y al día siguiente se les dicta auto de formal prisión. Sin embargo, a través de una estación de radio se filtra el rumor de que serán liberados y se llama a la población a no permitirlo. Alrededor de unas mil personas se reúnen frente a las oficinas del juzgado mixto de primera instancia en donde retienen al juez y al personal administrativo. Destrozan dos patrullas, la camioneta de los presuntos raptos y las instalaciones del juzgado. Penetran al palacio municipal y lo rocían con gasolina amenazando con incendiarlo. Se dirigen a la cárcel - localizada en el interior del palacio municipal - y sacan a los presuntos raptos.

---

\* El autor realiza un proyecto doctoral sobre la violencia extralegal en México y Guatemala en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Está adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

\*\* Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autónoma de Puebla. fracta@netscape.net

Hasta ese lugar llegan a bordo de un helicóptero el gobernador del Estado, Jesús Murillo Karam y el procurador Omar Fayad para persuadir a la población de no hacerse justicia por propia mano, ofreciendo aplicar la justicia "conforme a la ley". No obstante, aproximadamente una treintena de personas alcoholizadas – según versión del propio gobernador– incitan a la multitud a matar a los acusados. Ambos hombres son golpeados y lacerados con machetes, a uno de ellos le extirpan la lengua y le cortan la cabeza; al otro, le arrastran por el kiosco, lo matan a golpes y se le cuelga - ya muerto- en la plaza pública. Días después se sabe que solo trataban de vender estampas y juguetes a las afueras de la primaria. Los familiares de los linchados declaran que se dedicaban a la venta de artículos de papelería de poblado en poblado. El alcalde de Tihuatitlán, Veracruz declaró: "eran jóvenes sanos, trabajadores y con una manera honesta de vivir; eso a mí me consta ya que los conocí desde pequeños". La policía solo aprehende a cinco "presuntos" participantes en el linchamiento.<sup>1</sup>

Algunos autores han clasificado al linchamiento dentro del llamado *vigilantismo* que además comprende otros tipos de acciones, como los escuadrones de la muerte, la violencia paramilitar y parapolicial, la creación de grupos de vigilantes y el fenómeno de los justicieros (Huggins, 1991; De Souza, 1991 Benavides-Fisher, 1991); en términos generales el *vigilantismo* se refiere a la

acción de pobladores a tomar la justicia por propia mano de manera ya sea espontánea • más o menos organizada. Estudios realizados en Brasil, Sudáfrica y Guatemala indican que el fenómeno se presenta de manera general en aquellos poblados con escasos medios de procuración de justicia por parte de las instituciones encargadas de ello. Un aspecto relacionado es la creación de rondas vigilantes organizadas para la autoprotección, ejemplos de esto se tienen en países como Argentina, Brasil, Guatemala y Colombia (Fazio, 2000). En México en fechas recientes se ha visto la propagación de grupos vigilantes en diversos puntos del país, como en Tulyehualco en el Estado de México, en Ciudad Juárez, Chihuahua y en barrios de Tijuana en el Estado de Baja California, donde grupos de vecinos se turnan para hacer vigilancia por las noches ante el asedio de robos en comercios y casas. Tales hechos muestran un clima de aceptación a proceder por encima del Estado de derecho y a tomar la justicia por cuenta propia, por ejemplo en Tulyehualco tales acciones han resultado en detenciones arbitrarias e intentos de linchamiento que han sido evitados por la policía. (Zarco, 1999; Cornejo, 1999; Villalpando, 1999)

Los motivos que provocan estas respuestas son variados, las causas son diversas y no aparecen de manera claramente visible; se presentan intempestivamente ante el rebasamiento de los niveles de tolerancia a situaciones de impunidad, de tensión acumulada y deses-

1 La Jornada 27 de marzo de 1998; The News 27 de marzo de 1998; La Jornada 29 de marzo de 1998; La Jornada 30 de marzo de 1998.

peración. La transformación anímica de comunidades y su discurso de fatalidad dan un aire de fatiga que asimila el horror a la instauración ejemplar de un acto escaso de justicia, que transforma metonímicamente todo lo representado como incorrecto (asaltos, robos, violaciones, homicidios y ofensas simbólicas) reproduciendo la violencia histórica a la que han sido sometidas. La desconfianza a lo externo como significativa de intrusión muestra la adscripción a lo parroquial como reclusión que reacciona violentamente ante cualquier figuración de amenaza mediante un ritual de desagravio. El linchamiento como acto es un fenómeno que presenta varios desafíos para su estudio, ¿Qué expresan? ¿Qué los motiva? La hipótesis sostenida aquí sobre la emergencia de un número cada vez mayor de linchamientos en los últimos años lleva a reflexionar sobre las condiciones sociales y políticas del país, la procuración de justicia, el funcionamiento del Estado de derecho, las oportunidades de empleo, la pobreza y en general a los efectos de la reestructuración provocada por la inserción de México al libre mercado.

### Definiciones básicas

Los linchamientos en América Latina han provocado en los últimos años, la atención de diversos estudios en ciencia social. A partir de hechos respaldados en los reportes de prensa y de medios electrónicos. En este renglón los es-

tudios sobre violencia social principalmente en países como Brasil y Guatemala han mencionado este tipo de fenómenos, relacionándolos con causas engarzadas a condiciones políticas autoritarias y represivas en países con dictaduras militares en el pasado reciente y a contextos económicos deprimidos.

Para Martha Huggins el linchamiento "implica la acción de ciudadanos en contra de otros ciudadanos que presumiblemente han cometido un crimen o han violado una norma social" (Huggins, 199: 4), una forma de "violencia secundaria" en tanto que implica "violencia contra algún otro acto que es definido como criminal o violento". (De Souza, 1991: 27)

En este documento se entenderá por linchamiento un acto colectivo, punitivo, anónimo, espontáneo u organizado, con diferentes niveles de ritualización, que persigue la violencia física de individuos que presumiblemente han infringido una norma sea esta formal o virtual (instituida por la colectividad) y que se encuentran en una considerable inferioridad numérica. Estos actos homogenizan las infracciones al castigo físico o a la muerte del infractor.

Los estudios en Brasil han documentado abundantemente este tipo de fenómenos, De Souza (1991: 27) registró datos de 268 linchamientos e intentos de linchamiento a partir de reportes periodísticos en la prensa brasileña entre los años de 1979-1988, lo cual arrojaba un promedio de 27 linchamientos al año<sup>2</sup>.

2 Al ampliar la investigación para el período de 1970-1994, De Souza encontró 515 linchamientos, los cuales derivaron en 366 muertes. Véase Pinheiro, Paulo. "Democracies without Citizenship" En *Report on Crime and Impunity* Vol. XXX, No. 2, Septiembre-Octubre 2000.

En Guatemala la cifra para el período de 1994 a 1999 fue de 240 linchamientos (un promedio de 48 anuales).<sup>3</sup> En República Dominicana el delito de violación ha impulsado el linchamiento como respuesta espontánea contra quienes cometen ese tipo de ilícitos y además ha levantado el clamor de castración en contra de los violadores.<sup>4</sup> Un informe de la policía metropolitana de Caracas, Venezuela, para los meses de julio y agosto de 1999, registró 21 linchamientos -uno cada tercer día- en los barrios populares, producto de la inseguridad y la impunidad, la mayoría de las víctimas fueron hombres entre 25 y 40 años involucrados en robos y violaciones de menores.<sup>5</sup>

También se tienen estudios de linchamientos o formas comparables de actos justicieros en Sudáfrica, en donde bajo el contexto revolucionario, los ciudadanos de barrios pobres, sometían a aquellos a los que consideraban que atentaban contra las escasas posesiones o violentaban alguna norma (Scheper-Hughes, 1995), y en Irlanda, en donde el IRA fue presionado para proporcionar seguridad policial en las áreas que estaban bajo su control. (Munck, 1995)

Estados Unidos tiene una larga historia de linchamientos relacionada con el racismo, de 4,730 linchamientos reportados entre 1882 y 1952, el 90% de las víctimas fueron afroamericanos. (Be-

navides y Fischer, 1991: 36). No obstante el trasfondo racista y la propia conformación de Estados Unidos como país le da una dimensión específica, lo que hace que se diferencie del fenómeno observado en América Latina.

En México el linchamiento o los intentos de linchamiento son desencadenados por situaciones diversas y con diferentes niveles de participación. Son precedidos principalmente por acusaciones de asalto, robo, asesinato, violación, inculpación de brujería o de robo de infantes. Estos hechos se han presentado con frecuencia abundante en los últimos años; la investigación en reportes periodísticos y los informes de organismos no gubernamentales sobre violaciones a los derechos humanos dan muestra de ello. Por ejemplo la Comisión Regional de Derechos Humanos Mahatma Gandhi reportó a *La Jornada* de nueve linchamientos ocurridos en el Estado de Oaxaca durante los últimos cinco años que arrojaron 17 muertes<sup>6</sup> y el *México Country Report on Human Rights Practices for 1996* señala el aumento de linchamientos "básicamente en las comunidades rurales con limitado acceso al sistema de justicia criminal" (SU. Department of State, 1997).

Cierto que el linchamiento se ha presentado en distintos períodos de la historia de México. Por ejemplo durante la Colonia se presentaba ligado a las

3 *La Jornada*. "Guatemala: Justicia por propia mano", 16 de septiembre de 1999. Contraportada

4 *Diario Última Hora*, Edición Interactiva, 18 de octubre de 1999, Año III, No. 755, República Dominicana, [www.ultimahora.com.do/](http://www.ultimahora.com.do/)

5 *Diario El Mundo*, Caracas Venezuela, [www.elmundo.com.ve/](http://www.elmundo.com.ve/)

6 *La Jornada*. Viernes 20 de febrero de 1998

sublevaciones y motines de poblaciones indígenas (Taylor, 1987) y durante el período pos-revolucionario se presentaron ajusticiamientos como forma de contención de las bandas de asaltantes en las zonas rurales. En fechas más cercanas el linchamiento más recordado ha sido el de San Miguel Canoa, Puebla en septiembre de 1968, ya que además se imbricaba en el contexto de represión, descrédito y desinformación hacia el movimiento estudiantil y hacia cualquier tipo de disidencia con el régimen político en México en aquellos años.<sup>7</sup>

El presente trabajo es una aproximación a la complejidad del fenómeno, que pretende el acercamiento al linchamiento como manifestación de prácticas articuladas a un proceso de larga duración. Debe entenderse al linchamiento como un fenómeno complejo en el que se entrelazan varios motivos y temporalidades. Prácticas que se ahondan en las formas históricas de interpelación, en las condiciones sociales y económicas —también históricas— y en el desarrollo de instituciones estatales sólidas. Es decir, en toda una forma de articulación subjetiva de relaciones consti-

tuidas en los ciclos largos. La personificación del castigo, la penalidad sobre el cuerpo del inculpaado y toda la ritualización, hacen pensar en la constitución histórica, como sustancia, de categorías como lo nacional, lo estatal, lo penal y lo corporal.

Estos hechos desde luego se relacionan con la configuración histórica y política prevaleciente en el país: la conformación del Estado y las formas en que se han construido y funcionado los niveles de interpelación entre éste y los sectores —desde el verticalismo autoritario—, formas que pasan por la mediación institucional en los sistemas de procuración de justicia, de representación política, de educación, de salud, de empleo, de justicia social, así como el impacto que sobre estos han tenido en los últimos años las reestructuraciones económicas y políticas a partir de la inserción de México en el mercado global.

### **Linchamiento y fragmentación**

Desde la perspectiva de esta investigación, el linchamiento implica dos momentos que se cierran uno sobre el otro, por un lado, la historia de la cons-

---

7 En septiembre de 1968 en San Miguel Canoa Puebla fueron linchados seis trabajadores de la Universidad Autónoma de Puebla por una multitud arengada por el Sacerdote del poblado. A los jóvenes se les acusó de comunistas que pretendían ofender a la Santa Iglesia izando una bandera rojinegra. En realidad lo que ellos querían era escalar el volcán "La Malinche". Como se les hizo tarde decidieron pernoctar en San Miguel Canoa. Una multitud ebria y enfurecida los detuvo mientras gritaban: "comunismo no, cristianismo sí", y "Vivas" a la Virgen de Guadalupe, al cura y a San Miguel Arcángel. Atacaron a machetazos a los trabajadores matando a tres de ellos y a un habitante del poblado que les había dado alojamiento y que ante la multitud intentó defenderlos, tres más lograron sobrevivir. Este hecho ejemplificaba además el clima de intolerancia hacia cualquier manifestación disidente. Con el fin de denunciar la situación el cineasta Felipe Cazals dirigió la película "Canoa", lo que le dio permanencia y un toque político al suceso.



trucción del estado-nacional y su inscripción en la subjetividad; y por otro, las condiciones de trastocamiento en la reproducción de los actores sociales a partir de la apertura económica de México en la década de los 80.

El primer momento respondería a la debilidad histórica en la conformación de una esfera pública fuerte, incluida una escasa centralización del monopolio de la violencia; en donde comunidades suplieron la organización y control del Estado en formas de gobierno paralelas. Por ejemplo, algunas haciendas del norte de México durante el siglo XIX se constituyeron como verdaderas regiones independientes con sus propios regímenes de gobierno interno. El mismo caso sería para las comunidades indígenas que se conformaron alrededor de los núcleos de intercambio mestizo, caracterizadas por una permanente situación de precarios niveles de vida: desnutrición, pobreza, analfabetismo, alta mortalidad y morbilidad.

Debido a estos procesos históricos y estructurales de marginación, esta forma de resolución de disputas ha sido localizable en mayor medida en contextos rurales aunque no de manera exclusiva, presentándose ante el rebasamiento tolerable de las condiciones de precariedad y de lucha contra la muerte, de igual manera se entiende el por qué dicha reacción es dirigida contra cualquier amenaza potencial a la integridad comunitaria, sea esta simbólica, social o material (por ejemplo los casos de robo de imágenes religiosas, de brujería, robo de infantes—*robachicos*—o de la intrusión de agentes externos que se perciben en el imaginario como peligrosos) (Shadow y Rodríguez-Shadow 1991).

Ahora bien, la otra vertiente incluye a los linchamientos aparecidos en el contexto de la reestructuración económica de los 80, posibilitados por los escenarios de fragmentación social, incremento de la pobreza urbana, migración transnacional, desempleo, deserción escolar, crisis agrícola y delincuencia, el de los *parias urbanos* sin acceso a satisfactores y servicios, el del *México roto*, cuyo esfuerzo es ordenar *desde abajo*, lo que se percibe como un desorden inducido por las configuraciones recientes (Zermeño, 1996). A ambos momentos los atraviesa como forma común la débil solidez en el ejercicio institucional de la gobernabilidad, pero sobre todo la dificultad de obtener justicia de manera pronta y expedita. A este respecto, en un estudio sobre la vulnerabilidad del Estado de derecho en México, el penalista Rafael Ruiz Harrel (2000) concluye que para 1996 el número de posibles delincuentes que merecían sanción fue de 1, 675, 000, los que al pasar por el proceso judicial reducían su número a 110, 337 detenidos, cantidad que representaba el 6.6%. De estos 110.337 el total que quedó sujeto a proceso fue de 47.883 es decir el 2.8%. Entonces se tiene que de cada 1.000 delitos cometidos quedaron impunes 971, el 97%.

La procuración de justicia tiene limitaciones estructurales. Por un lado se tiene la falta de capacitación, la falta de personal que atienda en las procuradurías, bajos salarios de la policía judicial, mala selección de los Ministerios Públicos, falta de profesionalización en la investigación de los delitos, además de haberse convertido en instituciones clientelares y corruptas. Esto da como

resultado que no haya la capacidad suficiente de dar cauce a las demandas de justicia, que no haya la posibilidad de que se investiguen todos los delitos denunciados. Ahora bien, estos datos nos llevan a la siguiente reflexión, si constitucionalmente el Estado expropia la violencia privada y canaliza los desagravios a través de las instituciones correspondientes, ante la impunidad generada por la incompetencia en la procuración de justicia y la corrupción del sistema político, lo que se perfila es la privatización del derecho penal, el tomar la justicia por propia mano, acto " en el que el impulso procesal lo tiene que hacer la víctima ante la pasividad, negligencia o corrupción de las autoridades" (Zepeda, 2000:173) En este punto coinciden juristas sobre la proliferación de linchamientos: "graves fallas, irregularidades, prácticas de corrupción, falta de profesionalización y leyes obsoletas que ca-

racterizan la inoperabilidad de las instituciones del ramo, en las cuales la población ya no confía." (Contreras, 1996)

## Resultados

Los resultados preliminares que se presentan a continuación fueron obtenidos de la revisión hemerográfica, de diarios y revistas de circulación local y nacional, las fuentes consultadas han sido: *La Jornada, Reforma, La crisis, Proceso* y la agencia *Detrás de la Noticia*.

La investigación ha tomado un período de diecisiete años, de 1984 al 2000. Durante este período se han recabado 186 casos de linchamientos o intentos de linchamientos. En la siguiente tabla se puede observar que el 63.9% del total de los casos corresponde a linchamientos cometidos en zonas rurales, el 27.3% fue cometido en zonas urbanas, mientras que el 8.7% restante se cometió en zonas conurbanas (Tabla I).

**Tabla I. Porcentaje (%) de linchamientos cometidos en zonas urbanas, rurales y conurbanas**

Zona	Porcentaje de linchamientos
Urbana	27.3
Rural	63.9
Conurbana	8.7
Total de casos	186

Un punto importante en el fenómeno, sobre todo en cuanto a las violaciones a los derechos humanos, es aquel que se relaciona con la muerte de los inculpados. De los casos de linchamientos encontrados en la investigación el 30.2% terminó con la muerte de la

víctima, si consideramos los casos donde aparte de las muertes se presentaron también heridos e ilesos el porcentaje se incrementa a un 40%. Los casos donde la víctima salió ilesa debido a la intervención de las autoridades o por desistimiento de los participantes correspon-

de al 25.3% de los linchamientos. Hubo un 32.4% de los casos en donde las víctimas solo fueron heridas.

El linchamiento termina con la muerte de la víctima en un 30.2 %, si se considera el porcentaje de víctimas

mueras en casos dónde también hubo heridos e ilesos, el número de muertes se aproximaría al 40%; el 25.3% de ilesos tiene relación con el rescate de la víctima por parte de autoridades o por desistimiento. (Tabla II)

**Tabla II. Porcentaje de personas muertas, heridas e ilesas en los linchamientos cometidos en México durante el período 1984-2000**

RESULTADO	PORCENTAJE
Ilesos	25.3
Heridos	32.4
Muertos	30.2
Muertos y Heridos	4.9
Muertos e Ilesos	4.9
Porcentaje total	97.7

Nota: En el 2.3% de los casos no se reportó el estado de la víctima

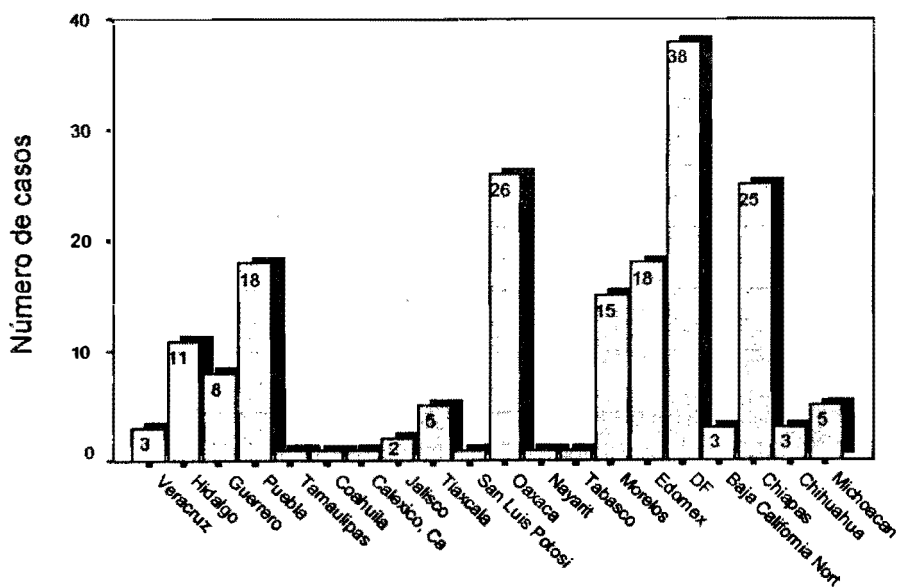
Del porcentaje total de muertes ocurridas en los linchamientos registrados durante la investigación, el 30.1% de las muertes se presenta en casos ocurridos en la zona rural. El 5.9% corresponde a muertes ocurridas en la zona urbana durante el desarrollo del fenómeno. En los linchamientos llevados a cabo en la zona conurbana solo el 2.1% culminó con la muerte.

El hecho de que en las zonas urbanas se han presentado un menor número de casos de deceso en las víctimas del fenómeno, cuando se compara con la zona rural, se puede deber a la mayor rapidez de los cuerpos policíacos y servicios de ayuda en las ciudades para rescatar a la víctima y a que la concentración de personas participantes en el linchamiento es comparativamente me-

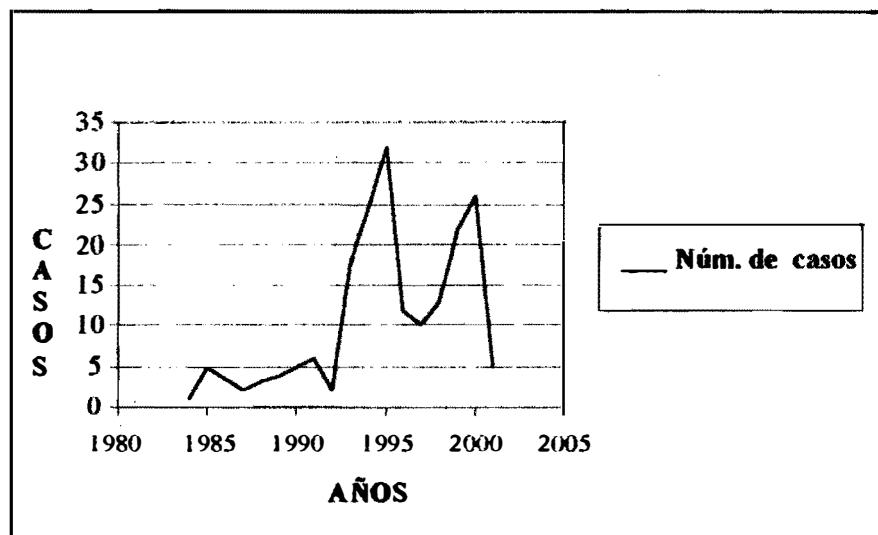
nor que las que participan en las zonas rurales.

En la exposición de los resultados de la investigación, se destaca el carácter eminentemente rural del linchamiento en donde además es altamente ritualizado y la víctima resulta en el mayor de los casos muerta. Los reportes hechos en esta investigación indican (hasta el momento), a la ciudad de México como la que mayores linchamientos ha tenido, esto es, la ciudad de mayor concentración del fenómeno. Si bien contabilizando para el resto del país el linchamiento aparece como más numeroso en zonas rurales, el número de mayores sucesos ocurre en una mega urbe, lo cual tendría que ponderarse en un futuro análisis. (Gráfica I y II)

Gráfica I. Número de linchamientos por entidad federativa



Gráfica II. Linchamientos en México (1984-2000)



Una de las hipótesis con la cual se ha trabajado es que aunque históricamente se trata de un fenómeno rural, al menos en México, los linchamientos urbanos o peri-urbanos se han manifestado en números crecientes a través de la crisis económica. (Tabla III y Gráfica II). Ya que dentro de las infracciones que desencadenan esta reacción se encuentran en primer lugar los crímenes en contra de la propiedad (robo, asalto, desalojo), seguidos por los cometidos en contra de la integridad física de la persona (secuestro, asesinato, violación) y

aquellos que infringen una norma de sociabilidad (brujería, robo a iglesia, fraude, traición). La violencia en contra de la propiedad es el motivo principal para que se tome justicia por propia mano, esto induce a pensar que estos crímenes situados en contextos de privación y aumento de condiciones de pobreza pueden representar un atentado en contra de la sobrevivencia de las familias, pueden ser visto como un obstáculo en contra de la propia reproducción socio-económica.

Tabla III. Linchamientos por año (1984-2001)\*

AÑO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
1984	1	1%
1985	5	3%
1987	2	1%
1988	3	2%
1989	4	2%
1991	6	3%
1992	2	1%
1993	18	10%
1994	25	13%
1995	32	17%
1996	12	7%
1997	10	5%
1998	13	7%
1999	22	12%
2000	26	14%
2001	5	3%
<b>Total</b>	<b>186</b>	<b>100%</b>

\*Para el año de 1986 no se encontraron registros, para 1990 la revisión aún no concluye.

### Conclusiones

En términos generales se puede ver en el linchamiento una violencia que enfrenta a personas contra personas a los que se define como criminales, a las

que se les da un carácter de *extraño* y contra quienes se descarga una tensión social. Implica además, un rebasamiento de las condiciones de desigualdad socialmente aceptada. Ante las transformaciones de los últimos años: el retiro

estatal, la fragmentación social y sus manifestaciones (pobreza, marginación, deserción escolar, migración, corrupción, delincuencia, crimen organizado, *vigilantismo*, violencia paramilitar, militarización de la seguridad pública), ante el *despoblamiento de lo público* y la desarticulación de espacios de interpelación, el esfuerzo por "ordenar" las nuevas dinámicas que se creen "desordenadas" se articula bajo los parámetros inmediatos de acción que manifiestan la debilidad o ausencia histórica de la mediación estatal y del horizonte político de la práctica. La sustitución de todo el sistema de administración de justicia detentado por las instituciones estatales a un efímero juicio sin oportunidad de defensa implica la no consolidación y ruptura del estado de derecho, la fragmentación comunitaria y la *otrorización* vigilante. Las manifestaciones de la fragmentación han conducido a la reapropiación de la violencia o su retención. Estas manifestaciones se pliegan sobre sí y originan efectos que reflexivamente informan la reapropiación y retención desembocando en acciones privatizadas, por propia mano. A través del linchamiento las comunidades (o segmentos de ellas) sustituyen al Estado y ocupan el lugar que éste ha abandonado, pero de forma tal que simplemente invierten, y de esa manera preservan, la violencia a la cual las comunidades mismas han estado históricamente sujetas.

### Bibliografía

- Benavides, Victoria y Fischer, María  
 1991 "Popular responses and Urban  
 1991 Violence. Lynching in Brazil, en  
 Huggins, Martha. *Vigilantism and the State in Modern Latin America*. Praeger, New York.
- Contreras, Germán  
 1996 "Linchamientos, resultado de Leyes Obsoletas: Juristas". *Excelsior*.
- Cornejo, Jorge Adalberto  
 1999 "Grupos de civiles vigilan por las noches colonias de Tijuana" en *La Jornada*.
- De Souza Martins, José  
 1991 "Lynchings Life by a Tread: Street Justice in Brazil, 1979-1988, en Huggins, Martha. 1999. *Vigilantism and the State in Modern Latin America*. Praeger, New York.
- Fazio, Carlos  
 2000 "Del gatillo fácil a la tolerancia cero" en *Masiosare* 19 de marzo de 2000.
- Huggins, Martha  
 1999 *Vigilantism and the State in Modern Latin America*. Praeger, New York.
- Munck, Ronnie  
 1995 "Repression, Insurgency, and Popular Justice: The Irish Case". *Crime and Social Justice* 21-22:81-93.
- Pinheiro, Paulo  
 2000 "Democracies without Citizenship" En *Report on Crime and Impunity* Vol. XXX, No. 2, Septiembre- Octubre
- Ruiz Harrel, Rafael. 2000. "Violencia contra el Estado de Derecho", en Kurnitzky, Horst (comp.) *Globalización de la violencia*. Editorial Colibrí, México
- Scheper-Hughes, Nancy  
 1995 "Who's the Killer? Popular Justice and Human Rights in a South African Squatter Camp", *Social Justice*, Vol. 22, No. 3
- Shadow, Robert y Rodríguez-Shadow, María  
 1991 *Los "robachicos"*, en *México Indígena*, No. 22, pp. 41-46, Julio

Stephan, Hasam

- 2000 "Privatización de la seguridad: guerra económica y social", en Kurnitzky, Horst (comp.) *Globalización de la violencia*. Editorial Colibrí, México

Taylor, William

- 1987 *Embriaguez, homicidio y rebelión en las poblaciones coloniales mexicanas*, Fondo de Cultura Económica, México

Touraine, Alain, 1989. *América Latina, Política y Sociedad*. Edit. Espasa-Calpe.

Madrid U.S. Department of State

- 1997 "México Country Report on Human Rights Practices for 1996". Washington, DC.

Vilalpando, Rubén

- 1999 "Matan a dos presunto asaltantes" en *La Jornada* 27/10/99.

Zarco Palacios, Sandra

- 1999 "Vecinos en Tulyehualco empiezan a pagar cuotas por no hacer rondines" en *La jornada* 5/09/99.

Zepeda Leucona, Guillermo

- 2000 "Expectativas de justicia defraudadas: la actuación de las procuradurías de justicia en el esclarecimiento y persecución de los delitos" en *Diálogo y Debate*, Año 3, Núm. 12, abril-junio.

Zermeño, Sergio

- 1998 *La sociedad derrotada*, Siglo XXI, 2ª edición, México

## La estructura de incentivos de ETA

José Antonio Sabadell\*

*Originado como un comentario al artículo, El impacto de ETA sobre el sistema vasco, de Pedro Ibarra, publicado en el anterior No. 60, de Ecuador Debate desde una teoría de los juegos, utilizado por I. Sánchez Cuenca, en el que se buscan los intereses estratégicos y tácticos de los participantes, se pregunta si es posible inferir la existencia de una estrategia, por parte del grupo terrorista, hacia el logro de un objetivo político. Sus prácticas, en el contexto de una sociedad en democracia se asemejan más a las de un "terrorismo emocional", que no admite, por su carácter esencialista, no acepta negociación política posible.*

### Introducción

**E**l Profesor Pedro Ibarra publicó en el número de diciembre de 2003 de la revista "Ecuador Debate" un artículo sobre el impacto de ETA sobre el sistema político vasco<sup>1</sup>

En este texto el autor realiza un análisis lúcido y detallado sobre cómo la actuación de la banda terrorista ETA influye en la vida política vasca, concluyendo que, si bien es cierto que las acciones terroristas afectan de manera profunda la vida política de esta Comunidad Autónoma, esta influencia no se

produce en el sentido que sus autores desearían, de manera que, finalmente, los terroristas no obtienen beneficios políticos concretos de sus acciones.

Más allá de algunos puntos concretos sobre los que se podría entablar una discusión en profundidad, creo que la argumentación general del Profesor Ibarra ganaría si tuviera en cuenta un aspecto en mi opinión esencial: la estrategia de ETA y la percepción que la misma organización terrorista tiene de sus objetivos y de su actuación: qué pretende ETA y de qué manera intenta lograrlo?

I. Sánchez Cuenca<sup>2</sup> estudia esta cuestión identificando la "estructura de

---

\* José Antonio Sabadell es diplomático español. Las opiniones contenidas en este artículo son responsabilidad únicamente del autor.

1 Ibarra, Pedro: "El impacto de ETA sobre el sistema político vasco", en Ecuador Debate, Quito, diciembre de 2003.

2 Sánchez Cuenca, Ignacio, "Un modelo para el País Vasco", en Claves de Razón Práctica Nº 113, Madrid, julio de 2001



incentivos" de los diferentes actores en el proceso político vasco, empleando métodos de análisis derivados de la teoría de los juegos y buscando desde un punto de vista estratégico y táctico los intereses de cada participante.

Este artículo se basa en el esquema general propuesto por el Prof. Sánchez Cuenca; se inicia con la pregunta de si existe tal cosa como una estrategia terrorista, es decir unos medios (violentos en este caso) orientados al logro de un fin político, especialmente en un contexto político democrático; en segundo lugar aborda cuál sería esta estrategia en el caso concreto de ETA en los últimos años.

¿Existe una estrategia terrorista?

No siempre resulta fácil formular qué pretende un grupo terrorista al realizar sus atentados. Ariel Merari<sup>3</sup> estudia el terrorismo como una estrategia de insurgencia, es decir como un modo concreto de combatir para lograr objetivos políticos. Para este autor, la formulación estratégica y táctica de estos grupos parte de la enorme distancia existente entre sus limitados medios y sus a menudo ambiciosos objetivos. Por ello, el centro de gravedad de su actuación no puede ser otro que el impacto psicológico de sus acciones, como elemento multiplicador de atentados y asesinatos que por su propia naturaleza son reducidos en escala.

Desde este punto de vista es fácil caer en lo que este autor denomina "terrorismo expresivo", una pura respuesta emocional violenta a estímulos externos

reales o imaginados, alejada de toda estrategia y todo cálculo de utilidad.

Sería un error considerar que los grupos terroristas actúan siempre de manera racional en la persecución de objetivos claros y bien definidos; en el caso de ETA, determinadas acciones (atentados a centros comerciales o viviendas en las que las víctimas son sobre todo niños) apuntan claramente a esta irracionalidad nihilista, en la que la propia inercia de la violencia lleva a acciones destructivas que en modo alguno benefician a la causa que pretenden promover.

Pero podemos ir aún más lejos y preguntarnos por la racionalidad de la violencia en un sistema democrático, dentro del cual es posible defender cualquier opción política, incluyendo el objetivo declarado de la banda terrorista. (En este caso, la secesión del País Vasco y la formación de un Estado independiente).

Desde la muerte del General Franco en 1975 los españoles construimos colectivamente un proyecto de vida en común basado en la Constitución. El éxito de este modelo es indudable, y alcanza su máxima expresión en el consenso logrado sobre el sistema de organización territorial del Estado.

Hoy el País Vasco posee un nivel de autogobierno único en Europa, aprobado democráticamente por los ciudadanos vascos mediante su Estatuto de Autonomía de 1979 y que incluye el reconocimiento de un idioma oficial propio, un Parlamento Autónomo con capaci-

3 Merari, Ariel, "Terrorism as a Strategy of Insurgency", en *Terrorism and Political Violence*, Vol. 5 N° 4, invierno de 1993. (Publicado por Frank Cass, Londres).

dad legislativa, la recaudación y gestión de impuestos, competencias en materias como sanidad, educación, cultura o televisión e incluso la existencia de un cuerpo de policía que depende directamente del gobierno regional.

El sistema democrático permite la defensa pacífica de cualquier opción política, incluso aquéllas contrarias a la Constitución, como prueba la presencia actual en el gobierno catalán de un partido republicano (contrario por lo tanto nada menos que a la forma de Estado definida por la Constitución, la monarquía) y la existencia legal de varias formaciones independentistas, que concurren con éxito dispar a las diferentes elecciones.

Mención aparte merece en este punto la ilegalización en el año 2002 de Batasuna, un partido político que apoyaba las tesis de la banda terrorista ETA. Es importante dejar claro que el motivo de su ilegalización no fue su ideología (otros grupos defienden opciones similares) sino la pertenencia de este grupo al entramado terrorista.

Una banda terrorista no está compuesta únicamente de pistoleros, sino que éstos necesitan un aparato logístico que dé cobertura y publicidad a sus acciones; en el caso de Batasuna, ha quedado probado sin lugar a dudas que existían conexiones financieras (hasta el punto de que subvenciones recibidas por Batasuna como partido político habían contribuido a financiar actividades terroristas), apoyo operativo a través de las sedes y locales reconocidos legalmente, etc.

Batasuna cumplía así una función esencial en la estrategia política de la banda, empleando la apariencia de un

partido político para hacer uso de los privilegios y facilidades que el sistema democrático concede a estos grupos para apoyar la violencia terrorista y destruir la democracia desde dentro. No se trataba por tanto de una mera coincidencia objetiva, ni de una tolerancia por Batasuna de los medios de ETA, sino de una división de funciones dentro de una organización única cuya dirección correspondía a la banda terrorista.

Lógicamente, la ilegalización de Batasuna no ha afectado a otros partidos, que siguen defendiendo la independencia del País Vasco, pero que, a diferencia de ésta, no participan en la lucha armada.

Cuando, como en la España de hoy, existe la posibilidad de defender una determinada opción política dentro de un sistema democrático, sólo hay una explicación posible para defender esta ideología desde la violencia: la imposibilidad de lograr los resultados deseados con las reglas del juego democrático. Así, en una democracia, el terrorismo se configura como un medio totalitario para imponer un sistema político por parte de quienes consideran que su ideología está por encima de la voluntad popular.

### **La estrategia de ETA**

Desde este punto de partida hay que estudiar la acción de ETA, carente de racionalidad en términos políticos democráticos, pero dotada de una implacable coherencia interna, que afirma que todos los medios son aceptables para lograr los objetivos de ETA, es decir, la segregación de una parte de los territorios español y francés, en contra de la volun-

tad de sus habitantes, y la creación de un Estado marxista.

Dentro de este esquema general, ETA ha observado un cierto pragmatismo que le ha permitido adaptarse a la nueva situación derivada de la consolidación de la democracia en España, modificando su estrategia para evitar caer en la irrelevancia política. Podemos distinguir dos grandes etapas.

Desde la transición española a la democracia a mediados de los '70 hasta los años '90 el planteamiento estratégico de la banda terrorista era claro y no admitía discusión: se trataba de aplicar la lógica de "cuanto peor, mejor" y lograr una situación insostenible para el gobierno español, que le obligara a negociar con ETA el abandono de la violencia a cambio de concesiones políticas. Se trataba de "acumular fuerzas" (es decir, muertos) de cara a la negociación, hasta sobrepasar un supuesto "umbral de resistencia" a partir del cual el Estado español debiera aceptar las condiciones de la banda terrorista.

A partir de los años '90 sin embargo la situación se modifica radicalmente: los éxitos policiales y el creciente rechazo de la opinión pública debilitan fuertemente a la organización y la llevan a una situación crítica, en la que los dirigentes cobran conciencia de que en ningún caso pueden lograr sus objetivos mediante un enfrentamiento directo con

el Estado español. Tuvo especial relevancia en este proceso el llamado "espíritu de Ermua", un clamor popular anti terrorista derivado del secuestro y posterior asesinato en el verano de 1997 de un Concejal del Partido Popular de esta pequeña localidad.

ETA sustituye pues la estrategia anterior de lucha frontal con el Estado español (y, en menor medida, francés) por una aproximación indirecta, consistente en la formación de un amplio frente nacionalista que defendiera los objetivos de independencia del País Vasco.

La toma de conciencia por parte de la banda terrorista de la irrelevancia de sus acciones para el fin que pretendían lograr coincidió en el tiempo con una radicalización del nacionalismo democrático, que vio cómo la sociedad vasca de manera creciente consideraba que el fin del terrorismo era un problema más grave y urgente que las tradicionales reivindicaciones nacionalistas, minando su base electoral.

Se va forjando así un acercamiento entre los partidos nacionalistas y la organización terrorista, que el Presidente del Partido Nacionalista Vasco Xavier Arzallus describe gráficamente mediante un reparto de funciones en que unos (ETA) "sacuden el árbol" y otros (los partidos nacionalistas) "recogen las nueces"<sup>4</sup>. ETA mata y algunos partidos obtienen los créditos políticos.

4 La frase de Arzallus aparece por primera vez en documentación de la banda terrorista intervenida al líder sindical Rafael Díez Usabiaga; en ella se relata una reunión entre representantes del Partido Nacionalista Vasco y de ETA celebrada en 1991. La expresión cobró gran relevancia pública, hasta el punto de convertirse en el resumen de la relación entre ETA y el PNV, a raíz del libro de las periodistas Carmen Gurruchaga e Isabel San Sebastián "El árbol y las nueces" (Ed. Temas de Hoy, Madrid 2000)

A primera vista no parece fácil percibir cuáles pueden ser los réditos políticos de la violencia terrorista, pero si observamos el discurso y la argumentación habitual del nacionalismo vasco vemos que la persistencia de la violencia permite mantener la ficción de que existe un conflicto abierto entre el pueblo vasco y el Estado Español, lo que a su vez justificaría la necesidad de avanzar hacia el objetivo de la secesión de España. La violencia se atribuye a un supuesto conflicto subyacente, y el terrorismo pasa a ser considerado un síntoma de un problema más amplio en lugar de reconocerse su responsabilidad como causante del clima de violencia.

Buena prueba de esta convergencia de intereses es que en los comunicados que la organización terrorista hace públicos durante la tregua (septiembre de 1998 a noviembre de 1999) no se menciona en absoluto la negociación con el Estado, sino que se afirma que España y Francia deberán reconocer las decisiones de los vascos (es decir, de los vascos nacionalistas)<sup>5</sup>; ETA considera que se ha pasado de una dinámica de resistencia a otra de construcción.

Durante esta tregua (durante la que no se produjeron asesinatos, pero sí numerosos atentados de baja intensidad contra políticos y periodistas, destinados a mantener el control social de la población y evitar que se pudiera ejercer efectivamente la libertad de expresión) se hizo especialmente patente el acuerdo táctico entre los partidos nacio-

nalistas y la banda terrorista, que dio lugar a diversas iniciativas como la creación de una asociación de municipios independentistas, la "Udalbiltza", o el llamado Acuerdo de Estella entre todos los nacionalistas, violentos y democráticos.

Así pues, la estrategia de ETA en estos momentos pasa por el acuerdo y el trabajo conjunto con los partidos nacionalistas democráticos. Estos partidos no promueven la violencia, pero se aprovechan de sus consecuencias para evitar una situación de normalidad en el País Vasco, que implicaría con práctica total seguridad su alejamiento a medio plazo del poder.

Los partidos nacionalistas democráticos y los violentos no están unidos por el amor, sino por el espanto; el espanto de que, tal vez, el pueblo vasco no considere el logro de un Estado propio como su prioridad absoluta y no esté dispuesto a sacrificar su estabilidad, su prosperidad y su integración en España y en la Unión Europea a cambio de embarcarse en una aventura de base étnica cuyos resultados nadie se atreve a prever.

Este matrimonio (o al menos unión de hecho) de conveniencia permite a ETA sobrevivir, aunque de manera muy debilitada, y otorga a los partidos nacionalistas una coartada para un enfrentamiento victimista con el Estado español, perjudicando las esperanzas de paz y de estabilidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma Vasca.

5 Martínez Gorriarán, Carlos "La ruptura de la tregua de ETA" Claves de Razón Práctica nº 100, marzo de 2000

## Conclusión

Hemos visto cómo la estrategia de ETA parte de su incapacidad para lograr sus objetivos por medios democráticos y cómo su progresivo debilitamiento le ha llevado a buscar una coalición informal con los partidos nacionalistas democráticos, quienes a su vez, debido a una concepción estrecha y esencialista de su propia ideología, han aceptado tan incómodo compañero de viaje.

Desde esta perspectiva, resulta difícil de entender la argumentación sobre la necesidad de una negociación política con ETA, ya que no sólo supondría una legitimación de la violencia terrorista, sino que implicaría acceder exactamente a lo que los propios terroristas reclaman. Defender la negociación política con ETA como medio para acabar con ella es revivir aquella vieja paradoja que afirma que todos los invasores son pacifistas, porque sin duda preferirían hacerse con el territorio ajeno me-

dante la rendición de sus oponentes y sin necesidad de luchar. Supone una llamada clamorosa a la rendición de los demócratas y la aceptación de que la violencia es un instrumento políticamente útil y rentable.

La experiencia demuestra que sólo la acción policial y el aislamiento de los violentos por parte de los demócratas han sido eficaces en la lucha contra este grupo terrorista. Las posturas supuestamente temperadas (equiparación moral de víctimas y verdugos, posibilidad de acuerdos o diálogo con el terrorismo, rechazo de los medios pero acuerdo respecto a los fines, divisiones de funciones más o menos explícitas, etc.) no suponen sino balones de oxígeno a una organización asesina, anacrónica y miope. Y por ello, hoy más que nunca, la voluntad decidida de los partidos nacionalistas democráticos es imprescindible para acabar con ETA.

## Cultura, nacionalismo (y asesinato político?)

Angel Montes del Castillo\*

*En el contexto de los estudios en Antropología social, las prácticas políticas y sus extremos terroristas, practicados por las llamadas "nacionalidades históricas", abstraen el que la dimensión política es una parte, más no la totalidad de las identidades colectivas. Así, el discurso nacionalista, desde el punto de vista de esta disciplina, encierra varios problemas-fraudes conceptuales- al contrastarlos con la dinámica social y las transformaciones a las que están sujetas y son parte, las culturas. La historia y la cultura común como soporte a una identidad fija, constante, revelan una visión esencialista, útil para un juego de poder, de confrontación, que niega la diversidad interna en cada colectividad.*

**L**a cuestión de las identidades colectivas, un tema recurrente en la Antropología y la Sociología contemporáneas, asociado a la cultura y al nacionalismo, se ha reactivado en los últimos años, especialmente en Europa, de la mano de las transformaciones políticas y sociales más recientes. En España, el debate ha adquirido características propias por su relación directa con la historia inmediata y con la transición política reflejada en la construcción del Estado de las Autonomías.

La exuberancia y radicalidad del discurso nacionalista de las llamadas "nacionalidades históricas" en España, desvirtuado o atenuado en algunos casos, en la práctica política de los "pactos" de los mismos partidos nacionalis-

tas, ha tenido como consecuencia la existencia de un discurso dominante sobre la identidad polarizado en las reivindicaciones autonomistas e independentistas de esas Comunidades, basadas en el boomerang de un supuesto derecho de autodeterminación. De forma que la política nacional gira, en este momento y desde hace años, más en torno a la confrontación y la violencia política, dialéctica y simbólica en unos casos y armada y sangrienta en otros, entre País Vasco y Cataluña con Madrid, que alrededor de los grandes problemas sociales y económicos de la sociedad española en su conjunto.

Sin embargo, la dimensión política no es más que una parte de la identidad colectiva, **bien es cierto que fundamen-**

---

\* Profesor titular de Antropología Social Universidad de Murcia

tal, y la fragmentación, descentralización y distribución del poder central, sea en forma de estado autonómico, federal o cualquiera otra, no es un asunto que concierna sólo a estas comunidades, regiones o autonomías, denominadas "nacionalidades históricas". Por el contrario es un asunto que afecta por igual a todos los territorios del Estado español actual en razón, en principio, de la misma Constitución.

La Constitución aprobada por el Parlamento y por el pueblo español en 1978 inauguró en España una nueva forma de Estado social, democrático y de derecho, caracterizado por la descentralización del poder en favor de unas entidades políticas nuevas llamadas Regiones Autónomas, Autonomías o Comunidades Autónomas. La expresión política de esa nueva forma de Estado y de ese proceso de descentralización han sido los diferentes Estatutos de Autonomía que, a partir de 1978, se han ido aprobando y desarrollando en las 17 regiones autónomas y que en este momento constituyen el Estado español, junto con las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Causa, para unos, y consecuencia, para otros, de este proceso descentralizador del Estado, originado según unos desde la sociedad civil y los partidos políticos, y desde el mismo Estado según otros, ha sido la activación de nuevas formas de experimentar y construir las identidades colectivas en relación a la nueva organización territorial, a sus respectivas historias locales y, sobre todo, a sus culturas regionales.

En el caso de España, la transición política del régimen autoritario al sistema democrático, tuvo, entre otros mu-

chos, como efecto inmediato, paralelamente con la creación de las Comunidades Autónomas y sus respectivos Estatutos de Autonomía, también la proliferación de historias autonómicas regionales y de estudios sobre las culturas locales, que han tratado de razonar, justificar y articular el mapa autonómico. El Estado de las Autonomías en España se configuró, de acuerdo con la Constitución de 1978, desde el punto de vista de las ciencias sociales, sobre la base de elementos históricos regionales y de las culturas tradicionales y, desde el punto de vista político, sobre la base de un proyecto político de descentralización y autonomía política en el marco del Estado-nación.

Así, en la mayor parte de las Comunidades o Regiones Autónomas en los años anteriores y posteriores a la aprobación de la Constitución, aparecieron diversas publicaciones desarrollando la historia regional y las culturas locales de los distintos territorios autónomos con fines diversos. En unos casos, simplemente con el objetivo de reforzar la identidad cultural regional existente y estimular una mayor conciencia regional. Así sucedió en Cantabria y Murcia, por ejemplo; en otros casos, además, para construir un proyecto de región de base histórica y fortalecer su integración, siempre dentro del marco político del Estado-nación, y con proyección internacional en el contexto de la Unión Europea. Este ha sido el caso de Valencia y Andalucía entre otros; y en otros casos, por último, la publicación de historias regionales y de estudios sobre la cultura local ha tenido como finalidad principal poner los fundamentos de un proyecto político autónomo e indepen-

diente del Estado-nación y con objetivos de autogobierno, autodeterminación e independencia, y reivindicar recien-tes utopías nacionales y soberanistas bastante alejadas, por cierto, de la tendencia de los países europeos constructores de una entidad supranacional como la Unión Europea. Así ha sucedido en el País Vasco, de forma más virulenta; y en Cataluña, de modo más tenue, hasta ahora.

El resultado ha sido que en el "río revuelto de la transición", de las ambigüedades de la Constitución con la calificación de comunidades "históricas" y "no históricas" y de las diferentes estrategias en la configuración de los diversos Estatutos de Autonomía, algunas Comunidades Autónomas han apurado más que otras el autogobierno. En unos casos, como el del País Vasco, apoyándose en el chantaje de la violencia política y en el victimismo político han obtenido antes y con mayores ventajas la transferencia de competencias de autogobierno. En otros, como Cataluña, esto ha sucedido a base de presión política sobre el gobierno central en momentos de debilidad política de éste por la falta de mayorías absolutas en el Ejecutivo: Los primeros han reivindicado el "ámbito vasco de decisión para la construcción nacional", incomprensible en un contexto estatal como es en el que están, dado que por principio sobre la estructura y composición del Estado, deben opinar todas las partes constitutivas del Estado. Los segundos reclamando a Madrid un mayor reconocimiento ventajoso y oportunista del "hecho diferencial catalán", como si el resto de los territorios y pueblos del Estado no tuvieran igualmente su propio "hecho dife-

rencial". Lo cierto es que en todas las regiones del Estado Autonómico se ha impulsado la publicación de historias regionales y estudios sobre las culturas locales como soporte de la identidad cultural y política de los diferentes territorios.

Dicho de otra forma, se podría añadir que la experiencia de los más de veinte años de Autonomías en España demuestra que aquellas Comunidades Autónomas que han mostrado una identidad cultural y política compacta frente al resto del Estado han obtenido crecientes cotas de autogobierno, con mayor antelación. Por el contrario, las Comunidades, aparentemente, al menos, más frágiles desde el punto de vista de la identidad cultural o, al menos, de su expresión política, se han arrastrado penosamente en la periferia del Estado Autonómico durante muchos años.

Indudablemente, la cultura, la historia y el patrimonio cultural de un grupo humano y de un territorio son los factores principales que sirven como soporte de la identidad cultural, y en esto aciertan tanto nacionalistas separatistas como regionalistas constitucionalistas. Las identidades colectivas, y ese es el caso de la identidad cultural y de su dimensión política, forman parte del entramado social de una colectividad determinada y constituyen el trasfondo reticular que articula a cualquier grupo humano. Vale recordar de paso que todo grupo humano tiene su cultura, su patrimonio cultural en el cual se reconoce como colectividad, tanto si es muy exclusivo como si es muy compartido con otros grupos en alguno de sus rasgos.

Pero el discurso del nacionalismo, desde el punto de vista de la Antropolo-



gía Social, encierra varios errores o fraudes intelectuales que se comentan a continuación. El primer error del nacionalismo está en suponer que la cultura local (regional o nacional) es homogénea internamente y que siempre permanece idéntica a sí misma, estática e inmóvil. Con otras palabras, el primer error antropológico del nacionalismo está en apoyar sus reivindicaciones en un concepto equivocado de cultura, consistente en no aceptar la diversidad cultural interna y el carácter dinámico y procesual de las culturas. Digámoslo en pocas palabras, todas las culturas son mestizas, incluidas aquellas en las que se sustentan los nacionalismos. El error inicial del nacionalismo está en no aceptar, en suma, la evidencia del cambio cultural, producido tanto por procesos internos como por influencias externas. La consecuencia de esta no aceptación de la diversidad interna en la sociedad vasca, por ejemplo, está siendo negar el pan y la sal a los miembros de esa sociedad que no practican con suficiente entusiasmo los rasgos de la llamada "cultura vasca", bastante difusos por cierto al compararla con las culturas de los pueblos del norte de España, si se exceptúa el caso de la lengua y algunas costumbres locales, o no comparten el proyecto político de los vascos nacionalistas.

El segundo error del nacionalismo, consecuencia de lo anterior, está en suponer que sólo la cultura tradicional es el soporte de la identidad cultural. Olvidan que la cultura de un grupo humano, su patrimonio cultural, aquello que cada grupo humano considera como "propio" no es sólo su pasado sino también las formas de vida del presente, y que la

identidad cultural es el resultado de ambos procesos, del pasado y del presente. Olvidan, en fin, que en la cultura, en ese "todo complejo" del que hablaba Tylor y una gran parte de antropólogos hasta nuestros días, hay elementos tradicionales y elementos innovadores, y que los elementos de la cultura tradicional de un grupo humano son sólo una parte, un fragmento de la cultura en las sociedades modernas, no la más determinante de su presente. Esta visión estática de la cultura y restringida a la tradición es un error del nacionalismo que tiene, posiblemente, sus raíces latentes en una manera bastante confusa de entender la mitología bíblica del "pueblo elegido" y la concepción marxista del "pueblo oprimido", consideradas como entidades fijas y estables en el tiempo. Se trata de una visión esencialista de los conceptos de pueblo y de cultura, completamente superados en la moderna Antropología Social.

Es evidente sin embargo, que ambos conceptos de carácter ideológico y significativo tienen una virtualidad social y política en la medida de que por ellos hay un pequeño grupo de personas dispuestas a matar y otro grupo de personas más amplio que están dispuestas a excluir y expulsar a la mitad de los miembros de su sociedad, es decir, a los no nacionalistas. Es evidente que no hay que ser muy agudo para pensar en los componentes fascistas de estas posiciones.

El tercer error, también consecuencia de los dos anteriores, es no aceptar la evidencia de que la identidad cultural es un proceso de construcción que con diferentes elementos simbólicos, cognitivos, objetuales y comportamentales de

una determinada colectividad, se va configurando históricamente. Así sucede porque la cultura es una suerte de bricolage, como diría el antropólogo francés Claude Lévi-Strauss, una especie de puzzle, añadiríamos, que se va componiendo a lo largo de la historia de un grupo humano. Por todo ello, la exclusión o expulsión de la mitad de la población de vascos que no comparten las tesis políticas del nacionalismo, moderado o radical, carece de sentido no sólo desde el punto de vista de la ética y de la práctica política democrática, sino también desde el punto de vista de la Antropología Social. Quizá convendría que nacionalistas vascos, catalanes y gallegos que profesan un rechazo visceral a España como Estado-nación, del cual, se han beneficiado en la transición, y que mantienen una fe ciega en el Estado y en sus propios proyectos estatales, bastante incomprensible en tiempos de globalización y mundialización y de creación de unidades supranacionales como la Unión Europea, pensarán un poco en estos errores antropológicos de sus reivindicaciones. Así debían hacerlo antes de valorar la oportunidad política del soberanismo para la paz social, antes de calcular las ventajas o desventajas de la independencia para sus respectivas economías regionales o, incluso, antes de resolver los dilemas morales en los que están atrapados, a mitad de camino entre los derechos humanos, entendidos de una forma bastante peregrina, y el asesinato político. Ante esto, en razón de una ética política básica, los partidos nacionalistas no pueden, ni mirar para otro lado, ni rentabilizar políticamente las ventajas que se podrían derivar del cri-

men.

Indudablemente el discurso sobre la identidad suele apoyarse en la cultura tradicional. Y es claro, después de lo dicho, que la estrategia política del nacionalismo se basa, desde el punto de vista antropológico, en los errores y confusiones señalados. La argumentación suele ser ésta: "como tenemos una lengua y una cultura tradicional propia, tenemos una identidad cultural diferenciada, y tenemos derecho a... mayores cotas de autogobierno que el resto de los españoles (sic CIU), o tenemos derecho a... Estado propio (sic, PNV, EA, HB, ERC). Ante esto, es evidente que va a ser difícil que el resto de los pueblos de España sigan aceptando este juego del nacionalismo.

La identidad colectiva, y de modo especial la identidad cultural, no es una "foto fija" de un conglomerado social por más primigenio, ancestral o histórico que sea. No es un as de contenidos firmes y estables que permiten a cada generación mirarse en el espejo de su propia cultura indefinidamente. Por eso, afirmamos que uno de los puntos de apoyo del nacionalismo, especialmente del vasco, es erróneo porque no toma en consideración la dinámica social. Reivindicar la nación y el estado basándose en una historia prístina común, además de retórico, es estar de espaldas a la evolución y al pluralismo de la propia sociedad vasca.

Por el contrario, con otras palabras, vale recordar que todas las culturas son mestizas porque están sometidas a constantes procesos de transformación y cambio por efecto de múltiples factores internos y externos. Como se acaba de sugerir, algunas Autonomías del Esta-

do español, las llamadas enfáticamente "históricas", han utilizado con habilidad y éxito la "foto fija" de su pasado histórico, de su cultura tradicional o de su lengua autóctona para reivindicar formas preferenciales de autogobierno y para adquirir privilegios. Pero la "foto fija" de la cultura nada tiene que ver con la realidad de la dinámica social y con la evidencia empírica de los cambios culturales permanentes. Las culturas, afirmémoslo una vez más, no son homogéneas y simples, sino mestizas y complejas. Por eso, la ecuación del nacionalismo "somos un pueblo, tenemos una cultura y una lengua, somos una nación y, por tanto, queremos un estado" manifiesta una gran debilidad desde el punto de vista antropológico. Sencillamente porque la cultura no es un argumento para la reivindicación del Estado. El Estado puede ser reivindicado por razones políticas como ha afirmado Habermas, y esto sólo en contextos políticos de discriminación de una de las partes respecto a las demás unidades del Estado, pero no por razón de la cultura que siempre es mestiza. La tesis del nacionalismo una cultura - un estado no sólo carece de base empírica en las sociedades actuales, sino que se presenta como absurda e irracional en cuanto proyecto político. Es evidente que el nacionalismo ha sido posible, en este punto, debido a un uso esencialista del concepto de cultura y a una reificación, casi mística, del concepto de pueblo, como se ha indicado más arriba, ambos muy alejados de los planteamientos de la Antropología Social actual. Vale recordar, que alguna responsabilidad tienen en ello, no sólo los partidos nacionalistas que han alimentado este desva-

rio, sino también la Antropología vasca en la que se han apoyado, que ha sido incapaz de cuestionarlo.

Lo cierto es que la llamada cultura nacional española dominante en el Estado, y las diferentes culturas, regionales para unos, y nacionales para el nacionalismo vasco, catalán y gallego, están sobre el tapete en el primer plano del debate político, con más virulencia actualmente, si cabe, que en el momento de la transición política. Con otras palabras, la cultura, entendida como el conjunto de formas de vida que caracteriza a un determinado grupo humano y lo distingue de otros, aparece de nuevo como el entramado de fondo de la identidad colectiva y como el soporte principal de la dimensión política de aquélla.

Las identidades colectivas en este contexto del Estado de las Autonomías, en su modalidad de identidad cultural y en la dimensión política de la misma, ha tenido, por tanto, versiones diferentes según las distintas regiones de España. En unas comunidades, especialmente las llamadas "históricas" por la Constitución, tanto la conciencia de identidad cultural de la población como los factores activadores de la misma y de su dimensión política han sido especialmente contundentes, como en el País Vasco y Cataluña. Por el contrario, en las denominadas comunidades "no históricas" ambos procesos han sido más débiles, como ha sucedido en Murcia y Cantabria.

En consecuencia, los riesgos de crisis del modelo de Estado Autonómico no son pocos, sobre todo, a partir de la deriva soberanista del nacionalismo vasco, gestada desde hace tiempo, aunque explicitada en los últimos meses, y

del independentismo catalán de Izquierda Republicana de Cataluña apoyado incomprensiblemente por partidos constitucionalistas.

Lo cierto es que la llamada modélica transición política española de la dictadura a la democracia y al Estado de Derecho, aparece cada día desdibujada por lo que unos llaman judicialización de la política y otros politización de la justicia; unos fractura social y riesgo de confrontación civil, y otros democracia de baja intensidad. Sea como fuere, lo cierto es que muchos ciudadanos tienen cada vez más la impresión de que aquí, léase Estado de las Autonomías, nada está atado definitivamente ni mal ni bien, aunque los ciudadanos desearan que así fuera por el mantenimiento de la paz social.

En un contexto social caracterizado por la globalización de las comunicaciones, la mundialización de la economía y la internacionalización de los diferentes procesos sociales, políticos, culturales e, incluso, militares, se impone abordar las identidades colectivas y, especialmente, la identidad cultural de una forma nueva que asuma el carácter multicultural de la sociedad española.

Uno de esos procesos sociales, por señalar un ejemplo, la inmigración, es especialmente importante a la hora de abordar la cuestión de la identidad cultural. Con la llegada de poblaciones inmigrantes tan diversas culturalmente y de orígenes geográficos tan distintos como Ecuador, Senegal o Rumanía, por poner sólo tres ejemplos extremos, no sólo por la presión de los propios migrantes pobres sino también por las necesidades de mano de obra de la economía nacional, resulta evidente que la so-

iedad española se ve impelida a tomar, al menos, dos decisiones básicas. La primera es realizar una reflexión sobre el pluralismo, las desigualdades sociales y la nueva diversidad cultural que se incrementa con la llegada de los inmigrantes. La segunda es aceptar y asumir esa nueva diversidad cultural e impulsar procesos de integración y de activación de las relaciones interculturales en beneficio de todos en el marco de los derechos humanos.

No es cierto, como algunos piensan, al contemplar la dramática experiencia vasca, que la identidad cultural y la conciencia de identidad sean un factor de exclusión social que deba liquidarse en las sociedades modernas. Así puede suceder cuando la conciencia de identidad se llena de componentes mitológicos, místicos y mesiánicos sobre los conceptos de pueblo, nación o cultura, y cuando éstos se sacralizan y se ponen por encima de la ética política y de los derechos humanos. Pero no tiene porque suceder así necesariamente. La identidad cultural es la respuesta a la pregunta "quienes somos" como grupo humano. Saber responder a esto es tan importante como responder a la pregunta sobre la identidad individual. Saber responder a la pregunta sobre "quiénes somos frente a los otros" es el origen del relativismo sobre la propia cultura y la base de la crítica cultural y, en consecuencia, de la aceptación de las diferencias y de la convivencia social.

La cultura, como sugeríamos anteriormente, debe ser entendida en toda su complejidad y puede ser definida principalmente como la organización social de las diversas formas de vida de los grupos humanos, es decir, como or-

ganización de la diversidad cultural. Lo que viene a significar que no sólo son diferentes los distintos grupos humanos entre sí, sino que también hay diferencias, diversidad, dentro de los propios grupos humanos. Como ya se ha indicado, no debe, desde estas posiciones, considerarse más la homogeneidad como caracterizador de la cultura. Tal homogeneidad es algo expresado por los propios miembros de los grupos humanos cuando miran hacia afuera, pero esa misma homogeneidad se representa como diversidad cuando estos miembros actúan y se comportan dentro de su cultura. Ambos aspectos forman parte de la cultura, la representación homogénea sobre la propia cultura que muchas veces es expresada por los miembros de la misma y el reconocimiento de la diversidad que se manifiesta en las diferentes maneras de comportarse.

Así que el argumento de la historia y la cultura común como soporte de la identidad, incluso de la identidad política, revelan una gran fragilidad cuando se contrastan con la dinámica social y los cambios diversos que acontecen permanentemente en todas las culturas. Por eso, la recurrencia a la "foto fija" del pasado cultural y a la existencia de constantes culturales en un determina-

do grupo humano, provincia, región, comunidad o nacionalidad para formular reivindicaciones políticas, revela una visión esencialista de la cultura muy alejada de la perspectiva procesual de la Antropología, y tiene las características de una construcción social y de una estrategia política en el contexto de las relaciones de poder frente a otros grupos en juego. Por eso, sobre las funciones sociales y sobre el carácter de estrategia política de la identidad cultural frente al poder central y frente al resto de las regiones o autonomías habrá que seguir hablando en España. Pues, la pregunta clave, que nadie acabó de responder con claridad, es ¿quién está en el negocio del nacionalismo?.

Alguien debe responder a esta pregunta, porque resulta bastante incomprendible que en una sociedad democrática, con estabilidad económica; en un estado de derecho y en un régimen de libertades y de autogobierno, y en el contexto de una entidad supranacional como la Unión Europea, haya individuos dispuestos a todo y grupos políticos dispuestos a apoyarlos y a arrastrar con ellos a todo un país en sus ensoñaciones de construir su propio Estado. Este nacionalismo no es ni progresista ni de izquierdas, es reaccionario y fascista.

# CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

## POBREZA, EMPLEO Y EQUIDAD EN EL ECUADOR: PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Carlos Larrea y Jeannette Sánchez  
Editores: PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2003

Comentarios: Liisa North\*



**T**al como el título de esta breve pero importante obra sugiere, el análisis presentado por Carlos Larrea y Jeannette Sánchez se elabora con referencia al marco teórico de desarrollo humano, derivado del trabajo pionero del Premio Nobel Amartya Sen y utilizado por el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) desde el año 1990 para la elaboración de una serie de informes anuales que presentan y examinan los “rankings” de los países del mundo con referencia a un Índice de Desarrollo Humano (IDH). Según el pensamiento de Sen, el crecimiento económico no es un fin en sí mismo; más bien es un medio para llegar al objetivo fundamental de expandir la po-

tencialidad de las personas para disfrutar vidas dignas con auto respeto. Por eso la promoción del desarrollo, para el PNUD y los dos autores, implica medidas para lograr “la satisfacción de las necesidades básicas en educación, salud y vivienda, el acceso a un empleo adecuado y dignificante, y la gradual eliminación de las inequidades sociales, entendidas como desigualdades innecesarias, injustas y evitables” (p. 11). Además, Larrea y Sánchez afirman que el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado no resulta en avances hacia estas metas; al contrario, “frecuentemente ha conducido a la profundización de las desigualdades sociales” que generan pobreza (p. 11). Por esta razón, la ac-

\* PhD Sociología. Profesora e investigadora de la Universidad de York, Canadá.

ción estatal y las políticas públicas se convierten en esenciales para lograr avances sostenibles en desarrollo humano.

Es dentro de los lineamientos analíticos brevemente resumidos arriba que los autores proceden, primero, a indagar el "record" de crecimiento económico y cambios en los indicadores sociales en el Ecuador desde, aproximadamente, 1980 hasta 2000/01 y a elaborar una serie de "escenarios" sobre la posible evolución futura del PIB/per cápita y de la pobreza; segundo, a considerar el marco institucional, nacional e internacional, de las políticas económicas y sociales; y finalmente, a presentar una "propuesta alternativa" para la elaboración de políticas públicas que puedan reducir los muy altos niveles de pobreza y desigualdades sociales que enfrenta el país.

El cuadro socio-económico del Ecuador durante las dos últimas décadas del siglo veinte fue poco alentador. Al finalizar el siglo, con referencia al IDH del PNUD, el país se ubicó en la penúltima posición en América del Sur, superado solamente por Bolivia. Larrea y Sánchez resumen los datos más confiables de que se dispone sobre las condiciones relacionadas a la medición del IDH. Comprueban que no ocurrieron cambios significantes en la incidencia de la pobreza durante los ochenta y noventa, y los que niveles verdaderamente alarmantes de pobreza e indigencia persistieron entre las poblaciones rurales e indígenas, afectando a casi las tres cuartas partes de ellas (p. 18 y 25). Mientras tanto, los indicadores de educación se estancaron con la reducción del gasto

social del Estado (bajó de 145.0 dólares por habitante en 1980-81 a 108.6 dólares en 1990-1995), una cifra que se ubicó fuertemente por debajo del promedio latinoamericano (que subió ligeramente de 194.8 a 202.3 dólares por habitante en el curso de los mismos años) (p. 23). Al mismo tiempo, la concentración en la distribución del ingreso se incrementó en las zonas urbanas (no existen suficientes datos confiables para analizar la situación rural) entre 1988 y 1997, y este incremento ocurrió, "como en la mayoría de los países latinoamericanos, simultáneamente al proceso de apertura comercial" (p. 19).

Los datos disponibles a escala nacional no son adecuados para analizar en detalle las tendencias sobre empleo e ingresos con referencia a distintos sectores de la economía y categorías sociales, como edad y género. Pero sí existe una serie de encuestas que permiten tales indagaciones para Cuenca, Guayaquil, y Quito durante 1998-2001, cuando el país pasó por lo que probablemente fue su peor crisis económica del siglo veinte. Aunque Larrea y Sánchez encuentran diferencias en la profundidad de la crisis en las tres ciudades y también en la evolución de la pobreza e indigencia, los índices de desempleo, los salarios medios, y la distribución del ingreso, sin embargo descubren un elemento compartido: i.e., en los tres casos fueron las mujeres "quienes sufrieron más intensamente el deterioro laboral" (p. 39). Entre las diferencias más significantes, vale mencionar que todos los índices arriba mencionados experimentaron una recuperación sorprendentemente rápida en la ciudad de Cuenca,

lo cual se puede explicar por “el elevado peso del turismo con amplios enlaces económicos y sociales [que incrementaron el empleo], la masiva remisión de divisas de los trabajadores emigrantes, y la propia migración internacional desde el Austro” (p. 31). La importancia de la creación de enlaces económicos y de la renegociación de la deuda para retener divisas dentro del país son cuestiones retomadas en la última sección del libro con referencia a la propuesta alternativa.

La discusión de la institucionalidad (la segunda parte de la obra) compara los elementos de los varios acuerdos internacionales firmados por el Ecuador – como el acuerdo que surgió de la Cumbre de Copenhague – y los varios planes de desarrollo elaborados por comisiones estatales y gobiernos Ecuatorianos, junto con elementos relevantes de la Constitución de 1998 (como los compromisos sobre la educación bilingüe y el gasto social). Los autores señalan las contradicciones entre estos acuerdos y planes por un lado, y las medidas económicas exigidas por el Fondo Monetario por el otro lado. También concluyen que estos acuerdos y planes erraron por su falta de atención a la generación del empleo y por su orientación asistencialista hacia los sectores más pobres.

En consecuencia, la propuesta alternativa se basa esencialmente en la creación de empleo productivo y la redistribución de bienes productivos, como la tierra, para permitir a los pobres auto-

emplearse y generar ingresos para sí mismos y sus familias. Dentro de este contexto, las políticas sociales y de apoyo en salud, educación, transferencia de tecnología, crédito, etc. deben convertirse en sostenes para incrementar la cantidad y calidad de los empleos y fortalecer la utilización de bienes productivos.

Con respecto a la propuesta redistributiva presentado por los autores, vale anotar que hasta algunos de los “sponsors” de las políticas neoliberales de ajuste estructural hoy día reconocen que los problemas de desigualdad y pobreza no van a solucionarse sin intervención estatal para enfrentar la cuestión de la distribución de bienes productivos. En un libro recién editado por Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson (cuyo nombre es casi sinónimo con el “Consenso de Washington”)<sup>1</sup>, Nancy Birdsall y Miguel Székely proponen: “la política social debe incluir... esfuerzos para asegurar el acceso de los pobres a la tierra y a los mercados financieros” (“social policy should also embrace... efforts to ensure poor people’s access to land and financial markets”) (2003, p. 67). El mismo Williamson reconoce que “la negación de oportunidades a los pobres resultan en un gasto de talento humano que ayuda a explicar el desalentador desempeño del crecimiento en la región” (the denial of opportunities to the poor results in a waste of human talent that helps explain the dismal growth performance of the region”) (p.

1 Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics (March).

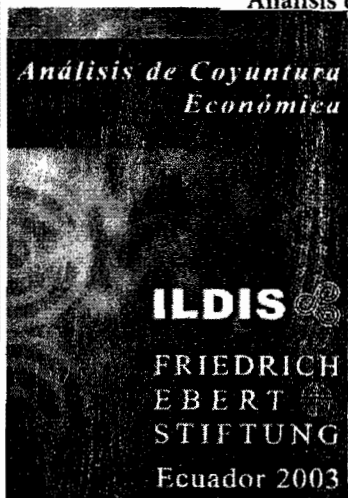


6) y, por eso, aboga la incorporación de varios tipos de políticas redistributivas dentro de una nueva agenda de políticas económicas para la región. La cara internacional de la redistribución -la renegociación de la deuda externa- no se encuentra en la agenda presentada por Williamson; sin embargo, forma parte *sine que non* para el avance social y económico del Ecuador, como Larrea y Sánchez demuestran en su estudio.

*Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador* es una lectura requerida por varias razones: además de ser altamente

informativo (resume los datos claves sobre la evolución socio-económica de las dos últimas décadas en una manera lúcida), presenta un análisis comprehensivo y cuidadosamente desarrollado de las tendencias centrales en la evolución de las condiciones sociales del país. Presta atención a cuestiones de género y etnicidad, los cuales son incorporados sistemáticamente en todas las facetas del análisis. Y finalmente, presenta un paquete coherente y bien fundamentado de políticas para una propuesta alternativa.

PUBLICACION ILDIS  
Análisis de Coyuntura Económica



Esta nueva entrega, es una valiosa herramienta analítica, a la vez que de uso instrumental, para el estudio y análisis de la realidad nacional, de su historia económica y de información tanto para los actores económicos como para los responsables e interesados en las políticas públicas, de las que, el manejo económico es el objeto y fundamento central.

El trabajo analiza la economía ecuatoriana durante el año 2003, en temas tales como:

- Evolución real de los componentes del PIB
- Los requerimientos del sector fiscal
- Evolución de los precios y de la canasta básica
- La situación del sistema financiero
- El ámbito laboral: salarios y empleo
- Evolución de las cuentas externas