

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

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.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Sonia Navarrete

IMPRESION

Albazul Offset

EQUADOR DEBATE

51

Quito-Ecuador, diciembre 2000

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras
7 - 22 / Wilma Salgado

Política: "Pugna de intereses" y desconsolidación de la democracia / 23 - 32
Equipo Coyuntura CAAP

Conflictividad socio-política: Julio - Octubre 2000 / 33 - 42

TEMA CENTRAL

La ruptura geopolítica y epistemológica del paradigma del desarrollo / 43 - 74
César Montúfar

Dispensar la pobreza desde la exclusión / 75 - 96

José Sánchez Parga

Cómo se construyen la pobreza y sus discursos / 97 - 122

Francoise Houtart

Francois Polet

La falacia de la solidaridad y neoliberalismo / 123 - 138

J. de Olano

ENTREVISTA

Historia y Literatura

Entrevista realizada a Héctor Aguilar Camín por Hernán Ibarra / 139 - 142

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 143 - 154

DEBATE AGRARIO

Clase, género e identidad: la United Fruit Company, "Hacienda Tenguel", y la reestructuración de la industria del banano / 155 - 178

Steve Striffler

Agricultura de exportación y etnicidad en la frontera México - Estados Unidos / 179 - 206 / Carmen Martínez Novo

ANALISIS

La Justicia en Tiempos de la Ira:

Linchamientos Populares Urbanos en América Latina / 207 - 226

Eduardo Castillo Claudett

Democracia, estabilización económica y arreglos normativos: Argentina ... ¿una experiencia exitosa. ? / 227 - 256

Laura C. Pautassi

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto / 257 - 265

Comentarios de Angel Ma. Casas Gragea

PRESENTACION

Iniciamos la edad adulta de Ecuador Debate, luego del pasado número 50, asumiendo como tema central uno de los problemas más actuales y acuciantes de la sociedad, cual es el de la pobreza cuyos efectos se ven mucho más acicateados por el fenómeno globalizador. Esta temática, profusamente abordada ha sido materia de permanentes discursos institucionales, políticos, administrativos y burocráticos, de gobiernos y organismos internacionales, que enfatizaron predominantemente el enfoque económico, estadístico, programático y operativo. A estas corrientes discursivas se han sumado los sectores académicos pero siguiendo las pautas y los modelos de reflexión marcados por el discurso dominante. Así por ejemplo se enfatizan los slogans tales como: "lucha contra la pobreza", "solidaridad social", "eliminación de la pobreza", "políticas sociales", ignorando siempre que es la misma sociedad y el mismo Estado quienes producen y reproducen las situaciones de pobreza.

Por esta razón en el presente número nos ha parecido importante recoger una versión crítica, analítica e interpretativa del fenómeno de la pobreza desde diferentes enfoques, los cuales enfatizan la "cuestión social", el modelo de sociedad que produce tal fenómeno de pobreza y los factores políticos

que operan al interior de dicho modelo de sociedad.

En Coyuntura Nacional se introduce, para el análisis de la situación existente en el país, la relación de la crisis que atravesamos con el caos monetario y financiero internacional y en el contexto del sistema financiero local; estableciéndose además el alto costo social de las maniobras locales para el salvataje bancario cuyo mayor perjudicado, en última instancia es la población más pobre del país que ha pagado el precio de la transferencia de las obligaciones del sector bancario privado hacia el Estado.

Coyuntura Política, nos trae un artículo preparado al interior del CAAP, por el equipo de Coyuntura. La pugna de intereses y la desconsolidación de la democracia, que ésta produce y que además al mismo tiempo está inserta o es parte de dicha pugna, es el asunto central de tratamiento en esta coyuntura. De hecho observamos en la interpelección al ex Superintendente de Bancos, una muestra de cómo en realidad la aparente pugna de poderes no es otra cosa que el reflejo de una pugna de intereses, entre distintos sectores, corporaciones e individuos, cuyo efecto más perverso es el de coadyuvar al desmoronamiento de la institucionalidad inherente al sistema democrático.

Una pregunta que emerge de este análisis sería: más allá del forzamiento a una democracia delegativa, en palabras de O'Donnell, ¿qué es lo que sustenta y permite la subsistencia de una tal democracia.

Tema Central en el contexto señalado al inicio de esta presentación trae los artículos de César Montúfar a partir de un análisis de las rupturas geopolíticas del paradigma del desarrollo, nos muestra como esta ruptura se convierte también en una ruptura epistemológica de dicho paradigma liderada fundamentalmente por los Estados Unidos y finalmente sacralizada en el Acuerdo de Bretton Woods Consenso de Washington; estas rupturas acarrearán un replanteo de los presupuestos y conclusiones de la teoría del desarrollo. A nivel práctico significó el descrédito y la crítica sistemática desde los donantes y la banca multilateral de inversión a las posiciones de desarrollo de modelos como el de sustitución de importaciones.

Sánchez Parga en "Dispensar la pobreza desde la exclusión" hace una crítica de la pobretología desde la nueva categoría de la exclusión que permite mejor comprender y explicar las nuevas formas de pobreza, interpretando desde la exclusión el nuevo modelo de sociedad moderna.

F. de Houtart y F. Polet presentan un excelente y panorámico análisis sobre la construcción de la pobreza y sus discursos, enmarcado en la problemáti-

ca más amplia de los actuales procesos históricos y de la economía vigente.

J. de Olano, "La falacia de la solidaridad y neoliberalismo" cuestiona la idea de solidaridad y sus usos entre el slogan y la receta que tienden a encubrir la categoría excluyente y de inequidades que organizan y rigen las sociedades modernas.

Héctor Aguilar Carmin, historiador y novelista mexicano es la personalidad entrevistada para esta ocasión. Esta difícil ubicación entre la realidad o al menos lo que presumimos conocer de ella y las metáforas literarias, son parte de este diálogo preparado por Hernán Ibarra. Queda pendiente de la lectura seguir discutiendo sobre el papel de los intelectuales.

La Sección Debate Agrario, confirmando lo planteado por Luciano Martínez en la compilación de Estudios Rurales publicada por FLACSO, en cuanto quienes más están trabajando esta problemática son académicos extranjeros, se presenta un artículo de S. Striffler "Clase, género e identidad: la United Fruit Company, "Hacienda Tengel", y la reestructuración de la industria del banano". Carmen Martínez aporta con un estudio de carácter antropológico titulado Agricultura y Etnicidad en la frontera México-Estados Unidos.

Una situación recurrente en los países de América Latina, hemos visto situaciones similares en Ecuador, que ponen en duda no solo la eficiencia sino la existencia misma de una institucionalidad jurídica y de las identificaciones que el pueblo tiene sobre estas instituciones, es el referido a los linchamientos. De esto se trata el artículo de Eduardo Castillo Claudet: "La justicia en tiempos de la ira: linchamientos populares urbanos en América Latina". La experiencia argentina de estabilización-regulación, que hasta hace poco sería promocionada como uno de los ejemplos de la reestructuración económica, es el motivo del artículo de L.

Pautassi "Democracia, estabilización económica y arreglos normativos: Argentina... ¿Una experiencia exitosa..?. Estos dos artículos son parte de la Sección Análisis.

Una interesante colaboración de Angel Casas Gragea, analizando el libro "Las relaciones externas de la comunidad Andina entre la globalización y el regionalismo abierto" de la autoría de Edgar Moncayo, forma parte de la Crítica Bibliográfica.

LOS EDITORES

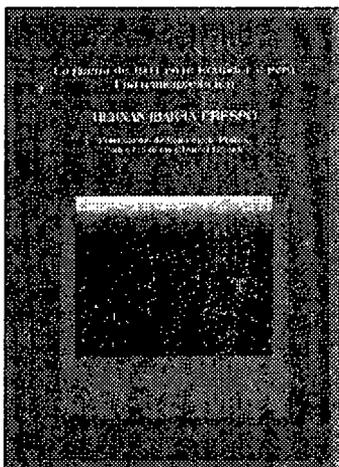
PUBLICACION CAAP

Diálogos

LA GUERRA DE 1941 ENTRE ECUADOR Y PERU

Una reinterpretación

Hernán Ibarra



El 26 de Octubre de 1998 se firmó el Acuerdo de Paz con el Perú. Este importante hecho histórico, más allá de generar opiniones controversiales, apuntó a cerrar la “herida abierta” instaurada desde inicios de nuestra era republicana.

Para algunos, el acontecimiento supondría la pertinencia de reescribir la historia, para otros, más académicos, se trata de responder a una demanda nacional por conocer aspectos claves de la vida e identidad nacional. En ese sentido, el trabajo de Hernán Ibarra “La Guerra de 1941 entre Ecuador y Perú: una reinterpretación”, aborda en su análisis la problemática de la construcción inacabada del Estado ecuatoriano y los contextos regionales que actuaron en esa compleja coyuntura.

COYUNTURA

NACIONAL

LA CRISIS EN EL ECUADOR EN EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS FINANCIERAS

Wilma Salgado

La actual crisis del Ecuador se ubica en un doble contexto: el del caos monetario y financiero internacional, caracterizado por el auge de la especulación financiera; y el del alto costo social de las maniobras locales de salvataje bancario en una economía debilitada por la caída de los ingresos por exportaciones y por la restricción en el acceso a los mercados financieros internacionales. La población más pobre ha pagado el precio de la transferencia de las obligaciones del sector bancario privado hacia el Estado.

La crisis económica en la que nos encontramos sumidos desde 1998 en el Ecuador, es un evento traumático adicional, si bien de características particulares, en la cadena de eventos traumáticos registrados en diversos países del mundo, desde que entró en crisis el sistema monetario y financiero internacional puesto en funcionamiento en la inmediata posguerra y se fueron introduciendo reformas sustanciales a las reglas establecidas en Bretton Woods, las denominadas reformas financieras.

La actual crisis en el Ecuador, tiene en consecuencia, dos dimensiones que es necesario entenderlas para evitar las sucesivas recaídas, que pueden registrarse, mientras la especulación financiera continúe desestabilizando la economía mundial, con el consecuente

caos monetario y financiero internacional que caracteriza a la economía mundial contemporánea.

En este trabajo se ubica, en consecuencia, la actual crisis en el Ecuador, en primer lugar, en el contexto del sistema financiero internacional; y, en segundo lugar, en el contexto del sistema financiero local.

La crisis en el contexto del sistema financiero internacional

A partir de agosto de 1971, en que el Presidente norteamericano Richard Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro, el orden monetario y financiero internacional establecido en la posguerra, que colocó como eje de todo el sistema al dólar norteamericano convertible en oro a una paridad fija de

35 dólares la onza troy(1), entró en crisis. Estados Unidos se vio forzado a abandonar la convertibilidad después de haber perdido la mayor parte de sus reservas de oro, debido a la emisión que realizó de dólares en mayor proporción a la que correspondía a sus tenencias de oro, a la paridad establecida en Bretton Woods, para financiar las guerras de Corea y Vietnam, la ayuda militar y la inversión extranjera directa, en la posguerra.¹

A partir de entonces, todas las monedas pasaron a flotar entre ellas, y la emisión monetaria se independizó de las reservas de oro o de dólares de los bancos centrales. Mientras el dólar mantuvo la convertibilidad con el oro, tener dólares en la reserva monetaria, era equivalente a tener oro, puesto que dichos dólares podían ser canjeados con oro de la Reserva Federal de Estados Unidos, a la paridad fija mencionada.

Abandonada la convertibilidad, la emisión monetaria está en función de la política monetaria de las autoridades de cada país, sin otros referentes que los riesgos de inflación o de recesión. Desde entonces, en la economía mundial, se han registrado épocas de abundancia de divisas, y en consecuencia de abundancia de disponibilidad de financiamiento internacional (años setenta), con épocas de restricción (años

ochenta), en función de la política monetaria aplicada por los países industrializados, en particular, por los Estados Unidos.

En las épocas de abundancia, se ha facilitado el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales, como fue el caso en los años setenta en que los bancos extranjeros realizaron una verdadera carrera de clientes para colocar los excedentes financieros a tasas de interés incluso negativas en términos reales. En el origen de la actual deuda externa de los países en desarrollo, son comunes los sobornos pagados por los bancos extranjeros a los funcionarios públicos responsables de la contratación de créditos, por aceptar dichos créditos sin importar su destino. En ese sentido, existe una innegable corresponsabilidad de los acreedores en el uso indebido de los créditos externos concedidos durante los años setenta, en que se contrató la mayoría de la deuda externa que todavía pesa sobre la economía de nuestros países.

En las épocas de restricción financiera, el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros se vuelve mucho más difícil, como fue el caso en los años ochenta, lo que contribuyó a desencadenar la crisis de la deuda.

1 Ver: Benjamín Cohen, La organización del dinero en el mundo. La economía política de las relaciones monetarias internacionales. Fondo de Cultura Económica. México. 1984

En las épocas de abundancia de financiamiento internacional, ingresan capitales a los países en desarrollo, se registra un impulso al crecimiento económico, se frena la devaluación y la inflación, se registra una profundización financiera -por el aumento del crédito interno mediante la intermediación de los intermediarios financieros locales- y se forman las denominadas burbujas (aumento de los precios de los valores en los mercados de valores y de los bienes raíces) hacia donde se han tendido a orientar dichos capitales.

En las épocas de restricción, se dificulta el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales, el crecimiento se frena, hay tendencia a la devaluación monetaria por la escasez de divisas disponibles; y, en función de las condiciones internas de cada país y de sus respuestas al choque externo que significa el menor financiamiento disponible, pueden precipitarse crisis financieras, con estallido de las burbujas, esto es caída de los precios en los mercados de valores y en los mercados de bienes raíces.

La magnitud del auge, en los momentos de ingreso de capitales, y de las caídas, cuando dichos capitales dejan de ingresar o, más aún, cuando se orientan a salir de una economía, han

tendido a profundizarse con la libre circulación de capitales a nivel internacional, puesta en vigencia en diferentes momentos en la mayor parte de los países del mundo, medida incluida dentro de las reformas financieras impulsadas por los organismos internacionales, en especial del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que formaron parte del paquete de reformas estructurales consideradas necesarias para impulsar la globalización de la economía mundial.

La libre circulación de capitales a nivel internacional se ha venido impulsando en todo el mundo desde los años ochenta, primero en Inglaterra, luego en los países industrializados y finalmente en los años noventa en los países en desarrollo. La libre circulación de capitales incluyó a los movimientos de capital de corto plazo -que estuvieron fuertemente restringidos en las regulaciones de Bretton Woods², por su carácter especulativo, fugas de divisas y devaluaciones con fines competitivos, de elevados efectos desestabilizadores sobre la economía mundial, como fue la experiencia durante los años treinta, de la histórica gran depresión de la economía mundial.²

2 Ver: Plan Keynes. Proposición para una unión internacional de compensación, (abril, 1943), Documentos fundamentales de la crisis financiera internacional, en CIDE. Revista Económica de América Latina, marzo de 1980, semestre N° 4. México, p. 185.

Liberalización financiera y auge de la especulación

La liberalización financiera ha posibilitado que grandes masas de recursos financieros puedan desplazarse rápidamente en busca de rentabilidad financiera en el corto plazo, apoyados por las innovaciones tecnológicas en telecomunicaciones e informática registradas desde los años ochenta.

Las transacciones financieras internacionales han crecido de manera espectacular a medida que la liberalización financiera ha avanzado. Así, mientras a mediados de los años ochenta, el volumen diario de operaciones en los mercados de divisas ascendía a 200 mil millones de dólares, en 1995, dichas operaciones ascendieron a 1.200 mil millones de dólares³, multiplicándose por seis en nueve años. Esa cifra equivale al doble del saldo acumulado de la deuda externa de América Latina al año 1995 -551 mil millones de dólares-, y equivale al 70% del saldo acumulado de la deuda externa de todos los países en desarrollo de entonces, de 1.716 mil millones de dólares⁴.

En un día se realizaron en 1995, en consecuencia, operaciones en los mercados de divisas, por un valor equivalente al doble del saldo acumulado de la deuda externa de todos los paí-

ses de América Latina. Dicha deuda, cuyo servicio absorbe cada año, más del 50% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado de los países endeudados, equivale a menos de un medio día de operaciones en los mercados cambiarios. Esta relación muestra la desproporción existente entre el enorme peso que tiene el servicio de la deuda externa para los países deudores, y el insignificante peso de la misma, para los mercados financieros internacionales, controlados por los países industrializados.

La deuda externa constituye un mecanismo más de extracción de excedentes desde los países en desarrollo hacia los países industrializados, que impide el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población de los países endeudados. Su transformación en un instrumento de desarrollo, mediante canjes generalizados de deuda por inversión social o en conservación del medio ambiente, no significaría sin embargo, ningún sacrificio para la comunidad financiera internacional, dado el bajo peso de la misma en relación a las variables financieras actuales. *Un impuesto del 0,5% a las transacciones cambiarias en todo el mundo, durante 286 días a los niveles de 1992, habrían sido más que suficientes para borrar el saldo total de la deuda externa de todos los países en desarrollo y liberar*

3 Ver FMI. World Economic Outlook, Mar 1997

4 Ver FMI Balance of payment yearbook, 1997

recursos que se destinen a redimir de su situación de atraso y miseria, a la mayoría de la población crecientemente marginada de los beneficios del progreso económico, en todo el mundo.

Liberalización financiera no ha impulsado el desarrollo

La liberalización financiera no ha mejorado la localización de los recursos financieros a favor del crecimiento económico, ni ha igualado las tasas de interés a nivel internacional, como suponía la teoría de los impulsores de esas reformas, sino que ha dado lugar al auge de la especulación financiera a nivel internacional. La mayoría de las transacciones internacionales, están constituidas por inversiones de portafolio motivadas por las perspectivas de ganancias financieras de corto plazo, antes que por inversiones productivas que consideran riesgos y retornos en el mediano y largo plazo.

Así, mientras por inversiones extranjeras directas en 1995, ingresaron 329 mil millones de dólares en todo el año a todos los países del mundo⁵, las operaciones cambiarias en un solo día, como ya lo anotamos, ascendieron a 1.200 mil millones de dólares. *En un día*, las operaciones cambiarias, equivalieron a 3,6 veces el movimiento de

toda la inversión extranjera directa en el mundo, *por todo un año.*

La inversión extranjera directa recibida por todos los países en desarrollo en 1995, ascendió a 106 mil millones de dólares, y la recibida por América Latina, ascendió apenas 32,9 mil millones de dólares (esto es el 10% del total de la inversión extranjera dirigida a todo el mundo).

Las exportaciones totales de todos los países del mundo en 1995, ascendieron a 5.103 mil millones de dólares⁶, lo que equivalía a cuatro días de operaciones en los mercados cambiarios, mostrando el predominio absoluto de las operaciones especulativas sobre el comercio y la inversión extranjera directa en el mundo, que caracteriza a la economía mundial contemporánea.

Paul Volcker, ex presidente de la Reserva Federal entre 1980 y 1988, sostiene que hace mucho tiempo que las autoridades económicas del mundo han perdido el control de los mercados financieros, los cuales están marchando a la deriva y, a su juicio, poniendo en peligro -las brillantes promesas de crecimiento económico, desarrollo y libertad- surgidas con el triunfo del capitalismo en la posguerra fría⁷.

5 Ver: United Nations, World Investment Report 1999, Foreign Direct Investment and the Challenge of Development, New York and Geneva, 1999.

6 Ver: International Monetary Fund. International Financial Statistics, July 1997, p. 74

7 Ver: Paul Volcker, Los mercados financieros no deben seguir a la deriva, Revista Gestión, Economía y Sociedad, enero de 1996, N° 19, p. 47

La liberalización financiera, y en particular la libre circulación de capitales a nivel internacional, a juicio del mismo Volcker, -ha dejado a muchas naciones pequeñas, peligrosamente expuestas a los turbulentos flujos de capitales-. -La imagen visual de un vasto mar de capital líquido me llega como apropiada-, expresó Volcker a propósito de la crisis asiática. -Las grandes e inevitables tormentas a través de las cuales un gran crucero como los Estados Unidos de América, puede con seguridad navegar naturalmente, derribarán incluso a la más poderosa canoa del Pacífico Sur", concluyó.

Volatilidad financiera profundizada

En la búsqueda de rendimientos financieros elevados en el corto plazo, este capital se caracteriza por su elevada volatilidad. Al menor riesgo o frente a mejores opciones en terceros países, dicho capital trata de abandonar el país en el que se encuentra localizado.

Por su carácter volátil, los movimientos de capital de corto plazo, no resuelven el problema del financiamiento del desarrollo que requiere estrategias a largo plazo y, por el contrario, han profundizado la inestabilidad de variables claves como los tipos de cambio y las tasas de interés, que se modifican por la influencia de los movimientos de capital de corto plazo, alterando la competitividad de los productos a nivel internacional y repercutiendo, en consecuencia, sobre la situación de las empresas productivas, por razo-

nes no imputables a su organización ni rendimientos.

Inestabilidad, característica de la economía mundial contemporánea

La inestabilidad es una característica de la economía mundial, en particular desde 1971 en que entró en crisis el sistema monetario y financiero internacional de Bretton Woods; inestabilidad que ha tendido a profundizarse a medida que avanza la liberalización financiera y, en consecuencia, a medida que aumenta la influencia de los movimientos de capital especulativos de corto plazo.

Los eventos traumáticos se han sucedido desde 1980: la crisis de la deuda de 1982, el crash del mercado de valores de New York en 1987 que se extendió a todo el mundo, el crash del mercado de valores de Japón en 1990-91, la crisis monetaria europea de 1992-93, la crisis mexicana de 1994-95, la crisis asiática de 1997, la crisis rusa de 1998; y, la crisis de América Latina de 1999-2000, dentro de la que se incluye la crisis en el Ecuador.

Poderosos mecanismos de extracción de excedentes

La crisis en el Ecuador, se registra en el contexto del caos monetario y financiero internacional vigente, caracterizado por el auge de la especulación financiera, que ha tenido un impacto desigual entre países y regiones.

Los países industrializados, de donde procede la mayor parte de las inversiones especulativas de corto plazo -en las que participa un porcentaje creciente de la población de dichos países incluyendo los trabajadores a través de los fondos de pensiones-, se benefician de las fabulosas utilidades obtenidas en los mercados financieros de los países en desarrollo, de las elevadas tasas de interés y de la elevada rentabilidad de los instrumentos financieros, consideradas una prima de riesgo frente a la inseguridad de los mercados financieros de los países en desarrollo.

Los instrumentos financieros han pasado a constituir poderosos mecanismos de extracción de excedentes desde los países en desarrollo hacia los países industrializados, empezando por la deuda externa, los mercados de valores mediante los cuales se han expropiado empresas públicas, y operaciones financieras en general, en un verdadero auge de la piratería financiera. Las oligarquías financieras de los países en desarrollo están también participando de las utilidades en las operaciones financieras de todo el mundo, lo que explica su apoyo a las reformas estructurales y la tendencia generalizada a la concentración del ingreso en todo el mundo, que se registra tanto en los países industrializados, como en los países en desarrollo.

La crisis financiera en el Ecuador

La liberalización financiera en el Ecuador se inició en los años ochenta pero se perfeccionó en los años noventa, a través de la reforma a varios cuerpos legales: Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado a fines de 1992, pero sobre todo mediante la Ley General de Instituciones Financieras de 1994.

Dichas reformas legales incluyeron dos elementos fundamentales:

1. La eliminación de las regulaciones por las cuales las autoridades monetarias incidían sobre las tasas de interés y sobre el destino del crédito. Los banqueros quedaron en libertad de manejar según sus criterios la asignación del crédito y sus condiciones financieras, y en la propia legislación vigente desde entonces, se permitió la concentración del crédito en personas naturales y jurídicas vinculadas a los accionistas bancarios. En forma simultánea, la capacidad de supervisión por parte del Estado se debilitó como consecuencia de las reformas introducidas que, al mismo tiempo que redujeron el tamaño del Estado, debilitaron su poder de regulación. Las leyes del mercado reemplazarían al Estado en la lógica de dichas reformas neoliberales;

2. El segundo elemento fundamental de las reformas financieras, fue la puesta en vigencia de la libre circulación de capitales a nivel internacional, eliminándose el control de cambios, por el cual, el Banco Central administraba la compra y venta de la mayor parte de las divisas que ingresaban o que salían del país, con un pequeño margen de participación del mercado libre de cambios, margen que se había ido ampliando en el transcurso de los años ochenta.

Las reformas financieras se introdujeron en el Ecuador en el primer quinquenio de los noventa, período de fácil acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, y en consecuencia, como ha sucedido en todos los países después de una liberalización financiera, en un primer momento se registró un ingreso masivo de capitales que permitió una profundización financiera, esto es, el aumento de las captaciones y de los créditos, con la intermediación del sistema bancario y financiero local.

Los detonantes de la crisis

El conflicto bélico con el Perú y la crisis eléctrica de 1995-1996 dieron lugar a los primeros problemas, registrándose un virtual estancamiento de la economía en 1996 y 1997 (tasas de crecimiento del PIB del 0,1% en 1996 y del 1,3% en 1997) Pero la situación

empeoró frente al fenómeno de El Niño, cuyos efectos se sintieron con intensidad desde el último trimestre de 1997, y que luego se extendieron durante 1998, produciendo un impacto equiparado solamente al ocurrido a mediados del siglo XVI. El total de pérdidas por el impacto de este fenómeno, según estimaciones de la CEPAL, ascendió a 2.869 millones de dólares, lo que equivale al 14,5% del PIB.

El fenómeno de El Niño empobreció sobre todo a los agricultores de la costa más afectados, pero no tuvo un impacto mayor sobre la crisis fiscal del Estado, ni sobre la balanza de pagos, pues lo que se invirtió en reparaciones, provino en su mayor parte de créditos y ayuda internacional.

Un impacto mayor que el fenómeno de El Niño sobre la economía en general, tuvo la crisis financiera internacional que se inició en Asia a mediados de 1997 y se extendió a Rusia y a América Latina en 1998. El impacto de la crisis financiera internacional se transmitió al Ecuador, al igual que al resto de países de la región, si bien en diferentes proporciones, por dos vías:

- Vía caída de los ingresos por exportaciones;
- Vía restricción del acceso a los mercados financieros internacionales, en condiciones de un elevado peso de la deuda externa, que obliga a estas economías a recurrir al financia-

miento externo, para poder cubrir los compromisos del servicio de la deuda acumulada.

En el caso del Ecuador, los ingresos por exportaciones en 1998, se redujeron en 1.061 millones de dólares, en relación a los registrados en 1997. Los precios del petróleo fueron los más afectados, cayendo desde 15,25 dólares por barril en noviembre de 1997, hasta 6,95 dólares en diciembre de 1998.

El acceso a los mercados financieros internacionales se restringió con mayor intensidad desde el último trimestre de 1998, contrayéndose los desembolsos de deuda privada en 2.694 millones de dólares en 1999 (caída del 44%), frente al nivel de 1998. La inversión extranjera directa también se comprimió en 23,5% en 1999 (636 millones de dólares frente a 831 millones de dólares en 1998).⁸

Tanto el fenómeno de El Niño como la crisis financiera internacional, afectaron también a otros países de América Latina; sin embargo, la crisis en el Ecuador es la más profunda de toda la región. En efecto, la recesión en el Ecuador en 1999 fue del 9% (frente a un promedio de crecimiento nulo en América Latina), la inflación en el Ecuador en 1999 fue del 60.7% (frente al 10% en promedio en América Latina),

pero sobre todo, la mayor diferencia se registra en la magnitud de la devaluación monetaria, del 198% en el Ecuador y apenas del 3,5% en promedio en América Latina.

Salvataje bancario Interno implicó enormes transferencias desde la población hacia los accionistas bancarios

El fenómeno de El Niño y los efectos de la crisis financiera internacional no explican, sin embargo, la magnitud que alcanzó la crisis en el Ecuador, ni el violento empobrecimiento de la mayoría de la población registrado y el éxodo masivo de ecuatorianos fuera del país en busca de empleo que le siguió, y que aún no se ha detenido.

El elemento que profundizó la crisis en el Ecuador fue el denominado "salvataje bancario", esto es el conjunto de medidas aplicadas por el gobierno de entonces con el argumento de impedir la quiebra de los bancos, que se realizó en tres tiempos hasta enero del 2000:

- En un primer momento, desde agosto de 1998 hasta febrero de 1999, el Banco Central concedió créditos en forma directa a los banqueros, por una cifra aproximada a los 1.000 millones de dólares (saldo del cré-

8 Ver: Wilma Salgado, Posibilidades y riesgos de la dolarización sobre la seguridad alimentaria de las familias en el Ecuador, Programa Mundial de Alimentos, Naciones Unidas, Quito, Ecuador, marzo del 2000

dito neto -crédito menos depósitos- del Banco Central al sistema financiero a febrero),

- En marzo de 1999, se congelaron los depósitos del público en los bancos, por una cifra aproximada de 3.800 millones de dólares. Dichos recursos, al permanecer en los bancos, fueron una segunda importante fuente de financiamiento para el sistema, en particular los depósitos denominados en sucres, cuyos depositantes sufrieron una violenta pérdida de poder adquisitivo frente a la magnitud de la devaluación monetaria registrada -la cotización promedio de 9.576 sucres por dólar, en el momento del congelamiento, pasó a 25.000 sucres desde enero del 2000-, del 161% entre abril de 1999 y enero del 2000; y,
- Por la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el Ministerio de Finanzas emitió bonos del Estado entregados a la AGD -bonos AGD- que fueron canjeados en el Banco Central por sucres de emisión, por un monto de 1.400 millones de dólares, que la AGD canalizó nuevamente en su mayor parte para capita-

lizar al Banco del Pacífico y al Banco La Previsora, bancos que más tarde se declararon en quiebra.

La operación denominada de salvataje bancario, que se realizó únicamente con recursos internos, puesto que no hubo paquete de salvataje internacional como en las otras crisis financieras⁹ hasta fines de 1999, ascendió a un costo para la población ecuatoriana, de alrededor de 6 mil millones de dólares -cifra equivalente al 43% del PIB de ese año: 13.769,4 millones de dólares-, uno de los costos más elevados en relación a otras crisis financieras.

Impacto del salvataje bancario sobre la economía

Los créditos del Banco Central en forma directa o vía canje con los bonos AGD, dieron lugar a una inyección masiva de sucres en el mercado, en un momento en que los ingresos de divisas eran escasos por la caída de los ingresos por exportaciones y por la restricción en el acceso a los mercados financieros internacionales. El Banco Central alimentó entonces la devaluación monetaria, mediante la emisión inorgánica de sucres entregados a los banqueros con el argumento de evitar su quiebra. El costo de la devaluación monetaria fue automáticamente trasladado a la población que perdió poder

9 El paquete de salvataje internacional concedido por el FMI, el gobierno norteamericano y otros organismos multilaterales de crédito a México en la crisis de 1994-1995, ascendió a 52 mil millones de dólares; y al Asia, en 1998, ascendió a 55 mil millones de dólares

adquisitivo en la misma magnitud en que el sucre se devaluó.

El congelamiento de los depósitos del público en manos de los bancos profundizó la recesión, al retirar capital de trabajo de las empresas y medios de pago de las familias. Las tasas de interés elevadas vigentes, tratando de retener la fuga de capitales, ahondaron también dicha recesión y empujaron a la quiebra a las empresas, sobre todo a las orientadas al mercado interno, fuertemente comprimido por el congelamiento de depósitos, el aumento del desempleo, la contracción del gasto público y la inflación/devaluación que restó capacidad adquisitiva a las familias.

Las transferencias masivas desde el Banco Central y desde el Presupuesto General del Estado hacia los bancos, dieron lugar a un déficit cuasifiscal en el Banco Central que luego fue transferido al Presupuesto del Estado, deteriorándose la situación de las finanzas públicas, ya deterioradas además, como resultado de los bonos emitidos para financiar las transferencias a los bancos, sea para capitalizarlos o para responder por sus obligaciones con los clientes.

Costo del salvataje bancario

El costo únicamente para el Presupuesto General del Estado, esto es el costo fiscal, asciende hasta ahora a alrededor de 2.700 millones de dólares (bonos AGD US\$ 1.400 + bonos año

2000 US\$ 1.111 millones + transferencia presupuestaria US\$ 155 millones), todavía sin incluir los US\$ 260 millones previstos en el Presupuesto General del Estado del año 2000 para pagar intereses al Banco Central por los bonos AGD que se encuentran en su poder.

El costo fiscal de la crisis financiera continúa ascendiendo mientras la AGD no recupere los activos de los bancos bajo su control, estimados en alrededor de 3.700 millones de dólares, alrededor del 75% de los cuales serían créditos vinculados, esto es concedidos a personas o empresas relacionadas con los accionistas de los bancos quebrados.

El costo de la crisis financiera, hasta ahora, debe incluir entonces, los créditos directos concedidos por el Banco Central entre agosto de 1998 y febrero de 1999, por alrededor de 1.000 millones de dólares, los depósitos del público congelados por 3.800 millones de dólares, el costo fiscal, esto es con cargo al Presupuesto General del Estado - hasta ahora alrededor de 2.700 millones de dólares-, más los créditos externos por alrededor de 600 millones de dólares, que serán canalizados a la capitalización de bancos, lo que arroja un gran total de alrededor de 8.000 millones de dólares.

En relación al PIB de 1999, estimado en 13.769,4 millones de dólares, el impacto de los 8.000 millones de dólares, al que asciende hasta ahora la crisis financiera, sobre la economía ecua-

toriana, significaría una cifra tan elevada como el 58% del PIB, con la particularidad de que dicho costo ha sido trasladado en forma directa a la población, vía devaluación, inflación, recesión y austeridad fiscal, en particular para el gasto social.

Mientras los paquetes de salvataje internacional, concedidos en calidad de préstamos a los países inmersos en crisis financieras, han sido trasladados a la población en el tiempo mediante las políticas de ajuste en el marco de los acuerdos con el FMI, en el caso del Ecuador el costo de la crisis se lo trasladó directamente a la población, lo que explica la magnitud del empobrecimiento registrado.

En 1999, el número de pobres creció en 48%, 8,6 millones de personas, frente a 5,6 millones en 1998, tres millones adicionales, afectando al 69% de la población, mientras el número de indigentes se duplicó, afectando al 34% de la población, frente al 17% un año antes.

Costo del saneamiento bancario continúa en aumento

A pesar del enorme costo que ha tenido para el conjunto de la población ecuatoriana, la política de tratar de salvar bancos sin lograrlo, el costo del denominado saneamiento del sistema bancario continúa en ascenso.

En la Carta de Intención firmada entre el gobierno ecuatoriano y el FMI,

en abril del 2000, están previstos los siguientes recursos adicionales para el sistema bancario:

- Emisión de bonos del Estado por 300 millones de dólares en el año 2000, para recapitalizar bancos (cuatro veces el presupuesto de salud para el mismo año, es decir, 75 millones de dólares, a pesar de las epidemias de dengue y malaria que han tendido a profundizarse en este año);
- Transferencia presupuestaria por 155 millones de dólares para pagar en efectivo los depósitos garantizados de los bancos cerrados;
- Emisión de bonos por 811 millones de dólares adicionales, para devolver los depósitos garantizados;
- Entrega de 260 millones de dólares por intereses de los bonos emitidos por el Gobierno para la AGD en 1999, por 1400 millones de dólares, la mayoría de los cuales se encuentran en poder del Banco Central.

El Presupuesto del Estado está asumiendo la devolución de los depósitos de los bancos quebrados, sin que se haya avanzado en la recuperación de los activos de dichos bancos, constituidos por créditos concentrados en

empresas que continúan siendo propiedad de los accionistas bancarios que quebraron dichos bancos. La actual crisis se ha caracterizado porque los bancos quebraron, pero no los banqueros. Esto significa entonces, que los accionistas de los bancos privados en manos de la AGD lograron transferir sus pasivos hacia el Estado, esto es la obligación de devolver los depósitos a los clientes de dichos bancos, mientras conservan la propiedad de sus activos, esto es de las empresas vinculadas a los accionistas bancarios, que son las principales deudoras de dichos bancos.

El Estado se encarga luego de transferir este costo a la población, en particular hacia los más pobres, mediante la elevación de los precios de los bienes y servicios públicos: gasolinas, electricidad, gas, etc. o mediante la contracción del gasto y de la inversión públicas, en particular del gasto social en educación, salud y vivienda, o mediante el despido de empleados públicos, medidas que se adoptan para financiar el déficit, resultante de la transferencia de las obligaciones del sector bancario privado, hacia el Estado.

El déficit fiscal no es el resultado de los excesivos gastos del propio Estado, como sugiere la teoría convencional, sino del traslado de los excesos del sector privado, en particular del sector bancario y financiero, de sus pasivos al Estado, mientras conservan sus activos. La mayor redistribución regresiva desde los más pobres hacia los

más ricos, registrada en la historia. El servicio de las deudas externa e interna en el año 2000, esto es el pago a los acreedores externos e internos (capital financiero), representó aproximadamente el 80% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado. Lo que significa que apenas el 20% de los ingresos corrientes quedan disponibles para todas las demás obligaciones del Estado.

Algunos analistas económicos plantean que la mayor parte de los créditos pendientes de recuperación de los bancos en manos de la AGD serían irrecuperables. La lentitud con la que ha procedido la AGD, dilatando dicho proceso con diferentes argumentos, ha dado lugar a un creciente deterioro de dicha cartera de crédito, lo cual extiende el costo de la crisis financiera para las familias ecuatorianas, mientras aumenta la magnitud de los beneficios para los accionistas bancarios.

Cuando un deudor no puede cumplir con un crédito pendiente de pago, frente a un banco privado, éste le remata las garantías en forma inmediata. Este mismo procedimiento debería aplicar la AGD con las empresas vinculadas que no estén en capacidad de cumplir con sus obligaciones con los bancos que actualmente están bajo su administración, como una manera de recuperar una parte de las voluminosas transferencias realizadas por el conjunto de la población, hacia los accionistas bancarios, por los mecanismos analizados en párrafos anteriores.

Más mercado para privatizar las ganancias y más Estado para socializar las pérdidas

A pesar de la magnitud de la crisis, con destrucción de capacidad productiva y empobrecimiento masivo de la población ecuatoriana, ni el FMI ni los intermediarios financieros reconocen la responsabilidad de las reformas financieras sobre la crisis.

La Asociación de Bancos Privados del Ecuador, conjuntamente con el jefe de la misión del FMI, Sr. Jhon Thorton, están exigiendo la eliminación de las provisiones que los bancos deben cumplir, cuando un banco concede un crédito a una tasa de interés superior al 18%, para cubrir el mayor riesgo asociado a la mayor tasa de interés. Dichas provisiones se introdujeron a inicios del año en curso, en plena crisis financiera.

Tanto los bancos privados como el FMI, señalan la necesidad de liberalizar las tasas de interés y de levantar la restricción del cobro de las comisiones por parte del sistema financiero, vigentes¹⁰, con el argumento de que dichas medidas establecidas con el objeto de evitar los cobros excesivos de la banca por su intermediación financiera, desestimulan su intermediación financiera. De hecho, la banca está captando

mayores recursos del público pero no está canalizándolos hacia la concesión de crédito. Entre enero y octubre del año en curso, los depósitos han aumentando en alrededor de 900 millones de dólares, mientras la cartera de crédito concedido apenas ha aumentado en 40 millones de dólares. La diferencia estaría invertida fuera del país por falta de estímulos para conceder créditos dentro, según declaraciones de representantes del sistema bancario.

Los intermediarios financieros, con la complicidad del FMI, continúan, en consecuencia, presionando por MAYOR LIBERTAD PARA PRIVATIZAR LAS GANANCIAS. Al mismo tiempo se niegan a pagar las deudas de sus empresas vinculadas con los bancos en manos de la AGD y solicitan más recursos del Estado para cubrir sus riesgos y sus obligaciones.

La AGD está en este momento¹¹ presionando al Ministerio de Finanzas para que éste financie unos 34 millones de dólares adicionales a los previstos en el Presupuesto General del Estado, para cancelar un primer desembolso (capital e intereses) el 31 de diciembre próximo, a 29 instituciones financieras internacionales, por un crédito de alrededor de 225 millones de dólares, concedido por dichas instituciones a los

10 Ver: Tasas desestimulan a los créditos a la banca, El Universo, 14 de junio de 2000, www.eluniverso.com.ec

11 Comercio Exterior en peligro. El Universo, 13 de noviembre del 2000

bancos que actualmente se encuentran en saneamiento, para que cubran operaciones de comercio exterior.

El argumento de la AGD es que la cartera de los bancos en saneamiento, entregada al fideicomiso mercantil "Comercio Exterior", conocido también como Facilidad Barclays, no ha sido posible recuperarla, debido a que los deudores, en su mayoría vinculados a los accionistas bancarios (72,4% de esa cartera), han pedido reestructurar esa deuda a tres y siete años plazo, bajo el argumento de que no disponen de recursos frescos inmediatos.

Con una tasa de inflación que entre diciembre y octubre del año en curso, se ubicó en 82,46% en base a precios denominados en dólares, los propietarios de los recursos congelados de los bancos quebrados en manos de la AGD, no estamos recibiendo ni los intereses por dichos recursos, lo que significa que el poder adquisitivo de dichos ahorros se está mermando en forma acelerada, a pesar de la dolarización, continuando las transferencias desde la población hacia los accionistas bancarios, entre los que se incluye capital local pero también capital de inversionistas extranjeros.

A manera de conclusión

Qué hacer frente a tal descomposición del sistema financiero local e internacional?

Sanear el sistema financiero local, no puede significar simplemente hacer que los bancos, cumplan con las normas de Basilea, como pretende el Fondo Monetario Internacional, sino que es necesario desterrar la corrupción en el manejo de los ahorros del público, obligando a los intermediarios financieros a cumplir sus obligaciones de intermediación, mejorando la eficiencia, democratizando el crédito y reduciendo los márgenes de intermediación, que penalizan el ahorro y penalizan la inversión, impidiendo el desarrollo económico.

La recuperación de los activos de los bancos en manos de la AGD o su transferencia de dominio hacia los depositantes perjudicados por dichos bancos, es una medida urgente para evitar que el Estado continúe devolviendo con sus recursos los depósitos que fueron recibidos por los banqueros y entregados como préstamo a sus empresas vinculadas, mientras continúa trasladando dichos costos a los más pobres, disminuyendo el gasto social en educación, salud, vivienda y desarrollo agropecuario, así como contrayendo la inversión pública, con el consecuente deterioro de la infraestructura básica. Medidas ambas que repercuten sobre la productividad y sobre la competitividad de la economía ecuatoriana en su conjunto, con el consecuente riesgo de profundización de la crisis, más aún en el contexto de la dolarización vigente.

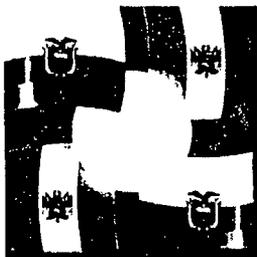
En el campo internacional, es imprescindible participar en el diseño de un nuevo orden monetario y financiero internacional, que fomente la inversión y el comercio, generadores de riqueza, pero que impida la especulación financiera, que ha dado lugar a una mayor concentración del ingreso mediante mecanismos financieros y de mercado.

Retomar el control de nuestras economías, adoptando políticas pro crecimiento que tomen en cuenta las necesidades de la mayoría de la población excluida, y la necesidad de la conservación del medio ambiente, abando-

nando la idea de que el Fondo Monetario Internacional, aliado del capital financiero mundial, cuya receta única no ha hecho más que profundizar la recesión en los países en los que ha intervenido, y que es corresponsable de la crisis que estamos viviendo, pueda resolver nuestros problemas.

De lo contrario, continuaremos arrastrados hacia una espiral de desastres económicos y financieros. La crisis actual no sería más que el primer episodio, en el Ecuador, de la era de la globalización financiera.

ECUADOR // PERÚ CONSTRUYENDO LA PAZ



ECUADOR Y PERU CONSTRUYENDO LA PAZ

EDITOR:

CORDES

AUTORES:

Beatriz Boza; Teodoro Bustamante; José Ayala Lasso; Jaime Moncayo. Benjamin Ortiz; Telmo Sandoval

INTRODUCCION:

Oswaldo Hurtado

Pese a una historia de conflictos Ecuador y Perú preservaron relaciones de intercambio culturales, familiares, que superaron las controversias. El 26 de Octubre de 1998 en la firma del acuerdo de paz se abren perspectivas para la construcción de sólidas relaciones ecuatoriano-peruanas.

POLITICA

"PUGNA DE INTERESES" Y DESCONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA

Equipo Coyuntura CAAP

El juicio y censura política del Superintendente de Bancos; las amenazas de las Cámaras empresariales de "revocar el mandato" del Congreso; y, las exigencias de las regalías petroleras por parte de las FFAA en noviembre del 2000, han puesto de manifiesto en qué medida la "pugna de poderes" ha degenerado en una abierta "pugna de intereses", mostrando cómo los intereses privados de los diferentes grupos y sectores se han vuelto tan incompatibles entre sí, como contrarios al bien común e interés nacional.

La función fiscalizadora del Congreso sirvió menos para censurar a un miembro del gobierno y denunciar su ilegal nombramiento, que para escenificar la tupida conspiración de acusaciones y venganzas y ajustes de cuentas entre grupos económicos y de intereses privados. Demostrando con ello que no hay institución democrática que no se convierta en escenario para la representación de intereses privados. Ya no son únicamente los sectores populares desde sus manifestaciones callejeras los que piden una revocación del mandato presidencial, es también la clase dirigente desde sus organismos de influencia y poder político los que amenazan con revocar el mandato parlamentario.

Este equívoco entre "pugna de poderes" y "pugna de intereses" es muy significativo del uso privado de las instituciones públicas, al que ha dado lugar nuestra versión y utilización de la democracia, o de cómo los poderes e intereses económicos se sirven de los poderes políticos y de las instituciones democráticas, para seguir ejerciendo con todavía mayor legitimidad y eficacia su dominación y régimen de enriquecimiento. Este fenómeno ha tenido además el efecto perverso de atribuir a los políticos y clase política el fracaso de la democracia ecuatoriana, cuando quienes directa e indirectamente han gobernado el país desde el Ejecutivo así como desde el Congreso, durante las dos últimas décadas, fueron los poderes económicos y grupos de interés

privado o los simples "insolentes recaderos de la oligarquía". Tal fenómeno es muy sintomático del por qué y del cómo la democracia ecuatoriana (y en general en los países andinos) no ha logrado los más mínimos y elementales niveles de consolidación; pero también es muy revelador de lo que podríamos considerar su *contradictoria desconsolidación*..

Desconsolidación democrática

Una versión "duracionista" ha considerado que las democracias se consolidan por una simple sobrevivencia en el tiempo, y en la medida que resisten a todas las amenazas y atentados contra su institucionalidad. Esta versión podría fundarse sobre el presupuesto de que en la transición las instituciones democráticas comienzan a funcionar con su propio poder y sus específicas normatividades, reforzándose en su constante y regular ejercicio, al mismo tiempo que los poderes de las personas, de los grupos y clases dirigentes se supeditaban progresivamente a los poderes institucionales. Sin embargo, al cabo de dos décadas de

retorno al gobierno democrático es necesario comprobar una situación contradictoria: las democracias duran pero lejos de consolidarse, sus instituciones se encuentran cada vez más sometidas al poder e intereses de personas, de familias, de grupos privados y sectores de interés económicos. La deslegitimación que impide la consolidación de las democracias consiste en "la creciente ruptura entre la formalidad de las normas y las conductas de toda suerte de actores políticos"². Si las democracias resisten es "casi por defecto" (*almost by default*)³, y a pesar de que sus instituciones funcionan antidemocráticamente: con gobiernos que no gobiernan, parlamentos con más representación privada que política, con elecciones que eligen candidatos pero no los legitiman, con instituciones de justicia que sirven para el linchamiento político y las venganzas privadas.

Las instituciones democráticas han dejado de ser lo que representan y representan lo que no son, y el "orden democrático" (Portantiero), cuya finalidad era ordenar - sin impedir - cualquier desorden social (económico, polí-

- 1 Calificativo dedicado a Febres Cordero por el presidente de la República Jaime Roldós. No es fácil elaborar una estadística de la representación parlamentaria y gubernamental ocupada directa o indirectamente por empresarios, banqueros, industriales, grupos de interés económicos, aunque para entender su influencia política puede consultarse Alexis Naranjo, "Las Cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980 - 1990" en Ecuador Debate, n. 30, diciembre, 1993.
- 2 G. O'Donnell, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 67, n. 2, 1996: 40. Lo que en este autor no parece claro (cfr. p. 47, nota 2) es en qué consiste su diferencia entre una democracia "formalmente" e "informalmente" institucionalizada.
- 3 Ph. Schmitter, "Dangers and Dilemmas of Democracy" *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 2, 1994: 55ss.

tico y cultural), se ha convertido en *un desorden democrático capaz de desordenar cualquier otro orden y ordenamiento sociales*. Y entre los peores efectos de este desorden político no se suelen reconocer los masivos y generalizados encubrimientos y malentendidos que rodean todos los hechos y procesos políticos. Por ejemplo, el de la representación política, creyendo que la alternativa a los déficit y deterioros de la representación política es una mayor participación política, ignorando que ésta presupone un mejoramiento de la calidad de aquella .

Por todos los sitios cunden las quejas sobre la crisis de representación política, y como siempre ocurre, en lugar de buscar las causas reales se encuentran las consecuencias imaginarias en sus chivos expiatorios: los partidos políticos y el Congreso. Es más difícil reconocer los condicionamientos sociales de la representación política y su crisis. Si la clásica "estructural heterogeneidad" de las sociedades latinoamericanas siempre impidió que las grandes diferencias y desigualdades pudieran ser políticamente representables, en la actualidad tal representación política se ha vuelto casi imposible. Por muy particulares y privados que sean los intereses, en la medida que estos tienen una objetividad social, siempre pueden ser objeto de agregaciones entre ellos, de compatibilidades y complementariedades, de negociaciones, transacciones y acuerdos. Tal ha sido siempre el trabajo de la re-

presentación política: producir intereses comunes y relativamente compartidos a partir de la diversidad de intereses económicos y sociales privados y particulares.

En la actualidad, sin embargo, al no haber consolidado la democracia sus instituciones de representación política (partidos y Congreso), ésta se ha encontrado bloqueada o al menos dificultada por un doble fenómeno: de un lado, la colosal acumulación y concentración de riqueza legitimada por los principios dominantes del neoliberalismo, y de otro lado el brutal empobrecimiento de las dos últimas décadas, sabida y administrativamente anestesiado por la pobretología del FMI y del Banco Mundial, han permitido que los intereses privados, cada vez más incompatibles entre sí, se volvieran cada vez más contradictorios con cualquier posible interés público y bien común.

Tanto la lógica implacable del mercado (y su dominante ideología neoliberal), que impone al moderno desarrollo capitalista el imperativo de sus *necesidades*, como los masivos y extremos empobrecimientos, que la pobretología también dominante ha traducido en *necesidades insatisfechas*, han transformado la sociedad moderna no en una sociedad de intereses sino de necesidades. Pero a diferencia de los intereses, que tienen una objetividad social y son por ello políticamente representables, las necesidades son productos imaginarios del deseo, carentes

de objetividad social, y por consiguiente no pueden ser objeto de una representación política.

La representación política (sustancial a la democracia, que anticipa y prepara la democracia moderna) deja de ser realmente política, para convertirse en representación de intereses privados bajo la apariencia y el amparo políticos, pervirtiéndose en una doble fase. En primer lugar, se confunde y suplanta la *representación política*, propia del derecho público, con la *representación particular* del derecho privado, corrompiendo aquella en la forma de *democracia delegativa*, y según la cual los intereses privados sólo pueden ser representados por otra *persona*, que suplente la presencia del representado, el cual siempre puede exigir un "rendimiento de cuentas" y revocar la delegación de su representante. La representación política, por el contrario, no reside en la persona del representante sino en su acción política, y no está sujeta a otra rendición de cuentas ni a otra revocación de su mandato que no sean las establecidas por la constitución; ya que electo como representante de intereses privados sólo puede actuar legítimamente en *representación* de un interés colectivo o nacional. En segundo lugar, cuando aquellos representantes de intereses se convierten en repre-

sentantes de necesidades, esta transformación trágicamente teatral de la representación política por identificaciones imaginarias ha dado lugar a la proliferación de los más exóticos, pintorescos y estrafalarios liderazgos carismáticos y espontáneos de la política⁴.

El fracaso de la representación política, inherente al fracaso de la misma democracia, lejos de ser reconocido ha sido objeto de malentendidos, al pretender suplantar más que suplir todos los defectos de la democracia representativa por una supuesta democracia participativa, trasladando a esta los defectos de ésta, ya que se entiende la participación más como usurpaciones y despojos del poder y de los recursos públicos que como una real participación, que sólo puede ser sinónima de compartir aquello en lo que se participa. Lo que por otra parte resulta muy coherente con el creciente desinterés por cualquier forma de participación pública y política, por la obvia razón de que no es el poder político ni las instituciones públicas lo que realmente interesa compartir, sino esos otros poderes que al margen de dichas instituciones políticas se sirven de ellas, y las instrumentalizan, para reproducir su dominio y un régimen de creciente acumulación de riqueza. De esta manera, al mismo tiempo que se legitima democrática-

4 En Weber puede encontrarse esta doble versión de una representación de carácter más teatral (*Darstellung*) de la presencia de las personas, y la representación política como acción y producto de una acción (*Vorstellung*). Aunque ignore todo el aporte de los constitucionalistas franceses, y particularmente de Seyes, merece consultarse la excelente obra de Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.

mente un dominio más eficaz sobre la sociedad y una mayor concentración y acumulación de riqueza, simultáneamente se deslegitiman las instituciones democráticas. La democracia se ha convertido así en la gran coartada para los enriquecimientos más desenfrenados, para el sometimiento de todo aparato y recurso públicos a los intereses privados.

La crisis institucional es tan profunda como paradójica, ya que en vez de buscar la solución en el constante fortalecimiento de las instituciones, se busca en aquellas personas y grupos, líderes o liderazgos, cuyos supuestos carismas son siempre proporcionales a su capacidad de imponerse sobre las instituciones y deslegitimarlas todavía más. Así se perpetua un círculo bien vicioso, según el cual cuanto mayor es la deslegitimación institucional tanto más se requieren y proliferan aquellos líderes que más contribuyen a neutralizar y desacreditar las instituciones.

En este contexto, la pregunta más obvia y más difícil de responder es: por qué duran las democracias latinoamericanas? Por un lado parecen tan consolidadas que son capaces de resistir sus propios golpes y autogolpes, los derrocamientos y fugas de sus presidentes, la más absoluta corrupción de sus instituciones, con la desaparición de partidos políticos, la profusión de líderes más o menos carismáticos y efímeros, y hasta el regreso de los militares a la política por vía democrática. Por otro lado, estos y otros muchos y diversos

fenómenos muestra cómo la duración de la democracia sólo es posible a costa de una progresiva perversión de la legitimidad y eficacia democráticas. Y si la deslegitimación es grande la ineficacia es todavía mayor y peor, ya que en la actualidad los grandes problemas de nuestras sociedades cada vez se resuelven menos por medios democráticos.

En contra del fundamental principio de sociología política, según el cual no se puede hacer una democracia donde hay mucha desigualdad social, ni una monarquía donde hay mucha igualdad social, las democracias latinoamericanas han servido durante las dos últimas décadas para legitimar la más colosal concentración y acumulación de riquezas junto a la más masiva producción de pobreza, que haya tenido lugar en tan breve tiempo. Este fenómeno sólo es posible, precisamente porque las instituciones democráticas en lugar de ejercer sus específicos poderes, de aplicar sus normatividades específicas, de funcionar democráticamente, sirvieron de soporte a poderes de personas y familias, grupos y sectores, que con mayor eficacia y legitimidad reprodujeron su dominación y su régimen de enriquecimiento.

Los tradicionales poderes de dominación y explotación, sin soportar el sometimiento completo a las instituciones democráticas, tampoco estaban en condiciones ni interesadas en quebrar con su poder el orden democrático, optando más bien por un procedimiento

intermedio: sin destruir las instituciones democráticas (leyes, organismos, normas, procedimientos...) las sometieron a sus intereses y las utilizaron como armas e instrumentos de dominio y enriquecimiento. En este sentido, tanto nacional como internacionalmente, y gracias a la creciente desconexión entre régimen político y régimen de acumulación capitalista, la democracia se ha convertido en el mejor modelo de gestión y administración tanto de los conflictos y de la lucha de clases como de la dominación "soft" y de la más fulgurante acumulación de riqueza. Y estos mismos recursos de poder y de riqueza que legitiman las modernas democráticas son los que a su vez permiten la relativamente exitosa gestión y administración de la imponente masa de pobreza generada por el modelo de la globalización.

Esta contradictoria desconsolidación de la democracia, que cuanto más dura más se pervierte sin dejar de durar, quedaría incompleta si no se tiene en cuenta la racionalidad de la globalización. No hay que olvidar que la "tercera ola" de democratización en el

mundo, que a inicios de los años 80 tiene lugar como resultado de una *exportación democrática*, sigue reproduciéndose como un imperativo y una coacción desde el Norte sobre el Sur, y condicionando toda la cooperación internacional; y no hay foro internacional en el que no se repita la misma advertencia: sin legitimidad democrática no hay ayuda para el desarrollo⁵.

Según esto, la democracia reducida a sus requisitos más formales y procedimentales, como serían la libertad de expresión, el multipartidismo y las elecciones competitivas (poco importan que no haya libertades que expresar ni partidos capaces de competir con candidatos improvisados o espontáneos y que las elecciones hayan dejado de legitimar gobernantes y representantes), no tendrían otra finalidad que legitimar poderes, de los que poco importará después la legitimidad de su ejercicio, y en tal sentido se generaliza la evidencia de que "la promoción democrática de los gobiernos del Norte, es parte de un amplio y hegemónico proyecto de dominación global"⁶.

5 Mientras que Joshua Muravchik, según el Wall Street Journal "the most cogent and careful of the neoconservative writers on foreign policy", autor de *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny* (The AEI Press, 1991), aun sin quererlo revela el proyecto neoimperialista norteamericano tras la expansión de la democracia en el mundo, Abraham Lowenthal en su *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (The Johns Hopkins University Press, 1991), muestra de manera explícita cómo la administración norteamericana, y de manera muy especial la de Reagan con su proyecto neoliberal, "came to adopt prodemocracy policies as a means of relieving pressure for more radical change".

6 A tales resultados llegan los estudios analizados por Gordon Crawford, "Promoting Democratic Governance in the South", en *The European Journal of Development Research*, vol. 12, n. 1, June, 2000: 25.

La democracia más que un régimen de gobierno y un ideal de sociedad políticos se ha convertido en un modelo de administración política de la sociedad muy funcional y estrechamente vinculado al modelo de administración económica. De ahí que la democracia y el mercado se metabolicen y transfusionen en un mismo esquema de reglaciones e ideales. Que la democracia se convierta en el régimen de gobierno hegemónico y más homogéneo en el mundo, la *democracia global*, a su vez garantiza la globalización de otros muchos procesos y dispositivos de la acumulación y concentración de poder y riqueza. Siendo esta imponente globalización de poder y riqueza lo que permite la gestión y administración de las exclusiones, violencias y pobrezas suficientemente localizadas y focalizadas.

Poco importa que las democracias de países como el Ecuador o los andinos se deterioren y degraden, deslegitimándose hasta sus peores extremos, con tal de que perduren; ya que mientras los costos y penas de su precariedad y descomposición se internalizan y

se pagan en cada país, las ventajas y los saldos se externalizan en beneficio de la globalización; o más exactamente de sus beneficiarios.

Desafíos de la legitimidad

Si la institucionalidad, o la transferencia de poderes, competencias y eficiencias, dé las personas y grupos privados o sectores sociales particulares a los organismos, leyes y normatividades democráticos constituye el principio que determina la democracia y la diferencia de cualquier otro régimen político, si "una forma de gobierno institucional puede ejercer una fuerte influencia en la totalidad del sistema político", y si la crisis democrática por consiguiente debe interpretarse como una crisis institucional, esta "depresión institucional" (*Instititunal Stress*), como caracteriza C. Conaghan la democracia ecuatoriana, responde a dos factores que operan en estrecha correspondencia: por un lado, el creciente despojo de los poderes y competencias institucionales por parte de poderes privados y grupos particulares⁸; y por otro lado, la cada vez más crónica y generalizada desle-

- 7 Ezra N. Suleiman, "Presidentialism and Political Stability in France" en Juan J. Linz & E Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. The John Hopkins Univesity Press, Baltimore & London, 1994. Para A. Stepan & C. Skach, "las constituciones son esencialmente marcos institucionales que en el funcionamiento de las democracias proporcionan las normas básicas de decisión y el sistema de incentivos concernientes a la formación del gobierno, las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden continuar a legislar, y las condiciones por las cuales pueden determinarse democráticamente" ("Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", o.c., p.119)
- 8 Para Metin Heper "the challenge of legitimacy" se juega entre una "vertical democracy" dominada por las élites y una "horizontal democracy" de carácter más participativo ("Consolidating turkish Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 3, n. 2. 1992: 105s)

gitimación institucional, que consiste en producir y resolver problemas y crisis no democráticos por procedimientos antidemocráticos.

Este "dilema de legitimidad", que comporta una espiral de desinstitucionalización, consiste en recurrir a procedimientos o "golpes" anti-institucionales de muy diverso calibre según las circunstancias, para resolver problemas y crisis, que pueden ir de la más extrema violencia civil o armada hasta las más agudas crisis económicas. Lo que siempre acarrea a mediano y/o largo plazo problemas más graves de los que se intentaba resolver ("by achieving its purpose, it lost its purpose"). Por tales procedimientos contra el poder de las instituciones y en defecto de dicho poder institucional la democracia ecuatoriana, como las andinas, funcionan cada vez más antidemocráticamente: "democracy reverts back to its oldway" (Metin Heper, p. 114).

En la historia nacional y en la crónica de sus episodios particulares resulta muy fácil verificar cómo se opera la privación del poder de las instituciones por parte de personas, grupos, sectores, clases sociales; desde las fracciones de clase más dirigentes y dominantes hasta los movimientos po-

pulares. Lo que incluso ha pervertido la interpretación y la práctica del principio democrático, según el cual la soberanía está en el pueblo, pero que no justifica las actuaciones del pueblo contra las instituciones democráticas garantes de dicho principio. Fenómeno que ya Aristóteles calificó de "tiranía del pueblo"¹⁰.

Esto dará lugar a una suerte de fuego cruzado extremadamente contradictorio, al que se encuentra sujeta la crisis democrática por parte de todos los antagonismos sociales: por una lado, si los poderes privados y de las clases dirigentes se sirven de las instituciones democráticas y de las mismas leyes para asegurarse un siempre mayor régimen de dominio y de enriquecimiento, por otro lado, la reacción opuesta de las clases populares, sectores subalternos a los llamados "movimientos sociales" consistirá en enfrentarse con las mismas instituciones democráticas percibidas como instituciones hostiles, contrarias a sus intereses e instrumentos de la dominación de clase.

Sin embargo, que la democracia garantice la más legítima y eficiente dominación de clase, ni excluye ni impide que sea también la democracia el régi-

9 Cfr. Huntington, 1991: 55. Muy ilustrativo al respecto es un ejemplo muy cercano: el "autogolpe" de Fujimori en 1992 contó con el 80 % de la opinión pública a su favor, mientras que en la actualidad cuando acaba de ser defenestrado por el Congreso peruano, un 90% de la opinión pública desaprueba su gestión.

10 "Un pueblo que se hace tirano, cuando ejerce un poder tiránico, que no gobernado por las leyes se vuelve despótico" (Política, IV, iv. 1292, 15ss)

men político que ofrece las mayores posibilidades y mejores condiciones para una participación de toda la sociedad en el poder político y el producto social.

Las soluciones anti-institucionales

Los procedimientos anti-institucionales se han rutinizado tanto en la cotidianidad política, que ya sus efectos más perniciosos pasan completamente desapercibidos, y sólo en determinadas coyunturas rebasan sus acumulaciones, para estallar en las grandes crisis y crispaciones políticas. Por eso es necesario visualizar los nefastos efectos de las grandes soluciones anti-institucionales para poder despejar su interna lógica política.

Ampliando este enfoque de pensar políticamente en la coyuntura (en lugar de pensar la coyuntura política), es decir los hechos y procesos políticos que dan lugar al actual escenario político, es importante contextualizar la situación de la democracia ecuatoriana en el mismo horizonte de los otros países andinos, donde a pesar de las particularidades, y la mayor o menor relevancia de algunos aspectos, los fenómenos son comunes. No olvidemos que también la democracia peruana, como la ecuatoriana, tiene en el exilio sus dos últimos Presidentes de la República; y también en ambos países, como en Venezuela, se pensó que líderes carismáticos podrían salvar las democracias de sus crisis. E incluso fue recurriendo a medidas autoritarias y anti-

constitucionales o "golpes de Estado" institucionalistas, que se cifraron las esperanzas de fortalecer las mismas instituciones democráticas.

La parábola de Fujimori es muy elocuente. Su fulgurante y espectacular victoria electoral y su posterior autogolpe, con la clausura del Congreso, de la Corte Suprema, y demás medidas desinstitucionalizadoras contaron con un altísimo apoyo y legitimación popular, ya que se confió en su persona y su gobierno una suerte de refundación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Pero al cabo de ocho años todas las instituciones democráticas, incluso aquellas que no parecían tan corruptas como las FFAA, aunque fueran ya muy pretorianas, se encuentra en una crisis y descrédito mucho más grave.

De ahí que Fujimori tendría necesidad, para gobernar, de poderes tan absolutos, que no le permitían consolidar las instituciones democráticas y competir con ellas, en las que siempre hubiera encontrado obstáculos e impedimentos. Si con todo el poder y legitimidad inicialmente acumulados hubiese iniciado un gobierno que fortaleciera las instituciones democráticas, actuando siempre bajo la ley, necesariamente habría tenido de someter y supeditar su eficiencia y eficacia políticas a la legalidad; cuando de hecho fue siempre el éxito de sus políticas (económicas, antiterroristas...) lo que le garantizó una relativa legitimidad a costa de la legalidad.

El balance resultó sin embargo muy negativo, ya que la legitimidad de Fujimori se muestra hoy extremadamente adversa, y además de la bancarrota democrática y moral deja una bancarrota financiera con un saldo de 500 millones de dólares de los más de 9.000 millones ganados con las privatizaciones y ventas de recursos públicos.

No muy diferente se presenta la trayectoria y orientación política del Presidente Chávez en Venezuela, cuya

"democracia bolivariana" intenta construirse no tanto sobre las ruinas de la "democracia liberal" sino a costa de toda institucionalidad democrática. Por el contrario, y por mucho que a algunos consuele la actual crisis electoral en los EE.UU, hay que rendirse ante la evidencia de que a pesar de las irregularidades ocurridas y las tensiones suscitadas, tanto las instituciones (políticas, judiciales y administrativas) han funcionado con eficacia y competencia, como ha sido generalizada la credibilidad en ellas.

31



Análisis y Alternativas

Radicalismo político en élites regionales: Ayacucho 1930 - 1956. Jaime Urutia / Luis Miguel Glave

Los orígenes del Partido Aprista Peruano en Cajamarca, 1928-1935. Lewis Taylor
Agronegocios y pequeños productores en el Perú. Jorge Torres Zorrilla

Institucionalidad y Riego : el valle del Chillón. Marcel Valcarcel / Ignacio Cancino

Internacional:

El código de aguas en Chile: entre la ideología y la realidad. Axel Dourojeanni / Andrei Jouralev
Agricultores y la sobrexplotación de los recursos hídricos en Almería, España. Simón Pedro Izcara Palacios.

Intervención en el mercado de tierras brasileño: análisis de la experiencia reciente. Bastiaan P. Reydon / Hector H. Escobar / Ludwig A. Plata.

Valor de la suscripción por cuatro números:

Perú S/ 60

América Latina US\$ 38

Norteamérica y Europa US\$ 40

África US\$ 40

CONFLICTIVIDAD SOCIO-POLITICA

JULIO - OCTUBRE 2000

Julio - Octubre 2000

La matriz de conflictividad social y política en el país, durante el último cuatrimestre, arrastra en lo fundamental los efectos, pugnas y alineamientos de los diversos actores políticos con respecto a su posición frente a dos nudos problemáticos: el tema de las reformas institucionales propuestas desde la Ley Trole II y la enredada elección del Presidente del Congreso Nacional

En el período julio-octubre del 2000 se observa, en primer término, un fuerte descenso de la turbulencia socio-política en relación con el cuatrimestre anterior. Así, de 227 acciones conflictivas registradas en el ciclo marzo-junio se ha pasado a la cifra de 179 en el presente. Se trata de un decrecimiento de aproximadamente el 22 por ciento. La baja intensidad del conflicto político estaría vinculada a la localización eminentemente institucional (sea a nivel del Congreso Nacional o de las relaciones laborales públicas) de sus fuentes de origen. La actuación

de los movimientos sociales y otros grupos organizados y de oposición a la política gubernamental ha tenido un perfil más bien bajo.

El hecho de que el 'grueso' de la conflictividad social se concentre en los meses de agosto y septiembre (cerca de 60 por ciento de total registrado) revelaría además la incidencia de la pugna inter-partidista con respecto a la elección de las dignidades del Parlamento Nacional en la producción de la turbulencia política del período considerado.

Número de Conflictos por mes

FECHA	Frecuencia	Porcentaje
JULIO / 2000	39	21,7
AGOSTO / 2000	50	27,93
SEPTIEMBRE / 2000	53	29,61
OCTUBRE / 2000	37	20,67
Total	179	100,00

Las observaciones anteriores se hacen más evidentes al estudiar el registro del género de los conflictos. Si se toman las acciones beligerantes producidas en torno de los partidos políticos y sus relaciones con el ejecutivo (el 23 por ciento) y aquellas gestadas con referencia a las burocracias públicas (cerca del 18 por ciento) se puede concluir acerca de la localización institucional del conflicto político.

Cabe anotar, en esta perspectiva, que se registra un importante incremento de la conflictividad asociada a los partidos con respecto al cuatrimestre anterior. En el ciclo marzo-junio este indicador llega apenas al 14 por ciento mientras en el presente, como queda dicho, supera el 23 por ciento. Sin duda, la problemática y dolorosa

construcción de un exiguo consenso con respecto a las candidaturas aptas para postular a la presidencia del Congreso constituye el motor dinamizador del apuntalamiento de los partidos políticos en el protagonismo del debate y la opinión pública nacionales.

Los intensos debates en el seno del legislativo con respecto a la agenda reformista del ejecutivo -encarnada en la ley Trole- marcan la pauta en la producción de la conflictividad institucional. En relación al mismo foco problemático se observa la preeminencia de la actuación de los sindicatos públicos -uno de los principales actores afectados por la puesta en marcha de las reformas- como vector propulsor de las coaliciones anti-reformistas es elocuente en el período analizado.

Género de Conflicto

GENERO	Frecuencia	Porcentaje
CAMPESINO	13	7,26
CIVICO REGIONAL	18	10,06
INDIGENA	24	13,41
LABORAL PRIVADO	21	11,73
LABORAL PUBLICO	32	17,88
POLITICO LEGISLATIVO	19	10,61
POLITICO PARTIDISTA	14	7,82
PUGNA DE PODERES	7	3,91
URBANO BARRIAL	31	17,32
Total	179	100,00

Cabe por otro lado destacar que a pesar de las consultas populares con respecto a la posibilidad de instituir regímenes autonómicos en diversas provincias de país y a pesar de la nueva activación -por la vía de la puesta en circulación de Proyecto de Ley de Autonomías por parte de CONAM- del campo discursivo de la reforma del estado con relación a este tema, la beligerancia cívico regional conserva los mismos niveles que en el período anterior (en los dos casos con un porcentaje cercano al 10 por ciento). Interesante señal de que la cuestión autonómica y el conflicto regionalista a ella asociado concentra y expresa una pugna aún restringidamente localizada en torno de las élites locales, provinciales y los fragmentos dispersos de actores nacionales (si aún cabe la expresión) confusamente interesados en la reconstrucción de los andrajos de algo parecido a un estado-nación articulador. La baja conflictividad regional, en este sentido, constituye una poderosa evidencia de que la retórica confrontacionista propugnada desde las constelaciones regionales y el mismo sentido del redise-

ño institucional del estado que sus demandas invocan, no terminan por ser asumidos y asimilados como proyectos globales e integradores de las sociedades locales involucradas.

La actuación de las coaliciones indígenas y campesinas recobra cierto vigor en este período; así, si en el ciclo pasado la suma de sus acciones conflictivas se colocaba apenas en torno de 14 por ciento del total registrado, se puede observar que en este cuatrimestre sobrepasa el 20 por ciento. Esto, a pesar del fracaso del levantamiento indígena que había sido convocado por la dirigencia central de la CONAIE en el mes de septiembre. Por otro lado cabe destacar la nítida emergencia de los conflictos de matriz 'urbano-barrial' que concentran más del 17 por ciento de la turbulencia social desatada en el período julio-octubre del 2000.

Estas colocaciones son corroboradas el descomponer el cuadro que presenta la composición de los actores protagónicos de conflicto.

Sujeto del Conflicto

SUJETO	Frecuencia	Porcentaje
CAMARAS DE LA PRODUCCION	2	1,12
CAMPESINOS	13	7,26
EMPRESAS	9	5,03
ESTUDIANTES	1	0,56
FUERZAS ARMADAS	2	1,12
GREMIOS	4	2,23
GRUPOS HETEROGENEOS	4	2,23
GRUPOS LOCALES	14	7,82
INDIGENAS	24	13,41
ORGANIZACIONES BARRIALES	30	16,76
PARTIDOS POLITICOS	40	22,35
POLICIA	2	1,12
SINDICATOS	13	7,26
TRABAJADORES	21	11,73
Total	179	100,00

Los partidos políticos (22%), y los gremios, sindicatos y trabajadores (cerca del 22 %) emergen como los principales filtros de expresión de la conflictividad socio-política de país. En segunda instancia se ubica a las actuaciones de las agrupaciones indígenas y campesinas con la producción de más del veinte por ciento de la conflictividad social. Un tercer orden de turbulencia alude a las acciones desplegadas por las organizaciones barriales (cerca del 17%) y los grupos locales (cerca del 8%). Podría pensarse que este espacio de conflictividad está vinculado con la puesta en vigor de la Ley de Juntas Parroquiales que ciertamente ha propicia-

do una serie de movimientos y realineamientos políticos en el nivel de lo local.

En lo que concierne al registro de los conflictos según su foco de generación se pueden apreciar los efectos de la presentación, por parte del Ejecutivo, de la Ley Trole II destinada a la definitiva resolución de todos los puntos pendientes en las agendas de modernización de la economía y la política nacionales que, de modo tortuoso y problemático, trata de instaurarse desde inicios de la década del noventa. El 36 por ciento de los conflictos registrados corresponden a acciones de rechazo y

oposición a la política estatal, anclada como ya se insinuó en la voluntad de profundizar y concluir el ciclo modernizador desde el dominante enfoque neoliberal.

Por otro lado, llama la atención el importante incremento de la conflictividad socio-política en relación a denuncias de corrupción. Si en el período marzo-junio este campo temático había condensado el 20 por ciento de total de los conflictos registrados, en el ciclo julio-octubre se acerca al 29 por ciento. La recurrente activación y aclaración de numerosos episodios relativos a las irregularidades de la administración de los bancos ecuatorianos y al soporte económico y político que desde el Estado se diera a tales instituciones -en el marco de los preparativos escénicos del juicio al Superintendente de Bancos- constituirían en lo fundamental los vectores desencadenantes de malestar de la población en torno al tema de la corrupción. La impunidad de casi la totalidad de los delitos cometidos puede convertirse en el futuro más que en una

'piedra en el zapato' de la democracia y ser el filtro central de su decadencia institucional y descrédito simbólico.

Como se advirtió en un inicio, los dos nodos problemáticos anteriores evidencian que el núcleo de la conflictividad en el país en el período analizado se condensa en torno de la institucionalidad estatal. Se advierte que el contexto político para la entrada en vigencia del nuevo paquete reformista propuesto desde el Ejecutivo es, por decir lo menos, inestable. Las reformas en materia de privatizaciones, flexibilidad laboral, adecuación estatal, etc., - con las que el modelo dolarizador podría sostenerse en el tiempo- encuentran poca receptividad en la sociedad y su activación no promete un panorama menos beligerante. La escasa densidad política de las coaliciones gobernantes, reflejada en la gaseosidad del apoyo parlamentario de los partidos afines al régimen, auguran incluso escenarios de mayor confrontación en cada etapa de las negociaciones para viabilizar las reformas.

Objeto del Conflicto

OBJETO	Frecuencia	Porcentaje
DENUNCIAS DE CORRUPCION	51	28,49
FINANCIAMIENTO	19	10,61
LABORALES	5	2,79
OTROS	33	18,44
RECHAZO POLITICA ESTATAL	64	35,75
SALARIALES	7	3,91
Total	179	100,00

Por último cabe anotar que al sumar las causas salariales y laborales de generación de conflictividad se llega apenas al 6 por ciento; este mismo indicador tuvo un registro del 22 por ciento en el ciclo anterior. En este nivel se puede suponer que la mínima estabilización que ha experimentado la economía nacional en los últimos meses, ha menguado en parte la fuente de conflictividad relativa a este tema.

En lo que hace referencia a la localización de conflicto, tal como sucedió en el cuatrimestre anterior, la Sierra -y sobre todo Pichincha- condensan cerca del 60 por ciento de los conflictos registrados. Este dato se corresponde con la idea, mencionada antes, de la preponderancia institucional en tanto matriz de producción de conflictos ya que la parte 'dura' de la parafernalia estatal se despliega desde la capital del país,

Número de Conflictos por Provincias

LUGAR	Frecuencia	Porcentaje
AZUAY	8	4,47
BOLIVAR	2	1,12
CAÑAR	5	2,79
CHIMBORAZO	4	2,23
COTOPAXI	1	0,56
ESMERALDAS	3	1,68
GUAYAS	45	25,14
IMBABURA	1	0,56
LOJA	1	0,56
LOS RIOS	6	3,35
MANABI	2	1,12
MORONA SANTIAGO	2	1,12
PASTAZA	2	1,12
PICHINCHA	91	50,84
SUCUMBIOS	4	2,23
TUNGURAHUA	1	0,56
ZAMORA CHINCHIPE	1	0,56
Total	179	100,00

Lo anterior es más elocuente si se observa que, incluso, la conflictividad desatada desde Guayas ha disminuido en más de seis puntos con respecto al período pasado (se ubicaba en 32% y ahora corresponde al 25%). Por su parte el incremento de la turbulencia social en Pichincha experimenta un vertiginoso ascenso: de 37 por ciento en el ciclo pasado al 51 en el presente.

En otro orden de elementos, al estudiar la intensidad de la conflictividad

socio-política de país -expresión de las modalidades de visibilización de las demandas y presiones de los diversos sujetos sociales- se constata que paros, protestas y suspensiones alcanzan más del 40 por ciento de las acciones beligerantes registradas. Resulta notorio, sin embargo, que cerca de 23 por ciento de los conflictos haya permanecido en un nivel latente bajo la forma de amenazas (este indicador representó apenas el 17 por ciento en el cuatrimestre anterior).

Intensidad del Conflicto

INTENSIDAD	Frecuencia	Porcentaje
AMENAZAS	41	22,91
BLOQUEOS	11	6,15
DESALOJOS	5	2,79
DETENCIONES	6	3,35
ESTADO DE EMERGENCIA	1	0,56
HERIDOS / MUERTOS	2	1,12
INVASIONES	1	0,56
JUICIOS	14	7,82
MARCHAS	13	7,26
PAROS / HUELGAS	20	11,17
PROTESTAS	43	24,02
SUSPENSION	12	6,70
TOMAS	10	5,59
Total	179	100,00

La anotación anterior se corresponde con los datos que arroja el estudio de la forma en que han sido procesados los conflictos sociales. Se hace referencia a la forma en que la sociedad gestiona, administra y resuelve sus diferencias. En efecto, el estado latente en que permanecieron un cuarto de las acciones conflictivas registradas, tendría que ver con que las capacidades de negociación y concertación políticas entre los actores en conflicto continúa apuntalándose. Entre conflictos negociados y aquellos de resolución favorable suman cerca del 69 por ciento de total (en el ciclo anterior este dato llegaba al importante 59%). De la

misma forma, los índices de represión de las fuerzas del orden siguen manteniendo una tendencia a la baja.

Como en el cuatrimestre pasado, el 'agujero negro' de las negociaciones se ubica en el lado del aplazamiento de las resoluciones. Cerca de un cuarto de los conflictos continua siendo archivado y administrado sin una visibilización frontal de las causas, actores e intereses en disputa. Este déficit político alude al escaso reconocimiento y legitimidad de las acciones de protesta de los múltiples "otros" por parte de las élites estatales.

Desenlace del Conflicto

DESENLACE	Frecuencia	Porcentaje
APLAZAMIENTO RESOLUCION	38	21,23
NEGOCIACION	65	36,31
NO RESOLUCION	15	8,38
POSITIVO	58	32,40
REPRESION	3	1,68
Total	179	100,00

En lo que hace referencia a la intervención estatal en la gestión de la conflictividad se puede apreciar que, en consecuencia con la localización institucional de la turbulencia socio-política, el Presidente de la República, su gabinete, y el poder Legislativo han sido protagonistas de la resolución de

más del 44 por ciento de los casos registrados.

En este sentido llama poderosamente la atención el alto porcentaje de casos enfrentados desde el Congreso Nacional. Ha sido recurrente el bajo perfil de los partidos y actores legislativos

vos a la hora de encarar los conflictos sociales. Solo como ejemplo en el cuatrimestre pasado apenas intervino en el 5 por ciento de ellos; en este, como se observa, sus actuaciones sobrepasan el 15 por ciento.

Cabe resaltar, finalmente, que la intervención de las fuerzas de orden ha disminuido casi en un cincuenta por ciento con respecto al período anterior. Se trata de un elemento congruente

con los altos índices de resolución dialógica y concertada de los conflictos. Cabe esperar que ante la futura y definitiva puesta en juego de los paquetes reformistas se conserven las pautas negociadoras de los principales actores políticos y sociales del país. La discusión ampliada e informada de cada uno de los aspectos y los posibles efectos de las reformas puede contribuir a garantizar y afirmar una cultura comunicativa democrática.

Intervención Estatal

INTERVENCIÓN	Frecuencia	Porcentaje
GOBIERNO PROVINCIAL	6	3,35
JUDICIAL	18	10,06
LEGISLATIVO	27	15,08
MILITARES/POLICIA	4	2,23
MINISTROS	20	11,17
MUNICIPIO	7	3,91
NO CORRESPONDE	43	24,02
POLICIA	18	10,06
PRESIDENTE	32	17,88
TRIBUNAL DE GARANTÍAS	4	2,23
Total	179	100,00



NUEVA SOCIEDAD

JULIO-AGOSTO 2000

168
CONTENIDO

Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Luis Salazar C.**, México. Más allá de las elecciones. **Nelson P. Valdés**, Milagros, delfines, orishás y la derecha cubano-americana. La significación de Elián González. **Ricardo Córdova Macías**, El Salvador. ¿Se mueve el péndulo hacia la izquierda?

APORTES: **Roberto DaMatta**, Lo social y lo estatal desafiando el milenio. **Jorge Rodríguez Beruff**, Vieques y la construcción de un poder civil en Puerto Rico. **Carlos A. Gadea**, Modernidad global y movimiento neozapatista.

FOCO. PERÚ 2000: **Aníbal Quijano**, La alternativa: gobierno provisional de los concejos municipales. **Imelda Vega-Centeno B.**, ¿Drama o sainete en dos vueltas?

TEMA CENTRAL: ¿HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL? **José Antonio Ocampo**, Hacia una reforma financiera internacional. Cinco temas esenciales. **Stephany Griffith-Jones**, Una nueva arquitectura financiera contra los riesgos y la severidad de las crisis. **Joseph Stiglitz**, Mi aprendizaje de la crisis económica mundial. **José Carlos de Souza Braga / Marcos Antonio Macedo Cintra**, Brasil y la reorganización de las finanzas internacionales. **Rafael Urriola**, Apertura económica y control del flujo de capitales externos en Chile. **Luis Miguel Galindo**, La reorganización del sistema financiero internacional. La perspectiva mexicana. **Roberto Frenkel**, Los temas de la arquitectura financiera internacional en la Argentina. **Ernst Hillebrand / Günther Maihold**, La cooperación para el desarrollo y los efectos de la globalización.

SUMMARIES.

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

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 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. Página digital: www.nuevasoc.org.ve

LA RUPTURA GEOPOLITICA Y EPISTEMOLOGICA DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO¹

César Montúfar*

Resulta un lugar común pensar que el colapso del paradigma de desarrollo que impulsó la capitalización física y el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) fue resultado de la crisis de la deuda y el ajuste estructural de los años ochenta. Igualmente, se sostiene que la preocupación por la pobreza, el capital humano y las necesidades básicas ha sido el corolario de un contexto internacional distinto, marcado por la globalización y el fin de la guerra fría, en el que un ambiente humanitario y apolítico se ha impuesto sobre las visiones realistas del pasado.

Este artículo cuestiona ambos equívocos. Propone que la ruptura del viejo paradigma fue resultado de una batalla geopolítica y conceptual entre países donantes y receptores de asistencia de cuyo desenlace surgió una visión del desarrollo más preocupada por resolver los problemas de la gente que los de una economía que debía capitalizarse; más vinculada a los temas de interdependencia, que a una visión de desarrollo nacional que reprodujera la experiencia europea o norteamericana de modernización.

La ruptura geopolítica del paradigma del desarrollo

Las políticas iniciales de asistencia internacional para el desarrollo (en adelante referidas como AID) respondieron al interés estadounidense de mantener estable el flujo de dólares en la economía mundial con el fin de promover la expansión del comercio y el acceso a los recursos naturales en posesión de los países receptores de asistencia (en adelante referidos como PRA). En vista de que ese objetivo no podía ser logrado solo con el concurso de actores privados, los Estados de los países "subdesarrollados" se convirtie-

1 Este texto es una traducción del capítulo dos de "International development assistance and state building in aid receiving countries". Disertación doctoral, New School for Social Research, Nueva York, 1999. Una versión preliminar del mismo fue publicada en Papeles de Trabajo No. 4, Maestría de Ciencias Políticas y Administración Pública, PUCE, 1999.

* (Sociólogo. Profesor investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar

ron tanto en los receptores únicos de los recursos provenientes de la asistencia internacional como, en consecuencia, en los actores principales del proceso de desarrollo vía la inversión de dichos recursos en la economía. Siendo que EE.UU., a través de canales bilaterales y multilaterales, se constituyó en el principal proveedor de asistencia internacional en la posguerra, podríamos decir, que fue la principal fuerza internacional en promover el surgimiento de Estados inversionistas en los PRA y en la orientación que adquirieron dichas inversiones públicas.²

En el inicio de los años setenta se produjo un intenso reacomodo del orden monetario y comercial internacional que se constituyó al fin de la Segunda Guerra Mundial bajo la hegemonía de EE.UU. Por lado monetario, el 15 de agosto de 1971, el presidente Nixon declaró la inconvertibilidad del oro. Esta decisión, que alteró una de las reglas básicas del sistema de Bretton Woods, modificó radicalmente el papel cumplido por EE.UU. como fuerza estabilizadora del sistema monetario internacional.³ La situación del dólar en el orden monetario de la posguerra otorgaba a EE.UU. una gran libertad interna para sus políticas económicas do-

mésticas y una gran influencia sobre otras economías gracias a la extensión de créditos y donaciones.⁴ Aún más, la posición del dólar como divisa de reserva permitió a EE.UU. contraer altos déficits presupuestarios que posibilitaban el financiamiento de programas internacionales muy costosos, tanto económicos como militares.

Sin embargo, desde mediados de los sesenta las reservas netas de EE.UU. en gran parte debido a la guerra de Vietnam, comenzaron a disminuir drásticamente. Esta tendencia se evidenció por desequilibrios en la balanza de pagos, déficit presupuestarios acumulados, exceso en la demanda, inflación creciente y elevados flujos de capital al exterior. Según Joanne Gowa, hacia fines de esta década, el conflicto entre la autonomía del manejo económico doméstico y el mantenimiento del esquema de Bretton Woods era particularmente costoso para EE.UU. Además, al interior de este país creció una fuerte demanda por expandir la economía, controlar la inflación y disminuir el desempleo. Estos objetivos no podían ser conseguidos si EE.UU. mantenía su política económica internacional de la posguerra, lo cual lo obligaba a jugar el costoso pa-

2 Para una explicación sobre los orígenes y contenidos del paradigma de asistencia para el desarrollo que se puso en vigencia luego de la Segunda Guerra Mundial, ver el capítulo 1 de César Montúfar, "International development assistance and state building in aid receiving countries", Disertación doctoral, New School for Social Research, Nueva York, 1999.

3 Ver Benjamin Cohen, *Organizing the worlds money. The political economy of international monetary relations.* (Nueva York: Basic Books, 1977), p. 99.

4 Ver C. Fred Bergsteen, *The dilemmas of the dollar: The economics and politics of United States international monetary policy.* (Nueva York: Nueva York University Press, 1975), pp. 209-220.

pel de estabilizador del sistema monetario internacional. Varias medidas remediales fueron intentadas por los presidentes Lyndon Johnson y Richard Nixon. Finalmente, Nixon optó por "cerrar la ventanilla de la convertibilidad del oro" para de esa manera evitar una devaluación del dólar y precautelar su posición dominante en el sistema monetario internacional. Con esta decisión, uno de los pilares del esquema de Bretton Woods fue alterado unilateralmente por EE.UU. con el argumento de que constreñía su libertad para aplicar una política económica interna autónoma.

Si esto ocurría por el lado monetario, a nivel comercial la posición de EE.UU. había sido afectada por la competencia de los países de Europa occidental, ya desde mediados de los años sesenta. En el marco del régimen internacional de comercio que surgió en la posguerra, EE.UU. impuso a todas las demás economías el principio de libre comercio como un imperativo para la estabilidad y el progreso económico internacional. Este régimen se construyó sobre el marco multilateral del GATT, que en un periodo de casi 40 años de negociaciones, desde 1947, eliminó virtualmente en el mundo capitalista las mayores tarifas y barreras

comerciales.⁶ El surgimiento y consolidación de la Comunidad Económica Europea debilitó la posición comercial dominante de EE.UU. como la "nación más favorecida" en el marco de la aplicación de políticas de no discriminación comercial. De ahí que, para fines de los sesenta, Europa había adquirido un importante poder de negociación lo cual le permitía imponer barreras proteccionistas. Además, desde 1971, los países europeos presionaron para el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias al interior del GATT, que abriera la puerta a políticas discriminatorias a través de las cuales se promovieran las exportaciones desde América Latina y Asia del Este. En ese mismo año, luego de largas negociaciones con la UNCTAD, los países de la OCDE aceptaron formalmente el principio de concesiones especiales de comercio para países "subdesarrollados". Con excepción de los llamados productos "sensibles" y productos agrícolas, los países de la OCDE acordaron tratar a las exportaciones de los países "en desarrollo" sobre bases preferenciales sin demandar reciprocidad.⁷

Si bien estas medidas significaron una clara violación del principio de no discriminación, su aplicación solo tuvo un pequeño impacto sobre el régimen

5 Ver Joanne Gowa, *Closing the Gold Window. Domestic Politics and the End of Bretton Woods* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 13, 20-21, 24-27.

6 Ver Charles Lipson, "The Transformation of Trade: the Sources and Effects of Regime Change," en Stephen Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 240.

7 Las excepciones establecidas disminuyeron el impacto real de esta medida. De hecho, los productos de muchos países "en desarrollo" fueron incluidos en la lista de "productos sensibles". Además,

de comercio de la posguerra debido a que se circunscribieron a un número limitado de productos. Al fin y al cabo, la idea de incorporar a economías "en desarrollo" era también congruente con la lógica del GATT de promover una mayor participación de todas las naciones del mundo en el comercio internacional.⁸ De todas formas, para mediados de los sesenta, el principio de la liberalización comercial, rector de la política comercial de EE.UU. desde los años treinta, había sufrido una importante transformación. De allí en adelante, la norma de no discriminación comenzó a ser consistentemente violada, abriéndose la posibilidad para una segmentación geográfica y por producto del mercado mundial. Ello ocurrió sin que las normas del orden comercial de la posguerra sufrieran formalmente una alteración radical. Normas como la reciprocidad, el multilateralismo, la transparencia de las barreras comerciales, las normas de salvaguarda y la tendencia hacia una cada vez mayor liberalización de las barreras comerciales siguieron rigiendo la organización del comercio mundial. De hecho, el GATT so-

brevió como la institución más importante encargada de coordinar la reducción de barreras comerciales en todo el mundo.⁹

Es importante profundizar sobre la inclusión de la norma especial para los países "en desarrollo" en el marco del GATT. De acuerdo a esta norma, los países con mayor participación en el comercio mundial se comprometieron a brindar un tratamiento especial a los productos provenientes de países "subdesarrollados". Durante los años cincuenta, las reglas del GATT que tocaban los intereses de naciones "en desarrollo" solo permitían que estos países restrinjan su comercio a pretexto de proteger industrias nacientes o reservas precarias de divisas. Después de 1958, se estableció al interior del GATT un Comité especial con el objetivo de examinar los obstáculos que restringieran el desarrollo de las exportaciones de estos países y preparar un inventario de las barreras comerciales que debían ser eliminadas.¹⁰ De forma concurrente, al interior de la ONU los países receptores de asistencia inicia-

países como EE.UU. no aplicaron ninguna de estas medidas. Ver Robert Hawkens y Engo Walter, "Trends en International Commercial Policy. Implications for the United States," en Robert Hawkens and Engo Walter, *The United States and International Markets. Commercial Policy Options in an Age of Controls* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1972), pp. 9-10. La posición de OCDE respecto a políticas comerciales y de desarrollo internacional fue publicada en OECD, *Policy Perspective for International Trade and Economic Relations, Report by the High Level Group on Trade and Related Problems to the Secretary-General of OECD* (Paris: OECD, 1971).

8 Ver "The Transformation of Trade...", pp. 244, 243.

9 Ver "The Transformation of Trade...", pp. 267-268.

10 Ver Jock Fenlayson and Mark Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions," en Stephen Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 293.

ron una campaña para demandar no solo un aumento en la cantidad de recursos de asistencia sino cambios en las políticas comerciales de los países "desarrollados". Esta posición condujo a un debate mundial sobre la naturaleza del sistema de comercio internacional y sus conexiones con el desarrollo internacional. La posición de los PRA, formalizada en la Conferencia de la ONU sobre Comercio Mundial y Desarrollo, que dio lugar a la creación de la UNCTAD, fue que no solo la asistencia para el desarrollo sino que el comercio mundial debía ser considerado como un espacio para la transferencia de recursos a los países "en desarrollo".¹¹

De acuerdo a lo planteado en el documento final de la Conferencia de UNCTAD de 1964, el crecimiento de las economías "en desarrollo" dependía en gran medida de un incremento substancial de su participación en el comercio internacional.¹² A pesar de que el comercio mundial había crecido de manera importante entre 1950 y 1962, el documento denunció que la participación de las economías subdesarrolladas en el mismo se había reducido dramáticamente. Este problema se profundizaba por el creciente demanda por parte de estas economías de bienes de capital e insumos, que en su mayor parte eran importados.¹³ Para

-
- 11 La primera conferencia de UNCTAD fue una de las reuniones de mayor envergadura sobre este tema. Se acreditaron delegados de 120 países, 75 de los cuales eran de países receptores de asistencia. Bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, Secretario General de UNCTAD, los países "en desarrollo" presentaron posiciones conjuntas en la mayor parte de temas importantes. Se estructuró un bloque, el denominado el Grupo de los 77, para levantar la tesis de un nuevo esquema de comercio internacional, en la línea defendida por Prebisch en un informe anterior para la ONU. En este informe Prebisch desarrolló su teoría de la tendencia de largo plazo al deterioro de los precios de los productos primarios frente a los precios de los productos manufacturados en la que propuso un conjunto de reformas para corregir este problema a nivel internacional. Ver, *Towards a New Trade Policy for Development* (Nueva York: United Nations, 1964). En general, el bloque de países "subdesarrollados" demandó el establecimiento de un nuevo orden internacional de comercio que posibilite su desarrollo. Para ello se vio como indispensable que los países desarrollados apliquen políticas de apoyo a las necesidades de exportación de los países en proceso de industrialización. Respecto a este debate y a la relación comercio internacional y ayuda para el desarrollo ver Harry Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967), pp. 5-7, 22-28.
- 12 No obstante algunas diferencias, los países "desarrollados" mantuvieron una posición reticente a aceptar un cambio radical a los patrones vigentes de comercio internacional. El gobierno de EE.UU. propuso un sistema de acciones unilaterales en el marco establecido por el GATT. Otros países desarrollados mantuvieron posiciones más flexibles respecto a las demandas de los países "en desarrollo". Francia aceptó la posibilidad de organizar los mercados de productos primarios y de importación de manufacturas para asegurar la estabilidad de precios de acuerdo al nivel de desarrollo del país exportador. Gran Bretaña aceptó la idea de generalizar las preferencias establecidas para sus ex-colonias a todos los países "en desarrollo", aunque se opuso a la propuesta de un acuerdo internacional. EE.UU., al oponerse al establecimiento de un esquema de preferencias comerciales, articuló en la conferencia de UNCTAD una posición dirigida a que los temas de comercio y desarrollo internacionales se mantengan separados. De hecho, EE.UU. se abstuvo de votar en los principios aprobados por la Conferencia. Ver *Economic Policies Toward...* pp. 6, 34-36.

corregir esta tendencia y vincular las tendencias del comercio mundial con las estrategias de desarrollo internacional, la UNCTAD recomendó el uso de acuerdos internacionales por producto que aseguren un acceso justo de los mismos a los mercados internacionales y a precios convenientes. Igualmente, la Conferencia propuso el establecimiento de compensaciones financieras a los países "en desarrollo" que sufrirán pérdidas por el deterioro de los términos de intercambio. Estos subsidios debían ir, por lo demás, directamente a los gobiernos de los países afectados.¹⁴

Como consecuencia de las presiones de la UNCTAD respecto al logro de arreglos comerciales discriminatorios favorables a los países "en desarrollo", las normas del GATT cedieron poco a poco. En 1965, el GATT agregó un nuevo capítulo sobre comercio internacional y desarrollo. Este capítulo reconoció la necesidad de promover una mayor participación de las economías "subdesarrolladas" en el comercio internacional y asegurar un mejor acceso de las mismas a los mercados de productos primarios y manufacturados. Además, el referido capítulo convocó a los países industrializados a priorizar en la reducción y eliminación de barreras comerciales a productos provenientes de países menos desarrollados.¹⁵

La Ronda de Tokio del GATT agregó a este capítulo, la llamada "cláusula habilitante" que permitía un tratamiento favorable y preferencial a los países "en desarrollo" y los eximía de la prohibición de establecer subsidios de exportación para productos no primarios, como lo obligaba el Código de Subsidios del GATT.¹⁶

De manera concurrente, desde principios de los años sesenta, los llamados países "en desarrollo", muchos de ellos, recientemente independizados, articularon propuestas similares, particularmente en el área del comercio mundial, dirigidas a reestructurar el orden económico internacional. No obstante su efecto limitado en aumentar el flujo de recursos hacia los países "subdesarrollados", el reconocimiento formal de establecer conexiones íntimas entre comercio y crecimiento económico, entre comercio y desarrollo, envolvió un interesante cuestionamiento al paradigma del desarrollo internacional. Esta posición fue férreamente sostenida por el Grupo de los 77 en la primera Conferencia de UNCTAD en 1964. A ello, habría que agregar las sucesivas conferencias del recientemente formado Movimiento de Países No Alineados, que desde 1961 había venido insistiendo en las vinculaciones entre comercio internacional y desarrollo en el

13 Ver "Final Act," en Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Vol. 1, Final Act and Report, Ginebra, Marzo 23 - Junio 16. (Nueva York: NN.UU. 1964), pp. 3-5.

14 Ver Conference on Trade and Development, p. 8.

15 Ver Economic Policies Toward... pp. 22-23.

16 Ver "The GATT and the Regulation of Trade Barriers" pp. 295-296.

marco de las relaciones Norte-Sur. Más allá de esto, el Movimiento No Alineado puso sobre el debate internacional una posición radical sobre la necesidad de ampliar la participación de los países pobres en la economía mundial como medio para fortalecer su independencia política.

La reunión de los No Alineados de Argelia (1973), fue el punto llegada del debate abierto a principios de la década de los sesenta. Inspirados por el éxito de la OPEP en forzar un incremento sustantivo en los precios del petróleo e incentivados por un aumento considerable de los precios de algunos productos primarios a inicios de los años setenta, los países No Alineados aprobaron en dicha reunión una "Declaración Económica" demandando una reorganización profunda del sistema económico internacional con el fin de lograr su independencia política y económica. Esta propuesta fue ampliada en la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU de 1974. Allí, los países "en desarrollo" propusieron la constitución de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) dirigido a corregir las iniquidades existentes en las relaciones económicas entre países y personas. Un año más

tarde, la Séptima Sesión Especial de la ONU de 1975 se expidió la "Carta de Derechos y Deberes de los Estados", incluyendo la posibilidad de nacionalización de corporaciones transnacionales sin ninguna forma de arbitraje internacional y una declaración sobre "Desarrollo y Cooperación Económica Internacional". De esta manera, la Séptima Sesión Especial formalizó la demanda de los países "en desarrollo" respecto a la necesidad de impulsar importantes modificaciones en la estructura inequitativa de relaciones entre países industrializados y no industrializados alrededor de tres áreas básicas: 1) oportunidades preferenciales de comercio; 2) mayores controles a la inversión extranjera y a las corporaciones multinacionales y 3) apoyo a las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones y promoción del desarrollo agrícola.¹⁷

Los elementos básicos de esta propuesta fueron expuestos por la UNCTAD en un documento titulado Temas del comercio y del desarrollo en el contexto del NOEI.¹⁸ Este documento reiteró que para reducir y eliminar la dependencia económica, los países "en desarrollo" debían controlar sus recursos naturales y perseguir un patrón

-
- 17 Ver Karl Sauvant, "Toward a New International Economic Order," en Karl Sauvant and Hajo Hasenpflug, *The New International Economic Order. Confrontation or Cooperation between North and South?* (Boulder: Westview Press, 1977), pp. 3-4. Ver también United Nations General Assembly resolution 3362 (S-VII), "Development and International Economic Cooperation," Septiembre 16, 1975. Seventh Special Session of the General Assembly.
- 18 Una sección de este documento fue publicada en UNCTAD, "The Elements of the New International Economic Order," en *The New International Economic Order*. . pp. 39-62.

de desarrollo basado en el principio de la auto-suficiencia. Además, el desarrollo del Tercer Mundo debía ser compatible con el objetivo de lograr un nivel de manejo global de los recursos naturales que racionalizara el uso de los recursos no renovables y protegiera el equilibrio ambiental del planeta. Según la UNCTAD, para alcanzar lo propuesto eran necesarios cambios estructurales en el comercio internacional, regular las actividades de las compañías transnacionales y dirigir los procesos de industrialización en el Tercer Mundo hacia la satisfacción de las necesidades más elementales de la población. Este nuevo patrón de desarrollo requería la creación de una nueva organización internacional de comercio que promoviera, entre otras cosas, la expansión del comercio entre los propios países "en desarrollo". Junto a medidas tendentes a reducir los elevados niveles de endeudamiento, el nuevo sistema debía contemplar programas integrales para ciertos productos que aseguren estabilidad de sus precios en los mercados internacionales (por medio de mecanismos como la indexación de precios) y el establecimiento de facilidades financieras que compensaran las fluctuaciones de los precios a nivel internacional. Al interior del GATT, se propuso que los países "subdesarrollados" ampliaran sus preferencias comerciales, redujeran las barreras co-

merciales a sus productos y evitaran prácticas empresariales restrictivas en los países desarrollados.¹⁹ Además del comercio internacional y el financiamiento para el desarrollo, la protección del medio ambiente fue otro elemento clave de la propuesta de la UNCTAD. El planteamiento sobre el manejo global de estas tres áreas implicaba un intento por regular y controlar la dinámica de los actores económicos internacionales de modo de que se posibilitara una ordenada interrelación entre los procesos productivos y el comercio internacional, adecuándolos a los objetivos de los países "en desarrollo".²⁰

La demanda del Nuevo Orden Económico Internacional fue apoyada fuertemente por el Movimiento No Alineado, cuya agenda se articuló sobre las mismas problemáticas: soberanía económica sobre recursos naturales internos, control a la inversión extranjera, aumento del poder adquisitivo de países exportadores de productos primarios, incremento en los flujos de asistencia para el desarrollo y amplios poderes decisorios de los PRA al interior de los organismos multilaterales.²¹ Como lo comentó un crítico de las propuestas tercermundistas, si tal orden económico internacional se hubiera materializado, el resultado habría sido la institucionalización de un mecanismo mundialmente acordado para una

19 Ver "The Elements of the New International Economic Order...", pp. 43-47.

20 Ver "The Elements of the New International Economic Order...", pp. 56-61.

21 Ver Jeffrey Hart, *The New International Economic Order. Conflict and Cooperation in North-South Economic Relations, 1974-1977*, (Nueva York: St. Marten's Press, 1983), p. 33.

distribución internacional del ingreso. Ello por sí solo hubiese significado un cambio estructural comparable al establecimiento del sistema de Bretton Woods, o incluso, un giro como el que significó para la humanidad el tránsito del mercantilismo al sistema de comercio liberal del Siglo XIX.²²

Con excepción de los países escandinavos, los Países Bajos y Francia (en algunas coyunturas) las naciones industrializadas se opusieron fuertemente a la noción e implicaciones del NOEI.²³ La oposición más fuerte e influyente vino de EE.UU. que lo consideró como una amenaza a la estabilidad económica y a la seguridad nacional de los países miembros de OCDE. Según Jeffrey Hart, entre 1974 y 1977, la política exterior estadounidense pasó por ciclos de abierta confrontación y conciliación con las posiciones de los países llamados tercermundistas. El objetivo de EE.UU. fue oponerse, con mucho éxito a las propuestas de cartelización, fijación de precios de exportaciones e indexación. Esta posición estuvo respaldada por presiones como la paralización de las contribuciones de EE.UU. a las operaciones IDA del BIRF, o la ex-

clusión de algunos países miembros de la OPEP de ciertas preferencias arancelarias.²⁴

Una posición más conciliatoria del gobierno de EE.UU. pudo verse en propuestas conjuntas de los Departamentos de Estado y el Tesoro, que en enero de 1976 plantearon analizar caso por caso algunos productos primarios para determinar cómo el funcionamiento de los mercados internacional afectaba su producción y comercio. De todas maneras, la posición dominante fue rechazar cualquier mecanismo de fijación de precios que pudiera conducir a distorsiones del mercado, restricciones a la producción y desperdicio de recursos. Se aceptó la creación de foros entre productores y consumidores de algunos productos con el fin de promover eficiencia, crecimiento y la estabilidad de los mercados sobre bases concretas.²⁵

Lo clave de la posición estadounidense sobre este tema fue expuesto en el lenguaje de la interdependencia y el consenso internacional. Como lo propuso el Secretario de Estado Henry Kissinger en la acalorada Séptima

-
- 22 Ver David Denoon, "Facing the New International Economic Order," en David Denoon (ed.), *The New International Economic Order: A U.S. Response* (Nueva York: New York University Press, 1979), p. 5.
- 23 Para una revisión de los argumentos en contra de las propuestas del NOEI en EE.UU ver Charles Ries, "The 'New International Economic Order': The Skeptics Views," en *The New International Economic Order...*, pp. 63-84.
- 24 Ver *The New International Economic Order. Conflict and Cooperation...*, pp. 124-138.
- 25 Ver Joint State-Treasury Department Statement, "U.S. Commodities Policy Restated by State and Treasury Departments," en *The Department of State Bulletin*, Volume 74, No. 1913, Febrero 23, 1976, p. 242.

Asamblea Especial de la ONU, el gobierno de EE.UU. estaba interesado en participar en la solución de los problemas de comercio mundial y desarrollo si se transformaba el ambiente de confrontación reinante por uno de cooperación. Para Kissinger, ninguna solución aislada podría vencer los problemas que afrontan los países del Tercer Mundo, pues todos los países del mundo habían llegado a ser interdependientes. Los países "desarrollados" y "subdesarrollados" debían, por tanto, dejar a un lado "el debate estéril sobre si un nuevo orden económico es necesario o si el viejo orden económico es adecuado" y más bien forjar un consenso global sobre áreas fundamentales de cooperación internacional. Los países pobres pagarán un costo mayor si un ambiente de división y disputa los aislaba del capital y los mercados esenciales para su progreso.²⁶

Kissinger definió varios objetivos como base para dicho consenso global: el logro de una seguridad económica básica que elimine la posibilidad de choques económicos, ante los cuales los países "en desarrollo" serían los más vulnerables; el mejoramiento del acceso de los países "en desarrollo" a los mercados de capital y tecnología; el mejoramiento de las oportunidades de los países "en desarrollo" en el sistema de comercio internacional (en este pun-

to EE.UU. aceptó seguir a otros países industrializados en instituir un sistema general de aranceles preferenciales para exportaciones de estos países), y una mayor consideración al tema de la producción agrícola y seguridad alimentaria en el mundo "en desarrollo".²⁷

En conjunto, el aspecto central del mensaje de Kissinger fue sostener que, no obstante, varias estrategias aisladas habían sido planteadas, por ejemplo, cartelización, indexación, acuerdos internacionales sobre algunos productos, etc. el fenómeno de la "interdependencia de nuestras economías (demostraba) la necesidad de perspectivas al servicio de lo global antes que de intereses reducidos". Esta perspectiva global, a la que EE.UU. ofrecía todo su apoyo, implicaba acciones en tres áreas: seguridad alimentaria, productos primarios y una política de inversiones. En cuanto a la seguridad alimentaria, EE.UU. se comprometió a la creación de una reserva de granos para afrontar el peligro inmediato de escasez de alimentos en varias regiones del mundo. En cuanto a productos primarios, EE.UU. propuso acuerdos puntuales caso por caso. La fijación de precios podía ser contraproducente pues motivaría a los consumidores a invertir en sustitutos domésticos, erosionando aún más su precio. Para fortalecer un ambiente de negociación, se

26 Ver Henry Kissinger, "Global Consensus and Economic Development." Address by Secretary Kissinger Prepared for Delivery at the Seventh Special Session of the U.N. General Assembly, en The Department of State Bulletin, Volumen 73, No. 1891, pp. 426-427.

27 Ver "Global Consensus and Economic Development. . .", p. 427.

planteó la creación de foros de productores y consumidores con el fin de incentivar la eficiencia, el crecimiento y la estabilidad de los mercados. Finalmente, Kissinger anunció la necesidad de un programa de inversiones internacionales dirigida a expandir la capacidad mundial en la producción de minerales y otras materias primas.²⁸

Este argumento fue ampliado en un tono más político, por comentaristas conservadores como Patrick Moynihan y Robert Tucker, para quienes la demanda por un NOEI más que económica era política. En un artículo publicado en la revista *Commentary*, Patrick Moynihan, Embajador de EE.UU. ante la misma Séptima Asamblea Especial de las NN.UU. sostuvo que la pobreza de los países del Tercer Mundo no se debía a razones externas sino domésticas. La idea era que está lejos de producirse solo por iniquidades en el comercio internacional, tenía que ver con problemas como la corrupción, ineficiencia y mala administración de los gobiernos de los países subdesarrollados.²⁹ Haciendo un giro, Moynihan ubicó el problema del subdesarrollo en los gobiernos de los países del Tercer Mundo. Estos eran malos administradores, corruptos e ineficientes, lo cual los convertía en obstáculos para que estos

países aprovechen las oportunidades de progreso ofrecidas en el escenario económico internacional.

En otro artículo de *Commentary*, Robert Tucker fue más allá y calificó a la propuesta del NOEI como una demanda que podría fortalecer la independencia y soberanía de sus Estados, incluso, hacer crecer su economía, sin que ello beneficié necesariamente a sus pueblos. Para Tucker, era necesario distinguir entre las propuestas de igualdad colectiva de los gobiernos y las de igualdad individual de los pueblos y personas. Según este autor, a las élites de los países "en desarrollo" les interesaba las igualdades colectivas, mientras que para las élites de los países occidentales, era más importante la igualdad individual. La primera solo llegaba a los gobiernos y a sus élites, mientras que la segunda, buscaba difundir la igualdad a todos los habitantes de un país.³⁰ Para Tucker, la propuesta del NOEI se dirigía a fortalecer la primera. A través de sus reformas, la difusión de los beneficios del progreso seguiría quedando postergada para la mayoría de habitantes de los países "en desarrollo". Las élites occidentales debían seguir apoyando políticas que promovieran la igualdad y los beneficios para todos, ante lo cual, la pro-

28 Ver "Global Consensus and Economic Development...", pp. 435-438.

29 Ver Patrick Moynihan, "The United States in Opposition," en *Commentary* Volumen 59, Marzo 1975, pp. 31-44.

30 Ver Robert Tucker, "Egalitarianism and International Politics," en *Commentary*, Volumen 60, No. 3, Septiembre 1975, pp. 27-40.

puesta del NOEI resultaba limitada.

Una propuesta intermedia entre la de la UNCTAD y los puntos de vista del gobierno de EE.UU. fue la que presentó el Club de Roma en su informe Remodelando el orden internacional.³¹ Este informe, coordinado por Jan Timbergen, presentó un extenso diagnóstico de los problemas que aquejaban tanto a los países pobres como a los ricos: carrera armamentista, sobre población, seguridad alimentaria, destrucción del medio ambiente, desgaste de los recursos naturales y de las fuentes de energía y problemas en los sistemas de comercio y monetarios mundiales. Se estableció que ninguno de estos problemas podría ser afrontado aisladamente por lo que se requerían soluciones nacionales y multilaterales. Según el Club de Roma, la interdependencia debía constituirse en el eje de las relaciones Norte/Sur. Los nudos problemáticos de estas interdependencias entre Norte y Sur se concentrarían en la solución de problemas concernientes a las siguientes áreas: necesidad de más alimentos, necesidad de mayor energía y minerales, necesidad de proteger los sistemas ecológicos sobre los que se apoya la vida en el planeta, necesidad de reducir el abismo entre el mundo de los países ricos y el mundo de los países

pobres.³² Tomando como punto de partida el tema de la interdependencia, este documento propuso un programa comprehensivo de reforma del orden mundial, a base de un sistema de gestión y planificación globales, conduzca a una progresiva transferencia de poder de las naciones estado a las organizaciones mundiales.³³

Adicionalmente, el informe convocó a todos los países del mundo a dar una mayor atención al medio ambiente y al eco-desarrollo por medio de la creación de instituciones nacionales y una organización internacional, encargada de la coordinación y supervisión de todas las iniciativas en este campo. En este aspecto, se propuso una estrategia de control y gestión global de los recursos naturales aplicable a base de la definición de un régimen de "comunes internacionales", el rediseño de muchas actividades industriales y la aplicación de políticas de sustitución de recursos no renovables por renovables.³⁴ Finalmente, en la misma coyuntura, pero en clara oposición a la postura estadounidense, el presidente francés Charles De Gaulle hizo un llamado a la Conferencia Internacional de Cooperación para establecer una estructura internacional en la que pueda llevarse adelante el diálogo Norte/Sur y com-

31 Otros miembros fueron Mahbub ul Haq, Robert Triffin, James Grant, Juan Somavía, Ignacy Sacks, entre otros. Ver Jan Timbergen (coordinador), *Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome* (Nueva York: Signet, 1977).

32 Ver *Reshaping the International Order...*, pp. 26-45, 48-52

33 Ver *Reshaping the International Order...*, pp. 223-229

34 Ver *Reshaping the International Order...* pp. 232-242

prometer un mayor flujo de recursos de asistencia para los PRA. Ningún acuerdo sobre el tema energético y de precios en el comercio internacional salió de esta Conferencia pero ésta significó una fractura en la posición de los países donantes frente a las demandas del NOEI.³⁵

En los años subsiguientes, varios aspectos determinaron que el poder de negociación de los países "en desarrollo" se debilitara. En particular, desde mediados de 1975, con el sostenido incremento de los precios petroleros y el decrecimiento de los precios internacionales de las materias primas, las economías de los países "en desarrollo" no petroleros se vieron seriamente afectadas. Esta situación fue agravada por la recesión mundial que se hizo evidente en 1976. En el corto plazo, al menos, los resultados económicos de la posición política del movimiento tercermundista no dio los resultados que se esperaban sino todo lo contrario. Esta circunstancia abrió la posibilidad de que los países pobres escogieran mecanismos de negociación bilateral con los países desarrollados. Ello disolvió aceleradamente la posición unificada que mantuvieron a principios de la década, y desarticuló la propuesta del NOEI.³⁶

En suma, al tiempo en que a los mayores donantes internacionales les dejó de interesar el tema de los diferenciales de productividad y los problemas de balanzas de pagos como aspectos detonantes de posibles crisis monetarias y comerciales, el paradigma de desarrollo internacional abandonó el libreto que adquirió en 1949. La AID entró en un período de profunda redefinición que se tradujo en cambios importantes en la retórica desarrollista y su modo de Estados para los PRA. Las estrategias de asistencia dejaron de centrarse en la capitalización de activos físicos para enfocarse en problemas como el fracaso de la intervención estatal y el control y regulación de los llamados "comunes globales". Este proceso ocurrió en íntima relación y, concurrentemente, al abandono de EE.UU. de su posición como donante principal de AID. Se puede afirmar que en este cambio de la política económica internacional de EE.UU. se encuentra una de las causas principales de la redefinición del Estado desarrollista en los PRA. En el nuevo contexto, los Estados desarrollistas fueron dirigidos hacia mejorar su desempeño como productores de desarrollo a través de una mayor inversión en capital humano, el control al crecimiento poblacional, la reforma del aparato del Estado y la eliminación de formas ineficientes de in-

35 Para un resumen de los eventos relacionados a la propuesta del NOEI ver David Denoon, "Facing the New Economic Order," en David Denoon, *The New International Economic Order: A U.S. Response* (Nueva York: New York University Press, 1979), pp. 29-31.

36 Ver "Facing the New Economic Order...", pp. 14-19.

tervención.

En el campo internacional, la noción de interdependencia apareció como el tema principal del diálogo y cooperación entre los países del Norte y el Sur. La interdependencia se convirtió paulatinamente en el nuevo articulador de los intereses de los donantes con respecto a los PRA. Como lo anotaron Keohane y Nye, esta nueva retórica fue utilizada por los líderes de los países desarrollados para describir una suerte de necesidad natural hacia la cooperación de la que dependía la supervivencia del planeta. Ante esta realidad e imperativo, la política internacional y los intereses domésticos de los Estados debían moderarse, los conflictos reducirse y abrirse paso a la cooperación.³⁷ Al tiempo que la retórica de la interdependencia se impuso sobre la perspectiva confrontacional sostenida por los países tercermundistas entre las décadas 1960 y 1970, ganaron importancia soluciones caso por caso a los problemas de los países "en desarrollo" en el comercio internacional, ensayándose soluciones más pragmáticas que ideológicas a los problemas del llamado Tercer Mundo.

A partir de este cambio en el campo de los intereses determinantes de la AID, la tarea desarrollista de los Esta-

dos en los PRA abandonó el terreno de la lucha por la independencia económica y la soberanía nacionales para ingresar en el terreno de la integración mundial, lo cual incluía la solución de las problemáticas globales de la interdependencia. El tema de la conexión o desconexión de las sociedades "en desarrollo" al sistema internacional se tornó progresivamente en el asunto crucial para diagnosticar las posibilidades de progreso de los PRA. No fue tanto que el Estado desarrollista entrara en crisis para cumplir con su función asignada de capitalizar la economía sino que su función principal, función definida por el sistema internacional a través de la influencia ejercida por AID, se reorientó hacia el logro de la integración de estos países a un sistema internacional interdependiente. La modernización de las sociedades atrasadas adquirió, entonces, un nuevo significado; significado otorgado por el imperativo de su integración global a un marco de relaciones internacionales, obviamente asimétricas.

La ruptura epistemológica del paradigma del desarrollo

La ruptura epistemológica del paradigma de desarrollo basado en la noción de capitalización física ocurrió a partir del hilo argumentativo que inició la teoría del capital humano, allá por

37 Ver Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition* (Boston: Brown and Company, 1977). pp 7-8

1956.³⁸ En aquel entonces, Theodore Schultz propuso que el crecimiento de la producción agrícola estadounidense no podía ser explicada por el aumento de insumos convencionales sino más bien por dos insumos muy poco tomados en cuenta: la mejora de la calidad de mano de obra y un aumento constante el nivel tecnológico.³⁹ Esta propuesta coincidía con la evidencia presentada por otros economistas como Leontief y Solow, quienes igualmente comprendieron que el cambio tecnológico era una de las variables principales del crecimiento económico estadounidense. Schultz, sin embargo, avanzó unos pasos más al proponer que eran las inversiones en los trabajadores, esto es, la inversión en capital humano, el aspecto central del desarrollo de los países con mas altos ingresos. En su famoso discurso inaugural como presidente de la Asociación Estadounidense de Economistas en 1960, Schultz planteó que gran parte de lo que los economistas llamaban consumo, debía ser entendido como inversión en capital humano. Los gastos en educación y salud eran en realidad inversiones en las capacidades productivas de los trabajadores. Ello, según Schultz, era así a pesar de las resistencias a utilizar el lenguaje de in-

versiones cuando se hacía referencia a las personas. Treinta años antes de que el PNUD publique su primer Informe de desarrollo humano (1990), Schultz pronunció estas palabras muy parecidas a lo expuesto por dicho Informe cuando relaciona el tema de la inversión en capital humano con el problema de la expansión de las oportunidades de la gente:

... el concepto de riqueza humana no tiene nada que se le oponga a la idea de que ésta existe para beneficio de la gente. Invirtiendo en la gente se puede expandir su rango de oportunidades disponibles. Esta es una forma en que los hombres libres pueden aumentar su bienestar.⁴⁰

De manera elocuente, Schultz cerró la discusión de este punto con una cita de Harry Johnson para quien los trabajadores podían convertirse en capitalistas no por medio de la distribución del capital físico acumulado de la empresa sino por medio de la adquisición de conocimientos y destrezas con valor económico. Estos conocimientos y destrezas serían el resultado de inversiones que, combinadas a otras formas de inversiones humanas, "explican la superioridad productiva de los países de mayor avance tecnológico" "

38 Para una colección de los artículos de Theodore Schultz publicados en la década de los sesenta ver *Investment en Human Capital. The Role of Education and Research*, (Nueva York: The Free Press, 1971).

39 Ver Theodore Schultz, "Reflections on Agricultural Production, Output and Supply," en *Journal of Farm Economics*, Vol. XXXVIII, Agosto 1956, pp. 748-762.

40 Ver Theodore Schultz, "Investment en Human Capital," Presidential Address delivered at the Seventy-Third Annual Meeting of the American Economic Association. St. Louis, Mo., Diciembre 28 1960. Reimpreso en *Investment en Human Capital* . pp 26, 28-34

Ya para 1961, el NBER y la Corporación Carnegie organizaron en Nueva York una conferencia sobre "La inversión de capital en los seres humanos". Las ponencias presentadas en esta conferencia, en especial, aquellas sustentadas por Theodore Schultz, Gary Becker y George Stigler, entre otros, plantearon que la gente podía expandir sus capacidades como productores y como consumidores si invertirían en educación, salud, empleo e información.⁴² Estas inversiones no tendrían un impacto trivial pues alterarían los niveles usuales de ahorro y formación de capital y al mismo tiempo mejorarían la estructura de ingresos de los trabajadores.⁴³

Otro aspecto importante de la investigación sobre el tema de capital humano tuvo que ver con los costos y a la tasa de retorno de sus inversiones, especialmente en educación. Esta problemática, enunciada inicialmente por la mencionada conferencia de 1961, fue desarrollada en dos estudios subsiguientes que tuvieron un enorme impacto en la comprensión de tema: Ca-

pital Humano (1964) de Gary Becker y El valor económico de la educación (1963) de Theodore Schultz.⁴⁴ En su libro Becker llegó a la formulación de una teoría del capital humano por medio de un análisis de la tasa de retorno monetario de la educación media y superior en EE.UU. Para este autor, las personas con más alta educación y destrezas tenían un ingreso mayor que las personas con menor educación. Por tanto, las diferencias e iniquidades en la distribución de ingreso y el ahorro casi siempre se referirían a iniquidades en educación y entrenamiento.⁴⁵ Así unas personas ganarían más que otras debido a que invirtieron más en ellas mismas. Puesto que las personas más "hábiles" tienen este comportamiento, la distribución del ingreso tendería a ser desigual, incluso si la "habilidad" entre personas se encontrara equitativamente distribuida. Según Becker, la mayor parte de inversiones en capital humano (educación formal, entrenamiento laboral, etc.) aumentarían los ingresos de las personas en la medida en que éstas envejecen. Las tasas de retorno de estas inversiones, deducidas de las ganancias personales que

41 Ver "Investment in Human Capital...", pp. 27-28. La cita de Schultz corresponde a Harry Johnson "The Political Economy of Opulence" en *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 26, Noviembre 1960, pp. 522-564.

42 Para las ponencias de la conferencia ver *Journal of Political Economy*, Vol. LXX, Suplemento de Octubre 1962, No. 5, parte 2.

43 Ver Theodore Schultz, "Reflections on Investment on Man," en *Journal of Political Economy*..., p. 1.

44 Ver Gary Becker, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Published by the National Bureau of Economic Research, (Nueva York: Columbia University Press, 1964), y Theodore Schultz, *The Economic Value of Education* (Nueva York: Columbia University Press, 1963).

45 Ver *Human Capital*..., p. 2.

en su edad temprana, serían en los ingresos totales de la persona.⁴⁶

La propuesta de Becker coincidió con lo planteado un año antes por Schultz en *El valor económico de la educación* (1963). Para Schultz, siendo que las capacidades personales de las personas como productores y consumidores no son congénitas, la educación sería la mayor inversión. Las capacidades adquiridas por este medio tendrían un impacto decisivo en sus ingresos y en su capacidad de ahorro y acumulación de capital. Según Schultz grandes interrogantes sobre la naturaleza del crecimiento económico, sobre los cambios en la estructura de salarios e ingresos y las modificaciones de la distribución de los ingresos personales podrían ser explicadas por el grado de capital humano invertido.⁴⁷

En 1961, el mismo año de la conferencia en Nueva York, la Universidad Metodista del Sur y la Fundación Jno. E. Owens Memorial organizó un evento muy similar para analizar "La inversión en capital humano en los países subdesarrollados".⁴⁸ En esta conferencia, el mismo Schultz presentó una ponencia en que extiende lo concluido para EE.UU. al contexto de los países "en desarrollo". Schultz reiteró que la inver-

sión en capital humano deba ser considerada como una inversión prioritaria en los países pobres, incluso, en las etapas iniciales de su industrialización. Esta proposición contradecía las teorías de formación de capital en cuanto éstas establecían que en las etapas iniciales de desarrollo económico las inversiones en capital físico tenían prioridad. A este respecto, Schultz planteó que no obstante la mejora de las condiciones de salud, destrezas y educación de los trabajadores no fue requisito de la revolución industrial europea, en la actualidad los países pobres debían lograrlas por anticipado puesto que las técnicas de producción han mejorado ostensiblemente en el último siglo.⁴⁹ Este último hecho implicaba la existencia de una brecha entre los recursos tradicionales disponibles en las comunidades pobres y los recursos modernos que éstas requerían para superar su creciente déficit en productividad. La brecha aumentaría si los países pobres, además de invertir en maquinarias y equipos, no lo hacían en las destrezas y conocimiento de sus trabajadores. Estos países no tenían otra opción que trabajar para evitar este desequilibrio creciente entre inversiones humanas y no humanas. Solo de esta manera, lograrían mayores niveles de crecimiento económico. De ahí que es-

46 Ver *Human Capital...*, pp. 153-154.

47 Ver *The Economic Value of Education...*, pp. x-xi.

48 Para las ponencias de la Conferencia ver Paul D. Zook, *Foreign Trade and Human Capital* (Dallas: Southern Methodist University Press, 1962).

49 Ver Theodore Schultz, "Investment en Human Capital en Poor Countries," en *Foreign Trade and Human Capital*, pp 3-4

ta estrategia no podía posponerse hasta que estos países pasen las fases iniciales de su industrialización.⁵⁰

Durante los años sesenta, el tema de la inversión en capital humano fue complementada en la comunidad de desarrollo internacional bajo el membrete de desarrollo de los recursos humanos o manpower. El Departamento de Trabajo de EE.UU. había iniciado programas en este campo ya para finales de la década del cincuenta. En 1962, el gobierno estadounidense aprobó el Acta sobre el Desarrollo de los recursos humanos y entrenamiento (Manpower development and training act) que estimulaba la investigación sobre la utilización de recursos humanos. Por esta misma época, USAID introdujo el tema a sus políticas de asistencia internacional. No solo que éste fue parte de los programas de educación y salud en el contexto de la Alianza para el Progreso sino que USAID llevó adelante varios seminarios internacionales sobre el papel de los recursos huma-

nos en el desarrollo económico.⁵¹ Así, las políticas para el desarrollo de los recursos humanos fueron diseñadas con el fin de predecir las demandas educacionales de cada país y definir planes dirigidos a expandir la capacitación laboral en cada uno de ellos. Los programas de entrenamiento laboral fueron concebidos en la línea de que debían maximizar sus tasas de retorno y minimizar los costos de la educación y entrenamiento técnicos.⁵² En todo caso, la idea central era que todos estos esfuerzos hacia el desarrollo de los recursos humanos debían facilitar la transformación de su "fuerza de trabajo tradicional", de manera que ésta se contribuya a aumentar la productividad de la mano de obra.⁵³

Schultz completó su teoría del capital humano en su libro Transformando la agricultura tradicional, publicado en 1974. Este libro tuvo una influencia muy grande sobre las propuestas de políticas de desarrollo así como sobre el pensamiento de las organizaciones

50 Ver "Investment en Human Capital en Poor Countries...", pp. 9-13.

51 Ver USAID, Manpower en Social and Economic Development. Proceeding of the Fourth International Manpower Seminar, Washington D.C., 1964.

52 Una importante dimensión de la planificación de recursos humanos o manpower tiene que ver con su desarrollo en el sector salud. En la primera Conferencia Panamericana de Recursos Humanos de 1973, la OMS y OPS recomendaron a los gobiernos asistentes la instauración de unidades de desarrollo de los recursos humanos al interior de los ministerios de salud, en vinculación con los ministerios de educación. Se recomendó también desarrollar programas de participación comunitaria para ajustar la formación de los profesionales a las necesidades de las poblaciones beneficiarias. Ver PAHO, "Recommendations of the Conference," en Pan American Conference on Health Man Power Planning, Septiembre 10-14, 1973, Ottawa, Canadá (Washington, D.C.: PAHO, 1974), pp. 115-118. También ver Ramón Villarreal, Chief Department of Human Resources Development - PAHO, "Human Resources for Health in the Americas," en Pan American Conference on Man Power Planning..., pp. 21-22.

53 Ver Manpower en Social and Economic Development. . . p. 9, 13-14

dedicadas a la asistencia internacional en la década siguiente. El texto propuso desagregar los factores modernos de la producción, que hasta ese momento habían sido agrupados por los economistas bajo la noción de cambio tecnológico, con el objeto de justificar que la modernización de la agricultura tradicional requería que los agricultores "adquieran, adopten y aprendan a utilizar más eficientemente un grupo de nuevos factores."⁵⁴ Estos nuevos factores se referían a las destrezas modernas y a los insumos materiales modernos que debían ser apropiados por los trabajadores agrícolas. Puesto que ambos estaban ausentes en las comunidades de agricultores pobres, éstos debían ser importados a las mismas. En suma, el objetivo central de este estudio fue argumentar que el capital humano era la mayor fuente de crecimiento económico de la agricultura. La clave del crecimiento, por tanto, estaba en adquirir y utilizar efectivamente algunos factores de producción modernos, factores que habían sido ignorados en las teorías económicas convencionales bajo la noción de "cambio tecnológico."⁵⁵

Además de la contribución de la noción de capital humano, el giro epistemológico del paradigma del desarrollo vino también desde crítica al modelo de desarrollo económico centrado en

la formación de capital físico. Desde finales de la década de los cincuenta economistas como Harry Johnson y Jagdish Bhagwati iniciaron una reflexión sobre cómo diversas políticas gubernamentales en los países "en desarrollo" obstaculizaban las oportunidades para el comercio internacional y, más aun, cerraban las oportunidades para establecer fórmulas de trato preferencial con los países industrializados. Esta visión partió de las posiciones que Schultz y Becker habían venido desarrollando alrededor de la noción de capital humano y que buscaban resaltar un tipo de inversión económica, subestimada por los enfoques desarrollistas convencionales. Y es que ambas perspectivas se originaron en una misma preocupación teórica y política que podía sintetizarse en lo que en aquella época se reconoció como la tendencia del gobierno a discriminar entre unos grupos en favor de otros. A mediados de los sesenta, Harry Johnson utilizó esta noción para analizar el problema del comercio internacional, las políticas económicas de los países "en desarrollo" y las ideologías de nacionalismo económico que primaban en los mismos. En el centro de su argumento estaba la intención de realizar una doble crítica a las políticas del Estado desarrollista tanto en relación a sus políticas proteccionistas como a su escasa preocupación por el capital humano.⁵⁶

54 Ver Theodore Schultz, *Transforming Traditional Agriculture* (New Haven: Yale University Press, 1964), pp. 143-144, 146-152

55 Ver *Transforming Traditional Agriculture...*, p. 176.

56 Ver artículo uno y tres de Harry Johnson *Economic Policies Toward... Harry Johnson, "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States,"* en *Political Science Quarterly*

Para Johnson, el hecho de que la promoción del desarrollo económico haya sido asociado con el objetivo político de la construcción de proyectos nacionales había derivado en el predominio de ideologías vinculadas al nacionalismo económico, las cuales desperdiciaban recursos y obstruían el crecimiento debido a que identificaban el desarrollo con la acumulación de capital en manos de nacionales en vez de que con el establecimiento de sistemas de organización económica capaces de explotar eficientemente los recursos materiales y humanos disponibles o incrementar el ingreso. Siguiendo el planteamiento de Gary Becker, Johnson consideró que el nacionalismo tenía como origen una especie de tendencia a la discriminación (*taste for discrimination*) que impedía distinguir entre ganancias materiales y ganancias psicológicas.⁵⁷ Según Johnson, el nacionalismo económico expresaba una especie de gusto

o tendencia a la discriminación de parte de las elites que dictaban las políticas económicas de los países "en desarrollo" por la cual sacrificaban ganancias materiales en favor de la satisfacción psicológica de que la propiedad del país esté en manos de miembros del mismo grupo nacional.⁵⁸ Las ideologías nacionalistas se habían fortalecido por la propensión a instaurar gobiernos unipartidistas, que cerraban la posibilidad de otras alternativas. Por eso mismo, el nacionalismo económico prefería impulsar la propiedad estatal de las empresas básicas, la planificación central y se oponía a la inversión extranjera y al empleo de tecnología foránea. Adicionalmente, sus políticas apoyaban actividades y empleos para la clase media educada por lo que los estratos de menores ingresos muy difícilmente se beneficiaban de sus políticas.⁵⁹

Vol. LXXX, Junio 1965, No. 2, pp. 169-185; y "The Ideology of Economic Policy in the New States," en Harry Johnson (ed.), *Economic Nationalism in Old and New States* (Chicago: The University of Chicago Press, 1967), pp. 124-141. Resulta significativo que ya en 1963 Johnson publicó un libro sosteniendo que el desarrollo de los países atrasados dependía de que la formación de capital físico vaya acompañada de la acumulación de capital humano. Ver *The Canadian Quandary* (Toronto: McGraw-Hill, 1963). Ver *Economic Policies Toward...* p. 3.

57 En 1957, Gary Becker publicó *La economía de la discriminación* (*The economics of discrimination*). En este libro el autor desarrolla una teoría económica de la discriminación y el nepotismo en el mercado sobre la base de la noción del "gusto por la discriminación." "Un individuo demostraría tener este "gusto por la discriminación" si está dispuesto a pagar un precio adicional por asociarse con unas personas y no con otras. Becker, para el efecto, analizó el caso de la discriminación en contra de la población afro-estadounidense y contra los no-blancos en Sur África. Ver Gary Becker, *The Economics of Discrimination* (Chicago: The University of Chicago Press, 1957), pp. 5-8.

58 Ver "A Theoretical Model of Economic Nationalism....", pp. 172-177

59 Ver "A Theoretical Model of Economic Nationalism....", pp. 170-171, 183-184. En un artículo posterior Johnson reconoció el hecho de que el nacionalismo económico ha sido influido por asesores internacionales, las tendencias de la asistencia internacional y las interpretaciones del subdesarrollo, dominantes en el período de la postguerra. Ver "The Ideology of Economic Policy in the New States", pp. 130-135.

En suma, para Johnson las diferencias entre países respecto al crecimiento económico e ingreso per cápita era el resultado de desniveles de tecnología, capital acumulado, niveles educativos, economías de escala y la división del trabajo. Solo una pequeña fracción de dichas diferencias podría ser atribuido a las ganancias o pérdidas en el comercio internacional. Ante ello, el aspecto central de la propuesta de Johnson consistió en la tesis de que el mayor impedimento para el desarrollo en los países atrasados estaba en las políticas que sus propios Estados habían escogido para promoverlo. Enfocando su propuesta en una crítica directa al pensamiento de Raúl Prebisch, Johnson sostuvo que el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados y políticas proteccionistas de industrialización habían obstruido sus oportunidades comerciales.⁶⁰

La relación problemática entre políticas proteccionistas y distorsiones al proceso de crecimiento fue profundiza-

da por la llamada teoría económica del comercio y bienestar, impulsada por autores como James Meadle, J. Bhagwati, W.M. Corden y el propio Harry Johnson.⁶¹ Esta teoría y su planteamiento sobre el crecimiento empobrecedor fue concebido como una crítica directa a las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones. Bela Balassa, Jagdish Bhagwati y Anne Krueger fueron pioneros en sostener que el modelo de ISI traía consigo un grado significativo de discriminación en contra de las exportaciones. Por lo mismo, su aplicación producía una distribución deficiente de recursos y efectos negativos en la productividad. Para Balassa, ello era consecuencia del hecho de que los mercados pequeños y protegidos limitaban las posibilidades de utilizar tecnología moderna en gran escala. Esto a su vez, funcionaba como un círculo vicioso, pues conducía a la necesidad de aumentar el proteccionismo, lo cual a su vez, producía una caída general de la tasa de crecimiento económico.⁶²

60 Ver *Economic Policies Toward...* pp. 65-66, 73.

61 Ver James E. Meade, *Trade and Welfare*. Volume II of *The Theory of International Economic Policy*. (London: Oxford University Press, 1955); J. Bhagwati, "Immiserising Growth: A Geometrical Note," en *Review of Economic Studies*, 25, Junio 1958; J. Bhagwati y V. K. Ramaswami, "Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy," en *Journal Of Political Economy*, 71, Febrero 1963; Harry Johnson, "Economic Development and International Trade," en Richard Caves y Harry Johnson, *Readings in International Economics*. Selected by a Committee of The American Economic Association, (Homewood. IL.: Richard D. Irwin, Inc., 1968), pp. 281-299; "Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions," en R. Caves, et.al. (eds.), *Trade Growth, and the Balance of Payments* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1965); W. M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare* (Oxford: Clarendon Press, 1974).

62 Ver Bela Balassa, "Effective Protection in Developing Countries," en J. Bhagwati, et.al., (ed.) *Trade, Balance of Payments and Growth*. Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1971), pp. 321-322.

En 1971, en un estudio preparado para el BIRF y el Banco Internamericano de Desarrollo, Bela Balassa junto a otros autores presentó un análisis empírico de la estructura de protección industrial en un grupo de países "en desarrollo" con la intención de demostrar que los países con estructuras proteccionistas muy elevadas ofrecían muy pocos incentivos para el aumento de la productividad y la introducción de métodos de producción a gran escala.⁶³ Estas deficiencias distributivas imponían costos muy altos al crecimiento del producto nacional bruto de estos países.⁶⁴ Además, los países con estructuras de protección industrial cerradas presentaban lentos crecimientos de las exportaciones de productos primarios, lo cual a su vez, detenía su posibilidad de exportar productos manufacturados. En contraste a esta situación, los países con escasa protección industrial exhibían altas tasas de crecimiento en la producción agrícola, acompañadas por mejoras substanciales en sus niveles de exportación de productos tradicionales y manufacturados, lo cual había contribuido a aumentar su tasa general de crecimiento económico.⁶⁵

El libro de Balassa propuso un conjunto de recomendaciones muy precisas sobre una nueva política de protección basada en un esquema de tipo de cambio real. Por un lado, recomendó un tratamiento favorable para las exportaciones no tradicionales de productos primarios. Por otro lado, insistió a que los países industrializados redujeran sus políticas proteccionistas en lo referido a manufacturas equiparando los incentivos industriales. La protección a industrias recién constituidas solo debía mantenerse temporalmente.⁶⁶ En general, Balassa propuso una reforma gradual del esquema vigente de protección industrial. Esta nueva política debía enfatizar en la producción de artículos primarios y enfocarse en el desarrollo de actividades exportadoras. Los países "en desarrollo" se habían dedicado a proteger a actividades sustitutivas de las exportaciones mientras que el sector exportador había sido desatendido. Esta discriminación en contra de las exportaciones significó pérdidas económicas importantes que detuvo su progreso económico.⁶⁷

63 Los países fueron Brasil, Chile, México, Malasia Occidental, Paquistán, Filipinas y Noruega. Ver Bela Balassa and Associates, *The Structure of Protection in Developing Countries*. Published for The International Bank for Reconstruction and Development and the Inter-American Bank (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971).

64 Ver *The Structure of Protection en Developing Countries*. . . pp. 75-82

65 Ver *The Structure of Protection en Developing Countries*. . . pp. 83-88.

66 Ver *The Structure of Protection en Developing Countries*... p. 99.

67 Ver *The Structure of Protection en Developing Countries*. . . p. 96

Siguiendo una línea similar, y con el objetivo de determinar la superioridad de modelos de desarrollo basados en las exportaciones por sobre de las estrategias de industrialización sustitutiva, con el auspicio de el National Bureau of Economic Research y los fondos de USAID y el Departamento de Estado del gobierno de EE.UU., Jagdish Bhagwati y Anne Krueger dirigieron un proyecto de cinco años sobre "Regímenes de comercio internacional y desarrollo económico". Los casos seleccionados para este estudio fueron Turquía, Ghana, Israel, Egipto, Filipinas, Corea del Sur, Chile, Colombia Brasil y Paquistán. Las conclusiones de esta investigación ratificaron la idea de que las políticas de crecimiento hacia afuera eran superiores a los modelos sustentados en la industrialización sustitutiva.⁶⁸ Esta superioridad, según Bhagwati, tenía que ver no solo con "neutralidad" de estrategias exportadoras, comparadas con la caótica discriminación de los incentivos del modelo ISI, sino también con el simple hecho de que la remoción de los sesgos existentes en contra de las exportaciones

mejoraría el comportamiento de las variables económicas, en general. Bhagwati concluyó que el modelo ISI conducía a regímenes comerciales internacionales basados en incentivos que sobre evaluaban el tipo de cambio. Por el contrario, en casos como el de Corea del Sur, con una clara orientación exportadora, se podía ver un patrón menos caótico y neutral de incentivos interindustriales los cuales generaban mayores tasas de crecimiento.⁶⁹

Sin embargo, el argumento más contundente de los teóricos del comercio y bienestar en contra de la ISI y su modelo de intervención estatal fue el artículo de Anne Krueger publicado en 1974 bajo el título de "La economía política de la sociedad buscadora de renta". Este artículo propuso un diagnóstico estándar de los problemas generados por la intervención del Estado en el tema de licencias de importación, basado en los casos de India y Turquía. Para Krueger, el modelo de intervención estatal manifiesto en los casos de su estudio daba lugar a un comportamiento de los actores económicos marcado por la búsqueda o competencia

68 Para las conclusiones del proyecto "Foreign Trade Regimes and Economic Development" ver Anne Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences*, Volume X Volume XI in *Foreign Trade Regimes and Economic Development: A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1978).

69 Bhagwati estableció que Corea del Sur aplicó también políticas de promoción de las exportaciones generándose tendencias de desperdicio de recursos similares a las del modelo de sustitución de importaciones. Ver Jagdish Bhagwati, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Volumen XI en *Foreign Trade Regimes and Economic Development: A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Nueva York: National Bureau of Economic Research 1978), pp. 209-210

por renta.⁷⁰ La posición de Krueger era que además de los costos implicados en la expedición de licencias (papejería, tiempo, administración, etc.) existían gastos adicionales relacionados a los recursos que los actores económicos destinan para obtenerlas. Así, la obtención de licencias se convertía en un proceso competitivo, en el que debían ser invertidos ingentes recursos para alcanzar la renta que implicaba obtener las mismas. Aún más, dado que las autoridades gubernamentales tenían el poder de restringir o limitar la entrada o salida de actores del sistema, la búsqueda de renta se convertía en una actividad económica en sí misma, que consumía buena parte de los recursos de las empresas.⁷¹

No obstante Krueger analizó las actividades de búsqueda de renta con relación a las licencias de importación, su planteamiento se aplicó a otras áreas más generales. Diversas leyes comerciales, legislación laboral, techos a las tasas de interés, racionamiento del crédito, escudos fiscales, regulaciones tributarias, etc. todas estas formas de intervención estatal creaban igualmente competencia entre los actores sociales y producían beneficios (renta) o pérdidas a diversos niveles. El problema era que la existencia de la competencia por renta alteraba la percepción de los actores respecto del siste-

ma económico creando incertidumbre sobre el funcionamiento del mercado. Si la confianza en el mercado decaía, la tendencia del gobierno era aumentar su radio de intervención generando un círculo vicioso en el que a mayor intervención estatal, el nivel de actividad económica dedicada a la búsqueda de renta también se incrementaba.⁷²

Finalmente, el puntillazo final a la concepción anterior de desarrollo surgió de la creciente preocupación sobre el problema de la sobrepoblación y el deterioro del medio ambiente por parte de sectores académicos vinculados a la naciente economía del desarrollo. Por medio de un análisis de estadísticas históricas de los países de Europa occidental, un grupo de demógrafos estadounidenses predijeron en los años cuarenta que el declive de la fertilidad era parte del proceso general de modernización social. De acuerdo a su teoría llamada de la transición demográfica, la industrialización era un requisito para el decrecimiento de tanto las tasas de mortalidad como de fertilidad. El declive paralelo de ambas tendencias conduciría a la estabilización de la tasa de crecimiento poblacional en un nivel promedio bajo. Como ocurrió en Europa, este grupo de demógrafos proclamó que un patrón similar habría de repetirse en otra sociedad mientras se modernizaban.⁷³

70 Ver Anne Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," en *The American Economic Review*, Vol. LXIV, No. 3, Junio 1974, p. 291.

71 Ver "The Political Economy of the Rent-Seeking Society...", pp. 292-293, 295.

72 Ver "The Political Economy of the Rent-Seeking Society...", pp. 301-302.

73 Ver Angelica Domato, "Population Policy en Three United Nations Population Conferences," Graduate Faculty, New School for Social Research, manuscrito, 1996, pp. 2-3.

En los años cincuenta, este paradigma comenzó a ser cuestionado, especialmente, respecto a su aplicabilidad en el mundo "en desarrollo". En 1954, Philip Hauser, profesor de la Universidad de Chicago, propuso que en el período de transición desde altos niveles de fertilidad y mortalidad, el mundo seguiría manteniendo un crecimiento poblacional muy alto, y la experiencia de los países occidentales, que lograron compatibilizar crecimiento poblacional con crecimiento económico, no sería replicada en el resto del mundo.⁷⁴ Por ello, mientras los incrementos en la población estimularían el desarrollo económico bajo ciertas condiciones, las tasas de crecimiento poblacional obstaculizarían los esfuerzos por elevar los niveles de vida. Los países "subdesarrollados", en consecuencia, solo podrían alcanzar una mejora del producto per cápita vía incrementos en la productividad, pero acompañados de una drástica reducción del crecimiento poblacional.⁷⁵

Según Hauser, la significación política del problema poblacional frente a la disponibilidad de los medios de consumo, residía en la naturaleza de la distribución poblacional relativa a la

distribución de los recursos mundiales. La aspiración universal de alcanzar mejores estándares de vida en el contexto de un importante desequilibrio en la distribución de población y recursos, medido por también dramáticas diferencias en los niveles de vida, "encarna(ba) el problema poblacional en su sentido inmediato". Este problema era aún más agudo debido a que estas diferencias internacionales serían explotadas por los países del bloque comunista como medio para exacerbar la confrontación bipolar. Al tiempo en que las diferencias en los estándares de vida se habían convertido en un elemento de la guerra fría, las políticas de población se incluirían como una dimensión importante de la política mundial.⁷⁶

En la década de los sesenta la conexión entre los problemas de desequilibrio poblacional y disponibilidad de medios de consumo se popularizó a través de la discusión sobre el deterioro del medio ambiente. Al respecto, la literatura especializada forjó un amplio consenso alrededor de la idea de que el mundo se aproximaba a una situación de sobre población que desencadenaría una crisis alimentaria y ecológica en todo el planeta. El libro de Paul Ehrlich *La bomba poblacional* (1968)

74 Ver Philip Hauser, "Introduction," en Philip Hauser (ed.), *Population and World Politics* (Glencoe, IL: The Free Press, 1958), pp. 10-11. Este volumen reúne algunas de las ponencias y conferencias de la Conferencia Población y Política Mundial, Thirtieth Institute of the Norman Wait Harris Memorial Foundation, Universidad de Chicago, Noviembre 24-28, 1954.

75 Ver "Introduction," en *Population and World Politics...*, p. 14.

76 Ver "Introduction," en *Population and World Politics* pp 12-13.

fue el ejemplo más representativo de esta literatura. Este texto expuso el miedo y la ansiedad en la opinión pública de los países industrializados respecto al incontrolable crecimiento poblacional del mundo "en desarrollo".⁷⁷ Además, este libro asoció el crecimiento poblacional con el problema de las crisis alimentarias, la expansión de la pobreza y su impacto sobre los grupos más vulnerables. Para Ehrlich, ambos procesos conducirían a un deterioro progresivo del medio ambiente. Ehrlich describió una cadena destructiva en la que se interrelacionaban el crecimiento descontrolado de la población, la crisis alimentaria y el deterioro ambiental. Esta conexión triple era importante porque implicaba que sin políticas de control poblacional, el crecimiento incontrolado de la población no solo conduciría a hambrunas masivas en distintas regiones de mundo sino a la decadencia de los recursos naturales del planeta, afectando a los países ricos y pobres por igual.⁷⁸

Si la publicación de la Bomba poblacional conmocionó la opinión pública de los países desarrollados, fundamentalmente de EE.UU., un informe preparado por el Club de Roma produjo un efecto similar en la comunidad del desarrollo internacional. Los límites del

crecimiento (1972) como se tituló dicho informe, presentó un análisis de las principales tendencias en el mundo destacando cinco áreas de preocupación global: aumento acelerado de la industrialización, crecimiento poblacional, desnutrición extendida en los países "en desarrollo", agotamiento de los recursos no renovables del planeta y deterioro ambiental. Este informe fue resultado de un proyecto mayor llevado adelante por MIT Systems Dynamic Group con el patrocinio de la Fundación Volkswagen. Este grupo había venido trabajando sobre la noción de equilibrio global, desde una perspectiva basada en la teoría de sistemas. Si bien el modelo sistémico propuesto permaneció en el papel. Los límites del crecimiento difundió una perspectiva del mundo en la que se podía ver la existencia de un círculo vicioso en el que se encadenaban perversamente varias tendencias negativas. El crecimiento poblacional se relacionaba con el problema de la escasez de alimentos y el agotamiento de los recursos; la creciente industrialización agravaba el agotamiento de los recursos naturales; ambos afectaban el desarrollo agrícola y la producción de alimentos.⁷⁹ El informe concluyó con la tesis de que si las tendencias poblacionales e industriales continuaban en los próximos diez años,

77 Ver Paul Ehrlich, *The Population Bomb* (Nueva York: Ballantine Books, 1968). p 17

78 Ver *The Population Bomb...*, pp. 66-67.

79 Ver Donella Meadows, Dennis Meadows, Jorden Randers, and William Behrens, *Limits to Growth A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (Nueva York: Universe Books, 1972), pp. 20-22

el mundo viviría una dramática e incontrolable caída de la población y de la capacidad industrial. Por ello, las tendencias de crecimiento mundial debían ser alteradas de modo que se estableciera crecimiento económico y sustentabilidad ecológica del planeta. Un estado de equilibrio global debería diseñarse para que las necesidades materiales básicas de cada persona del planeta sean satisfechas y cada persona tenga igual oportunidad para llevar a cabo su potencial humano individual.⁸⁰ Todo ello ayudaría a que el mundo transite de un patrón de desarrollo solo preocupado por el crecimiento económico a otro basado en el equilibrio global.

Los límites al crecimiento realizó una importante redefinición epistemológica del crecimiento económico. El crecimiento económico debía ser sustentable en el largo plazo y no generar desequilibrios entre los recursos utilizados y las necesidades futuras de la humanidad. Sin embargo, la realidad era que las tasas de crecimiento industrial y poblacional operaban exponencialmente y, además, estaban inequitativamente distribuidas (la mayor parte de la producción industrial era producida en los países desarrollados mientras que la población mundial se concentraba en los "subdesarrollados".) Junto a ello, la confluencia de recursos físicos (alimentos, materias primas, combustible y el sistema ecológico que absorbe la

polución) y de las necesidades sociales (paz, estabilidad social, educación, empleo, progreso tecnológico) no podrían ser mantenidas en su actual nivel si se conservaban los patrones presentes de crecimiento industrial. El aumento de la producción industrial y el crecimiento poblacional también tendrían sus límites pues el mundo y sus recursos eran finitos. Los alimentos, los recursos naturales no renovables y los niveles de polución no podrían crecer infinitamente. Si los patrones de la actividad humana agotaban la capacidad del planeta para existir sustentablemente, en algún momento, el planeta llegaría a sus límites.⁸¹

Antes de llegar a ese punto crítico, Los límites del crecimiento propuso colocar limitaciones deliberadas al crecimiento poblacional e industrial. Las metas propuestas por este documento fueron estabilizar las tasas de natalidad y las de mortalidad a cero para 1975 y permitir la expansión de capital físico solo hasta 1990. Para reducir el agotamiento de los recursos y la contaminación ambiental se convocó a que las "preferencias económicas de la sociedad" se redireccionen de bienes materiales de producción industrial a servicios como educación y salud. Finalmente, la producción de alimentos tendría que ser considerada como una nueva prioridad por medio de una política de inversiones en agricultura.⁸² En

80 Ver *Limits to Growth...*, pp. 23-24 (itálicas añadidas).

81 Ver *Limits to Growth...*, pp. 45-46, 86-87

82 Ver *Limits to Growth...*, pp. 158-164

suma, políticas dirigidas a estabilizar las tasas de natalidad y a cambiar el énfasis del económico de lo industrial a los servicios y a la agricultura, lograrían un patrón de crecimiento mundial basado en un modelo de equilibrio global en el cual todos los insumos y productos del sistema, es decir, nacimientos, muertes, inversión y depreciación de activos, etc. se mantendrían al mínimo. Tal como lo indica el documento, una propuesta así de radical impondría una dosis muy grande de originalidad y auto disciplina de toda la "raza humana". El "no iniciar ninguna acción para resolver estos problemas, equivale(dría) a seguir actuando en contra de que éstos se solucionen. Cada día más de crecimiento exponencial nos acerca a los límites de crecimiento del planeta. Una decisión de no hacer nada equivale(dría) a arriesgarnos a la posibilidad de un colapso."⁸³ En general, el centro de la propuesta de Los límites del crecimiento se asentó en la premisa de que la población y el capital eran cantidades que requerían equilibrarse continuamente. No más crecimiento poblacional, no más despliegue incontrolado de la industrialización. Luego de que las necesidades básicas de las personas fueran satisfechas, todas las actividades humanas que no consuman recursos naturales no renovables o gene-

ren degradación ambiental podrían desarrollarse indefinidamente. En esta categoría estaban los servicios, la investigación, el óseo y las artes.⁸⁴

Como parte de esta nueva propuesta epistemológica del desarrollo, y vinculada directamente a la teoría del capital humano, el problema de la fertilidad y de la estabilización poblacional adquirió una dimensión muy importante al interior de la emergente teoría económica de la familia. Desde 1970, el National Bureau of Economic Research (NBER) empezó a jugar un papel importante en esta área con un proyecto de investigación sobre el tema de población y economía de la fertilidad con el patrocinio de la Fundación Ford y el National Institute of Health and Human Development de EE.UU. Economistas como Theodore Schultz y Gary Becker dirigieron este programa. Los resultados de esta investigación fueron publicados por el Consejo de la Población en 1973 y 1974.⁸⁵

La contribución teórica que esta naciente disciplina hizo a los estudios sobre población fue entender a la fertilidad como un comportamiento económico. Para uno de los participantes del proyecto, Robert Willis, el objetivo era cuantificar por medio de un modelo ma-

83 Ver Limits to Growth..., pp. 180-183.

84 Ver Limits to Growth..., pp. 175-176.

85 The National Bureau of Economic Research publicó un resumen de ambas conferencias en Theodore Schultz (ed.), *Economics of the Family, Marriage, Children, and Human Capital* (Chicago: The University of Chicago Press, 1973).

temático el comportamiento de la fertilidad en términos de sus costos de oportunidad y utilidades familiares. La propuesta era medir el valor que tiene para los padres las oportunidades perdidas por tener más hijos. Willis concluyó que la experiencia de los países industrializados en los últimos 25 años demostraba la existencia de una asociación entre fertilidad y el ingreso del esposo y la educación de la esposa. Cuando el ingreso del esposo y la educación de la esposa llegaba a cierto nivel, su influencia sobre la tasa de fertilidad era mayor. Cuando ambos eran bajos su influencia sobre la fertilidad era negativa. Más aún, cuando la educación de la esposa era baja, el efecto del ingreso sobre la fertilidad era negativa. Esta crecería cuando aumentaban los niveles educativos de las esposas.⁸⁶

La noción de fertilidad como un comportamiento económico fue recogida por T. Schultz, quien utilizando el concepto de equilibrio poblacional, rebatió el modelo maltuseriano de que el crecimiento de la población podía detenerse repentinamente por una crisis alimentaria o un agotamiento de la energía, la tierra, el espacio, etc. Para Schultz la "oferta fija de tiempo humano" constituía el factor crítico del comportamiento económico de la gente.⁸⁷

En este patrón de comportamiento se incluían los comportamientos que determinaban la fertilidad. Debido a que la crianza de los hijos era una actividad que demandaba un trabajo intensivo y requería una gran cantidad de tiempo, esta actividad era determinante para definir el estándar de vida de la familia. Por tanto, el valor económico de tener hijos era muy alto.⁸⁸ A pesar de que los países de bajos ingresos no habían llegado al nivel de modernización en que el tiempo humano adquiere un valor semejante, el concepto de equilibrio poblacional podía aplicarse a su realidad. Más aún, en estos países las interacciones entre los cambios en la economía y los comportamientos económicos de los hogares, siendo la fertilidad una de ellos, eran más importantes que en los países industrializados.⁸⁹

Como consecuencia, Schultz concibió un programa de inversiones en capital humano, especialmente para mujeres y niños, como un área de intervención crucial para modificar las tendencias poblacionales. El objetivo básico de este planteamiento era influir sobre las decisiones que las familias tomaban respecto a sus comportamientos económicos de manera que se produjera una situación en la que un mayor valor del tiempo humano resulte en

86 Ver Robert Willis, "Theory of Fertility Behavior," en *Economics of the Family...*, pp. 27-28, 63-64.

87 Ver Theodore Schultz, "Fertility and Economic Values," en *Economic of the Family...*, pp. 15-16.

88 Ver "Fertility and Economic Values," en *Economics of the Family...*, pp. 19-20.

89 Ver "Fertility and Economic Values," en *Economics of the Family...*, pp. 20-21

el nacimiento de menos niños por hogar (debido a que cada niño encarnaría una cada vez mayor inversión en capital humano). Todo ello derivaría no solo en menores tasas de fertilidad sino también de mortalidad y contribuiría a aumentar la productividad de la mano de obra. El vínculo principal entre la estabilización del crecimiento poblacional, las decisiones económicas de las familias y el crecimiento económico general dependían del valor del tiempo humano. Al tiempo que el progreso tecnológico aumentaría el acumulado de conocimiento y capital (físico y humano) y reduciría el volumen de recursos naturales disponibles, el valor del tiempo humano se convertiría en el elemento principal para lograr un nuevo equilibrio entre población, crecimiento económico y sustentabilidad ecológica.⁹⁰

En suma, el problema de la estabilización poblacional fue vinculada desde un inicio a algunos aspectos claves de la nueva agenda del desarrollo. Por un lado, tal como lo fue comprendido en los límites del crecimiento, la estabilización del crecimiento poblacional estaba asociada con la reducción de las tendencias existentes en la formación física de capital, industrialización, consumo de recursos naturales no renovables, contaminación, control del deterioro ambiental; elementos todos vinculados al tema de la seguridad alimentaria, la necesidad de aumentar la producción agrícola y de propender al con-

trol de las tendencias a las expansión del crecimiento industrial en el planeta. Por otro lado, tal como fue analizado por los exponentes del nuevo campo de economía de la familia, el logro del equilibrio poblacional estaría relacionado (en el caso de los países con bajos ingresos) con el valor creciente del tiempo humano y las inversiones en capital humano. De esta manera, ambas perspectivas recomendaban políticas precisas en áreas como la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo rural y el capital humano; áreas que habrían de convertirse en los pilares de la nueva concepción del desarrollo enfocada a evitar un colapso planetario causado por la sobre población, y el agotamiento de los recursos naturales en el planeta.

Conclusiones

En 1980, la Comisión de Desarrollo Internacional, dirigida por Willy Brandt, publicó el informe Norte-Sur: Un programa de sobrevivencia. Este Informe puede considerarse una clara síntesis del nuevo consenso sobre el tema del desarrollo internacional al que los países donantes y los receptores de asistencia llegaron a finales de la década de los setenta, luego de casi dos décadas de desacuerdos y confrontación. Tal como el Informe lo expuso: "Estamos cada vez más, nos guste o no, frente a problemas que afectan a la humanidad en su conjunto, por lo que las

soluciones a estos problemas son inevitablemente internacionales. La globalización de los peligros y los retos demanda políticas internas que van más allá de temas parroquiales o, incluso, nacionales... Un número importante de problemas se han convertido en problemas comunes para sociedades con regímenes políticos diferentes."⁹¹

De acuerdo al mismo Informe, esta área de intereses comunes que rebasaba las fronteras y objetivos nacionales particulares existía alrededor de temas como energía, comercio, inflación, temas monetarios, agotamiento de los recursos naturales, sobrepoblación, carrera armamentista, etc. Estos temas constituían las varias facetas en que se presentaba la interdependencia, la misma que al afectar a todos los países, creaba la posibilidad de un "lenguaje común" más allá de ideologías y la política del poder.⁹² Según el Informe Brandt, las preguntas globales que interpelaban a la comunidad internacional requerían respuestas globales. Consecuentemente, era la hora de proponer un programa de prioridades internacionales en que todos los actores concuerden. Estas prioridades se basarían en un aumento del volumen de transferencias internacionales, la aplicación de una estrategia global de energía, un programa alimentario glo-

bal y, finalmente, una reforma del sistema económico internacional.

A pesar del escaso impacto práctico del Informe Brandt, su retórica expresa un giro muy importante en el discurso desarrollista. Su mérito fue incluir algunas de las demandas de los países tercermundistas (más asistencia, reformas en el sistema económico internacional) al mismo tiempo que colocar en el centro de la agenda el tema de la interdependencia. En general, la penetración del lenguaje de interdependencia y globalismo a la retórica expuesta por los mayores actores de la asistencia internacional, derivó en la emergencia de una nueva agenda internacional de desarrollo. Como hemos visto, este giro tuvo lugar desde finales de la década de los sesenta y principios de los setenta y ocurrió paralelamente a dos hechos políticos que alteraron el orden internacional. Por un lado, el fin del sistema de paridad cambiaria fija de Bretton Woods y el declive de la posición dominante de EE.UU. en los sistemas internacionales monetario y comercial, y por otro, el surgimiento de un fuerte movimiento de los países pobres, al interior del Movimiento de Países No Alineados y UNCTAD que demandó el NOEI. En suma, la nueva agenda internacional de desarrollo surgió como una respuesta de los países donantes, par-

91 Ver Willy Brandt North-South: A Programme for Survival. Report of the Independent Commission on International Issues (Cambridge: The MIT Press, 1980), p. 19

92 Ver A Programme for Survival. . . p. 23

ticamente EE.UU., a esta demanda y la movilización que desató. De hecho, la influencia política y económica de los países "en desarrollo", había crecido importantemente, no solo en el seno de la UNCTAD o el Movimiento de Países no Alineados, sino por las acciones de carteles de productores como la OPEP, que pusieron en jaque a las economías desarrolladas a mediados de los setenta.

La respuesta de los donantes, no solo fue política sino que ocurrió en el plano epistemológico, es decir, acarrió un importante replanteo de los presupuestos y conclusiones de la teoría del desarrollo. Los donantes empezaron un proceso sistemático de crítica y descrédito a las posiciones de desarrollo contenidas en el modelo de ISI y a la propuesta levantada por el movimiento tercermundista. Al mismo tiempo y como contrapeso, propusieron el horizonte de un mundo interdependiente y de cooperación entre Estados ricos y pobres como única salida a los problemas nacionales de los PRA. Las problemáticas del desarrollo se extendieron, entonces, a sectores y problemas que los donantes entendieron debían recibir la

cooperación de los PRA, el control del crecimiento poblacional, la protección ambiental, el comercio. De esta manera, los temas relacionados a la industrialización, la formación de capital físico abandonaron poco a poco el centro de la agenda, la cual, empezó a ser ocupada por el desarrollo rural, las necesidades básicas y el capital humano.

Mientras estas transformaciones ocurrían, el Estado desarrollista, anteriormente volcado a la tarea de la capitalización física de la economía sufrió una dramática transformación. Progresivamente, las nuevas prioridades de la asistencia internacional lo reorientaron hacia la aplicación de políticas dirigidas al logro del equilibrio global. Este cambio implicó un nuevo tipo de integración de los PRA en el sistema internacional. La nueva agenda de asistencia internacional fue formalizada en 1973 cuando el BIRF volcó sus políticas hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo rural, y el Congreso de EE.UU. promulgó su nueva Acta de Desarrollo Internacional, la política denominada "Nuevas direcciones", orientada a la satisfacción de necesidades básicas.

DESPENSAR LA POBREZA DESDE LA EXCLUSIÓN

J. Sánchez - Parga

La concepción unidimensional de la pobreza en términos de ingresos y de recursos económicos tenía la ventaja político administrativa de focalizar el debate en términos distributivos, y la desventaja de encubrir las otras dimensiones más complejas y de hecho más profundas. Pero la reducción economicista de la pobreza se prestaba a equívocos y manipulaciones de mucha mayor envergadura, que servían de coartada para evitar las reales soluciones.

Varias son las razones que justifican el intento de conceptualizar la idea de exclusión. En primer lugar, la falta de una elaboración teórica suficientemente amplia y coherente capaz de comprender y explicar la complejidad del fenómeno y los procesos sociales que lo han producido. En segundo lugar, la necesidad de precisar su sentido, estableciendo una clara distinción y relación con la idea de pobreza, y definiendo la competencia y precisión de sus usos, ya que no pocos autores asimilan exclusión y pobreza

como si fueran sinónimos¹. Por último, se deberá mostrar en qué medida el concepto de exclusión interpreta de manera precisa una de las características más particulares de la sociedad moderna y sus más recientes transformaciones, resaltando su referencia con el fenómeno más amplio de la *globalización*².

Si ya la pobreza en las sociedades del capitalismo industrial (a diferencia de la pobreza en períodos históricos anteriores) era el resultado de una has-

- 1 Ya R. Castel, inicial teórico del concepto, advierte sobre la importancia de "manejar este término con infinitas precauciones" (Les métamorphoses de la question social. Une chronique du salariat, Fayard, Paris, 1995: 442). La revista Nueva Sociedad, en su n. 156 (1998) dedicado al tema monográfico Estado y Exclusión, recoge una serie de artículos que o bien asocian exclusión y pobreza (P Salama, "Pobreza, empleo e inflación en América Latina"), o bien utilizan la idea de exclusión para definir un agravamiento de la pobreza y las "políticas sociales excluyentes" (J. M. Candia, "Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales"; E. Pradilla Cobos, "Fragmentación y exclusión en la megápolis mexicana"), o bien identifican la exclusión con formas violentas y delincuenciales de marginalidad (R. Grompone, "Exclusión y control social. Un nuevo mapa peruano")
- 2 "Hoy no hablamos más que de globalización o de exclusión, de una creciente distancia social o por el contrario de concentración de capital." (A. Touraine, Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents. Fayard, 1997: 19)

ta entonces inédita producción de riqueza, el tránsito de la pobreza a la exclusión traduce no sólo un colosal cambio cualitativo en la producción de riqueza, resultado de una brutal transformación de la sociedad moderna, sino también un cambio en la misma comprensión y explicación del fenómeno³.

No es mera coincidencia, si a finales de los 80 declina el discurso sobre desarrollo sustituido por el discurso sobre la *pobreza*, y el esquema *Centro / Periferia, Desarrollo / Subdesarrollo* se encontrará a su vez sustituido por el de *Norte / Sur*, coincidiendo con el nuevo discurso sobre *exclusión*⁴.

Según esto, nos proponemos demostrar que la exclusión, al mismo tiempo que define un cambio en la concepción de la pobreza, revela un conjunto de características o verdades que la idea de pobreza más bien tendía a ocultar; el concepto de exclusión, por consiguiente, orienta una mejor com-

preensión de la pobreza, su lógica y su estructura, no desde los pobres sino desde la sociedad que los produce⁵.

"Cuestión social" antes que económica

Cuando en 1991 R. Castel inicia el discurso sobre la exclusión, una corriente de pensamiento se consolida en torno a la constatación de que el declive de la "sociedad industrial" y las profundas mutaciones de la *modernidad de las sociedades modernas* dan lugar a una nueva forma de pobreza⁶. No se trata de que crezca el número de pobres y se empobrezcan económicamente todavía más, como si la exclusión significara tan sólo un ulterior empobrecimiento o "pobreza extrema". Mas bien la idea de exclusión rectifica el carácter casi únicamente economicista y cuantificable, que se la ha prestado al fenómeno de la pobreza, para poner de manifiesto el proceso social que lo produce.

-
- 3 "No es la creciente pobreza sino la creciente riqueza ... lo que produce un cambio axial en los tipos de problemas, el ámbito de la relevancia y la calidad de lo político" (U. Beck, "La reinvencción de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva", en U. Beck, A. Giddens, S. Lasch, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social*, Alianza, Madrid, 1994: 16s).
 - 4 Cfr. G. Rivas. "Fin del Ideal de desarrollo en América Latina", en *Socialismo y participación*, n. 54, 1991. La ecuación Desarrollo / Subdesarrollo, que representaba el continuo de una evolución entre dos esferas o fases, entra en crisis cuando se constata una brecha económica creciente entre países desarrollados y subdesarrollados. Cfr. P. Bifani, "Bloques económicos y marginalización de las relaciones económicas mundiales al iniciarse la década de los noventa", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 1, 1993.
 - 5 Como todo proceso, el de pobreza no revela sus verdaderas características y factores definitivos más que a mediano y largo plazo, y a través de sus sucesivas transformaciones, según un principio tan marxista como schumpeteriano (Cfr. *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, París, 1969: 121s).
 - 6 Cfr. R. Castel, "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle", en J. Donzelot, *Face à l'exclusion, le modèle français*, Coll. Esprit, París, 1991.

La concepción unidimensional de la pobreza en términos de ingresos y de recursos económicos tenía la ventaja política administrativa de focalizar el debate en términos distributivos, y la desventaja de encubrir las otras dimensiones más complejas y de hecho más profundas. Pero la reducción economista de la pobreza se prestaba a equívocos y manipulaciones de mucha mayor envergadura, que servían de coartada para evitar las reales soluciones⁷.

La exclusión es un efecto de sociedad, instrumentalizado por factores económicos, los cuales sólo son efectivos dentro de un proceso social de exclusión y lo completan, porque a un número creciente de individuos y grupos les ha sido negada la participación en la riqueza de la sociedad, donde se ha restringido la distribución de un producto social cada vez más acumulado y concentrado en un número cada vez más restringido de grupos e individuos.

Es el concepto de *privación o deprivación* (de inspiraciones weberianas) el que mejor permite comprender y explicar la existencia de países extre-

madamente pobres en un mundo global extremadamente rico, y la presencia de tantos pobres en tanta pobreza en sociedades donde tan pocos ricos acumulan y concentran tanta riqueza. De hecho Amartya Sen justifica la pertinencia del concepto de *privación* para definir la pobreza más que el de ingresos; y de manera más explícita "*privación de capacidades* en cuanto libertades sustanciales"⁸.

Este enfoque comporta ya una crítica explícita a la tradición liberal, que desde finales del siglo XVIII siempre había sostenido que la pobreza era un fenómeno exclusivamente económico, rehusando reconocerlo como una "*cuestión social*"; es decir, un problema de sociedad, que pudiera poner en cuestión e impugnar la sociedad en su conjunto y su modo de ordenamiento y funcionamiento⁹.

La representación de la pobreza como algo exterior y externo a la misma sociedad se ha visto reforzada por la misma orientación y sentido políticos, con los que se ha enfrentado su problemática, adoptando la forma de

- 7 Un ejemplo de esto fue el pequeño préstamo que hizo el Banco Mundial al gobierno mexicano "to provide basic social services to the poor", al mismo tiempo que hacía un enorme préstamo muy superior "to support the banking system" Cfr. John Friedmann, "Rethinking poverty: empowerment and citizens rights" en *International Social Sciences Journal*, UNESCO, n. 148, 1996.
- 8 "Aplicada al análisis de la pobreza, la perspectiva de las capacidades permite una mejor comprensión de la pobreza y de las privaciones, por su naturaleza y sus causas, desplazando el examen de los medios hacia los fines... todos los debates se encuentran falseados por la misma obsesión: la atención dirigida exclusivamente hacia la pobreza y la desigualdad ligadas a los ingresos e ignora las privaciones resultantes de otros factores" (Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Edit. Odile Jacob, Paris, 2000: 97; 114).
- 9 "La concepción liberal extrema, que busca reducir lo más posible las intervenciones de la sociedad sobre sí misma, encierra al Estado en su papel de agente de policía" (A. Touraine, 1997: 176).

"lucha contra la pobreza", "combate a la pobreza"; como si la pobreza fuera asimilable a un enemigo extranjero. Aunque ya algunos hayan hablado de "lucha contra la exclusión", la fórmula es aquí todavía más errónea que en el caso de la pobreza, ya que se trata a propósito de la exclusión de un proceso social intrínseco a la misma sociedad¹⁰. Tanto las políticas estatales como las ciencias sociales se han vuelto cómplices de esta *externalización* de determinados problemas sociales, incapaciándose a pensarlos como *hechos sociales*, y producidos por la misma sociedad¹¹. "Luchar contra" implica trasladar el problema y su solución en un imaginario extrasocial; "luchar por" la equidad, la inserción social o la seguridad ciudadana, significa *internalizar* los problemas dentro de la sociedad, y tratar de resolverlos interviniendo en ésta.

De hecho, en los últimos quince años, desde que los discursos e intereses sobre la pobreza sustituyen los discursos e intereses sobre el desarrollo/subdesarrollo, el saber y prácticas en torno a la pobreza estuvieron dominados por un ideario cuantitativo y economicista (de cálculos, numeraciones, es-

timaciones, estadísticas, clasificaciones, estratificaciones...). Lo que dio lugar a un pensamiento muy funcional y aplicado, burocrático y administrativo, más orientado a la gestión de la pobreza que a su comprensión, explicación y resolución.

Ahora bien, al descubrir los procesos y estructuras sociales ocultos bajo la problemática económica de la pobreza, el concepto de exclusión pone de manifiesto además que dichas características económicas son resultado de factores y razones sociales y políticos. Ya que es por una falta de participación en la sociedad, en sus riquezas y distribución, por un limitado ejercicio de sus derechos, que individuos y grupos sufren carencias y se vuelven vulnerables a los riesgos sociales, e incapaces de satisfacer sus propias necesidades básicas¹².

De estos presupuestos resulta una consecuencia muy decisiva: la resolución o reducción de la pobreza como de la exclusión depende directamente de factores socio-políticos y de un reordenamiento de la sociedad en su conjunto, y no tanto sino consecutivamente de factores económicos. En contra

10 "La cuestión social se plantea explícitamente sobre la márgenes de la vida social, pero pone en cuestión el conjunto de la sociedad. Hay una suerte de efecto boomerang, por el que los problemas planteados por las poblaciones que naufragan en los bordes de una formación social retornan hacia su centro" (R. Castel, 1995: 21).

11 Hoy se habla de la misma manera de "lucha contra la pobreza", que de "lucha contra la violencia", "lucha contra la corrupción", "lucha contra el narcotráfico".

12 Por "ausencia de participación productiva", "expulsión total del orden del trabajo", se opera un "aislamiento social", "aislamiento relacional", todo lo cual define las condiciones de pobreza. Cfr. Castel, p. 113; 416.

de autores que, incluso hablando de *exclusión*, sostienen que "la fractura social puesta en evidencia tiene un origen económico y reflejaría una crisis económica pasajera", y se refieren a un "redoblamiento de la exclusión económica por una desafiliación social", es necesario invertir la interpretación del fenómeno. La exclusión es un "efecto de sociedad", que opera sobre sí misma de forma excluyente, y como resultado de su ordenamiento y funcionamiento; tampoco es resultado de una crisis pasajera, sino que responde a factores de orden estructural, a un proceso de larga duración del desarrollo capitalista, a las lógicas sociales que mejor definen la modernidad de las sociedades actuales.

Es el género de discurso de los organismos internacionales, el que más contribuye a corromper el sentido y valor de conceptos, prestándose así a la máxima manipulación de sus empleos. Nada tiene de extraño, por eso, que con el mismo malentendido que tales organismos hablaron de "combatir" la pobreza, hayan seguido hablando de "combatir la expulsión social", lo que además de reproducir la misma militancia conceptual ignora cualquier distinción entre ambos conceptos. Como si definir y legitimar política y administrativamente el sentido de los conceptos

fuera más importante que la competencia de estos para comprender y explicar la realidad¹³.

La internalidad social de la exclusión

Demasiado habituados a pensar la pobreza desde los pobres, es preciso evitar el mismo equívoco, ya que la exclusión se refiere explícitamente a un *proceso social* y no tanto a un estado o condición social dado; "no tiene ningún sentido tratar de aprehender los excluidos como una categoría, y siendo los *procesos* de exclusión que es preciso tomar en cuenta. De nada sirve *contar* los excluidos. Ello no permite constituirlos en objetos de acción social"¹⁴.

El concepto de exclusión obliga a pensar un fenómeno intrínseco a la misma sociedad. Nadie, ningún grupo o individuo se encuentra propiamente "excluido" sino es por efecto de un proceso de exclusión por parte del conjunto de la sociedad, de su particular organización y funcionamiento y relaciones sociales internos: "la exclusión no es una ausencia de relación social sino un conjunto de relaciones sociales particulares con la sociedad considerada como un todo" (Castel, p. 442), con efectos excluyentes en la estructura social. En tal sentido, no cabe entender la ex-

13 Una muestra el texto *Combattre l' exclusion sociale* del PNUD / OIT (Institut International d'Etudes Sociales, Ginebra, 1994), donde al simplificar que "la pobreza implica la exclusión del acceso a los bienes y servicios sociales" (p. 1), tal automatismo se escamotea el problema de fondo.

14 P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Seuil, Paris, 1995: 202; Cfr. J. P. Fitoussi & P. Rosanvallon, *Le nouvel age des inégalités*, Seuil, 1996: 23.

clusión espacialmente, como si fuera posible estar *fuera de la sociedad*. Se trata de la mejor manera de expresar la total falta de participación en la sociedad a la que se pertenece; o más exactamente el permanente rechazo de participación en ella: “*en el seno de la sociedad sin ser miembros de ella*”¹⁵.

Resulta por ello obligado no representarse la exclusión desde sus extremidades más visibles, los pobres y excluidos, ya que “más que designar una ruptura traza un recorrido” (Castel, p. 115), el cual genera una sucesión indefinida de exclusiones menos visibles a todo lo largo del tejido social. “Es del centro que parte la onda de choc que atraviesa la estructura social” (p. 443). Y en tal sentido, toda la sociedad moderna se convierte en una “*maquinaria de exclusión*”, la cual genera una secuencia interminable de micro exclusiones, que sólo se vuelven cada vez más visibles en sus situaciones terminales¹⁶. Tal es el efecto boomerang, “por el cual lo que parece situarse al margen de la sociedad agrieta su equilibrio de

conjunto” (p. 231). Propiamente “no hay los que están *in* y los que están *out*, sino un continuo de posiciones, que coexisten en el conjunto y se contaminan unas a otras” (Castel, p. 442).

Si la *exclusión* es propiamente un proceso y no tanto una situación o lugar dados *fuera* de la sociedad, ya que no es posible pensar un espacio exterior a lo social, cómo entender la condición de los excluidos? Tanto más que nadie, ni individuo ni grupo, queda excluido de la sociedad una vez por todas, sino que la sociedad en su conjunto, su organización, sus fuerzas y relaciones sociales, ejercen permanentemente una dinámica excluyente sobre los individuos y grupos más vulnerables a su interior, negándoles las condiciones de inserción interna, impidiéndoles participar en ella, limitándoles y recusándoles el ejercicio de sus derechos¹⁷.

Según esto, nada más contradictorio que hablar de “lucha contra la exclusión” (A. Touraine), cuando en realidad

15 Muy paradójicamente, así caracterizaba la situación de los vagabundos y asesinos en el siglo XVIII G. Le Trosne, *Mémoire sur le vagabonds*, 1764, citado por M. Foucault, *Vigilar y castigar*. Nacimiento de la clínica, siglo XXI, México, 1975:92.

16 La imagen es de X. Gauller, quien la utiliza para caracterizar la nueva empresa de la sociedad moderna, la cual en razón de los principios de competitividad, rendimiento, calificación, rentabilidad, dedicación provoca una secuencia de micro diferenciaciones, descalificaciones, segmentaciones, desnivelaciones, vulnerabilidades, precarizaciones, inseguridades..., bajo el calificativo de “desregulación” (“La machine a exclure”, en le Débat, n. 69, 1992).

17 Quizás por esta precisa razón no resulta tan afortunada la preferencia de R. Castel por el término *desafiliación*, para indicar la situación de quienes están “en ruptura de bien societal” o sufren de “precariedad de sus vínculos relacionales”, como si la *desafiliación* fuera una acción o iniciativa de los *desafiliados*, cuando en realidad se trata de una activa *desocialización*, que parte de la misma sociedad en su conjunto, y que afecta diferencialmente a todas sus capas, extractos, sectores y clases sociales, pero manifestándose con mayor visibilidad en aquellos grupos más pobres.

habría que sostener una "lucha por la reinserción"; de la misma manera que en lugar de "lucha contra la inequidad" habría que emprender una "lucha por la equidad". Aunque la misma fórmula de "lucha por la inserción" permanezca sociológicamente equívoca. Por lo que en realidad habría que luchar es por la integración *en* y *de* la sociedad. De nuevo hay que insistir, no es una cuestión de excluidos, sino de una sociedad excluyente, una lógica excluyente, por efecto de su propia desintegración.

Las lógicas sociales de la exclusión

La exclusión significa un cambio tanto en el *hecho* social de la pobreza como en el modo de pensar la pobreza. De otro lado, el concepto ha tenido el mérito de forzar una reflexión sociológica, de la que no había gozado la noción de pobreza, al ser elaborado en una perspectiva muy *durkheimiana* de la cohesión social, y también al haberse desarrollado a partir de la corriente reiniciada por Marshalls para repensar *lo ciudadano*¹⁸. Por eso *la exclusión comporta siempre una desciudadanización*.

En primer lugar, la exclusión indica una modificación de la misma condición sociológica de la pobreza, la cual de hecho comienza a mostrarse como un proceso de empobrecimiento. Esto tiene una consecuencia decisiva, a la que nos hemos referido ya al inicio: si la exclusión es una nueva fase o forma del proceso de empobrecimiento, en cuanto tal al mismo tiempo que realiza con más fuerza el hecho de la pobreza, al incorporar en él nuevas acciones y relaciones sociales, pone de manifiesto muchas de las características y lógicas sociales (muchas de aquellas acción y relaciones sociales), que en las fases anteriores quedaban encubiertas o no poseían el mismo grado de evidencia¹⁹.

En este mismo sentido, la exclusión *deseconomiza* el problema de la pobreza: "la dimensión económica ya no está directamente presente", obligando a comprenderla en toda su complejidad social y hasta histórica, y como resultado de factores muy diversos²⁰. Esto no implica desconocer la dimensión económica sino resaltar que la cuestión de los derechos es la *causa primera*: "donde los ciudadanos no son capaces de asegurar sus derechos so-

18 Por eso fue muy oportuno el número de la Revista Internacional de Ciencias Sociales, de la UNESCO, dedicado a la pobreza y con la específica finalidad de "repensar la pobreza"; y habría que agregar: repensar la pobreza desde la exclusión.

19 "... un proceso, cada uno de cuyos elementos no revela sus verdaderas características y sus efectos definitivos más que a un muy largo plazo" (J. Schumpeter, o.c., p. 122).

20 P. Strobel, "From poverty to exclusion: a wage-earning society or a society of human rights?" en International Social Sciences Journal, UNESCO, n. 148, 1996. Y John Friedmann insistirá en que la pobreza es una cuestión de "desempoderamiento" en la triple dimensión social, política y psicológica, y también en definitiva de derechos ciudadanos ("Rethinking poverty: empowerment and citizens rights" en: International Social Sciences Journal, UNESCO, n. 148, 1996).

ciales, tenderán a sufrir procesos de generalizadas y persistentes desventajas, y su participación social y ocupacional será socavada"²¹.

Los debates conceptuales no siempre no están exentos de presupuestos ideológicos ni de consecuencias prácticas: la idea de desigualdades y la idea de exclusión responden a lógicas distintas y se refieren a dos concepciones distintas de sociedad: una "sociedad de producción o sociedad de mercado" (Touraine, 1991; 1992)²². Consideramos que mientras la exclusión releva de una lógica socio-política, referida a la totalidad y coherencia social, la desigualdad releva de una lógica económica respecto de la diferencia entre los miembros de la sociedad; siendo esta última lógica consecutiva de aquella primera. De otro lado esta misma problemática se relaciona y traduce con la distinción entre participar (sinónimo de *integración socio-política*) y *compartir* (sinónimo de una relación equitativa entre los miembros de una misma sociedad).

En segundo lugar, al subrayar la exclusión su carácter predominantemente *dinámico*, demuestra que la po-

breza no es tanto un estado o condición social de algunos individuos o grupos cuanto un proceso, el cual hace referencia menos a una dimensión *estructural* de las desigualdades, que separan países, sociedades, clases grupos y sectores sociales, cuanto a una dimensión *dinámica* de las desigualdades, a "*desigualdades categoriales*", que al interior de cada sociedad, al interno de cada clase, grupos y sector sociales genera continuas diferenciaciones y desigualdades (parados o desempleados dentro tanto de la clase trabajadora como profesional), haciendo de la desigualdad una dinámica sin fin, que repercute en la desintegración del conjunto de la sociedad.

El concepto de exclusión pondría de relieve su carácter de proceso, al significar que *los pobres son pobres, porque un constante proceso y dinámica de empobrecimiento les impide dejar de ser pobres*.

Esto mismo nos introduce en otra de las características, quizás la más importante, de la exclusión: al demostrar que el problema no son los pobres o los excluidos, sino la sociedad que empobrece y excluye, se hace neces-

21 G. Room et al. Insistirá en que "la exclusión social puede ser analizada en términos de un rechazo o no - realización - de los derechos sociales de cada ciudadano" (Observatory on national policies to combat social exclusion. Second annual report. Commission of the European Communities, DGV, 1992).

22 Cfr. Isabel Yépez del Castillo, "Approche comparative de l'exclusion sociale: les expériences française et belge" en Revue Internationale du Travail, vol. 133, n. 5 - 6, 1994: 679s; y las referencias a los dos textos de A. Touraine, "Face à l'exclusion" en Citoyenneté et urbanité, ouvrage collectif (Paris, Edit. Esprit, 1991); "Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché" en J. Affichard y J.B., Foucault (ed.) Justice sociale et inégalités (Edit. Esprit, Paris, 1992)

rio replantear de nuevo toda la problemática en términos de "cuestión social". Desarrollar este aspecto nos permite completar la comprensión del precedente.

Toda *formación social* se constituye por un proceso de socialización, que significa una más o menos amplia e intensa participación en las estructuras e instituciones de integración social (familia, clases, Estado...), y de una creciente incorporación de las normas sociales; de otro lado y simultáneamente se operan los procesos de *sociabilidad*, que comportan múltiples formas de participación y de comunicación al interior de los grupos, sectores y organismos más diversos de la sociedad (al interior de la familia, de las clases y grupos sociales...). En este contexto y en este sistema de referencias la *exclusión* descubre que la pobreza tiene lugar por un defecto o rechazos de socialización en una determinada sociedad, y que esta misma pobreza se agrava con un ulterior defecto y rechazo de *sociabilidad*. De algún modo, la exclusión no hace más que completar y revelar las fracturas internas de una sociedad; sus procesos de desintegración interior se vuelven excluyentes. En otras palabras, la exclusión es la punta del iceberg que visualiza la oculta desintegración de la sociedad.

Así se entiende perfectamente, que la exclusión no deba representarse ni como una acción ni como resultado de una inercia social, por la cual algunos individuos y grupos "quedan excluidos". La exclusión es más bien efecto directo de dinámicas y fuerzas y lógicas desintegradoras al interno de la sociedad. Se trata de una transformación profunda de la sociedad moderna, que de organizarse y funcionar (y hasta de comprenderse a sí misma valorativamente) en base a la integración más amplia y estrecha de todos sus miembros, grupos y clases sociales, ha pasado a organizarse, funcionar e interpretarse en razón de una creciente diferenciación interna, y de las más amplias desigualdades. Una desintegración que no sólo lleva consigo *desocialización* sino también *desociabilidad*; es decir pérdida de las mismas solidaridades intracategoriales.

No cabe suponer, como hacen algunos autores, que esta desintegración de la sociedad y el proceso de exclusión que dinamiza las desigualdades integratoriales es producto de la lógica competitiva del capital y del mercado, que ha ido permeando toda las microfísicas de la sociedad moderna, y que destruye las solidaridades al interior de todo grupo, clase, sector... La competitividad no es más que un instrumento de la racionalidad del mercado capitalista tendiente a destruir sobre

todo el mismo vínculo social. Es la disolución de este vínculo, la que acarrea el ocaso de las solidaridades²³.

Una consecuencia de los desarrollos precedentes es que la exclusión invalida todo el discurso político que se había *armado* "contra la pobreza"; pero también desarma todo el discurso burocrático administrativo, que había desarrollado toda una tecnología para observar y controlar la pobreza. Al no ser un problema de pobres y de excluidos sino sobre todo y ante todo un problema de sociedad, todas las políticas y programas de "reinserción", de "reintegración" o de "lucha contra la exclusión" se vuelven precarios, reversibles y en definitiva ineficientes e ineficaces; y el único mérito de su fracaso consiste en demostrar que el fondo del problema y el objetivo de su tratamiento no son los pobres ni los excluidos sino la sociedad excluyente y que se desintegra por efecto de la exclusión.

Si la exclusión es resultado de una forma de desintegración de la sociedad, tal desintegración presenta también otros fenómenos y manifestaciones muy diversos, que van desde las nuevas formas de violencia, no ajenas a la exclusión, hasta las profundas mutaciones del orden institucional y simbólico de la sociedad (desde la familia hasta las identidades, pasando por las religiosidades).

La "creación destructora" de sociedad

A lo largo de la historia las fuerzas productivas siempre se han desarrollado con un saldo creciente de efectos destructivos. Pero como nunca antes, *el modo de producción capitalista* ha revelado que "el progreso implica la destrucción de los valores capitalizados en las zonas... donde aparece la concurrencia del nuevo modo de producción" (J. Schumpeter, o.c., p.11, c 8, p.138). Este proceso de "destrucción creadora" o producción destructora, "dato fundamental del capitalismo" (II, c. 7, p. 122), comenzó, en un principio, teniendo efectos directos en la destrucción de fuerzas materiales o recursos naturales, haciendo sonar las alarmas ecológicas por la progresiva destrucción del medio ambiente. Pero en la actual fase del desarrollo del capitalismo, el colosal desarrollo de las nuevas fuerzas productivas, cada vez más inmateriales (técnicas, cognitivas, sociales), ejerce sus efectos destructivos al interior de la misma sociedad.

Es así como el moderno desarrollo del capital, con sus nuevas "socio-lógicas", sus principios y valores, sus modelos organizativos ("*network society*"), destruye todos aquellos otros principios y valores, lógicas y relaciones sociales, ya capitalizados por las fases anteriores del desarrollo del capitalis-

23 Por esta razón nos proponemos más adelante de estudiar el tema de la solidaridad y los discursos sobre la solidaridad en este contexto de ruptura de los vínculos sociales y de desintegración de la sociedad moderna.

mo, pero que ahora se convierten en un impedimento para su modernización actual y desarrollos ulteriores.

Instituciones como la familia, el Estado, las relaciones contractuales (del trabajo y del matrimonio), las estructuras y dispositivos solidarios, derechos sociales y la misma política... se convierten en objetos de una "*destrucción creadora*", en la medida que han dejado de ser funcionales al desarrollo de las modernas fuerzas productivas. Así mismo, el vínculo social, los principios de inserción e integración o cohesión sociales, el bien común, lo público... han entrado en un proceso de erosión, con la finalidad de liberar otro género de principios y valores más funcionales a las formas que adopte el futuro desarrollo del capital. Como si el Mercado, que sólo requiere de individuos, además de no necesitar ya estas instituciones sociales encontrara en ellas un impedimento para su expansión y penetración de la sociedad.

Entendido en esta perspectiva, el proceso de exclusión no sería más que la consecuencia de una *modernización*, donde hasta las adhesiones y relaciones sociales, la participación y distribución sociales son "desreguladas", puesto que obstaculizarían el nuevo modelo de producción, acumulación y concentración de riqueza, en esa nueva dimensión plenamente *desocializada* (sin ciudadanos ni ciudadanía, sin vínculos ni derechos sociales...) de la *globalización*

En este sentido, la exclusión más que un accidente, efecto perverso o no deseado, es un éxito e ideal de la globalización. Ya que la globalización excluye tanto por arriba, a quienes menos requieren de inserción social, aunque estrechamente integrados por fuertes interdependencias, en "*espacios de redes*" y "*espacios de flujos*" (M. Castels), como excluye por abajo los más necesitados de dicha inserción, los reclusos en "*espacios locales*" (M. Castels), desvinculados de lo social por un elevado déficit relacional; mientras que a estos despoja de derechos y libertades sociales, dispensa a aquellos de obligaciones y responsabilidades sociales.

Ahora bien, en estos "*espacios de redes*" y "*espacios de flujos*", de interdependencias, comunicaciones mass-mediáticas y en este modelo informacional de sociedad no hay lugar para vínculos sociales ni contractualidades sociales, donde no hay integraciones ni (co)responsabilidades posibles, ni tampoco un sistema ético de derechos y obligaciones, y donde por supuesto tampoco las solidaridades son posibles. Ya que en la globalización no hay formas de *socialización* ni de *sociabilidad*. Y al ser la globalización el modelo dominante de organización y funcionamiento de toda sociedad moderna, induce en todas y cada una de las sociedades los imperativos de desinserción y de exclusión internos. La razón es brutalmente obvia, siendo gracias a los procesos de desintegración y desinserción, exclusión y "deafiliación" o desvinculación sociales que el proceso de

globalización se ha constituido, desarrollado y consolidado.

Tal destrucción del tejido societal de las sociedades modernas como resultado de la globalización, y cuyo saldo son los procesos de exclusión en todo el mundo, tiene como efecto residual la reaparición de las "identidades primarias", de las retribalizaciones y los etnicismos. Todos estos fenómenos intrasociales (e indirectamente antisociales) siempre comportan una descuidadización, en parte contribuyen a la destrucción de la socialización societal, y en parte acompañan los procesos de exclusión aun cuando traten de atenuarlos o compensarlos.

La condición de excluido

En la antigua Atenas eran "excluidos" de la sociedad aquellos ciudadanos, a los que se castigaba desposeyéndoles de sus derechos ciudadanos, ya que un ateniense no podía vivir en Atenas sin ejercer sus derechos; la condena al "ostracismo", al exilio, donde perdía la condición de ciudadano, era la única forma de exclusión de sus derechos. Hubiera sido una contradicción insostenible que un ciudadano viviera en Atenas sin poder ejercer sus derechos ciudadanos: el exilio era la consecuencia obligada. Esto mismo

ocurría en las ciudades / estados del Renacimiento, donde la experiencia del exilio en cuanto suspensión de los derechos seguía siendo el peor de los castigos ("*non potevano cancellare della memoria lo exilio*", escribía Maquiavelo en sus *Storie Fiorentine*, II, p. 664). Y desde el siglo XVII la *reclusión* se convierte en una alternativa de la *exclusión*, en cuanto pérdida de derechos civiles, para quienes amenazan la *integridad* social. En la sociedad moderna el proceso de exclusión traduce una desintegración de la sociedad, por una ruptura del vínculo social, "degradación del capital relacional", desocialización o precarización de las relaciones sociales. Esto significa que *los excluidos de lo social dentro de la misma sociedad* viven lo que Ch. Melman llama "*posición de exilio*": puesto que no son actores sociales, no participan del producto social, no son social ni políticamente representables, reducidos en sus derechos y libertades²⁴.

Aquí merece llamar la atención sobre otro fenómeno, que la idea de pobreza encubría y más bien tendía a deformar, y que sin embargo la exclusión patentiza con más fuerza: nos referimos a la violencia. Más aún, mientras que en torno a la sociología de la pobreza se propendía a asociar violencia, delincuencia y criminalidad como una

24 A partir del siglo XIX una nueva economía del castigo penal sustituirá los suplicios corporales y la misma pena de muerte por la supresión de los derechos ciudadanos del condenado. Para un amplio y multidisciplinar tratamiento del tema puede consultarse el volumen del C. R. I. S. E. (Centre des Recherches Interdisciplinaires sur la Socialité et Exclusion) *L'Exclusion. Malaise dans la civilisation ?*, L. H. Harmattan, Paris. 1994

consecuencia o efecto instrumental de la pobreza, haciendo de los pobres si no los principales por lo menos los más potenciales generadores de actividades violentas, en el caso de la exclusión la violencia aparece más bien como una característica interna del mismo proceso y un factor de las dinámicas excluyentes, haciendo que los excluidos se muestren claramente como víctimas de una violencia social, que la sociedad en su conjunto ejerce sobre ellos; víctima del despojo de los derechos ciudadanos, impedidos de participar en el producto de la sociedad y de permanecer integrados en ella.

Es la violencia privadora o privadora, que la sociedad ejerce sobre determinados grupos o sectores de ella, la que excluye y empobrece.

Se había llegado a interpretar ciertas formas de violencia como un síntoma de la pobreza, siguiendo una tradición ideológica que había identificado como "*clases peligrosas*" a los desheredados del Antiguo Régimen y proletarios de la sociedad industrial; sin embargo, la violencia en las sociedades modernas debe ser mejor comprendida y explicada en cuanto causa y consecuencia de la exclusión, siendo más proclive la exclusión a transformar sus víctimas en victimarios.

Para completar aquí la idea de *violencia de la exclusión*, baste una rápida referencia a una de sus formas, en apariencia una de las más paradójicas de la globalización, y que mejor caracteriza la modernidad de las sociedades actuales: se trata del fenómeno migratorio. La exclusión ha puesto en funcionamiento, por medio de los más diversos resortes, una colosal maquinaria de desplazamientos de poblaciones enteras, de grupos, clases e individuos de toda índole. Refugiados, emigrantes e inmigrantes, recludos y todos ellos excluidos de un lugar a otro en sus propios países, o de sus países y regiones a otros países y regiones, donde lejos de ser integrados sufrirán otras formas de exclusión. De hecho, los índices de delincuencia y criminalidad entre inmigrantes extranjeros no hará más que traducir sus reducidos niveles de integración. No pocos de estos flujos migratorios y de desplazamientos se encuentran además marcados con el estigma de la ilegalidad o sujetos a los peores tráficos humanos por parte de mafias internacionales.

A la exclusión que significan las emigraciones forzadas (por razones políticas o bélicas, religiosas, étnicas y culturales, económicas y de pobreza), los desplazamientos violentos, la masiva condición de refugiados por todo el

mundo, hay que añadir esa otra doble exclusión de los emigrantes en país extranjero, que además de no ser integrados terminan siendo expulsados²⁵.

Cuál es el cambio que obliga a pensar la "nueva pobreza" en términos de *exclusión*? Por qué, mientras que la idea de pobreza tiene una más explícita referencia a los pobres, la idea de *exclusión* se refiere a la misma sociedad y a un proceso excluyente que se produce desde su interior?

La sociedad moderna, "postindustrial", excluye progresivamente de la producción y participación en el trabajo y la riqueza a un número creciente de individuos y grupos; la organización y funcionamiento de este nuevo modelo de sociedad se encuentra dominado por este carácter excluyente, el cual sin embargo no debe ser atribuido a la dinámica interna de cada sociedad particular, sino a un efecto estructural de la *globalización* en todas las sociedades modernas. La lógica de acumulación y concentración globales de riqueza no sólo impide que haya una distribución global sino que limita incluso las capacidades distributivas de cada una de las sociedades particulares. En otras palabras, el proceso de exclusión debe ser entendido tanto *desde las dinámicas y lógicas internas* de cada sociedad como *desde la globalización*; siendo aquellas efecto estructural de ésta.

La globalización es un proceso tan *económicamente* integrador y homogenizador como *socialmente* excluyente: la integración global de la riqueza, su producción, acumulación y concentración en el mundo presupone un equivalente proceso global de exclusión, el cual se encuentra mediatizado por cada sociedad particular, cuya única capacidad consiste en atenuar en el *Norte* (países desarrollados) o agravar en el *Sur* (países subdesarrollados) dicha exclusión.

De hecho si las sociedades modernas han perdido su capacidad *distributiva*, es porque a nivel global no hay posibilidad (ni instituciones ni mecanismos) de distribución de la riqueza, ni tampoco de su *tributación*. Ya que tampoco hay *contribuyentes* en la globalización. Esto significa que una sociedad moderna globalmente integrada no podría ejercer sus posibilidades de distribución de la riqueza a su interior, sin poner en riesgo su inserción en la economía globalizada. En otras palabras, la inserción en la globalización comporta exclusión. Ello no impide, sin embargo, que las sociedades desarrolladas, plenamente integradas en la globalización, al mismo tiempo que limitan sus posibilidades *distributivas*, sean capaces de márgenes *redistributivos* relativamente amplios, y cuya finalidad es evitar una posible *crisis distributiva* (A. Figueroa). Mientras que en otras socie-

25 Para el caso de Francia, análogo al de muchos otros países, puede consultarse M. Fauré, "Des immigrés bannis de la double peine", en *Le Monde Diplomatique*, noviembre, 1999

dades, como las subdesarrolladas, ellas mismas resultado del proceso global de exclusión, la crisis distributiva replica el proceso de exclusión social.

Así es como todas las violencias económicas, los "*horrores económicos*" (V. Forrestier), resultado de la exclusión global, por efecto de esta misma dinámica, son transferidos en su mayor proporción de los países del Norte a los del Sur. Nueva división geopolítica ésta, que mejor ilustra el efecto excluyente de la globalización.

Las políticas de la inclusión

De manera análoga a la *dramatización* de la pobreza, también la exclusión ha sido objeto de una representación dramatizada, la cual justificará de algún modo la adopción de determinadas políticas y formas de intervención²⁶. Pero mientras que la pobreza, prolongando una larga tradición histórica, ha sido dramatizada *moralmente* y con versiones desde religiosas y solidarias hasta benéfico asistenciales y administrativas, la exclusión ha tendido a ser *policíalmente* y *judicialmente* dramatizada; y ante los riesgos y amenazas de

violencia, que comporta una masa creciente de excluidos, la sociedad moderna incapaz de emprender su *inclusión* ha tenido que recurrir a su *reclusión*.

El movimiento de exclusión - reclusión se inicia en la Edad Media con los leprosos para continuar con los pobres, prolongarse con los vagabundos, correccionarios, alienados mentales, hasta la invención en el siglo XIX de los "asociales", criminales y delincuentes, los "fuera de la ley"²⁷. De hecho, la masa de población carcelaria ha aumentado en todo el mundo, pero en los países subdesarrollados, del Sur, de la exclusión global, los presos han congestionado las instituciones carcelarias, rebasando las posibilidades de reclusión (y haciendo que gran número de potenciales reclusos se mantengan recluidos en sus exclusiones sociales). Ante la impotencia de reinserción o "rehabilitación" de tanto excluido-recluido, dichas sociedades no tienen más remedio, aun sin quererlo, de seguir delincuentizando sus propios excluidos.

Si bien las sociedades actuales, sobre todo en los países más desarrollados, logran reproducir una masa de

26 Aunque no sea el caso de desarrollar aquí los procedimientos sociológicos y epistemológicos, que dan lugar a ella, la dramatización es un fenómeno resultante de la representación social de hechos sociales, la cual se vuelve objeto de una racionalización instrumental; tanto la representación como la racionalidad aplicada o instrumentalización, al mismo tiempo que desinstitucionalizan el hecho social y personalizan su actuación, dan lugar a su percepción y usos teatrales.

27 En el internamiento, con su "poder de segregación", confluyen una "amalgama abusiva de elementos heterogéneos", "la asistencia a los pobres y ritos de hospitalidad, la preocupación burguesa de poner orden en el mundo de la miseria, los deseos de asistencia y la necesidad de reprimir, el deber de caridad y la voluntad de castigar" (M Foucault, *Histoire de la folie a l'âge classique*, Gallimard, Paris, 1972: 64)

pobres relativamente grande en la medida que financian económicamente dicha pobreza con los excedentes de la riqueza administrados por un Estado benefactor y sus "políticas sociales" o "programas sociales", la exclusión no puede ser económicamente gestionada y atenuada, subsidiada o medicalizada al igual que la pobreza. Ya que el carácter económico de la exclusión es mucho menos determinante que el de la pobreza²⁸. La exclusión se revela más bien como una categoría social y política.

Entre los pobres, grupos e individuos empobrecidos, y la sociedad existe todavía una suerte de interdependencia recíproca, de vínculos y relaciones sociales, entre ellos y el resto de la sociedad; y en este sentido los pobres son, aunque precarios, sujetos de procesos y actores dentro de esos mismos procesos; siendo sin embargo dicha precariedad, lo que puede hacer de ellos sujetos de un proceso de exclusión. No es este, por el contrario, el caso de la exclusión, donde las rupturas internas de la sociedad, que provoca tal proceso son de tal violencia, que los excluidos, al soltar la sociedad en su conjunto sus vínculos con ella, al rehu-

sarles sus derechos de pertenencia y de participación sociales, en su condición de "a-sociales", fácilmente pueden convertirse en víctimas y victimarios de un tal proceso.

Puesto que despojados de todas sus relaciones con la sociedad, y por consiguiente de sus condiciones de *actuación social*, de actuar socialmente como actores sociales, sólo podrían instrumentalizar el único proceso del cual son sujetos (la violencia de la sociedad sobre ellos) para transformarse en actores de violencia social.

Es precisamente porque la exclusión responde a las más fundamentales estructuras de la sociedad moderna, a las *socio-lógicas* de su organización y funcionamiento internos, que dicho proceso no puede ser pensado ni intervenido sino a partir de una intervención de la sociedad sobre sí misma, y de una "*autoreflexividad*" o "*reflexividad crítica*" de radical confrontación transformadora consigo misma²⁹.

A diferencia de la pobreza, que ha permitido el equívoco de pensar en los pobres y ocuparse de ellos, sin necesidad de repensar la sociedad a partir de

28 Nunca es tarde para una necesaria distinción conceptual: cuando se habla de exclusión no nos referimos a un fenómeno diferente de la pobreza; lo cual significa que los excluidos tampoco son una categoría diferente de pobres; pueden ser los mismos pobres pero pensados en cuanto excluidos; sujetos a un proceso no ya de empobrecimiento sino de exclusión, y en condiciones estructurales también distintas "dentro" de la sociedad.

29 A diferencia de la reflexión, la reflexividad, según A. Giddens, U. Beck y S. Lasch se refiere a una forma de conocimiento, por el que la sociedad se reconoce a sí misma no como es realmente sino distinta de sí misma, en la posibilidad de sus cambios (cfr. U. Beck, A. Giddens, S. Lasch, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social*, Alianza, Madrid. 1994 · 208ss)

la pobreza, la exclusión por el contrario, no permite representarse los excluidos, ni pensar en ellos y mucho menos ocuparse de ellos, sino que más bien obliga a interrogarse sobre la naturaleza de una sociedad capaz de producir la exclusión a su interior, y sobre la índole de transformaciones necesarias para que dicha sociedad moderna, sin perder su *modernidad*, se vuelva (re)inclusiva. En esta perspectiva, se ha insistido desde un principio, que el fenómeno de la *exclusión* revela la verdadera naturaleza de la pobreza, o los aspectos y dimensiones que las representaciones de la pobreza tendían a mantener encubiertos; pero también revela la verdadera naturaleza de la sociedad moderna: tan global como excluyente.

El otro desafío que plantean las políticas de la exclusión es que, también a diferencia de la pobreza, la cual puede ser pensada y hasta tratada su problemática espacial o localmente, a escala de cada sociedad o país, la exclusión por el contrario en cuanto dimensión de la nueva pobreza sólo podría ser pensada y tratada *globalmente*.

Aunque las lógicas de la exclusión parten del *centro* del sistema - de la *modernidad* - de la sociedad moderna, esta misma centralidad de la exclusión opera *globalmente* desde el sistema de redes, de la dinámica de flujos, de interdependencias, que ejercen simultáneamente el poder integrador y desintegrador de los espacios transnaciona-

les, los bloques regionales internacionales, los nacionales y locales. Según esto, una política de (re)inserción social no tiene nada de quirúrgico o de cirugía social, sino que comporta una transformación de la misma sociedad de excluyente en incluyente; pero esto implica a su vez una transformación de todo el sistema global, haciendo que la misma globalización de excluyente se vuelva inclusiva.

Habría que precisar muy bien por qué sería tan inconcebible como contradictorio hablar de políticas (lucha) "*contra la exclusión*", de la misma manera que, también abusivamente, se habló tanto de políticas (lucha) "*contra la pobreza*": puesto que la sociedad no excluye a nadie, siendo más bien la estructura, organización y funcionamiento internos del conjunto de la sociedad, del sistema (global) de las sociedades modernas, que dan lugar a un proceso (global) de exclusión, más que políticas de reinclusión o que frenan la exclusión se requiere una política tendiente a transformar tales estructuras, organización y funcionamientos excluyentes de la sociedad moderna. En otras palabras, las sociedades modernas sólo son excluyentes desde su interior en la medida que ellas mismas se encuentran sujetas a un (global) proceso de exclusión (al "interior" de la misma globalización)

En esta perspectiva, las geopolíticas de la inclusión *pensadas globalmente* y *practicadas localmente* obligarían a retomar el mismo caso aplica-

ble a la pobreza: una política de participación distributiva a través de procedimientos contributivos. Ahora bien, pensar una tributación fiscal como la *tasa Tobin* (1% o 0.6% a la circulación del capital financiero), es decir un impuesto global a la producción y circulación de riqueza global, sólo sería realmente posible, en la medida que se refuerza y globaliza en todas las sociedades un sistema tributario, que garantice una distribución y *participación compartida* de la riqueza a nivel nacional y regional de cada sociedad.

Geopolítica estatal de la exclusión

Incompleto quedaría el análisis de la exclusión en las sociedades modernas, de omitirse una referencia final al decisivo papel desempeñado en dicho proceso por la crisis del Estado - nación, la cual es a su vez un componente fundamental del fenómeno de la globalización.

No tanto como aparato de gobierno sino en su institucionalidad socio/económica, política y cultural, desde hace cinco siglos los Estados han organizado nacionalmente, regulado el funcionamiento, garantizado la cohesión y el vínculo de las sociedades nacionales, asegurando la integración de todas sus instituciones y la incorporación a través de ellas de todos los grupos, clases y miembros. Fue así mismo el Estado, que legalizó y creó las condiciones de legitimación de la ciudadanía, derechos e ideales cívicos. Y a la vez que arbitraba los conflictos, y con el

monopolio de la violencia legítima limitaba la violencia social, ordenaba la solidaridad y distribución internas, y consecuentemente controlaba las desigualdades y diferencias sociales y los márgenes de pobreza y de a-socialidad.

La institucionalidad estatal atravesaba todas las otras instituciones y organismos de la sociedad, imprimiéndoles la misma dinámica integradora, *nacional*, y desde su propia *centralidad*, que se reproduce al interior de todo el conjunto de la sociedad y de todas sus otras instituciones, consolidaba la cohesión del conjunto social, el vínculo social.

Ahora bien, en el transcurso de las dos últimas décadas, y de manera paralela al proceso de globalización y a sus efectos en la transformación del modelo de sociedad, que de *nacional se globaliza*, los Estados nacionales entran en crisis con la consiguiente desestatalización de las sociedades y su desnacionalización. De hecho en todo el mundo se suceden las más diversas fracturas del Estado nación: desde nacionalismos y nacionalidades sin Estados y sin nación hasta Estados plurinacionales, pasando por desmembramientos, faccionalismos, independencias, autonomías, federalismos de pueblos y territorios.

El lugar donde la exclusión tiene los efectos de mayor visibilidad y riesgo son precisamente aquellas sociedades (dependientes, subdesarrolladas,

en el "sur"), de muy débil integración, y donde la *más evidente* desintegración regional entre sus centro y periferia, no hace otra cosa que encubrir la *más fundamental* desintegración de sus relaciones sociales y vínculos de sociedad. La exclusión en tales sociedades adoptará sin embargo morfologías muy distintas a las sociedades nacional y socialmente más integradas: mientras que en éstas una relativa exclusión económica y laboral puede ser atenuada por la participación socio-política, en aquellas la exclusión puede ser tan completa y violenta, que los excluidos se conviertan en tantas víctimas de la sociedad como en potenciales victimarios dentro de ella. Y también pueden ser estas mismas sociedades, donde los efectos de la exclusión llegan a adoptar las modalidades más mortíferas de guerras, guerrillas, terrorismos de escalas muy variables.

La doble geopolítica de la globalización y de la exclusión habría abolido las condiciones para las guerras, puesto que eran únicamente los Estados nacionales los que emprenden guerras, para dar paso a los llamados *conflictos bélicos o guerras de baja intensidad*, a los llamados *terrorismos* de la más diversa índole, o *luchas guerrille-*

ras; guerras civiles, guerras de fronteras, guerras culturales y religiosas³⁰.

Aparentemente, y en general, son las regiones y los pueblos más pobres, más débiles y más dominados, los que en una estrategia muchas veces ilusoria de sobrevivencia, buscan las independencias, las autonomías, autarquías o autodeterminaciones. Lo que en otros casos está en juego son intentos de fuga de un pasado de opresión, sometimientos y despojos. Pero en cualquier caso, se trata siempre en el fondo de procesos de exclusión, por muy aparente que sea la auto-exclusión. Bajo todas estas dinámicas centrífugas y faccionalistas operan siempre las fuerzas excluyentes, las fracturas de vínculos y rupturas de solidaridades, que desde un *centro* (socio-económico y político) van dejando a la deriva sus poblaciones, grupos y sectores sociales más débiles, y en peores condiciones para mantenerse integrados a la sociedad a la que pertenecen³¹.

La crisis y ocaso del Estado nación no sólo deja sin *centro* unificador a toda sociedad moderna, sino que ésta misma pierde también todas sus *centralidades*, y por consiguiente los vín-

30 Cfr. L'Atlas 2000 des conflits, en Manière de voir, n. 49, 2000.

31 Un caso tan ilustrativo como actual es el de Chechenia, donde bajo un federalismo muy bien manipulado (bajo el slogan ruso "tomen tanta autonomía cuanta puedan digerir"), las fuerzas secesionistas e independentistas se encuentran fuertemente presionadas para precipitar una guerra, y que Rusia pueda dominar un país tras eliminar su población. Aunque el mejor ejemplo de una secuencia de exclusiones fue el que desencadenó la desintegración de Yugoslavia: la dinámica excluyente comienza ejerciéndose sobre los croatas, a partir de ellos sobre los serbios y bosnios, después sobre los kosovares, y desde estos finalmente sobre los gitanos

culos que aseguraban la cohesión de la sociedad en su conjunto. Y será en estas condiciones de fragilización de todas aquellas relaciones sociales, que habían contribuido a la integración social (contractualidades, normatividades éticas y solidarias, reciprocidades y solidaridades, sistemas de derechos y obligaciones...), que se opera y desarrollará el nuevo proceso de exclusión.

El efecto de exclusión tiende a consumarse en todos los ámbitos de lo social, y no deja de traducirse también en el religioso³². Las grandes Iglesias, intérpretes de las religiones trascendentes, del "más allá", se desintegran en una interminable segmentación de sectas, que además de significar la desvinculación de las instituciones protagonizadas por las clases dirigentes, organizan las particularidades de grupos y sectores subalternos o dominados, e interpretan las religiosidades intramundanas del "más acá". Aunque tanto las iglesias como las sectas puede dar lugar a lo que se ha denominado "la ofensiva de las religiones" (*Manière de voir*, n. 48, novembre, 1999), al convertirse estas mismas en armas políticas.

Aun cuando más que una consecuencia de la desestatalización y desnacionalización de las sociedades, este proceso y la exclusión tienen lugar

simultáneamente y en estrecha correspondencia, ya que ambos son parte integrante de lo que se ha conceptualizado como globalización.

Los planteamientos precedentes demuestran que ni el Estado es la causa de la exclusión, ni tampoco cabría suponer que pudiera ser un remedio o su solución. La crisis - ocaso del Estado constituye una pieza y componente tanto en el proceso de exclusión como en el de globalización, y dicha crisis debe ser considerada irreversible, en la medida que si el Estado - nación desaparece es por efecto de su éxito y no de su fracaso. Era necesario, por ello, tomar en cuenta el trasfondo geopolítico y la transformación del Estado, coordinadas que enmarcan el proceso de exclusión, para entender sus alcances y complejidades, y sobre todo para calibrar la magnitud de cualquier posible propuesta o tratamiento del problema de la exclusión.

Según esto, sería una simplificación de la problemática, suponer que los Estados nacionales y sus gobiernos, siendo los responsables del fenómeno de exclusión fueran también, por consiguiente, los únicos o más capaces para resolverla, cuando en realidad los Estados nación son parte de ese mismo proceso de exclusión tanto como comparten sus efectos o conse-

32 Lo que vale para la política vale también para la religión. Desconfianza respecto de la Iglesia organizada, que aparece ligada a los ricos, y fuerte participación en sectas, a la vez porque son a menudo una actividad de magia, pero también porque están más desvinculadas de las instituciones extenoras. (A Touraine, 1976: 132)

cuencias. Aunque nada de esto impida sostener que, como la lucha contra la pobreza y contra la enfermedad, también la lucha contra la exclusión comienza por una guerra contra los malos gobiernos. Evitando, sin embargo, tales extrapolaciones, reconociendo la complejidad y el carácter multifactorial de la exclusión en cuanto fenómeno de sociedad, pero también geopolítico, lo que habrá que seguir repensando es el mundo en su globalidad y funcionamiento, y el modo de producir un nuevo modelo de sociedad futura.

Todos estos desarrollos precedentes sobre la exclusión ponen de manifiesto en qué medida la cuestión de la pobreza ha sido tratada al margen, y de la manera más aisladamente posible, del resto de problemáticas y fenómenos que caracterizan las sociedades modernas y con los que se encuentra estrechamente vinculados. Y por ello mismo resulta tan urgente como importante despensar la pobreza desde la exclusión, repensando esta última tanto desde la *modernidad de las sociedades modernas* como desde la globalización



SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2000



NUEVA SOCIEDAD

169
CONTENIDO

Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Martín Tanaka**, Perú. Elecciones-2000 y los conflictos poselectorales. **Rubén Silié**, Haití. Crisis electoral, legislativa y gubernamental. **Lupe Cajías**, Bolivia. Del camino difícil al callejón oscuro.

APORTES: **Jesús Martín-Barbero**, Retos culturales: de la comunicación a la educación. **Jaime Sperberg F. / Barbara Happe**, Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro.

TEMA CENTRAL: SINDICALISMO. ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LA RECONVERSIÓN. **Jaime Ruiz-Tagle**, Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el Mercosur. **Ronaldo Baltar**, Globalización y acción sindical frente a la expansión de las empresas trasnacionales. **Miguel Eduardo Cárdenas Rivera**, Sindicalismo y reconversión. **Martín Buxedas**, ¿Qué pasará con el empleo y la exclusión social? El caso uruguayo. **Héctor**

Palomino, Los sindicatos en la Argentina contemporánea. **José Alfonso Bouzas Ortiz**, Democracia sindical en México. **Rolando Díaz**, Sindicatos y nuevo escenario político en Venezuela. **Carolina Quinteros**, Acciones y actores no sindicales, para causas sindicales. El caso del monitoreo independiente en Centroamérica. LIBROS

SUMMARIES.

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

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao Caracas 1060-A. Venezuela. Tel/s.: (58-2) 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. Página digital : www.nuevasoc.org.ve

COMO SE CONSTRUYEN LA POBREZA Y SUS DISCURSOS *

Francois Polet **

Francoise Houtart ***

La reflexión que ha presidido la elaboración del tema de la pobreza parte de una constatación ampliamente compartida: la coexistencia, en un mundo decisivamente paradójico, de posibilidades técnicas y científicas siempre más impresionantes, y el mantenimiento de amplias partes de la humanidad en la indigencia más revulsiva. ¿Cómo es posible que el género humano haya conseguido tal nivel de dominio y control de la naturaleza, incluida su propia constitución biológica, y que para más de un cuarto de la humanidad la simple sobrevivencia siga viendo un desafío cotidiano? La pobreza bajo todas sus formas permanece más que nunca como un problema actual.



Esto atestigua el reciente interés de la temática social en el centro de las más altas instancias internacionales. Esto mismo no deja de mostrar las grandes encuestas estadísticas sobre el desarrollo humano con sus alarmantes series de cifras: ¿La hora del nuevo orden mundial, cuya jerarquía de prioridades y de reglas de funcionamiento se encuentran aparentemente fuera del alcance de un control democrático elemental, la precariedad y falta de participación política continua

a excluir decenas de millones de familias a través del mundo.

Inútil de extenderse sobre un diagnóstico cifrado de esta situación; las estadísticas han sido (felizmente) muy difundidas. Basta recordar que la fortuna de las 200 personas más ricas del mundo supera el ingreso acumulado de un grupo de países que reúne el 4% de la población del planeta; que una contribución anual del 1% del patrimonio de estas 200 personas (entre 7 y 8

* Este artículo, traducido especialmente para Ecuador Debate apareció en Francés bajo el título La pauvreté à l'aube du troisième millénaire, en la Revista Alternatives Sud, Cahiers trimestriels Vol VI 1999.

** Profesor emérito de la Universidad de Lovaina Director del Centro Tricontinental y de la Revista Alternatives Sud.

*** Sociólogo belga. Colaborador del Centro Tricontinental

mil millones de dólares) permitiría escolarizar todos los niños en edad de frecuentar la educación primaria. De la misma manera que la dinámica de la investigación y de la innovación competitiva y privatizada requiere que los cosméticos y los tomates de maduración lenta figuren en la lista de prioridades sobre una vacuna contra el paludismo o que los cultivos resistentes a la sequía destinados a tierras poco productivas (PNUD, 1999).

Esta constatación nos invita naturalmente a estudiar la organización actual del sistema mundial a fin de descubrir y reconocer los mecanismos responsables de la reproducción, del agravamiento de las desigualdades entre países y al interior de ellos. ¿cuál es la configuración actual de la arquitectura económica actual, cuáles los principios de su funcionamiento? ¿en qué son compatibles con una disminución substancial de la miseria? Se trata de explorar las interacciones entre orientación socio-económica y bienestar general, a través de los diferentes continentes, y de reconocer las barreras y los soportes de una real emancipación de las poblaciones. Frente al drama de la gran pobreza, la indignación es general y, aunque la voz de las grandes instituciones internacionales cubre la de los otros, existen combinaciones alternativas, menos unilaterales y más abiertas a la participación y a la creatividad de las colectividades concernidas. Ya que hoy la pobreza no es sólo una cuestión de tenencia material, su concepción se ha complejizado.

LA POBREZA: UN CONCEPTO CONTROVERSIAL

Apuestas terminológicas de un uso mal definido

La palabra pobreza es de las que utilizadas corrientemente parecen no exigir explicación alguna. Produce sentido en el espíritu de cualquiera, y detenerse en ella se supondría superfluo. Sin embargo, mirándola de cerca, parece que su significación está muy lejos de hacer objeto de un consenso, y la impresión de una cierta vaguedad predomina. ¿No se coloca un gran número de realidades, difícilmente comparables, bajo una misma noción? Antes, la idea de pobreza se asimilaba esencialmente a una carencia material. Hoy, otras dimensiones son tenidas en cuenta ligadas a la educación, a la participación, a la integración y al desarrollo de los seres humanos.

Con la finalidad de poner orden en este universo terminológico, es preciso reconocer y constatar una confusión, originada en el tipo de intención del discurso sobre la pobreza. La utilización que hará el funcionario, el economista, el periodista, por ejemplo, procede de regímenes discursivos, que hay que distinguir, pues remiten a modos de aprehensión diferentes.

Con Godfried Engbersen podemos distinguir cinco tipos de lenguajes sobre la pobreza, que cuando coexisten indiferenciadamente crean una amalgama (G. Engbersen, 1999). Hay ante

todo el lenguaje burocrático, que trata de definir técnicamente quién es el pobre y quién no lo es. El lenguaje moralizador, que juzga sobre el comportamiento de los pobres y que se declina sobre diferentes modos: meritocrático, paternalista y miserabilista. Hay también un lenguaje dramático, más emocional, concreto y expresivo, que busca sensibilizar al receptor. Diferente es el lenguaje académico, que trata de describir, medir y conceptualizar ciertos fenómenos, siempre respetando la diversidad de situaciones encontradas. Hay, en fin, el lenguaje de los mismos pobres, llevado al seno de la esfera pública por intermediarios de todos los tipos, que a veces la deforman voluntaria o involuntariamente.

Una vez aclarado este primer nivel de ambigüedad, se verifica que el desorden terminológico reina también en el seno de cada uno de estos lenguajes. Con frecuencia adopta la forma de enfrentamientos, ya que las definiciones defendidas se encuentran con frecuencia sostenidas por una posición ideológica o por una opción metodológica que no aceptan concesión alguna. Estas diferentes tomas de posición tienen consecuencias considerables, pues exponiendo la interpretación de una realidad compleja, determinan de una u otra manera, la percepción que de ella se hacen los mundos político, mediático y de rebote la opinión pública y por consiguiente, la forma como la realidad de la pobreza será tratada por cada una de estas esferas.

La pobreza: definiciones múltiples para una realidad difícil de fijar

El ejemplo del ámbito de las ciencias humanas es sintomático. Durante largos decenios la pobreza había sido considerada únicamente como resultante de una situación de penuria económica en una categoría de la sociedad. Este empleo monolítico del indicador del ingreso estaba a veces temperado por la existencia de dos umbrales, que remitían a dos órdenes de pobreza: una física y absoluta, amenazando la substancia misma del organismo, y la otra más psicológica, relativa, que mira la dignidad del individuo. A fin de reunir más estrechamente las características de las poblaciones concernidas, los investigadores han poco a poco combinado esta variable del ingreso con otras vinculadas sobre todo a la educación (P. Bourdieu, 1970), a las redes relacionadas con la morbilidad, la salud, etc.

Este afinamiento de la mirada científica coincide con la gradual transformación de la idea de pobreza. Desde ahora ya no es esta amenaza absoluta, física, que pesa sobre la existencia sino una situación en la cual nadie llega a alcanzar los estándares habituales de la sociedad en la cual se vive y no se logra participar. Según Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998), el bienestar no depende sólo de elementos materiales, como la alimentación y el hecho de gozar de una morada, sino también de realizaciones sociales más complejas como el hecho de participar

en la vida de la comunidad, de poder aparecer en público sin vergüenza, etc. (A. K. Sen, 1992: 110). Nuevas dimensiones, que es difícil con frecuencia de formalizar o conceptualizar, deben ser tenidas en cuenta.

Además, la extensión de la idea de pobreza hace surgir esta cuestión importante: la pobreza debe ser aprehendida de la misma manera, según las diferentes sociedades? Se puede realmente colocar en una misma categoría experiencias tan heterogéneas como la del hambre en el Sahel, del trabajador clandestino en Bruselas, del minero rumano, de los campesinos sin tierra brasileños?

La exclusión, un concepto adecuado?

Esta complejización de la problemática de la pobreza ha contribuido para la emergencia de nociones concurrentes tales como exclusión social, marginalización precariedad, etc. El empleo de la primera de estas nociones ha ganado considerable importancia los últimos diez años, particularmente en los campos institucional y científico, su éxito no es fortuito, y refleja nuevas maneras de pensar y juzgar el fenómeno de la pobreza.

Los primeros en utilizar el concepto de exclusión han sido los sociólogos franceses. En el pensamiento republicano, dicho concepto remite a un proceso de descalificación social o de desafiliación social, conducente a una fisura en la

relación entre el individuo y la sociedad. El hecho que la idea de relación o de vínculo social sea al menos tan importante como la de posesión, para juzgar el bienestar de un individuo, es ciertamente lo que da a este concepto su carga más atractiva. En el seno de la Comunidad Europea particularmente el concepto se ha impuesto, a la vez por razones políticas y conceptuales. En el plano político, los Estados miembros han expresado ciertas reservas en cuanto a la utilización del término pobreza. El concepto de exclusión social traicionaría menos al aspecto estructural de los problemas sociales en cuestión. El concepto de pobreza ha sido también juzgado inadecuado, en razón de la existencia en Europa de "Estados Welfare" que garantizan un ingreso mínimo y un acceso a los servicios básicos. Una noción de pobreza fundada sobre el ingreso es considerado demasiado estrecha y estática para responder a los problemas sociales.

Estas afirmaciones merecen evidentemente comentarios críticos. De hecho, la seguridad económica está lejos de ser una adquisición para el conjunto de la población de la Unión Europea como se ha sugerido; todo lo contrario. La utilización política de una tal noción corre el riesgo entonces de encubrir más de lo que descubre. Otra desventaja del concepto es que se arraiga en un conjunto de preocupaciones propias a los países de la Unión Europea. Sería entonces de muy poca utilidad para dar cuenta de las situaciones vividas en los países fuera de la

zona económicamente privilegiada que representa la Unión Europea. A pesar de estas imperfecciones flagrantes, numerosos son quienes estiman que no hay que arrojar el bebé con el agua del baño, particularmente en el mundo de las ciencias sociales.

Según Ajit Bhalla y Frederic Lapeyre, el hecho de integrar las dimensiones económicas (en términos de ingreso) y sociales (relacionales) en el mismo concepto de exclusión social, le confiere una agilidad para describir fenómenos en principio extraños. La exclusión social debe ser definida en referencia a estos dos aspectos. La dimensión económica tomará más importancia en los países subdesarrollados, sin redistribución ni protección social, donde predominan mecanismos de solidaridad, basados en redes como la familia ampliada o la aldea. Por el contrario, en el caso de los países industrializados, el aspecto relacional será preponderante, la cualidad de la relación entre el individuo y la sociedad estará en el centro del fenómeno de la exclusión social (A. Bhalla & F. Lapeyre, 1997: 424). Lo esencial según estos autores es tener en cuenta las normas sociales y culturales a fin de disponer de instrumentos de medida indicables según los diferentes contextos. Pero se trata de un problema lejos de ser simple.

UNA REALIDAD DIFÍCIL DE MEDIR

El ajuste de un concepto más elaborado y más pertinente es una cosa y otra distinta forjar los instrumentos ca-

paces de determinar quienes son los individuos que deben ser recogidos bajo la categoría de pobres. Nos encontramos aquí en la intersección del lenguaje burocrático (de las políticas sociales) y el lenguaje científico (el mundo más neutro de la investigación); el primero refiriéndose con frecuencia al segundo para ayudarlo a determinar la fuga de población, que debe ser objeto de medidas de asistencia.

Es tradicionalmente el criterio del ingreso, que se retiene, cuando se emprende este tipo de medida, no solo porque parece el más objetivo y por ello administrativamente manejable, sino también porque la pobreza sigue siendo con frecuencia únicamente comprendida en términos de posesión material. Hay dos maneras de concebir el umbral de pobreza. La primera relativa, la calcula en función del ingreso medio nacional. Esta permite juzgar de la equidad en la distribución tales riquezas, pero informa poco sobre el nivel de vida concreta de los más pobres. La segunda, más operacional administrativamente, la calcula de manera empírica en función de la suma de dinero estimado necesario para acceder a una vida decente.

En seguida se percibe la importancia política e ideológica de este género de estimación. Los recientes debates en torno a la revisión de la "línea de pobreza" en los Estados Unidos lo atestiguan. En efecto, el nuevo enfoque de la Oficina del Censo revisa a la alza el umbral de ingreso que permite vivir dig-

namente. Para una familia de 4 personas pasaría de 16.000 a 19.000 dólares, lo que elevaría a 46 millones o 17% de la población el número oficial de pobres, lejos de los 12.7% anunciados en septiembre de 1999, como siendo el nivel más bajo después de diez años.

Sin embargo, desde hace algunos años, hay quienes se esfuerzan en encontrar una traducción en términos de indicadores de las nuevas percepciones y conceptualizaciones de la pobreza. Estas tentativas se arraigan igualmente en una renovación de las concepciones del desarrollo. Las evoluciones aparecidas en el seno del Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano del PNUD de los últimos años son significativas, constatando que la pobreza significa más que la ausencia de lo que es necesario para el bienestar material; es la negación de las oportunidades y posibilidades más esenciales de elección para el desarrollo humano. El Informe de 1997 ha introducido el indicador de la pobreza humana (IPH), que intenta conjugar, en un índice compuesto, los diferentes aspectos de la privación en la existencia humana, reconociendo que el concepto de pobreza humana va más allá de esta medida, siendo difícil de captar la totalidad de los aspectos en un solo indicador cifrado aunque compuesto.

Al año siguiente, el Informe del PNUD afina aún más sus instrumentos de medida, creando un indicador de la pobreza humana para los países indus-

trializados: el IPH2. Estos esfuerzos acompañan a los de investigadores como A. Bhalla y F. Lapeyre, que intentan ajustar sus medidas, carencias y déficits, variando en función del contexto económico y social de una comunidad o de un país. Pero el hecho de distinguir, de situar y localizar la pobreza, no debe conducir a una visión demasiado fragmentada de ella en el mundo. La pobreza es en efecto resultado de circunstancias socio-económicas, cuya variedad no debe ocultar la pertenencia a un mismo sistema y a sus modos de regulación. Las diferentes formas de miseria emergen cuando las presiones, internas o externas, imponen a la colectividad un uso y una redistribución de las riquezas, que no tienen por objetivo satisfacer las necesidades básicas del conjunto de sus miembros. La mundialización del capitalismo de mercado corresponde perfectamente a esta lógica.

MUTACIONES ESTRUCTURALES Y POBREZA

Generalmente los media y en particular la TV no proporcionan los elementos, que permiten hacer inteligible el fenómeno de la pobreza. Esta es con frecuencia presentada de manera ilusoria como un acontecimiento catastrófico casi natural. Pensamos el interés del que fueron objeto las víctimas del huracán Mitch en América Central, o los del temblor de tierra en Turquía. Pero las víctimas cotidianas de situaciones socialmente producidas, dejadas a cuenta de un juego económico, que ca-

da vez toma menos en consideración a los más desprotegidos, estos no merecen más que raramente la atención de los depositarios del espacio público. El examen de las variables estructurales componen un paisaje económico y social del mundo, que es sin embargo necesario para atender las lógicas que producen y reproducen la marginalización social y la miseria. E incluso si es difícil, para la explicación de las pobreza contemporáneas, de poner a parte lo que releva de las estructuras de desigualdades milenarias de las sociedades humanas o las dinámicas del actual capitalismo, el estudio de las mutaciones recientes conocidas por este último, ofrecen claves de comprensión indispensables.

Hacia un mercado mundial integrado

Las recientes transformaciones del sistema económico mundial, aunque sujetas a dominaciones diferentes remiten a interpretaciones vecinas. Así por ejemplo, en el medio francófono, los términos de mundialización de la economía y de globalización. Los primeros se refieren más bien a una visión en clave espacial de la expansión del sistema económico capitalista a los límites del espacio mundial, mientras que el segundo se inscribe más en el grado de integración de los diferentes

actores del sistema. Estas diferencias no son sin embargo tan netas, y un autor como Jacques Adda, definiendo la globalización de la economía, evoca también el dominio del capitalismo sobre el espacio mundial, y la integración creciente de las partes constitutivas de la totalidad de la economía mundial (J. Adda 1996:35). Más allá de las nociones y de los usos, es importante actualizar la naturaleza y la significación de las mutaciones en curso, analizar esta mundialización o globalización como un proceso de esquivamiento, de disolución y, finalmente, de desmantelamiento de las fronteras físicas reglamentarias, que obstaculizan la acumulación del capital a escala mundial.

Generalización de las ideas y de los programas de retorno al mercado (liberalización, privatización y desregulación), integración financiera mundial, crecimiento de las firmas multinacionales (fusiones, prácticas empresariales tendientes a reducir los efectivos, las estrategias globales), innovaciones tecnológicas (revolución en los dominios de la información y de la comunicación), son los principales motores de un nuevo capitalismo, liberado de los obstáculos y constreñimientos puestos por los Estados y las colectividades. Existe hoy una abundante literatura sobre estos diferentes temas'. Combinados, provocan un profundo recuestio-

1 Es importante notar la persistencia de esta visión en el seno de las clases superiores y de los medios dirigentes. Abstrayendo los obstáculos a la ocupación propios de la estructura del mercado de trabajo, consideran que la pobreza es el producto de una cultura y de una estructura de comportamiento inherente a ciertos grupos sociales. La solución del problema de la pobreza tiende entonces

namiento de las instituciones, normas y modelos, cuya función histórica es garantizar o esforzarse por garantizar los derechos políticos y sociales juzgados fundamentales. Los efectos nefastos sobre el nivel de vida de los grupos socialmente más expuestos son considerables.

Un proceso con efectos variables

Las consecuencias de la globalización en términos de pobreza no se dejan resumir en pocos trazos. Son diferentes de un país a otro y de un continente a otro. Los antiguos axiomas (Norte/Sur, Primer-Segundo-Tercer Mundo, países industrializados o no, desarrollados o subdesarrollados) pierden poco a poco su pertinencia, frente a las transformaciones geo-económicas de estos últimos años. A fin de juzgar, con un mérito de discernimiento, las grandes tendencias concernientes a la pobreza actual, hemos creído conveniente proceder a un recortamiento del mundo, algo ciertamente arbitrario en diferentes zonas. Se trata de poner en perspectiva diferentes mecanismos pauperógenos, ligados directamente a la mundialización, inscribiéndolos en aquellas partes del mundo donde sus efectos se dejan sentir con más fuerza. Distinguiremos los países no industrializados, los países industrializados financieramente dependientes y los paí-

ses de la triada (EE.UU., Europa y Japón). Esta clasificación vale lo que vale, pero pensamos que nos permitirá precisar nuestro objetivo, insistiendo sobre las perspectivas socio-económicas generales y clasificando diferentes declinaciones de la problemática mundialización / pobreza.

La pobreza en los países no industrializados

Este primer conjunto geográfico parece el marco más pertinente para reflexionar las interacciones entre programas de ajuste estructural y pobreza, aun cuando sea necesario tener en cuenta que de una parte estas medidas no constituyen la única fuente de precarización de las condiciones de vida en estas regiones, y que de otra parte, estas mismas regiones no son las únicas concernidas por las consecuencias sociales más dramáticas de estos programas.

La cuestión de los ajustes estructurales en los países no industrializados y de sus consecuencias sobre el nivel de vida de las poblaciones concernidas ha sido ya ampliamente debatido en los cenáculos universitarios, asociativos y políticos. Dicha cuestión también ha ocasionado la implementación de organismos (como el Structural Adjustment Participatory Review International Net-

a orientarse hacia políticas de enderezamiento y reeducación de los pobres (es necesario darles el gusto por el trabajo) infantilizantes y culpabilizantes, cerrando toda posibilidad de una reflexión global sobre las causas estructurales del desempleo

work) encargados de evaluar el impacto social, económico, cultural y ambiental de las reformas en cuestión. Recordemos rápidamente los rasgos principales de estos programas de ajuste estructural.

Históricamente ligados a la crisis de la deuda, aparecida en los países del Sur a inicios de los años 1980, fueron elaborados por las Instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) a fin de implantar las condiciones de crecimiento económico vigoroso en los países afectados por este fracaso financiero. Estas medidas condicionan las posibilidades de nuevos préstamos o acompañan los informes sobre plazos y reestructuración de la deuda. En la óptica del FMI, la coincidencia de estas condiciones con un sano desarrollo (esencialmente definido en términos económicos: progreso técnico y crecimiento del producto global) presupone un fundamental cuestionamiento del papel del Estado en cuanto actor monetario, económico y social. Se trata de sanear el entorno monetario y financiero (equilibrio de la balanza de pagos y de finanzas públicas, control de la inflación), lo que impone a los Estados un rigor presupuestario incompatible con las políticas sociales realmente eficaces. Esto les obliga también a liberalizar el sector económico, exponiendo a las empresas de estos países deudores a la competitividad internacional, para un desmantelamiento de los proteccionismos, pero también desregulando y flexibilizando los mercados, liberalizando los precios y privatizando

las grandes empresas nacionales. Políticas de austeridad y de liberalización combinadas, provocarán una masiva fragilización de amplios sectores de estas sociedades.

Las dimensiones de esta inseguridad son múltiples y tocan numerosos sectores: reducción de puestos de trabajo en la función pública, supresión de las subvenciones a los empleos en las actividades formales y concomitante crecimiento del sector informal, quiebras de pequeñas empresas rurales bajo la presión de la concurrencia internacional, disminución de los salarios y desaparición de los derechos sociales, degradación de los sistemas de salud pública, de educación y de transporte público, fin de la seguridad alimentaria, etc; son el lote de la mayor parte de los países, que han adoptado las políticas preconizadas por el FMI. Sobre todo cuando son precipitadas, estas reformas afectan gravemente los poderes de compra, hasta acorralar a los más modestos en la desesperación. Recordemos los tumultos del pan a Harare (Zimbabwe), al Cairo o a Casablanca, los asaltos a los supermercados en Caracas o en San Pablo, y más recientemente los desórdenes en Indonesia... (P. Lowenthal, 1999: 37).

Estas degradaciones de las condiciones económicas de existencia han adquirido tales proporciones que las instituciones de Bretton Woods han sido obligadas a reconocer los efectos socio-económicos contrarios de los programas de ajuste, y a proponer el

establecimiento de redes de seguridad, durante lo que estiman serán los períodos de transición estructural, a fin de minimizar los costos sociales. No es la prueba más irrefutable del proceso social de estas políticas, que supuestamente aportarían el bienestar y progreso a los Estados más desvalidos, integrándolos quieran o no quieran a los circuitos del mercado internacional.

Es importante notar que el peso de la deuda constituye un formidable medio de presión en las manos de los gestores del Banco Mundial y del FMI para imponer la visión de una economía performante e integrada, cada vez más ceñida por las medidas restrictivas de los planes del FMI. Así es, por ejemplo, cómo Tanzania consagra nueve veces más dinero al reembolso de su deuda que a la atención de la salud.

La pobreza en los países industrializados funcionalmente dependientes

Nos ha parecido interesante distinguir los países que gozan de un desarrollo industrial notable, pero que se han vuelto fuertemente inestables por su dependencia respecto a los capitales especulativos a corto plazo. Pensamos aquí en países de historias tan diferentes como México, Indonesia o Rusia, donde una nueva clase de pobres, víctimas de las recientes crisis financieras, han hecho su aparición. Habiendo alimentado su despegue con ayuda de inversiones extranjeras o dejando un sistema económico ya ampliamente desarrollado en manos de accionistas

privados, estos países han enfrentado todas las incertidumbres ligadas a evoluciones de los flujos financieros internacionales.

Aunque tales incertidumbres sean con frecuencia relacionadas con interpretaciones que enfatizan los factores internos (falta de transparencia del sector bancario, crisis de sobreproducción), la explicación de la reciente crisis financiera asiática por factores resultantes de la flotalización financiera (flujos de capitales extranjeros, cambios en la percepción de los inversionistas internacionales, interdependencia de las economías y sus contagios) se impone naturalmente. La supresión de toda barrera a la circulación de capitales ha generado una nueva arquitectura financiera mundial, cuya inestabilidad, nacida de la especulación desenfrenada es la principal característica, que pone en peligro de brutal recesión las economías emergentes. Los daños sociales son considerables.

Antes del inicio de la crisis, los Tigres del Asia del Este eran abundantemente citados como ejemplo por los partidarios de la integración del capitalismo mundial; estos países no sólo lograban un éxito, en términos de ingreso per cápita, sino que igualmente llegaban a reducir de manera substancial sus tasas de pobreza. Tal "success story" ha cedido brutalmente el sitio a una verdadera pesadilla, cuando algunos operadores financieros decidieron que las condiciones de un crecimiento sostenido, del que se habían beneficia-

do estos países, no podían mantenerse por más tiempo, lo que arriesgaría el no procurar rendimientos tan generosos a sus capitales.

El desempleo súbita y dramáticamente ha aumentado en la región. Su consecuencia más inmediata ha sido la caída del ingreso de los trabajadores afectados, puesto que los subsidios al desempleo están generalmente ausentes (a excepción del Japón y de Corea del Sur). Hay que notar, además que esta fragilización de los ingresos familiares acarrea el crecimiento del sector informal, la prostitución, el trabajo de los niños con los efectos que se pueden imaginar sobre el nivel general de la educación. Hay que notar también el aumento de los precios, en particular de los bienes de consumo básico como la alimentación y la reducción de los gastos en los sectores de la salud y de la educación. En estas circunstancias, son masas de personas, del orden de muchas decenas de millones (40 millones solo para la Indonesia), que la crisis ha precipitado en la miseria. Como lo estipula el Informe del PNUD de 1999, la crisis económica asiática es responsable de las más grandes regresiones del desarrollo humano registradas en el curso de los últimos años; y afirmar que esta crisis solo es pasajera, invocando el retorno de los indicadores macro-económicos más importantes, es olvidar que las economías se restablecen más rápidamente que las personas. Como lo señala este Informe, si el crecimiento de la producción requiere el promedio de un año para volver a su

nivel anterior a la crisis, el crecimiento de los salarios necesita alrededor de cuatro años para restablecerse, y el del empleo unos cinco años (PNUD, 1999: 40).

En cuanto a la situación en Rusia, otro país financieramente dependiente de un capital internacional versátil, es todavía más dolorosa, por el hecho que la crisis financiera se conjugue con otra crisis más profunda: la de una transición anárquica de la propiedad pública de los medios de producción a la propiedad privada. Después de 1991, las medidas de liberalización, las privatizaciones y la libertad sin restricciones del mercado no han beneficiado más que a una ínfima capa de la población; la que dispone de los medios necesarios para reconvertirse a operaciones político financieras tan dudosas como jugosas, y a los actores privados extranjeros, multinacionales, bancos y fondos de pensión, que se aprovechan de la liquidación de los activos del patrimonio nacional a precios irrisorios. Según numerosos expertos, la crisis financiera del mes de agosto de 1998 fue la consecuencia lógica de reformas que permitieron un verdadero pillaje de las riquezas, y que condujo al país a la bancarrota monetaria. Esta catástrofe financiera ha ampliado el derrumbamiento de la economía rusa, cuyo PIB se redujo un 6% en 1999. Esto igualmente ha aumentado la inseguridad socio-económica de las poblaciones abandonadas. Según el Centro para el Estudio del nivel de vida, 79 millones de rusos, el 53% de la población, viven por deba-

jo del umbral de pobreza y la esperanza de vida masculina ha caído al nivel de la del Sahel. Una serie de comportamientos de sobrevivencia, que van de la jardinería al mercado negro, pasando por la prostitución, permiten a una parte de estos habitantes mantener la cabeza por encima del agua, mientras que los otros se sumergen en la más espantosa indigencia.

La pobreza en los países de la Triada

Los países de la triada, a saber Europa Occidental, América del Norte y Japón son los que disponen de todas las ventajas económicas, financieras, tecnológicas y políticas capaces de orientar los flujos de inversiones y de obtener el mejor partido del gigantesco movimiento de integración del capitalismo mundial. Sin embargo, la temática de la pobreza no ha desaparecido en ellos. De ello testifica la actual renovación de las preocupaciones relativas a las nuevas pobrezas y a la exclusión social. No todo el mundo parece haber aprovechado de las nuevas oportunidades del mercado global.

A. Bhalla y F. Lapeyre escriben a este propósito: "... en particular en estos últimos años, en un contexto de globalización y de cambio de las condiciones económicas, la exclusión social está ligada a las reestructuraciones económicas profundas, exigidas por el crecimiento de la competitividad en el seno de la economía global emergente" (A. Bhalla, F. Lapeyre, 1997: 415). Así,

incluso en los países ricos cuyas poblaciones se han beneficiado de una importante elevación del nivel de vida, del establecimiento de estructuras de solidaridad relativamente eficaces, durante muchas décadas, ven una parte sus ciudadanos reencontrar una pobreza, que se hubiera deseado desaparecida para siempre. Los principales motores del resurgimiento de esta pobreza son el producto de un nuevo orden económico competitivo: desaparición de empleos, flexibilidad del mercado de trabajo y desmantelamiento del Estado-providencia. El Informe del PNUD de 1999 nota que con la desagregación del Estado-providencia, los habitantes de los países industrializados están en situación de fragilidad y precariedad crecientes, triturados o marginalizados por las fuerzas del mercado, y ven su sobrevivencia amenazada (p. 93). Frente a las presiones, que conocen sus respectivos mercados de trabajo, los diferentes países no hacen las mismas opciones.

Los Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo, han optado por un brutal remplazo de la red de la seguridad social por los mecanismos del mercado del trabajo: es la reacción neoliberal. Las orientaciones tomadas por Alemania o Francia no son fundamentalmente muy diferentes, pero se distinguen del modelo anglo-sajón en el ritmo adoptado por los gobiernos para racionalizar la seguridad social y moderar el mercado de trabajo. La nueva cuestión social se cristaliza hoy en torno a una mutación del mundo del tra-

bajo, no dejando aparentemente a los gobiernos más alternativa: restringió drásticamente los derechos sociales garantizados por el antiguo contrato social (condiciones de trabajo, salario mínimo garantizado, ayudas sociales, igualdad de oportunidades, etc), para preservar una tasa de empleo elevada, o aceptar una tasa de desempleo más importante, pero garantizando a los abandonados un mínimo de cobertura social. Nuestras sociedades fabrican al mismo tiempo excluidos del empleo y excluidos por el empleo. Los primeros son los desempleados y los segundos todos aquellos que ocupan un empleo fuera de normas, precario, a la vez parcial, flexible y sin protección social.

Algunos estiman que la vía emprendida por los países anglo-sajones es la vía del futuro: habrían sabido adaptar su legislación del trabajo y sus políticas sociales, a fin de hacerlas más eficientes en un contexto de competitividad global. La vieja Europa continental, replegada sobre sus conquistas sociales de otras épocas, pagaría una tasa de desempleo creciente, una concepción del trabajo claramente arcaica en tiempos de movilidad, de la adaptabilidad y de la flexibilidad laborales. Parece sin embargo que estos viejos reflejos han evitado a los estratos más modestos de estos países una regresión tan brutal en materia de nivel de salarios, de salud pública de protección de la infancia, de duración del trabajo, de vacaciones pagadas y de indemnización del desempleo. Si las pérdidas de empleos son más rápidamente com-

pensadas al otro lado del Atlántico que en otros lugares, es mayoritariamente en provecho de actividades menos bien pagadas que las precedentes, beneficiando de una menor protección social. En efecto, la mano de obra licenciada a consecuencia de las re-estructuraciones económicas está obligada a dirigirse hacia empresas y sectores de bajos salarios (comercio de ganado, restaurantes de cocina rápida, hotelería, turismo), mientras que las tecnologías de punta en constante avance, crean en realidad pocos puestos de trabajo. Sobre los 38 millones de americanos, que viven bajo el umbral de pobreza, 22 millones disponen, sin embargo, de un empleo o están vinculados a una familia, uno de cuyos miembros trabaja. La sociología ha podido crear así una nueva categoría: la de los trabajadores pauperizados.

No hay que concluir, sin embargo, que la Unión Europea (a excepción de Gran Bretaña) habría encontrado la combinación ideal, el sabio equilibrio entre la incitación al trabajo y el respeto de ciertos derechos. La entrada en escena de las nuevas tecnologías devoradoras de empleos, la multiplicación de localizaciones salvajes (pensamos en la fábrica Renault de Vilvoorde, en Bélgica) y de fusiones sin consideración alguna, las reformas de la seguridad social han hecho corrientes situaciones consideradas excepcionales o más o menos circunscritas hace veinte años. No se manifiestan sólo por la falta de empleo y el handicap pecuniario, sino también por la incapacidad de be-

neficiarse de elementales servicios sociales, cada vez más restringidos e inquisidores, por el aislamiento, la vergüenza, la depresión y la violencia.

LUCHAR CONTRA LA POBREZA HOY

La disminución de la pobreza según los preceptos neo-liberales

Hoy todo el mundo está de acuerdo para ver en la globalización actual el triunfo del neoliberalismo y de las fuerzas del mercado. En la óptica de sus promotores, el fracaso de los sistemas socialistas ha abierto la vía a la convergencia y a la universalización del libre mercado, de la democracia y de los derechos humanos. Después de un largo período de opresión (sobre los ciudadanos como sobre los empresarios), el retiro progresivo de los tentáculos del Estado fuera de la esfera económica y de la apertura al mundo del libre cambio serían a la vez factor de aumento de la riqueza producida y un incitante para la adhesión a las normas humanistas y democráticas. La adaptación de las políticas nacionales a las normas de la economía global procuraría a cada país los medios de desarrollar sus ventajas comparativas, de aumentar su potencial de crecimiento a largo plazo y de participar de los frutos de la globalización. El nuevo régimen de acumulación es una ganga para los países menos desarrollados, a condición de que mejoren su competitividad y aumenten su flexibilidad.

La privatización, la desregulación y transnacionalización del capital son juzgados deseables igualmente en el plano social. Las reformas aumentan el papel de las fuerzas privadas y, de esta manera, afirman la base del desarrollo y de un crecimiento fuerte. Ya no hay más diferencia conceptual entre desarrollo y crecimiento. De hecho, las reformas estructurales, que tienen por objetivo realizar la eficiencia y el crecimiento, suponen promover la reducción de la pobreza (C.H. Hanumantha Rao, 1996). En esta perspectiva, el desarrollo social es el desarrollo económico, y un país cuyo PIB aumenta, verá automáticamente a sus más desheredados salir de la ganga de la miseria.

Al respecto es interesante notar que este argumento del PIB, ya muy criticable en sí, no acredita las tesis neoliberales. De ello testifican ciertos estudios del Banco Mundial, concluyentes de que no hay prueba de que el aumento de la integración a los mercados financieros tenga un efecto significativo sobre el crecimiento (Levine y Zervos, 1998: 145; Banco Mundial, 1998: 146).

Mientras que en los años 1950 y 1960 el paradigma de la modernización insistía en la complejidad de las condiciones de acceso a la modernidad, en el discurso hegemónico actual, la modernización adopta la forma de una interconexión de polos competitivos a escala mundial. En estas condiciones, la única estrategia racional, en términos de eficiencia económica y social, es la

movilización de todos los recursos con la finalidad de desarrollar y consolidar estos polos de crecimiento. Este archipiélago del mercado global desempeñaría el histórico papel de difundir sus tecnologías y su productividad en el resto del mundo. Cada país se ajustaría al sistema económico global para aumentar su riqueza, cada uno de los ciudadanos de estos países habría de adaptarse, a fin de gozar de la mayor parte posible de esta prosperidad. Los mecanismos del mercado, multiplicando las oportunidades para los países como para los individuos emprendedores, la reabsorción de la pobreza y el fin de las desigualdades serían las consecuencias inevitables de las reformas liberadoras. Es en esta óptica que muchas grandes instituciones trabajan para la erradicación de la gran pobreza.

Las Instituciones nacionales y la pobreza

El Banco Mundial, el FMI se asocian para reducir la pobreza (B. Stern, 1999: 5), la nueva crisis mundial es la pobreza (P. Lefevre, 1999). Con estos títulos la prensa rinde cuenta de la asamblea anual de las dos instituciones de Bretton Woods, tenida en Washington en septiembre de 1999. Los más altos responsables de estas instituciones han anunciado al unísono al mundo entero que la pobreza no había desaparecido de la superficie del planeta y que a partir de este instante esta plaga sería la mayor y constante preocupación de los dos organismos; y para mejor probar la firmeza de su

compromiso, anunciaron la inminente implementación de un programa de alivio de las deudas de los países más pobres y la puesta en marcha de una operación estratégica de lucha contra la pobreza.

En colaboración con todos los actores presentes, instituciones multilaterales, gobiernos, sector privado y sociedad civil, el presidente del Banco Mundial declara querer conducir esta batalla para la desaparición de lo que amenaza constituir una herencia, que no queremos dejar a nuestros hijos. Además de que una buena parte de las contribuciones será prelevada de los presupuestos destinados a la lucha contra el subdesarrollo, lo que consistiría en retomar con una mano lo que da otra, es necesario realizar que tras estas nubes de declaraciones de intención y de compasión, las grandes opciones económicas de los dos pilares del sistema económico mundial no han variado.

En el prefacio del último Informe del Banco Mundial (the World Development Report 1999/2000). M. Wolfenshon indica que ni hay que elogiar ni condenar la globalización y la localización (descentralización del poder político), sino más bien reconocerlos como las fuerzas que gestionan nuevas oportunidades y nuevos desafíos en términos de inestabilidad política y económica. Esta afirmación es discutible en dos puntos. En primer lugar, siempre es tendencioso presentar la globalización como un conjunto de fuerzas sui gene-

ris, que se despliegan a través de la historia y del mundo, de manera natural e ineluctable. Tanto más, y este es el segundo punto, cuando es el patrón de un organismo (con el FMI y la OMC) que más ha participado en la definición e institucionalización de las nuevas regulaciones internacionales, cuyo modelo es el sistema económico mundial actual.

En verdad, la actitud de las instituciones de Bretton Woods parece cada vez más esquizofrénica, a medida que buscan probar sus preocupaciones por las cuestiones de desarrollo, manteniéndose en un marco ortodoxo. Así es como a 4 páginas de intervalo, el Informe del Banco Mundial aboga en primer lugar por la apertura al comercio y a los flujos financieros (p. 17), para enseguida, en el seno de su nuevo Marco de Desarrollo Comprehensivo (*The Comprehensive Development Frame Work*, p. 21) defenderá la autonomía del país en las estrategias de desarrollo y la importancia de una visión colectiva y a largo plazo de necesidades y de soluciones. Buscando extinguir el fuego que él mismo ha contribuido a mantener, el Banco Mundial difícilmente oculta la paradójica coexistencia de objetivos sociales audaces (para el 2.015: reducción de la mitad de la extrema pobreza, universalización de la educación primaria, desaparición de las desigualdades de género, etc), con el respeto de los sacrosantos cánones macroeconómicos, débil inflación, déficits presupuestarios limitados y apertura comercial y financiera. No sería nece-

sario añadir a la inscripción del frontispicio del Banco Mundial: *We have a dream: a world free of poverty* (tenemos un sueño: un mundo libre de pobreza),...and thanks to the World Bank, it remains a dream (y gracias al Banco Mundial eso seguirá siendo un sueño).

Pero si el fracaso de sus programas nos parece tan manifiesto, cómo explicar que ellos mismos parecen no tener el costo social que su higiene macro-económica inflige a las sociedades? Por qué esta realidad tan imponente no hace vacilar los postulados sobre los cuales reposan estas certezas? En general, esta cuestión del vínculo entre ajustes estructurales y pobreza es eludido de dos maneras. En primer lugar, invocando con pudor las dificultades que plantea la medida precisa de las transformaciones socio-económicas complejas, provocadas por los programas de reforma. Esta reserva reposa sobre la triple constatación siguiente: los datos sobre las condiciones de vida de las poblaciones pobres serían raros y de dudosa calidad; las políticas de ajuste constituyen un fenómeno relativamente nuevo y sus efectos sobre los indicadores sociales básicos, lentos serían todavía poco perceptibles; sería demasiado difícil establecer las causalidades, pues ello demanda separar los efectos de los programas sobre las condiciones de vida de las otras influencias que han operado antes y después del período de ajuste (N. Kakwani, E. Makonnen, J. Van der Gagg, 1993:136). Y los investigadores del Banco Mundial concluyen

que es desgraciadamente imposible saber si los programas han mejorado o deteriorado el nivel de vida de los más pobres². Se sorprende uno de encontrar una tal prudencia metodológica en expertos habituados a matracar sus verdades a fuerza de curvas, de gráficos y otras proyecciones. Mientras que abundan los informes y estudios, demostrando los daños sociales provocados, ¿no debería esta confesión de impotencia ceder el sitio a la confesión del fracaso?

Además, cuando la coincidencia entre el período de ajuste y el derrumbamiento del nivel de vida es innegable, se acostumbra a incriminar a las instituciones de los países afectados. Estas, incapaces de aplicar los planes, muy adecuados sin embargo en su origen, serían las únicas responsables de los desastres económicos y financieros. Si la importancia de la corrupción y la falta de integridad de numerosas administraciones bancarias u otras, constituyen un problema, es por lo menos abusivo culpabilizarlos de estos males. En efecto, escamotear las causas estructurales, que reposan sobre el control regulado de estos países por una lógica ciega y sin miramientos, por parte de las nuevas formas de acumulación capitalista generada por los programas de ajuste, resulta muy fácil.

Es, sin embargo, la opinión de M. Wolfenshon, cuando estima que una mala gobernabilidad, es decir la ausencia de responsabilidad y de transparencia, la corrupción y la criminalidad, es el factor que más obstaculiza el desarrollo y la reabsorción de la pobreza (P. Lefevre, 1999). Y cuando, de boca para fuera, los analistas de las instituciones reconocen que sus programas pueden provisionalmente afectar a los pobres, se encuentra la solución no en el cuestionamiento de las políticas preconizadas, sino en la acentuación de los esfuerzos y el tratamiento de ciertas compensaciones (subsidios bien apuntados, pagos cash en lugar de subsidios, distribución de productos de base).

La mala fe y los argumentos ilusorios utilizados por estos consultores sorprenden menos cuando se consideran estas organizaciones no como instituciones neutras y universales, imagen que se esfuerzan en propagar, sino como la rama institucional de un proyecto global, defendido por los grupos que más pueden ganar con la universalización y la aceleración de los intercambios mercantiles (Alternatives Sud. vol. VI.2, sobre las organizaciones financieras internacionales). Según F. Lapeyre la hegemonía del discurso sobre la globalización resulta de la emergencia de un nuevo bloque histórico /

2 Michel Camdessus no da muestras del mismo rigor, cuando anuncia que evaluadores externos del ESAF (The Enhance Structural Adjustment Facility) han observado que los ajustes estructurales tenían en general efectos positivos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza y que el costo de estas reformas caían con mayor peso sobre la población más acomodada (better - off) que sobre los pobres (M. Camdessus, 1998).

comprendido por dirigentes de grandes grupos, banqueros, políticos y tecnócratas) (A. Bhalla, F. Lapeyre, 1997: 415). La rehabilitación del sistema mundial de intercambios, enmarcado por la OMC, tiene una finalidad diferente a la creación de mejores condiciones de desarrollo para los países más pobres, y tiene el objetivo de quitar los impedimentos históricos, propios de las colectividades, para el desarrollo de un capitalismo más libre.

Es en esta óptica que debe considerarse la actual supremacía de la teoría neoclásica, fundamento de los programas de ajuste, en el seno de estas instituciones. Lejos de ser socialmente neutra, llega justo para legitimar o naturalizar la aplicación de un proyecto que no es el de los pueblos, sino de algunos grupos actualmente dominantes. Estas precisiones permiten reconocer los discursos sobre la pobreza del Banco Mundial y del FMI en lo que realmente son; es decir, bombo ideológicos para la implementación de una tentativa de desenvolvimiento y de intensificación de la acumulación del capital a escala global.

La edición 1999 del Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano del PNUD parece perfilar una nueva vía, mezclada de admiración y de temor, frente a la integración económica mun-

dial, y que puede ser resumida por la proposición siguiente: a condición de reforzar la gobernabilidad local, nacional, regional y mundial, es posible mantener los beneficios del mercado al interior de reglas y de límites, claramente definidas y de comprometer acciones voluntaristas para satisfacer los imperativos del desarrollo humano. Según estos conceptualizadores, la apertura de las economías al mercado mundial es necesaria para el desenvolvimiento de las economías nacionales, pero debe ser balanceada por medidas de seguridad, en especial frente a la inestabilidad de los mercados financieros por la distribución, el establecimiento de redes de seguridad y la provisión universal de servicios sociales. En resumen: buscar combinar la integración general de las economías con el respeto de las normas sociales. ¿Pero es realmente posible cuando la competitividad generalizada penaliza toda tentativa de controlar los flujos de riqueza?³

Las declaraciones del nuevo patrón del PNUD, nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, Mark Malloch Brown, antiguo vice-presidente del Banco Mundial, ilustran bien el consenso predominante, que consiste en ver en las fuerzas nacidas de la apertura de fronteras, los motores del desarrollo. Hablando de las futuras misiones del PNUD, estima

3 Significaría olvidar otra vez que el mercado es una relación social, y que en su versión capitalista, su lógica interna es producto de desigualdad. Para Renato Ruggiero, antiguo director de la OMC, nada puede interferir con esta lógica, ya que la última palabra, es siempre el mercado que la pronunciará (Marco Cecchini, 1999).

que "debemos ser capaces de utilizar nuestro presupuesto para poner a disposición de nuestros clientes, equipos de expertos entre los mejores del mundo;.... vamos a ser estrategias para ayudar a comprender a un país cual es su ventaja comparativa a la hora de la globalización..." (B. Stern, 1999:5).

El *i* NUD se ha comprometido también a realizar por medio del micro crédito, llamado Microstart (3/04/1996), su objetivo de alcanzar a 100 millones de familias más pobres en 50 países. Esta iniciativa es tanto más importante, que según el Administrador General del PNUD, ninguna institución de microcrédito nunca hasta ahora ha podido llegar a los pobres que viven en la extrema pobreza. Un apoyo a esta acción ha sido considerada con ocasión de la Conferencia sobre microcrédito tenida en Washington en 1997, que ha desembocado en la creación del GCAP (Grupo de consulta para la asistencia a los pobres sin recursos), que reagrupa los organismos donadores, incluidos el de las Naciones Unidas. Las mismas Naciones Unidas decretaron un "decenio para la eliminación de la pobreza (1997-2006), en 1998 adoptaron la Resolución 52/194 sobre ese papel del microcrédito en la eliminación de la pobreza.

Las políticas redistributivas: una estrategia obsoleta?

Hoy las políticas de redistribución de la riqueza nacional son víctimas de un verdadero tiro cruzado por parte de los economistas cotizados portavoces del mundo patronal, fuerzas conservadoras en general y expertos de las instituciones multilaterales. Según Michel Candessus, los subsidios generalizados o las transferencias a amplios sectores de la población, no permiten alcanzar los objetivos sociales, son excesivamente costosos" (M. Candessus, 1998). Las críticas dirigidas a la acción del Estado certifican que una demasiada pequeña parte de las sumas transferidas llegan verdaderamente a los pobres; o que imponiendo taxes a los beneficios de las empresas, se reduce el crecimiento económico, comprometiendo una real reducción de la pobreza a largo plazo. Estas ideas, que constituyen la espina dorsal de la argumentación neo-liberal, han sido traducidas por las políticas reaganianas y tatcherianas ya conocidas, antes de imponerse en los debates sobre el desarrollo⁴.

En el seno de las nuevas orientaciones de las políticas de lucha contra la pobreza de los gobiernos latinoamericanos, las medidas redistributivas tradicionales, que se basaban sobre la fijación de los precios y de los subsidios,

4 En particular bajo el impulso del Banco Mundial y de sus tesis, como la de Gelbach y Pritchett (1997), con el evocador título de *More for the Poor is Less for the Poor. The Politics of targeting* (World Bank, 1997).

son abandonados y ceden el sitio a políticas y programas dirigidos, focalizados sobre los sectores más pobres de la población. Las políticas propuestas dan la prioridad a la eliminación de las distorsiones en el funcionamiento del mercado, asocian la "focalización" de la política social sectorial (educación, salud, etc) y la creación de programas sociales compensatorios para las situaciones más extremas de pobreza (subsídios para alimentación, planes de empleo de urgencia, distribución de pensiones, etc). La hipótesis es que los programas compensatorios y la adopción de una política social sectorial son más eficientes que los programas de carácter más universal, en referencia al objetivo más específico de reducción de la pobreza. Esta nueva opción substituye la lógica de la solidaridad entre los miembros de la nación, un conjunto de medidas especiales que se consideran paliativas de los efectos más destructores de la lógica del mercado. Lejos de atacar las raíces de la pobreza, no hace más que atenuar provisionalmente los males.

Este cuestionamiento global de la eficacia del Estado, en términos de lucha contra la pobreza, no tiene fundamento alguno. La mayor parte de los estudios muestran que una acción voluntaria en el sentido de la participación y la solidaridad garantiza no sólo un nivel de existencia material más evidente para los más desvalidos, sino también la dignidad de gozar con pleno derecho de la prosperidad general. Pero a la hora del dumping social y de la apretada

competitividad, que se hacen los países más pobres, a fin de atraerse los favores de los grandes inversionistas, la ausencia de margen de maniobra de los gobiernos es un obstáculo de mucha talla, para implementar políticas sociales ambiciosas. Apostar en el sentido del negocio de los excluidos, sin proporcionarles los verdaderos medios en términos de ingreso, de educación y de seguridad, resulta en tales condiciones promover la jungla del sector informal como modo de integración de los marginados.

Pobreza y alternativas

Frente a la degradación de las condiciones de existencia, al desempleo masivo y a la marginalización de estratos cada vez más grandes, resultado de la derrota de la cooperación internacional (que en pocos años pasó del 0.7% al 0.2% del PIB de los países ricos), a la mutilación del Estado-providencia, redistribuidor de la riqueza y regulador de la economía, las nuevas necesidades sociales y las reivindicaciones ligadas a ellas, buscan otras vías de expresión y de satisfacción. Es en este clima de creciente inseguridad y desaparición de antiguas garantías sociales, que emergen progresivamente nuevos actores, portadores de proyectos y de nuevas formas de combinar trabajo, bienestar y participación. Estas nuevas dinámicas sociales no son ni el fruto de decisiones de los poderes públicos ni el producto de los mecanismos del mercado; más bien se arraigan en un terreno cada vez más fértil, el del

mundo asociativo, que en efervescencia canaliza progresivamente la oleada del compromiso ciudadano, horrorizado por la irresponsabilidad de los mercados y desanimado por la apatía de los electores. Lo que se llama el mundo asociativo, las organizaciones no gubernamentales o la sociedad civil, evoca un conjunto de iniciativas dispersas, cuyo único punto común es salir al encuentro de las aspiraciones, que no son tomadas en cuenta por las estructuras económicas o políticas formales. La pobreza no es pues más que una de las preocupaciones, una de las visargas de este universo, al lado de muchos otras (que ella recubre), como los derechos del hombre, el lugar de la mujer en la sociedad, la protección del medio ambiente, etc. Y entre las organizaciones y asociaciones preocupadas por la lucha contra la pobreza otras distinciones hay de nuevo que hacer: existen organizaciones especializadas en las intervenciones directas y puntuales (a fin de responder a las catástrofes naturales o a las guerras civiles) y las que tratan de sostener proyectos de desarrollo a más largo plazo.

En lo concerniente a los proyectos de desarrollo durable, la visión asistencialista y paternalista, consistente en ayudar al pobre pensando en un proyecto para él, de manera que pueda al fin nutrirse y vestirse, es abatida por concepciones más participativas del desarrollo humano. Una de ellas, la economía solidaria o economía social, es una vía de desarrollo local cada vez más promovida por ciertas ONGs. Su

objetivo es romper las dependencias tradicionales, auto-organizando las marginalizadas en el seno de un proyecto o de una actividad que tenga una rentabilidad mínima. Desde las cooperativas agrícolas hasta las asociaciones urbanas de reciclaje, el objetivo no es sólo económico, sino también político o ético, pues tiende a la emancipación y a la autodeterminación de sus participantes. Tratando de responder a la exclusión por medio del compromiso y de la responsabilización de los excluidos, aboga por una recomposición de las relaciones entre lo económico y lo social. Se trata no sólo de una auto-organización individual, sino también colectiva (nuevos circuitos comerciales, difusión de innovaciones). Que se trate de una palanca, cuya acción permite reintegrar al pobre (visión más europea) o hacerlo sujeto o transformador del mundo (visión latinoamericana) la reconquista por sus miembros de su dignidad es siempre un componente central.

Sin embargo, la economía social, no está exenta de ambigüedades. Por la falta de precisión terminológica, se amalgama frecuentemente con el comercio informal y las estrategias de sobrevivencia urbanas; además, es evidente que un conjunto de vínculos con la economía moderna (capitalista) es la condición de su reproducción, en fin las tentativas de recuperación no faltan, en primer lugar por parte de los Estados, para ver en dicha economía social el medio de liberarse, con bajos costos, de sus responsabilidades; y por

parte del Banco Mundial que busca aliarse a estas iniciativas para ganar legitimidades⁵.

Junto a organizaciones que pretenden organizar los excluidos en base a una actividad productiva, ciertas iniciativas se dotan de objetivos más globales. Se trata para ellas de organizar políticamente los abandonados del sistema, a fin de que puedan defender sus derechos sobre la escena política y social. Pensamos aquí a los sindicatos combativos, a los movimientos sociales y a los grupos militantes. Portadores de un proyecto de sociedad, no se limitan generalmente a la erradicación de la pobreza, se esfuerzan por canalizar las energías a fin de influir en las decisiones institucionales, las políticas sociales y las grandes orientaciones societales.

Para muchos de estos movimientos la hegemonía del pensamiento neoliberal y la brutalidad de los cambios recientes (implosión del bloque soviético, rápida mutación del mapa geo-económico mundial, revolución tecnológica) han sembrado la duda y la incertidumbre; el mundo se muestra opaco y la historia parece escapar a todo control. Cecilia Lynch estima que "manifiestamente, el control sobre las tomas de

decisión ejercido por el mercado y el poder financiero a través del mundo constituye un mayor desafío a la realización de objetivos, estrategias y visión de los movimientos sociales contemporáneos." (C. Lynch, 1998:150). En efecto, muchos consideran que las reglas del juego han cambiado: los lugares de decisión, los actores en presencia y los interlocutores centrales no son ya los mismos. En breve, las nuevas instancias de estructuración del poder, combinadas con los nuevos medios técnicos disponibles, alteran las modalidades de la acción colectiva.

Ciertos movimientos han sabido dotarse de los instrumentos de análisis y de interpretación necesarios, a fin de adaptar sus estrategias y objetivos al nuevo contexto. Estos movimientos de un nuevo tipo se arraigan en realidades sociales actuales y abandonan el territorio nacional como único marco de su acción, a fin de marcar su presencia en aquellos niveles de poder actualmente más determinantes. Esto mismo ocurre con los movimientos sociales nacionales contra el desempleo, en Europa, y de su progresiva integración al ritmo de los Mercados Europeos contra el Desempleo. De la misma manera, los movimientos sociales de los países del Sur dan progresivamente cuenta de la

5 Desde hace algún tiempo, las nociones de sociedad civil y de participación siembran los discursos y documentos del Banco Mundial. Sin embargo, la realidad de sus intervenciones y la rigidez de su doctrina económica hacen pensar que estos excesivos testimonios de buena voluntad son una suerte de cortina de humo ante lo que sigue siendo la clásica intervención del Banco Mundial, a saber la negociación, en donde el interlocutor es un gobierno (raramente convencido de las virtudes de la democracia directa).

globalización de los apuestos sociales actuales. Más allá de la atención internacional y de las numerosas señales de solidaridad que suscitan movimientos como el EZLN zapatista y el MST brasileño, en la importancia que acuerdan a las decisiones e instituciones internacionales, hay que descubrir las premisas del nuevo marco de acción y de lucha: el mundo.

La progresiva toma de conciencia del hecho de que formas concretas de sufrimiento social aparentemente extranjeras son en verdad el producto de un mismo proceso, la globalización del capitalismo de mercado, prefigura una nueva era de movilización. El agotamiento del campesino indígena, la rabia del desempleado francés y la desesperación del favelado brasileño pueden ser analizados tomando como medida un mismo registro de lectura, lo que permite establecer el vínculo entre las mutaciones globales y sus consecuencias locales, la urgencia de una convergencia de fuerzas sociales y sus luchas a escala planetaria es su lógica consecuencia. En respuesta a la globalización de los mercados, se bosqueja una globalización de las luchas sociales, dopada por la apropiación de los nuevos medios de comunicación, generados por el mismo sistema (F. Houtart y F. Polet, 1999).

Si su nuevo espacio de acción y de desafío es el mundo, sus nuevos adversarios son las grandes instancias internacionales de decisión responsables del nuevo orden mundial y las for-

mas multinacionales. Por eso, las grandes cumbres internacionales, oficiales como los ciclos de OMC, u oficiosos como el Foro Internacional de la Economía de Davos, son otras tantas ocasiones, para los movimientos y grupos militantes, de tejer sus vínculos y acordar sus acciones. La emergencia y la multiplicación de campañas mundiales en torno a apuestas sociales internacionales, pensemos en proyectos tan diferentes como la lucha contra la explotación de los trabajadores por las multinacionales globales como Nike o Chiquita, la campaña Jubileo 2000, para la anulación de la deuda del Tercer Mundo, la Caravana Intercontinental de los campesinos indígenas contra la cultura de la OGM, todos estos fenómenos participan de esta toma de conciencia de nuevas interdependencias económicas y sociales, y de la renovación de los espacios de lucha y de confrontación.

CONCLUSION

El panorama parcial de la pobreza en el mundo, que acabamos de bosquejar, muestra que la complejidad de esta problemática está muy lejos de haber disminuido en el curso de los últimos años. La mundialización a ultranza y la adopción de programas de acción ultraliberales han claramente expuesto sus límites o más bien sus trabas, en materia de mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más frágiles de las sociedades. Cuando las decisiones fundamentales, en términos de desarrollo, escapan a las colectivi-

dades, y que los intereses de las fuerzas privadas imponen el mejoramiento de las condiciones de acumulación como única vía para el mejor bienestar, el mejoramiento, de la calidad de vida de los sectores precarizados de las sociedades se vuelve una cuestión secundaria.

Y es importante, como ya fue subrayado, no interpretar esta pobreza de manera reductora viendo en ella una simple carencia material. La cuestión no radica en organizar el sistema de producción y de intercambio de manera que el conjunto de la humanidad alcance los estándares del consumo de las sociedades occidentales. El bienestar y el desarrollo de los individuos y de las colectividades es un problema complejo, que integra datos relacionales y culturales. De ello son testigo las formas de creatividad a la africana, que se despliegan al margen del sistema dominante, según una suerte de inteligencia de la astucia (J.M. Ella, 1998:3). Es ante todo el problema de los pobres mismos quienes, a pesar de la importancia de sus estrategias de sobrevivencia, raramente se encuentran asociadas a las soluciones.

Las vías de desarrollo a seguir a fin de lograr este equilibrio, siempre incierto, son heterodoxas. No consisten en la aplicación de un plan, elaborado por expertos, dotados de una conciencia o de un saber superior. Tales vías no son ciertamente deducibles de una modelización por muy elaborada que

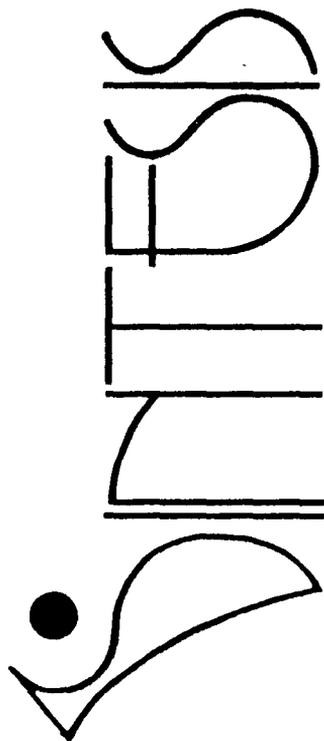
sea; tampoco encuentran su desenlace en la piedad o el don, consagrado la capacidad, ilusoria, de quienes más poseen o más suerte tienen, para transformar los pobres en no-pobres.

Pensamos más bien, que la marcha hacia un mejor bienestar pasa por un radical cuestionamiento de los actuales vínculos entre economía y sociedad y los mecanismos que alimentan la exclusión. En tanto que la competitividad desembocada, la mercantilización y la eficiencia sean los valores claves, sobrentendidos en nuestra manera de imaginar la organización de la economía y las relaciones entre los países y los individuos, toda tentativa de un desarrollo inclusivo y duradero, a escala mundial, quedará comprometido.

Nos parece igualmente que las iniciativas alternativas, de las que hemos subrayado la amplitud y el dinamismo (economías populares y redes asociativas) nos indican caminos más razonables. Razonables, puesto que preocupados de integrar constreñimientos indispensables a un desarrollo más armonioso de las colectividades. Marcados por la solidaridad y la participación, responden más eficazmente a las necesidades locales, al mismo tiempo que se despiertan a los problemas globales. Además, generalmente abiertos y ágiles, ofrecen un marco que permite a los individuos reconquistar su dignidad, reconocimiento y dominio de un entorno. Y ser sujeto de su futuro, no es eso el inicio de la no-pobreza?

BIBLIOGRAFIA

- 1970 Boudieu P. La reproduction, Paris, Les Editions de Minuit.
- 1973 Kakwani N., Makonnen E., Van Der Gaag J., Living Conditions in Developing Countries, in Including the Poor (Symposium organized by the World Bank and the Food Policy Research Institute), The World Bank, Washington, D.C.
- 1992 Sen A. K., Inequality reexamined, Oxford, Clarendon Press.
- 1996 Adda Jacques, La Mondialisation de l'économie, Paris, La Découverte.
- Hanumantha Rao Ch., Economic Reforms and poverty alleviation in India, New Delhi, Sage.
- 1997 Bhalla A., Lapeyre F., Social Exclusion: towards an Analytical and Operational Framework, in Development and change, Vol. 28. World Bank Report.
- 1998 Camdessus M., Addressing concerns for the poor and social justice in debt relief and adjustment programs, 22 October 1998.
- Ella J.M., Les voies de l'afro renaissance, in Le monde diplomatique, octobre.
- Levine et Zervos, in global economic prospects and the developing countries, the World Bank.
- Lynch Cecilia, social movements and the problem of globalization, alternatives, vol. 23, n° 2. Ap-n° Ju.
- The World Bank, global economic prospects and the developing countries.
- Cecchini M., Rugiero: Ma l'ultima parola la dira il mercato, corriere della Serra, 21.11.
- Engbersen G., les langages de la détresse, in le monde diplomatique, Paris, septembre.
- Houtart F., Polet F., L'autre davos mondialisation des résistances et des luttes, Paris, L'Harmattan.
- Lefevre P., Le soir, 1er octobre.
- Lowenthal P., Les ajustements structurels dans le tiers monde, La revue nouvelle, n°7-8, juillet-août.
- PNUD, Rapport mondial sur le développement humain.
- Stern B, Le Monde, 28 septembre



Edita: A.V. SOCIEDAD EDITORIAL
SINTESES, S.A.

Claudio Coello, 101, Bajo - Centro
28006 Madrid ESPAÑA
Tel.: 91 577 06 40 Fax: 91 576 30 70
E-mail: info@aieti.es
Web: www.aieti.es

Suscripciones: EDISA
Torrelaguna, 60
28016 Madrid
Tel.: 902 253 540
Fax: 91 744 94 57

EL NUEVO MULTILATERALISMO Y LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE AMÉRICA LATINA

Números 31-32
Enero-Diciembre 1999

SUMARIO

PRESENTACIÓN

RESÚMENES/ABSTRACTS

ARTÍCULO INTRODUCTORIO

El nuevo multilateralismo en América Latina.
Peter Calvert

I. EL NUEVO MULTILATERALISMO Y AMÉRICA LATINA

Construyendo al multilateralismo cooperativo.
El rol de la diplomacia de cumbres.

Francisco Rojas Aravena

Las cumbres Iberoamericanas. Una visión latinoamericana.
Raúl Sanhueza

Conociendo a fondo las Cumbres: Evaluación de la
Cumbre de las Américas en Santiago y sus consecuencias.

**Consejo de Liderazgo para
las Cumbres Interamericanas**

Acceso a los mercados de bienes
y las futuras negociaciones multilaterales.

Verónica Silva y Johannes Heirman

II. POLÍTICAS EXTERIORES DE AMÉRICA LATINA

Políticas exteriores latinoamericanas:
Regiones, opciones y visiones.

Elsa Cardoso de Da Silva

Grupo de Río: Trece años de diálogo político

Socorro Ramírez

El encuentro entre actores tradicionales
y recientes en América Latina y el Caribe

Carlos A. Romero y Yubelra Zerpa Avilés

Colombia: Política exterior en tiempos de crisis

José Luis Ramírez León

Continuidad y cambio en la nueva
política exterior de Brasil-El caso de Cuba

Bert Hoffmann

MISCELÁNEA

Reseñas

Notas y Documentos

La Cooperación Internacional a Debate

LA FALACIA DE LA SOLIDARIDAD Y NEOLIBERALISMO

J. de Olano

"La caridad internacional, reconocida por todos como necesaria para asegurar la seguridad de los ricos y garantizar un mínimo de paz civil en las zonas de gran concentración de poder y de riquezas, ha sido cada vez más confiada a la iniciativa de los particulares. Los Estados aunque manteniendo su financiamiento han descargado sobre las ONG la gestión de lo que ya no es un proyecto de desarrollo" (S. Latouche, "De la mondialisation économique a la décomposition social", en L'Homme et la société, n. 105-106, 1992).

Durante la última década un muy amplio e intenso discurso sobre la solidaridad se ha desarrollado paralelamente al creciente interés y preocupación sobre la nueva pobreza, como si la solidaridad apareciera como una respuesta y hasta quizás una solución a dicha problemática. Supuesto este muy erróneo, tanto lógica como sociológicamente, ya que la solidaridad no puede resolver un problema, el cual sólo ha sido posible por un defecto de solidaridad en las sociedades modernas, las que han producido y siguen produciendo pobreza en ausencia de estructuras, instituciones y dispositivos solidarios al interno de ellas mismas¹

A no ser que la solidaridad con la que se pretende o se supone responder a la pobreza no sea de la misma índole que la solidaridad, cuyo defecto ha sido el origen de la nueva pobreza y de los recientes procesos de empobrecimiento en las sociedades modernas. Lo que por principio parece tan improbable como injustificable, es que la solidaridad, entendida como "*principio ético*", pueda resolver problemas de orden socio-económico y político. De hecho, algunos ideólogos de la solidaridad son conscientes de la contradicción que representa la multiplicación de llamadas e interpelaciones a la solidaridad y a las "relaciones solidarias" junto con "la pérdida de solidaridad del sistema"²

1 "La preocupación por la pobreza y, por ende, por las políticas para combatirla se asocian crecientemente a la concepción de solidaridad. Este principio de origen ético..." (V. E. Tokman, "Pobreza y homogeneización social", en Pensamiento Iberoamericano, n. 19, 1991: 97)

2 Este aumento de las relaciones de solidaridad... se contraponen a la pérdida de solidaridad del sistema en su conjunto debido a los cambios estructurales" (V. E. Tokman, o.c. p 98)

Por esta razón, es necesario indagar los usos y abusos de la idea de solidaridad y el sentido que se le atribuye, para entender no sólo sus presupuestos ideológicos sino también sus referentes prácticos. Por otro lado, sería importante saber si el actual *discurso solidario* es nuevo o tiene precedentes históricos con los cuales poderlo comparar. Cabe interrogarse además, si la *solidaridad* en cuanto hecho social es o no intrínseco a la sociedad humana, y por consiguiente se modifica de acuerdo al modelo de cada sociedad y a sus cambios históricos.

Una constatación en apariencia contradictoria señala que en "una sociedad como la moderna, mayormente regida por valores esencialmente insolidarios", "el volumen de energías humanas y sociales vertidas en actividades solidarias o humanitarias es demasiado considerable para que pueda ignorarlo"³. Tal fenómeno merecería una explicación muy simple: la gran actividad solidaria no es más que una respuesta coherente al déficit de solidaridad en las mismas estructuras de la sociedad; más exactamente en sus injustas e inequitativas instituciones distributivas.

Dicha explicación sin embargo resulta insuficiente, si se considera que el "volumen incommensurable" de recursos destinados al ejercicio de la solidaridad procede en sus orígenes precisamente

del mismo régimen de concentración y acumulación de riqueza que estructura, organiza y hace funcionar las sociedades modernas. Según esto, la solidaridad no sería más que el frágil puente colgante sobre "el abismo entre ricos y pobres o el que separa el mundo sacio y dilapidador del infierno de su periferia terrestre", respondiendo a "un sutil cálculo racional" o "a una simple mala conciencia" (p. 8).

Si esto es así, poco importarían las diferencias entre el paternalismo y filantropía burgueses y los más auténticos y solidarios altruismos en la sociedad contemporánea, incluso aquellos dispuestos a ayudar a los necesitados aún a costa de posibles sacrificios propios; como tampoco importarían las diversas formas que pueden adoptar las instituciones, organizaciones, actividades sean asistenciales o solidarias, más o menos libres y espontáneas, más o menos obligatorias y condicionadas por la intervención estatal, más o menos públicas y privadas, en definitiva más o menos institucionalizadas o personales, ya que todas desempeñarían con mayor o menor eficiencia y altruismo la misma función de compensar las estructuras insolidarias de la sociedad moderna.

Las actuales preocupaciones en torno al egoísmo, altruismo y solidaridad no son ajenas al contexto de esta problemática y no pueden ser anali-

zadas al margen de estas *condiciones de su producción discursiva*. De hecho, un somero análisis de la reciente bibliografía sobre solidaridad permitiría distinguir dos posiciones generales: una corriente de pensamiento que *abstrae* sus planteamientos y desarrollos de las condiciones de modernidad de las sociedades actuales, y otra corriente que piensa la solidaridad como *solución / respuesta* a las particulares características de injusticia y desigualdad, de egoísmo e individualismo, propias de las sociedades modernas.

Frente a dicha alternativa ideológica caben dos cuestionamientos: por un lado, una crítica de los presupuestos de las elaboraciones abstractas sobre solidaridad; y por otro lado una crítica a las condiciones de posibilidad de las respuestas / soluciones solidarias a los problemas de pobreza y violencia en la sociedad moderna. Finalmente, como hipótesis interpretativa, se podría establecer que la *producción de solidaridad*, de sus prácticas y discursos en las actuales sociedades no sólo se encuentran en tan estrecha y funcional correspondencia con las estructuras insolidarias de dichas sociedades, que en cierto modo garantizan y hasta legi-

timan en su reproducción, sino que además corresponden a una muy particular e ideológica representación ("dramatización") de la pobreza, la exclusión y violencia en dichas sociedades.

Sociedad y solidaridad: la lección del pasado

La solidaridad era un efecto de la estructura social en la Edad Media hasta el Antiguo Régimen (siglo XVIII). Lo que G. Duby llama la "*generosidad necesaria*", constituía el modelo distributivo propio de la sociedad feudal y "provocaba redistribuciones de bienes de muy considerable amplitud"⁴. Dicho modelo de solidaridad y asistencia "no era un opción dejada a la iniciativa personal, sino el efecto obligado del lugar que se ocupaba en un sistema de interdependencias"⁵.

A medida que se van aflojando los vínculos de la "*sociabilidad primaria*" y que la sociedad se vuelve más diferenciada y compleja, se desarrolla una *asistencia social resultado de una intervención de la sociedad sobre si misma*, con funciones preventivas, protectoras e integradoras, por procedimientos cada vez más especializados y por insti-

4 G. Duby, *Guerriers et paysans*, Gallimard, Paris, 11978: 261. La sociedad medieval se encontraba fuertemente jerarquizada "pero también era una sociedad cohesionada, asegurada y satisfecha. De donde resultaba un sentimiento de seguridad económica" (G. Duby, "Les pauvres des campagnes dans l'Occident médiéval jusqu'au XIII siècle" en *Revue d'histoire de l'Eglise en France*, t. LII, 1966: 25

5 El hecho es que según R. Castel (p. 38) "los más desvalidos no representan un factor de desestabilización interna en esta formación social, que controla los riesgos de desafilización masiva gracias a la rigidez de su propia estructura" (p. 40) *Les métamorphoses de la cuestión social. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995: 40

tuciones diversas, pero cuyo objetivo es "suplir de manera orgánica, especializada, las carencias de la sociabilidad primaria" (R. Castel, p. 43). En cualquier caso la solidaridad sigue siendo una *efecto de sociedad*, y el tipo de asistencia desarrollado una *intervención de la sociedad sobre si misma*.

Cuando el Antiguo Régimen se tambalea (s. XVIII), en el *Siglo de las Luces* y la *Ilustración* que precedieron a la Revolución Francesa, comienzan a decantarse dos posiciones, que durante más de dos siglos, hasta hace pocas décadas, confrontaron la corriente liberal y la socialista en torno a dos concepciones diferentes y hasta contradictorias de entender la asistencia social y la solidaridad.

Es entonces que por primera vez se establecen, se piensan y se plantean, los derechos sociales de todos los ciudadanos y su fundamentación teórica, incluidos "los derechos del hombre pobre sobre la sociedad y los de la sociedad sobre él"; lo cual significará definir la asistencia (no la benefi-

cial) como una obligación de toda la sociedad: "esta asistencia aseguradora no debe ser vista como un beneficio... es para toda sociedad una deuda inviolable y sagrada respecto de los pobres"⁶. El espíritu social de la *Constitución* votada en Francia en 1793, que codificaba un principio: "los socorros públicos son una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desgraciados sea procurándoles trabajo sea asegurándoles los medios de subsistencia" (art. 21), se prolongará durante siglo y medio en la tradición del pensamiento socialista.

Será necesaria la *Revolución industrial* durante el siglo después, y el posterior desarrollo y modernización del capitalismo durante el siglo XX, para que, al transformarse la naturaleza de la misma pobreza, ésta pueda ser mucho mejor entendida como producto de la acumulación de riqueza; y la deuda de la sociedad para con los pobres pueda comprenderse como una obligación de la sociedad traducida en derechos sociales⁷. Estos cambios fueron importantes para demostrar que "en

- 6 C. Bloch & A. Tuetey, *Proces Verbaux et rapports du Comité pour l'extinction de la mendicité de l'Assemblée Constituante*, Imprimerie nationale, Paris, 1910. Citado y analizado por R. Castel, 1995: 184ss. Esta legislación tenía ya precedentes en el pensamiento social y político del siglo XVIII. La noción de derecho social aparece en Montesquieu ("la limosna dada a un pobre no reemplaza las obligaciones del Estado, que debe a todos los ciudadanos una subsistencia segura", *De l'Esprit des Lois*, XXIX, 1742).
- 7 Tal será la "Inexplicable" constatación de A. Tocqueville a principios del siglo XIX, comparando el caso de Portugal, donde no había miserables y el de Inglaterra donde había masas: "Los países que aparecen como los más miserables son los que en realidad cuentan con menos indigentes, y en los pueblos cuya opulencia se admira una parte de la población para vivir está obligada a recurrir a los dones de la otra" (*Memoira sur le pauperisme*, leído a la Academie de Cherbourg en 1855, reproducido en *Revue International d'action communautaire*, n. 15/56, Montreal, 1986: 27-40).

una sociedad compleja la solidaridad ya no es un dato sino una construcción" (Castel, p. 387). Esto significa que una modificación de la sociedad modifica también la condición y forma de la pobreza en ella, modifica el tipo de vínculo y cohesión sociales a su interior, e inevitablemente también modifica el modelo de solidaridad y de intervención de la sociedad sobre sí misma.

La visibilidad de la pobreza en una sociedad no depende tanto ni directamente del número de pobres ni de su nivel de pobreza cuanto del mayor o menor grado de integración e inclusión de los pobres en una determinada sociedad. En otras palabras, es siempre la diferencia entre los pobres y el resto de la sociedad el mejor criterio de medición de la pobreza y su visibilidad. En países donde "la revolución industrial ha sido un fantástico multiplicador de riqueza... la indigencia es omnipresente, insistente, masiva"⁸.

De manera simultánea a estas posiciones, que lejos de innovar revolucionariamente un socialismo utópico no hacían más que traducir a las modernas condiciones sociopolíticas los principios y estructuras que habían re-

gido la "asistencia" y "generosidad necesaria" desde la Edad Media, aparece y se consolida un liberalismo, en cuyo seno "los dispositivos específicos desarrollados en nombre de la solidaridad son otros tantos medios de evitar la transformación directamente política de las estructuras de la sociedad" (R. Castell, p. 214).

Solidaridad y asistencialismo vs. derechos y seguridad

Para los políticos e ideólogos liberales, ya en pleno siglo XIX, "el pobre no tiene más derechos que a la comiseración general", y "la virtud de la beneficencia incluso cuando de virtud privada se hace pública no debe perder su carácter de virtud, es decir seguir siendo voluntaria, espontánea, libre... pues de lo contrario cesaría de ser una virtud para volverse un constreñimiento, y constreñimiento peligroso"⁹.

Sólo desconociendo los presupuestos teóricos e ideológicos, que estuvieron presentes en los orígenes del debate sobre la moderna "*cuestión social*", es posible sostener, como entre otros autores hace A. Heller, que la solidaridad es una "virtud tradicional de la

8 R. Castel, p. 219. Un ejemplo actual muy representativo es el caso de un país como Siria, donde la pobreza de la sociedad siria lejos de producir pobres los integra de tal manera que no son socialmente visibles, mientras que una sociedad como la ecuatoriana, una de las más inequitativas y con menor distribución de la riqueza en América Latina, no sólo produce pobres sino que también visibiliza social y extremadamente su pobreza.

9 A. Thiers, Rapport au nom de la Commission de l'assistance et de la prévoyance publique, s'ance du 26 janvier 1850, p. 111 Citado por R. Castel (p. 234)

izquierda"¹⁰. Desde un principio, la polémica se ha cifrado precisamente en hacer de la protección y seguridad de los necesitados o bien una "virtud cívica", como era defendida por los liberales, o bien un "derecho social" con la correspondiente "deuda" u obligación de la sociedad en su conjunto, como sostenían los socialistas. La firmeza con la cual los liberales defendieron siempre el carácter "virtuoso" o "caritativo" fue proporcional al "rechazo encarnizado de los liberales para hacer de los socorros (prácticas de asistencia) un asunto de derecho", equivalente al mismo rechazo de convertir la pobreza en una "cuestión social"¹¹. En otras palabras, el liberalismo siempre insistirá en un *activismo moral* a costa de atajar cualquier *intervencionismo social*, y consecuentemente se preocupa de los *vínculos morales* (entre personas) para compensar sus tenaces prejuicios sobre los *vínculos sociales* colectivos).

El hecho de articular la solidaridad con una ética, que haga de los sentimientos una fuente de moralidad, dará lugar a una concepción emotiva de la moral, muy apropiada a la concepción liberal de la pobreza, considerada mu-

cho más como desgracia y drama sociales que como un hecho y problema de sociedad. Es ya en las elaboraciones teórico - políticas de mediados del siglo XIX, que se encuentra suficientemente formulada una representación liberal de la pobreza como un fenómeno ajeno y exterior a la misma sociedad, y que ésta sólo puede entender y debe tratar en su externalidad; mientras que reconocer la "*cuestión social*" de la pobreza, supondría un cuestionamiento de la misma sociedad y un tratamiento de ella, y que necesariamente pasa por una intervención de la sociedad sobre si misma.

Las tesis originarias, que en un principio enfrentaron la posición liberal y la socialista, darán lugar a una evolución posterior, que se expresará en una diversidad de tendencias. En el campo liberal aparece la "*economía solidaria*" o "*economía social*" (C. Gide), la cual aunque fuertemente impugnada por el marxismo, que la califica de "economía política vulgar" (Marx), y por el socialismo, que la considera una "*economía política enternecida*" (C. Worms), desemboca en orientaciones diversas, que van del liberalismo al socialcristianismo, y del solidarismo al

10 A. Heller, "Ética ciudadana y virtudes cívicas" en A. Heller & F. Fehér, Políticas de la post-modernidad (Península, Barcelona, 1989). A. Heller se preocupa por distinguir la solidaridad que "se practicaba en el seno de un grupo" del "sentimiento de hermandad", hablando siempre de una virtud que puede traducirse en un sentimiento (cfr. p. 226ss).

11 Cfr. R. Castel, (p. 235). Como resalta A. Klappenbach, "los sentimientos no son ajenos a la moral, pero no pueden convertirse en criterios éticos decisivos" ("Egoísmo y altruismo", en CLAVES de la razón práctica, n. 52, 1995: 74); en la medida que son subjetivos y dependen de estados de ánimo, aunque importantes para la vida social y relaciones sociales, no pueden convertirse en principios de organización de aquella ni en regulaciones de éstas.

socialismo (Cfr. Castel, p. 245, nota, 5)¹².

Por su parte, para el mismo pensamiento socialista, muy influenciado por la naciente sociología (E. Durkheim), "el conocimiento de las leyes de la solidaridad" (L. Bourgeois) y la toma de conciencia de la interdependencia de las partes en su relación con el todo social, conducirá al reconocimiento de que tales leyes no son propiamente "naturales" sino "sociológicas", y por consiguiente cambian de acuerdo al modelo de sociedad, de la misma manera que cambia la interdependencia de los individuos al interior del todo social, según el tipo de sociedad y sus desarrollos históricos. Uno será pues el modelo de *solidaridad mecánica*, como llama Durkheim a la *sociabilidad primaria* propias de las "sociedades comunales", y otra la *solidaridad orgánica* pro-

pia de la *sociabilidad secundaria* en las "sociedades societales" y complejas¹³.

El problema de muchos ideólogos liberales y no liberales consiste en transponer el modelo de solidaridad, que funciona en sociedades comunales o de sociabilidad primaria (donde se combina con la reciprocidad), a las sociedades societales y complejas.

De esta manera, mientras que en el campo liberal se mantuvieron las tesis de una solidaridad "libre" (no obligada), definida como "virtud" (no como deber), "solidaridad intensa entre los integrantes del pequeño grupo"¹⁴, no la que se impone desde la totalidad social, y cifrada en la "asistencia" o "beneficiencia", en el campo socialista se decanta una doble postura: la que desplaza la "cuestión social" hacia el *Estado social de derecho*, convirtiendo las

-
- 12 La Sociedad de la economía social, fundada por Le Play en la segunda mitad del siglo XIX, sirvió de puente entre los liberales y los socialistas, y en torno a ella aparecerán las primeras versiones modernas de las políticas sociales. Desde entonces el "trabajo social" y la "acción social", aunque distanciados del asistencialismo y solidaridades liberales, se limitarán a tratar la miseria del mundo capitalista "aportando correctivos a las contra-finalidades más inhumanas de la organización de la sociedad, pero sin tocar su estructura" (Castel, p. 245).
- 13 Más allá del gran valor interpretativo de estas distinciones tan elaboradas por Weber, quizás resulten demasiado simplificadoras en la actualidad para comprender y explicar las modernas sociedades, donde habría que pensar no sólo en formas residuales de solidaridad (mecánica) coexistiendo con otras solidaridades (orgánicas) y a su interior, o viceversa, sino incluso en las transformaciones de ambos modelos de solidaridad en otros diferentes.
- 14 J.A. Rivera, "De la sociedad cerrada a la sociedad abierta", en CLAVES de la razón práctica, n. 62, 1996: 17. Este enfoque, que asocia solidaridad, reciprocidad y altruismo intergrupales, es muy representativo de la mencionada transposición, en la que se suele incurrir con frecuencia, de un modelo de solidaridad propio de una sociedad a otro modelo de sociedad diferente. "Ya no habrá más solidaridades aceptadas y reivindicadas que las de una proximidad entre quienes tienen intereses comunes; estas solidaridades, no estando reguladas por otras superiores y más generales, se afirman en detrimento del cuerpo social" (R. Rémond, La politique n'est plus ce qu'elle était, Flammarion, Paris, 1994: 98)

políticas sociales del Estado en la versión pública de la asistencia y beneficencia, y la que más bien privilegia el deber / obligación de la sociedad en su conjunto (*"deuda inviolable y sagrada de la sociedad respecto del pobre"*), el carácter de protección y de seguridad requeridos por los pobres, y los dispositivos de distribución por medio de la cual se salda realmente la deuda social y se ejercen los derechos y deberes sociales: "la solidaridad nacional financiada por el impuesto"¹⁵.

Así, frente a las "políticas sociales" o "políticas asistenciales", "una suerte de organización de la caridad" por parte del Estado (como la crítica Jean Jaurés en 1905), se opondrán quienes defienden "el reconocimiento de un derecho (a la seguridad y la protección) sancionado por un principio legal" (Cfr. Castel, p. 289).

Retorno de una solidaridad neoliberal

La edad gloriosa de la *seguridad social* (que se alcanza en los años 60-80), basada en la "propiedad social"

(Castel) de todos los ciudadanos y su distribución por medio del impuesto o sistema tributario de cada sociedad, es la culminación de un largo recorrido de pensamiento social y de luchas sociales. Pero la correlación de fuerzas de la corriente socialista y liberal, con sus respectivas posiciones ideológicas, se modificará muy sensiblemente en el transcurso de las dos últimas décadas, cuando los liberales (con concesiones socialistas) introducen las políticas sociales tendientes a "subvencionar el desempleo" o implementar un "ingreso mínimo de inserción" (el RMI) destinado a los "nuevos pobres". Y a medida que se agrava la "nueva pobreza", el discurso solidario no sólo trata de permear las políticas y programas sociales, sino que incluso llegará a suplantarlos¹⁶.

La idea e ideología de la solidaridad, con la que progresivamente se sancionará el fracaso de las últimas luchas por los derechos sociales, no es más que una forma de "tomar la opción por los pobres" pero a condición de abandonar todo cuestionamiento de la sociedad que los produce¹⁷. Por eso, el

- 15 El socialismo francés - intelectual y político -, ya desde inicios del siglo XX, se mostró siempre muy lúcido y atento, al defender un proyecto de solidaridad nacional financiado por el impuesto y capaz de asistir al conjunto de la población, salariables y no salariables, evitando la trampa de una "legislación asistencial", cuando lo que se buscaba era generalizar la seguridad social; la ambiciosa empresa iniciada tras la Segunda Guerra Mundial, y que la última década del siglo XX comenzaría a minar en algunos países.
- 16 No es el caso de desarrollar aquí los grandes cambios operados nacional e internacionalmente, en los ámbitos socio-económicos, políticos y culturales, que dieron lugar a una nueva situación condicionada por el fenómeno de la globalización y la hegemonía neoliberal.
- 17 Es muy elocuente que en Francia para que el "Ingreso mínimo de Inserción" o "salario mínimo vital" fuera aceptado en la campaña electoral de los años 70, hubo necesidad de copularlo con el "impuesto de solidaridad sobre la fortuna" (ISF), el cual reemplazaba el "impuesto sobre las grandes fortu-

discurso de la solidaridad, "la asistencia rebautizada", no será más que "una versión eufemística de la asistencia para resolver los problemas de protección social ligados a la crisis"¹⁸.

Si bien será necesario poner a prueba una nueva forma de solidaridad / sociabilidad para sociedades modernas, donde lo colectivo, lo común y lo público resultan cada vez más exteriores al sujeto social, y donde el individualismo, libertad y autonomía reducen los niveles de interdependencias o los segmentan; sin embargo, las solidaridades anunciadas y propuestas aparecen tan insuficientes para garantizar la cohesión social como inadecuadas para proteger los sectores más vulnerables, y cada vez más amplios, asegurando su (re)inserción en la sociedad. Lo que obligaría a preservar el principio fundamental de que "sin derecho social no hay solidaridades concretas"¹⁹.

Lo que E. Durkheim con los republicanos franceses y socialistas europeos del siglo XIX llamaron *solidaridad*, era precisamente ese vínculo proble-

mático, que asegura la complementariedad de los elementos de una sociedad, a pesar de la creciente complejización y diversificación de su organización interna. La tesis de fondo, de que no hay solidaridad sin cohesión social, justamente se elabora cuando la sociedad industrial comenzaba a quebrar las solidaridades tradicionales. Es muy fácil y tentador incurrir en el malentendido de pensar la solidaridad en referencia a los pobres y desvalidos, cuando en realidad hay que referirla a la cohesión social; aquella es una consecuencia de ésta. De ahí que "no hay cohesión social sin protección social" (Castel); puesto que tampoco hay mejor solidaridad que la interdependencia, no ya como un hecho sino como una construcción de la misma sociedad.

En lugar de buscar cuales serán las nuevas formas y procedimientos de solidaridad en las sociedades modernas, lógicamente de manera previa sería necesario indagar cuales son las características, que puede adoptar el "vínculo social" o la "cohesión social" en dichas sociedades; ya que sería la

ñas" (IGF). Aquel se pagó a condición de no cobrar este. Desde entonces, en todo el mundo todas las conquistas sociales fueron pírricas; es decir con más pérdidas que ganancias.

- 18 J. M. Belorgey, "Le RMI: une loi sans égalités ?", en *Esprit*, dec. 1988: 40s. El principio consagrado durante casi todo el siglo XX consistió en subsumir la solidaridad en la distribución de la riqueza, ejercidas ambas desde la contribución tributaria.
- 19 "Las antiguas formas de solidaridad se encuentran demasiado agotadas como para reconstruir un soporte de resistencias constantes" (Castel, p. 474). Un ejemplo muy elocuente de cómo la solidaridad se presta a las versiones más asistencialistas, filantrópicas y paternalistas fue el "bono solidario" (un salario mínimo mensual) instituido por el gobierno de Mahuad en 1998 en Ecuador, para aliviar la pobreza de los más pobres (madres de escasos recursos con hijos menores); cuando ese mismo gobierno, incapaz de establecer el impuesto a la renta, tuvo que salvar la crisis bancaria a costa de varios miles de millones de dólares

particular naturaleza de tal vínculo y cohesión, de donde resultarían las nuevas formas de solidaridad. El problema es que asistiendo hoy a las rupturas del vínculo social y a la pérdida de las solidaridades tradicionales, no estamos en las mejores condiciones para visualizar con mayor nitidez las nuevas modalidades que adoptará tal vínculo y cohesión sociales en el futuro de las sociedades modernas.

Nada demuestra mejor el fondo de falacia y las inútiles ineficiencias de los actuales discursos e interpelaciones sobre la solidaridad, que el fenómeno de la exclusión, el cual sólo ha sido posible por las mismas cuasas que hacen imposible la solidaridad en las sociedades actuales. La desintegración del vínculo social, todos los dispositivos y procedimientos de desinserción social (desde la descontractualización laboral y conyugal hasta la desarticulación entre nación y nacionalidades) se han realizado y siguen desarrollándose gracias a una creciente desolidarización y ello no sólo a nivel macro sino también microsociales.

Al romperse y reducirse los procesos de socialización (integración en la sociedad a través de sus instituciones: familia, clases, trabajo, Estado...) y de sociabilidad (de incorporación y comunicaciones y relaciones intrainstitucionales), no sólo las solidaridades secun-

darias pierden contenidos y obligatoriedad sino también las solidaridades primarias.

El retorno de los idearios e ideales solidarios se hicieron objeto de serias y contundentes críticas, las cuales sin embargo ni fueron suficientemente compartidas por todo el pensamiento social actual ni tampoco fueron capaces de traducirse en fuerzas políticas compactas. El regreso del humanitarismo solidarista (bajo la forma de ayuda y cooperación, de conciencia y sensibilidad) fue un síntoma de lo que era capaz la ideología neoliberal: "un humanitarismo de encargo con el que se atacaban nuestras exacciones" (Hanna Arendt).

Cabe preguntarse con H. Arendt, para quien "la piedad mata la dignidad humana todavía con más seguridad que la miseria", si el aumento de la idea humanitaria o solidaria no será proporcional a nuestra culpabilidad respecto de orden social actual en el mundo. Tanto más cuanto que este neohumanitarismo y su solidaridad vacían de politicidad el problema de la pobreza y lo poco que quedaba de su cuestionamiento social.

No se entiende muy bien, por ello, que algunos autores tan críticos del actual orden del mundo, hayan apostado a la solidaridad como "condición mate-

rial y moral para la disminución de las desigualdades sociales y de exclusión²⁰.

Quizás por estas razones, actualmente más que nunca antes se evidencia la contradicción entre las relaciones, las conductas, las interpelaciones y los sentimientos de solidaridad con "la pérdida de solidaridad del sistema en su conjunto debido a los cambios estructurales" (V. E. Tokman, o.c., p. 98). Ya que se trataría con ello de afectar o modificar las conductas pero no las relaciones sociales, y menos aun las posiciones de los actores sociales y estructuras de la sociedad. Lo cual supondría que "los dispositivos específicos desplegados en nombre de las solidaridades son otros tantos medios de evitar la transformación directamente política de las estructuras de la sociedad" (Castel, p. 211).

El recurso a la solidaridad marcaría no sólo la despolitización sino también la misma desocialización de la pobreza como hecho social (con su consiguiente moralización); puesto que allí donde la sociedad se reconoce impotente para (re)integrar socialmente los pobres, que ella misma produce, no sólo los pobres se vuelven visibles, sino que la misma beneficencia y el asisten-

cialismo, con toda la solidaridad que se quiera, se vuelven necesarios no para resolver realmente la pobreza sino para aliviarla o hacerla soportable. Pero todo esto acarrea una "victimación de la cuestión social" (P. Rosanvallon), donde la sociedad de la reparación generalizada tiene por objeto al otro en cuanto *víctima* del funcionamiento del sistema pero no en cuanto ciudadano.

No cabe la menor duda, que el colosal despliegue humanitario, con todos los recursos financieros, tecnológicos y organizativos desplegados por la maquinaria asistencial, ha sido la mejor respuesta de las actuales sociedades modernas al también colosal boom de la pobreza y la miseria en dichas sociedades. Sin embargo toda la ideología y tecnología humanitaria es sobre todo consoladora y curativa, pero en modo alguno preventiva. Es en este concreto y muy preciso contexto humanitarista, que la solidaridad ha encontrado su escenario y campo de acción. Y nada escenifica mejor la versión dramática (despolitizada y desocializada) de la pobreza, la teatralización de la desgracia de los *otros*, y el género emotivo de la solidaridad suscitada, que la *solidaridad televisiva* de los Teletón, "donde todo ocurre como si el programa llegara efectivamente a con-

20 A. Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, Fayard, Paris, 1997: 279. Esta idea, lejos de ser incidental, aparece reiterada en sus últimas obras: "Una política de la solidaridad (por parte de la sociedad política), que disminuye la distancia entre categorías sociales y combate la discriminación y la segregación" (1997: 294); "... veo hoy desarrollarse la defensa de los derechos culturales y de la solidaridad social; sólo ellos pueden conducir a una reconstrucción de la vida política y a una transformación de la sociedad" (p.358).

trolar y dirigir el comportamiento de los telespectadores, para transformarlos en donantes²¹.

Una solidaridad no como alternativa

Para algunos autores (Habermas) habría que sustituir la benevolencia y beneficencia por la solidaridad, sin excluir de ésta el compromiso con el desfavorecido (Puekert) y la cooperación, o haciendo de ella un objeto de merecimiento (A. Cortina); para otros autores la solidaridad tiene que ver con la atención a los necesitados (J.S. Mill) y para otros en fin es el resultado de un vínculo social o de la pertenencia a una misma comunidad o "nosotros"²².

En cualquier caso todas estas versiones de la solidaridad prescinden del determinado modelo de sociedad al que se refieren. No puede tener el mismo sentido la solidaridad en la antigua democracia de Atenas, las comunidades medievales, en la moderna sociedad capitalista. Cual sería sin embargo

el principio por el cual se define la solidaridad, y que permite distinguirla conceptualmente de otras formas de relación social (cooperación, asociación, contrato, ayuda, asistencia, beneficencia...).

La fórmula jurídica que se encuentra al origen etimológico de la palabra solidaridad, especifica con mucha precisión su sentido, al designar la **relación jurídica de una obligación**. En su uso jurídico ("*obligación solidaria*", 1690) *solidaridad* designa lo que es "común a muchas personas de manera que cada una responda del todo"; y el adverbio *solidariamente* (cuyo uso jurídico data de 1496), también del latín "*in solido*", indica la "exigencia total de un compromiso", y en su uso corriente una "dependencia recíproca"; así mismo, *solidaridad* significa "el estado de acreedores solidarios", y según el Código Civil (11804) el carácter solidario de una obligación. La noción fue traducida al vocabulario socio-político como una "prudente substitución" de igual

-
- 21 D. Cardon & J. Ph. Heurtin, "Téléthon, anatomie d'un public solidaire. Entre générosité et manipulation" en *Le Monde Diplomatique*, Décembre, 1999. Los autores enfocan el fenómeno desde la manipulación televisiva, cuando el fondo del problema es el contenido de dicha manipulación: las víctimas y desvalidos que una sociedad produce; y como no puede integrarlos en sus protecciones y seguridades los expone a los públicos y mediáticos sentimientos y emociones de la caridad privada de los telespectadores.
- 22 No queda muy claro en el artículo de G. Amengual ("La solidaridad como alternativa. Notas sobre el concepto de solidaridad" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 1, 1993) de qué sería alternativa la solidaridad. Lo que sí parece claro para el autor es que la solidaridad no puede hacer referencia a derechos y deberes sino sólo a "un modo de comportamiento y actitudes, o quizás a un valor, en el sentido de criterio e indicación para la orientación del comportamiento" (p. 143). De esta misma vaguedad especulativa adolece su posterior definición de la solidaridad: "no es más que la vivencia honesta de la fáctica interdependencia constitutiva que todo sujeto vive, sabiendo que la medida de su libertad..." (p. 149)

dad sobre el plano económico²³. En todos sus usos y variaciones gramaticales el concepto de solidaridad releva siempre del ámbito del derecho (no tanto de la ética o la moral), designa un estado (y no tanto una acción o comportamiento), y comporta una acepción de obligatoriedad y de compromiso, expresión de un vínculo o corresponsabilidad colectiva.

Lo que especifica la solidaridad en cuanto "relación social" es que se trata de una *relación de obligación*, en base a deberes y responsabilidades recíprocas, según la cual "cada uno es responsable de todos y todos lo son de cada uno". Poco importarían las transformaciones a las que se encontrarán sujetas las sociedades modernas, y tampoco importaría que "nuestras sociedades estén constreñidas a inventar solidaridades, que no reposen principalmente sobre el trabajo y sobre las convergencias de interés económico²⁴.

De hecho no menores fueron los cambios de las sociedades comunales a las societales, de la sociedad medieval a la sociedad industrial; sin embar-

go a través de todos estos cambios la idea de solidaridad siempre ha conservado su sentido específico: un estado o condición de sociedad, un vínculo social, una obligación y derecho. Las formas particulares que adopten estas características que definen la solidaridad dependen ya del modelo de sociedad; pero sin tales determinaciones específicas se cambiaría el sentido mismo de la solidaridad. Y en tal precisa perspectiva "será imposible recrear la solidaridad sin encontrar un nuevo cimiento colectivo"²⁵.

En M. Weber se encuentra la confirmación de un sentido muy preciso del concepto de solidaridad en sus diferentes acepciones y usos sociológicos, ya sea especificando su carácter obligatorio, "*deber de solidaridad*" (II, iv, 3, p. 323), de "*responsabilidad solidaria*" (II, ii, 5, p. 212), o "*solidaridad de intereses*" compartidos (I, vi, 13, p. 212), o bien situando la solidaridad en el contexto de un vínculo social, ya sea este producto de la "*solidaridad inmediata*" de las comunidades (I, i, 26, p. 123), de la "*comunidad doméstica... económica y personalmente solidaria*" (II, ii, 1, p. 291) o

23 Cfr. Le Robert. Dictionnaire historique de la langue française, 1993, p. 1967. Un análisis etimológico más amplio y de los usos jurídicos de la noción de solidaridad desarrolla G. Amengual en su citado artículo.

24 B. Perret & G. Roustang, *Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*, Seuil, Paris, 1993: 275.

25 P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat - providence*, Seuil, Paris, 1995: 74. Todo el esfuerzo del autor en esta obra se centra precisamente en repensar una solidaridad nueva, pero que no haga concesiones a una versión liberal. Antes los liberales aceptaron un sistema de seguridades sociales como una concesión que les permitiera conjurar el espectro del socialismo y atajar las explosiones de conflictividad social. Descartados actualmente estos dos peligros, el neoliberalismo recurre a la solidaridad en términos más asistenciales y humanitarios.

de los clanes (l. iii, 4, p. 298)²⁶. Según esto, dos determinaciones fundamentales definen la solidaridad y sin las cuales ésta tendría que ser conceptualizada de manera distinta: el carácter obligatorio y de responsabilidad, que existe en la acción y relación solidaria, resultante de la vinculación que un tipo de sociedad o de asociación impone a sus partícipes.

Ahora bien, precisamente porque también es un principio y valor sociales, la solidaridad no existe realmente sin prácticas, procedimientos y dispositivos técnicos. No hay que confundir la solidaridad con estas otras instituciones sociales, que ella fundamenta, pero que no existiría sin ellas. Así, por ejemplo, la **seguridad social** es un dispositivo del Estado social de derecho, que produce solidaridad; de la misma manera que el **impuesto a la renta** es una técnica de distribución de la riqueza o del producto social que produce solidaridad. En una sociedad hay otros procedimientos o mecanismos de redistribución que no son necesariamente tributarios, y que responden al principio de solidaridad. Puede darse un modelo de redistribución muy eficaz, pero

que no necesariamente comporta un principio de solidaridad; esto hace que algunas formas de redistribución se operen sobre la base de una ideología de la indemnización"; siendo entonces en cuanto *víctimas* de los daños y desigualdades resultantes del sistema social, que se identifican los beneficiarios de la distribución, y no en cuanto *ciudadanos*, en razón de los derechos sociales, por los que se encuentran vinculados a la sociedad, y participan del "*pastel social*"; tampoco de acuerdo a un imperativo de igualdad (Cfr. Castel, p. 64ss).

No cabe duda, sin embargo, que una solidaridad dominada por la distribución de la riqueza y que, partiendo de un fortalecimiento del vínculo social, contribuye a la cohesión de la sociedad en su conjunto, compromete todas las relaciones sociales, todas las clases y actores sociales, y realiza el ideal del Estado social de derecho fundado sobre el principio explícito de justicia y solidaridad. Así "el ejercicio de solidaridad se hará más directamente político; en otros términos, se identificará a la formulación de un contrato social" (Rosanvallon, p. 36).²⁷

26 M. Weber define la solidaridad como una relación social, en la que "toda acción de cada uno de sus partícipes se imputa a todos los demás" (p. 37). En otro pasaje Weber indica que "la posibilidad para los individuos de sustraerse a esa solidaridad (basada en intereses) es diferente según la estructura (de la sociedad y de la asociación a la que pertenecen" (Wirtschaft und Gesellschaft, J.C.B Bohr, Tubingen, 1972).

27 P.Rosanvallon, La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence, Seuil, Paris, 1995

Así entendida, la solidaridad no sería posible en el actual contexto de la globalización, donde no existen ni siquiera las condiciones para establecer un marco normativo de derechos y obligaciones colectivos, que puedan traducirse en mecanismos de distribución global. No hay un Estado, ni social ni de derecho, a nivel mundial, capaz de organizar y regular una norma de equidad y procedimientos de solidaridad, donde "equidad y redistribución se confunden" (Castel).

A nivel de la globalización, de sus ideales e imperativos, hay "crecimiento económico", "aumento de la riqueza" y "ayuda a los países subdesarrollados"; pero en modo alguno se menciona la participación o distribución. *La Cumbre de Davos* (enero 2000) fue muy clara en estas declaraciones.

Las consecuencias son obvias, el problema de la globalización no radica fundamentalmente en que la colosal concentración y acumulación de riqueza en el mundo se opere gracias a su no-distribución, a la no-participación en

ella y a la exclusión de la gran mayoría de la población mundial, sino en el hecho de que en la globalización no hay ciudadanos ni ciudadanías, ni mucho menos derechos sociales. Por esta razón es posible la globalización de la pobreza (junto con la de los mercados financieros) en el mundo. Pero por mucho que la globalización descuidanice a las sociedades nacionales, la misma globalización sin ciudadanías tampoco hubiera sido posible sin el previo debilitamiento y precarización de la ciudadanía en dichas sociedades.

Si, para concluir, la globalización representa tanto un reto como la frontera a la solidaridad, tal como se ha entendido hasta ahora, un resultado de esta global desolidarización consistirá en la erosión de las solidaridades sociales, nacionales y locales, en todo el mundo; o bien, a todos estos niveles, en su versión más depravada: el humanitarismo y la beneficencia. O en esa otra versión no menos violenta pero más realista, que divide el mundo entre deudores y acreedores.

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 de los últimos números publicados

Vol. 5, 1 & 2:

Identidades en América Latina

Vol. 6, 1 & 2:

América Latina y la Segunda Guerra Mundial

Vol. 7, 1 & 2:

Ciencia y universidad en América Latina

Vol. 8, 1:

Pensamiento político en América Latina

Vol. 9, 1:

Cultura visual en América Latina

Vol. 10, 1:

Educación y política en América Latina

Vol. 11, 1:

El Mediterráneo y América Latina

El número monográfico de 2001 (Vol. 12, 1) está consagrado a "New Approaches to Brazilian Studies"

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
\$20 Estudiantes
\$30 Individuos
\$40 Instituciones

**Universidad
de Tel Aviv
School of History
PO.B. 39040
Ramat Aviv (69978)
Israel**

Fax: (972-3) 640 6229

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

ENTREVISTA

HISTORIA Y LITERATURA

Entrevista realizada a Héctor Aguilar Camín* por Hernán Ibarra**

A finales del siglo XX, se ha producido una vigorosa arremetida de las ideas posmodernas en la disciplina historiográfica. Se critica la existencia de grandes relatos o visiones que remitan a la causalidad estructural de los procesos históricos, y se postula un punto de vista relativista, la incertidumbre, la provisionalidad de los conocimientos, la pluralidad de los significados. Se desautorizan las voces únicas y se reivindican las voces múltiples.

El debate postmoderno en la disciplina historiográfica, tiene todavía poco eco en América Latina, donde aún siguen vigentes anteriores concepciones sobre la historia. Aún más, todavía están presentes antiguas relaciones entre la historia y la literatura, que alcanzan concreción en escritores como Aguilar Camín que ha hecho una trayectoria inicial en la historia. La importancia que tiene la investigación histórica en México, explicable por la promoción estatal y su implantación en las instituciones universitarias, permiten también reflexionar sobre los intelectuales.

HI. ¿Cómo se concilia la idea de un novelista con la de un historiador?

HAC. Muy fácil. Balzac decía que las novelas son la vida privada de las naciones, los historiadores hacen la historia pública de las novelas.

HI. En *Morir en el golfo* penetra en temas de coyuntura y sistema político. ¿Pueden haber novelas del sistema político?

HAC. Siempre y cuando no haya la pretensión de que sean estudios del sistema político, ni que nadie quiera usar esas novelas como un mapa fiel

* Escritor mexicano (Chetumal, Quintana Roo, 1946). Escribió un influyente libro de historia sobre los vencedores de la revolución mexicana *La frontera nómada. Sonora y la revolución mexicana, Siglo XXI*, 1977; una antología de ensayos históricos *Saldo de la revolución, Nueva Imagen*, 1982. En su obra narrativa se destacan: *Morir en el golfo* (1985), *La guerra de Galio* (1991), *Un soplo en el río* (1998), y *El resplandor de la madera* (1999). Dirigió la revista *Nexos* y dirige actualmente el programa de televisión *Zona Abierta de Televisa*. Esta entrevista se realizó en Madrid en junio de 2000.

** Sociólogo.

de la vida política. Los novelistas podemos ser mucho más irresponsables e inventar mucho más que lo que puede hacer un analista, un historiador. Y esa es la razón por la que yo hago novelas. Porque me permite a partir de ciertas evidencias de la realidad, ciertas experiencias básicas que uno tiene en la vida y en la frecuentación del espacio público, poder tener una recreación y una ampliación de esas experiencias y llevarlas a un nivel en el que de algún modo se sostengan por sí mismas como hechos literarios, como hechos interesantes para el lector. Aunque no las remitan a la realidad de su momento histórico, de su momento político. Pero sí quizá a una realidad más íntima, más esencial. Los nombres no son ciertos, las situaciones son ficticias, pero acaso el espíritu de lo narrado ahí es más verdadero que lo que se puede encontrar en ningún libro de sociología.

HI. A eso iba. A que en *Morir en el golfo* o en *La guerra de Galio*, están temas en los que la ciencia social dice poco ...

HAC. La ciencia social está obligada a ser responsable, meticulosa, rigurosa, y los novelistas tenemos la facultad y casi el mandato de soñar, imaginar, y de establecer entre los distintos órdenes de realidad los puentes que probablemente la disciplina sociológica o histórica no podrían establecer sino a base de una investigación muy larga. Entonces, esas son las libertades del novelista y yo me siento muy a gusto ejerciéndolas.

HI. Algo que llama la atención es que en México la historia está muy valorada como disciplina académica, hay muchos espacios institucionales para investigar, revistas. ¿Por qué ese peso de la disciplina histórica en México?

HAC. Los mexicanos somos grandes mitómanos de nuestra historia, la hemos construido e inventado exhaustivamente. Hemos construido cualquier cantidad de mitos fundadores, de mentiras fundacionales. Yo digo siempre que los dos grandes géneros intelectuales son la poesía y la historia. Es un país de grandes historiadores, grandes cronistas y grandes poetas. Y supongo que hay entre esas dos disciplinas muchos más vasos comunicantes que los que se atreverían a reconocer profesionalmente. En gran medida la historia es un acto de imaginación retrospectiva, y la poesía es una gran entrada a saco en los sentimientos esenciales de una época. De manera que no me parece tan contradictorio el hecho de que un país tan ocupado de su historia, tan ocupado de su pasado, tan dispuesto a imaginar y recrear su pasado sea también un país de grandes poetas.

HI. Ha hecho una relación entre poesía e historia, pero usted es un novelista.

HAC. La novela es una agua intermedia entre esas dos orillas esenciales que son la reconstrucción histórica y la creación verbal pura y dura. Los novelistas somos un género más ambiguo, un género más mixto, más mezclado y

cuando hay buenos novelistas hay grandes momentos de visión poética en medio de las novelas, pero también hay grandes pedazos de realidad histórica. El novelista es un hombre que recoge más pedazos, hace cobijas con retazos de distintas telas y esa es la gracia y la libertad del género.

HI. En los últimos años, han aparecido discusiones sobre la validez del discurso histórico. Las corrientes posmodernas de historia, ponen en duda los procesos de elaboración histórica. El relato histórico es considerado como una narración que se halla en crisis.

HAC. Yo desconozco esa discusión. Yo soy ahora un historiador aficionado, hago más bien una reflexión distante sobre la historia, yo no soy un investigador de la historia. Lo que yo he creído siempre es que no hay historia donde no hay una gran expresión literaria, y que tampoco hay historia donde no hay revelación y conocimiento. Parece que es uno de los géneros más difíciles porque implica efectivamente reconstruir y revelar una verdad, y al mismo tiempo hacerlo de una manera literaria. La sola historia que descubre, sintetiza, analiza y ordena tiene el riesgo del tedio y de la falta de atención del público. Y la sola historia que es pura glosa literaria tiene el riesgo de la superficialidad y la falta de pasión propositiva. La historia que a mi me gusta y no se si sea postmoderno o no, es la historia que reúne la pasión de conocer y la felicidad de expresarse.

HI. La relación entre el intelectual y la política, aparece también como un tema recurrente y central en la vida mexicana.

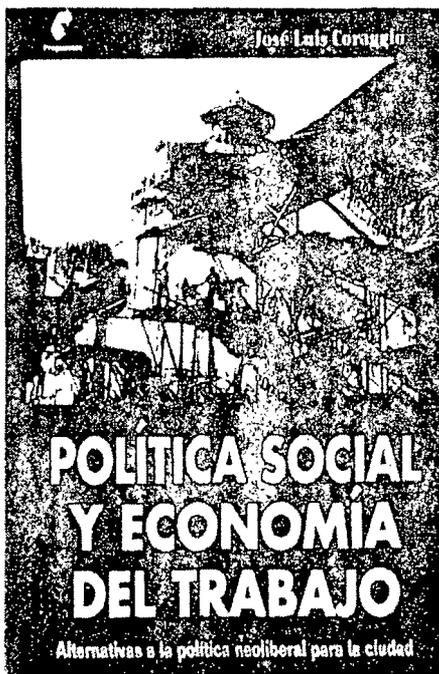
HAC. Es la historia de un amor desdichado. A veces los intelectuales creen tener más que hacer en la política de lo que realmente tienen que hacer, y los políticos creen tener más ideas que las que realmente tienen. Yo creo que la tarea intelectual está construida por la complejidad de las ideas y la despreocupación por la acción. Mientras que probablemente un buen político es el que tiene ideas muy simples y medios laberínticos para llevarlas a cabo.

HI. Se puede pensar en intelectuales paradigmáticos. El intelectual marginal en el caso de José Revueltas, y el intelectual público como Octavio Paz que han jugado un papel importante en diversos momentos de la vida contemporánea.

HAC. Creo que es el caso de una sociedad donde no ha aparecido con fuerza una opinión pública independiente y profesional. Entonces los intelectuales parecen por momentos ser voceros de una sociedad que no tiene suficientes instrumentos de conocimiento y de reflexión. Eso tiende a desaparecer en México, porque conforme crecen la prensa libre y crítica, los intelectuales van cediendo su papel a ese otro intelectual colectivo que son los medios y los periódicos que suelen ser tan inteligentes, tan variados y tan

complejos como el más complejo e inteligente de los intelectuales. Entonces uno lo puede ver en España con "El País" o en Estados Unidos con el "New York Times", como la nueva ágora donde se hace la reflexión pública, donde se expresan las inquietudes y las ideas de una sociedad. En nuestros países todavía poco diferenciados, a veces los

intelectuales han jugado un papel de profetas mucho más tiempo. Pero me parece que conforme se hace compleja una sociedad se enriquecen sus medios de comunicación y la opinión pública se diversifica, los intelectuales como tales van perdiendo peso específico.



POLITICA SOCIAL Y ECONOMIA DEL TRABAJO

AUTOR: José Luis Coraggio
EDITORES: ILDIS, ABYA YALA, Instituto FRONESIS

Las posibilidades para que sectores sociales puedan autónomamente encontrar formas de sustento, se enfrente a la falta de condiciones para desarrollar su principal recurso productivo: el trabajo. ¿Será posible desarrollar otras estructuras económicas, eficientes, centradas en el trabajo que permita aflorar nuevos dinamismos y recursos para resolver las necesidades de todos?

Tal alternativa es posible y viable; las ciudades de América Latina pueden hacer una importante contribución en ese sentido.

PUBLICACIONES RECIBIDAS

LIBROS NACIONALES

Acuerdos Internacionales

ECUADOR Y PERU CONSTRUYENDO LA PAZ. s.n. - Quito. EC.: CORDES. junio 2000. - 363 p.

Antropología social y cultural

COLOR DE LA PANELA. Guerrón, Carla. - Quito. EC.: Ediciones Afroamérica. marzo 2000. - 162 p. - tpls., maps.

COMUNIDAD NEGRA Y CAMBIO CULTURAL: EL CASO DE CONCEPCION EN LA SIERRA ECUATORIANA. Medina Vallejo, Henry. - Quito. EC.: Centro Cultural Afroecuatoriano. octubre 1996. - 151 p. - ilus.

CUERPO, PARENTESCO Y PODER: PERSPECTIVAS ANTROPOLOGICAS Y CRITICAS. Godelier, Maurice. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. PUCE. 2000. - 308 p.

ETNICIDADES. Guerrero, Andrés, comp. - Quito. EC.: FLACSO. ILDIS. 2000. - 393 p.

FRONTERA IMPRECISA: LO NATURAL Y LO SAGRADO EN EL NORTE DE ESMERALDAS. Escobar Konanz, Martha. - Quito. EC.: Centro Cultural Afroecuatoriano. 1990. - 128 p.

SOCIEDADES ABORIGENES. Lumbreras, Luis Guillermo, ed. - Quito. EC.: Universidad Andina Simón Bolívar. marzo 1999. - 605 p. - ilus., maps.

Derechos humanos

DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA DEUDA EXTERNA. s.n. - Quito. EC.: CDES. febrero 2000. - 86 p. - ilus.

Desarrollo rural

ANTOLOGIA DE ESTUDIOS RURALES. Martínez, Luciano, comp. - Quito. EC.: FLACSO. ILDIS. 2000. - 306 p. - tpls.

ECONOMIAS RURALES: ACTIVIDADES NO AGRICOLAS. Martínez Valle, Luciano. - Quito. EC.: CAAP. septiembre 2000. - 121 p. - diags., tpls.

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD: PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL PRONADER: FASE I. s.n. - Quito. EC.: IICA. MBS. s.f. - 310 p. - diags., tpls., maps.

RIEGO EN LA COMUNIDAD ANDINA: UNA CONSTRUCCION SOCIAL. s.n. - Quito. EC.: CICDA. CESA. CAMAREN. octubre 1996. - 61 p. - ilus., maps.

Desarrollo social

ECUADOR ANTE LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE MUNDIAL DE DESARROLLO SOCIAL: LOGROS Y DESAFIOS, VERSION PRELIMINAR. s.n. - Quito. EC.: MBS. junio 2000. - 43 p. - tpls.

Desarrollo sustentable

POLITICA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL SECTOR AGROPECUARIO DEL ECUADOR. POLITICA AMBIENTAL PARA EL SECTOR AGROPECUARIO. VOL II. s.n. - Quito. EC.: MAG. marzo 1999. - 73 p. - tpls.

Desastres naturales

FENOMENO DE EL NINO EN EL ECUADOR 1997-1999: DEL DESASTRE A LA PREVENCIÓN. Gasparri, Enrico, ed. Tassara, Carlo, ed. Velasco, Margarita, ed. - Quito. EC.: Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli. Secretaría de Estado de Desarrollo Humano. 1999. - 204 p. - tpls.

Descentralización

¿POR QUE Y PARA QUE DESCENTRALIZAR EL ESTADO ECUATORIANO? Verdesoto C., Luis. - Quito. EC.: CORDES. Konrad Adenauer Stiftung. agosto 2000. - 107 p.

GOBIERNO CENTRAL, AUTONOMIAS Y FINANZAS PROVINCIALES. Albornoz G., Vicente. - Quito. EC.:

CORDES. Konrad Adenauer Stiftung. junio 2000. - 76 p. - tpls., diags.

PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y ELEMENTOS DE ANALISIS. Donoso H., Patricio. - Quito. EC.: CORDES. Konrad Adenauer Stiftung. julio 2000. - 129 p. - tpls.

REALIDAD NACIONAL, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMIAS. Guzmán C., Marco A. - Quito. EC.: CORDES. Konrad Adenauer Stiftung. marzo 2000. - 93 p. - tpls.

Educación

EDUCACION Y TRABAJO: UNA ALTERNATIVA DEL PRESENTE CON PERSPECTIVAS AL FUTURO. Rodríguez, María, et al. Lascano, Wilma, et al. Cárdenas, et al. - Sangolquí. EC.: Instituto de Cultura y Educación Popular Telmo Hidalgo. enero 1998. - 83 p. - illus., diags., tpls.

HACIA UNA ESTRATEGIA COMUNITARIA DE EDUCACION ESCOLAR RURAL. Oviedo Carillo, Gonzalo. Cárdenas, José Elías. - Quito. EC.: Universidad Central del Ecuador. abril 1995. - 213 p. - tpls.

LABERINTO CON SALIDA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACION PRIMARIA Y MEDIA. Cárdenas, José Elías. - Quito. EC.: Abrapalabra Editores. febrero 1990. - 136 p.

Empleo

ESTRATEGIAS PARA UNA POLITICA DE EMPLEO PARA EL ECUADOR CON ENFASIS EN LA PEQUEÑA EMPRESA Y MICRO EMPRESA. Patiño, Ricardo, coord. - Quito. EC.: MBS. 15 agosto 2000. - 90 p. - diagrs., tbls.

Gasto social

GASTO SOCIAL Y CRISIS FISCAL. Badillo, Daniel. - Quito. EC.: UNICEF. 2000. - 7 p. - tbls.

PROFORMA PRESUPUESTARIA 2000 COMO HERRAMIENTA DEL AJUSTE SOCIAL. Badillo, Daniel. - Quito. EC.: UNICEF. 2000. - 21 p. - tbls.

RELACION COSTO EFECTIVIDAD DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN SALUD: UNA APROXIMACION PROVINCIAL. Badillo, Daniel. - Quito. EC.: UNICEF. 2000. - 15 p. - tbls.

Historia

ANTOLOGIA DE HISTORIA. Núñez, Jorge, comp. - Quito. EC.: FLACSO. ILDIS. 2000. - 307 p.

QUITENO LIBRE: EL MAS ESPECTACULAR PERIODICO DE OPOSICION DE LA REPUBLICA. Pérez Ordóñez, Diego. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 1999. - 150 p.

REVOLUCION JULIANA: NACION, EJERCITO Y BANCOCRACIA. Miño Cepeda, Juan J. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 2000. - 107 p. - ilus.

Literatura

INICIACION A LA NARRATOLOGIA. Corrales Pascual, Manuel. - Quito. EC.: PUCE. 1999. - 197 p.

NARRATIVA ORAL EN LA CIUDAD DE MACHALA. Román Alvarado, María del Carmen. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 1994. - 149 p.

Organizaciones no gubernamentales

DIRECTORIO: ORGANIZACIONES SOCIALES DE DESARROLLO 2000. Hernández, Mónica, dir. - Quito. EC.: Fundación Alternativa. Ediciones Abya-Yala. PNUD. 2000. - LXXXVI; 195 p. - diagrs., tbls.

Política económica

COMO NEGOCIAR LA DEUDA EXTERNA EN FORMA INDEPENDIENTE Y TRANSPARENTE. s.n. - Guayaquil. EC.: Fundación el Universo. ILDIS. diciembre 1999. - 89 p. - ilus.

DOLARIZACION Y DEUDA EXTERNA. Pazmiño, Patricio ed. - Quito. EC.: CDES. 2000. - 45 p.

DOLARIZACION: ILUSION Y REALIDADES. Moncada Sánchez, José. - Sangolquí. EC.: Instituto de Cultura y

Educación Popular Telmo Hidalgo. enero 2000. - 33 p. - tpls. tpls.

ECUADOR: LA HORA TRAGICA: LOS DIFERENTES ROSTROS DE LA CRISIS ACTUAL. Guzmán, Marco Antonio. - Quito. EC.: Corporación Editora Nacional. UASB. marzo 2000. - 228 p.

UN METODO PARA TOMAR DECISIONES EN POLITICA ECONOMICA. Benalcázar, René. - Quito. EC.: Universidad Central del Ecuador. junio 2000. - 20 p.

Salud

BOCIO Y EL CRETINISMO ENDEMIICO EN EL ECUADOR: HISTORIA DE UN PROYECTO. Muñoz, Eduardo. Canelos, Paco. - Quito. EC.: MSP. enero 2000. - 245 p. -ilus., diagrs., tpls.

EN LA RUTA DE LOS ANDES: MEDICOS, AGRONOMOS, EDUCADORES, FRENTE AL DESAFIO DE LA MALNUTRICION. Hardy, Yves. - Quito. EC.: Instituto Juan César García. 1995. - 160 p. - ilus., maps.

IMPACTO DE LA FLORICULTURA EN LOS CAMPESINOS DE CAYAMBE. Mena Pozo, Norma. - Quito. EC.: IEDECA. 1999. 108 p. ilus., tpls.

INFORME YANA CURI: IMPACTO DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN LA SALUD DE POBLACIONES RURALES DE LA AMAZONIA ECUATORIANA. s.n. - Coca. EC.: CICAME. Medicus Mundi Gipuzkoa. 2000. - 110 p. - ilus.,

SIFILIS: OTRA ENFERMEDAD QUE NOS LLEGO DE EUROPA: LA MEDICINA Y LA SIFILIS EN EL VIEJO MUNDO. Naranjo, Plutarco. - Quito. EC.: Corporación Editora Nacional. UASB. 1999. - 141 p. - ilus., tpls.

Viajes de estudios

EXPLORACIONES DE LAS REGIONES ECUATORIALES A TRAVES DEL NAPO Y DE LOS RIOS DE LA AMAZONIA. Osculati, Gaetano. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. mayo 2000. - 291 p. - ilus.

QUITO EN LOS OJOS DE LOS VIAJEROS: EL SIGLO DE LA ILUSTRACION. Romero, Ximena. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 2000. - 210 p. - ilus.

VIAJES POR LAS SELVAS DEL ECUADOR Y EXPLORACION DEL RIO PUTUMAYO. Simson, Alfred. - Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 1993. - 274 p. - maps.

INTERNACIONALES

Antropología social y cultural

NATIVE LEISURE CLASS: CONSUMPTION AND CULTURAL CREATIVITY IN THE ANDES. Colloredo-Mansfeld, Rudi. - Chicago. US.: University of Chicago Press. 1999. - 259 p. - ilus., diagrs.

Ciencias sociales

CIENCIAS SOCIALES. Lechner, Norbert, et al. Sonntag, H., et al. Albornoz, O., et al. - París. FR.: UNESCO. julio 1988. - 210 p.

DAILY FARE: ESSAYS FROM THE MULTICULTURAL EXPERIENCE. Aguerre Kathleen, ed. - Athens. US.: University of Georgia Press. 1993. - 233 p.

Derechos humanos

LIBRO BLANCO: SOBRE LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES Y SINDICALES EN EL PERU 1990-1999. Centro de Asesoría Laboral del Perú. Organización Regional Interamericana de Trabajadores. - Lima. PE.: ORIT. CEDAL. diciembre 1999. - 188 p. - ilus., diagrs., tbls.

Desastres naturales

ECONOMIC AND SOCIAL EFFECTS OF EL NIÑO IN ECUADOR 1997-1998. Vos, Rob. Velasco, Margarita. Labastida, Edgar de. - Washington. US.: BID. diciembre 1999. - 38 p. - tbls., maps.

Desarrollo agropecuario

ECONOMIA, ADMINISTRACION Y MERCADEO AGROPECUARIOS. Ospina, Julio, dir. - Bogotá. CO.: Terranova Editores. 1995. - IX; 304 p. - ilus., diagrs., tbls.

INGENIERIA Y AGROINDUSTRIA. Ospina, Julio, dir. - Bogotá. CO.: Terranova Editores. 1995. - X; 352 p. - ilus., diagrs., tbls.

INVERTIR LA MIRADA: ELEMENTOS DE UN NUEVO ENFOQUE PARA LA EXTENSION AGRICOLA. Zellweger, Tonino. Bustamante, Benjamín. Stürzinger, Ueli. - Tegucigalpa. HN.: INTERCOOPERATION. 1998. - 31 p. - diagrs.

PLANIFICACION AGRICOLA ANDINA: BASES PARA UN MANEJO CIBERNETICO DE SISTEMAS DE ANDENES. Earls, John. - Lima. PE.: Ediciones COFIDE. 1989. - 443 p. - ilus., diagrs., tbls.

PRODUCCION AGRICOLA. VOL. 1. Ospina, Julio, dir. - Bogotá. CO.: Terranova Editores. 1995. - VIII; 278 p. - ilus., diagrs., tbls.

PRODUCCION AGRICOLA. VOL.II. Ospina, Julio, dir. - Bogotá. CO.: Terranova Editores. 1995. - VI; pp. 280-552. - ilus., diagrs., tbls.

PRODUCCION PECUARIA. Ospina, Julio, dir. - Bogotá. CO.: Terranova Editores. 1995. - X; 386 p. - ilus., diagrs., tbls.

PROMOTING SUSTAINABLE AGRICULTURE IN THE SOUTHERN ANDES: A STUDY OF THE AGRICULTURAL DEVELOPMENT PROGRAMMES OF SEVEN ICCO COUNTERPARTS IN THE ANDES REGION OF SOUTHERN PERU AND NORTHERN BOLI-

VIA. Report, Main. - La Haya. HO.:
DGIS-DPO. 1994. - 161 p. - tbls.

Desarrollo económico

LIMITES DEL DESARROLLO: MODE-
LOS ROTOS Y MODELOS POR
CONSTRUIR EN AMERICA LATINA Y
AFRICA. Bretón, Víctor, comp. García,
Francisco, comp. Roca, Alberto, comp.
- Barcelona. ES.: Icaria Editorial. 1999.
- 433 p. - tbls.

Desarrollo rural

UNA EXPERIENCIA DE DESARRO-
LLO RURAL EN EL SUD DE BOLIVIA.
Healy, Kevin. - Cochabamba. BO.: Edi-
ciones El Buitre. junio 1983. - 431 p. -
tbls., maps.

Desarrollo social

SEEING LIKE A STATE: HOW CER-
TAIN SCHEMES TO IMPROVE THE
HUMAN CONDITIONS HAVE FAILED.
Scott, James C. - New York. US.: Yale
University Press. 1998. - 445 p. - ilus.

Economía

CRISIS AND THE POOR: SOCIALLY
RESPONSIBLE MACROECONO-
MICS. Lustig, Nora. - Washington. US.:
BID. febrero 2000. - 31 p. - tbls.

SECURING OUR FUTURE IN A GLO-
BAL ECONOMY. Ferranti, David de.
Perry, Guillermo. Gill, Indermit Was-
hington. US.: World Bank. junio 2000. -
133 p. - diagrs., tbls

UN DESAFIO PARA LA COMPETITIVI-
DAD EN LA ECONOMIA GLOBAL: CO-
DIGOS DE CONDUCTA Y NORMAS
SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL
EMPRESARIAL. Campana Zegarra,
David, comp. Mujica Petit, Javier,
comp. - Lima. PE.: CEDAL. diciembre
1999. - 108 p.

Educación

ANTEPROYECTO DEL MARCO TEO-
RICO DEL PROGRAMA DE EDUCA-
CION POPULAR. Comisión Evangélica
Latinoamericana de Educación Cristia-
na. - Lima. PE.: CELADEC. marzo
1977. - 11 p.

EDUCACION SEGUN EL BANCO
MUNDIAL: UN ANALISIS DE SUS
PROPUESTAS Y METODOS. Corag-
gio, José Luis. Torres, María Rosa. -
Madrid. ES.: Miño y Dávila Editores.
marzo 1999. - 172 p. - tbls.

Empleo

CRECIMIENTO, EMPLEO Y DESA-
RROLLO SOCIAL. Tolman, Victor.
Aparacio Valdez, Luis. Giglio, Gerard. -
Lima. PE.: Universidad del Pacífico.
mayo 1996. - 171 p. - diagrs., tbls.

EMPLEO Y DESARROLLO EN EL PE-
RU: EN PIURA, HUANCAYO, ARE-
QUIPA, LLO Y LIMA. Haya de La Torre,
Raúl, ed. - Lima. PE.: CEDAL. 1999.
122 p. ilus., diagrs., tbls.

REESTRUCTURACION PRODUCTIVA, MERCADO DE TRABAJO Y SINDICATOS EN AMERICA LATINA. Garza Toledo, Enrique de la, comp. - Buenos Aires. AR.: CLACSO. ASDI. agosto 2000. - 198 p. - diagrs., tbls.

Organizaciones no gubernamentales

GUIA DIMITRA: MUJERES RURALES Y DESARROLLO 2000: UN REPERTORIO DE ONGS DE INSTITUTOS DE INVESTIGACION Y CENTROS DE INFORMACION EUROPEOS. Najros, Eliane, coord. - Bruselas. BE.: FAO. 2000. - 704 p.

Participación de la mujer

MUJER EMPRESARIA DE LA MICROEMPRESA: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA. Guacaneme, Fresia Mercedes. Bogotá. CO.: Friedrich Ebert Stiftung. junio 1999. - 77 p. - diagrs., tbls.

Pobreza

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LA REDUCCION DE LA POBREZA. Lustig, Nora. Deutsch, Rutanne. - Washington. US.: BID. diciembre 1998. - 52 p. - diagrs., tbls.

COOPERACION EXTERNA, ONG Y DESARROLLO: AVANCES E IMPACTOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN DOS REGIONES DEL PERU: CUSCO Y CAJAMARCA. s.n. - Lima. PE.: Escuela para el Desarrollo. febrero 2000. - 468 p. - ilus., diagrs., tbls.

MEDIO AMBIENTE Y POBREZA EN EL PERU. Gonzáles de Olarte, Efraín. - Lima. PE.: IEP Ediciones. agosto 1997. - 106 p. - tbls., maps.

POVERTY AGENDA AND THE ILO ISSUES FOR RESEARCH AND ACTION. Rodgers, Gerry, ed. - Ginebra. CH.: International Institute for Labour Studies. 1995. - 202 p.

POVERTY AND POLICY IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Wodon, Quentin T. - Washington. US.: World Bank. 1991. - 138 p. - diagrs., tbls.

REDUCING POVERTY THROUGH LABOUR MARKET POLICIES. Figueiredo, José. Shaheed, Zafar. - Ginebra. CH.: International Institute for Labour Studies. 1995. - 202 p.

UTILIZACION DE FONDOS DE INVERSION SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: ESTRATEGIA SECTORIAL DEL BANCO. s.n. BID. - Washington. US.: BID. diciembre 1998. - 36 p. - tbls.

Política

POPULIST SEDUCTION IN LATIN AMERICA: THE ECUADORIAN EXPERIENCE. Torres, Carlos de la. - Ohio. US.: Ohio University. 2000. - 185 p.

Política económica

LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE ESTABILIZACION DE AJUSTE

DRASTICO. Velarde, Julio. Rodríguez, Martha. - Lima. PE.: Universidad del Pacífico. julio 1999. - 34 p.

POLITICA ECONOMICA Y GRUPOS DE BAJOS INGRESOS: UN ENFOQUE DE EQUILIBRIO GENERAL. Patrón B., Jorge Rizo. - Lima. PE.: Universidad del Pacífico. septiembre 1981. - 203 p. - tpls.

PROGRAMA ECONOMICO DE AGOSTO DE 1990: EVALUACION DEL PRIMER AÑO. Velarde, Julio. Rodríguez, Martha. - Lima. PE.: Universidad del Pacífico. julio 1999. - 41 p. - diagrs., tpls.

Política social

GENERO Y DESARROLLO, POLITICAS SOCIALES Y TEORIA SOCIAL: PLANTEAMIENTOS Y DEBATES. Béjar, Héctor, et al. Castañeda, Marisol, et al. Galdos, Susana, et al. - Lima. PE.: Escuela para el Desarrollo. marzo 2000. - 115 p. - tpls.

NUEVAS REGLAS DE JUEGO: TRANSFORMACIONES SOCIALES, CULTURALES Y POLITICAS EN LIMA. Grompane, Romeo. - Lima. PE.: IEP Ediciones. diciembre 1999. - 330 p.

POLITICA SOCIAL Y ECONOMIA DEL TRABAJO: ALTERNATIVAS A LA POLITICA NEOLIBERAL PARA LA CIUDAD. Coraggio, José Luis. - Madrid. ES.: Miño y Dávila Editores. Universidad Nacional de General Sarmiento. noviembre 1999. - 222 p.

Recursos naturales

VIDA Y RECURSOS NATURALES. Ospina, Julio, dir. - Bogotá. CO.: Terranova Editores. 1995. - XV; 298 p. - ilus., diagrs., tpls.

Violencia

CRIME IS NOT THE PROBLEM: LETHAL VIOLENCE IN AMERICA. Zimring, Franklin. Hawkins, Gordon. - New York. US.: Oxford University Press. 1997. - 272 p. - diagrs., tpls.

REVISTAS NACIONALES

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. n. 68; 69. - Quito. EC.: CIESPAL. diciembre 1999-marzo 2000. - ilus.

CRISTIANISMO Y SOCIEDAD. vol. 37. n. 140-141; n. 142. - Guayaquil. EC.: Tierra Nueva. 1999.

CUESTIONES ECONOMICAS. n. 18. - Quito. EC.: Banco Central del Ecuador. diciembre 1991. - diagrs., tpls.

ECONOMIA Y POLITICA. vol. 2. n. 6. - Cuenca. EC.: Universidad de Cuenca. marzo 2000.

FE Y JUSTICIA: EL PENSAMIENTO CRISTIANO EN DIALOGO CON LA SOCIEDAD Y LA CULTURA. Deuda, los pobres y la misión de la Compañía de Jesús. n. 6. - Quito. EC.: Fundación Mariana de Jesús. Compañía de Jesús. julio 2000. - 238 p.

GESTION: ECONOMIA Y SOCIEDAD. n. 70; 71; 72; 73; 74; 75. - Quito. EC.: Multiplica. abril-septiembre 2000. - 66 p. - diagrs., ilus., tpls.

ICONOS. 20 años de búsquedas. n. 9. - Quito. EC.: FLACSO. abril 2000. - 134 p. - ilus., tpls.

MEMORIA. n. 7. - Quito. EC.: MARKA. 1999. - ilus.

PROCESOS: REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA. n. 14. - Quito. EC.: Corporación Editora Nacional. TEHIS. julio 1999. - tpls.

INTERNACIONALES

AGORA: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. Visiones del feminismo y política de igualdad. n. 4. - Valencia. ES.: CEPS. 2000. - 300 p. - tpls.

ALPHA OMEGA: REVISTA DI FILOSOFIA E TEOLOGIA. vol. 3. n. 1. - Roma. IT.: Ateneo Pontificio Regina Apostolorum. enero-abril 2000.

ALTERNATIVES SUD. Comment se construit la pauvreté? vol. 6. n. 4. - Louvain. BE.: CETRI. 1999. - 238 p. - tpls.

AMERICA LATINA HOY: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. Colombia: conflicto social y violencia política. n. 23. - Salamanca. ES.: Universidad de Salamanca. Universidad Complutense. diciembre 1999. - 115 p. - diagrs., ilus., tpls.

AMERICA LATINA HOY: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. Democracia, participación y descentralización local: experiencias exitosas. n. 24. - Salamanca. ES.: Universidad de Salamanca. Universidad Complutense. abril 2000. - 109 p. - ilus., tpls.

ANALISIS POLITICO. n. 39. - Bogotá. CO.: UN. IEP. Enero-abril 2000. - ilus.

BULLETIN OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION: THE INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC HEALTH. vol. 78. n. 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9. - Ginebra. CH.: OMS. 2000. - diagrs., tpls.

BULLETIN. Hier et aujourd'hui ou le sens de l'objet. n. 63. - Ginebra. CH.: Société Suisse des Américanistes. 1999. - 167 p. - ilus., diagrs., maps,

CUADERNOS DE DESARROLLO RURAL. n. 43. - Bogotá. CO.: Pontificia Universidad Javeriana. julio 1999. - ilus.

CUADERNOS DE NUESTRA AMERICA. vol. 13. n. 25. - La Habana. CU.: CEA. enero-junio 2000. - tpls.

DEBATE AGRARIO: ANALISIS Y ALTERNATIVAS. n. 31. - Lima. PE.: CEPES. agosto 2000. - tpls.

ECCLESIA: REVISTA DE CULTURA CATOLICA. vol. 13. n. 3; 4. vol. 14. n. 1. - Roma. IT.: Universidad del Mayab. julio 1999-marzo 2000.

EDUCACION DE ADULTOS Y DESARROLLO. n. 53; 54. - Bonn. DE.: IIZ/DVV. 1999-2000. - ilustr., tbs.

ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Mediterráneo y América Latina. vol. 11. n. 1. - Tel Aviv. IL.: Universidad de Tel Aviv. enero-junio 2000. - 148 p. - tbs.

ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. vol. 18. n. 52; 53. - México. MX.: El Colegio de México. Enero-agosto 2000. - diagrs. tbs.

EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH. Violence and choice in development. vol. 11. n. 2. - Londres. GB.: Frank Cass. diciembre 1999. - 280 p.

FRONESIS: REVISTA DE FILOSOFIA JURIDICA, SOCIAL Y POLITICA. vol. 6. n. 3; vol. 7. n. 1. - Maracaibo. VE.: Universidad del Zulia. diciembre 1999-abril 2000.

IDEA: REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. vol. 14. n. 30. - Buenos Aires. AR.: Editorial Universitaria. febrero 2000. - diagrs., tbs.

INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT. INTERNATIONAL POLITICS AND SOCIETY. n. 1; 2; 3. - Bonn. DD.: Friedrich Ebert Foundation. 2000.

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. vol. 35. n. 1; 2. - Albuquerque. US.: University of New Mexico. 2000. - tbs.

LINKS INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIALIST RENEWAL. Internationalism in the new century. n. 15. - Chipendale. AU.: New Course Publications. Mayo-agosto 2000. - 127 p. - ilustr.

MANEJO INTEGRADO DE PLAGAS. n. 55; 56. - Turrialba. CR.: CATIE. marzo-junio 2000. - ilustr., diagrs., tbs.

MIGRACIONES. n. 7. - Madrid. ES.: Universidad Pontificia Comillas. junio 2000.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? n. 168. - Caracas. VE.: Nueva Sociedad. julio-agosto 2000. - 175 p. - ilustr.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Inseguridad, violencia y miedo en América Latina. n. 167. - Caracas. VE.: Nueva Sociedad. mayo-junio 2000. - 167 p. - ilustr.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Procesos y transiciones en el cambio de siglo. n. 166. - Caracas. VE.: Nueva Sociedad. marzo-abril 2000. - 157 p. - ilustr.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Sindicalismo entre la exclusión y la reconversión. n. 169. - Caracas. VE.: Nueva Sociedad. septiembre-octubre 2000. - 182 p. - ilustr., tbs.

OTRO DERECHO: SOCIOLOGIA JURIDICA Y CIENCIAS POLITICAS. Derechos humanos a los 50 años de la declaración. n. 23. - Bogotá. CO.: ILSA. 1999. - 133 p. - tpls.

OTRO DERECHO: SOCIOLOGIA JURIDICA Y CIENCIAS POLITICAS. Mano visible del mercado: derecho y economía. n. 24. - Bogotá. CO.: ILSA. agosto 2000. - 171 p. - tpls.

PAPEL POLITICO. n. 9-10. - Bogotá. CO.: Pontificia Universidad Javeriana. noviembre 1999. - tpls.

PERFILES LATINOAMERICANOS. Ciudadanía y representación. vol. 8. n. 15. - México. MX.: FLACSO. diciembre 1999. - 183 p. - tpls.

PRETEXTOS. n. 2; 3-4; 5; 6; 7; 8; 9; 10. - Lima. PE.: DESCO. febrero 1991-septiembre 1997. - ilus., tpls.

PROCEEDINGS OF THE WORLD BANK. Annual world bank conference on development in Latin America and Caribbean 1998. Decentralization and accountability of the public sector. - Washington. US.: World Bank. 2000. - 434 p. - diagrs., tpls.

QUEHACER. El día de la independencia. n. 124. - Lima. PE.: DESCO. mayo-junio 2000. - 112 p. - ilus.

QUEHACER. Inteligencia oculta. n. 125. - Lima. PE.: DESCO. julio-agosto 2000. - 112 p. - ilus.

RCS: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. vol. 5. n. 2; n. 3. vol. 6. n. 1; n. 2. - Maracaibo. VE.: Universidad de Zulia. agosto 1999-agosto 2000. - diagrs., tpls.

REVISTA DE FILOSOFIA. n. 34. - Maracaibo. VE.: Universidad de Zulia. enero-abril 2000.

REVISTA DE LA CEPAL. n. 70; n. 71. - Santiago. CL.: NU. CEPAL. abril-agosto 2000. - diagrs., tpls.

REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE. EUROPEAN REVIEW OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN STUDIES. n. 67. - Amsterdam. HO.: CEDLA. diciembre 1999. - tpls.

REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE. EUROPEAN REVIEW OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN STUDIES. n. 68. - Amsterdam. HO.: CEDLA. abril 2000.

REVISTA INTERAMERICANA DE BIBLIOGRAFIA. vol. 45. n. 1-2; n. 3; n. 4. - Washington. US.: OEA. 1995.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Descentralización y política educativa. vol. 35. n. 103. - Asunción. PY.: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. septiembre-diciembre 1998. - 168 p. - tpls.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Educación y exclusión social. vol.

36. n. 105. - Asunción. PY.: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. mayo-agosto 1999. - 246 p. - diagrs., tbls.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Viejos y nuevos actores y la cuestión del desarrollo. vol. 36. n. 104. - Asunción. PY.: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. enero-abril 1999. - 191 p. - diagrs., tbls., maps.

REVISTA VENEZOLANA DE GERENCIA. vol. 5. n. 10; n. 11. - Maracaibo. VE.: Universidad de Zulia. abril-agosto 2000. - tbls.

SANTIAGO. n. 83; 84-85; 86; 90. - Santiago de Cuba. CU.: Universidad de Oriente. enero-abril 1998-2000.

SINTESIS: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS. Empresa en América Latina. n. 29-30. - Madrid. ES.: Asociación Editorial Síntesis. enero-diciembre 1998. - 449 p. - ilus., diagrs., tbls.

SINTESIS: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS. Nuevo multilateralismo y las políticas

exteriores de América Latina. n. 31-32. - Madrid. ES.: Asociación Editorial Síntesis. enero-diciembre 1999. - 414 p. - diagrs., tbls.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. n. 86; n. 87. - Lima. PE.: CEDEP. diciembre 1999-mayo 2000. - ilus.

TINKAZOS: REVISTA BOLIVIANA DE CIENCIAS SOCIALES. vol. 3. n. 6; n. 7. - La Paz. BO.: PIEB. mayo-diciembre 2000. - ilus., tbls.

WORKING PAPER SERIES. Proceso de paz en Colombia y la política exterior de los Estados Unidos. n. 247. - Washington. US.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. junio 2000. - 94 p.

WORLD BANK ECONOMIC REVIEW. vol. 14. n. 1. - Washington. US.: World Bank. enero 2000. - diagrs., tbls.

WORLD BANK RESEARCH OBSERVER. vol. 15. n. 1. - Washington. US.: World Bank. febrero 2000. - diagrs., tbls.

DEBATE AGRARIO

CLASE, GENERO E IDENTIDAD: LA UNITED FRUIT COMPANY, "HACIENDA TENGUEL", Y LA REESTRUCTURACION DE LA INDUSTRIA DEL BANANO

Steve Striffler

Trabajé para la United Fruit en los años 50. (El trabajo de plantación) era duro. Estábamos agotados y los capataces te hacían trabajar. Los trabajadores no bromeaban como lo hacen hoy en día. Ahora es como una fiesta en algunas plantaciones. Hasta contratan a mujeres (risas). En la época de (la United Fruit) no habían mujeres. Ninguna. El trabajo era muy duro. Comenzábamos a trabajar en la obscuridad y nos íbamos después del atardecer. Pero nos pagaban bien. La compañía cuidaba de nosotros.

Trabajador antiguo de la plantación de United Fruit.

A través de un análisis histórico y etnográfico de Tenguel, una zona productora de banano en la costa sur del Ecuador*, este trabajo examina la naturaleza cambiante de la lucha popular, la formación de identidades de clase y género, y la reestructuración global de la industria bananera así como las complejas relaciones existentes entre éstas. Durante los años 40 y 50, el panoramá geo-político

estaba dominado por la Hacienda Tenguel, una plantación inmensa cuya dueña y administradora era la United Fruit Company, la productora y exportadora más grande de banano en el mundo. En 1962, este sistema de producción terminó abruptamente cuando los trabajadores invadieron la propiedad y forzaron a la multinacional a abandonar la costa sur del Ecuador. Hoy en día, después de algunas déca-

* Algunas partes de este artículo fueron publicados en Inglés en: "Wedded to Work: Class Struggles and Gendered Identities in the Restructuring of the Ecuadorian Banana Industry", *Identities*, 6 (1)". La investigación y la elaboración de este artículo fue auspiciado por la Fundación Fullbright, la Fundación Antropológica Wenner-Gren, la Fundación Harry Frank Guggenheim, la New School for Social Research, y el Programa de Estudios Agrarios (Program in Agrarian Studies) de la Universidad de Yale. Agradezco a Kristy Bright, Eliza Darling, Nina Gilick Schiller, Caitrin Lynch, Louis Mazzari, David Nugent, William Roseberry, y al New York Political Economy Working Group.

das de reforma agraria, conflicto y reestructuración, compañías como la United Fruit ya no poseen tierras o producen bananas en el Ecuador, prefiriendo más bien transferir los riesgos asociados con la producción directa, a una clase de capitalistas bajo contrato quienes emplean, a su vez, a una fuerza laboral en gran medida desorganizada y mal pagada.

A pesar de que este tipo de reestructuración - caracterizada en términos generales por el incremento de la contratación de cultivos y el retiro de corporaciones multinacionales de la producción directa - se ha dado a nivel mundial, pocos estudios han examinado el proceso histórica, política y etnográficamente. En este trabajo, que sí toma en cuenta estas perspectivas, se definen tres argumentos. Primero, que la lucha de los trabajadores de la plantación y sus familias en lugares como Tenguel fueron importantes por algunas razones. Colectivamente, dieron forma a la industria bananera a un nivel global, obligando a las corporaciones multinacionales a dejar la producción directa y más bien a contratar. A pesar de que los trabajadores no han tenido realmente éxito en sus demandas por mejores salarios y mejoras en los beneficios, sus luchas "fallidas" han alterado el camino mismo que el capitalismo ha tomado en las regiones productoras de banano.

Segundo, así como la lucha y el conflicto se han situado en el centro mismo de la transformación capitalista

al interior de la industria, el género ha sido central para la formación de la lucha y las identidades de la clase trabajadora durante todo este largo proceso de reestructuración. Durante el período en el que la United Fruit era dueña y administradora la Hacienda Tenguel (1934-62), la compañía implementó un sistema paternalista en la administración de la plantación que se asemejaba de una manera inquietante a aquel impulsado por el mismo Henry Ford. El intento de la compañía de controlar la clase trabajadora de Tenguel tenía sus raíces en el apoyo y manipulación de las instituciones y prácticas determinadas por el género. Este apoyo se manifestaba no solo en la forma de salarios altos y beneficios relacionados con el trabajo -cuya combinación sirvió para mantener familias de clase trabajadora estables, basadas en el trabajador (lo masculino) de la plantación y la ama de casa (lo femenino)- sino también a través de clubes sociales, equipos deportivos, y otras prácticas que extendían la influencia de la compañía a la vida diaria y la cultura de la comunidad de la plantación. Irónicamente, este sistema finalmente fracasó. Una vez que la United Fruit fue obligada a despedir a los trabajadores fuerza laboral debido a la devastación causada por enfermedades del banano, la comunidad entera se unió protegiendo ferozmente las mismas categorías de relaciones determinadas por el género, de derechos e identidades que la compañía había manipulado para producir una fuerza laboral dócil. En contraste, el sistema actual de contratación de cultivos ha hecho

imposible el ser trabajador en un sentido más subjetivo y político. ¿Qué significa, tanto para hombres y mujeres, ser un "trabajador" bajo el sistema de contratación de cultivos?

Finalmente, este trabajo argumenta que el estado, en su presencia ausente, ha jugado un rol decisivo en el mantenimiento y transformación de las formas de la lucha de clases, la identidad, y los roles de género y producción. El estado ecuatoriano dio poca asistencia a la United Fruit para el desarrollo de la región, reclutando trabajadores o controlando la fuerza laboral durante los años 40 y 50. Esta "ausencia" dio a la United Fruit una libertad considerable, permitiendo a la compañía actuar como policía y como el poder legal de la zona en una base cotidiana. Al mismo tiempo, debido a que la United Fruit era una compañía extranjera y por lo tanto se encontraba bajo el continuo escrutinio de los sectores nacionalistas-populistas al interior del estado y de los medios, no podía reprimir a los trabajadores impunemente. Tampoco estaba el estado dispuesto a hacer el trabajo sucio de la United Fruit. No solamente era la presencia física del estado ecuatoriano en la zona relativamente limitada, sino que se mostraba reticente a ayudar a una compañía extranjera imponer disciplina sobre obreros ecuatorianos. Al finalizar los años 50, entonces, la United Fruit Company se encontraba muy a sus anchas cuando se enfrentó a uno de los sindicatos de trabajadores con más militancia en el país -un sindicato que la

compañía había sido responsable de crear. En estos días, el panorama es muy diferente. Siguiendo algunas décadas de reforma agraria y una considerable intervención estatal, el estado neo-liberal tiene, una vez más, una presencia inconspicua pero decisiva en las plantaciones de banano. En un marcado contraste con el pasado, sin embargo, el estado se ubica sin ambigüedades, de lado de los productores locales, haciendo casi imposible que los sindicatos, o siquiera los trabajadores, existan.

La primera sección de este trabajo muestra que la Hacienda Tenguel de la United Fruit no era de ninguna manera un caso aislado. En los años 50, los problemas con las enfermedades del banano, los gobiernos nacionales y los trabajadores empujaban a las corporaciones nacionales fuera de la producción directa en toda América Latina. La segunda parte explora este proceso al nivel local de Tenguel, poniendo particular atención a las formas de disciplina, identidad, organización, y resistencia que constituían el régimen de producción de la United Fruit. Se condujeron entrevistas con las familias de trabajadores, capataces, líderes laborales y administradores durante mi estadía de dos años en Tenguel (1994-1997), las mismas que muestran un panorama complejo de la "época de la compañía". A pesar de que fue difícil discernir a través de narraciones contradictorias, estos relatos, particularmente aquellos respecto a la invasión de 1962, se complementan con reportes de periódicos

cos que nos dan una buena idea de como una fuerza laboral relativamente dócil se transformó en una clase militante de invasores de tierra. Después de una breve sección sobre el período de la reforma agraria (1965-80), la última parte de este trabajo enfoca el sistema actual de contratación de cultivos.

Una fruta global

Desde 1900 hasta 1960, la producción de banano ocurrió en, o por lo menos revolió alrededor de, plantaciones que eran de propiedad extranjera. Las corporaciones multinacionales como la United Fruit Company y la Standard Fruit Company compraron grandes extensiones de tierra, contrataron miles de trabajadores asalariados y comenzaron la producción agro-industrial de banano en lugares como Panamá, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Colombia y Ecuador. En los años 60, sin embargo, las corporaciones líderes se retiraron de la producción directa e implementaron un sistema de contrato de cultivos que desde entonces ha reestructurado los contextos geo-políticos de las regiones productoras de banano en toda América Latina (Larrea, 1987; Bourgois 1989; FLACSO, 1987; Botero and Sierra 1981; López, 1986; Slutksy and Alonso, 1980; Moberg, 1997; Grossman, 1998; Striffler, 1998). ¿Cómo nos explicamos la proliferación de la contratación de cultivos en la segunda mitad del siglo XX?

En el caso de la industria del banano, las actividades políticas de los tra-

bajadores y campesinos, junto con las enfermedades del banano y los gobiernos latinoamericanos, definitivamente han dado forma al movimiento de capital y la transformación de los regímenes productivos. En las primeras décadas de la industria, desde alrededor de 1900 hasta 1930, la United Fruit expandió su producción en múltiples lugares y contrató el trabajo con productores locales para rebajar los riesgos asociados con las enfermedades y con el incremento de la organización de la fuerza laboral. Al expandir su producción por toda América Latina, la United Fruit contaba con una considerable flexibilidad a la hora de manejar problemas laborales en cualquiera de sus plantaciones. Confiada en que las exportaciones de banano continuarían fluyendo de múltiples fuentes, la United Fruit podía aguantar alguna huelga aislada, reprimir a los trabajadores o simplemente abandonar la producción en sitios particulares. El problema, sin embargo, fue que para los años 30, y ciertamente para los 40 y 50, no solamente las enfermedades del banano se habían vuelto cada vez más intensas en casi todos los lugares tradicionales de producción de la compañía, sino que serios problemas laborales podían encontrarse en todos los países donde la compañía operaba. En resumen, se estaba volviendo extremadamente difícil reproducir un sistema de producción basado en las plantaciones que eran propiedad de las corporaciones y administradas por las mismas.

Era en este contexto que la United Fruit ingresó al Ecuador (1934) y comenzó la producción y exportación de banano a gran escala durante los años 40 y 50. Cuando la compañía comenzó primero la exploración de lugares de producción a finales de los años 20, el Ecuador parecía ideal. No solamente eran las organizaciones laborales relativamente subdesarrolladas, sino que la producción del cacao había colapsado, dejando grandes cantidades de tierra y de trabajadores disponibles en la región de la costa (Chiriboga 1980; Crawford de Roberts 1980; Guerrero 1980). Ya que el Ecuador nunca había producido banano a una gran escala, la enfermedad de Panamá estaba ausente y los trabajadores no tenían experiencia de relacionarse con compañías bananeras extranjeras. Más aún, el colapso del cacao, el principal producto de exportación del país durante las primeras décadas del siglo, significaba que tanto las élites como el estado estaban buscando una alternativa de exportación.

La dificultad, sin embargo, era que la expansión y rápido colapso del boom del cacao desencadenó un número de fuerzas que definitivamente alterarían el contexto político del Ecuador para mediados de 1930 (Cueva 1982; de la Torre 1993). En el mismo año que la United Fruit compró la Hacienda Tenguel y comenzó las exportaciones (1934), Velasco Ibarra fue electo presidente del Ecuador, en la primera de las cinco elecciones de las que salió victorioso, en una oleada de actividad políti-

ca popular. Su retórica, campaña y elección anunciaron y estimularon una política populista de masas que presentó el primer reto serio a la élite tradicional del Ecuador. Las organizaciones populares se formaron a un ritmo sin precedentes durante los años 30 a medida que la subida de Velasco al poder y la crisis generalizada de autoridad abrió espacios claves (de la Torre 1993; Cueva 1982).

Como lo demuestra la correspondencia de la compañía, los representantes de la United Fruit en el Ecuador no eran de ninguna manera indiferentes a la naturaleza cada vez más hostil del clima político del Ecuador. La compañía, cuya reputación era conocida en toda América Latina para los años 30, se encontró bajo el continuo escrutinio de sectores al interior de la prensa y el gobierno ecuatoriano. La United Fruit trató de mantener una imagen pública positiva en una variedad de formas, ninguna de las cuales era más importante que el mismo sistema altamente paternalista de administración de la plantación y el control de los trabajadores utilizado en Tenguel. En muchos aspectos, el sistema Fordista de administración y disciplina que será delineado más tarde - incluyendo salarios altos, beneficios excepcionales, y un paternalismo considerable - era un producto directo de tres factores: 1) la economía ecuatoriana, en la que los bajos costos permitían a la compañía ofrecer una gama de beneficios a sus trabajadores; 2) el contexto político ecuatoriano, en el que las fuerzas nacionalistas-

populistas mantenían los excesos más escandalosos de la compañía bajo control; y 3) la historia de la producción de banano en América Central, en la que se suscitaban cada vez más problemas con los trabajadores, llevó a la compañía a adoptar un acercamiento más conciliatorio en el Ecuador. En resumen, la United Fruit Company pagaba sueldos altos para asegurar una fuerza laboral políticamente dócil para mantener buenas relaciones con el estado ecuatoriano - una estrategia que funcionó por casi dos décadas.

Control de la fuerza laboral y resistencia de los trabajadores en Tenguel, 1930-65

La Hacienda Tenguel, situada aproximadamente a 100 Km al sur de Guayaquil, en la larga franja de llanura fértil costanera que se extiende a lo largo de la costa sur, comenzó a producir banano después de que los mercados globales se abrieron al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Enfrentada con crecientes problemas en América Central y Colombia, la United Fruit compró Tenguel en 1934 y se trasladó al Ecuador. A principios de los años 50, a medida que la demanda de banano crecía y el Ecuador se convirtió en el mayor proveedor, la Hacienda Tenguel era el centro de las operaciones ecuatorianas de la United Fruit, empleando a miles de trabajadores y produciendo más del cinco por ciento del total de las exportaciones de banano del país (Sylva 1987).

Durante sus primeros años en Tenguel, la United Fruit fue incapaz de asegurar una fuerza laboral estable, disciplinada y entrenada. Como los documentos de la compañía y las entrevistas con los trabajadores lo demuestran, el estado ecuatoriano había establecido escasamente una presencia física en la región y no se podía contar con que construyera caminos o sistemas de comunicación, mucho menos que distribuya, discipline y controle el movimiento de trabajadores. Los primeros emigrantes de la costa y de la sierra sur hacia la zona, la mayoría de los cuales eran pobres y mestizos, eran frecuentemente seducidos para el trabajo de la plantación por agentes de la compañía y partían rápidamente al enfrentarse con la dura realidad de la zona.

A pesar de esto, una vez que la United Fruit instaló su infraestructura básica a finales de los 40, el área se convirtió en una fuente atractiva de empleo. Alicientes para permanecer en la zona iban desde una paga alta, condiciones de vivienda excelentes, y comida barata hasta la organización de equipos deportivos patrocinados por la compañía y clubes sociales. Al recibir poca asistencia disciplinaria del estado, la United Fruit utilizaba tales prácticas e instituciones para poder atraer y estabilizar a lo que en los primeros años de desarrollo de la hacienda, había sido una fuerza laboral bastante transitoria. Un sistema así, incluía beneficios de los que nunca se había oído en el Ecuador rural durante ese pe-

ríodo, también servía para calmar la oposición de parte del estado populista y la prensa nacional.

Desde el comienzo, la United Fruit equiparaba una fuerza laboral estable con una fuerza laboral casada. La compañía no solamente quería atraer a hombres, sino generalmente hombres jóvenes, generalmente entre los 20 y 25 años, quienes traerían a sus familias y residirían en la zona permanentemente. A principios de los años 50, la Hacienda Tenguel se había ya establecido y aproximadamente dos mil trabajadores casados estaban viviendo en casas que eran propiedad de la compañía. Un antiguo administrador explicó la política de la compañía de la siguiente manera:

Siempre se prefería los hombres casados. Algunos hombres podían venir solos y se ubicaban en habitaciones individuales. Pero esto era con la idea de que su familia viniera pronto y que se cambiara a la vivienda para familias. (Después de que la hacienda se estableciera) los únicos trabajadores solteros que se contrataban eran los hijos de los trabajadores. Se pensaba que la comunidad sería más fácil de manejar si se componía de familias en lugar de hombres solteros (M.G. 1/3/96).

La fuerza laboral de la plantación era exclusivamente masculina; incluso las tiendas de la compañía y los comedores eran administrados por hombres. A las mujeres, sin embargo, no parecía

importarles la falta de oportunidades de empleo. Como una de ellas explica:

No habían empleos para mujeres. Pero teníamos suficiente dinero y un buen hogar. No había necesidad de que las mujeres trabajen. Mi esposo estaba ganando más dinero de lo que nunca había ganado y el trabajo era consistente. Y teníamos hijos. Yo tenía que ir a la tienda de la compañía y mantener la casa limpia. Y nosotras (las mujeres) estábamos involucradas en las escuelas, las iglesias, y la comunidad (T.R., 6/96).

Para la mayoría, el ideal de la clase media de una familia modelo, basado en el hombre que mantiene el hogar y la mujer ama de casa, era inalcanzable antes de llegar a Tenguel. Una vez en Tenguel, sin embargo, las mujeres ya no "necesitaban" trabajar y la dependencia económica de los hombres aumentó.

Al mismo tiempo, las mujeres claramente se beneficiaron de los altos sueldos y los beneficios recibidos por sus parientes hombres. Comían mejor, vivían en casas bien mantenidas y pagaban menos por los bienes básicos. Además, debido a que la compañía consideraba la familia nuclear como la clave para su empresa productiva -como una manera de asegurar y reproducir una fuerza de trabajo permanente las demandas de las mujeres sobre los sueldos de los esposos, sus hogares y los beneficios se fortalecían. Los sala-

rios relativamente altos obtenidos por los hombres en las plantaciones se afirmaban en la exclusión de las mujeres del mercado laboral y la suposición de que los esposos mantendrían a sus familias. Era un sueldo familiar en todo el sentido de la palabra. Los hombres no podían obtener una casa sin una esposa y una familia. Debido a los significados prevalecientes del "trabajo de mujeres" y de la masculinidad/feminidad, los hombres "necesitaban" una mujer para poder adquirir comida de la tienda de la compañía, cuidado para los hijos, y lavado de ropa. Debido a que las mujeres, como amas de casa, eran esenciales para los trabajos, altos sueldos y beneficios recibidos por sus maridos y, debido a que la compañía apoyaba activamente la familia nuclear, las mujeres podían hacer serias demandas sobre los sueldos y beneficios. Si un trabajador no mantenía a su familia, podía enfrentarse a la posibilidad de perder su trabajo o su casa; si abusaba de su mujer y sus hijos, era visitado por la policía de la compañía, el sacerdote de la compañía o la administración.

A pesar de que algunos métodos de control de la compañía, tales como la fuerza policial, las limitaciones en el movimiento de mujeres solteras y la regulación de fiestas, eran claramente represivas, la mayoría eran de naturaleza paternalista y creaban activamente la imagen de la compañía como un padre benévolo. Como parte de los amplios esfuerzos para crear una comunidad permanente, la United Fruit apoyaba una variedad de servicios y beneficios,

incluyendo escuelas, teatros, clubes y equipos deportivos. Como un trabajador recuerda:

La compañía patrocinaba todos los equipos de fútbol. Ellos proveían los uniformes, las pelotas y el equipo necesario. La compañía también financiaba los clubes sociales. Los capataces tenían sus edificios y muebles. Pero los diferentes grupos de trabajadores también tenían sus clubes sociales. Los clubes ayudaban a la comunidad o a las escuelas. Y por supuesto ellos tenían fiestas (F.A., 10/7/96).

Con prácticas como los equipos deportivos y los clubes sociales, la compañía se involucraba más allá del trabajo y las áreas relacionadas con la subsistencia, en espacios de tipo más cultural y de organización de la comunidad durante las cuales los trabajadores, y sus familias en menor grado, hacían ejercicio, tomaban y socializaban. Al ofrecer la base material a través de las que estos eventos tradicionales tenían lugar (los uniformes, las canchas, etc.), la compañía estaba enviando un mensaje sutil pero claro: nosotros controlamos no solo su fuente de trabajo, su subsistencia básica, sino que les ofrecemos directamente los medios a través de los cuales Uds. pueden interactuar durante eventos especiales como las fiestas y los eventos deportivos. Nosotros somos la fuente de todo.

En lo que parece haber sido un intento bastante llamativo para mantener su fuerza de trabajo dividida política-

mente, la United Fruit creó clubes separados para los trabajadores de las líneas, los administradores, los capataces y los diferentes grupos de trabajadores del campo. Los miembros de los diferentes clubes no solamente trabajaban, iban de fiesta, y se ejercitaban juntos, sino que establecían vínculos afectivos duraderos. Pocos trabajadores dejaron de notar la importancia de los clubes en la vida cotidiana. Como uno de ellos recuerda:

Todo se hacía a través de los clubes. Las fiestas, las elecciones de las reinas, los eventos para ayudar a la comunidad, hasta las clases se hacían a través de los clubes. Los clubes recibían dinero de la compañía. Y la gente de los clubes generalmente jugaba en el mismo equipo de fútbol. Esto es porque hacíamos el mismo tipo de trabajo. Los carpinteros tenían sus propios clubes. Los administradores. Era como una pequeña comunidad. Se casaban dentro del mismo club ... (J.T. 3/96).

Tales prácticas, patrocinadas como lo eran por la United Fruit, parecían servir dos propósitos más bien contradictorios. Por un lado, permitían a la United Fruit crear y mantener una jerarquía. Aun cuando mejoraban las condiciones de vida de los trabajadores, los clubes sociales y otros servicios mantenían divisiones, minaban otras formas de organización política, estabilizaba la fuerza laboral y permitía a la compañía extender su esfera de control a la vida diaria de los trabajadores. Eran formas creativas de control labo-

ral en una situación en la que - en ausencia de una presencia estatal continua - la compañía tenía que inducir no forzar a los trabajadores a permanecer en la hacienda.

Por otro lado, los clubes sociales también ofrecían el contexto en el que nuevos migrantes podían desarrollar lazos de amistad y dependencia. Como creaciones socio-culturales los clubes, como la familia nuclear, eran simultáneamente una fuente de control de la compañía y de autonomía del trabajador. Los clubes, independientemente de su forma -como creaciones de la compañía, organizaciones de los trabajadores o (más tarde) cooperativas estatales- eran simultáneamente una fuente de resistencia del trabajador y el marco en el que los trabajadores eran incorporados y controlados por el estado y el capital. El que las organizaciones resistieron y fueron efectivas tanto como fuentes de resistencia como de opresión se debe en gran parte al hecho de que los clubes sociales eran los escenarios en el que los trabajadores construían vínculos culturales, políticos y económicos en la esfera de la vida cotidiana.

La forma más insidiosa de control laboral, sin embargo, era el sindicato de trabajadores pro-administración creado por la United Fruit a mediados de los años 40. Esta práctica, común a las plantaciones de la United Fruit en América Central (Bourgeois 1989; Moberg 1977), era un esfuerzo prioritario de parte de la compañía de debilitar los

intentos de los trabajadores o de grupos de afuera de formar sindicatos laborales independientes y anti-administración. Como los documentos de la compañía demuestran, los administradores de la United Fruit se preocupaban con la expansión del comunismo, de las organizaciones populares y de lo impredecible de los gobiernos ecuatorianos durante este período. Consecuentemente, no solo organizaron un sindicato laboral en Tenguel durante la segunda administración de Velasco (1944-47), sino que crearon dos facciones de trabajadores que competían por su control. Como un ex-trabajador describió:

Habían dos grupos de trabajadores que se peleaban por el control del sindicato. Aparecían antagonistas el uno con el otro, pero los dos eran en realidad pro-compañía. La competencia era una ficción. Ambas eran manejadas por la compañía. En realidad era Macini quien se encontraba en control del sindicato. El dirigía los dos grupos (A.N., 3/96).

Si es que Juan Macini, el líder sindical, estaba de lado de la compañía desde el principio, o fue seducido más tarde, es de alguna manera sin importancia. El mismo Macini y el aura de enfrentamiento que creó dio más credibilidad a la unión, pero también hizo imposible crear una organización de trabajadores más auténtica. De acuerdo a un antiguo trabajador,

Macini comenzaba a vociferar como un loco en contra de la compañía. Otros se paraban y se le unían realmente agitando a los trabajadores. Denunciaban los abusos o hacían demandas. Luego después de un día o dos anunciaba que la compañía había accedido a sus demandas. La compañía nunca accedía a todas. Esto hacía que todo pareciera más genuino. Era solo después que nos dimos cuenta de que Macini era un traidor. Imagínese, estaba trabajando para la compañía. (V.M., 8/95).

Una vez que la relación ilícita de Macini con la United Fruit fue evidente, era solo cuestión de tiempo antes de que los trabajadores se dieran cuenta de que el sindicato mismo era una herramienta creada por la compañía. Esta realización, y la subsecuente transformación del sindicato en una auténtica organización de trabajadores estaban íntimamente conectadas a la propagación de la enfermedad de Panamá y el deterioro de la hacienda a finales de los años 50. La enfermedad de Panamá destruyó la mayor parte de los árboles de banano de la Hacienda Tenguel para 1960 y conflictos con los campesinos del área vecina hizo imposible que la United Fruit expandiera su producción hacia nuevas áreas (Striffler 1998). Consecuentemente, se cortaron los servicios y regulaciones que antes nunca se habían tomado en cuenta eran de pronto causa para el despido.

La pérdida de trabajo, la reducción de salarios, los cortes de electricidad y la desaparición del almacén de la compañía eran amenazas a una forma de vida que mantenía el trabajo, la familia y la comunidad. Como las entrevistas con los antiguos trabajadores dejaban en claro, la masculinidad se basaba en las percepciones que los hombres tenían de sí mismos como los encargados de mantener a la familia involucrados en una ocupación esencialmente masculina. A medida que la hacienda colapsaba y los hombres perdían los beneficios y el estatus asociado con el trabajo de plantación, su propio sentido de ser hombre se veía amenazado.

Los cortes en servicios producía una reacción similar, aunque un tanto diferente, entre las mujeres. El rol de las mujeres al organizar fiestas, apoyar a las escuelas y administrar el consumo de la familia tomó una forma más política a medida que la base económica para esas actividades se reducía. O, más bien, esas mismas actividades se convirtieron en los puntos clave de contención entre la comunidad y la multinacional. A medida que los surtidos desaparecían del almacén de la compañía y los hombres eran despedidos, las mujeres organizaron las cocinas comunales, se encargaron de administrar las escuelas y dirigieron los esfuerzos para producir productos básicos para la subsistencia. Así, a pesar de que las mujeres y los hombres continuaron participando en las mismas actividades y roles definidos por el género que tenían en el pasado, esas mismas activi-

dades tomaron giros y significados políticos.

El tipo de familia y comunidad que había sido mantenida por la compañía creó una unidad de intereses entre hombres y mujeres que tenía su base en el mismo sentimiento general de pérdida emocional y material y de derechos. A medida que la Hacienda Tenguel declinaba, la lucha por salarios, comida, servicios de salud, escuelas y otros beneficios se convirtió, más que nunca, en una lucha de clase con raíces en la familia y la comunidad organizada alrededor de la plantación. Una vez que la estabilidad se redujo, tanto la casa como el club social -formas de organización social mantenidas directamente por la misma compañía- se convirtieron en fuentes críticas de militancia laboral y solidaridad sindical. Formas integrales de control laboral se volvieron fuentes cruciales de resistencia y la utopía paternalista de la compañía colapsó.

De acuerdo a los Tengueleños, dos factores finalmente les forzaron a invadir la Hacienda Tenguel en marzo de 1962. Primero estaban literalmente muriéndose del hambre y era claro que el estado no iba a intervenir solo. Al reconocer que había poca esperanza para empleos futuros, los trabajadores desarticulaban el sindicato laboral y formaron una cooperativa, una forma de organización productiva diseñada para adquirir tierra del estado. La formación de la cooperativa y la invasión misma, fueron intentos de los trabajadores de

demostrar que la reforma agraria era necesaria y que ellos eran beneficiarios dignos - para motivar a que el estado actúe a su favor. Segundo, y debido a una preocupación más inmediata, los capitalistas locales estaban tratando no solo de comprar la hacienda sino que habían comenzado ya a entrenar un escuadrón privado de policía en la cancha de fútbol de Tenguel; habían anunciado que los trabajadores serían expulsados físicamente el 20 de marzo de 1962. Los trabajadores invadieron el 27 de marzo, un evento que sacó a la United Fruit fuera de la zona, obligó al estado a intervenir e inició un largo proceso de reforma agraria tanto en Tenguel como en todo el Ecuador.

Reforma Agraria: de trabajadores a pequeños propietarios y de vuelta a trabajadores

La invasión de la Hacienda Tenguel representó el final de una forma de producción agro-industrial basada en grandes plantaciones de propiedad extranjera; también señaló el comienzo de un período nuevo y considerablemente más complicado, de conflicto político. Desafortunadamente, en el caso de Tenguel, las fuerzas populares fueron simplemente superadas. Un año después de que sectores simpatizantes al interior del estado declararon triunfalmente que la invasión había dado a luz a una reforma agraria a nivel de país (El Universo 3730/62). Los militares tomaron control del gobierno nacional. Una semana después de asumir el poder a nivel nacional, el gobierno

militar de Castro Jijón (1963-66) envió tropas a Tenguel. Las mismas prácticas de organización de la comunidad que antes habían mantenido la resistencia de los trabajadores ahora eran objeto de acoso, incluyendo reuniones, fiestas, la familia e incluso simples conversaciones en la calle. El sindicato/cooperativa que había sido creado por la comunidad fue destruida y sus líderes fueron torturados. La reforma agraria había comenzado, pero en términos del gobierno militar.

El tortuoso proceso de la reforma agraria, que duró desde mediados de los años 60 hasta mediados de los años 70, virtualmente aseguró que los Tengueleños perderían la tierra que recientemente habían ganado. Cada trabajador, como jefe de su familia, fue incorporado a una cooperativa controlada por el estado y recibió diez hectáreas. Como los Tengueleños lo señalan rápidamente, la falta de crédito, poca asistencia técnica, las grandes cooperativas difíciles de manejar, y una agenda de reforma agraria que frecuentemente se confabulaba con los capitalistas locales, garantizaron que todos ellos perderían parte o toda su tierra - la tierra que habían ganado a la United Fruit. Hoy en día, la mayor parte de las setecientas familias que tomaron parte del proyecto de reforma agraria tienen menos de las diez hectáreas que se les entregó originalmente; la mayoría tienen menos de cinco hectáreas, y más de un tercio no tienen nada de tierra (Striffler 1998). Virtualmente todas las familias fueron obligadas a vender su

tierra a los capitalistas de fuera de la zona. Sin la tierra suficiente para mantener a sus familias, muchos de los ex-trabajadores, sus hijos y una porción, que se incrementa cada vez más, de sus hijas ahora son trabajadores asalariados en las plantaciones de banano cuya tierra fue suya por poco tiempo.

Peor aún, el proceso de reforma fue testigo del desmantelamiento de los sindicatos laborales en la agricultura en toda la costa. Las propiedades más grandes como las Haciendas Tenguel y Balao Chico, se fragmentaron a finales de los 60 y principios de los 70, con la tierra de la más alta calidad pasando brevemente de las manos de los ex-trabajadores hacia una clase emergente de capitalistas domésticos. Habiendo adquirido la tierra más fértil del Ecuador, estos capitalistas domésticos comenzaron a restablecer las plantaciones de banano. Ya que estas plantaciones eran literalmente nuevas, no tenían ni sindicatos laborales ni historias; empleaban una fuerza de trabajo barata, sin sindicatos, sin tierra e integrada cada vez más por mujeres.

Además, a comienzos de los años 60, se comienza a cultivar una nueva variedad de banano - la Cavendish - que requería de un capital y especialización significativos. La introducción de esta variedad que requería de mucho capital no solamente hizo difícil que los campesinos produjeran banano, sino que ayudó a que las multinacionales retuvieran el control de facto sobre el proceso de producción a través de un monopolio del capital, la es-

pecialización, los químicos y los mercados. Con la ecuación política resuelta por los militares y los capitalistas domésticos en control de porciones significativas de tierra de alta calidad, la Dole Fruit, seguida por Del Monte, Chiquita y Bonita Bananas implementaron el sistema actual de contratación de cultivos. A mediados de los sesenta (Larrea 1987; Bourgois 1989; FLACSO 1987; Botero and Sierra 1981; López 1986; Slutsky and Alonso 1980; Striffler 1998; Grossman 1998). Es este sistema y sus implicaciones para la organización laboral y las identidades del trabajador que ahora discutiremos.

Control laboral y políticas de clase en la contratación de cultivos

En un esfuerzo para establecer y mantener una fuerza de trabajadores confiable, la United Fruit gastó muchos años en mantener una familia y comunidad estables. La ironía, por supuesto, es que a pesar de que la familia/comunidad mantenían la empresa capitalista de la compañía, una vez que esa estabilidad se redujo, tanto la familia nuclear como la comunidad de la plantación se convirtieron en fuentes importantes de militancia laboral y resistencia. En contraste, los dueños de plantaciones contemporáneos trabajan para crear una fuerza laboral que es temporal e inestable en algunos sentidos. Simplemente, los trabajadores de las plantaciones no son permanentes; no reciben beneficios, se movilizan de una hacienda a otra y no se encuentran organizados en sindicatos. Una gran por-

ción de ellos trabajan a tiempo completo, pero rara vez trabajan en la misma hacienda por más de un año. Los trabajadores también son temporales en el sentido de que no tienen un futuro como trabajadores. Algunos factores, incluyendo sueldos bajos, la intensidad del trabajo y las políticas administrativas hacen que los trabajadores abandonen la labor de plantación después de no más de cinco años: pocos trabajadores tienen más de treinta años. El trabajo de plantación, por lo tanto, asegura un modo de vida que no puede reproducirse por sí mismo durante la vida de un trabajador. Finalmente, el trabajo es temporal en el sentido de que ha sido devaluado tanto por los trabajadores como por la administración de la plantación. Tiene poco del prestigio asociado alguna vez con el trabajo de plantación.

Los reconocimientos tangibles del empleo varían poco de una plantación a otra. Sueldos bajos y cero beneficios son ahora la regla. Patricio un trabajador de la sección agrícola en la Hacienda Claudia María de 100 hectáreas, gana alrededor de seis dólares al día, no tiene seguro social y no recibe beneficios formales. Irónicamente, las tierras que forman la Hacienda Claudia María solían pertenecer a aquellos que, como el padre de Patricio, Julio, un antiguo trabajador de la United Fruit, participaron en la invasión a la Hacienda Tengel y fueron incorporados luego a la cooperativa controlada por el estado. Después de años de lucha por deudas y con los terratenientes locales, Julio,

junto con la mayoría de los miembros de la cooperativa vendieron su tierra a gente de fuera, como Antonio Sánchez, el dueño actual de la Hacienda Claudia María. Patricio, entonces, trabaja en la misma tierra en la que su padre trabajó una vez para la United Fruit y de la que después fue propietario como miembro de la cooperativa. Como Patricio astutamente acotó: "Mi padre trabajó esta tierra para una compañía llamada United Fruit. Una compañía extranjera. Había un sindicato, ellos proveían buenas casas y la paga era excelente. Ahora, yo trabajo para un ecuatoriano que me paga una mierda. Pero él no controla nada. El contrata con Dole. Que es también una compañía extranjera" (P.A. 5/19/96).

Como cientos de otros hacendados, el jefe de Patricio, Antonio Sánchez tiene un contrato para producir banano para Dole Fruit. La Hacienda Claudia María es la más grande de las tres plantaciones de Sánchez y es una de las más modernas de la zona; cada hectárea está llena de árboles de banano, canales primarios y secundarios y un sistema subterráneo de irrigación y drenaje, así como un sistema de rieles elevado que transporta el banano desde los árboles hasta las instalaciones de procesamiento. Dole, la exportadora, una vez que se ha hecho el financiamiento inicial, envía a un técnico experto algunas veces cada semana y continúa supliendo a Sánchez con casi todo, desde bolsas protectoras e insecticidas hasta las cajas de cartón tan conocidas y las pequeñas etiquetas con

la marca Dole que deben ir pegadas en cada racimo. Dole incluso ofrece clases educacionales para administradores, agrónomos y trabajadores. Dole no hace todo esto gratis. Los costos de las bolsas protectoras, las cajas y el asesoramiento se deducen de la producción cada vez que la Hacienda María coloca una caja de banano en un camión de la Dole.

Debe notarse que este sistema de contratación de cultivos hace poco por enmascarar las relaciones desiguales de poder que sostienen toda la industria. Como Patricio explicó de manera concisa: "Los trabajadores producen el banano. Antonio Sánchez no hace nada. ¿Cómo podría hacerlo? El nunca está aquí. Dole no produce el banano. ¿Cómo podrían hacerlo? El técnico experto de la Dole viene dos veces a la semana por diez minutos para reírse con el administrador. Nosotros producimos el banano pero Dole tiene el control y Sánchez gana millones" (7/3/96). A pesar de que no engaña a nadie, aun así el sistema de contratación de cultivos ofrece a compañías exportadoras como la Dole y a capitalistas domésticos como Antonio Sánchez algunas ventajas políticas. A pesar de que la Dole Fruit tiene señales y propagandas en algunos de los rincones más remotos de la costa sur, es extremadamente difícil localizar sus oficinas físicamente. La compañía extranjera, uno de los mayores jugadores en la industria bananera global, mantiene una mínima presencia en Machala, la capital bananera del mundo y una ciudad-puerto

importante en la costa sur del Ecuador. En las zonas rurales como Tenguel, el agrónomo de la Dole que viaja de hacienda en hacienda es Dole Fruit. Dole no es dueña de tierra, emplea directamente solo unos pocos trabajadores y casi no tiene un capital fijo en la zona. Por su parte, Antonio Sánchez, seguro de que su administrador, en conjunto con el agrónomo de la Dole, mantendrán los utilidades fluyendo, pasa muy poco tiempo en la Hacienda Claudia María. Los trabajadores le conocen por su lujosa camioneta. "Para decirle la verdad,- comentó un trabajador, "creo que nunca le he visto; siempre está en su camioneta grande que tiene los vidrios oscuros" (J.L., 5/96). Otro trabajador explicó las implicaciones de tal sistema de la siguiente manera:

¿En contra de quién nos organizaríamos? El dueño nunca viene a la hacienda. El exportador está en el puerto pero controla todo. El exportador no es mi empleador. Es ilegal organizar un gran sindicato y si lo haces te despiden. Nosotros hacemos demandas al estado. Pero el estado está controlado por la misma gente (A.W., 5/97).

Es difícil organizarse en contra de una forma de poder - basado en la división de clases - que es difícil de enfrentar e incluso ubicar. Los exportadores y terratenientes se mantienen como unas figuras efímeras que pasan poco tiempo en la zona donde el banano realmente se produce. Al mismo tiempo, a pesar del elaborado sistema de contratación, el banano debe producir-

se en espacios particulares. Dirigimos ahora la discusión hacia ese proceso del trabajo, sus implicaciones para la organización laboral y el rol del estado en su reproducción.

Las plantaciones de banano tienen dos tipos de días de trabajo: los días normales y los días de embarque. En días normales, los trabajadores del campo reciben su paga por tarea. Un trabajador debe completar ciertas labores, como la de fumigar con químicos en áreas particulares. En los días de embarque, cuando la fruta se corta, limpia, inspecciona y empaca, los trabajadores son remunerados por el número de cajas procesadas y ganan un poco más de los seis dólares que ganan en los días normales. Dependiendo del número de cajas que Dole necesita, el grupo de que trabaja en los campos, que tiene como cuarenta trabajadores, llega a la Hacienda Claudia María a las 5:30 a.m. en los días de embarque. Inmediatamente se separan en grupos y se los envía a diferentes secciones de la plantación donde comienzan a remover los tallos de los árboles. Se corta el tallo, se la inserta en el sistema de rieles y se la prepara para su viaje a la planta procesadora por mujeres miembros del grupo que labora en el campo. Para cuando este grupo ha traído algunas secciones de banano a la planta procesadora, la cuadrilla ya ha llegado. Esta cuadrilla procesadora, se compone típicamente de entre diez a quince hombres y mujeres. Vienen a la hacienda solamente en los días de embarque cuando se cosecha

la fruta de los árboles y se la empaca. Son responsables de cortar los racimos de banano de los tallos, de limpiarlos e inspeccionarlos y luego de empacarlos en las cajas de Dole.

Los miembros de la cuadrilla son remunerados por el número de cajas procesadas. A diferencia del grupo que trabaja en el campo, no son empleados de la hacienda. El administrador de la Hacienda Claudia María contrata al jefe de la cuadrilla, quien es responsable de traer su cuadrilla a la plantación los días de embarque. Se le informa al jefe de cuadrilla cuántas cajas necesita Dole y se le promete una cierta cantidad de dinero por cartón. Entonces él paga a sus trabajadores. Una hacienda típica contratada por Dole, como Claudia María, generalmente tiene dos o tres embarques cada semana todo el año. Sin embargo, Claudia María no es la única plantación de Antonio Sánchez; la misma cuadrilla procesadora se contrata en sus otras dos haciendas. Más importante aún, a pesar de que los miembros de la cuadrilla procesadora trabajan en una de sus plantaciones seis días a la semana, no son, de acuerdo a la ley, "empleados" de Sánchez y por lo tanto no pueden organizarse como empleados de una de sus plantaciones.

¿Pero qué de la situación de los trabajadores del campo, como Patricio, quienes representan alrededor de tres cuartos de la fuerza laboral en las tres plantaciones de Sánchez? La mayoría de trabajadores de Claudia María han

trabajado en la hacienda por más de tres meses y deberían ser clasificados como trabajadores permanentes. Algunos, de hecho, han trabajado en la plantación por años. Un número de factores, sin embargo, hacen que la organización sea difícil. En la ausencia del estado, son los dueños y administradores de la plantación quienes deciden qué trabajadores son considerados "permanentes". En el pasado, los administradores despedirían y contratarían de nuevo a los mismos trabajadores cada tres meses. Esta formalidad ya no es necesaria. Como un administrador de la plantación comentó francamente: "Tengo trabajadores temporales que han trabajado en esta plantación por treinta años. Si tratan de organizarse les despedimos (A.I. 7/98)í. Para hacer las cosas peores, un sindicato laboral a nivel de industria es simplemente ilegal. Los trabajadores de las plantaciones de Sánchez no pueden formar un sindicato con otros trabajadores en situaciones similares que pertenecen a otras plantaciones en la costa del Ecuador. De hecho, la ley es todavía más restrictiva. A pesar de que Sánchez tiene tres plantaciones con algunos kilómetros de por medio, cada una es técnicamente propiedad de una compañía diferente. Como resultado, los trabajadores de empresas distintas en el marco legal, no se pueden organizar en conjunto. De acuerdo a la ley, no tiene importancia el que para las tres plantaciones haya un solo administrador, o que los trabajadores sean movilizados rutinariamente de plantación en plantación. Los trabajadores de las

Haciendas Claudia María, Santa Clara y Florentina, todas de propiedad de Antonio Sánchez no pueden formar una organización laboral colectiva. Ellos trabajan en negocios "distintos".

El actual sistema de contratación de cultivos y las formas asociadas de regulación estatal no solo hacen que la organización laboral sea difícil, sino que hacen difícil el ser trabajador en cualquier sentido subjetivo. En comparación con los antiguos trabajadores de la United Fruit, la mayoría de quienes cuentan con orgullo la dificultad y la intensidad de su trabajo, es notable lo poco que los trabajadores de ahora han invertido en su trabajo. La mayoría, como Patricio, insisten que ni siquiera son trabajadores.

Yo no soy un trabajador agrícola. Esto es solamente temporal. Yo estoy ahorrando para comenzar un negocio. Bueno, sí, he estado trabajando aquí por casi un año. Antes trabajé en otra hacienda. Todos tenemos que hacer trabajo asalariado a veces para poder sobrevivir. Pero yo no soy un trabajador asalariado. No es mi vida (7/96).

Los trabajadores invariablemente explican su presencia en las plantaciones como un esfuerzo momentáneo para ganar dinero en efectivo. Los trabajadores a tiempo completo, incluso los que han venido trabajando en las plantaciones por más de cinco años, rara vez se identifican como trabajadores. Esto se explica en parte por (y ayuda a explicar) la falta de valor que tan-

to hombres como mujeres asignan a su propio trabajo. Como un trabajador mayor explica:

El proceso (laboral) es diferente ahora. Antes las cosas eran más simples pero más duras. Se requería de más fuerza. Ahora el trabajo es más delicado porque la fruta es más delicada. Hay trabajos que las mujeres pueden hacer. El limpiar, inspeccionar la fruta, el poner las etiquetas (en los racimos) son todas cosas que las mujeres pueden hacer. Algunas mujeres pueden hacerlo rápidamente. Sus manos son mejores para pelar las etiquetas (E.S., 8/96).

Una historia conocida, ciertamente

El que los trabajadores de la plantación, tanto hombres como mujeres, no se identifican con su trabajo o dan valor al trabajo de plantación no debería sorprendernos. Por un lado, los trabajadores reconocen correctamente que ellos no tienen un futuro real en las plantaciones de banano donde laboran. El proceso de producción, combinado con las regulaciones estatales ha creado una fuerza laboral temporal que recibe sueldos bajos, nada de beneficios y enfrenta considerables obstáculos respecto a la organización. Por otro lado, una de las razones por las que este sistema opresivo de producción y administración no ha sido más politizado es porque la relación entre el trabajo de plantación y la vida diaria han cambiado dramáticamente. Las plantaciones de banano todavía rodean Ten-guel por todos lados pero no se conec-

tan directamente con otros espacios en los que el sentido de dignidad y de autovaloración de la gente se construyen - los equipos de fútbol, los clubes sociales, las reuniones de la comunidad, las tiendas de comida, las fiestas, etc. Al contrario, la capacidad económica de los hombres de unirse a los clubes sociales, de jugar en equipos de fútbol y de tener familia depende de su habilidad de salir del trabajo de plantación y encontrar otras fuentes de ingresos. Los hombres explican rápidamente su presencia en las plantaciones como un intento de ahorrar dinero y convertirse en "verdaderos hombres" comprándose una camioneta, comenzando un negocio y dejando la casa de sus padres para establecer una familia. De hecho, para la generación más joven de hombres, la masculinidad e identidad tienden a ubicarse fuera de la plantación, particularmente en trabajos conectados al comercio y al transporte. Es solamente en estas actividades que los hombres se convierten en "hombres" al adquirir una cierta libertad de la tierra, de sus familias y de las dificultades económicas asociadas con el trabajo de plantación. A pesar de que reconocen uniformemente la necesidad de contar con sindicatos laborales, los trabajadores -algunos de los cuales trabajan a tiempo completo en las plantaciones- insisten que ellos mismos no tienen una razón para involucrarse en organizarse. "por qué", como uno de los trabajadores a tiempo completo y aspirante a conductor de camiones nota, "me involucraría en un sindicato si no soy un trabajador" (D.J., 8/96)?

A pesar del hecho de que la mayoría de hombres no son trabajadores, la definición de "trabajador" permanece totalmente masculinizada. Así, mientras algunos hombres no son trabajadores (por opción, autodefinición), las mujeres no pueden considerarse como trabajadoras a pesar del hecho de que están trabajando en plantaciones en mayores cantidades cada vez. Aun en casos en los que las mujeres conforman la fuerza laboral completa (como en las plantas empacadoras de camarón), son definidas como no-trabajadoras cuyas incursiones "temporales" en el campo del trabajo asalariado complementan el ingreso (a veces ficticio) del hombre que mantiene el hogar. La ironía, entonces, es que a pesar de que las mujeres ahora trabajan en las plantaciones de banano, se involucran menos en el trabajo asalariado que cuando sus esposos trabajaban en la United Fruit -cuando tanto hombres como mujeres dependían de una forma de empleo que no solo mantenía a la familia económicamente, sino toda una forma de vida. A pesar de que sus sueldos muchas veces constituyen un gran porcentaje de los ingresos de la familia, las mujeres siguen siendo esposas, madres o simplemente mujeres, pero nunca trabajadoras. Su entrada al trabajo asalariado de la plantación, históricamente la forma más típica del trabajo asalariado masculino en la región, no ha expandido la gama de identidades políticas abiertas a las mujeres. Como una mujer quien ha trabajado irregularmente en plantaciones por algunos años explica:

Yo no soy una trabajadora. Solo estoy aquí porque necesitamos dinero. No es como en el pasado. Mi madre no tenía que trabajar, solo de vez en cuando. La mujer de ahora tiene que trabajar solo para que la familia sobreviva. Pero no somos trabajadoras. No como los hombres (B.G., 8/95).

Implícita en tales narrativas hay una crítica al trabajo de plantación y la limitada gama de oportunidades económicas en la costa sur. De hecho, tales críticas son frecuentemente expresadas por mujeres. Sin embargo, el trabajo, incluso la actividad económica, permanecen totalmente masculinizadas, o por lo menos asociadas fuertemente con los hombres. El trabajo de las mujeres, por otro lado, permanece invisible. La posibilidad de que éstas se organicen como trabajadoras (con o sin hombres) es simplemente impensable.

Conclusión

Fue debido a que los hombres (como trabajadores) como las mujeres (como amas de casa) tenían mucho en juego en el régimen de producción de la United Fruit que se unieron como comunidad y clase una vez que ese régimen, y la forma de vida que este mantenía, se vio atacado. En contraste, bajo el sistema actual de contrato de cultivos, el trabajo de plantación no es solo temporal, sin atractivos y devaluado, pero ha sido, desde el punto de vista de la mayoría de Tengueleños, separado de otros aspectos de la vida diaria. La habilidad de una familia de partici-

par en la comunidad - en eventos deportivos, fiestas y otras instituciones - depende de la capacidad de los miembros individuales de desasociarse de, y de esa manera reducir su dependencia del trabajo asalariado de plantación. Como resultado, a pesar de que no es difícil imaginar a los Tengueleños organizándose como comunidad para enfrentar al estado (para mejorar el agua, la salud, la infraestructura, etc.), parece poco probable que su rol en la producción de banano provea de un ímpetu organizacional para un movimiento de clase. La naturaleza temporal del trabajo, así como su división parcial de la vida diaria, no se da solamente en Tenguel y tiene profundas implicaciones para la forma en que las clases se organizarán, y alrededor de que temáticas lo harán. Al tratar de comprender la presencia y naturaleza de las luchas populares, podría ser que la pregunta no revuelva alrededor de la "conciencia" o "unidad" de un grupo particular, sino de la posibilidad de que ese grupo se organice y realice demandas alrededor de ciertas identidades.

Es particularmente irónico que justo cuando las mujeres se unían a los hombres en las plantaciones de banano, de esa manera compartiendo justamente una experiencia común de trabajo, que ese trabajo se volvió menos significativo en términos de su conexión con la vida diaria, como una fuente de conflicto político y un centro de organización. Ubicados en empresas "distintas", los trabajadores no solo son aislados uno del otro y de los producto-

res locales y los exportadores extranjeros que controlan la industria, sino que están alienados de un proceso laboral que parece conectado solo de una manera tangencial a sus vidas diarias. Ya no se pueden identificar como trabajadores, económica, emocional, política o subjetivamente. En contraste, a pesar de que hombres y mujeres durante la época de la United Fruit no trabajaban juntos en los sembríos de banano, y ciertamente no compartían una identidad como trabajadores, sí compartían un conjunto de intereses colectivos que se encontraban directa y transparentemente conectados al proceso de producción. Que esos intereses hayan servido para unir a la comunidad en una clase de invasores de tierra tenía que ver menos con la milagrosa aparición de una conciencia de clase, que con la manera rápida, cruel y devastadora en que esos intereses fueron atacados. Los obreros se identificaron con su trabajo, tomaron medidas una vez que la forma de vida que ese trabajo mantenía fue amenazado, y pudieron justificar sus acciones como parte de una llamada nacional para que se de la reforma agraria; nunca se organizaron o tuvieron la necesidad, al organizarse como clase, de mirarse como parte de un proletariado nacional o internacional.

El desmantelamiento de los enclaves de propiedad extranjera y la emergencia de los contratos de cultivos, así como las implicaciones asociadas para las identidades y luchas de la clase trabajadora, no ocurrieron por accidente.

Así como la lucha popular jugó un rol central en la retirada de las corporaciones multinacionales de la producción directa, el estado se ha implicado en la constitución y transformación tanto de la producción como de la identidad. En ambos períodos, el estado ha parecido estar ausente. La United Fruit se encontraba sola cuando se trataba de construir caminos, proveer electricidad, construir puertos y controlar a los trabajadores dentro y fuera de la plantación. La compañía también estaba sola cuando los trabajadores comenzaron a organizarse, un proceso que sirvió para reforzar la identidad como trabajadores y que finalmente llevó a la invasión de la hacienda. Hoy en día, la situación es muy diferente. El estado no solamente mantiene el sistema de contratación de cultivos a través de políticas de exportación y asistencia financiera a los productores locales, sino que ayuda a los capitalistas a reproducir una fuerza laboral aislada y desorganizada. En resumen, el estado ayuda a crear un sistema que hace imposible el ser un trabajador. La dificultad de afirmar una identidad como trabajador, de organizarse alrededor del trabajo de una fuente tradicional de las políticas de la clase trabajadora- es uno de los dilemas que muchos trabajadores y obreros (hombres y mujeres) enfrentan a medida que continúan confrontando el poder de clase a principios del siglo veintiuno.

Notas

- 1 He cambiado los nombres de algunas de las personas y lugares para proteger a los inocentes (y a los culpables).
2. Una multitud de fuentes apuntan hacia los problemas que la United Fruit tenía durante este período (Bucheli 1998; Chomsky 1996; Moberg 1997; Bourgois 1989; Dosal 1993, LaBarge 1959; Kepner 1936).
- 3 Klubock (1998) esboza un patrón similar en una mina de cobre de propiedad extranjera en Chile.
4. En un contexto que comparte las relaciones de poder desiguales de las plantaciones, Sider (1986) explora la "lógica del paternalismo" de maneras que se relacionan con este caso (ver también Moberg 1997).
5. Ver Barsky (1984), Santos (1986), y Saad (1976), entre otros, para una discusión de la reforma agraria en el Ecuador. Ver Uggen (1993) y Redcliff (1978) para el proceso de reforma en la costa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Barsky, Oswaldo 1984. La Reforma Agraria Ecuatoriana. Quito: CEN-FLACSO

- Botero Herrera, Fernando y Diego Sierra Botero 1981. *El Mercado de Fuerza de Trabajo en la Zona Bananera de Uraba*. Colombia: Editorial Lealon.
- Bourgois, Philippe 1989. *Ethnicity at Work. Divided Labor on a Central American Banana Plantation*. Blatimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bucheli, Marcelo 1998. *United Fruit Company in Latin America: Institucional Uncertainties and Changes in Operations, 1900-1970*. Ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Anthropological Association, Diciembre, Philadelphia, Penn.
- Chiriboga Manuel 1980. *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación (1790-1925)*. Quito: Consejo Provincial Pichincha.
- Chomsky, Aviva 1996. *West Indian Workers and the United Fruit Company in Costa Rica, 1870-1940*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Crawford de Roberts, Lois 1980. *El Ecuador en la Epoca Cacaotera*. Quito: Editorial Universitaria.
- Cueva, Agustín 1982. *The Process of Political Domination in Ecuador*. New York: Transaction Books.
- De la Torre, Carlos 1993. *La Seducción Velasquista*. Quito: Ediciones Libri Mundi.
- Dosal, Paul Jr. 1993. *Doing Business with the Dictators: A Political History of United Fruit in Guatemala, 1899-1944*. SR Books.
- El Universo 1962(a). *Trabajadores Armados se apoderaron de Hacienda Tenguel*. marzo, 28, Pp. 1,3.
 1962(b) *Los Trabajadores ...* marzo 29, p.1
 1962(c) *El Subsecretario ...* marzo 30, p.1.
- FLACSO/CEDAL 1987. *Cambio y Continuidad en la Economía Bananera*. Costa Rica: CEDAL.
- Grossman, Lawrence S. 1998. *The Political Ecology of Bananas. Contract Farming, Peasants, and Agrarian Change in the Eastern Caribbean*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Guerrero, Andrés 1980. *Los Oligarcas del Cacao*. Quito: Editorial El Conejo.

- Kepner, Charles 1936. *Social Aspects of the Banana Industry*. New York: Columbia University Press.
- Kepner, Charles y Jay Soothill 1935. *The Banana Empire: a Case Study of Economic Imperialism*. New York: Vanguard Press.
- Klubock, Thomas Miller 1998. *Contested Communities: Class, Gender, and Politics in Chile's El Teniente Copper Mine, 1904-1951*. Durham: Duke University Press.
- La Barge, Richard Allen 1959. *A Study of the United Fruit Company Operations in Isthmian America, 1946-1956*. Disertación para el Doctorado. Duke University.
- Larrea, Carlos, de. 1987. *El Banano en el Ecuador: Transnacionales, Modernización y Subdesarrollo*. Quito: FLACSO.
- López, José Roberto 1984. *La Economía del Banano en Centroamérica*. Costa Rica: Editorial DEI.
- Moberg, Mark 1997. *Myths of Ethnicity and Nation. Immigration, Work, and Identity in the Belize Banana Industry*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Redcliff, M.R. 1978. *Agrarian Reform and Peasant Organization on the Ecuadorian Coast*. London: University of London.
- Saad, Pedro 1976. *La Reforma Agraria Democrática*. Guayaquil: Editorial Claridad.
- Santos Ditto, José 1986. *Leyes y Sangre en el Agro*. Universidad de Guayaquil.
- Sider, Gerald 1986. *Culture and class in anthropology and history: A Newfoundland illustration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slutsky, Daniel y Esther Alonso 1980. *Empresas Transnacionales y Agricultura: El Caso del Enclave Bananero en Honduras*. Honduras: Editorial Universitaria.
- Striffler, Steve 1998. *In the Shadows of State and Capital: The United Fruit Company and the politics of Agricultural Restructuring in Ecuador, 1900-1995*. Disertación para el Doctorado. New School for Social Research.
- Sylva Charvet, Paola 1987. *Los Productores de Banano*. En *El Banano en el Ecuador: Transnacionales, Modernización y Subdesarrollo*. Larrea,

de. Pp. 111-187. Quito:
FLACSO.

Uggen, John 1993. Tenencia de la tierra
y movilizaciones campesinas: zona de Milagro. Qui-
to: ACLAS.



AGRICULTURA DE EXPORTACION Y ETNICIDAD EN LA FRONTERA MEXICO-ESTADOS UNIDOS¹

Carmen Martínez Novo*

La interpretación del uso de los trabajadores indígenas en mercados de trabajo segmentados, características del llamado "capitalismo flexible", es visto como una vuelta a la tradición. La agricultura neo-liberal por contrato crea alguna confusión, ya que en ocasiones se culpa a los "caciques regionales" y en ocasiones a las transnacionales por la miseria de los indígenas. Sin embargo, en ambos casos se interpretan los cambios como un retorno a un pasado tradicional, ya sea el de la "región de refugio" o el del Porfiriato decimonónico.

La agricultura de exportación basada en productos agrarios no tradicionales tales como los vegetales frescos, las frutas y las flores² y la agricultura por contrato entre productores locales y empresas transnacionales, están adquiriendo una importancia creciente en países del tercer mundo que necesitan divisas desesperadamente (Striffler, este número; Thrupp, 1995; Watts, 1992). Este tipo de producción agraria ha sido promovida por organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacio-

nal, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y USAID, así como por los gobiernos locales, como parte de las políticas de ajuste estructural. El propósito de promocionar este tipo de agricultura desde el punto de vista de los organismos internacionales y de los gobiernos locales es generar divisas para el pago de la deuda externa, diversificar la economía, generar empleo, y revitalizar en general el crecimiento económico. El fomento de la agro-exportación armoniza también con la estrategia principal de las refor-

1 Agradezco a William Roseberry, Deborah Poole, Judith Friedlander y Carlos de la Torre por su apoyo a esta investigación y por sus comentarios a diferentes versiones de este artículo. También agradezco a Francisco Rhon Dávila y al CAAP por su apoyo institucional en la primavera del 2000. La investigación en la que se basa el artículo fue financiada por la Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research y por la New School for Social Research.

* Gallatin School, New York University

2 Se trata de productos que antes no se podían exportar por ser delicados y perecederos. La exportación de estos productos ha sido posible con el desarrollo de nuevas tecnologías de producción, conservación y transporte.

mas neo-liberales que es la mayor apertura de la economía al comercio y a la inversión internacional (Rosen y McFadyen, 1995). Con estos fines, los organismos internacionales han otorgado crédito para el desarrollo de este sector y los gobiernos locales han contribuido con políticas para estimular la producción y para facilitar la exportación. México es junto a Chile uno de los países pioneros en el fomento de este tipo de agricultura. El sector de vegetales frescos fue promovido en México por transnacionales norteamericanas de la alimentación como Del Monte, Campbells, Gerber y otras desde los años 60 (Thrupp, 1995).

Aunque este tipo de agricultura está generando considerables beneficios a las transnacionales y a los grandes y medianos productores locales con capital y conocimientos suficientes, tiene importantes costos sociales, económicos y medioambientales. Entre ellos destacan la explotación de los sectores más vulnerables de la fuerza de trabajo, tema que se discute en este artículo, el que se da prioridad a los productores más poderosos sobre los pequeños campesinos, los riesgos económicos que implica dedicarse a un tipo de producción destinada a mercados de lujo muy volátiles, el uso de pesticidas y otros químicos de alta toxicidad, y el abuso en general del medio ambiente (Thrupp, 1995).

En el típico contrato de agro-exportación, el productor local provee la tierra y el trabajo, mientras que el contra-

tista (a menudo una empresa transnacional) aporta semillas, fertilizantes y tecnología, participa en las decisiones de producción, y comercializa el producto. La agricultura por contrato permite mayor flexibilidad que la plantación tradicional en la que la empresa transnacional compraba la tierra y organizaba la producción directamente. Las transnacionales evitan problemas tales como las presiones nacionalistas, las regulaciones locales, las expropiaciones, y los conflictos laborales. Además, el contrato permite reducir los costos relacionados con la adquisición de la tierra (Striffler, este número, Watts 1992). Esta estrategia de producción agraria, que se asemeja al sub-contrato, se asocia con el llamado "capitalismo flexible" (Harvey, 1989; Watts, 1992).

Michael Watts (1992) discute cómo la agricultura por contrato ha transformado las relaciones sociales en una zona del oeste de África a pesar de que las compañías transnacionales aparentemente no organizan la producción. En concreto, Watts señala que la agricultura por contrato ha conducido en el caso que él estudia a la auto-explotación de la familia campesina hasta el punto de que los campesinos de Gambia se han convertido en "proletarios con propiedad." Sugiero que en el caso del noroeste de México que se discute aquí, la agricultura por contrato más que transformar aprovecha las relaciones sociales locales para beneficio tanto del capital nacional como del transnacional. En este caso se trata de

relaciones sociales que tienen su origen en el pasado colonial y post-colonial en el que la población indígena ha ocupado un papel socio-económico subordinado. Así, las compañías transnacionales se benefician de la mayor eficiencia de las élites locales para extraer plusvalía y para disciplinar a los trabajadores. Además, las transnacionales evitan la responsabilidad de condiciones laborales y de salarios que no se considerarían apropiados en sus sociedades de origen.

Por otra parte, se puede afirmar que la agricultura de exportación por contrato sí ha transformado las relaciones sociales en el área de México que estudio desde el punto de vista regional, ya que en Baja California se ha dado un proceso de concentración de la propiedad y de la producción y se ha importado un número considerable de jornaleros indígenas a una región que hasta entonces se caracterizaba por estar poblada por pequeños y medianos campesinos independientes blanco-mestizos.

Varios autores han discutido el proceso de "feminización" de la fuerza de trabajo como una práctica neo-liberal extendida en contextos tanto agrarios como industriales y de servicios (Striffler, este número; Freeman, 2000; Saffa, 1995; Thrupp, 1995; Fernández Kelly, 1983). Básicamente, esta literatura analiza cómo el capital utiliza preferentemente aquel sector de los trabajadores que es más vulnerable con el fin de reducir costos salariales y de evi-

tar conflictos y reivindicaciones laborales. En el caso de las mujeres, la construcción social de su trabajo como algo "trivial" y su educación para la docilidad han constituido factores importantes de vulnerabilidad que están siendo explotados por empresas transnacionales de ensamblaje industrial, de agro-exportación y de servicios.

Otros autores han destacado el papel que juega la etnicidad en los mercados de trabajo segmentados que caracterizan al "capitalismo flexible" (Harvey, 1989). Estos están divididos entre un sector que disfruta de empleos estables, a tiempo completo y con beneficios, otro sector que es contratado a tiempo parcial o temporalmente y sin beneficios, y el resto que son sub-contratados, auto-empleados etc. Los sectores más vulnerables de la población como las mujeres y los grupos étnicos discriminados suelen ser relegados a los puestos de trabajo menos codiciados. Partiendo de esta literatura, en este artículo se analiza el uso de ciertas formas de entender la etnicidad como un factor de vulnerabilidad utilizado por los intereses agro-exportadores.

Me centro en un contexto agrario de grandes y medianas explotaciones que producen tomates, otros vegetales y frutas para exportarlos al mercado norteamericano. Estos ranchos hortícolas contratan preferentemente jornaleros indígenas migrantes procedentes de los estados de Oaxaca y Guerrero localizados en el suroeste de México. La mayoría de los productores son

prósperos agricultores mexicanos y compañías nacionales que trabajan por contrato para compañías norteamericanas como Campbells y Del Monte. Otros exportan sus vegetales directamente a los Estados Unidos (Garduño, 1991). Parto del análisis de una protesta protagonizada por jornaleros indígenas durante el verano de 1996 en el valle de San Quintín, situado en el estado de Baja California en el noroeste de México. Este evento suscitó un amplio y apasionado debate en la prensa local y nacional sobre las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros indígenas que es rico en imágenes y en usos de la etnicidad. El debate se intensificó aun más por el temor generalizado de que el levantamiento indígena y campesino de Chiapas y la recientemente revitalizada guerrilla rural del estado de Guerrero se extendieran al norte de México.

Tal y como han señalado Deborah Poole (2000), Peter Wade (1998), Marisol de la Cadena (1995), y otros autores es enriquecedor estudiar cómo las identificaciones y las identidades étnicas se construyen en el marco de relaciones sociales y de economías políticas particulares que a su vez se insertan dentro de procesos históricos, políticos y económicos más amplios. Aquí me interesa explorar principalmente la forma en que ciertas ideas sobre raza y etnicidad se articulan con la economía política local. Me centraré en cómo los jornaleros migrantes son identificados por individuos e instituciones blanco-mestizos, y no tanto en cómo ellos mis-

mos entienden su identidad. Sugiero que el discurso blanco-mestizo sobre lo indígena tiende a tomar dos formas en este contexto: por una parte construye a los jornaleros migrantes como personas que deben realizar las tareas más duras y humildes por salarios más bajos y en peores condiciones debido a sus características físicas y culturales. También los representa como una "población flotante" que no tiene derecho a servicios públicos. Por otro lado se los entiende como víctimas inocentes y pasivas que necesitan ser protegidas por el estado, los políticos, y otros actores que se autodenominan sus representantes. Esta última caracterización da lugar a un uso político de la cuestión indígena. La coexistencia entre ideas racistas (la desvalorización del trabajo del jornalero indígena migrante) y paternalistas (la supuesta pasividad y necesidad de protección de los indígenas) refleja la ambivalencia de los discursos dominantes en México.

La economía política

El valle de San Quintín es un área semi-desértica situada a unos 300 km. al sur de la frontera entre México y los Estados Unidos. Hasta los años setenta, la agricultura no era muy próspera en esta zona debido a las escasas precipitaciones que recibía y a la ausencia de ríos u otras reservas de agua importantes. En consecuencia, el valle estaba escasamente poblado. Desde esa fecha, San Quintín se ha convertido en un emporio de producción de hortalizas y frutas para la exportación. Este cam-

bio ha sido posible gracias a la importación de sofisticadas tecnologías de origen israelí para extraer agua del subsuelo y para aprovecharla al máximo a través de sistemas de irrigación gota a gota. Con agua, el valle se convierte en una zona excelente para la horticultura intensiva, ya que sus suelos son muy fértiles, posee un clima benigno y abundante luminosidad, y está localizado muy cerca de los Estados Unidos, lo que facilita el rápido transporte de productos delicados. Además, los productores locales han adquirido conocimientos empresariales sofisticados en experiencias previas con agricultura comercial en las vecinas zonas de Mexicali y Sinaloa.

En el valle predominaba tradicionalmente el ejido, una forma de propiedad colectiva inalienable otorgada por el estado mexicano a las comunidades agrarias tras la Revolución de 1910 (Nugent, 1994). Inicialmente, los agroexportadores rentaban tierra a las comunidades. Tras la reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana que prácticamente acaba con el ejido, la propiedad de la tierra se ha concentrado en gran medida. Actualmente, caudales de empresas mexicanas grandes y medianas concentran la mayor parte de la producción del valle (Rhett Mariscal, 1998). Los ejidatarios y los pequeños propietarios no pueden competir en un mercado agrario que requiere capital, conocimientos, y contactos por lo que se ven forzados a alquilar o vender.

A pesar de su prosperidad, a los productores locales les gusta presentarse como personas de origen humilde que han progresado gracias a sus propios esfuerzos. Esta idea se relaciona con la mitología regional del noroeste de México que es construido como una tierra de oportunidades para individuos dinámicos y trabajadores y como un área de cultura política democrática (Alonso, 1995; Nugent, 1993). Este mito no es diferente al del oeste norteamericano, ya que se trata de la misma región natural e histórica. Un jornalero mixteco señaló que los productores utilizan ese argumento para fomentar la lealtad de sus trabajadores. Según el entrevistado, los patrones hacen saber a los jornaleros que no son más que hombres como ellos que han conocido la pobreza y que gracias a sus esfuerzos individuales han logrado prosperar (Entrevista a Zenobio Ramírez, Agosto 1997).

A menudo, los productores violan las leyes mexicanas o actúan en contra de los intereses de la mayoría. Garduño (1991) mantiene que algunos productores usan más del doble del agua que se repone naturalmente en los depósitos del subsuelo. Esto causa problemas medioambientales importantes como la posibilidad de que se agoten los depósitos o de que se contaminen con sales. También utilizan pesticidas y otros químicos de alta toxicidad que, en algunos casos, están prohibidos en los Estados Unidos. A menudo, avionetas contratadas por los productores riegan los campos con productos tóxi-

cos mientras los jornaleros están trabajando. Esto causa serios problemas de salud a los trabajadores. Los productores también han ignorado las leyes agrarias mexicanas que hasta hace poco protegían la propiedad comunitaria, así como las leyes laborales. Por ejemplo, a los trabajadores no se les paga extra cuando se requiere que trabajen el séptimo día. La actitud de las autoridades ha sido tolerante frente a estas violaciones, quizás por su deseo de facilitar el crecimiento de un sector económico que se considera estratégico. Por otro lado, instituciones del estado como el Instituto Nacional Indigenista y el Programa en Solidaridad con los Jornaleros Agrarios han organizado a los trabajadores agrícolas para que demanden sus derechos.

La mayoría de los jornaleros que trabajan en el valle son indígenas mixtecos procedentes de los estados de Oaxaca y Guerrero localizados a una distancia considerable, en el suroeste de México. Originalmente, los jornaleros indígenas fueron contratados por los productores a través de "enganchadores." Primero se les contrató en otras zonas de agricultura comercial del norte de México como Sinaloa y Sonora donde se utilizaba jornaleros indígenas migrantes desde los años cincuenta. Más tarde se les buscó directamente en sus comunidades de origen en la Mixteca Oaxaqueña y Guerrerense. Los productores proveen el transporte hasta el distante norte, por lo que los jornaleros quedan comprometidos con un productor determinado por la dura-

ción de la cosecha para no perder el pasaje de regreso. Una vez establecidas sólidamente las redes de migrantes, los jornaleros mixtecos han comenzado a acudir al valle por cuenta propia. Hoy, la mayoría de los migrantes llegan por sus propios medios, aunque un buen número siguen siendo "enganchados" en sus comunidades. Se dice en San Quintín que, en tiempos de necesidad, los productores llegan a mandar aviones a Oaxaca para traer jornaleros indígenas. El propietario de una importante empresa de agro-exportación, por su parte, aseguró haber viajado varias veces personalmente al sur para reclutar trabajadores mixtecos (La Jornada, 18 de Julio de 1996). Sean o no ciertas, estas historias subrayan la importancia del sistema de enganche para el desarrollo del negocio de la agro-exportación en el valle. La práctica del enganche prueba que los productores han buscado deliberadamente a la mano de obra indígena. Esto contrasta con la idea de que los migrantes llegan a San Quintín por su cuenta, huyendo de la pobreza de su región de origen (Velasco, 1994, Garduño, 1991). Esta última interpretación permite que se represente a los jornaleros como un problema social del que la comunidad norteña no es responsable.

El ciclo de producción del tomate requiere un gran número de trabajadores solamente durante tres o cuatro meses al año, entre mayo y agosto. Estudios de instituciones gubernamentales sostienen que la población del valle

llega a doblarse durante esos meses, ya que acuden entre treinta y cuarenta mil jornaleros para la recolección del tomate, la fresa, y otros productos hortícolas (*Programa de Desarrollo Regional de San Quintín 1990-1995*). Sin embargo, un número creciente de jornaleros se está asentando o desea asentarse en el valle. En el censo de 1990 ya se registraron catorce mil jornaleros migrantes asentados en San Quintín (Garduño, 1991). Es importante subrayar esto último ya que la representación de los trabajadores como una "población flotante" en continuo movimiento se ha usado para negarles servicios e infraestructuras (entrevista con Manuel Llamada, director de PRONSJAG, Agosto de 1996). En relación a esto un maestro mixteco señala:

Entonces nosotros lo que debemos hacer es organizarnos, plantearle al gobierno nuestras demandas de vivienda, de servicio; porque no importa si somos migrantes porque ahí bajo el borde nos tachan como los indígenas migrantes, y sí, somos migrantes pero, más ellos no se ponen a pensar que nosotros los migrantes no estamos invadiendo, sino que somos una fuente de mano de obra barata para los grandes empresarios, para los grandes agricultores: entonces el futuro de nosotros, creo, debe ser en Baja California ir peleando un territorio ya para los migrantes, que se olviden que somos migrantes y somos ya migrantes establecidos sí (Gonzalo Montiel Aguirre, 1966, citado por Velasco, 1999).

Los productores sin embargo han fomentado la migración temporal y periódica de la fuerza de trabajo. Como ha señalado Michael Kearney (1988), el uso de una fuerza de trabajo temporal muy barata es posible únicamente gracias a la articulación de la agricultura de subsistencia de la Mixteca Oaxaqueña con la agricultura comercial de exportación del norte de México. La agricultura de subsistencia asegura la reproducción de la fuerza de trabajo durante los períodos en que no se la necesita en el sector comercial. Por otra parte, los ahorros acumulados en la agricultura comercial contribuyen a mantener un sector de subsistencia que de otra forma no sería viable.

Los mixtecos han combinado históricamente la agricultura de subsistencia con la migración temporal a zonas de agricultura comercial (Velasco, 1995; Butterworth, 1975). Desde principios de siglo, viajaron estacionalmente a la zafra en Morelos y Veracruz. En los años cuarenta y cincuenta, muchos viajaron a Estados Unidos a trabajar como "braceros." La fragilidad de la agricultura de subsistencia en su región de origen ha convertido a los mixtecos en los indígenas migrantes por excelencia en México.

Las posibilidades de transferir poblaciones trabajadoras permiten la explotación de las diferencias étnicas y regionales por parte del capital. Debido a la historia de subordinación socio-económica de los indígenas, se espera que trabajen por salarios más bajos y

que acepten peores condiciones de vida que los mestizos. También se les construye como personas dóciles y pacientes que no dan problemas a los productores. Por otra parte, los migrantes del sur son discriminados en el norte, una región que goza de mejor nivel de vida debido a la influencia económica de los Estados Unidos y a haber sido favorecida por proyectos de irrigación y de distribución de tierras tras la Revolución.

Usando la oposición norte-sur, un productor manifestó que los oaxaqueños no debían quejarse de su situación en San Quintín, ya que "en su tierra viven cien veces peor" (*La Jornada*, 18 de Julio de 1996). El mercado de trabajo está claramente segmentado en San Quintín. Las tareas mecanizadas y de oficina son desarrolladas por mestizos norteños que trabajan en las compañías a tiempo completo y que por lo tanto disfrutan de mejores salarios y de beneficios tales como seguro médico y vacaciones pagadas. Las tareas manuales del campo son llevadas a cabo por jornaleros indígenas que no disfrutan de seguridad laboral ni de beneficios. Tal y como señala un jornalero "no vemos gente de Baja [California] en el trabajo. Ellos sólo trabajan en las oficinas. Sólo viajan en auto" (entrevista con Zenobio Ramírez, Agosto de 1997). Para las tareas de selección y de empaque del tomate se contrata temporalmente a mujeres blanco-mestizas jóvenes del vecino estado de Sinaloa a las que se ofrece mejor salario

y vivienda que a los jornaleros indígenas.

Los productores justifican la segmentación laboral usando estereotipos raciales y regionales. Sostienen que las mujeres de Sinaloa son más limpias que los jornaleros indígenas y que por lo tanto están más capacitadas para las tareas de empaque (*La Jornada*, 18 de Julio de 1996). También aseguran que las mujeres norteñas son más altas y que por lo tanto pueden alcanzar mejor los cinturones que transportan la fruta. Además, los productores mantienen que cómo los indígenas son de baja estatura, están más cerca de la tierra y pueden trabajarla mejor.

La falta de higiene y la corta estatura son estereotipos racistas muy extendidos. La suciedad y la impureza son características que se asocian universalmente a los grupos subordinados. Tal y como ha mostrado Mary Douglas (1966), los conceptos de limpieza y suciedad reflejan ideas del orden y de las jerarquías sociales. La creencia de que los grupos subordinados son impuros contribuye a su marginalización y segregación, en este caso en el mercado laboral. La estatura sirve en el norte de México para distinguir tanto a los indígenas como a los migrantes del sur, ya que la dieta norteña ha incluido históricamente una mayor proporción de proteínas por ser una zona ganadera. A las mujeres de Sinaloa que trabajan en el empaque, en contraste, se les construye como blancas,

altas y bonitas. La higiene y la estatura son características que por otra parte poseen una dimensión de clase, ya que los sectores más acomodados tienen acceso tanto a servicios higiénicos como a una dieta más equilibrada.

Hay que tener en cuenta que tanto los jornaleros indígenas como las jóvenes Sinaloenses que trabajan en el empaque son grupos de trabajadores vulnerables a los que se da preferencia en el negocio agro-exportador para reducir los costos salariales. Como señala Lori Ann Thrupp (1995, p 112, mi traducción):

En Latinoamérica y en el Caribe la mayoría de los trabajadores en el sector agrario de exportación de productos no tradicionales son mujeres, tanto en la producción como en las labores de procesamiento. Esta tendencia hacia la feminización de la fuerza de trabajo rural es un cambio generalizado que ha acompañado a la globalización de los sistemas alimentarios. (...) Los gerentes entrevistados en un estudio en el Ecuador manifestaron que preferían a las mujeres trabajadoras porque eran más diestras cosechando, seleccionando y empackando. Los gerentes también enfatizaron que las mujeres eran más sumisas, obedientes, capaces y honestas que los hombres en ese tipo de trabajo. En muchos casos, una razón importante por la que los gerentes prefieren contratar mujeres es porque se les pagan salarios más bajos que a los hombres por trabajos equivalentes, trabajan más horas sin que se

les pague extra, y raramente se les promueve .

En el valle de San Quintín, sin embargo, la etnicidad parece ser un factor de mayor vulnerabilidad que el género, ya que las mujeres de Sinaloa, aunque explotadas, disfrutaban de mejores salarios y condiciones que los trabajadores indígenas. Sin embargo, ambos factores se articulan junto con la edad si se tiene en cuenta que un gran número de jornaleros indígenas son mujeres y niños menores de 14 años. A principios de los noventa, 33% de los jornaleros que trabajaban en San Quintín eran mujeres y 35.7% niños menores de 14 años (Sánchez, 1994, p. 25). A veces se llega a asociar el trabajo infantil con la cultura indígena, lo que contribuye a esencializar un factor asociado a la marginalidad socio-económica (Millán y Rubio, 1992)

Teniendo en cuenta los salarios relativamente bajos que reciben los jornaleros y los altos precios que imperan en el valle, una forma que tienen éstos de acumular un pequeño capital con el que volver a su tierra es reduciendo su calidad de vida al máximo. La percepción de sus condiciones de vida y de trabajo como algo temporal permite que los trabajadores las sufran con mayor paciencia. Otra estrategia jornalera es poner a trabajar a todos los miembros de la familia para acumular algún capital. Paradójicamente, esta forma de organización del trabajo también es favorecida por los productores, puesto que consideran que aumenta la pro-

ductividad de los trabajadores (Sánchez, 1994). Por ejemplo, si un miembro de la familia no puede cumplir las cuotas que se le asignan por ser menor de edad o por estar enfermo, el resto de la familia trabaja extra para compensar. De esta forma las estrategias de auto-explotación de la familia campesina se transfieren intactas a la agricultura comercial. Un problema derivado de esta práctica es la importancia que toma el trabajo infantil, que dificulta que los niños jornaleros reciban educación y que tengan posibilidades de movilidad social.

La organización de los trabajadores en familias también contribuye a que la fuerza de trabajo sea más "flexible." Cuando existe una gran demanda de trabajadores, se contrata a toda la familia. Cuando se necesita menos mano de obra, las mujeres y los niños son los primeros en ser despedidos sin grandes costos sociales (Sánchez, 1994). Los jornaleros asentados viven en barrios populares de autoconstrucción que son el resultado de invasiones de tierra y de negociaciones con el gobierno. Los trabajadores "temporales" viven en campamentos provistos por los productores donde las condiciones de vida son precarias. La mayoría de las enfermedades que padecen los jornaleros son causadas por una mezcla entre malnutrición, falta de higiene, falta de protección de las condiciones me-

tereológicas, y exposición a pesticidas y otros químicos de alta toxicidad. La falta de atención médica adecuada se añade a esta situación para explicar la alta tasa de mortalidad de las familias jornaleras y especialmente de los niños. Debido a que los jornaleros son trabajadores temporales, el estado da a los productores un número determinado de pases para utilizar los servicios públicos de salud. Esto constituye otro instrumento de presión en manos de los rancheros. Un servicio que originalmente es un derecho del trabajador, se convierte en un favor que le hace el patrón.

La etnicidad de los jornaleros se utiliza para justificar sus condiciones de vida y de trabajo y para negarles derechos y servicios. Por ejemplo Michael Kearney (1990, p. 65, mi traducción) escribe:

Preguntamos al gerente de los Pinos⁹ sobre las condiciones de vida de los jornaleros. Respondió: "Esa es la forma en que esa gente sabe vivir. Se que a nosotros nos parece mal, pero ellos cocinan en hogueras en sus pueblos. No hay servicios sanitarios allí. Si les damos cocinas, agua, no sabrían que hacer con ellas. Si abrimos ventanas en sus chozas, las cubrirían. Ellos están acostumbrados al humo. No les molesta.

Este argumento contrasta con la opinión de una joven que trabajó como jornalera en el valle de San Quintín cuando era niña. La entrevistada manifestó que lo que encontró más humillante de su experiencia en el valle fue la falta de servicios higiénicos y de duchas, lo que le obligaba a estar cubierta de tierra y de cenizas todo el día (entrevista realizada en febrero de 1997). Otro ejemplo se refiere a la salud. El *Programa de Desarrollo Regional de San Quintín 1990-1995* (p. 61) señala que:

"Es importante reconocer que los migrantes mixtecos no confían en la medicina convencional y, por lo tanto, hay un rechazo a usar los servicios que las instituciones de salud les ofrecen, porque muchos de ellos prefieren usar métodos y costumbres de sus tradiciones indígenas." Sin embargo, los jornaleros se han quejado de la falta de servicios médicos en el valle, y han luchado por años para que se construya un hospital público (La Jornada, 19 de enero de 1997, Cambio, 18 de Enero de 1997). Una entrevistada manifestó que la gente pobre se curaba con infusiones de hierbas y con masajes porque no tenían acceso al sistema de salud (entrevista, febrero de 1997).

Los jornaleros de San Quintín eran representados inicialmente por los sindicatos oficiales del Partido Revolucionario Institucional a los que todo trabajador mexicano debía afiliarse obligatoriamente. Estos sindicatos en la mayoría de los casos colaboraron con los

patrones y no los presionaron para que cumplieran las leyes laborales. Por esta razón, en 1983, un buen número de jornaleros se afilió al sindicato independiente de Obreros Agrarios y Campesinos) que protagonizó numerosas protestas en el valle. Los líderes de CIOAC fueron duramente reprimidos, encarcelados, torturados y hasta en algunos casos asesinados durante los años ochenta (Kearney, 1990). A finales de los ochenta, el sindicato se fragmentó en una serie de grupos, algunos de los cuales mantuvieron reivindicaciones de clase mientras que otros se agruparon en torno a cuestiones étnicas. Se dice que las divisiones internas se debieron a rivalidades entre líderes estimuladas por instituciones del gobierno que siguieron una estrategia de "dividir para gobernar" (Millán y Rubio, 1992).

Las instituciones gubernamentales que han trabajado con los jornaleros en las últimas décadas han sido el Instituto Nacional Indigenista y el Programa en Solidaridad con los Jornaleros Agrícolas. El INI tiene su origen en el indigenismo post-revolucionario de los años treinta y cuarenta. El Programa de Jornaleros tiene una historia más corta. Surge a principios de los noventa como parte del más amplio Programa Nacional de Solidaridad del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Este conjunto de políticas sociales básicamente trataba de aliviar el impacto de las reformas neo-liberales y del ajuste distribuyendo recursos a al-

gunos de los sectores más desfavorecidos, entre los que se contaban los jornaleros migrantes. Según varios funcionarios, estas instituciones han tendido a competir por recursos y clientes en vez de colaborar (entrevistas con funcionarios del INI y PRONSJAG, Agosto de 1997). Finalmente, las instituciones han llegado al acuerdo de que el Instituto Indigenista se ocupe de la población asentada, mientras que el Programa de Jornaleros se especializa en la población "temporal" que vive en los campamentos. El INI ha usado sus recursos para fomentar el asociacionismo en torno a reivindicaciones étnicas y culturales, mientras que Jornaleros ha favorecido identidades de clase, proyectos de infraestructura y servicios, y actividades asistencialistas. Al finalizar el gobierno de Salinas, PRONSJAG ha seguido existiendo, pero sus recursos se han reducido drásticamente ya que se trataba de un proyecto personal del presidente. A fines de los noventa, su principal objetivo era servir de mediador entre productores y jornaleros para ayudar a negociar a estos últimos mejores condiciones laborales. El INI, cuyo presupuesto también se ha reducido como parte del ajuste estructural, también se dedica a mediar en los conflictos agrarios del valle.

Los disturbios

El tres de julio de 1996, entre 500 y 800 jornaleros, la mayoría de ellos indígenas migrantes, se agruparon para

comunicar sus quejas a la administración del rancho Santa Anita porque no les había pagado su salario por varias semanas. La policía acudió a sofocar la protesta y provocó a los trabajadores golpeando a un niño jornalero de unos diez años de edad. Los jornaleros respondieron violentamente y tres policías resultaron heridos. Seguidamente, los migrantes quemaron varios autos de la policía municipal, estatal y federal así como un camión que pertenecía a los dueños del rancho Santa Anita, el cual usaron para bloquear la única carretera que recorre la península de Baja California de norte a sur. Finalmente, ocuparon y vandalizaron las oficinas municipales y saquearon unas 25 tiendas situadas en el centro del pueblo. Después de estos hechos, que fueron descritos por la prensa local como "violencia y saqueos" o como "revuelta social" dependiendo de la mayor o menor simpatía de los medios por las reivindicaciones de los migrantes, las autoridades municipales, estatales y nacionales comenzaron a prestar mayor atención a las condiciones de vida y de trabajo del valle de San Quintín. Por ejemplo, un funcionario del Instituto Nacional Indigenista comentó que "antes de los saqueos, San Quintín era un área abandonada. Nadie había visto jamás al gobernador. A partir de los saqueos, cuando pasa algo, llega un avión directamente desde Mexicali" (entrevista con Efraín García, Agosto de 1997).

A menudo se piensa que las protestas populares espontáneas son actos de violencia irracional llevados a cabo por una masa desorganizada que desafía a la autoridad establecida y que atenta contra la vida y la propiedad. E.P. Thompson (1991) y Coronil y Skursky (1991) han cuestionado este lugar común y han sugerido que, por el contrario, las protestas populares se caracterizan por ser ordenadas y por tener objetivos muy claros. Según Thompson, las acciones de la multitud tienen significados simbólicos que apuntan a una idea de legitimidad que él llama "economía moral." En este artículo utilizo este concepto para analizar tanto las acciones concretas de los jornaleros que participaron en la protesta, como el debate que surge en torno a esta. Señalo que ambos apuntan hacia un consenso que se consolida tras la Revolución Mexicana de 1910 y algunas de cuyas características podrían incluso remontarse a la época colonial.

El concepto de economía moral de Thompson se ajusta bien al contexto mexicano de mediados de los años noventa. Los disturbios que él estudia tomaron lugar en un momento de transición del sistema estatal paternalista del antiguo régimen a lo que él llama "la nueva economía política del libre comercio." En este período de transición, la multitud apelaba a lo que entendía como los derechos tradicionales del pueblo. Durante los años ochenta y noventa, México ha pasado por una transición de un modelo estatal populista,

en el que se entendía al estado como paladín de los pobres y de los indígenas, a un sistema neo-liberal en el que se fomenta la eficiencia económica y en el que el papel del estado se ha reducido. Fernando Coronil y Julie Skurski (1991) han usado el concepto de economía moral de Thompson con resultados interesantes para discutir el llamado "Caracazo." Los autores sugieren que la población de Caracas apeló a una visión del mundo populista para legitimar los impresionantes disturbios de 1989 en contra de las reformas neo-liberales del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Sin embargo, también es justo señalar que las contradicciones entre el discurso político populista del estado mexicano y su apoyo a los intereses del capital datan del período de institucionalización de la Revolución y no son específicos del presente momento de transición. En todo caso, la actual transición puede estar exacerbando contradicciones que tienen raíces históricas más profundas.

Como señalé anteriormente el motivo que desató la protesta fue que una empresa no había pagado a sus trabajadores por algún tiempo. La prensa descubrió después que pagar a los trabajadores entre tres semanas y un mes tarde era una práctica común en el valle (*Cambio*, 5 de Julio de 1996). En algunas noticias de prensa se señaló que los trabajadores protestaban porque tenían hambre. Esto es improbable ya que los jornaleros normalmente tienen acceso a crédito en las tiendas del pueblo o del campamento. Además, la idea

de que los indígenas sólo protestan cuando tienen hambre resta intencionalidad a sus acciones. Había otras razones tras la protesta.

Los jornaleros señalan que perciben su trabajo en San Quintín como un sacrificio temporal que les sirve para acumular algunos ahorros que invierten en su región de origen o que mandan a sus familias. No suelen protestar por las condiciones de vida, los malos tratos, el efecto de los químicos en su salud, o los largos días de trabajo. Sin embargo, no están dispuestos a hacer concesiones con respecto a su salario.

El líder mixteco Don Isaías Vázquez destacó en una entrevista dos protestas que habían tomado lugar en San Quintín en 1996. Las dos estaban relacionadas con amenazas al salario de los jornaleros. Una es la que aquí se analiza y la otra consistió en una serie de disturbios protagonizados por los jornaleros en contra de una funcionaria corrupta de la oficina de telégrafos del pueblo. Las familias jornaleras utilizaban el telégrafo para mandar sus ahorros a Oaxaca. Los jornaleros se quejaban de que sus familias no estaban recibiendo todo el dinero que habían mandado, o de que no recibían nada. También se quejaban del cambio que se les daba por el dinero que mandaban en dólares. Finalmente, la funcionaria fue despedida (*Mexicano*, 3 de diciembre de 1996; 16 de diciembre de 1996).

Algunas noticias de prensa se referían a los manifestantes como jornaleros, otras como jornaleros migrantes, y otras como indígenas migrantes. Se usaban dos discursos diferentes para caracterizar a los protagonistas de la protesta: Uno basado en la clase y otro en la etnicidad. Estos discursos reflejan las dos instituciones gubernamentales que trabajan en el valle con la misma población: el Instituto Nacional Indigenista y el Programa en Solidaridad con los Jornaleros Agrícolas. Un funcionario del INI señala "El enfoque de Jornaleros es muy limitado. Ellos sólo buscan mejoras materiales. Piden electricidad, agua, pavimento. Cuando las consiguen, se disuelve el grupo. Esto es un problema. El INI trabaja en base a la etnicidad. La etnicidad da continuidad a nuestras acciones" (entrevista con Efraín García, INI, Agosto 1997).

El director del Programa de Jornaleros por su parte afirma "Hay tantos grupos políticos en San Quintín. (...) que luchan entre ellos. No crean un frente común. La etnicidad no es predominante. Los derechos laborales deben predominar" (entrevista con Manuel Llamada, Agosto de 1997). Estos dos discursos, por su parte, reflejan dos formas en que los grupos populares se han incorporado históricamente al estado mexicano: como campesinos, trabajadores o grupos populares urbanos y como indígenas. Sin embargo la etnicidad y la clase se articulan de tal forma que se ha argumentado que en el contexto mexicano contemporáneo el término "jornalero" se usa práctica-

mente como sinónimo de "indígena" (Macip, 1997).

Quemando los autos de las autoridades federales, estatales y municipales y tomando las oficinas municipales, los manifestantes querían asegurarse de que su mensaje llegara a "los tres niveles de gobierno." En contra de lo que a menudo se asume, los grupos populares no ignoran las estructuras del estado, sino que las conocen muy bien, ya que tienen que tratar con ellas a diario. La mayoría de los indígenas con los que conversé me hablaron de sus buenas relaciones con "los tres niveles de gobierno." Esta expresión hace referencia al proceso de descentralización que está tomando lugar en México. El gobierno federal está transfiriendo poderes y recursos a los gobiernos estatales y municipales. En la época en que ocurrieron los disturbios, los niveles de gobierno se asociaban con diferentes partidos políticos en Baja California, ya que el Partido Revolucionario Institucional gobernaba a nivel federal mientras que el partido de oposición demócrata Partido de Acción Nacional gobernaba a nivel estatal y local.

Cuando los jornaleros quemaron el camión del rancho estaban obviamente confrontando a sus patrones. Sin embargo, es interesante señalar que los manifestantes se concentraron más en la destrucción de la propiedad pública que de la del rancho que los empleaba. Parecían estarse dirigiendo al estado en mayor medida que a sus patrones

en un conflicto que aparentemente concernía sólo a estos últimos. Esto indica que el estado es percibido como mediador privilegiado entre grupos sociales con intereses opuestos. Otra razón para que los trabajadores se dirigieran al estado y no a los productores es que los productores han reprimido a los jornaleros con mayor violencia que el estado. William Rhett Mariscal (1998, p. 84-85, mi traducción) señala:

Se dice que los rancheros tienen guardias armados que usan para intimidar a los sindicalistas. Durante una huelga en un rancho en 1988, los guardaespaldas de un productor amenazaron a los líderes con sus armas. Uno de esos líderes me dijo que su organización no se metió en ninguna actividad política por más de un año debido a esta amenaza. Desde entonces, esta organización y otras organizaciones nuevas del valle se centran en demandar vivienda y servicios del estado. Ya no actúan directamente contra los rancheros.

Guardño, García y Morán (1989, p. 215) también señalan que el sindicato independiente CIOAC no ha confrontado la tensión entre productores y jornaleros en el valle. Por el contrario, el sindicato se ha centrado en demandar tierra y crédito para construir casas y en pedir infraestructura urbana asemejándose más a un movimiento urbano popular que a un sindicato agrario.

El saqueo de las tiendas se explica por la especulación y por los precios

abusivos de los productos básicos que imperan en San Quintín debido al aislamiento del valle de los canales comerciales regulares. El saqueo también puede estar relacionado con la costumbre de los rancheros de pagar tarde los salarios. Cuando los trabajadores no cobran a tiempo, se ven forzados a comprar a crédito a precios más altos. Además, algunas de las tiendas del pueblo son propiedad de los mayordomos (Garduño, García y Morán, 1989). Por esta razón, una forma en que el estado ha reaccionado a las protestas de los trabajadores ha sido abriendo tiendas estatales en las que los productos básicos están subvencionados y los precios están controlados. Finalmente, el alcalde de San Quintín llegó al lugar de los disturbios para mediar entre productores y jornaleros. Sesenta y siete trabajadores fueron detenidos. Los dueños del rancho firmaron un documento en el que prometían pagar los salarios adeudados en los próximos días. Poco después las autoridades laborales, federales y estatales visitaron el valle para interesarse por las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros (*Zeta*, Julio 5-11 de 1996). Los "tres niveles de gobierno" respondieron rápidamente a los reclamos de los trabajadores. Las autoridades prometieron a los jornaleros que invertirían en infraestructura, salud y educación. También prometieron que se asegurarían de que se respetaran los derechos laborales de los trabajadores.

Sin embargo, veintiocho trabajadores fueron sentenciados por el saqueo

de las tiendas y por quemar el camión del rancho, mientras que a los productores no se les procesó por no cumplir las leyes laborales. Es interesante señalar que no se condenó a nadie por destruir propiedad pública, por herir a los policías o por participar en los disturbios. Básicamente, el estado se concentró en proteger la propiedad privada. Incluso hubo rumores en el valle de que el estado contribuyó a cubrir los daños sufridos por productores y tenderos (*Mexicano*, 12 de Julio de 1996). Quizás esto explica porqué los jornaleros prefirieron destruir la propiedad pública ya que probablemente sabían que esto traería menos consecuencias.

Los disturbios de San Quintín revelan las prácticas ambivalentes del estado mexicano. Por una parte es un estado capitalista comprometido con la reforma neo-liberal que apoya a los agro-exportadores tolerando que desobedezcan las leyes laborales, medioambientales y de la propiedad de la tierra. También les favorece con infraestructura, facilidades para la exportación, acceso al crédito etc. Sin embargo, por ser un estado populista que se origina en una revolución social, se espera que defienda a los pobres y a los vulnerables. Se debe tener en consideración que el estado mexicano ha construido su base de apoyo a través de la incorporación de los grupos populares a las organizaciones oficiales. Por esta razón, el estado responde rápidamente a las demandas de los jornaleros con promesas y concesiones. Esta actitud de nuevo favorece a los productores.

ya que contribuye a mantener la paz social sin que se lleven a cabo cambios significativos.

En el debate que se desarrolló en la prensa tras los disturbios, la mayoría de los articulistas consideran al estado responsable por lo ocurrido. Son comunes titulares como "Indígenas ya no soportan más la explotación a la que son sometidos. Autoridades los abandonan a su suerte." (*Mexicano*, 8 de Julio de 1996). Se subraya que el estado ha traicionado su misión primordial de defender a los jornaleros indígenas de los "caciques" locales. Por ejemplo, un líder del Partido Socialista señala que "es tiempo de que las autoridades de los tres niveles de gobierno "den la cara" y defiendan a los trabajadores agrícolas (...) Los trabajadores indígenas requieren apoyo para que no sean explotados y vivan en condiciones antihigiénicas" (*Mexicano*, 8 de Julio de 1996).

Un senador del partido democristiano PAN estuvo de acuerdo y culpó a la secretaría de trabajo del estado de Baja California por no haber mediado a tiempo entre productores y jornaleros (*Mexicano*, 6 de Julio de 1996). El hecho de que un político de derechas entienda al estado como mediador y como protector de los trabajadores es revelador. Aunque estas personas fueran conscientes de que el estado realmente apoyaba a los agro-exportadores, esperaban que normativamente defendiera a los jornaleros indígenas. Tam-

bién, igual que en el caso de los trabajadores indígenas que se dirigen preferentemente al estado, es posible que sea más fácil para la prensa culpar al estado que señalar a los agricultores.

Aunque los sucesos fueron violentos, la prensa no representó a los jornaleros como una amenaza. Les representó como personas pacíficas que eran víctimas de la explotación de los "caciques" locales y del abandono de las autoridades. Todos los participantes en el debate sin excepción reconocieron las deplorables condiciones de miseria y explotación en que se encuentran los indígenas migrantes en el estado de Baja California. Se culpó de la violencia a agitadores externos. Por ejemplo, las autoridades estatales de Trabajo y Previsión Social destacaron que "la movilización (...) al parecer no fue motivada por los trabajadores agrícolas a quienes se adeudaba su sueldo en el rancho Santa Anita, sino por extraños ajenos al lugar quienes asustaron a los trabajadores. La gente del campo se caracteriza por ser sencillos y comprensivos" (*Mexicano*, 6 de Julio de 1996). La directora municipal del PRI por su parte manifestó que "los disturbios del pasado miércoles en San Quintín fueron originados por la presencia de grupos desestabilizadores (...) nuestros indígenas son gente que han llevado siempre a cabo sus luchas en forma pacífica, por los medios legales a su alcance, y aunque siempre han enfrentado una situación adversa por parte de las autoridades del gobierno

estatal, (...) ellos nunca realizarían actos de violencia (Cambio, 7 de Julio de 1996).

La construcción de los jornaleros como seres pasivos e inocentes tiene varias implicaciones. Permite a las autoridades reprimir los disturbios y mantener al mismo tiempo la imagen de defensores de los vulnerables, ya que supuestamente se reprime a agitadores externos. Además, ésta representación legitima al estado como "ventrílocuo," ya que los indígenas no pueden defenderse por sí mismos. Los jornaleros parecen haber internalizado en cierta medida este discurso. Don Isaías Vázquez comenta los disturbios de la siguiente forma:

Nosotros no apoyamos la violencia. Había una empresa de Sinaloa que no pagaba a la gente. La policía judicial maltrató a un niño. Hubo saqueos. Ninguna organización fue responsable de eso. Queríamos controlar a la gente pero no pudimos. Los "cholos" [pandilleros en México] se unieron al saqueo en bandas. Los jornaleros tenían hambre. Agarraron algunas cosas, pero los "cholos" agarraron todo lo que pudieron. La mayoría de los detenidos fueron mixtecos sin embargo. Los "cholos" fueron más listos y pudieron escapar. Algunos líderes que desean llamar la atención se han fotografiado con máscara. El apareció en Los Angeles en el canal 13. Dice que es un guerrillero del EPR [Ejército del Pueblo Revolucionario]. No hay guerrilla aquí. Hay organizaciones, pero son legales.

Don Isaías confirma la idea de que los agitadores externos fueron responsables de la mayor parte de los disturbios. Sin embargo, a diferencia de las citas anteriores, reconoce la participación de algunos trabajadores en los saqueos. La falta de organización en una protesta de este tipo no es común en México, donde los grupos populares están muy estructurados. Quizás Isaías y otros líderes negaron su participación en los hechos por temor a represalias, o posiblemente usaron los estereotipos dominantes para evadir la responsabilidad sobre los hechos. Sin embargo, al negar la participación de las organizaciones y al confirmar la tesis de los agitadores externos, refuerzan las representaciones dominantes de los jornaleros como víctimas pasivas sin intencionalidad política que sólo se movilizan por hambre. Esta construcción contrasta con la larga historia de activismo político de los jornaleros de San Quintín que se detalla en la primera sección de este artículo.

Aunque los jornaleros indígenas fueron construidos como víctimas pasivas, el miedo a un levantamiento o al estallido de una guerrilla está muy presente en el debate. Este miedo surge en el contexto del levantamiento indígena de Chiapas y de la revitalización de la guerrilla rural del estado de Guerrero. Los defensores de los indígenas utilizaron este temor para amenazar con un levantamiento indígena si no se mejoraban las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros. Por ejemplo, el antropólogo Víctor Clark señaló que

"las condiciones de explotación y de marginación de los pobladores de San Quintín, originan los movimientos violentos de los campesinos indígenas y mestizos" (*Mexicano*, 5 de Julio de 1996). El Delegado de Derechos Humanos del estado de Baja California también advirtió que si las cosas no cambiaban podría estallar un conflicto más serio (*Cambio*, 7 de Julio de 1996). Sin embargo, éstos reconocieron en comunicaciones personales que era difícil que se diera un estallido guerrillero en San Quintín debido al paisaje desértico y plano en el que era imposible esconderse.

Un artículo titulado "Violencia Mixteca" (*Mexicano*, 8 de Julio de 1996) resume bien la imagen de los jornaleros indígenas como víctimas inocentes y pasivas de los productores y el miedo a que su sobre-explotación pueda dar lugar a la violencia:

"La paciencia y el conformismo explotó por vez primera en el valle de San Quintín, donde un grupo de trabajadores del ramo agrícola (...) acuciados por el hambre, primeramente exigieron a gritos que se les pagaran los dineros devengados y al no tener respuesta, acudieron a la tremenda cometiendo desmanes y vandalismo. (...) Responsables: los agricultores porque a los trabajadores los quieren tratar como esclavos por tratarse de inditos acostumbrados a comer tortilla con chile. Los inditos mexicanos de primera, algunos hablando perfectamente el español, otros en su dialecto, tienen obli-

gaciones familiares y aunque no las tuvieran, deben alimentarse (...) Pero si el agricultor le hace al loco y se burla de los requerimientos del jornalero pretendiendo que le trabaje de gorra, los resultados serán como los del miércoles. Si los trabajadores que participaron en aquel zipizape, hubieran estado pagados normalmente, nunca hubieran participado en esos desaguisados, porque la gran totalidad de jornaleros se trata de gente pacífica dedicada al trabajo, sin descontar uno que otro acelerado que al amparo de las bebidas alcohólicas (...) incurra en delitos graves (Mexicano, 8 de Julio de 1996).

A diferencia de otros, éste artículo culpa a los productores y no a las autoridades de los disturbios de San Quintín. Los trabajadores son presentados como seres inocentes, pasivos, y frugales que sólo pueden tener agencia bajo la influencia del hambre o del alcohol. El artículo refleja también una gran culpa y un miedo a que estalle la violencia social, como si la imagen de pasividad y bondad del indígena fuera más un deseo que una realidad.

Las autoridades, por su parte, desmintieron la posibilidad de que pudiera haber un levantamiento social en San Quintín. El mayor peligro, según las autoridades, era que agitadores externos se aprovecharan de la explosiva situación social del valle para lanzar una guerrilla del tipo de la de Chiapas o Guerrero. Propusieron medidas de vigilancia, así como alguna inversión social (*Mexicano*, 6 de Julio de 1996). Las

autoridades estaban especialmente interesadas en proyectar una imagen de paz social en el área de San Quintín por temor a que los disturbios afectaran la inversión en un sector estratégico desde el punto de vista económico. El vocal de la Comisión para el Desarrollo Regional de San Quintín aseguró:

"Por lo demás todo ha vuelto a la normalidad en San Quintín; lo que pasó fue circunstancial y nadie más ha hecho eco de la situación, porque aquí no tiene cabida la violencia, la gente está acostumbrada a un ritmo de vida tranquilo, todo el mundo se dedica a trabajar en sus distintas áreas, fomentando el empleo e impulsando el progreso" (Mexicano, 11 de Julio de 1996).

La prensa utilizó la palabra "cacique" para representar a los productores de San Quintín e hizo referencia a la imagen del hacendado que concentra el poder político y económico en una región aislada donde el estado revolucionario aun no penetra. Como prueba del poder y de la violencia de los caciques, varios artículos destacan la existencia de guardias blancas (armadas) en los ranchos. Sin embargo, esta imagen es paradójica en Baja California, que no es una región tradicional aislada sino un área dinámica cercana a los Estados Unidos que produce para la exportación con la ayuda de tecnología sofisticada. En efecto, varios articulistas destacaron el contraste entre la imagen del caciquismo regional y la modernidad que se percibe en Baja California. La representación de

los productores como caciques también contrasta con la forma en que a ellos les gusta presentarse, como personas de origen humilde que han subido gracias a sus propios esfuerzos.

Mientras que unos interpretan la situación de San Quintín como una manifestación del caciquismo tradicional, otros subrayan el papel de las compañías transnacionales que se están apropiando de la riqueza de la nación usando "hombres de paja" mexicanos. Según estos autores son las transnacionales las que cometen atropellos contra los jornaleros indígenas y las que provocan que aparezcan grupos guerrilleros como los que operan en Chiapas y Guerrero (*Mexicano*, 5 de Julio de 1996). Parece que hay dos discursos diferentes para interpretar la injusticia que se percibe en las relaciones sociales del valle de San Quintín. Uno entiende la situación en términos de tradición regional versus modernidad nacional. La misión del estado revolucionario, según esta interpretación, es redimir a los jornaleros indígenas del poder de los caciques regionales y "modernizar" las relaciones sociales en la región.

Este discurso, que tiene su origen en la Revolución de 1910, es elaborado magistralmente en la literatura indigenista de los años sesenta y setenta. Por ejemplo, el clásico *Regiones de Refugio* de Gonzalo Aguirre Beltrán (1967) y el conocido artículo "Clases, colonialismo y aculturación" de Rodolfo Stavenhagen (1970) interpretan la ex-

plotación de los campesinos indígenas por los hacendados mestizos como un vestigio del pasado colonial que irá desapareciendo con la modernización de las regiones y la penetración del estado revolucionario. Según los autores, este proceso transformará las relaciones de casta en relaciones de clase.

Otro discurso critica la transición del estado post-revolucionario al neoliberal en que a los intereses extranjeros se les permite explotar los recursos de México. Sin embargo, esta transición también se entiende en términos de "tradición," como un retorno al Porfiriato de fines del siglo XIX, un periodo caracterizado por la penetración del capital extranjero en México. Por ejemplo, el diario *La Jornada* (17 de Julio de 1996) señala:

La situación laboral y social no dista mucho de la que persistía antes de la Revolución de 1910: jornadas extenuantes en las que participan familias completas de indígenas traídos mayoritariamente de la mixteca oaxaqueña; empleo de menores, niños de seis años o menos, en las pesadas labores de siembra y recolecta, vigilados por guardias blancas en ranchos cercados, habitando galerones sin luz, agua potable y muchas veces ni letrinas.

Un editorial de Tonatiuh Guillén (*Cambio*, 11 de Julio de 1996) elabora estas ideas al analizar los disturbios. Guillén señala que los caciques rurales usaron ilegalmente a la policía para reprimir a los trabajadores que protesta-

ban por sus derechos legítimos. Guillén se sorprende porque estos sucesos no han ocurrido en una "región de refugio" como Chiapas, sino en la moderna Baja California, el primer estado de México en tener elecciones justas y en ser gobernado democráticamente por la oposición. Guillén también se sorprende de que los hechos tomaran lugar en un área rural caracterizada por el uso de tecnología sofisticada y por la internacionalización de su producción. La modernidad de Baja California, sin embargo, no se refleja según Guillén en su respeto por los derechos ciudadanos de los jornaleros indígenas. El autor entiende la modernidad como el progreso hacia la mayor democratización de la sociedad mexicana. Sin embargo reconoce que este progreso no está tomando lugar, lo que le lleva a cuestionar las estrategias recientes de desarrollo.

Este debate también tiene connotaciones regionales. Otro autor observa la misma paradoja entre tradición y modernidad. Sin embargo, interpreta los rasgos modernos como características propias de Baja California y del norte de México, mientras que considera que los rasgos tradicionales tales como "los sistemas laborales que implican niveles de explotación típicos de otras regiones" han sido importados. Según el autor, los conflictos sociales se han traído junto con los trabajadores indígenas del sur de México (*Cambio*, 7 de Julio de 1996). El autor se basa en la construcción dominante del norte como una frontera democrática que ofrece

oportunidades a individuos emprendedores (Alonso, 1995). Este punto de vista es característico de los regionalistas norteños, élites provincianas que se originan en el turismo y en el comercio. Estas se quejan de la reciente invasión de arrogantes "chilangos" (personas de la capital que consumen chile) de clase media y alta que llegan al norte con su capital y sus conocimientos, así como de trabajadores "chapparos" y de piel oscura que también llegan del sur.

La migración de capitales, técnicos, y trabajadores al norte en las últimas décadas se relaciona con el desarrollo de la industria maquiladora de exportación y de la agricultura comercial en la región. Los trabajadores indígenas parecen haber internalizado en cierta medida este discurso regionalista. Por ejemplo, Don Isaías Vázquez me explicó que en Baja California no hacía falta una guerrilla indígena porque "Aquí los patrones no son caciques como en el sur" (entrevista con Isaías Vázquez, Agosto 1997). Esta opinión podría haber sido influida por la forma en que a los productores de San Quintín les gusta presentarse frente a sus trabajadores.

La región es construida de dos formas en relación al binomio modernidad/tradición. En una versión, un centro, base del estado revolucionario, irradia modernidad entendida como justicia social hacia las regiones que aun viven en el pasado colonial. En la otra versión, una frontera norte moderna y democrática es invadida por un

sur tradicional y jerárquico. Probablemente, la primera versión se origina en el centro (la usan por ejemplo los funcionarios federales), mientras que la segunda se origina en la región y es difundida por las élites provincianas. Lo que ambas versiones tienen en común es que asocian la modernidad con la justicia social y la democratización, lo que contrasta con el "moderno" sistema de castas que impera en San Quintín.

Otra característica importante del debate es el uso político de la cuestión indígena. Todos los participantes están de acuerdo en que los indígenas son explotados y en que viven en condiciones infra-humanas. Seguidamente, usan este argumento para culpar a sus oponentes políticos, cualesquiera que sean, mientras que se presentan a sí mismos como los defensores legítimos de los indígenas y de los trabajadores agrarios. Debido a que el discurso dominante post-revolucionario construye a los indígenas y a los trabajadores como "el alma" de la nación, cualquiera que los representa, representa a México (Ver por ejemplo *Cambio*, 7 de Julio de 1996; *Cambio*, 12 de Julio de 1996; *Cambio*, 7 de Julio de 1996).

Conclusión

En este artículo se muestra cómo relaciones sociales que se originan en el pasado colonial y post-colonial de México se usan en un contexto "moderno" de agro-industria de exportación de productos no tradicionales. El debate

de la prensa sobre las condiciones de vida y de trabajo de San Quintín, revela una economía moral derivada de la Revolución Mexicana que entiende la modernidad y el progreso como democratización de las relaciones sociales.

En este contexto se interpreta el uso de trabajadores indígenas en mercados de trabajo segmentados característicos del llamado "capitalismo flexible" como una vuelta a la tradición. La agricultura neo-liberal por contrato crea alguna confusión, ya que en ocasiones se culpa a los "caciques regionales" y en ocasiones a las transnacionales por la miseria de los indígenas. Sin embargo, en ambos casos se interpretan los cambios como un retorno a un pasado tradicional, ya sea el de la "región de refugio" o el del Porfiriato decimonónico.

Parte de la economía moral que se revela en la protesta y en el debate que la sigue es la concepción del estado como defensor de los vulnerables y como mediador por excelencia en los conflictos sociales. En un momento de transición, se reconoce que el estado favorece a los intereses agro-exportadores, pero se espera que se ponga del lado de los trabajadores indígenas, como si esta fuera su función normativa. Aunque la contradicción entre el populismo del estado mexicano y su defensa de los intereses del capital no se restringe al presente momento de transición, es posible que se haya acentuado.

Otra razón para que la sociedad se dirija preferentemente al estado para que medie en sus conflictos es que esta actitud, aunque quizás menos efectiva que un enfrentamiento directo entre grupos sociales, es también menos peligrosa y menos violenta. Se espera que el estado responda como un padre benefactor y tolerante y que otorgue algunas concesiones que aseguren la paz social.

Otro punto interesante en el debate es la distinta configuración que toma la región según desde donde se la imagine. Desde el centro, los funcionarios federales dibujan la región como una frontera bárbara que ha de ser civilizada por un estado central que irradia modernidad. Desde los márgenes las élites provincianas construyen la región como una sociedad democrática y dinámica que es oprimida y lastrada por un centro jerárquico plagado de problemas sociales.

La identificación del jornalero indígena combina elementos de clase y de etnicidad que llegan a hacerse indistinguibles. La etnicidad se usa para explicar rasgos relacionados con la marginalidad socio-económica como son las condiciones de vida deplorables, la falta de servicios higiénicos, la carencia de hospitales, la marginación al trabajo agrario estacional y el trabajo infantil. Tanto es así, que instituciones gubernamentales basadas en clase y en etnicidad respectivamente compiten por la misma población.

La identificación de esta población con el movimiento continuo también justifica que no se le provean los servicios e infraestructura necesarios. Tal y como ha señalado Michael Kearney (1991) para el caso de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, se desea el trabajo, pero no se desea a la persona que lo ejecuta en su totalidad. Se trata de separar al trabajo del trabajador transfiriendo su reproducción a un área lejana. Los jornaleros migrantes, por su parte, aceptan condiciones de vida deplorables con paciencia por considerarlas temporales. Esto no es muy diferente de la actitud de otros migrantes, como por ejemplo los latinoamericanos en Estados Unidos. Estos no reparan por algún tiempo en las malas condiciones de vida, que conciben como temporales, con tal de ahorrar un capital para regresar o para enviar a casa. Finalmente, la representación de los indígenas como seres que carecen de agencia, intencionalidad y racionalidad, cuyas acciones sólo pueden estar motivadas por algún agente externo como los agitadores, el hambre, o el alcohol contrasta con la culpa y el miedo latente al estallido social.

REFERENCIAS

Documentos no publicados

Estado de Baja California. *Programa de desarrollo regional de San Quintín*. B.C. Baja California, 1995.

Periódicos

Cambio, Tijuana, Baja California.

La Jornada, México D.F.

Mexicano, Tijuana, Baja California.

Zeta, Tijuana, Baja California.

Publicaciones

Aguirre Beltrán, Gonzalo. *Regiones de refugio*. México: INI, 1967.

Alonso, Ana María. *Thread of Blood. Colonialism, Revolution and Gender on Mexico's Northern Frontier*. Tucson: University of Arizona Press, 1995.

Butterworth, Douglas. *Tilatongo: Comunidad Mixteca en transición*. México: INI, 1975.

Coronil, Fernando and Skurski, Julie. "Dismissing and Remembering the Nation: The Semantics of Political Violence in Venezuela." *Comparative Studies in Society and History*, vol. 33, n. 2, April 1991, pp. 288-337.

De la Cadena, Marisol. "Women Are More Indian: Ethnicity and Gender in a Community near Cuzco." en Brooke Larson y Olivia Harris. *Ethnicity, Markets, and Migration in the An-*

- des. Durham: Duke University Press, 1995.
- Douglas, Mary. *Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Pollution and Taboo*. London: Routledge, 1966.
- Fernández-Kelly, Patricia. *For We Are Sold, I and My People: Women and Industry in Mexico's Frontier*. Albany: SUNY Press, 1983.
- Fox, Jonathan. "Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's Solidarity Program." in Cornelius, Wayne, Craig, Ann and Fox, Jonathan. *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, 1994.
- Garduño, Everardo. "Mixtecos en Baja California: El caso de San Quintín." *Estudios Fronterizos*, n. 24-25 January-April/May-August, 1991, pp. 87-113.
- Garduño, Everardo, García, Efraín, Morán, Patricia. *Mixtecos en Baja California: El caso de San Quintín*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 1989.
- Harvey, David. *The Condition of Postmodernity*. Cambridge: Blackwell, 1989.
- INI. "Panorámica general de la problemática de los jornaleros en San Quintín," Ensenada:INI, 1996.
- Kearney, Michael. "Borders and Boundaries of State and Self at the End of Empire." *Journal of Historical Sociology*, v 4, n 1, March 1991.
- , "Mixtec Political Consciousness: From Passive to Active Resistance." en Daniel Nugent. *Rural Revolt in Mexico and U.S. Intervention*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, 1988.
- Macip, Ricardo. *Politics of Identity and Internal Colonialism in the Sierra Negra of Mexico*. Master's Thesis, New School for Social Research, 1997.
- McFadyen, Deidre. "Introduction." en Rosen, Fred and McFadyen, Deidre. *Free Trade and Economic Restructuring in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 1995.
- Millán, Saúl and Rubio, Miguel Angel. *Mixtecos en la frontera norte*. Working Paper: MEXico: INI, 1992.

- Nagengast, Carole and Kearney, Michael. "Mixtec Ethnicity: Social Identity, Political Consciousness, and Political Activism." *Latin American Research Review*, v 25, n 2, 1990, pp.61-91.
- Ortiz, Mauricio and Vélez, Jaime. "San Quintín, Baja California: El alma en la tierra." *Ojarasca*, n. 13, October, 1992, pp. 32-46.
- Ortiz, Mauricio and Vélez, Jaime. "En tránsito a San Quintín." *Ojarasca*, n. 13, October, 1992.
- Poole, Deborah. *Visión, raza y modernidad. Una economía visual del mundo andino de imágenes*. Lima: Sur Casa de Estudios del Socialismo, 2000.
- PRONASOL. *Diagnóstico de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas del valle de San Quintín, B.C.* San Quintín: PRONASOL, 1991.
- Rhett-Mariscal, William L. *Settling In: New Indian Communities and the Transformation of Citizenship in Mexico*. Disertación de Ph.D. University of California, San Diego, 1998.
- Safa, Helen. *The Myth of the Male Breadwinner: Women and Industrialization in the Caribbean*. Boulder: Westview Press, 1995.
- Sánchez, Muñohierro, Lourdes. *Jornaleros indígenas en el noroeste de México*. PRONAJAG: México D.F., 1994.
- Stavenhagen, Rodolfo. "Classes, Colonialism and Acculturation." en Horowitz, Irving Louis. *Masses in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1970.
- Striffler, Steve. "Clase, género e identidades: La United Fruit Company y Hacienda Tenguel," en *Ecuador Debate*. n. 51, 2000.
- Thompson, E.P. "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century." en E.P. Thompson. *Customs in Common*. New York: The New Press, 1991, pp. 185-259.
- Thrupp, Lori Ann. "Feeding the Global Supermarket" en Rosen, Fred and McFadyen, Deidre. *Free Trade and Economic Restructuring in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 1995.
- Velasco, Laura. "Migración femenina y estrategias de sobrevivencia de la unidad doméstica: un caso de estudio de mujeres

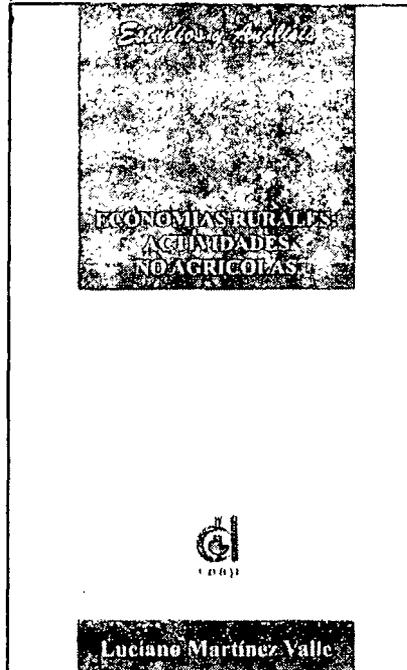
mixtecas en Tijuana." en González, Soledad, Ruiz, Olivia, Velasco, Laura and Woo, Ofelia (eds.). *Mujeres, migración y maquila en la frontera norte*. Tijuana: COLEF-COLMEX, 1995.

----- *Comunidades transnacionales y conciencia étnica: indígenas migrantes en la frontera México-Estados Unidos*. Tesis doctoral. El Colegio de México. México, 1999.

Wade, Peter. "The Cultural Politics of Blackness in Colombia." en

Norman Whitten y Arlene Torres. *Blackness in Latin America and the Caribbean*. Bloomington: Indiana University Press, 1998.

Watts, Michael. "Living Under Contract: Work, Production Politics, and the Manufacture of Discontent in a Peasant Society" in Watts, Michael y Pred, Allan. *Reworking Modernity: Capitalisms and Symbolic Discontent*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1992.



LIBROS E IDEAS

NOVIEMBRE DICIEMBRE 2000


**NUEVA
SOCIEDAD**
170
CONTENIDO

 Director: Dietmar Dimossi
 Jefe de Redacción: S. Chejfec

Nº 170

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2000

POLÍTICA Y ESTADO: **J. A. Rivas Leone**, Repensar la democracia. Una lectura de Norbert Lechner. **I. Lanegra Quispe**, Crisis ecológica e invención de lo político. **G. Abend**, El Estado, ese eterno *revenant*. Acerca de ciertos planteos de Peter B. Evans. **A. Dávila**, La política recuperada. **A. Stuhldreher**, De la soberanía estatal entendida como *constructo hipócrita*. **L. Madueño**, La construcción de la cultura política a través de los actores. **G. Negretto**, Repensando los poderes del Ejecutivo en América Latina. **G. Trejo**, El ciudadano y el político. ¿Por qué a veces conviene que los políticos *no* cumplan sus promesas de campaña? **A. Acosta**, Entre Weber y Marx. Capitalismo, Estado y poder social. **A. Moreiras**, Sobre las condiciones para un pensamiento izquierdista. **R. Becerra**, Paramio, la izquierda: diez años después. **A. Camou**, De cómo las ideas tienen consecuencias. **A. Garcé**, Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía. **P. Ferreira**, El debate liberal comunitarista. La visión de Carlos Thiebaut. **C. N. Lesgart**, Transición e intelectuales en Chile. **A. Ochos**, Dos ensayos representativos del Chile actual. **Susana Rotker**, Desafíos al imaginario.

ECONOMÍA Y DESARROLLO: **A. Romero Gómez**, Competitividad económica y capacidad estatal. **P. Saravia**, Competitividad. Ese extraño deseo. **L. Arlovich**, Análisis sobre el Estado y los intereses económicos. **J. M. Candia**, Predicciones sobre la sociedad laboral. **Pablo Andrade A**, El desarrollo como libertad. O el reto del camino por recorrer. **C. M. Perea**, Los desafíos del nuevo orden.

CULTURA Y SOCIEDAD: **J. Andermann**, Pintura y nacionalidad, fotografía y nación. **X. Andrade**, Economías visuales. **F. Rapsardl**, Diferencia y nacionalidad. **R. Cicerchia**, Subversiones estructurales. **A. Grimson**, Pensar fronteras desde las fronteras. **J. Poblete**, Dos libros y un programa de investigación. **S. Makowski**, Imaginar *otra* globalización. **R. Reguillo**, De mapas rituales. Un libro transhumante. **C. E. Benzecry**, La imaginación técnica o Art como Menocchio. **J. Lesarte**, La letra onto la cultura de masas. **B. Muñoz**, Historia de la sensibilidad latinoamericana en siete capítulos y medio. **H. Legras**, Un proyecto llamado Estudios Culturales. **A. Herrero**, El origen no oficial de la Argentina. **O. Gonzales**, Entre el Perú y Hugo Neira, la tercera mitad. **I. Avelar**, Sensibilidad melancólica y alegoría crítica. **C. Ferrer**, Historia y tarareo. **E. von der Walde**, La sicareca colombiana. Narrar la violencia en América Latina. **G. Pollt**, Autobiografía, historia nacional y política. **J. M. Sánchez**, Los nuevos límites de la identidad. **D. Schugurensky**, Crónicas de la educación en América Latina. **M. Tanaka**, Ilusión, desoncanto, razón, esperanza. **M. Lavario**, ¿Y si en una isla?

TEXTOS COMENTADOS.

SUSCRIPCIONES
 (Incluido flete aéreo)
 América Latina
 Resto del mundo

ANUAL
 (6 núms.)
 US\$ 56
 US\$ 86

BIENAL
 (12 núms.)
 US\$ 97
 US\$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Tels.: (58-2) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.63.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; e: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.
 Página digital: www.nuevasoc.org.ve

ANÁLISIS

LA JUSTICIA EN TIEMPOS DE LA IRA: LINCHAMIENTOS POPULARES URBANOS EN AMÉRICA LATINA*

Eduardo Castillo Claudett**

Los linchamientos fueron considerados en un inicio como algo aislado, marginal, atípico y hasta "folklórico" dentro del derecho popular urbano. Años después, difícilmente se les puede considerar de esa manera, ya que éstas prácticas han adquirido, por el contrario, una magnitud inusitada que expresa un giro radical en las características de la legalidad popular urbana y una percepción del dominio de la violencia frente a los componentes retóricos y burocráticos en la producción y reproducción del orden social.

Entre fines de los 60' e inicios de los 70', los *barrios, favelas, campamentos, villas miseria y pueblos jóvenes* que fueron surgiendo alrededor de las ciudades latinoamericanas, se constituyeron en un espacio privilegiado para la observación y análisis de diferentes fenómenos jurídicos que se iban gestando en estos asentamientos, producto de la confluencia de diferentes grupos étnicos y culturales en un mismo ámbito territorial. Ejemplos de este interés fueron, entre otros, las investigaciones realizadas por Pé-

rez Perdomo y Karst (1973) en los barrios de Caracas, por Sousa Santos (1977) en las favelas de Río de Janeiro, y por el CIDU (1973) y DESCO (1977) en los campamentos de Santiago y los pueblos jóvenes de Lima, respectivamente.

Un rasgo compartido por estos estudios fue el énfasis puesto en las llamadas "*juntas vecinales*" o "*asociaciones de residentes*", las que asumían en estos asentamientos tareas de producción normativa y de prevención y reso-

* Ponencia presentada en el Simposio I. XII Congreso Internacional Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal Universidad de Chile y Universidad de Tarapacá, Arica (Chile), marzo del 2000

** Abogado. Centro de Estudios para la Paz-Perú República de Chile 641, Lima, Perú
ceppa@terra.com.pe

lución de disputas, como parte de una función más amplia de producción de orden y de sentido de comunidad al interior del espacio popular urbano. A pesar de sus diversos orígenes y contextos, la legalidad interna producida por estas instancias parecía tener una serie de características en común, como la informalidad de sus procesos, su accesibilidad en términos de lenguaje, costos y tiempo, su flexibilidad y adaptabilidad, y la búsqueda del consenso social vía la participación de las partes, el uso de recursos tópicos y de la mediación (Santos, 1995; ver también Chirinos, 1985; Price e Iturregui, 1982). En términos de Santos, dichos rasgos mostraban un dominio del componente retórico en la estructura del derecho popular urbano, frente a los componentes de violencia y burocracia que eran dominantes en el derecho estatal (Santos, 1991a).

El énfasis puesto por este tipo de análisis en la dimensión procesual del derecho popular urbano, dejaron poco espacio para mirar otras formas jurídicas que también se iban gestando en estos ámbitos sociales, dirigidas no tanto a un manejo consensual de disputas interpersonales como a un control de la delincuencia sobre la base de una violencia socialmente aplicada y regulada (DESCO, 1977). Ejemplos de este control social fueron, entre otros, la formación de rondas de vigilancia, el desarrollo de sistemas de alarma comunitaria, la inclusión de delegados de disciplina y seguridad en las asociaciones de vecinos y, en sus formas más

extremas, la aplicación de severos castigos físicos a quienes eran capturados cometiendo faltas o delitos al interior del barrio o asentamiento, práctica a la que se le dio el nombre de "linchamiento" o "ajusticiamiento popular".

De esta manera, los linchamientos fueron considerados en un inicio como algo aislado, marginal, atípico y hasta "folklórico" dentro del mismo derecho popular urbano. Treinta años después, sin embargo, difícilmente se les puede considerar de esa manera. Estas prácticas han adquirido, por el contrario, una magnitud inusitada en la última década, constituyendo un fenómeno bastante extendido en las grandes ciudades latinoamericanas, lo que parecería indicar, manteniéndonos en los términos de Santos, un giro radical en las características de la legalidad popular urbana, para expresar un mayor dominio del componente de violencia frente a los componentes retórico y burocrático en la producción y reproducción del orden en estos espacios sociales, giro que a nuestro entender tienen una serie de implicancias graves y que nos lleva a preguntarnos sobre las causas y razones de este giro, a fin de averiguar si este dominio de la violencia expresa un deterioro de los niveles de convivencia al interior de los barrios, si responde a procesos más amplios de violentación de la vida social, o si es motivado por ambos a la vez.

El objetivo del presente ensayo es, por ello, aportar a una comprensión más actual y objetiva de los "lincha-

mientos populares" desde una perspectiva antropológico-jurídica, discutiendo los marcos o paradigmas a partir de los cuales se sigue interpretando y dando sentido a esta práctica social. Para ello, en un primer momento vamos a presentar algunos datos que permitan apreciar la magnitud y características actuales que presentan este tipo de hechos en nuestro continente. Dadas las dificultades envueltas en esta labor, sobre todo en términos comparativos, hemos decidido centrarnos en aquellos países donde existe un seguimiento más detallado de estos casos, como son Guatemala, Perú y Ecuador.

Partiendo de esta descripción, abordaremos de manera crítica aquellos marcos que aún guían a la mayor parte de autoridades, abogados, científicos sociales, periodistas y público en general en la interpretación de este fenómeno. A nuestro entender, estos marcos pueden distinguirse en dos grandes paradigmas, como son el de la seguridad pública o ciudadana y el de

la justicia popular. Finalmente, en la búsqueda de un enfoque alternativo a los existentes, nos propondremos explicar los linchamientos populares desde una perspectiva intermedia entre la del actor y la del sistema, entendiéndolos como una *práctica social particular* que se desarrolla y reproduce en un espacio social, cultural y jurídico determinado, como es el de las ciudades latinoamericanas.

Magnitud y rasgos actuales del fenómeno en América Latina

El "linchamiento" o "ajusticiamiento" de presuntos delincuentes a manos de grupos de vecinos se ha convertido hoy en día, como parecen mostrar diversas evidencias al respecto, en un fenómeno generalizado en buena parte de América Latina y el Caribe. En la región latinoamericana existen registros de estos casos en países como Venezuela¹, Brasil², Ecuador, Perú, Bolivia³ y Uruguay; mientras que en la zona caribeña estos hechos han adquirido una visible presencia en Guatemala, Méxi-

- 1 Por ejemplo, los linchamientos ocurridos en los barrios de Onoto, La Vega y Casablanca, en Gramo-vén. Ver comentarios de Miguel Angel Viso, ex Director Nacional de Prevención del Delito de ese país, en: *El ajusticiamiento popular, ¿delito o justicia?*. Ver también, *Panorama Social de América Latina*, Informe 1995, donde se señala que "En Venezuela, los linchamientos de delincuentes en los barrios populares reflejan la insatisfacción con la labor policial y la justicia" (CEPAL, 1995).
- 2 Ver Sinhoretto, 1998, especialmente referencias bibliográficas incluidas. También Sergio Adorno, "Dilemas do controle democrático da violência: linchamentos em Sao Paulo (Brasil), 1980-1989" Ponencia presentada en la 21a Reunión de la Asociación Brasileña de Antropología.
- 3 Ver informe hecho sobre casos en las poblaciones de Tamborada, Irpa Irpa, Caplnota, Yatamoco, Punata y Villa Hermosa, pertenecientes al ámbito de influencia de la ciudad de Cochabamba. Ver "La Policía se siente insegura y ya no cree en la Policía; por eso lincha a los delincuentes". Diario Los Tiempos, página Vida & Futuro, 24 de febrero de 1999, Cochabamba

co⁴. Honduras, República Dominicana y Haití⁵.

Sin embargo, fuera de estas evidencias, la magnitud y extensión real de estos casos es aún difícil de determinar, debido a diferentes razones. Por un lado, la policía rara vez hace un registro sistemático de estos hechos, siendo generalmente mezclados dentro del rubro de delitos "contra la vida, el cuerpo y la salud", impidiendo de esta manera un seguimiento adecuado del fenómeno. De otro lado, cuando estos casos son recogidos por los medios de comunicación -especialmente diarios y revistas- hacen de una manera dramática y negativa, lo que hace difícil tomarlos como fuente. Esto genera una "cifra negra" bastante alta de estos casos, la que puede calcularse, de acuerdo a las características de cada país, entre un 20 a 60 por ciento del total de linchamientos que se producen en realidad⁶.

Junto a lo anterior, debemos considerar que no existe mucho consenso acerca de lo que debe ser entendido como un "linchamiento popular", ya que mientras algunos países restringen tal denominación a aquellos casos en los que se produce la muerte de la persona linchada, otros asumen una interpretación demasiado amplia, incluyendo en esta noción venganzas familiares, asesinatos por encargo o ejecuciones extrajudiciales de carácter político. Para el presente ensayo, hemos optado por una definición intermedia, entendiendo por "linchamiento" la aplicación colectiva de castigos físicos y simbólicos, de manera drástica e inmediata, por parte de un grupo de pobladores a personas que incurren en acciones consideradas delictivas o dañinas por aquellos⁷.

- 4 Ya desde 1996 se informaba de la práctica de "linchamientos" en ciudades como México D.F. y Guadaluajara; así como en zonas indígenas como Chiapas. Ver comentarios al linchamiento de Motozintla (Chiapas), donde cerca de 400 personas quemaron a tres delincuentes. Diario El Informador, Jalisco, 5 de septiembre de 1996.
- 5 Ver informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, donde se señala que como efecto de la impunidad con que actúan los "zenglentos" o delincuentes comunes, "se ha llevado a la sociedad a vivir en un clima de temor y de tendencia a tomar justicia por propia mano, lo que ha conducido a numerosos actos de linchamientos, mal llamados en Haití "justicia popular". (CIDH, 1998).
- 6 En el caso de Lima Metropolitana, por ejemplo, comparando los casos recogidos en los diarios y aquellos que son narrados por los vecinos, hemos podido deducir que apenas 1 de cada 3 casos llega a ser de conocimiento público. Cabe señalar que la mayor parte de casos que se registran son aquellos en los cuales la policía es informada de estas acciones; pero existe un gran universo, sobre todo en zonas inaccesibles, donde los vecinos no quieren o no pueden dar parte a la policía. De esta manera, la visibilidad de estos hechos parece estar directamente relacionada con la activación de la respuesta policial por la comunidad, la que como sabemos suele ser sumamente baja en nuestros países (ver Birbeck, Gabaldón y LaFree, 1996).
- 7 De esta manera, nuestra definición incluye tanto aquellos "linchamientos" que tienen como secuela la muerte del presunto "delincuente" como aquellos que no lo tienen, y excluye aquellos casos en los cuales los "linchamientos" son llevados a cabo en zonas de clase media o alta, así como aquellos que son ejercidos por "vigilantes" privados o individuales.

Sobre la base de esta definición, y teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, presentaremos algunos rasgos que presenta este fenómeno a partir de estudios empíricos realizados en tres países: Guatemala, Ecuador y Perú. Cabe señalar que ante las dificultades para lograr una mirada comparativa más exhaustiva, nos hemos centrado en cinco aspectos del mismo, como son: la frecuencia con que se produce estos hechos, los factores desencadenantes de los mismos, el tipo de sanciones aplicadas, las características de los espacios sociales en que se producen, y la respuesta dada por el Estado ante tales sucesos.

□ *Guatemala.*- En Guatemala, la preocupación por el linchamiento de presuntos delincuentes a manos de la población tomó fuerza luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Antes de esa fecha, los casos de este tipo no parecen haber generado mayor atención en la opinión pública, debido a la presencia dominante en todas las esferas de la violencia política; pero una vez diluida ésta, los linchamientos van a ir adquiriendo una creciente importancia y visibilidad, siendo entendidos como efecto de las secuelas dejadas por la

guerra, el aumento explosivo de la delincuencia y el vacío de poder del Estado, bastante debilitado luego de 36 años de conflicto interno continuo (Díaz, 1997).

Según un estudio realizado por la Misión de Verificación de los Acuerdos de Paz de las Naciones Unidas (MINUGUA), entre marzo de 1996 y marzo de 1998 se registraron en ese país un total de 119 linchamientos, con un promedio de 5 linchamientos por mes. Otros organismos mencionan cifras más altas, señalando que solo entre 1996 y 1997 se habrían producido 105 linchamientos, con tendencia a elevarse (ODHAG, 1997). De estos casos, cerca del 80% habrían tenido como motivo desencadenante directo la realización de delitos contra el patrimonio (Faroppa, 1999), si bien cabe señalar dos cosas al respecto: primero, que en muchos casos el desencadenante real ha sido la simple "sospecha" de haberse cometido estos actos; y segundo, que existe una extendida percepción de que muchos de estos acontecimientos fueron inducidos por diferentes autoridades o funcionarios del mismo Estado, sea directa o indirectamente⁸.

8 Esta inducción indirecta se haría a través de dos modalidades: mediante la reivindicación que hacen los gobiernos de ese país de la pena de muerte como la mejor forma de resolver el problema de la violencia; y mediante su desinterés por investigar y sancionar a las personas que participan de estos hechos. Ver entrevista a Ronald Ochaeta, representante de la ODHAG. Diario La Hora, dos de mayo de 1997

Con respecto al tipo de castigos, de acuerdo a algunos casos recogidos en los diarios parece ser común la aplicación de los "fosforazos"; esto es, rociar a la persona con gasolina o kerosene para prenderle fuego. En segundo lugar se encontraría la aplicación de fuertes castigos físicos con diversos objetos contundentes, como bates de béisbol, palos y correas. Un dato interesante es que los lin-

chamientos no se producen solamente en las zonas urbanas -relativamente pequeñas comparadas a otras ciudades de la región- sino también en áreas rurales e indígenas (ver cuadro 1). Finalmente, debe señalarse que el 91% de estos casos no fue objeto de investigación por parte de las autoridades judiciales, a pesar de haber sido registrados en su totalidad por la policía (Faroppa, *ibid*: 394).

Cuadro 1

Distribución geográfica y porcentual de linchamientos en Guatemala, 1997

Lugar	Número de casos	Porcentaje
San Marcos	14	20%
Ciudad de Guatemala	11	15%
Huehuetenango	11	15%
Chimaltenco	7	10%
Sololá	6	8%
Quetzaltenango	4	6%
Quiché	4	5%
Dpto. de Guatemala	3	4%
Totonipacán	2	3%
Retalhuleu	2	3%
Escuintla	2	3%
Las Verapaces	2	3%
Sacatepéquez	2	3%
Jutiapa	1	2%
TOTAL	71	100%

□ *Ecuador.*- En este país, el tema de los linchamientos ha recibido igualmente mayor atención en los últimos cinco años, debido principalmente al crecimiento de la delincuencia común y organizada, al desborde del aparato policial y, como dato particular, por el debate generado ante el reconocimiento de la justicia indígena en la Constitución de 1998⁹. En todo caso, no contamos con datos concretos que nos permitan conocer la incidencia de este fenómeno en años anteriores.

De acuerdo a un reciente estudio coordinado por FLACSO (ver Carrión, 1999), entre 1995 y 1998 se habrían registrado un total de 93 linchamientos, con un promedio de 20 linchamientos por año; esto es, uno cada 2 a 3 semanas (ver cuadro 2). De éstos, el 48,38% habría tenido como factor desencadenante el robo a viviendas y personas,

mientras que el cuatrero (robo de ganado), lo fue en el 32,2% de los mismos (ver cuadro 3). Cabe señalar que, al igual que en Guatemala, por detrás de estas motivaciones parece existir -por lo menos a nivel urbano- una intervención del Estado en este tipo de hechos, en tanto algunos de ellos se encuentran vinculados a la formación de "brigadas barriales" en diferentes barrios de Guayaquil por parte de la policía ecuatoriana. Otro aspecto en común es la gravedad de la violencia que expresan estos hechos, si notamos que en el 24,7% de casos las víctimas de linchamiento fueron incineradas, mientras que en el 10,8% fueron atacadas con armas de fuego¹⁰. Presumiendo que la mayor parte de estos casos terminaron con la muerte de la víctima, tendríamos que cerca del 30% de linchamientos que se producen en el Ecuador muestran una violencia extrema.

- 9 Comunicación personal del Dr. Simón Valdivieso Vintimilla, Juez Segundo de lo Penal de Cuenca, Ecuador.
- 10 El uso de armas de fuego durante los linchamientos a delincuentes podría llevar a pensar que, en tales casos, lo que está detrás de los mismos es una venganza personal y no un acto de violencia colectiva. Sin embargo, debemos considerar para ello que, de acuerdo a informes policiales, cerca del 60% de la población guayaquileña portaría armas de fuego en forma legal o ilegal, lo que relativizaría la suposición inicial. Es claro que elementos como éste requieren de una mayor precisión, a fin de conocer mejor el tipo de fenómeno bajo estudio.

Cuadro 2
Linchamientos en Ecuador, por años

Años	Número de casos	Porcentaje
1995	11	11,8%
1996	26	28,0%
1997	21	22,6%
1998	16	17,2%
Sin determinar	19	20,4%
TOTAL	93	100%

Fuente: FLACSO-Ecuador.

Cuadro 3
Linchamientos en Ecuador, por causas desencadenantes

Causas	Número de casos	Porcentaje
Robo en general	45	48,4%
Robo de ganado	30	32,3%
Robo de vehículos	5	5,4%
Asaltos	6	6,5%
Asesinato	2	2,2%
Violación a menor	3	3,2%
Varios	2	2,2%
TOTAL	93	100%

Fuente: FLACSO-Ecuador.

En cuarto lugar cabe señalar que, al igual que en Guatemala, los linchamientos en este país no se circunscriben únicamente a las áreas urbanas, sino que se extienden a áreas semi-rurales e indígenas (ver cuadro 4). Ello parece ir mostrando ya, como veremos más tarde, una extendida difusión del linchamiento como práctica social hacia espacios que han mantenido tradicionalmente otras formas de

aplicación de la justicia, como el grupo étnico Otavalo. Finalmente, con respecto a la respuesta del Estado frente a tales hechos, podemos señalar que, salvo escasas excepciones¹¹, la actitud de las instituciones gubernamentales en este país ha sido la de no abordar el problema de manera directa, permitiendo así la impunidad y aceptación de estos hechos por parte de la población.

Cuadro 4
Linchamientos en Ecuador, por lugar

Lugar	Número de casos	Porcentaje
Pichincha	3	3,2%
Guayas	15	16,1%
Santo Domingo	20	21,5%
Tungurahua	4	4,3%
Quinindé	2	2,2%
El Oro	2	2,2%
Sucumbíos	2	2,2%
Esmeraldas	2	2,2%
Bolívar	8	8,6%
Otavalo	14	15,1%
Napo	3	3,2%
Cotopaxi	7	7,5%
Chone	2	2,2%
Cañar	9	9,7%
TOTAL	93	100%

Fuente: FLACSO-Ecuador.

11 El único intento conocido de controlar este tipo de hechos se produjo en marzo de 1997, cuando el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano, solicitara a la Policía Nacional información que le permitiera abrir proceso a los participantes de los 22 linchamientos que se produjeron en 1996 (Diario La República, Perú, primero de marzo de 1997)

- Perú.- En mi país el interés por este fenómeno, si bien antiguo, ha sido bastante descontinuado, y a pesar de que cuantitativamente los linchamientos han mostrado un crecimiento explosivo en el último lustro, no ha despertado un interés similar al alcanzado en los otros países analizados. Como es obvio, este desinterés se expresa en la falta de datos objetivos que permitan conocer las condiciones estructurales que permiten el resurgimiento de este fenómeno, si bien hay 3 factores que se pueden mencionar: a) el proceso vivido de violencia política, donde tanto el Estado como Sendero Luminoso (Balbi, 1995) fomentaron el uso de la violencia como mecanismo para imponer orden en los barrios; b) el aumento de la inseguridad ciudadana producto de la violencia delictiva, y c) la impunidad que tienen las personas que llevan a cabo estas prácticas.

Con respecto a nuestra información de base, entre 1995 y 1996 hicimos un primer muestreo de estos casos para la zona de Lima Metropolitana, a partir de diferentes fuentes periodísticas (Castillo, 1996), el mismo que ha sido actualizado hasta 1999 para efectos de la presente ponencia. Cabe señá-

lar que la policía no hace un seguimiento exhaustivo de estos casos, lo que impide adoptar sus estadísticas como fuente de información. Por otro lado, a inicios de 1999 la Defensoría del Pueblo de Arequipa tomó la iniciativa de sistematizar y analizar los casos de linchamiento ocurridos en este departamento entre 1990 y 1999, lo que constituye de paso la primera manifestación de una preocupación estatal al respecto.

Sumando los datos de ambos estudios, podemos apreciar que entre 1995 y 1999 se registraron un total de 330 casos de linchamiento, tan solo en Lima y Arequipa (ver cuadro 5). Si a ello sumamos hechos registrados en el mismo período en otras ciudades, sobre todo Huancayo, Juliaca y Chiclayo, esta cifra se acerca fácilmente a los 350 linchamientos, lo que lleva a concluir que este país muestra el mayor número relativo de linchamientos en el continente¹². Con respecto a los factores desencadenantes, por lo menos el 90% de los linchamientos se produjeron por el robo a personas y viviendas, seguido del intento de violación sexual (cerca del 5%) y otros varios, como asesinatos, abusos, incendios y otros. Cabe señalar que, en 1999, el 20% de estos casos se

12 Sin embargo, comparando el número de linchamientos con la cantidad de población, es claro que Guatemala es el país que muestra una mayor magnitud de estos casos

produjeron por error, mostrando que la "sospecha" es también un factor fuerte que activa la respues-

ta popular violenta.

Cuadro 5
Linchamientos en Perú, por años*

Años	Número de casos	Porcentaje
1995	21	6,5%
1996	39	11,8%
1997	23	6,9%
1998	33	10,0%
1999	214	64,8%
Total	330	100%

Fuente: Diario El Comercio-Defensoría del Pueblo de Arequipa
*Solo considera las ciudades de Lima y Arequipa

Respecto a las formas de castigo, nuestro estudio inicial mostró que junto con la aplicación de castigos físicos como golpes, pedradas, palazos o latigazos, los linchamientos involucran también sanciones de tipo simbólico, como crucifixiones, cortes de pelo, desnudamiento, porte de carteles ofensivos, etc. También fueron identificadas algunas formas de castigo particulares, como los enterramientos y los baños de agua fría. Cabe señalar sin embargo que, a diferencia de los países anteriores, las muertes producidas por estos hechos son bastante escasas, llegando a menos del 5% del total de linchamientos registrados.

Sobre los espacios de aplicación de estas prácticas, podemos mencio-

nar que si bien hasta los años ochenta este tipo de casos se centraban en las áreas urbanas periféricas de Lima y algunas ciudades intermedias -especialmente Huancayo-, a partir de los 90' los linchamientos empiezan a desplazarse en dos direcciones: primero, hacia algunos distritos céntricos y de clase media al interior de la capital, especialmente aquellos que estaban pasando por procesos de deterioro urbano y social ante la grave crisis económica y el aumento de la delincuencia -como el Cercado, Rímac y La Victoria- y segundo, hacia otras ciudades intermedias y zonas semi-rurales, desbordando el espacio propiamente metropolitano (ver Castillo, 1996).

Finalmente, con respecto a la respuesta del Estado frente a estos he-

chos, podemos mencionar que apenas en unos 5 a 10 casos -algo así como el 2% del total de casos registrados- han merecido un seguimiento por el sistema judicial, siendo el más conocido el caso de San Francisco La Cruz (San Juan de Miraflores), donde algunos dirigentes llegaron a ser condenados a prisión por promover la muerte de la persona linchada (ver Garay, 1998).

Observando a los observadores: una crítica a los paradigmas existentes

Los resultados de esta breve y parcial comparación entre los países analizados -como la incidencia de procesos amplios de violencia en la reproducción de este fenómeno, su ubicuidad en diferentes espacios sociales, la diversidad y mayor violencia de los castigos y la doble faz del Estado frente a estos hechos- nos brinda algunos elementos para cuestionar los marcos teóricos a partir de los cuales se vienen explicando e interpretando la presencia de este fenómeno, como son el de la seguridad pública y el de la justicia popular.

El primero de ellos entiende a los linchamientos como una suerte de "reacción social" extrema provocada por dos factores: el alto crecimiento de la delincuencia por un lado, y la ausencia o incapacidad del Estado para cumplir con su función de protección y seguridad pública por el otro. Ambos factores generarían un sentimiento de inseguridad y deslegitimación del Estado

entre la población, la cual, ante la falta de caminos o vías que les permitan manejar esta violencia de forma positiva, van a expresarse de manera explosiva en forma de linchamiento. Como señala Flacso en su estudio:

"Estos hechos (la delincuencia y la falta de Estado) traen a su vez otro tipo de violencia: el ajusticiamiento por mano propia, que la población ejecuta al sentirse vulnerable e insegura frente a la incapacidad de los organismos policiales y judiciales para instaurar justicia. Se producen por la deslegitimación de las normas, de las instituciones y de las acciones procesales existentes. En esos casos, la comunidad organizada emite el veredicto, difunde la sentencia y procede a la ejecución; comportamientos populares que constituyen un serio atentado a los derechos humanos..." (1999: 5).

Como es claro, este enfoque apunta a un control o supresión de estas prácticas principalmente a través de dos vías: sea restableciendo la autoridad y presencia del Estado en las poblaciones donde se producen estos hechos, o a través del fomento de una mayor participación de la población en materia de seguridad pública y de prevención del crimen. Sin embargo, estas soluciones parecen olvidar, por un lado, que la sola presencia simbólica del Estado no garantiza una reducción de

estos hechos ni una mayor confianza ciudadana hacia éste, si es que alguna vez esta confianza existió en realidad; de otro lado, olvidan también el doble rostro que suele mostrar el Estado ante estos casos, ya que si por el lado del discurso de los derechos humanos ellos son cuestionados -resaltando así la mayor "bondad" del derecho estatal-, en la práctica son fomentados o permitidos a fin de evitar un mayor desborde de la delincuencia.

En tercer lugar, tanto los estudios realizados como la realidad de la violencia en otros países de la región muestran que esta relación entre mayor delincuencia y más linchamientos no es tan directa como se supone. Por ejemplo, países con altos índices de violencia delictiva en el continente -como El Salvador y Colombia- no registran casos de linchamiento colectivo, en parte porque parecen predominar otras formas de respuesta a dicha violencia, como el paramilitarismo, el sicariato y otras formas de justicia privada. Por tanto, es necesario preguntarnos qué otros factores sociales o culturales inciden para que los linchamientos emerjan como una respuesta predominante frente a la delincuencia. Finalmente, es claro que el enfoque de la seguridad pública sobreenfatiza la importancia del derecho estatal -especialmente de sus fuerzas de seguridad- en la sociedad frente a la de los controles sociales informales que pueden hallarse en los barrios y otros espacios populares, reproduciendo la ideología centralista legal que ha caracterizado el

pensamiento jurídico en nuestros países.

El paradigma de la justicia popular tiene mayor relación con el tema que nos convoca aquí, y aunque nos parezca más apropiado que el anterior, presenta también una serie de dificultades teóricas y prácticas. En primer lugar, este enfoque parte entendiendo a los linchamientos como expresiones de una legalidad popular o de un sentido de justicia propio de los sectores populares, constituyendo de esta manera una manifestación más de la pluralidad cultural y jurídica que predomina en nuestros países. Sin embargo, más allá de este punto de partida común, podemos encontrar diferentes posturas frente al tema, dependiendo de la concepción de "justicia popular" que maneje cada autor, y del valor que le otorgue a aquella.

En el caso peruano, nuestro estudio inicial nos permitió identificar dos posiciones al respecto: una primera, que compartía una valoración positiva de estas prácticas, entendiéndolas sea como parte de un proceso de creación de nuevas pautas de conducta, valores, creencias, normas y estilos de vida por parte de los migrantes urbanos (Matos Mar), como expresión de un nuevo "derecho consuetudinario" que establece criterios prácticos para defender el orden público (De Soto), o como respuestas creativas y autónomas frente a la crisis social (Stein y Monge). Como es obvio, estas posturas estaban acompañadas de una imagen negativa de la justicia estatal, la que va a ser presentada en los textos respectivos

como una justicia de clase, discriminatoria, lenta y ajena a los intereses populares.

Cabe señalar que estas posturas "enaltecedoras" tuvieron un gran auge a lo largo de la década de los 80', explicable por la crisis generalizada del Estado en esta época, empezando a ser cuestionadas en la década siguiente al retomarse con fuerza el debate sobre la necesidad de reconstrucción de la institucionalidad política en el Perú. Un ejemplo de estas nuevas posiciones "críticas" es la de Grompone y Mejía (1993), quienes van a resaltar algunos rasgos de estas prácticas opacadas por las interpretaciones iniciales. Los linchamientos son presentados así como una justicia privatista, localista, aplicada por los pobres contra los más pobres, profundamente discriminatoria y ajena a cualquier idea universal de ciudadanía; en otras palabras, para ellos los linchamientos y otras formas de "justicia popular" no constituyen ninguna alternativa concreta al orden estatal, sino que son un reflejo de la marginación y exclusión en que se encuentran los pobladores urbanos.

Como es claro, aquí ya no se trata solamente de determinar si estamos o no frente a una forma de justicia, sino de que tipo de justicia es la que se aplica. El problema de partir de una noción como la de "justicia popular" es precisamente ese: que más allá del dato empírico, siempre se hace en un debate ético-valorativo que sólo puede resolverse en esos términos. De otro la-

do, ambas posturas parecen asumir a esta justicia de una manera estática, en lugar de partir de una noción dinámica de justicia que la entienda como el resultado de procesos o conflictos históricos, políticos y sociales concretos.

Hacia nuevas interpretaciones del fenómeno

Esta tensión entre posiciones "enaltecedoras" y "críticas" parece estar presentando también en otros países (ver Sinhoretto, 1998), lo que muestra la búsqueda de nuevas interpretaciones válidas para comprender y explicar un fenómeno que se muestra cada vez más complejo y esquivo. A su vez, implica la necesidad de desarrollar estudios empíricos más amplios e integrales al respecto, que nos permitan combinar una mirada macro-dirigida a determinar la incidencia, magnitud y efectos de estos hechos en el conjunto de la sociedad- y una mirada micro, que atienda a conocer los factores desencadenantes, la dinámica, las funciones y el impacto de estas prácticas en las relaciones al interior de cada barrio.

A nuestro entender, la construcción de este nuevo enfoque pasa por una doble mirada en el fenómeno alrededor de los siguientes ejes: primero, ¿qué nos pueden decir los linchamientos acerca de las relaciones culturales y de poder que mantienen los grupos que los practican, así como de sus relaciones con el conjunto de la ciudad?; y segundo, ¿qué nos pueden decir las estructuras y los procesos sociales que

ocurren en nuestras ciudades respecto a la práctica de los linchamientos? Atender a la primera pregunta nos lleva, por ejemplo, a preguntarnos por qué algunos barrios se muestran más proclives que otros a castigar drásticamente a los delincuentes, mientras otros muestran mayor capacidad de negociación o convivencia con la delincuencia; cuál es la relación entre el nivel de organización interna del barrio y estas prácticas (esto es, si expresan una mayor organización o el debilitamiento de la misma); cuáles son las funciones que cumplen los linchamientos al interior del espacio urbano popular -por ejemplo, la recuperación de una identidad barrial o encauzar conflictos entre asentamientos o grupos de poder interno-; cuáles son los niveles de privatización de estas prácticas -en qué medida expresan intereses particulares-; cuál es el significado del castigo en estas poblaciones, y cómo son legitimadas y combinadas en estas prácticas, o cómo los linchamientos expresan formas de comunicación violenta, en tanto se presentan como mensajes ejemplares dirigidos a diferentes grupos (el barrio, la delincuencia, la policía, etc).

Por su parte, la segunda pregunta implica atender a la incidencia que pueden tener en estas prácticas rasgos generales que presentan nuestras ciuda-

des, como su mayor fragmentación y heterogeneidad espacial y temporal, la confluencia de múltiples identidades y culturas urbanas, o la interpenetración de las mismas a partir de diferentes procesos de hibridación¹³ (Canclini, 1996); su mayor densidad en la interacción y aceleración de intercambio de mensajes, la sobreposición y/o indefinición de los espacios públicos y privados, los procesos de exclusión y separación entre grupos sociales, y los procesos de debilitamiento del sentido de ciudadanía y de comunidad; finalmente, implica atender a los procesos de interlegalidad que se pueden estar dando al interior de los centros urbanos (Santos, 1991b). Todo ello lleva a pensar, entonces, en la necesidad de construir una "antropología jurídica urbana" que sirva de marco para el estudio de los linchamientos populares, así como de otras formas de juridicidad que se vienen generando y reproduciendo en los últimos años.

Debemos señalar que ambos ejes están siendo utilizados en una investigación que estamos iniciando, dirigida a levantar información sobre la ocurrencia de linchamientos en algunos asentamientos humanos de Lima Metropolitana. Para ello, nos hemos planteado tres hipótesis generales que buscan de alguna manera rescatar los aportes de los marcos revisados, en la

13 Una expresión clara de que los linchamientos constituyen formas "híbridas" de control social lo podemos ver en el hecho de cómo estas prácticas se han ido desplazando del campo a la ciudad, recogiendo en este camino nuevas formas de sanción y de castigo que alimentan y otorgan nuevo sentido y legitimidad a estos hechos

búsqueda de una perspectiva más integral. Estas hipótesis, que nos gustaría compartir y discutir con Uds., son las siguientes:

- a) La práctica de los linchamientos expresa la incapacidad de la población para vivir con la creciente violencia urbana, ante una agudización de la misma que lleva a percibirla como disolvente de todo orden social. Cabe señalar que asumimos aquí una definición amplia de "violencia urbana", entendiéndola como la suma de aquellos procesos que, directa o indirectamente, causan serios estragos a las personas que habitan en una determinada urbe, comprometiendo temporal o definitivamente sus vidas (Kowarick y Ant, 1985).

Debemos agregar que, cuando hablamos de incapacidad de convivencia, no nos referimos solamente a la incapacidad de la población para lograr una protección adecuada del Estado -ya que este nunca ha sido un referente de convivencia en los barrios- sino y sobre todo a la incapacidad de sus propios mecanismos de control social para hacer frente a dicha violencia en forma efectiva. De esta forma, el discurso de los pobladores de que ellos linchan "por culpa de la ineficacia del Estado" (el discurso expreso) debe ser complementado por el discurso oculto de que ellos fueron igualmente ineficaces para

mantener la convivencia en sus barrios vía el autocuidado, la negociación o la prevención. Esto es importante porque nos permite comprender que el objetivo de los linchamientos es reforzar el poder de control del barrio sobre su espacio de vida, mediante la incorporación o absorción de la violencia para positivizarla. Sin embargo, en tanto los linchamientos atienden solamente la dimensión visible de la violencia urbana -la delincuencia- es claro que se mantienen otras violencias que van a alimentar el proceso de violencia en los espacios populares urbanos, generando un escalamiento de la misma que hacia el futuro se presenta como preocupante.

- b) En relación con lo anterior, consideramos que los linchamientos, en tanto práctica social, presentan un carácter poroso, que le permite absorber múltiples sentidos de violencia, generados tanto en el espacio popular urbano como en otros espacios (el policial, el campesino, el político, el familiar, etc.). Estos diversos afluentes son a su vez reestructurados y legitimados a través de un segundo rasgo de esta práctica, como es su carácter ritual. Los casos de linchamiento suelen mostrar así, a pesar de su aparente turbulencia, cierta secuencia que va asociando de manera particular símbolos, íconos, palabras y actividades, constitu-

yendo un sistema de comunicación y acción de gran complejidad (Balandier, 1993). La siguiente cita de este autor puede aplicarse así perfectamente a esta práctica:

"El rito penetra en el "bosque de símbolos", los utiliza dándoles forma por su asociación y manipulándolos....cumple una función mediadora, completamente aparente en el momento de su intensidad más fuerte; produce un cambio de estado en el cual las antinomias se disuelven, en tanto que las dificultades desaparecen bajo la acción de la creencia. Durante un tiempo, convierte la incertidumbre en certidumbre; hace que cualquier cosa pase....Los conflictos, las desorganizaciones, las enfermedades son temporalmente transmutados, por el rito; éste no actúa como un medio de represión sino como un exutorio; capta las energías que se desprenden de esas situaciones a fin de convertirlas positivamente; hace de lo que es provocador de enfrentamiento, desgarramiento social y degradación individual, un factor de reconstrucción y cohesión (...). En este asunto, la culpabi-

lidad importa menos que la cura; lo esencial es que el orden sea capaz de vencer al desorden..." (Ibid: 27-9).

- c) Finalmente, respecto a si los linchamientos expresan o no un sentido de justicia, consideramos que, como aclaramos arriba, ello debe verse no en términos ético-valorativos, sino en términos de procesos históricos y sociales. De esta manera, nos planteamos a manera de hipótesis que, ante la incapacidad del Estado para imponer su sentido de justicia, y la debilidad de las organizaciones urbano populares para mantener el suyo -este sentido retórico y consensual al que hacíamos referencia arriba- se va generando un "vacío de sentido" que va a ser cubierta, justamente por esta violencia convertida, gracias a su carácter ritual, en justicia. Si ello es así, la pregunta es entonces si esta situación es momentánea o no, y que podemos hacer para reforzar los sentidos de justicia propios de los sectores populares urbanos; de lo contrario, creo que estaremos asistiendo pronto, a través del espectáculo ritual del linchamiento, a los últimos estertores de una legalidad popular agonizante, atacada por la violencia por todos los flancos posibles.

BIBLIOGRAFIA:

- Abel, Richard, 1982, "The contradictions of informal justice". En: *The Politics of Informal Justice*, V. 1. Academic Press Inc., New York. 267-320 pp.
- Balandier, Georges, 1993, *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales*. Gedisa, Barcelona.
- Balbi, Carmen Rosa, 1995, "Sendero Luminoso: ¿El fin de la historia en Lima? Pobreza urbana y violencia política en el Perú". En: *Revista Pretextos*, No. 7. DESCO, Lima.
- Birbeck, Christopher; Gabaldón, Luis Gerardo y LaFree, Gary, "La decisión de llamar a la policía: Un análisis actitudinal comparativo entre Venezuela y Estados Unidos". En: *Control Social y Justicia Penal en Venezuela. Ensayos en homenaje a Héctor Febres Cordero*. Consejo de Publicaciones-Universidad de los Andes, Mérida, 125-149 pp.
- Carrión, Fernando (coord.), 1998, *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana del Ecuador. Propuesta realizada a pedido de los Ministerios de Gobierno y Medio Ambiente, con el auspicio del Proyecto PATRA-CAVIP y el PNUD*.
- Castillo, Eduardo, 1995, "La otra cara de la violencia urbana: Linchamientos populares en Lima Metropolitana". En: *Revista Desfaziendo Entuertos*, Año 3, No. 1. IPRECONM, Lima. 53-69 pp.
- CIDU, 1973, "El surgimiento de la justicia popular". En: *Sobre la justicia en Chile*. Ediciones Universitarias de Valparaíso-Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Santiago de Chile.
- Chirinos, Luis, 1985, *Notas sobre la administración popular de justicia en los asentamientos humanos marginales de Lima Metropolitana*. CIDAP, Lima, mimeo.
- DESCO, 1977, *Justicia fuera del aparato formal*. DESCO, Lima, mimeo.
- Díaz, César, 1997, "Un linchamiento cada cuatro días. Guatemala firmó hace poco la paz tras 36 años de guerra. Ahora se debate entre crímenes y ajusticiamientos". En: *El País Digital*, martes 29 de abril de 1997. Madrid.

- Faroppa, Juan, 1999, "Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana". En: Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas, Lima, 387-401 pp.
- Garay, Nilda, 1998, "Vacío de poder en las zonas urbano marginales de la gran Lima: los casos de linchamiento". En: Revista DE IURE, Año 1, No. 1. Universidad de Lima, Lima, 205-214 pp.
- García Canclini, Néstor, 1996, "Culturas urbanas de fin de siglo: la mirada antropológica". En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 153. UNESCO.
- Grompone, Romeo y Mejía, Carlos, 1993, Nuevos tiempos, nueva política. El fin de un ciclo partidario. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Iturregui, Patricia y Price, Jorge, 1982, La administración de justicia en Villa El Salvador. Programa Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú. Dos tomos.
- Karst, Kenneth, et.al., 1973, The Evolution of Law in the Barrios of Caracas. Latin American Center-University of California, Los Angeles.
- Kowarick, Lucio y Ant, Clara, 1985, "La violencia urbana". En: Cuadernos Ciudad y Sociedad. II Epoca, Nº. 9. Quito.
- Neves, Marcelo, 1994, "Del pluralismo jurídico a la miscelánea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad en la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina". En: El Otro Derecho, No. ILSA, Bogotá.
- Pedrazzini, Yves y Sánchez, M., 1992, Malandros, bandas y niños de la calle: cultura de la urgencia en las metrópolis latinoamericanas. Vadell Editores, Valencia-Caracas.
- Quiroz, Eusebio, 1999, Tendencias observadas en los casos de ajusticiamiento popular en la zona urbano marginal de la ciudad de Arequipa entre 1990 y 1999. Universidad Nacional San Agustín y Defensoría del Pueblo, Arequipa, mimeo.
- Sinhoretto, Jacqueline, 1998, Linchamientos e resolucao de litigios: estudos de caso de periferias de Sao Paulo. Paper presentado al Grupo de Trabajo 21 sobre Violencia, Justicia y Derechos. XXII Encuentro Anual de la AN-POCS.

Sousa Santos, Boaventura de, 1995, "The Law of Oppressed: The construction and reproduction of legality in Pasargada". En: *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Londres, Routledge, 124-249 pp.

-----, 1991a, "El discurso y el poder. Ensayo sobre la sociología de la retórica jurídica". En: *Estado, Derecho y Luchas Sociales*. ILSA, Bogotá, 23-96 pp.

-----, 1991b, "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales: prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho". *Ibid.*, 213-242 pp.

Tiruchelvam, Neelan, 1978, "The ideology of popular justice". En: *The sociology of law: a conflict perspective*. Charles E. Reasons y Robert M. Rich, eds. Butterworth & Co., Canadá, 263-280 pp.

I. B. S. N.: 1120 - 2887

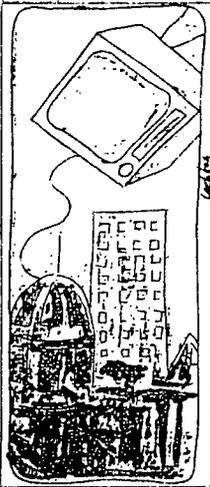


AMERICA LATINA

HOY

N.º 25, AGOSTO 2000

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

- Victor SAMPEDRO BLANCO
- Raúl TREJO DELARBRE
- Mauro PEREIRA PORTO
- Daniel C. HALLIN
- Ricardo GUTIERREZ
- Orlando D'ADAMO
Flavia FREIDENBERG y
Virginia GARCIA BEAUDOUX
- Rossana REGUILLO
- Silvio WAISBORN
- Lucéline PESCHARD

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE IBEROAMERICA.Y.PORTUGAL

DEMOCRACIA, ESTABILIZACION ECONOMICA Y ARREGLOS NORMATIVOS: ARGENTINA ... ¿UNA EXPERIENCIA EXITOSA?

Laura C. Pautassi*

El caso argentino resulta significativo en tanto pasó de ser uno de los países "pioneros" en América Latina -en términos de desarrollo económico y del sistema de seguridad social- para convertirse en menos de diez años en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar "híbrido" con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Lo que se produjo, en los hechos, fue una desintegración de los fundamentos filosóficos y solidarios del Estado de Bienestar.

Las políticas económicas y los consiguientes procesos de ajuste y reformas estructurales que se vienen aplicando en América Latina desde fines de la década del ochenta, marcaron el comienzo de configuración de escenarios diferentes de desenvolvimiento de las relaciones sociales. La conjugación de profundas transformaciones económicas, caída de procesos hiperinflacionarios, crecimiento económico, desmantelamiento de los siste-

mas de protección social, reformas tributarias, flexibilización laboral, entre otros efectos, llevan a considerar a la región como una suerte de "laboratorio de experiencias" de implementación de medidas que podrían presentarse como una alternativa eficaz para solucionar las denominadas crisis del Estado de Bienestar, o como un camino para los países del Este europeo¹.

* Investigadora Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Rodríguez Peña 557- 20 "F" (1020) Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: HIPERVONCULO mailto:lpautassi@amet.com.ar lpautassi@amet.com.ar

1 Lo Vuolo (1998: 191) denomina como "Nueva Ortodoxia" al sistema de ideas y políticas públicas que en América Latina se lo identifica con el denominado "Consenso de Washington", en relación con el rol decisivo de los organismos multilaterales de crédito, que es lo que en Europa se denomina "Pensamiento Único" en referencia a las políticas que se imponen en relación con los acuerdos de Maastricht.

En este contexto, Argentina está considerada por los organismos internacionales de asistencia crediticia que impulsan las reformas, como uno de los países más "exitosos" y de alta *performance* de la región, en tanto el proceso se consolidó en corto tiempo y es de tal magnitud que marca el comienzo de la consolidación de nuevas condiciones "refundacionales" del desarrollo social y económico del país. El principal indicador que se difunde es la caída del índice de inflación, a valores prácticamente nulos y la aplicación de un plan de Convertibilidad de la moneda local con el dólar estadounidense, ligándose la oferta monetaria con un respaldo casi pleno de las reservas del Banco Central y una proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno.

El caso argentino resulta significativo en tanto pasó de ser uno de los países "pioneros" en América Latina - en términos de desarrollo económico y del sistema de seguridad social- para convertirse en menos de diez años en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar "híbrido" con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Lo que se produjo, en los hechos, fue una desintegración de los fundamentos filosóficos y solidarios del Estado de Bienestar.

En forma esquemática, se puede señalar que las reformas institucionales en la Argentina se realizaron a partir de una serie de diagnósticos institucionales, especialmente elaborados por los organismos internacionales, referidos a la ineficiencia del Estado argentino. A ello se le sumó un proceso hiperinflacionario sin precedentes (1988-89), la crisis de financiamiento del sector público y la fuerte voluntad política por "liberar" o "desestatizar" una serie de empresas y servicios estatales. Este proceso de reforma, comenzó con algunas medidas durante el gobierno de Alfonsín (1983-89), pero el verdadero "síndrome reformista" se produjo durante el primer y segundo gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-99).

En materia de política social se impuso paulatinamente, una visión que postula que el objetivo casi excluyente de la política social es el de atender las situaciones de pobreza extrema, abandonando otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos, la movilidad social. Sintéticamente, puede afirmarse que los postulados que impulsaron las reformas en materia de políticas sociales fueron²:

- la idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social, de forma tal de promover la organización de las

2. Sigue aquí parte del análisis que desarrollamos en Lo Vuolo et al (1999) y en Pautassi (1998).

instituciones en base a intereses particulares.

- redefinición del concepto y las áreas de competencia de los bienes públicos y privados, de forma tal de incluir a las áreas sociales dentro de la lógica de funcionamiento del mercado.
- fomento de vínculos más estrechos entre aportes y beneficios en los seguros sociales.
- exclusión de los grupos sin capacidad de demanda de las instituciones centrales de la política social.
- mayor número de programas asistenciales como forma de respuesta a los problemas sociales.
- privatización de la administración y de la gestión de los servicios sociales.
- recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal, y una mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales, en las restantes políticas sociales.

No está a mi alcance analizar los factores económicos estructurales que determinaron la crisis económico-social que precedió al proceso de reforma³. Lo que sí voy a tomar en cuenta es esta crisis como el trasfondo que impulsó la creación de nuevos diseños institucionales, buscando principalmen-

te consolidar la estabilidad económica. En todo caso, lo que intento rescatar aquí es que la *estabilidad* es un valor siempre y cuando lo que se mantenga estable sea valioso. Esto hace inevitable abordar una dimensión axiológica: no es posible encarar una tarea de ingeniería institucional sin una articulación con los presupuestos valorativos que definen las metas de dicha tarea. Para el caso de democracias constitucionales como la Argentina, el objetivo deseable es favorecer el arraigo y ejercicio de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución. Entre ellos se encuentran los Derechos Sociales.

La intención de este trabajo es analizar las principales reformas en el sistema de políticas sociales, diferenciando los *principios* que acompañaron el proceso de reforma de las *políticas* que efectivamente se implementaron, y a su vez analizar los *impactos* de la misma. Intento demostrar de qué manera la reforma en el sistema de políticas sociales se fundamentó en un amplio reconocimiento de Derechos Sociales, que poco o nada tuvo que ver con las políticas efectivamente implementadas. A la presentación de los procesos de reformas estructurales está dedicada la primera parte de este trabajo, en relación con el modelo de estado de Bienestar históricamente vi-

3 Me refiero concretamente a la crisis económica que desembocó en un inédito proceso hiperinflacionario en 1989, que pasó de ser un mero fenómeno económico para transformarse en una "crisis de integración social", que entre otros factores determinó el traspaso anticipado del mando del Presidente Alfonsín al electo presidente Menem. En *Lo Vuolo* (1998) se discuten ampliamente estas cuestiones

gente en Argentina. En los siguientes puntos describo los cambios en el funcionamiento del sistema de políticas sociales en Argentina, enfatizando la reforma previsional, de salud, educación, programas sociales y la reforma laboral. En el último apartado intentaré articular sumariamente y fundamentar los postulados de los Derechos Sociales con las reformas efectivamente implementadas, discutiendo el potencial "éxito" del modelo implementado.

Estado de Bienestar y Reformas Estructurales

El arreglo institucional denominado Estado de Bienestar argentino, cuyas bases fueron establecidas durante el gobierno de Juan Perón entre 1943 y 1955, se caracterizó como un régimen "híbrido", con un fuerte componente de tipo corporativo-meritocrático (Barbeito y Lo Vuolo: 1992). La cobertura estuvo limitada a la fuerza de trabajo asalariada y solo para algunos de los dependientes del grupo familiar. Los mismos se financiaban con impuestos sobre el salario y los beneficios que otorgaban estaban, al menos parcialmente, vinculados con ese impuesto. Asimismo no existió un seguro de desempleo con base amplia; la distribución del ingreso se presentó más regresiva que en Europa, profundizándose la diferencia de "privilegios" entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, sobre la base de mecanismos de financiamiento poco transparentes. Ejemplos típicos de estas instituciones en Argentina son el sistema previsional,

las obras sociales, el programa de asignaciones familiares y el seguro de desempleo

Paralelamente se desarrollaron programas que funcionaban con una lógica universalista propia de los regímenes social-demócratas o institucional-redistributivo. Estos programas independizan sus beneficios de la capacidad de aporte de los beneficiarios/as. En estos casos el financiamiento proviene fundamentalmente de impuestos generales, los beneficios otorgados son más homogéneos y de acceso gratuito. Este tipo de programas se basa en el principio de *solidaridad* en tanto se aporta no solo para beneficio propio, sino para cubrir beneficios de terceros y no existe relación directa entre aportes y beneficios. Ejemplos de este tipo de programas en Argentina son los sistemas de educación y salud pública. Por último, existían instituciones que funcionan con la lógica *asistencial*, con un criterio de beneficencia pública, que se ocupaba de seleccionar la población objetivo conforme a un determinado criterio de necesidad preestablecido. En Argentina estos programas no fueron de gran magnitud y generalmente sus objetivos fueron muy abarcativos y difusos, proclives al clientelismo político.

En síntesis, este "híbrido institucional" se estableció bajo el supuesto de un acuerdo distributivo con eje en la relación de trabajo. De esta forma, el conjunto de los derechos sociales nace como un derivado de los derechos la-

borales, a tal extremo que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica. El eje fundamental del sistema se sustentaba en la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales "riesgos" y "contingencias" de las personas (enfermedad, desocupación, invalidez, etc.). Estos supuestos se fundamentaban en una economía funcionando a niveles cercanos al pleno empleo.

Este modelo se mantuvo con variantes hasta mediados de la década del '80, en que comenzaron a implementarse las reformas motivo de éste trabajo. No se puede dejar de señalar que a lo largo de la historia institucional argentina, se produjeron sucesivos golpes de estado militares, interrumpiendo el ejercicio de las garantías democráticas. La ausencia de la competencia electoral durante largos períodos, marcó inevitablemente el rumbo en materia de políticas públicas. De este modo, la última dictadura militar (1976-1983) además de dejar como saldo profundas violaciones a los derechos humanos y la guerra con Gran Bretaña, transfirió a la transición democrática un caos económico de maxi-devaluaciones, crisis de pagos de la deuda externa, déficit fiscal de igual nivel que el de los años setenta, fuerte rebrote inflacionario.

Con el retorno a la democracia, el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR) presidido por Raúl Alfonsín (1983-89) no fue un caso de "síndrome reformista" [*reform syndrome*] como,

por ejemplo, lo supone Nelson (1989: 12-13). Entre las evidencias que sostiene la anterior afirmación pueden citarse: a) el control por parte de la oposición política de gran parte de la decisión en el Poder Legislativo y en gobernaciones y municipios importantes; b) las disidencias al interior del gobierno de la UCR con los sucesivos cambios de ministros, la falta de sintonía entre la conducción económica y las otras áreas, la falta de consenso en el propio partido; c) la oposición frontal de los sindicatos y el apoyo masivo a sus reiteradas medidas de fuerza; d) si bien el plan de estabilización conocido como "Plan Austral" logró desacelerar en un primer momento la tasa de inflación, no realizó reformas claves como la tributaria, la financiera, y mucho menos se hizo cargo del "conflicto distributivo" que alimentaba el proceso inflacionario; e) la falta de claridad sobre las características de la crisis, lo cual se nota en la escasa literatura y poco debate académico y "técnico" en la materia; f) incapacidad del gobierno para administrar la crisis mediante ineficaces negociaciones con los grupos de poder; g) falta de apoyo de los organismos multilaterales de crédito a las políticas de estabilización "heterodoxas" intentadas por el gobierno de la UCR (Lo Vuolo: 1998).

Por otra parte, cabe aclarar que se han atribuido los profundos cambios económicos que se observan en América Latina, a una ineludible fuerza identificada con la economía global*

Sin embargo, aún cuando el ambiente de la economía internacional deba considerarse como un "dato" para las economías domésticas, los rendimientos locales, incluyendo sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con ese ambiente. No hay, entonces, un único efecto de la economía más global e integrada sobre la situación social, sino que los impactos varían conforme a los arreglos institucionales domésticos que procesan estas complejidades. Las instituciones económicas son uno de los elementos más importantes para comprender estos procesos y, precisamente, una característica central de la Argentina es la profunda transformación de sus instituciones económicas durante la década del noventa.

En muy pocos años: i) se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderurgia); ii) se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros; iii) se redujeron de forma abrupta los aranceles a la importación, se removieron la mayoría de las barreras no tarifarias, al tiempo que se avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur); iv) desde comienzos de 1991 impera una ley de convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar,

ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno; v) se negoció la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del Plan Brady, a la vez que se generó un nuevo y mayor endeudamiento; vi) se cambió casi toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial, bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y la quiebra de empresas; vii) se generaron profundos cambios en la administración pública; viii) se modificó el régimen fiscal reduciendo las tradicionales fuentes de financiamiento de las políticas sociales y aumentando la carga tributaria indirecta.

Lo más llamativo y conocido de los efectos de esta transformación económica es la estabilización inflacionaria. Luego de la hiperinflación de 1989-90, a partir de 1991 el índice de inflación descende sostenidamente hasta ubicarse desde 1994 en valores prácticamente nulos. Así, se verificó un inmediato "efecto ingreso" de la estabilización monetaria, complementado por un "efecto riqueza" derivado de la automática revalorización en dólares de activos reales y financieros. El primer elemento fue clave para recuperar el po-

der de compra de los sectores de ingresos fijos.

Este es el aspecto más difundido de la transformación económica realizada. Sin embargo, en esta primera etapa del "círculo virtuoso" del Plan de Convertibilidad, gran parte de los conflictos inherentes a la transformación económica fueron disimulados por la influencia de factores coyunturales. Resulta así que la baja de los índices de pobreza se interrumpió para luego revertirse como resultado de los cambios estructurales de la economía.

Si se analizan otros indicadores, en primer lugar, el financiamiento externo explica gran parte del ajuste de la economía. Gracias a la caída de las tasas de interés y a la mayor liquidez en los mercados financieros internacionales, la economía doméstica creció a expensas de los ahorros del mundo y del endeudamiento. La fijación del tipo de cambio, la apertura comercial, el ajuste inicial de las cuentas públicas y la entrada de capitales, también modificaron la oferta agregada de bienes y servicios y los precios relativos. La entrada de importaciones permitió expandir la oferta rápidamente y aliviar las presiones inflacionarias del shock inicial de demanda, favoreciendo la estabilización de la moneda. Los precios relativos se modificaron a favor de los bie-

nes y servicios no comercializables, lo cual repercutió en los precios de bienes esenciales como la salud, la educación y el transporte.

Luego del despegue estabilizador inicial se hizo evidente que, para sostener la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema, se requería una drástica reducción de los costos laborales y un fuerte aumento del endeudamiento. Si bien aumentó la productividad en los bienes comercializables, fundamentalmente por tecnologías de organización y por las posibilidades de incorporar bienes de capital importado a bajo precio, este aumento no fue suficiente para superar las diferencias con los competidores externos⁵. A estos problemas se sumó la presión de costos derivada del aumento de precios de los insumos de uso generalizado que fueron privatizados.

Todo esto presionó para ajustar aún más los costos de producción, no sólo del núcleo "duro" de comercializables sino también del conjunto de la economía. Dadas las condiciones en que se privatizaron los insumos de uso generalizado, y más allá de la posibilidad de incorporar ciertas tecnologías que ahorren el consumo de los mismos, el peso del ajuste se traslada totalmente sobre los costos laborales. Ya

5 Parte del problema se fue resolviendo momentáneamente por la relación privilegiada del Mercosur y en tanto Brasil aplicaba una política similar de retraso cambiarlo. Esta salida encuentra sus límites desde la devaluación y crisis financiera de Brasil de comienzos de 1999

no es un problema de expulsar "bolsones ineficientes" de mano de obra a la zona del desempleo "tecnológico"; ahora se suma la necesidad de ajustar el costo de los que quedaron "adentro" del sistema y de cambiar tecnologías de planta con fuerte inversión directa⁶.

La economía se vuelve muy dependiente de los movimientos exógenos y de la posibilidad de mantener tasas de crecimiento muy elevadas. Así, el ciclo expansivo del Plan de Convertibilidad fue progresivamente perdiendo intensidad hasta que la crisis de 1995 de los mercados financieros internacionales, iniciada en México, cambió el escenario por uno de recesión. Posteriormente, vuelve a recuperarse el crecimiento pero a tasas menores que en el comienzo de la década. Esta onda expansiva fue de menor longitud y la economía vuelve a frenarse a partir de mediados de 1998, tanto por el agotamiento del crecimiento interno de algunos sectores como por la nueva crisis de los mercados internacionales que se prolonga durante 1999⁷.

En pocas palabras, cuando se profundiza la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos, las

variables tradicionalmente exógenas, como la tasa de interés internacional y los flujos de capitales, se vuelven elementos endógenos de la economía doméstica. El modelo de política económica adoptado en Argentina reduce las posibilidades de procesar con las instituciones económicas domésticas esta complejidad. El empleo, los salarios, la tasa de crecimiento, se vuelven variables de ajuste del modelo (en tanto se mantiene el control sobre los precios derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio).

La transformación económica afecta especialmente al funcionamiento del mercado laboral. Sintéticamente, las características sobresalientes de los cambios serían⁸: 1) en el ciclo expansivo de 1990-94, el PBI creció casi 35%, pero el número de ocupados sólo creció 6/7% y, si no se considera a los subocupados, los ocupados crecieron a un ritmo de 1,5% anual; 2) este aumento inicial se explica principalmente por los/as trabajadores/as por cuenta propia, ya que el trabajo asalariado se estancó; 3) la ocupación total dejó de crecer a mediados de 1993 y se redujo fuertemente desde mediados de 1994 para estancarse a partir de 1995; 4)

6 Un fenómeno que se empieza a percibir aquí, y que irá en aumento posteriormente, es la venta de empresas de capital nacional a grupos multinacionales, porque pese a estar funcionando con márgenes positivos de ganancias, el valor de realización de los patrimonios en moneda extranjera resulta para los empresarios locales más promisorio que las perspectivas futuras de rentabilidad.

7 De esta forma la economía argentina reitera ciertos rasgos estructurales previos a las reformas económicas. Esto es, fuerte dependencia del sector externo en ciclos de "stop-go" y tendencia a bajo crecimiento muy volátil.

8 Análisis más amplio de estos fenómenos pueden consultarse en Beccaria y López (1996a y 1996b), Monza (1995) y Lo Vuolo (1995).

crecen los ocupados en el sector informal; 5) caen las ocupaciones a tiempo completo; 6) aumenta el empleo en los servicios mientras cae en la industria manufacturera; 7) crece el peso relativo de los trabajadores con mayor educación; 8) aumenta la duración media de la desocupación; 9) aumenta la tasa de desocupación de los jefes de hogar; 10) aumenta el número de horas trabajadas por los ocupados.

Paralelamente, la distribución del ingreso acompañó los comportamientos del mercado de empleo. De esta forma, en los últimos años, el 40% inferior de la distribución muestra una participación menor que la registrada en 1991 cuando se lanzaron las reformas económicas. La diferencia es que ahora este fenómeno no se debe a la aceleración inusitada de los precios sino a factores estructurales vinculados con la transformación global de los principios de organización de la sociedad y, particularmente, de la precaria inserción de los/as ciudadanos/as en el mercado laboral.

Es oportuno destacar que, en el período 1991-97, el aumento del PBI per cápita (casi 30%), fue muy superior al del ingreso familiar promedio captado por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (8,4%). Esta discrepancia no puede atribuirse a cambios en los precios relativos, sino más bien a modi-

ficaciones en la distribución funcional del ingreso. Es sabido que la EPH subestima la captación de los ingresos del capital, por lo que puede afirmarse: i) que tiene lugar una pérdida de participación de los ingresos por el trabajo a favor de otras fuentes de ingreso; ii) habida cuenta de que los ingresos de capital corresponden a los grupos de mayores ingresos y que son subestimados por la EPH, es evidente que la concentración del ingreso es aún mayor que la registrada por la EPH.

Aún así, se comprueba que el aumento de la pobreza resulta de la concentración del ingreso: como ya se mencionó, de haberse mantenido el patrón distributivo de 1991, en 1997 la proporción de personas en situación de pobreza habría disminuido en 2 puntos porcentuales, en lugar de aumentar en 5 puntos como revelan los registros. Más aún, no sólo aumentó la pobreza sino que, al mismo tiempo, los pobres se han hecho más pobres⁹.

Adecuación Normativa: La Reforma Constitucional

Dos fueron los aspectos de diseño institucional que se buscaron consolidar en el proceso de reforma en Argentina a partir de 1989. En primer lugar, se difundieron las reformas dentro del denominado proceso de *"modernización del Estado"*, como imperativo ine-

9 La brecha media del ingreso de los pobres aumentó de 32,8% a 39,4% y el coeficiente de Gini de los hogares pobres pasó de 0,19 en 1991 a 0,26 en 1997; Lo Vuolo et al (1999).

ludible para consolidar la estabilidad económica y los cambios institucionales. En segundo lugar, se reformó la Constitución Nacional, ya que en la tradición latinoamericana, se considera a la Constitución precisamente una fuente relevante de legitimación de los actos del poder político¹⁰. Esto es, la Constitución, pasa a ser una suerte de reserva argumentativa a la que los gobiernos y partidos políticos pueden recurrir utilizando además la carga emotiva que ella implica, enfatizando los derechos y garantías¹¹.

Con el retorno a la democracia en 1983, uno de los primeros aspectos que se señalaron como necesarios para la consolidación democrática en Argentina fue la urgencia por cambiar la Constitución, en tanto se demandaban mejores instituciones. El gobierno de Alfonsín, no obtuvo suficiente consenso para convocar a una convención constituyente, hecho que recién tendrá lugar en 1994 y bajo un acuerdo entre las principales fuerzas políticas (Pacto de Olivos). En la secuencia política de la reforma constitucional, por una parte se priorizó el mensaje de "cuestión ins-

titucional", aunque en los hechos se perseguía reformar la cláusula que impedía la reelección presidencial. El efecto de esta "negociación" entre los partidos políticos hegemónicos -Partido Justicialista (PJ) y Unión Cívica Radical (UCR)- implicó un desinterés de la población en relación con el proceso de reforma.

Cinco aspectos fundamentales fueron modificados: -reforma de la Justicia y del Consejo de la Magistratura, -reforma de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, - inclusión de derechos sociales, -mecanismos de participación y -reforma del sistema representativo, como consecuencia de la llamada "crisis de representación".

La desvalorización del texto de la Constitución reformada, se vio agravada a su vez, por la incorporación de cláusulas que, por una parte ponen límites a la acción del Ejecutivo (reducción de la duración de su mandato), y por otra parte, le dan mayores competencias (es reelegible o se le conceden facultades legislativas)¹².

- 10 Se produce de este modo una suerte de "sacralización" de la Constitución, al extremo que muchas dictaduras latinoamericanas se han legitimado a partir de una reforma o enmienda constitucional.
- 11 En los últimos años, numerosos países Latinoamericanos decidieron reformar su Constitución. Por ejemplo, Ecuador en 1978, Chile y Brasil en 1989 y Colombia en 1990. La mayoría de estas reformas nacieron para resolver problemas comunes e incluyeron, finalmente, respuestas muy similares entre sí, Gargarella (1996). Posteriormente muchos países, como por ejemplo Ecuador, volvieron a reformar sus cartas magnas (1998).
- 12 A tal punto llegó el recurso de reforma constitucional con objetivos políticos, que luego del triunfo del justicialismo en las elecciones legislativas de 1995, se comenzó a hablar de la posibilidad de una nueva reforma para permitir la re-reelección del presidente Menem. Por otra parte, con la reforma constitucional se buscó limitar -sin éxito alguno- el uso que el presidente Menem, hizo en su mandato de los llamados "decretos de necesidad y urgencia". Esto es la atribución legislativa que excep-

Lo anterior, se puede ejemplificar claramente con los "nuevos" Derechos Sociales incorporados con la reforma de 1994. En primer lugar, se incluyó un extenso listado de derechos, que abarcan amplios aspectos de la ciudadanía, incluso de los debates más actuales en esta dirección. Por caso, el derecho a un medio ambiente sano (art. 41 C.N.) correspondería con los postulados de la "ciudadanía ecológica". Se incorporaron al texto constitucional tratados y pactos internacionales, entre otros: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y contra la mujer. Todos estos pactos estarían reconociendo esferas de "ciudadanía diferenciada", a partir del reconocimiento de cada grupo en particular, buscando asegurar la incorporación de grupos minoritarios y ciertas esferas de igualdad.

Desde esta perspectiva, la reforma resulta inobjetable, en tanto los nuevos

derechos sancionados, implican la normativización de una serie de aspectos importantes, que no habían sido regulados anteriormente en el texto constitucional, y que implican un gran avance hacia una normativa más pluralista en términos de ciudadanía. A su vez, se avanza en no considerar únicamente a los Derechos Sociales como derivados de los derechos laborales¹³.

Como contrapartida de este aspecto positivo, generaron en la población, una pérdida de confianza en su efectividad, debido a la escasa o inexistente realización de los mismos. Por lo mismo, su carácter programático, ha sido utilizado permanentemente por el gobierno resaltando la importancia de contar con una Constitución "avanzada y moderna", dándole de este modo, un margen al gobierno para argumentar que los derechos garantizados están en vía de ser cumplidos¹⁴.

Con lo señalado no debe darse por cerrado el problema. Al contrario, el nudo de la cuestión es el siguiente: el

cionalmente puede utilizar el ejecutivo, por razones de "necesidad y urgencia". En el caso señalado, Menem dictó en el período comprendido entre 1989-94, trescientos treinta y seis decretos de necesidad y urgencia, que en la mayoría de los casos nada tuvieron que ver con situaciones extraordinarias que justificaran el uso de estas facultades legislativas por sobre el Parlamento. A pesar de la reforma constitucional el presidente sigue apelando al uso de este tipo de instrumento legal para implementar su política, omitiendo al órgano deliberativo (Congreso). Para un análisis detallado véase Ferreyra Rubio y Goretti (1996).

- 13 Esta salvedad hace referencia a que durante el primer y segundo gobierno de Perón, y en aras de consolidar el modelo de un estado de bienestar de tipo meritocrático, se reformó la Constitución Nacional en 1949, la cual fue derogada por la dictadura que derroca a ese gobierno, y luego se incorporan algunos derechos laborales, como derecho de huelga, distribución de ganancias, etc. en el art. 14 bis en la reforma de 1957
- 14 Gargarella (1996) en un análisis comparativo con reformas constitucionales en América Latina remarca el mismo efecto

despliegue en la consideración de esferas de ciudadanía en la nueva Constitución -la expresa proclamación de la igualdad y libertad- poco o nada tiene que ver, con la realidad en materia de *derechos y beneficios efectivamente percibidos por la población*.

En otros términos, el gobierno exige que la adhesión a las normas del sistema se haga en nombre de principios y reglas de ética y de equidad, buscando de este modo legitimar el proyecto reformista. Por el otro, la población también debe acatar la reforma realizada en sus instituciones del bienestar (derecho laboral, sistema de salud, educación) las que no representan en absoluto valores de equidad y mucho menos de igualdad. Desde el punto de vista de resguardos de libertades individuales el panorama no es mucho más auspicioso. Esta situación ha sido acompañada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en materia de garantías de *derechos individuales como sociales*¹⁵.

Paralelamente a la concepción del orden constitucional como garante de la estabilidad económica e institucional, se ha considerado al ordenamiento jurídico existente, al momento de comenzar con las reformas, como un im-

pedimento para la *modernización del Estado*. Este discurso fue recurrentemente utilizado, especialmente para fundamentar la urgencia por reformar las instituciones laborales, y fue avalado por los organismos internacionales. De esta manera, el gobierno del partido justicialista fundamentó el proceso en la necesidad de *"modernizar el Estado"* en tanto consideró imprescindible readequar el Estado obsoleto, ineficiente, inequitativo y por demás deslegitimado. A partir de allí todos los discursos oficiales y proyectos de ley, refieren permanentemente a la *"modernización"*.

Resulta curioso que en ningún momento se definió un proyecto de *"modernidad"* en tanto objetivo deseable a largo plazo luego de planteado el proceso modernizador. Es decir, se utilizó y se continúa señalando que es necesario *"modernizar"* el país, *"agilizar las estructuras legales"*, *"incorporar tecnologías"*, *"capacitar recursos humanos competentes"* etc., sin tener en claro para qué, por qué y bajo qué garantías el Estado va a asumir este proceso tan complejo como el de la modernización. Se han detallado técnicas y recursos para modernizar, para reducir el gasto, para volver eficientes a los sectores sociales, etc.

15 En general se observa en la jurisprudencia una suerte de *"acompañamiento"* de los postulados de la reforma, en tanto en numerosos fallos de la Corte Suprema, el Estado solicita a los particulares que posterguen derechos adquiridos o retribuciones legítimamente acordadas, en *"beneficio de la estabilidad económica nacional"*

En todo caso, queda probablemente mucho más delimitado el impacto económico que se busca con las medidas modernizadoras: aumentar la competitividad, disminuir el gasto social y consolidar políticas de libre mercado. No queda claro cuál es el "beneficio" de la modernización en las relaciones sociales y mucho menos cual es el impacto en la calidad de vida de la población. La idea de modernizar el país para inscribirlo en el contexto de un proyecto de modernidad es un objetivo deseable, pero al igual que la redefinición de los derechos sociales debe hacerse basado en metas alcanzables por los ciudadanos/as y como parte de un objetivo de integración social.

En otros términos, las *reformas llevadas a cabo en Argentina* desde 1989, no se orientan en el sentido de aumentar la cobertura (tanto vertical como horizontal) de las redes de seguridad social, sino que más bien trasladando gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a las contingencias sociales a los propios ciudadanos/as. Como resultado, se diluyen la responsabilidad social y la cobertura universal, prefiriendo una mayor selección y fragmentación de los programas, esto es programas diseñados en función a las especificidades de los grupos vulnerables o de alto riesgo.

La política de modernización y el "proyecto de modernidad" coinciden en que ambos necesitan de garantías por parte del Estado, que aseguren la exis-

tencia material de los ciudadanos/as, y en tanto procesos escalonados resulta imposible considerarlos como fenómenos unívocos y mucho menos evolutivos. Este aspecto podrá ser visualizado a continuación a partir de la exposición de algunas de las reformas sectoriales.

Reparto de Riesgos: algunos ejemplos de las Reformas Sectoriales Implementadas

Debido a la gran cantidad de sectores sociales que han sido reformados, solo analizaré -en forma esquemática- los principales aspectos de la reforma previsional, en salud, educación, programas sociales, y luego con mayor amplitud, expondré la reforma laboral.

Reforma previsional: fue la primera reforma en materia de seguridad social que se realizó, y marcó de alguna manera el rumbo de "los nuevos tiempos", a partir de un cambio de lógica de funcionamiento. Se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, entendiendo por "integrado" a la coexistencia en una única estructura jurídica a dos sistemas: el régimen previsional público organizado bajo criterios de reparto (administrado por el Estado) y un régimen de administración privada, de *capitalización individual*, generando una suerte de ahorro cautivo, para apuntalar el mercado de capitales doméstico. Cada uno de los sistemas responden a formas diferentes de finan-

ciamiento. Este régimen integra en forma obligatoria tanto a trabajadores/as dependientes como autónomos.

Cabe aclarar que la obligatoriedad no implicó que se aumente la cobertura, ya que quedan aún muchos grupos al margen del régimen previsional. En todo caso, se puede decir que se produjo una suerte de *clientelismo de mercado*, con la presencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en contraposición al clientelismo político tan denunciado y que aún persiste, en tanto se compete y se "elige" la que cotiza mejor.

Posteriormente se sancionó la denominada Ley de Solidaridad Previsional, que dejó de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de la redistribución de la renta nacional, al establecer que el Estado solo garantizará el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios y solo reconocerá la movilidad que establezca el presupuesto. La reforma previsional se impuso como consecuencia de profundizar el conflicto generacional, además de agravar los problemas de financiamiento del régimen público -reducción de aportes patronales, absorción de cajas provinciales- mientras que las AFJP se capitalizan y está garantizado su funcionamiento. Esto repercutió en una pérdida

del valor real del beneficio y creciente déficit fiscal del sistema público, al tiempo que aumenta la oferta de trabajo de las personas ancianas.

Contra todos los pronósticos oficiales, en relación a los estímulos que la reforma generaría para aumentar la cobertura y el cumplimiento del pago de aportes, en los hechos creció la evasión y se observa una disminución progresiva del número de aportantes efectivos. Este problema es particularmente grave en los trabajadores/as "autónomos", precisamente aquellos sobre los que, supuestamente, la capitalización privada debería haber generado estímulos positivos. En particular, el piso colocado para el aporte, dejó fuera del sistema a los sectores de más bajos recursos para los que representa un monto desproporcionado de su ingreso.

El resultado de la reforma previsional argentina se lo puede sintetizar de la siguiente manera: i) disminuyó la cobertura de los activos; ii) se deterioraron los beneficios de los actuales pasivos y las posibilidades de mejorarlos en el futuro; iii) no se observan mejoras en el empleo formalizado; iv) aumenta la segmentación entre las personas ancianas; v) se cerraron las posibilidades de acceso de los grupos de bajos ingresos, trasladando el problema a las áreas asistenciales¹⁶

El **sistema de salud** en Argentina, se conformó históricamente con la presencia de tres subsectores diferenciados: sector público, conformado principalmente por la red de hospitales públicos; las Obras Sociales en manos de los sindicatos y por rama de actividad; y el sector privado de atención médica, que comienza a desarrollarse a fines de la década del '70. La característica sectorial es la fragmentación del sistema y la presencia de una fuerte disputa distributiva entre los distintos agentes que participan en los mercados oligopólicos, los que a su vez se caracterizan por la diferenciación de productos y de precios como medio de obtener ventajas. Esto perjudica notoriamente al "consumidor" de los servicios de salud, facilitando la presencia de fenómenos de sobreprestación - tanto en consultas como prácticas médicas - uso excesivo de medicamentos, sobrefacturación de insumos, cobro de complementos por sobre lo establecido legalmente, etc.

El sector salud fue uno de los sectores más "demorados" en términos de implementación de las reformas, debido a la presión corporativa de los actores intervinientes entre otras razones. En primer lugar, lejos de resolver estos problemas, las políticas implementadas en los últimos años los profundizaron. La primera medida de reforma, se inició un proceso de descentralización administrativa que trasladó el manejo de los hospitales públicos nacionales a las Provincias y a los Municipios, sin mecanismos adecuados de coordina-

ción y que, en los hechos, promueven conflictos entre las propias instituciones públicas. La segunda medida fue el diseño de un sistema por el cual, los tradicionales hospitales públicos, con cobertura "universal", comienzan a "autofinanciarse". De este modo, se crea una nueva figura: Hospital Público de Autogestión, el que deja de atender gratuitamente a la población, y comienza a facturar sus servicios a las Obras Sociales de los usuarios. Quienes no posean ningún tipo de cobertura, deberán ser declarados "pobres de toda pobreza" para recién poder acceder a la prestación. Se vuelve de este modo a lo más criticado de la beneficencia: la utilización del *carnet de pobre o selección por test de recursos (means-tested benefits)*.

Si algo caracterizaba al sistema público de salud era el financiamiento casi exclusivo por parte del Estado, de acuerdo a un porcentaje del presupuesto proveniente de rentas generales. A su vez, la autogestión condice con modelos cooperativos que en general persiguen un fin de lucro, o al menos una ganancia encubierta. Con la reforma implementada, el hospital público deja de ser "universal" y se constituye en un establecimiento asistencial que pretende "segmentar" a la población según su nivel de ingresos. El doble juego entre búsqueda de recursos y selección de beneficiarios, crea una tensión donde los pobres no son bienvenidos, sobre todo cuando se producen divisiones entre aquellas dependencias capaces de generar ingresos y

las que no pueden hacerlo (por caso cardiología en comparación con pedia-tría). Al mismo tiempo se fomentan conflictos entre hospitales ubicados en distintas zonas geográficas que se resisten a recibir población que no sea de su jurisdicción

El otro eje de la reforma fue la "desregulación y libre elección de Obras Sociales (O.S.)". En realidad, sus mentores sostienen que el objetivo fue la aplicación de una política de desregulación, cuando en los hechos se reguló el funcionamiento del sistema a rajatablas. La libre elección implementada consiste en la posibilidad de no adherir ya obligatoriamente a la O.S. que le correspondía al trabajador/a asalariado de acuerdo con el gremio de pertenencia. Ahora se puede "elegir" cualquier otra entidad que ofrezca mejores prestaciones a un mejor precio, pero tanto para el sector asalariado como para los trabajadores/as autónomos deben contar en forma obligatoria con una O.S. Solo los "indigentes" no tienen O.S. Con esto el mercado de los seguros privados (prepagas) creció ampliamente disputándose el mercado. La cobertura no se extendió, al contrario disminuyó, y las consultoras privadas encontraron un amplio mercado para organizar la reconversión del sector y saneamiento de cada entidad. Claramente, tanto el sistema previsional como el de salud, cambiaron completamente su lógica de funcionamiento, apartándose de los objetivos fundantes de los mismos.

Por último, la *política educativa*, sufrió modificaciones estructurales, pero en principio no se apartó tan rotundamente de sus objetivos fundantes. Esto es, se sigue asegurando el derecho a la educación pública obligatoria y gratuita, se elevó el ciclo obligatorio a diez años de cursado, y luego se continúa con el ciclo polimodal de tres años como mínimo. Se ha profundizado con la reforma, la relación entre el sistema educativo formal y el sistema productivo. El punto que sigue quedando en debate son los contenidos pedagógicos y la calidad educativa.

A su vez, el Estado Nacional no posee mas establecimientos educativos de nivel primario o secundario, los que han sido transferidos a las provincias, las que han adaptado las pautas de la Ley Federal de Educación de acuerdo con sus propios criterios. Se sigue subvencionando al sector privado de enseñanza. Las universidades nacionales siguen siendo gratuitas y con ingreso irrestricto, y se ha producido un fuerte crecimiento de universidades privadas en todo el país. En todo caso, la reforma del sistema universitario sigue quedando pendiente, en tanto fue muy dura la oposición al proyecto privatizador especialmente por parte del sector estudiantil.

El principal problema que presente el sistema educativo hoy, y que la reforma no ha logrado disminuir, en todo caso va aumentando cada año, es el alto y prematuro abandono del sistema educativo formal, el retraso escolar y la deserción global con marcadas diferen-

cias regionales. Es decir, la escuela no retiene a los niños/as y jóvenes de sectores de bajos ingresos y a la vez, el mercado de trabajo les exige educación formal y capacitación para incorporarlos. En otro orden, se plantea la posibilidad de adaptar contenidos y enseñanza a su particular ambiente socio-cultural, lo cual puede derivar rápidamente en escuelas pobres para los pobres. El sistema educativo parece ofrecer hoy pocas posibilidades para que los pobres puedan salir de su situación.

Un fenómeno interesante es el crecimiento desmesurado de **programas sociales**. En términos conceptuales, se denominan *programas sociales* a aquella sumatoria simple de acciones institucionales en el área, esto es, el conjunto de recursos aplicados con un objetivo definido como "social" y cuyos rendimientos son posibles de evaluar mediante relaciones técnicas. La base de diseño de estos programas es el concepto de focalización, que consiste en seleccionar un "grupo objetivo o población meta" caracterizado por su condición de pobreza, además de ser rela-

tivamente homogéneo, para el cual se diseñan programas sociales teniendo en cuenta las causas -y no los síntomas- de su situación de pobreza. Este concepto de focalización se utiliza como sinónimo de selectividad en el gasto social. De esta manera, se plantea un dilema: focalización o políticas universales, o focalización vs. políticas universales¹⁷.

En la mayoría de los casos, especialmente en los países latinoamericanos, sucede que los programas elaborados por las burocracias estatales e internacionales, suelen caracterizarse por la distancia que media entre la concepción general y los objetivos de la política de los que parten y su puesta en práctica definitiva, distancia que, sería el resultado de una amplia gama de mediaciones. El diseño final termina siendo el resultado de una compleja y conflictiva articulación entre el diagnóstico de problemas y posibles soluciones, decisiones políticas combinadas con influencias corporativas, junto con intereses clientelares operando sobre los efectores -estos últimos son quienes efectivamente recibirán las presta-

17 La focalización ha sido recomendada por los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial como nueva "panacea" en la lucha contra la pobreza. En esta dirección se distinguen una "focalización severa" (tight targeting) que atiende a consideraciones de justicia social y eficiencia, y una "focalización amplia" (broad targeting) que permite ganar el apoyo político de los influyentes de los medios de la población y facilitar así la aplicación de estrategias sostenidas de cambio estructural. Para una crítica a la focalización véase Sojo (1991) y para el caso argentino: Lo Vuolo et al (1999)

ciones escasas, más allá de las disquisiciones técnicas que requiere la definición de la población beneficiaria¹⁸.

Los diversos programas sociales que se han implementado en Argentina en los últimos diez años, son un claro ejemplo de la anterior afirmación. En primer lugar, existe una amplia variedad y dispersidad de programas sociales que se han llevado a cabo, o que continúan vigentes, lo cual dificulta considerablemente las tareas de relevamiento y evaluación. De todas formas, los datos oficiales muestran déficits notorios en cuestiones centrales como la identificación de coberturas, asignación de recursos -insumos materiales, humanos y financieros-, por lo cual, la intención de sistematizar las características en referencias homogéneas es muy limitada¹⁹.

El punto a destacar es que, desde la acción comunicativa del gobierno, se los presenta como "las" acciones en materia de política social, confundiéndolos con las tradicionales instituciones del sistema de políticas sociales. Es decir, los programas sociales, a pesar que ocupen la mayor parte de los re-

ursos (económicos y técnicos) que destina el Estado para las áreas sociales, no conforman, ni integran los institutos de la denominada seguridad social. Esta consideración con respecto a los programas, y la necesidad de realizar acciones para los amplios sectores vulnerables (pobres, desempleados/as, desnutridos, etc.) ha llevado a que se realicen los mismos en forma ininterrumpida, cambiando en muchos casos, el nombre del programa y algunas cuestiones de forma, pero la lógica es la misma.

Otro punto importante, que se relaciona con los derechos sociales, es que no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer embarazada al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos. Esto es no hay "*derecho a*", sino un "*programa para*". Esto se relaciona directamente con la utilización de las políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista. De hecho el tratamiento que se da a la pobre-

-
- 18 Existe una diferencia entre un "programa" que tiene objetivos y tiempo de duración claramente definido y busca revertir, en el corto plazo y eventualmente mediano plazo, una situación crítica que atraviesa una población. La política en cambio es una acción de mediano y largo plazo que contiene al conjunto de definiciones y estrategias del Estado para un área determinada.
- 19 Los programas tal como son enunciados y descriptos, salvo contadas excepciones, no guardan correspondencia con la elaboración de los presupuestos aún cuando éstos últimos responderían a los criterios normativos de la presupuestación por programas. Esta disociación, se manifiesta en la limitada información de los programas respecto de los recursos asignados y reduce las posibilidades actuales de avanzar en la identificación de indicadores sobre eficiencia y rendimientos de los programas.

za se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes de la población.

El regreso a la Incertidumbre: La Reforma Laboral

Por último, y no menos importante, resulta destacable la reforma laboral implementada. En primer lugar, las *relaciones laborales* han ocupado el debate central en estos últimos años, especialmente se han formulado diversas propuestas de reforma. El problema del desempleo, el subempleo y el empleo precario -tanto por su alcance, como por su intensidad y duración- se presenta como una "*nueva contingencia*" en la sociedad argentina, la cual justifica "*cobertura*" desde la acción pública. Hasta el momento, este tipo de contingencia no merecía tratamiento desde la política social sino que era preocupación exclusiva del área conocida como "laboral", la que no agrupa transferencias sino "regulaciones" de la relación entre capital y trabajo. Esto queda claramente traducido en la "urgencia" con que se implementó la reforma en materia de derecho laboral, actuando el gobierno en tres direcciones: la reforma de las relaciones individuales de traba-

jo (modalidades de contratación laboral, flexibilización laboral, políticas activas de empleo), las relaciones colectivas (convenios colectivos de trabajo) y el cambio de lógica en la regulación del derecho económico laboral (Relaciones laborales para Pequeñas y Medianas Empresas, Reforma del Régimen de Concursos y Quiebras, Sociedad Anónima de Trabajadores)²⁰.

Esquemáticamente, se pueden resaltar los siguientes aspectos de la reforma realizada:

- En términos de mercado de trabajo, la acción comunicativa del gobierno anunció la necesidad de "desregular" el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr mejores rendimientos. En los hechos, no solo que no se desregularon las relaciones laborales, sino por el contrario se reguló en extremo, habiéndose flexibilizado y precarizado la contratación laboral.
- Se diseñaron las denominadas políticas activas y pasivas de empleo, especialmente a partir de una serie ininterrumpida de programas de empleo y capacitación profesional que se vienen ejecutando desde

20 A pesar de ello, se sigue sosteniendo desde el gobierno que sólo se ha llevado a cabo el 70% de la reforma, y hasta tanto no se complete en su totalidad, no se avanzará en el logro de mejores indicadores económicos. De todas formas el nuevo gobierno argentino, surgido de una Alianza política entre el partido Radical, que cuenta con una tradición de más de 100 años, y una fracción del peronismo disidente (FREPASO) ocupan el poder desde diciembre de 1999. A pesar de las promesas electorales, las medidas adoptadas hasta la fecha, continúan la línea del anterior régimen, profundizando aún más la flexibilización laboral

1993²¹. Los de empleo en su gran mayoría son financiados por el Fondo Nacional de Empleo, y los de capacitación por organismos internacionales. Los resultados, ante la falta de evaluaciones oficiales, indican, que no solo no se logró la inserción de los desempleados, sino que se estima que solo producen "rotación" de beneficiarios/as. Una primera conclusión que se puede extraer de las políticas activas de empleo, es que si bien la situación del mercado laboral justifica por sí misma la presencia de políticas públicas que las atiendan, esto no significa que estén debidamente legitimados los *modos de operación* específicos que se implementaron; en tanto la cantidad de personas involucradas en los programas es significativamente menor que aquella que, conforme a las fuentes de información específicas, se registran como afectadas por problemas de inserción laboral en condiciones legales de acceder a un empleo.

- El sistema integral de *prestaciones por desempleo* es la política más importante dentro de las denominadas "prestaciones específicas". Es notable como este tipo de política estuvo históricamente ausente

del sistema de prestaciones sociales de Argentina, a diferencia de la experiencia de la mayoría de los Estados de Bienestar de los países centrales. Ahora bien, la específica instrumentación de este tipo de prestaciones deja en claro que se requieren: 1) aportes al Fondo Nacional de Empleo; 2) que el beneficio sea *proporcional al tiempo de prestación y a la remuneración* que se estaba percibiendo. Si a esto se le suma que están excluidos los trabajadores/as agrarios, los/as del servicio doméstico y los de la Construcción (régimen especial), está claro que esta prestación está pensada para aliviar el impacto del ajuste de planteles o la desaparición de unidades productivas en los grupos más formalizados del mercado laboral. Así, el promedio mensual de prestaciones (no de beneficiarios) se mantuvo en una proporción equivalente a 6% de la desocupación abierta. Por otra parte el valor monetario del subsidio tiene un tope reducido, que está acotado en el tiempo y cuyo valor fue disminuyendo sistemáticamente. Los otros excluidos de la prestación son los trabajadores informales o denominados "en negro", que están fuera de cualquier

21 Desde 1991 a la fecha, se han implementado cerca de 20 programas de empleo transitorio, que se estructuran en general a partir de la contratación de desempleados/as para la realización de obras de interés comunitario, asumiendo el Estado el pago de una "ayuda económica no remunerativa" a los beneficiarios. Entre otros se han sucedido los siguientes: Programas Intensivos de Trabajo (PIT), Programas de Empleo Privado, Programa para Pequeñas y Medianas Empresas, Programa Empezar, Trabajar, Forestar, etc.

relación formal de empleo y por lo tanto carentes de cualquier tipo de protección.

- Siguiendo en ésta línea, la reforma introdujo una serie de nuevas figuras que no forman parte de la relación de trabajo, y sin embargo se las consideran prácticamente a un mismo nivel. Es el caso de las "moda! Jades promovidas de contratación", que crean una relación jurídica no laboral, modificando el concepto de relación laboral ininterrumpida y eximen a los empleados de hasta el 50% de su contribución al sistema de Seguridad Social. A su vez, todas éstas modificaciones se traducen en regulaciones legales poco claras, ambiguas, complejas, y de difícil comprensión por parte de los trabajadores/as. Por caso, el "aprendiz", "pasantes" en programas de formación, etc.
- Se crearon nuevas instancias procesales, como la conciliación laboral obligatoria a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). Los mediadores son nombrados por dicho ministerio. Se reformó asimismo la ley de Procedimiento laboral.
- Se reformó el régimen de accidentes de trabajo por la Ley de Riesgos del Trabajo (24557/95). Entre otras medidas, suprime la indemnización por accidente o enfermedad y la suplanta por prestaciones

mensuales; elimina el concepto de culpa y solo se puede accionar civil contra el empleador por dolo. El Poder Ejecutivo es el que confecciona el listado de enfermedades del trabajo. Se establece la obligación del seguro para los empleados en Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que funcionan bajo una lógica similar a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Es decir, tanto en materia de accidentes de trabajo, como en el sistema previsional, se transfirieron al sector privado la cobertura de las contingencias de enfermedades del trabajo y pasividad laboral.

- En materia de relaciones colectivas de trabajo, la tendencia se inclinó hacia la idea de "desarrollo de la empresa" a partir del acuerdo en convenio colectivo por empresa y no por rama de actividad. El trabajador/a debe colaborar en el desarrollo de la empresa, pero no se le participa en las ganancias, aunque se avanzó en la idea de garantizar el derecho a la información a los trabajadores sobre las decisiones que se toman en la empresa.
- Se visualiza una mayor individualización en relación con el desempleo, pasando a ser el propio desocupado/a "culpable" de no haberse capacitado o haber perdido su empleo estable²². En cambio, el trata-

22 Esta idea ya fue sugerida por Abramovich y Courtis (1997). Parten por señalar, que este fenómeno se llama "minimización del derecho laboral" consistente en la pérdida de incidencia del derecho la-

miento para los grupos económicos es de "promoverlos" para que creen puestos de trabajo. La reforma en materia de concursos y quiebras es un claro ejemplo, al igual que la reducción de aportes y contribuciones patronales.

- En el caso del estatuto de las Pequeñas y medianas Empresas (Pymes) se les da la posibilidad de no pagar el período de prueba como tampoco el preaviso, pero no queda claro que además de esos beneficios estrictamente empresarios, cómo se va a combatir el desempleo.
- En el caso del empleo público, se mantiene la relación laboral tradicional -personal de planta, con estabilidad- y a la vez se incorpora una cantidad importante de "consultores técnicos", en la mayoría de las administraciones públicas nacionales, quienes son contratados por organismos internacionales (Banco Mundial, BID, PNUD) pero trabajan para el gobierno argentino, y las remuneraciones son abonadas también por el Estado, ya que esos contratos constituyen préstamos de asistencia técnica de dichos organismos al país. Se esti-

ma que serían aproximadamente 5000 consultores contratados, aunque no se conocen cifras oficiales, debido a que no son contemplados en el presupuesto nacional.

Argentina, ...¿ un modelo exitoso...?

Del análisis efectuado se desprende contundentemente, que el proceso de reforma del Estado de Bienestar en Argentina no es un simple caso de pérdida o disminución de prestaciones sociales, sino que implica la transformación de los principios de organización social.

En este sentido, la estrategia utilizada por el gobierno justicialista para legitimar la reforma fue la de manejar con cuidado las garantías constitucionales, en tanto "respaldo" de sus acciones y mantener la estabilidad económica a cualquier precio. Como ejemplo paradigmático, se puede mencionar que el alto índice de desempleo no ha sido privilegiado en la misma dirección que muchos de los indicadores macroeconómicos, como la estabilidad de precios. El fenómeno que se presenta, es la gran cantidad de formas "atípicas"

boral sobre la vida de gran parte de la población económicamente activa. El número de personas amparadas por el derecho laboral es menor y el amparo que reciben los trabajadores beneficiarios de la legislación laboral sufre también modificaciones que lo hacen más relativo. La antigua protección plena del trabajador no desaparece totalmente sino que tiende a quedar reducida a sectores productivos de mayor calificación, ligados a tareas esenciales para el funcionamiento de la empresa. El resto de los trabajadores industriales y los trabajadores en general, quedan sometidos a nuevos regímenes caracterizados por su inestabilidad y alto grado de rotación y por aumentar el grado de discrecionalidad por parte del empleador y disminuir el poder de negociación por parte del trabajador/a

de empleo que en otro contexto la población no estaría dispuesta a aceptarlos pero ahora "debe" hacerlo.

En tanto se avance en garantizar la estabilidad de precios y los márgenes de una economía competitiva, en desmedro de la protección de los individuos, se producirá también un cambio en la consideración de la ciudadanía. Esto es, la pertenencia o identidad como ciudadano/a -como portador de Derechos Sociales y Económicos- sería tomada como "variable de ajuste" para establecer nuevas líneas de división entre el Estado de Bienestar y el mercado laboral. Tampoco resolvería los problemas de eficiencia, eficacia y equidad que fundamentaron las reformas. Mucho menos se inscribiría en un proceso de modernidad deseable.

En todo caso, lo que intento rescatar aquí es que la *estabilidad* es un valor siempre y cuando lo que se mantenga estable sea valioso. Esto se relaciona directamente con el "contexto" o "ambiente" que acompañó todo el proceso, en tanto el mismo no consistió en una "transición", sino que se produjo una *transformación* del sistema. Esta última se consolidó a partir de la incorporación de nuevos elementos, en combinación con nuevas adaptaciones y arreglos normativos, cuando no permutaciones, de las formas institucionales preexistentes.

A su vez, debido al carácter de tipo "estructural" de las medidas adoptadas, se puso en discusión la autonomía

del Estado y su capacidad de gestión, reflejado en un primer *dilema*: "*capacidad económica versus capacidad política*". Esto es, por más que exista voluntad política para implementar postulados de seguridad social en un país o en una región, muy pronto aparecen una serie de trabas económicas -potencial de inversiones, niveles de consumo y de demanda, que se aplican a todas las áreas de política social, en tanto no se las considera como mercados. En caso de querer implementar el ideal de justicia, se suele caer rápidamente en obstáculos como la presencia de instituciones centralizadas, el quiebre o falta de solidaridad, actores corporativos contrarios a las reformas, y principalmente la imposibilidad de generar un debate público entre los niveles de bienestar deseables. A su vez, existe una dependencia de los Derechos Sociales y las asignaciones presupuestarias que realice el Estado para su cumplimiento.

Esto último conduce a un segundo *dilema*: la presencia de una contraposición entre la *concepción técnica* y la *concepción ética del Estado*. A partir de una visión de mediano plazo, se buscó claramente reformar la concepción ética del Estado, direccionándose las medidas hacia un Estado de tipo mínimo, más aún con las medidas neoliberales y orientado hacia el mercado. De hecho la reforma fue diseñada e implementada en su gran mayoría por economistas, siguiendo en gran medida las recomendaciones técnicas de los organismos multilaterales de asistencia

crediticia. En este proceso se manifestaron las contraposiciones aludidas.

Precisando: la "acción comunicativa" y la ideología de corte neoconservadora que impulsó las reformas, se inclinó claramente por la adopción de formas de distribución de bienes reguladas por el mercado. Se sostuvo, como ya se analizó ampliamente, las ventajas de la incorporación de esta nueva forma, buscando "transparentar" la asignación de bienes y servicios por parte del Estado. De esta forma se pasó a distribuir sectorialmente de acuerdo a lógicas de segmentación de la demanda y de focalización de la oferta, diferenciándose entre ciudadanos con capacidad de pago (consumidores) y personas de escasos recursos y sin capacidad de compra (beneficiarios). En ninguno de los dos casos las asignaciones son equitativas, como tampoco transparentes. Se produce en los hechos tanto clientelismo político, como de mercado. Esta implementación, *se hizo al margen de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que no pudo expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas*. Aún más el discurso eleccionario no contempló en su plataforma una propuesta de reforma como la que se llevó a cabo.

Esta imposición de las reformas sin el consiguiente proceso participativo produjo efectos considerables en la población. En primer lugar, no solo importa la calidad de miembro de la so-

ciudad, sino como se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo y no dependiendo de su ejercicio o no. En segundo lugar, si los candidatos llevan a cabo políticas diametralmente opuestas a sus promesas electorales, están educando sistemáticamente a la población en la convicción de que las elecciones no tienen un papel relevante en conformar políticas. La gente tiene posibilidad regular de votar pero no de elegir. Este tipo de medida, lejos de promover la autonomía y las capacidades personales menoscaban el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

Uno de los objetivos del presente trabajo, fue el diferenciar los *principios* que acompañaron el proceso de reforma de las *políticas* que efectivamente se implementaron, y a su vez analizar los *impactos* de las mismas. En primer lugar, los *principios* enunciados por el gobierno -la "acción comunicativa" de la reforma- conciben con aspiraciones democráticas. Esto es, el gobierno manifestó que implementaba una serie de reformas estructurales con el objetivo de garantizar la estabilidad económica e institucional, "modernizar" al Estado, resguardar el ejercicio individual de los derechos y goce del bienestar, a partir de la inclusión de un amplio número de derechos sociales, ampliar las esferas de consumo y redefinir el rol de Estado a partir de garantizar la "justicia social" Todas estas medidas se tomaban den-

tro de un marco de estabilidad económica y democrática.

Las *políticas* que se aplicaron poco tienen que ver con dichos principios, apartándose de los postulados de dichos derechos. Las políticas definen objetivos colectivos, como bienestar social, educación pública, etc. Son estados *en* cosas valiosos agregativos y no individualizados, por lo tanto la diferencia no es menor. Las razones para justificar que ciertas decisiones se tomen a través de procedimientos democráticos están básicamente relacionadas con las políticas. Por ello resulta fundamental la participación ciudadana, por medio de los canales institucionales establecidos, para garantizar políticas e instituciones acordes con las necesidades de la población.

Las afirmaciones anteriores pueden verificarse con las siguientes evidencias empíricas: i) contrariamente a lo postulado desde la visión oficial en la materia, no se verificó el "derrame" de los beneficios del crecimiento económico sobre los pobres. ii) Las modalidades de la apertura externa y las reformas impuestas bajo las reglas del plan de Convertibilidad, especialmente el profundo ajuste de los costos laborales, permitieron reprimir el proceso inflacionario. iii) Si bien en un primer momento esto repercutió favorablemente sobre los ingresos de los pobres, luego profundizó las divisiones sociales y la distribución regresiva del ingreso, perjudicando muy especialmente a los grupos de más bajos recursos. iv) La

mayor inseguridad en el empleo aumentó la complejidad, la incertidumbre y la volatilidad en las oportunidades de vida de los ciudadanos. Esta mayor inseguridad aparece como un elemento constitutivo de los nuevos principios de organización económica y no un resultado capaz de corregirse dentro de las reglas de funcionamiento del nuevo modelo. Una evidente contradicción es la siguiente: para conseguir algún puesto de empleo, las personas (principalmente los grupos de menores recursos) se ven obligados a sacrificar estabilidad y nivel de ingresos. v) Por último, al tiempo que los puestos de empleo son cada vez más escasos, particularmente las ocupaciones plenas, se consolida una "ética del empleo" que lo reivindica como el medio idóneo de integración social y de distribución de los méritos individuales. Esos méritos se vinculan cada vez más al éxito económico, con lo cual discriminan contra los pobres que no sólo transmiten su condición de generación en generación, sino que ven congeladas sus posibilidades de movilidad social. En esta situación, los pobres quedan cada vez más expuestos a una estrategia de clientelismo político. (Lo Vuolo et al: 1999).

Varias son las enseñanzas que se pueden extraer del proceso de ajuste y reforma estructural argentino:

□ Las amplias y variadas expresiones de precariedad laboral y exclusión social que se verifican en términos de *impacto* de las políticas implementadas alertan sobre las

tendencias a una mayor incertidumbre que tienen los ciudadanos/as con respecto a sus oportunidades de vida, como también un alto riesgo de verse involucrados en trayectorias que deriven en una situación de pobreza y marginalidad social. Esta situación es el resultado de muchos factores, pero primordialmente se puede señalar que la inseguridad de las personas deviene de la pérdida de la red de seguridad laboral que tradicionalmente sostenía los Derechos Económicos y Sociales.

- Una vez definido como *problema* la escasa realización de los Derechos Sociales, resulta más fácil encontrar cursos de acción. Esto es, no se debe confundir la falta de aplicación o ausencia de vías de implementación con el problema mismo, ya que de este modo no se construye ninguna definición y mucho menos una solución, pasándose a construir un falso problema. Esta falta de claridad en conceptualizar a los problemas es lo que ha generado innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y efectivizar los Derechos Sociales. Se trata, entonces, de abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de actuación de las

políticas públicas, y que a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado post-reforma, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a la justiciabilidad de los Derechos Sociales.

- Hay un aspecto que me resulta particularmente alarmante y es que conceptos como Derechos Sociales, ciudadanía, gobernabilidad, género, justicia, están *siendo selectivamente apropiados* por los organismos internacionales, al punto de constituirse como los principales interlocutores y referentes en la materia. Me refiero concretamente al peligro de estas gestiones, desde el punto de vista de la problemática de la consolidación democrática, radican, en gran parte, en su propio éxito: los responsables y técnicos de estos organismos que llevan a "buen puerto" las reformas estructurales de tipo económico difícilmente eludan la fascinante tentación de concebirse como indispensables para su continuidad. Los frutos exitosos de una gestión de esas características pueden envenenarse por las mismas razones: el "éxito" en estabilizar y reformar puede traducirse en el peligro de que se implementen nuevas formas de institucionalidad que nada

tienen que ver con la garantía de los derechos y la consolidación democrática²³.

- Asimismo como se trata de organismos de asistencia crediticia, el objetivo de las reformas en políticas sociales que impulsan, persigue como objetivo fundamental consolidar la estabilidad de precios y las reformas estructurales. Esto es, solo disminuirá el "riesgo país" y en consecuencia aumentará la confiabilidad del sistema representativo en tanto se logre mejores instituciones, un sistema democrático sólido y la independencia del sistema judicial. A ello le agregan como práctica "eficientista" un uso creciente de recursos para capacitar en la aplicación de técnicas de "gerencia" de los pobres. Esta situación se presenta como un dato llamativo de estos modos de regulación: cada vez es más necesario contar con personal especializado e instrumentos adecuados para administrar estos conflictivos "departamentos" de la empresa social. Valga como ejemplo que en materia de reforma judicial, la "eficiencia" pasa por disminuir las causas judiciales y aumentar la capacidad resolutoria administrativa del aparato de justicia, sin importar la extensión de la cobertura, o peor aun, conociendo la imposibilidad de

mas del 30% de la población de acceder a cualquier acción judicial, se está direccionando al sistema judicial ya no como un servicio público "universal" sino como una lógica de subsidio a la demanda. Solo se garantiza y financia desde el Estado el ejercicio de los derechos en tanto se cuente con capacidad de ingresos.

- Concordantemente, los organismos internacionales en materia de políticas sociales diseñan "programas para personas con necesidades básicas insatisfechas" en vez de garantizar "derechos como ciudadanos/as". Los individuos pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen aseguradas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la voluntad asistencial o de algún programa de "promoción" social. Claramente ya no se busca garantizar derechos como ciudadanos, sino se implementa un "programa para", desdibujándose de este modo el contenido de los derechos sociales. Esta consideración como "beneficiario" y no como ciudadano, va a redefinir política y culturalmente los papeles productivos y de inserción social de la persona, aumentando la vulnerabilidad de estos individuos aún más.

23 En esta dirección son las formas que O'Donnell denomina como democracia delegativa u horizontal accountability. Véase O'Donnell (1992 y 97)

- En este contexto, es muy frágil la capacidad de las políticas asistenciales de la pobreza para procesar los efectos negativos del ambiente económico. Puede afirmarse que, en Argentina, el ambiente económico trasmite incertidumbre, volatilidad y gran complejidad a las situaciones de pobreza de las personas y, al mismo tiempo, reduce las posibilidades de controlar estos procesos con las capacidades institucionales de las políticas de la pobreza. Estas políticas pasan a cumplir un papel subordinado de administración y control social.
- El punto central es que la ciudadanía no se reduce solamente al reconocimiento de los derechos, sino tiene que ver con la materialización práctica de tales derechos, con el desarrollo efectivo de las "oportunidades de vida" que los mismos tienen normativamente. La relación de derecho tiene por lo tanto consecuencias prácticas que permiten evaluar, contrastar o incluso invalidar los presupuestos normativos de partida.
- Precisamente al tratarse de procesos de transformación económico-social, lo deseable sería no continuar caracterizando y contabilizando a los "pobres" o los "desempleados" sino, por el contrario, enfatizar los problemas derivados de las diferentes oportunidades que
 - las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad. El punto central es no solo ampliar las garantías constitucionales y la incorporación de tratados internacionales -muy necesarios por cierto- sino también asegurar el goce efectivo de los derechos como ciudadanos/as.
 - Lo anterior pareciera ser exclusivamente un debate de conceptos o términos. Sin embargo, tiene importantes efectos tanto desde una perspectiva política y de política económica. Hay un consenso cada vez mayor en contra del "neoliberalismo", pero en los hechos las estrategias de la liberalización continúan su cauce sin sentirse afectadas por las críticas al "neoliberalismo". Esto es, la falta de claridad sobre la realidad y sobre los efectos del ajuste y la estabilización económica, al igual que los escasos análisis críticos de estos procesos, ha beneficiado enormemente a los mentores de estas políticas. En consecuencia, las evidencias en contra de la focalización, las críticas a la vigencia de un modelo económico excluyente, a las patologías que se han agravado en el mercado de trabajo, a la exclusión social, en los hechos no afectan a los planteamientos de política implementados por organismos internacionales y gobiernos nacionales. Por ello se continúa hablando del "éxito" de las re-

formas estructurales y de Argentina como un modelo.

- Considero esta situación sumamente grave desde varias perspectivas. En primer lugar resulta indispensable plantear estrategias alternativas en su conjunto. No se trata de plantear "pequeños cambios" a las políticas implementadas, sino se trata de elaborar proyectos económicos, sociales y políticos alternativos y sustentables. En el caso argentino se debe comenzar por discutir el Plan de Convertibilidad en forma inmediata para desde allí comenzar a pensar nuevas políticas económicas y sociales. Propuestas como garantizar un ingreso ciudadano de tipo incondicional a toda la población se encuentran en esta dirección²⁴.

Comencé este trabajo señalando que la creación de nuevos diseños institucionales, que busquen garantizar una estabilidad económica y política a largo plazo, conformaban un ideal valioso en tanto lo que se buscaba mantener estable fuera valioso. Si el imperativo de esta reforma fue la estabilidad macroeconómica de largo plazo, en desmedro de la pérdida de derechos

individuales y sociales, en mi opinión, la estabilidad lograda no resulta valiosa y su impacto fue negativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (1997) "Futuros posibles. El derecho laboral en la encrucijada". En: Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. Buenos Aires: Nro. 1y 2: 149-176.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992) *La Modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Ed. Losada.
- BECCARIA, L. y LOPEZ N. (1996a): "Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano", en Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- BECCARIA, L. y L'PEZ N. (1996b): "El debilitamiento de los mecanismos de integración social", en Sin Trabajo. Las ca-

24 La construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano aparece como una institución necesaria para luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social promoviendo la inserción social de toda la ciudadanía y la cohesión del conjunto de la sociedad. No se trata de la solución definitiva, pero es una política imprescindible para empezar a cambiar las tendencias de los graves problemas sociales que afectan a nuestras sociedades. Para comprender la propuesta véase Lo Vuolo (1995) y Lo Vuolo et al (1999)

- racterísticas del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- FERREYRA RUBIO, D. y GORETTI, M. (1996) "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-agosto 1994)". En: Desarrollo Económico, Vol 36, Nro. 141. Buenos Aires: abril-junio.
- GARGARELLA, R. (1996) "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación". En Desarrollo Económico. Buenos Aires, Vol. 36 Nro. 144, Enero-Marzo.
- LO VUOLO, R. (1998) "La retracción del Estado de Bienestar en Argentina". En, Lo Vuolo R. y Barbeito (1998) La nueva oscuridad de la política social. Buenos Aires: Ciopp/Miño y Dávila.
- LO VUOLO, R. (1995) (comp.) Contra la Exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano. Buenos Aires: Ciopp/Miño y Dávila.
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A; PAUTASSI, L y RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. (1999) La pobreza... de la política contra la pobreza. Buenos Aires: Ciopp/Miño y Dávila.
- MONZA, A. (1995): "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina". en Libro blanco sobre el empleo en la Argentina. Buenos Aires: MTySS.
- NELSON, J. (ed.) (1989): Fragile Coalitions. The Politics of Economic Adjustment. Washington: Overseas Development Council.
- O'DONELL, G. (1997) Horizontal Accountability and New Polyarchies. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, September.
- O'DONNELL, G. (1992): Delegative Democracy, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper # 172, March
- PAUTASSI, L. (1998) Derechos Sociales y Democracia. La reforma del Sistema de Políticas Sociales en Argentina. Buenos Aires, Tesis doctoral.
- SOJO, A. (1990) "Naturaleza y selectividad de la política social". En Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Nro 41, Agosto.

CRITICA BIBLIOGRAFICA

LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD ANDINA. ENTRE LA GLOBALIZACIÓN Y EL REGIONALISMO ABIERTO

Edgar Moncayo
Secretaría General
de la Comunidad Andina
Lima, 1999
Comentarios:
Angel M.^a Casas Gragea*



El 1 de agosto de 1997, el Pacto Andino se transformó en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el proceso de integración andino se vio reforzado en su dirección política, más allá de lo puramente comercial y económico. Se estableció su Secretaría General en la ciudad de Lima. En junio de ese mismo año, en la ciudad de Quito se había suscrito el Protocolo Modificadorio del Acuerdo subregional Andino (Protocolo de Sucre), en el que se había marcado el mandato de definir una Política Exterior Común (PEC). En esta nueva fase de la integración andina, los planteamientos generales del Acuerdo subregional no cambiaron con relación a los originarios de 1969; lo que sí había cambiado, era el contexto económico y político internacional y la concepción de integración subregional. El regionalismo andino pasó de una concepción cerrada de integración hacia adentro o de integración profunda, en consonancia con el modelo de sustitución de importaciones; a una concepción abierta hacia el exterior, de regionalismo abierto.

En el año 2005 está previsto el pleno funcionamiento del Arancel Externo Común para sobrepasar la fase actual de Unión Aduanera y co-

* Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

menzar la fase de Mercado Común Andino. Para encarar este nuevo reto, la Comunidad Andina ha previsto ir avanzando en campos como: la liberalización del comercio de servicios, la armonización de políticas macroeconómicas, la apertura de compras del sector público y una Política Agraria Común; y poner en marcha las cuatro grandes libertades de circulación: de bienes, de servicios, de capitales y de personas. Además se ha progresado en el diseño y en la aprobación de una PEC en los campos político, económico-comercial y sociocultural como expresión concreta de su propia identidad. En mayo de 1999 en Cartagena, durante la celebración de la Cumbre Presidencial, el Consejo Andino de Cancilleres aprobó la Decisión 458 en la que se establecen los objetivos, los fundamentos y el contenido programático de la PEC. Esta Decisión es el resultado de los diversos documentos y propuestas preparados desde 1998 dentro de un proyecto de investigación y reflexión en el marco de nueve talleres, en los que participaron destacados académicos y altos funcionarios de toda la subregión y de fuera de ella.

La obra que estamos reseñando, es fruto del trabajo de estos años de gestación de la Política Externa Común para la Comunidad Andina y en ella se recogen y sistematizan los resultados, las reflexiones y las propuestas del proyecto de investigación y reflexión, del

cual Edgar Moncayo, su autor, fue el coordinador. Además, Moncayo ha trabajado por más de dos décadas como consultor externo del Grupo Andino. Otro valor de esta obra es el de aportar una visión muy amplia, a partir de una extensa bibliografía, del contexto global y regional que se está configurando actualmente y en el que está inserta la CAN. Desde esta visión global, el autor desarrolla todos los componentes y los elementos importantes para aplicar una Política Exterior Común Andina, así como su sentido. Moncayo ve la globalización como una fase de transformación profunda por la que está atravesando el orden político y económico mundial y de la que está emergiendo una nueva división del trabajo y una configuración renovada de los espacios político-económicos a escala hemisférica y global. De ahí surge la necesidad de que la Comunidad Andina ejecute una estrategia conjunta de relación internacional que la haga menos vulnerable frente al exterior, al mismo tiempo que aproveche todas sus potencialidades en la región y en el mundo. Por lo tanto, la obra que estamos presentando tiene la virtud de haber sistematizado todo el trabajo preparatorio que desde el seno de la CAN se ha hecho en los últimos años para preparar una estrategia de relación y actuación del Grupo Andino en un mundo cambiante y todavía lleno de incertidumbres respecto a su próximo desarrollo.

Globalización, regionalismo abierto y la Comunidad Andina en la perspectiva de las megatendencias globales

En una primera parte de la obra, el autor sitúa a la Comunidad Andina frente a las opciones, *no necesariamente antagónicas*, de la globalización y el regionalismo abierto y analiza el potencial subregional en las perspectivas de algunas de las *megatendencias* globales.

La globalización está vista desde diferentes planos: el económico, el político y el de la información y la cultura. En cada uno de ellos se define el término y se describen sus principales características apoyado en diversos autores que han escrito libros o artículos relevantes sobre el tema (Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Luis Jorge Garay, José Joaquín Brünner, Paúl Virilio, Alain Touraine, Ignacio Ramonet, James Rosenau, etc.)

Los años 90 están marcados por lo que el autor llama una ola de regionalismo de nueva generación, también denominada por otros autores *Nueva Ola de Regionalismo*¹ que surge al finalizar la guerra fría en medio de un período de reorganización del sistema

económico mundial, en el que la integración económica tiene un destacado papel. En América Latina, y en la Comunidad Andina, a partir de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), este regionalismo se bautizó con el nombre de *regionalismo abierto*. En palabras del Prof. Caldentey: "La integración no se plantea ahora como un elemento clave y determinante de la estrategia de desarrollo sino como un proceso complementario que puede generar voluntad de cooperación intrarregional en determinados sectores y políticas".² Algunos autores han criticado duramente la timidez y tibieza de la propuesta neoestructuralista de regionalismo abierto de la siguiente forma: "postura a la que se sumó la otrora estructuralista Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dando a conocer en 1990 su documento *Transformación productiva con equidad*, en cuyo andamiaje conceptual apenas se le asignaba un secundario cometido a la interacción integradora. Todo ello, dentro de una filosofía ó¿posibilista?ó que sugería adecuar la norma a las realidades que están surgiendo y no a la inversa, en frase extraída de un texto oficial que resume lo ratificado por los sucesivos foros de los viejos programas orientados."³ Según Mansfield y Milner, en esa déca-

1 Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, *The New Wave of Regionalism*, International Organization, 53, 3 (summer 1999), pp. 589-627

2 P. Caldentey del Pozo. (1997), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Tesis doctoral, Córdoba (España), Universidad de Córdoba, p. 77.

3 R. Grien, (1995), *La Integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México, p. 48.

da, los Estados Unidos con la intención de asegurarse un acceso preferencial a los mercados latinoamericanos, promovieron activamente acuerdos comerciales discriminatorios (Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA, Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN) en radical contraste con su posición anterior a favor del multilateralismo como única vía para alcanzar el libre comercio. La profusión de estos acuerdos comerciales y de integración económica en el Hemisferio Occidental y en el mundo (Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico -APEC) ha abierto un debate, recogido por el autor, sobre la compatibilidad o antagonismo (*building blocks* o *stumbling blocks*)⁴ entre estos acuerdos regionales y el progreso hacia el libre comercio en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La obra que estamos comentando no ve ningún conflicto entre el regionalismo y el multilateralismo. Dentro de este debate, Moncayo ve al regionalismo abierto andino como un proceso complementario con el marco de la OMC, que ayuda a la consolidación interna de la subregión y a su inserción internacional.

Contenidos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la acción externa conjunta

En la segunda parte de la obra, el autor presenta la personalidad jurídica de la Comunidad Andina a la luz de las reformas institucionales, las prioridades *reveladas* de la política exterior de los países miembros, las relaciones políticas internacionales y la inserción económica internacional de la Comunidad Andina y por último, la dimensión social y cultural de la PEC.

Para el desarrollo de conceptos como supranacionalidad, personalidad jurídica internacional, instituciones comunitarias, el autor, apoyado en la voz experta de Roberto Salazar Manrique⁵, sostiene que "un elemento central para la conducción de la Política Externa Común de la Comunidad Andina (...) es que la entidad tenga personalidad jurídica internacional y exista un órgano con la capacidad de representación y de suscripción de convenios y tratados internacionales⁶. Por lo tanto, Moncayo defiende la necesidad de una estructura institucional sólida, de corte europeo, que permita avanzar en una estrategia de implementación gradual de la PEC y, así, evitar la precariedad externa. En esta parte de la obra, en cierta forma, se abandona el paradigma teóri-

4 R. Z. Lawrence, (1995), *Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?*, en J.A. Frieden y D. A. Lake, (comp), *International Political Economy*. St. Martin's Press, Inc. New York.

5 Ex presidente del Tribunal Andino de Justicia

6 F. Moncayo, (1999), p. 67

co neoliberal o *sajón* (regionalismo abierto) predominante en la perspectiva de inserción de la subregión en el mundo, por un enfoque regional de corte europeo o *renano*, de carácter más integral y comunitario. Desde esta perspectiva la Comunidad Andina, como *regionalismo de nueva generación*, aparece como un esquema integracionista mixto o bicéfalo. El autor pasa con toda naturalidad sin cuestionarse la compatibilidad entre los dos paradigmas apoyado en ese cajón de sastre, en el que todo cabe, el *regionalismo abierto*. Uno de los más destacados estudiosos de las instituciones regionales, Miles Kahler⁷, nos dice que el nuevo regionalismo o regionalismo de nueva generación plantea una visión diferente sobre la arquitectura institucional al planteado por el regionalismo de años anteriores o europeo. Este autor nos dice al respecto que “el nuevo regionalismo se distingue de sus predecesores por instituciones relativamente subdesarrolladas. Pocas veces los acuerdos regionales están apoyados por instituciones supranacionales importantes o mecanismos conjuntos de toma de decisiones (...) Tampoco hay evidencias de que haya una sensación de que es necesario establecer instituciones regionales complejas”⁸. Sin embargo, Moncayo y la propia Comunidad Andina, consideran al regionalismo andino de la segunda década de los no-

venta como un regionalismo de nueva generación al mismo tiempo que en lo institucional miran a un esquema de integración profunda como es la Unión Europea (UE).

Esta parte de la obra termina con el tratamiento de las relaciones políticas internacionales de la Comunidad Andina, de su inserción económica internacional y de la dimensión social y cultural de la PEC. En las relaciones políticas internacionales se destaca la necesidad de dar un mayor peso a los objetivos políticos, y no sólo económicos de la Comunidad Andina. Además, hace una enumeración de los temas más importantes en la agenda internacional como son: democracia, derechos humanos, narcotráfico, seguridad, desarrollo sostenible y otros temas (corrupción y terrorismo), que tienen que ser tratados de forma coordinada por los países andinos en los distintos foros internacionales.

El posicionamiento estratégico del esquema andino con sus principales interlocutores en el escenario mundial

La tercera y última parte de la obra, según el propio autor, trata sobre el posicionamiento estratégico del esquema andino vis a vis con sus principales interlocutores en el escenario internacional como son: los Estados Uni-

7 Profesor de la Universidad de California en San Diego

8 Miles Kahler, (1997), *El nuevo regionalismo y sus instituciones*, en Roberto Bouzas, (1997), (Comp) *Regionalismo e Integración Económica Instituciones y Procesos Comparados* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires p. 29

dos y el ALCA, la Unión Europea, el Asia y el APEC

Antes de tratar a cada uno de los actores o bloques regionales que tienen relación con la CAN, Moncayo nos presenta de forma muy sugerente los escenarios alternativos de la economía mundial hacia el futuro. Este análisis especulativo sacado de Robert Z. Lawrence y Ricardo Petrella⁹ se mueve dentro de un esquema cartesiano entre *fragmentación/localismos* y *globalización/integración en el eje horizontal*. Entre *dominación hegemónica/competencia* y *democracia global/cooperación colectiva* en el eje vertical. Dentro de estos parámetros se presentan todas las posibilidades que puede deparar el futuro al nuevo orden mundial. Uno de los escenarios más probables, según el autor, es el espacio "donde se cruzan la hegemonía compartida de la tríada (Japón, Estados Unidos y Europa) con ciertos niveles de comercio administrado". Para el prof. Dieter¹⁰, la tríada es el escenario actual que supone "la culminación de un arreglo triangular: los tres polos de la economía mundial (Asia del este, Europa y Estados Unidos) han establecido mecanismos de diálogo bilateral. La UE y Estados Unidos están vinculados en el Área de Libre Comercio Transatlántica entre

la UE y EE.UU. (TAFTA); la UE y el este de Asia en el Encuentro Asia-Europa (ASEM); y Estados Unidos y el este de Asia en el Foro de Cooperación Económica de la Cuenca Asia-Pacífico (APEC)". Este escenario triangular es visto por el mismo autor como una fase transitoria de la configuración del nuevo orden internacional en el que la disputa entre los tres polos de la economía mundial terminará rompiendo esta multipolaridad a favor de uno de ellos. Vistos los escenarios probables para el futuro, Moncayo inserta a la Comunidad Andina en medio de esta escena cambiante de la economía mundial y, sin atreverse a hacer ninguna predicción, nos dice que "lo más probable es que en los primeros dos decenios del siglo XXI, le toque enfrentar un mundo en donde se superponga y combine en un ejercicio fluido y cambiante de *geometría variable* los escenarios de *Pax Triádica*, OMC e Integración Regional"¹¹. En los últimos capítulos del libro nos describe la relación de la Comunidad Andina con los tres bloques regionales que constituyen la *tríada*. Empieza con los Estados Unidos y con su propuesta regional de nueva generación para el Hemisferio Occidental, el ALCA. Los Estados Unidos (43% y 36% del total de las exportaciones e importaciones respectivamente en

-
- 9 Robert Z. Lawrence, (1996), *Regionalism, Multilateralism and Deeper International*, Brooking, Washington D.C. y Ricardo Petrella, (1996), (bajo la dirección de), *Límites a la Competitividad*, Grupo de Lisboa, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- 10 Heribert Dieter, (1997), *El Regionalismo en la Región de Asia-Pacífico*, en: Roberto Bouzas, (1997), (Comp), *Regionalismo e Integración Económica*, Instituciones y Procesos Comparados, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- 11 E. Moncayo, (1999), p. 102.

1997)¹² y el Hemisferio Occidental (75% y 68% del total de las exportaciones e importaciones respectivamente en 1997)¹³ son, en términos comerciales, las zonas más importantes para la CAN. El autor concluye que “en el diseño de una política exterior andina, las relaciones con Estados Unidos deben ocupar un lugar privilegiado. Existe un ambiente propicio para fortalecer las relaciones recíprocas debido a una visión compartida de las dos partes en temas como el afianzamiento de las instituciones democráticas y la consolidación de la economía de mercado en la subregión”. Respecto a ALCA, la CAN debe “avanzar en las negociaciones (...) al tiempo que se favorece el multilateralismo y se intensifican los vínculos con la Unión Europea y Asia.”¹⁴

La relación de la Comunidad Andina con la UE también resulta de crucial importancia. La UE es el segundo socio comercial de la subregión, los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) se han incrementado sustancialmente en los últimos años, superando incluso al primer inversor tradicional, los EE.UU. (el flujo de IED provenientes de Europa € el período 1995-1997 fue de 7.257 frente a 4.861 provenientes de Estados

Unidos en el mismo período)¹⁵ y “el 57,7% del total acumulado de Ayuda Oficial al Desarrollo de la CAN en el período de 1990-1996 provino de la Unión Europea.”¹⁶ Parte de las recomendaciones del autor son: “cultivar activa y creativamente las relaciones con la UE, frente a la renovada preeminencia estadounidense en el hemisferio, para tratar de vincularse a la Alianza Transatlántica (TAFTA) junto con el resto de Suramérica, elevar el diálogo político con la UE al nivel de MERCOSUR, profundizar los vínculos de las instituciones comunitarias andinas con las europeas, (...)”¹⁷.

Las relaciones de la CAN con los países asiáticos aún son modestas aunque importantes por ser esta región el tercer pilar de la *tríada* (con el papel hegemónico de Japón). La vinculación de la CAN con la región asiática vendría de la mano de su relación con APEC, un acuerdo multiregional de carácter no discriminatorio. El único país miembro de la CAN integrado en APEC es Perú, pero se confía que se puedan incorporar en los próximos años Colombia y Ecuador.

Bajo la forma de *nuevo regionalismo*, *regionalismo de última generación*

12 *Ibidem*, p. 108.

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*, p. 107

15 SELA, (2000), *Inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe*, 1999, Caracas, Ed. SELA.

16 E. Moncayo, (1999), p. 130

17 *Ibidem*, p. 131

o regionalismo abierto, el autor, en representación de la CAN, justifica y ve como posible, con la PEC como instrumento, la participación de la subregión en tantos acuerdos comerciales multilaterales, bilaterales y de integración como sean posibles y con todas las regiones del mundo. Esta inserción indiscriminada puede plantear algunas incompatibilidades con las negociaciones multilaterales o con el Acuerdo subregional que el autor no parece ver. Los Estados Unidos no quieren reconocer en el seno del ALCA, la existencia de países de menor desarrollo relativo y, por lo tanto, el avance en el Área de Libre Comercio de las Américas podría terminar agudizando las asimetrías entre las regiones integradas. En la configuración de la economía mundial, ¿es posible que la CAN de un lugar de privilegio a los Estados Unidos y al mismo tiempo trate de vincularse *activa y creativamente* con la UE para contrarrestar la renovada presencia estadounidense en la subregión? Otro asunto a tener en cuenta es que este nuevo regionalismo busca llegar al libre comercio, desde una visión neoclásica del comercio internacional, a través de la apertura de las economías y no contempla niveles de protección (aunque sea inicialmente). ¿Podrá la CAN reducir su dependencia del mercado estadounidense y europeo bajo esta visión de regionalismo? ¿Podrá la PEC, bajo el regionalismo abierto, lograr que se

abandonen la estrategias unilaterales de negociación comercial y formar equipos de negociación subregional más sólidos? ¿Qué papel puede jugar la CAN en un esquema como APEC de negociación unilateral coordinada?

Para concluir, digamos que el libro de Moncayo es ameno, de fácil lectura y tiene la virtud no sólo de reunir las ideas y de sistematizar el trabajo que la CAN ha realizado desde 1998 sobre política externa común, sino también de recoger gran cantidad de bibliografía variada y relevante sobre el tema del regionalismo. Todas estas virtudes hacen recomendable su lectura a todos aquellos lectores interesados en el regionalismo y en conocer los planteamientos de la PEC andina. Sin embargo, el lector no debe olvidar que esta obra es básicamente institucional, que a pesar de recoger la mayoría de los debates teóricos sobre regionalismo, no los profundiza para el caso andino, manteniéndose en el dogmatismo del regionalismo abierto sin cuestionárselo, siendo Moncayo un mero elaborador de la opinión oficial de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Finalmente, el texto, la Comunidad Andina y el propio Moncayo se mueven con tibieza, timidez e indefinición entre dos concepciones de regionalismo, entre bloques regionales, en definitiva -como el título del libro lo enuncia- *entre la globalización y el regionalismo abierto*.