

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

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

ECUADOR DEBATE

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

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

66

Quito-Ecuador, diciembre del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

Fernando Bustamante / 7-20

La «huella ecológica» de la dolarización

Fander Falconí Benítez / 21-38

Conflictividad socio-política

Julio-Octubre 2005 / 39 44

TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

Pierre Gondard / 45-60

La persistencia de lo regional

Willington Paredes Ramírez / 61-78

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

Efraín Gonzales de Olarte / 79-94

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español

Manuel Villoria Mendieta / 95-140

DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

María Fernanda Moscoso / 141-152

ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador:

El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

Rickard Lalander / 153-182

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

Nelly Arenas / 183-210

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

Mohamed Abdillahi Bahdon / 211-228

RESEÑAS

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito: ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

Rafael Quintero

Comentario de Carlos de la Torre E. / 229-232

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía.

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Comentario de Alejandro Teitelbaum / 233-238

PRESENTACIÓN

En el anterior número 65, en cuyo tema central se abordó la “cuestión regional”, identificada como un asunto clave para un necesario reordenamiento nacional, en procura de un estado, res-pública, viable y capaz de reconocer las diferencias, a la vez que dar centralidad al anhelado bien común, nos comprometimos, en la medida de lo posible, a seguir incrementando el conocimiento, vía estudios y análisis académicos, para contribuir al debate, aunque reconocemos, como lo remarca el historiador Willington Paredes, que los estudios nacionales son escasos e incluso, algunos centros académicos que en algún momento fueron fuertes de opinión y convergencias, como fue el caso del IDIS de Universidad de Cuenca, suspendieron sus trabajos y esfuerzos, muy reconocidos por cierto, en el tratamiento de lo regional.

Podríamos suponer que de haberse mantenido aquellas reflexiones y búsquedas, contaríamos con un andamiaje validado desde el quehacer de las ciencias sociales, economía incluida, de soporte a políticas y reorientaciones, que reconociendo que el país contiene diversidades regionales, como también étnicas, destraben ese “círculo perverso” de liderazgos dominantes (esas mafias lumpescas, como las describe F. Bustamante), que dejarían de justificar sus intereses particulares en el socorrido argumento del interés nacional, con el que logran privatizar corporativamente los bienes y espacios públicos, para con-

frontar las demandas, el juicio y control-accountability, de sus electores, desde aquello que les es a éstos más cercano, más propio e identitario: sus regionalismos, palabra que, volviendo al texto de W. Paredes, se usa como sinónimo de antinación, por lo tanto contraria a la seguridad nacional, en la actual doctrina militar, o como presencia del “abominable otro”.

En tanto las regiones suponen espacios, territorios, entendidos, según lo señala Pierre Gondard, como construcciones sociales sustentadas en rasgos culturales que le son comunes, su definición sobrepasa a las circunscripciones administrativas actuales, que les han sido dadas por razones fundadas en otros regímenes (el antiguo-colonial), por coyunturas políticas o por el manejo de los cacicales poderes locales, y que en mucho no coinciden tanto con las actuales formas de ocupación y ordenamiento territorial, como con la articulación productiva que le provea de competencias y capacidades que permitan su desarrollo, sobre todo en las actuales condiciones de internacionalización y mundialización de las economías. Tal como señala Efraín Gonzáles de Olarte, los límites del territorio se corresponden a la “espacialidad de las relaciones socio-económicas”, donde las personas organizan su sociabilidad y sus economías, siendo la región la dimensión en la cual se integran las economías locales beneficiándose de los intercambios y de la especialización, por lo que son estas di-

námicas las que también definen a la región.

El reconocer las potencialidades de lo regional, no puede abstraer las desigualdades y exclusiones que se producen a su interior, actualmente mayores debido a los efectos de la globalización y los designios del mercado, aceptados como absolutos y necesarios por los gobiernos y los grupos de poder económico locales, que desterritorializan la producción y a través de la privatización segregan los servicios públicos hacia los que más tienen, convertidos estos en islas de bienestar. Por ende, tampoco abuelven al Estado, con lo que se propugnaría a su ausentismo y disolución, de sus responsabilidades de generar la igualdad de oportunidades para todos, actuar para evitar las desigualdades y permitir que los ciudadanos ejerzan y demanden sus derechos.

Se trata, entonces, de asumir que estamos viviendo una nueva fase del capitalismo, generalmente conocida como globalización, que como se menciona en la presentación del libro: "Globalización y Territorio. Ajustes periféricos", que recoge las ponencias del VIII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorios, (Arquimides Ediciones. Varios autores. Río de Janeiro 2005).. "alteró los sentidos del planeamiento territorial, relativizando y/o fortaleciendo fronteras entre países, regiones e interurbanas. Se trata de la afirmación de un nuevo mapa"; en el que: "La apertura también se encuentra asociada a la fragmentación de regiones, sectores productivos, segmentos de clase"; y nos advierte que el territorio es "una reali-

dad tensamente posicionada entre las diferentes escalas de realización del capitalismo", efecto de lo cual se intensifican y amplían las diferenciaciones y crisis sociales, profundizándose la exclusión hacia territorios que se desindustrializan y transforman en lugares de pobreza.

Como señalan los organizadores del evento, en el prólogo en mención: "este es un tiempo de rupturas, que desafía a la imaginación política y técnica"; de cambios estructurales, en los que a la crisis del estado se corresponde la crisis del fordismo y con ello del centralismo.

Este proceso de homogenización-exclusión, que privilegia, desde el autoritarismo del mercado, a determinados espacios en detrimento de otros, otra forma de ejercicio de la violencia, puede ser confrontado, como se señala en el referido prólogo, afirmando "las responsabilidades del Estado para con el bienestar de la población", estimulando "la defensa de territorialidades solidarias y justas, que reduzcan la segregación espacial de los más pobres".

El reconocimiento de las realidades, de los desafíos presentes y la afirmación de territorialidades "solidarias y justas", en el marco de "un nuevo imaginario político", suponen, "inversiones teóricas y empíricas", que fructifiquen, desde estudios interdisciplinarios, en el sustento de "nuevas escalas de la acción económica y política". Son estos los retos y las urgencias para las ciencias sociales y la política.

El caso de España, que ha atravesado por un complejo proceso de regionalización y descentralización, con un reparto del poder entre el gobierno central

y las comunidades autónomas, a la vez que mostramos la complejidad de su viabilización, pone de manifiesto la persistencia de desigualdades territoriales que atentan a la concreción de un Estado plurinacional democrático. El artículo de Manuel Villoria, que se nos ha permitido reproducir, ilustra el tema y aporta a la comprensión de las decisiones políticas a asumirse.

En la sección Coyuntura, el aporte de Fernando Bustamante dimensiona el momento político, como el de una circunstancia compleja que se inscribe en el colapso del sistema político, en el que las bases institucionales del estado-nación continúan deteriorándose, volviendo cada vez más necesario el surgimiento de nuevos actores políticos que promuevan una nueva institucionalidad. La instalación de una Asamblea Constitucional como oportunidad para refundar al sistema político, en los actuales tiempos, no parece viable.

La sostenibilidad de la dolarización, desde un análisis que incorpora los impactos físicos del comercio exterior, en términos de contabilizar el deterioro de los recursos naturales, en una economía reprimarizada, concentrada en la explotación petrolera y de un restringido número de productos originados en el agro y la pesca, que no logra diversificar sus exportaciones, es examinada en el artículo de Fander Falconí.

La experiencia del Municipio de Cotacachi y su Alcalde Auqui Tituaña, concita el interés de estudiosos y políticos, por lo que se cuenta con una documentación importante; sin embargo, la

literatura sobre su vecino, el Alcalde Mario Conejo, de Otavalo, es escasa, al menos por el momento. En base a una larga entrevista y a sus trabajos sobre descentralización en los países Andinos, R. Lalander, expone las innovativas capacidades implementadas por el Alcalde Conejo, en una localidad en la que el ser indígena no es sinónimo de pobreza. El gobierno del presidente Chávez, de Venezuela, es examinado a la luz de las teorías sobre populismo, que han vuelto a la actualidad en América Latina, tanto de aquellas referidas a los populismos históricos como los conceptualizados como neo-populismos, en la valiosa colaboración de Nelly Arenas. El tercer artículo de Análisis, corresponde a un singular estudio de M. Abdillahi, sobre las propuestas educativas, referidas a migrantes y sus descendientes, expuestas por los candidatos en la elección del 2003, para autoridades municipales y regionales en la comunidad de Murcia, en la que los ecuatorianos representan la mayoría de extranjeros residentes.

Debate Agrario-Rural, contiene el análisis de María Fernanda Moscoso, sobre el entramado en el que se construyen las identidades de las niñas y los niños en las comunidades andino indígenas, a partir de un estudio de caso en la comunidad de Pitaná Alto, del Cantón Cayambe. Se observan los cambios en las funciones laborales de niños y niñas provocados por las migraciones de los padres y las nuevas realidades agrarias, actividades que al ser desvalorizadas, invisibilizan sus roles.

estudios sociales

revista universitaria semestral

Consejo Editorial: Darío Macor (Director), Ricardo Falcón, Eduardo Hourcade, Enrique Mases, Hugo Quiroga, César Tcach, Darío Roldán.

Nº 29
2005

segundo semestre

ARTÍCULOS

EDGARDO MOCCA: *El incierto futuro de los partidos políticos argentinos.*

MARÍA PAULA PAROLO: *Conflictividad, rebeldía y transgresión. Los sectores populares de Tucumán en la primera mitad del siglo XIX.*

GABRIEL DI MEGLIO: *Dorrego y los descamisados. La construcción de un liderazgo popular urbano en la Buenos Aires posrevolucionaria.*

SANDRA GAYOL: *Honor y política en la Argentina Moderna: el duelo entre Lucio López y Carlos Sarmiento.*

ROBERTO LUIS TORTORELLA: *Las brechas del discurso. Positivismo y reforma moral en El hombre mediocre de José Ingenieros.*

ISABELLA COSSE: *Filiación ilegítima y familia en la Argentina de la primera mitad del siglo XX. Una aproximación desde la producción y la interpretación estadística.*

ESTUDIOS SOCIALES, Universidad Nacional del Litoral; CC 353, Correo Argentino, (3000) Santa Fe, Argentina; e-mail: suspia@fciis.unl.edu.ar

COMPRAS Y SUSCRIPCIONES: Centro de Publicaciones, UNL,
9 de julio 3563, (3000) Santa Fe, Argentina;
e-mail: editorial@unl.edu.ar www.unl.edu.ar/editorial

COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

Fernando Bustamante

Se vive una circunstancia compleja de ayuda colapso del sistema político. Aún más, las bases institucionales del Estado-nación, se hallan en un incesante deterioro. Una situación que podría dar lugar a graves conflictos sociales e incremento de la violencia. Una Asamblea Constituyente para refundar el sistema político, no parece viable. Sin embargo, es necesario el surgimiento de nuevos actores políticos que promuevan una nueva institucionalidad que limite la acción de las elites lumpenescas y mafiosas.

A lo largo del año 2005 ha sido posible asistir a una gradual pero notoria agudización del proceso de descomposición del sistema político ecuatoriano, y, asimismo, de una progresiva desintegración de una serie de mecanismos, que, desde el año 2000, fueron trabajosamente implantados, y que tenían por objetivo "aislar" la economía y el manejo fiscal del Estado de las prácticas más nocivas que habían conducido a la crisis de 1999 y que crónicamente debilitaron las finanzas públicas, al menos desde 1982.

Igualmente, el año que termina permite constatar el derrumbe de la legitimidad y del prestigio de los últimos enclaves institucionales que aún retenían algún grado de prestigio a los ojos de la opinión pública. El caso más dramático, en este sentido, es el de las FFAA, golpeadas en rápida secuencia por las desventuras de la participación de Lucio

Gutiérrez y de otros ex oficiales en la política nacional, por la progresiva faccionalización de los cuadros castrenses y policiales, y, por último, por el masivo involucramiento de miembros de la policía y del ejército en las ilegales y oscuras operaciones financieras del notario Cabrera en Machala.

Este desplome de las últimas "ciudadelas" que habían logrado preservarse del descrédito de la institucionalidad política, no ha ido acompañada por una recuperación de la valoración de otras instancias de nivel nacional. En realidad, las únicas instituciones que han logrado mejorar su aceptación por parte de la población, y fortalecer su prestigio ante la opinión pública, han sido los gobiernos locales, y en especial ciertas municipalidades, que son, -cada vez más marcadamente-, consideradas como las únicas instancias del poder público, capaces de proveer a la pobla-

ción de servicios y resolver eficazmente los problemas de la ciudadanía.

Nubarrones y más nubarrones

Esta degradación del Estado nacional parece, a esta altura, casi incontenible, y, al menos, dentro de los márgenes del actual sistema político irremediablemente irreversible. Ella se ve agravada por la condensación y convergencia de un conjunto de procesos que se acumularán en los próximos meses y que pondrán a las elites dirigentes ante una sumatoria sinérgica de desafíos que situarán en máxima tensión a los mecanismos habituales de administración política y financiera del Estado.

Esta condensación es resultado conjunto de "shocks" exógenos y de dinámicas que parecen emanar casi inevitablemente del propio "modus operandi" de los actores sociales y políticos.

En definitiva, es preciso remitirse a la naturaleza y a los hábitos y rutinas pragmáticas de las elites dirigentes, tal como se las ha intentado analizar en artículos anteriores¹. En definitiva estos rasgos inmanentes se pueden sintetizar en la constatación del carácter progresivamente "pícaro" y lumpenesco del estamento dirigente del país, y a la masiva difusión de las prácticas y procedimientos mafioso-delictuales como único núcleo racional de la gestión pública. En cierta forma, el Ecuador parece cada

vez más como una nación consagrada al Dios Hermes, antiguo protector de aventureros y ladrones en la Grecia clásica.

Por otra parte, los partidos políticos han demostrado reiteradamente una tenaz resistencia a la renovación de sus procedimientos, estructuras internas y liderazgos y se las han arreglado (por lo menos hasta ahora), para hacer abortar cualquier posibilidad de reforma interna o de reformas sistémicas que pudiesen comprometer la férrea autoridad de sus líderes tradicionales sobre las colectividades. En este sentido, la política ecuatoriana parece regida, asimismo, por el Dios Cronos (Saturno) que devoraba a sus hijos a medida en que éstos iban naciendo: la política ecuatoriana devora a los liderazgos alternativos o jóvenes que osan levantar su cabeza, sea dentro de los partidos, sea por fuera de ellos.

En definitiva, la ilegitimidad de las instituciones, la rigidez de los liderazgos, la generalizada ilegalidad y atropello a las reglas de juego y la corrupción predatoria que invaden todos los ámbitos de la vida pública, parecen confirmar y aún agravar la sensación de que el Ecuador se encuentra en una condición que ha sido descrita como una especie de "estado de naturaleza light"².

Esta situación no ha hecho sino agravarse en el último año y podría incluso hacerse catastrófica en algún momento del año 2006, si una serie de pro-

1 Fernando Bustamante, "a Política y la Picaresca: Reflexiones Sobre la Sociedad Patriótica"; en *Ecuador Debate*, N° 61 Abril; Quito-Ecuador; 2004 y "La Política Ecuatoriana: El Juego de Clientes y Caciques"; en *Revista Gestión*, Junio 2004; Quito-Ecuador; 2004.

2 Fernando Bustamante, «En Los Arrabales del Estado de Naturaleza »; en *Ecuador Debate*; N° 64, Quito-Ecuador; Abril; 2005

cesos se acumulan de manera incontrolable, así como, los efectos de determinadas realidades que ya están fuera de control. Estos procesos o situaciones potencialmente calamitosas deben ser enumerados:

- a) El proceso de conformación de una Corte Suprema ad hoc, no va a resolver ni los problemas de legitimidad, ni los problemas de funcionamiento, de esta corporación. Tampoco parece que pueda incrementar la independencia del poder judicial y probablemente se disolverá en un océano de querellas, disputas y presiones, que se vinculan —ente otros factores— con la débil legitimidad y cuestionable carácter democrático del inconstitucional y sui generis procedimiento escogido. Queda en pie la incapacidad y falta de voluntad de los poderes públicos para designar autoridades de control, y esto agudizará la parálisis regulatoria del Estado. De hecho, esta parálisis e incapacidad ya han quedado llamativamente resaltadas a raíz del escándalo del notario Cabrera.
- b) El proceso de reformas políticas tiende a empantanarse y es dudoso que pueda realizarse la consulta propuesta por el Presidente Palacio respecto a la eventual convocatoria de una Asamblea Nacional encargada de reformar la Constitución. Los partidos políticos y el Congreso han maniobrado a fin de asegurarse el control sobre este proceso y probablemente intentarán romper el “candado” constitucional (de manera inconstitucional) con el fin de aprobar una serie de cambios legales que: 1)

les permitan sostener ante la opinión pública que han cumplido con el mandato ciudadano de rediseñar el sistema político, 2) les permitan mantener el control sobre la implementación de las reformas y sobre su reglamentación y, 3) les permita pasar de contrabando una serie de innovaciones, que, aunque presentadas como destinadas a satisfacer las aspiraciones de cambio de la población, les posibilite consolidar, reforzar y perfeccionar, el control que actualmente ejercen sobre el sistema político y sobre el Estado. Es muy posible que entre las reformas anti-democráticas y tramposas que los partidos puedan aprobar se encuentren al menos una reforma al sistema electoral, destinada a introducir la elección de congresistas y autoridades locales colegiadas por el sistema de distritos uninominales de pequeño tamaño, y, bajo pretexto de mejorar la “calidad” del voto, logren abolir el voto obligatorio, con lo cual se introduciría un fuerte sesgo de clase media y alta en el cuerpo electoral y se aumentaría notoriamente la ventaja de los candidatos “ricos” en las campañas electorales. De esta manera, los partidos que dominan el Congreso podrían aspirar a controlar aun más estrechamente los resultados de las elecciones parlamentarias del año entrante y de esta manera desarmar de manera decisiva cualquier futura crítica respecto a su representatividad, mejorando aún más su capacidad de chantajear y extorsionar al poder Ejecutivo en el próximo período presidencial. Incluso, si el Presidente intentase forzar las co-

sas, siguiendo adelante con la consulta, los partidos podrían intentar detenerlo mediante un juicio político o tratando de asegurarse que el TSE no esté en condiciones de poner en práctica las órdenes presidenciales.

- c) Los partidos -basados como están en bastiones electorales locales-, no aspiran a triunfar en las elecciones presidenciales, lo cual requeriría que pudiesen ganar apoyo suficiente a nivel nacional; pero pueden en cambio ganar las parlamentarias, especialmente con el actual sistema de asignación de escaños, que da un enorme peso a las mayorías por exiguas que éstas sean. De esta manera es altamente probable que se repita una vez más, el esquema de un presidente elegido contra los partidos, pero maniatado por un Congreso abrumadoramente opositor. Esto repercutirá en un nuevo ciclo de inestabilidad y de incapacidad gubernamental para llevar adelante políticas de reforma o simplemente para realizar una administración estable, sostenida y racional. Por cierto, que semejante situación abre, asimismo, la posibilidad cierta de un nuevo ciclo de inestabilidad gubernamental a muy corto plazo.
- d) La aprobación del TLC, o en su defecto, el abandono de las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos van a introducir enormes tensiones políticas y económicas en el sistema de gobernabilidad del país. Si Ecuador entra al TLC, pueden producirse fortísimas presiones de reestructuración en algunos

sectores de la economía y en áreas enteras que deberán adaptarse a las demandas de un sistema internacional de reglas que no podrán ser manipuladas arbitrariamente y a un entorno competitivo en donde ya no será tan fácil recurrir al Estado como tabla de salvación o fuente de rentas mercantilistas. El TLC va a reducir los márgenes de maniobra rentista dentro del sistema y probablemente va a estimular una lucha aun más áspera y desesperada por controlar los recursos del tesoro y la capacidad de asignar prebendas clientelares. La entrada del Ecuador al TLC será otro paso en la reducción de los grados de libertad de las elites prebendales para concederse a sí mismas las dádivas de los recursos fiscales (directa o indirectamente), para externalizar sus costos o para traspasar a terceros inocentes sus riesgos y pérdidas, como ha sido el procedimiento usual bajo el sistema tradicional. Por el contrario, si el Ecuador no firma el TLC, deberá enfrentar los inmensos costos de la pérdida de sus actuales preferencias arancelarias, y el desvío de comercio que se producirá inevitablemente hacia los países vecinos. Esto, también agudizará la batalla desesperada por trasladar las pérdidas a terceros y por la auto preservación de los grupos de elite que, inevitablemente verán su posición económica y política severamente amagada. No es difícil anticipar que esto se expresará – entre otras formas-, por una serie de propuestas legislativas destinadas a asegurar el desvío de cualquier excedente o de cual-

quier fuente de financiamiento disponible hacia los grupos comprometidos. De hecho, es perfectamente posible que semejante maniobra ya haya sido iniciada, como lo atestiguan las propuestas legislativas Social Cristianas, destinadas, en un caso a obligar a la banca privada a prestar forzosamente sus recursos a los grupos empresariales que los partidos designen (por la vía del control de éstos sobre el Banco Central); y en el otro a abrir las puertas para eximir del pago del impuesto a la renta a amplios sectores de la clase empresarial y comercial, y en especial, a aquellos que operan en Guayaquil. Las propuestas social cristianas tienen todo el aspecto de maniobras destinadas a asegurarse cualquier excedente que aún quede disponible después de la crisis fiscal que parece acercarse en el año 2006, y antes que las reglas de la globalización y del libre comercio pongan una camisa de fuerza institucional a la capacidad del Estado para maniobrar libremente en el ámbito de la prebenda y de la transferencia mercantilista a grupos poderosos bien conectados políticamente.

e) Vinculado a lo anterior, pero poseedor de una dinámica específica, está el acelerado desmontaje de los mecanismos de disciplina y control presupuestario que se había intentado poner en acción en el último lustro. La destrucción del FEIREP, al traspasar sus fondos al presupuesto corriente del Estado, se une a los esfuerzos en curso, para redefinir buena parte del gasto corriente como in-

versión pública, y permitir que todos los fondos exclusivamente reservados para el segundo tipo de objetivos, puedan ser utilizados para gasto. Asimismo, el Ejecutivo ha sentido precedentes muy graves al ceder sistemáticamente a toda demanda de recursos que por buenas o malas se le estén haciendo. De esta manera, la presión sobre el presupuesto fiscal se ha hecho casi incontrolable. En tales condiciones es altamente probable que en el año 2006 se produzca un colapso de los equilibrios fiscales, aún con los altos precios del petróleo actualmente vigentes. La posibilidad de una crisis fiscal hace, a su vez, más probable una nueva moratoria en el pago de la deuda, con las consiguientes repercusiones en la posición crediticia del país en el exterior. Este escenario puede culminar en otra crisis catastrófica del sector financiero público y privado e introducir así otro factor de serio agravamiento de la crisis política crónica en que se debate el país en los últimos diez años.

f) La crisis desatada por las revelaciones en torno a las actividades financieras ilícitas del notario Cabrera en Machala tiene varias vertientes y consecuencias potencialmente explosivas. En primer término es una nueva revelación sobre la debilidad y/o venalidad de los organismos de control. En segundo lugar, abre la posibilidad de que haya no uno, sino muchos "notarios de Machala" y que la extensión y ramificaciones de actividades ilícitas del tipo emprendido por el citado funcionario cons-

tituyan una parte importante de la economía y de las prácticas de los actores económicos y sociales del país. En otras palabras, abre la posibilidad de que buena parte la población que cuenta con recursos y capacidad de ahorro (aunque sean modestos), se haya incorporado a la economía "negra", a la informalidad y al mundo del delito. Más grave aún, permite sospechar que buena parte, sino la abrumadora mayoría de las elites policiales, militares, judiciales, políticas y hasta empresariales formen parte del mundo oscuro del lavado, de la piramidación y de manejos, por decir lo menos, "oscuros".

El caso del "notario" parece confirmar de manera clamorosa la sospecha de que el país es, básicamente manejado por el delito organizado o no (por las elites "pícaras" a las que se hacía referencia en un artículo anterior³). Más grave aún, la magnitud de los fondos comprometidos y el poder de los afectados, hace presagiar una durísima y sórdida batalla en torno a cuan lejos deben ir las investigaciones destinadas a desentrañar la fuente última de las ganancias que permitan al notario proporcionar a sus clientes las exorbitantes rentabilidades reportadas. Por un lado, los participantes ya desenmascarados presionarán porque las investigaciones vayan todo lo lejos que sea necesario a fin de disolver su responsabilidad y hallar más responsables que puedan ser obligados

a responder. Por otra parte, los poderosos involucrados dentro de las elites nacionales deberán hacer esfuerzos vigorosos y brutales por bloquear avances ulteriores en la exploración de las ramificaciones de este caso, así como de otros posibles sistemas ("otros notarios") que puedan todavía estar en funcionamiento. Esto puede exacerbar las contradicciones intra-elites y llevar a una verdadera batalla campal de tipo mafioso en torno al límite final de revelaciones que amenazan en volver a una sustancial porción de las clases poderosas de todo el país. Otro aspecto de esta batalla será la lucha por intentar transferir a terceros el costo de las pérdidas producidas por los negocios delirantes del señor Cabrera. Considerando el alto número de la población afectada, no sería raro que se iniciara un movimiento político-judicial destinado a buscar "cabezas de turco financieras" a las que se pueda obligar a constituirse en una especie de AGD "informal" (o incluso formal) para reembolsar sus dineros a los agiotistas "perjudicados".

Más grave aún es la profunda participación de militares y policías en los hechos comentados. Es tal la magnitud de esta participación que ella amenaza con destruir la ya averiada solidez institucional de la policía y de las FFAA. En primer lugar, la opinión pública constata de manera palmaria de qué manera y hasta qué grado, las prácticas usuales en la civilidad han penetrado al interior de las FFAA y de orden. Esto da al traste con cualquier pretensión que aún pu-

3 Fernando Bustamante, "La Política y la Picaresca: Reflexiones Sobre la Sociedad Patriótica": en **Ecuador Debate**, N° 61 Abril 2004

diesen tener los institutos armados de constituir la "reserva moral" de la nación. Con ello también se derrumba uno de los últimos, o quizá el último ámbito institucional del Estado que podía concitar un generalizado respeto en la opinión pública y mostrarse como ejemplo vivo de la posibilidad de institucionalizar un quehacer público relativamente honorable y libre de las lacras éticas que han infectado profundamente a la política civil.

Por otra parte, la extensión de la depuración y de las sanciones a ser aplicadas pueden constituir un foco de gravísimo conflicto interno que termine de socavar la disciplina, la credibilidad de los mandos y la unidad de las FFAA. No ir a tondo en la depuración arriesga con dejar en pie focos de infección dentro de los cuarteles y terminar en una resignada y tácita aceptación de la corrupción dentro de éstos. Esto, por cierto es una infalible receta para evitar el arrojarse a las instituciones castrenses en el océano de conflicto, ilegalidad y faccionalismo prebendal que ya ahogan a la sociedad civil. Pero, si se intenta ir a fondo en la depuración, se arriesga desgarrar profundamente a la oficialidad, provocar un generalizado resentimiento, que inevitablemente se volcará en contra de las autoridades y del sistema que juzga a unos servidores que se sentirán injustamente tratados y utilizados como "chivos expiatorios". En suma, podríamos hallar a una oficialidad que se sentirá estigmatizada, traicionada, perseguida y que podría volcar esos sentimientos en alguna implícita doctrina de la "puñalada por la espalda". Sabemos de sobra, por precedentes históricos, que FFAA imbuidas de tales sentimien-

tos, son caldo de cultivo excelente para toda suerte de movimientos mesiánicos, irredentistas y para sumarse a conspiraciones, motines y otros movimientos que, sea desde los cuarteles, o sea desde la calle, pueden irrumpir explosivamente en la vida política de una nación. En suma, por una u otra vía, parece imposible evitar que el caso del "notario" termine por provocar una profunda herida en las FFAA, con consecuencias políticas altamente significativas. El caso del "notario" es parte de la caja de Pandora abierta en la política ecuatoriana.

Como se ve, existe una acumulación de procesos casi incontenibles que pueden converger en una nueva exacerbación de los conflictos políticos que parecen ir llevando al Ecuador por una cada vez más aguda pendiente de desintegración institucional, de marasmo moral y de ineficacia política.

La reforma política y su pantano

En estas condiciones adquiere renovada urgencia la cuestión de la reforma política. La profundidad de la degradación del sistema estatal y de la calidad de la vida cívica, así como las graves disfunciones realizativas que esta degradación trae aparejada, abren la inquietante perspectiva de que el Ecuador se encamine hacia su inviabilidad como nación y como estado. En esta perspectiva los escenarios posibles son todos angustiantes: por un lado, no es imposible concebir un proceso de interminable entropía sistémica, que, en ausencia de alternativas o de actores alternativos, capaces de imponer algún orden republicano discernible, nos lleven a la paulatina transformación del Ecuador en un

permanente estado-hampón. Tal posibilidad no debe ser descartada. De hecho existen algunas experiencias de estados de este tipo, los cuales son capaces de lograr una especie de estabilidad en la perversión. Un ejemplo en la región lo constituye el Paraguay, que se ha constituido básicamente en la zona franca del delito en América del Sur. Hay casos aún peores, que pueden sostenerse indefinidamente sobre la base de las bonanzas de recursos naturales, de la explotación de alguna ventaja comparativa estática o de una posición geopolítica marginal, que mantiene en suspenso una intervención de la comunidad internacional que no alcanza a hallar motivos "realistas" para "hacerse problema" por estos copro-estados intersticiales (algunos casos referidos a pequeños estados africanos se acercan a este escenario), o bien, que debido a la importancia estratégica o económica de la nación en cuestión, prefieren contemporizar con las elites mafiosas que los controlan (Nigeria sería un excelente ejemplo de esta situación).

Otro tipo de escenario es aún peor, y puede implicar la progresiva feudalización violenta (Somalia) o de ruptura regionalista (Yugoslavia, Etiopía) acompañada de enormes niveles de violencia. Finalmente, es incluso posible llegar a situaciones de colapso no solo estatal, sino que también societal (Haití, Sierra Leona), que terminan en una puesta en escena Hobbesiana y que destruyen a tal punto el tejido social, que arrastran en su caída incluso a los posibles actores reformistas o, en principio, candidatos a ser los portadores de un nuevo principio de orden.

En otras palabras. No existe ninguna necesidad "histórica" o "metafísica" que asegure que el "topar fondo" traerá presumiblemente una inversión dialéctica de la situación y la demiúrgica aparición de un desenlace feliz al drama histórico de la nación. La historia no da ninguna garantía de que los agentes deban, por fuerza, hallar la solución a los problemas que enfrentan, si son llevados a un extremo suficientemente exacerbado de las dificultades o contradicciones que enfrentan. Muchas naciones que "han tocado fondo" simplemente se han quedado indefinidamente allí, o, aún peor, se han destruido contra el duro suelo de ese "fondo". El "tocar fondo" no puede llevar a una esperanza escatológica de que en ese momento final de colapso, un *deus ex machina* histórico-dialéctico nos ha de proporcionar la solución al hasta ahora elusivo acertijo de la construcción de una república razonablemente bien organizada. Poner nuestra fe en alguna hipotética "agudización de las contradicciones" nos podría fácilmente poner en la misma trágica situación de muchos revolucionarios latinoamericanos de los años sesenta y setenta, quienes, movidos por esta esperanza escatológica y metafísica de lo extremo, se arrojaron de cabeza en la praxis de "agudizar las contradicciones" para terminar siendo aplastados por la locomotora de procesos históricos que ellos mismos habían contribuido poderosamente a desatar y acelerar.

Las contradicciones pueden agudizarse indefinidamente y hasta la aniquilación de todo símil de orden y de convivencia sin que necesariamente tenga que hallarse una salida positiva y melio-

rista a la situación de desintegración terminal, y, tampoco debe servir de consuelo o de sedativo la ilusión de que la naturaleza pacífica del Ecuador como nación con bajos niveles (actuales) de violencia doméstica, nos de alguna garantía transhistórica de que esto siempre seguirá siendo así. Los niveles de violencia o de enfrentamiento sangriento de un sistema político, no son un dato ontológicamente anterior a la existencia de un sistema político o social. Muchos países que fueron ejemplarmente pacíficos y ordenados, lo fueron hasta un momento liminar en que dejaron de serlo. En nuestro continente Chile y Uruguay muestran ejemplos meridianos de la imposibilidad de hacer predicciones basadas en alguna putativa idiosincrasia nacional. El propio Ecuador ha tenido etapas de extremada violencia interna, y la pacificación superficial de la vida pública no es un fenómeno que tenga más de sesenta años: lo cual en una visión histórica un poco menos provinciana que la que solemos tener, no es tanto tiempo. No debemos, por tanto, asumir - cómoda e incautamente -, que el Ecuador no puede ser otra Colombia u otra Argentina o, más serio, aún otro Haití u otro Salvador.

Todo esto es para plantear que el problema de la construcción de un Estado nacional en forma - tarea por lo demás crónicamente inconclusa, pero en el actual momento agudamente apremiante-, debe remitirnos al problema central de la agencia política. El Ecuador no hallará un camino hacia la constitución de un sistema de convivencia cívica mínimamente aceptable sino es como resultado de la acción voluntaris-

ta de agentes capaces de conducir una lucha política realista y exitosa para crear las condiciones de la reforma. Por tanto, en la actual circunstancia, la superación del oscuro escenario que se ha delineado en párrafos anteriores debe situarse en los terrenos complementarios de los actores y de la estrategia. Consecuentemente y en conexión con lo anterior, el debate debe centrarse en responder a las preguntas de "que es lo que hay que hacer" y "como es posible y deseable hacerlo". La pregunta sobre el "como" se refiere a la táctica y estrategia política de este putativo agente colectivo llamado a impulsar consistentemente el proceso de reforma, y el interrogante respecto al "que" se refiere a las propuestas programáticas o, si se quiere, a las medidas y políticas que deberían ser impulsadas a fin de constituir un Estado de orden y derecho, orientado hacia la justicia y hacia las libertades y derechos humanos.

En suma: la salida de la trayectoria catastrófica, en que parece sumida la nación ecuatoriana, requiere plantearse urgentemente las preguntas propias de la praxis política desde una perspectiva abiertamente agencial y alejándose de cualquier concepción taumatúrgica de la historia; las soluciones no caerán sobre nuestras cabezas, cuando los tiempos se hayan cumplido: ellas deberán ser creación activa, volitivamente guiada y prácticamente desarrollada de agentes concretos, cuya conformación es la primera tarea práctica de cualquier programa de construcción político-estatal.

La pregunta central que debe guiar la lucha en contra de Hermes y Cronos,

termina siendo la siguiente: ¿cuál es el camino político que permitiría – a la brevedad y con los costos humanos y políticos más bajos posibles-, constituir una alternativa de liderazgo y un espacio de decisiones capaces de establecer un Estado de derecho republicano en forma?

A este respecto es necesario traer a colación el debate en torno a la Asamblea Constituyente y su condición de “mito movilizador” de quienes aspiran a cambios radicales en el actual sistema depredador.

La constituyente: un mito movilizador

En realidad, no existe ninguna necesidad estrictamente jurídica que exija una Asamblea Constituyente como mecanismo efectivo para realizar los cambios exigidos. Muchos de estos, ni siquiera son de orden o rango constitucional. Como se verá al final, buena parte de las reformas que parecen adecuadas a las necesidades de la transformación podrían hacerse mediante meras reformas legales de orden inferior. En otras palabras, son el tipo de reformas que podrán ser resueltas por el Congreso ordinario, en el marco de sus atribuciones normales.

Por otra parte, y también no sin razón, la experiencia señala que la mera aprobación de reformas legales ha probado ser claramente insuficiente para modificar la lógica práctica de la acción política de las elites en el Ecuador (e incluso las prácticas de la ciudadanía). Este razonamiento ha derivado en una especie de nihilismo culturalista que puede fácilmente tener un efecto paralizante. En efecto, si todo el problema de la

reforma se reduce a los valores, actitudes y hábitos subjetivos de los actores, entonces no habrá conjunto de reformas políticas que puedan redundar en modificaciones verdaderas a la actual situación. Por el contrario, todo cambio real solo podría sobrevenir de cambios culturales en lo hondo de la subjetividad de las personas.

El problema con este argumento “culturalista” tiene varias facetas. En primer lugar, parece difícil entender cómo y quién ha de realizar este cambio cultural. Si las disfunciones políticas y las prácticas viciadas se hallan enraizadas en el fuero interior y subjetivo de las personas parece difícil pensar que éstas puedan cambiar por sí solas. Si su “habitus” las lleva inevitablemente a conducirse de maneras incompatibles con el estado liberal de derecho, no se ve de dónde y a partir de qué recursos interiores ellas van a poder auto-transformar este habitus en otro compatible con una democracia en forma y con las prácticas correspondientes. Cuando se apuesta a una hipotética reeducación, ella no puede ser vista como reeducación realizada sobre sí mismo por sujetos que, de partida, al estar identificados con su manera presente de ser, no tendrán –presumiblemente-, ni el deseo, ni el interés, ni la necesidad de reconstruirse de otra manera como tales sujetos. Queda la posibilidad de que las personas sean reeducadas por terceros. Pero; entonces surge la pregunta: quiénes han de ser estos terceros: quién ha de ser el agente de esta reeducación? Ciertamente si la cultura política nociva está fuertemente arraigada en la mayor parte de los actores, parece dudoso que existan suficientes y suficientemente poderosos agentes

de reeducación. Es más, siendo estos minoritarios (agentes poseedores o portadores de otra cultura política alternativa), no parece probable que la mayoría se ponga bajo su vigilancia y control y acepte de buen grado ser "reeducada" por esta minoría "iluminada" pero ex-céntrica respecto a los hábitos prevalecientes. A menos que, ocultamente, se espere que la reeducación provenga de agentes externos y que debamos renunciar a nuestra soberanía, entregándonos a alguna especie de fuerza de ocupación pedagógica, la cual, ciertamente, solo puede significar una especie de "colonialismo didáctico", que trataría a la noción en su conjunto como población en "capitis diminutio".

Adicionalmente, sabemos a estas alturas que las ideas y las actitudes no cambian por efecto de una predica puramente dirigida a las facultades cognitivas. El aprendizaje moral y emocional se realiza en estratos más complejos y totalistas de la existencia y se apoya fundamentalmente en el "modelaje" de conductas por "ejemplo", y a través de prácticas y experiencias activas en la esfera de la cotidianidad. Por último, también sabemos que el cambio valórico con impacto conductual se vincula a la posibilidad de que las conductas deseadas se hallen ligadas a expectativas y a recompensas que hagan que la conducta "virtuosa" resulte en ventajas para el sujeto y en una retroalimentación positiva para éste. Nada se gana con inculcar "valores" que, en la práctica no reciben reforzamiento, retribución y confirmación en el contexto de la interacción social. De hecho, muchas personas "aprenden" valores y podrían recitar idóneamente los contenidos de

una ética ciudadana, que, sin embargo, no hallan ocasión de aplicar, no hallan viable hacerlo sin costos desmedidos, o rápidamente descubren que vivir de acuerdo a ellas implicaría cargar con dificultades realizativas excesivas. En estas condiciones se cae en el cinismo de aceptar que los valores aprendidos son "ideales en teoría", pero inútiles y nocivos "en la práctica". Incluso la mejor pedagogía de los valores y de la cultura cívica encalla cuando los escollos institucionales para su ejercicio son en exceso tupidos.

En contrapartida, sabemos que muchas veces el modelaje de los valores reviste un camino inverso: a partir de condiciones institucionales, de marcos pragmáticos y de sistemas de incentivos regularizados y estabilizados, las personas pueden a) modificar sus valores y reformularlos, y b) actualizar un reservorio de valores éticos implícitos, que se hallaban suprimidos o imposibilitados por la falta de ocasión o de incentivo para hacerlos operar. De esta forma, una estrategia posible de cambio político, puede devolvernos al ámbito de las reformas institucionales, entendidas éstas no como "reglas del juego abstractas", sino como estructuras de alicientes y de expectativas que pueden apalancar cambios conductuales más estables. Así, también podemos ver que es posible salir del aparente círculo vicioso en que nos encierra la lógica de esperar al "cambio cultural" para que pueda darse el cambio político-institucional. La educación política es ante todo una educación pragmática que se da en el marco de las prácticas y realizaciones institucionalmente enmarcadas.

De esta forma no es posible volver sobre el tema de la Constituyente. Se ha dicho que ella no es jurídicamente necesaria para hacer los cambios requeridos. Es más, muchos de éstos, y tal vez los más importantes, no son de rango Constitucional. Se ha dicho también que el sistema político solo podrá avanzar en el camino del perfeccionamiento de su funcionamiento, si se obtienen cambios culturales y de actitudes entre los actores políticos centrales del sistema. Respecto a lo segundo hemos sugerido que el cambio cultural es perfectamente compatible y requiere de cambios institucionales, siempre y cuando, claro, está éstos no se conciben como resultado de un puro mandato de la ley. Por el contrario, la legislación efectiva y la verdadera ingeniería institucional, consiste en cambiar las reglas del juego de manera que incidan en las condiciones prácticas en las que se desempeñan los sujetos, y de esta manera afectar la estructura de expectativas, incentivos y retroalimentaciones en las que las personas se mueven.

Pero, es preciso referirse a la primera de las objeciones. Y para ello es necesario ubicar el tema de la Constituyente en el terreno que le corresponde. La opción por la Asamblea no es jurídica ni se desprende de ninguna necesidad jurídica, sino que, al contrario, deriva de consideraciones políticas y de una necesidad política.

En efecto: el problema de las reformas, es que los partidos políticos dominantes y el Congreso Nacional, -en el cual se hallan atrincherados-, no están en condiciones de realizar reformas que solo tendrían como resultado exitoso, el lograr desplazar a estos mismos grupos

y crear las condiciones para abolir la doble soberanía de Hermes y de Cronos. Es simplemente implausible imaginar que los grupos de poder dominantes vayan a aprobar una legislación y unas instituciones que significarían la destrucción de su poder. Ahora bien, las reformas necesarias, tienen un importante componente destinado a cambiar radicalmente la forma de operar y la estructura de la representación política, y por cierto, ello pondría en peligro las instituciones del patrimonialismo clientelar y del corporativismo particularista que ejercen hegemonía casi abrumadora en los espacios de la política formal. Las elites dominantes no suelen autodescribirse a conciencia y a sabiendas.

Por lo tanto, si el proceso de reformas fuese a ser depositado en los brazos de este estamento político dominante solo se podría esperar que, o bien, las reformas fuesen detenidas, o bien, desvirtuadas de manera tal, que, incluso, fuesen utilizadas como coartada para fortalecer más aún la férula que el establecimiento político partidista ejerce sobre la gestión pública.

De hecho, la reforma se halla enredada en una especie de círculo vicioso. Para realizarla se necesita un actor político capaz y deseoso de realizarla, pero, para que surja, aparezca y tenga posibilidades de ascender esta nueva elite política de recambio, sinceramente interesada en alterar las reglas del juego; son precisamente necesarias estas reformas, que abrirían el campo y las posibilidades de este surgimiento.

El problema político central de los grupos y sectores que desean refundar el sistema político (y aunque la frase ha sido acusada de pomposa y excesiva,

no es nada menos lo que se precisa), es-triba en romper el mencionado círculo vicioso. La idea de la Asamblea ha tenido esa función: proporcionar un foco político de movilización, en torno a una posibilidad de crear un espacio de decisión y debate, que, a través de mecanismos de generación adecuados, permitan sacar de en medio, o al menos, redimensionar el rol de las mafias populistas y de los caciques personalistas o gremiales, que actualmente controlan el poder público y los mecanismos de la representación política.

La Asamblea, pues se presenta como la posibilidad de abrir una brecha por donde el proceso de reformas pueda ser arrebatado al control de la desprestigiada dirigencia establecida y por medio de la cual se pueda dar ocasión a la emergencia de una nueva elite política dirigente que renueve la política nacional y pueda intentar la fundación de un estado democrático republicano en forma.

Y de hecho, la Asamblea es importante solo en tanto pueda demostrarse que es un medio instrumentalmente idóneo para lograr ese desplazamiento del elemento "lumpen" que domina la política y las instituciones del Ecuador⁴. En realidad, su valor no puede ir más allá de esta justificación instrumental. Cualquier otro medio político escogido para ese efecto sería igualmente legítimo, pues, como se ha señalado, las restric-

ciones éticas a la acción política son diferentes en un Estado de Derecho, distinto a uno en el que palpablemente, ha dejado de serlo, y se ha convertido en el reino de la arbitrariedad y del fraude o la violencia como métodos "normales" de gobierno⁵. Si la convocatoria a la Asamblea fracasa (como parece más que probable), o si ella es "capturada" por los partidos establecidos, entonces la idea debe ser descartada y otra, premunida de análogos objetivos, deberá ser planteada. En todo caso, la tarea política fundamental del momento, es la construcción de un(os) actor(es) político(s) y de unos espacios de acción pre-institucionales que sean capaces de impulsar consecuentemente el ineludible proceso de limpieza del personal político y de reconstitución institucional. En definitiva, la Asamblea solo es importante por los objetivos políticos que se pueden realizar a través de ella, y no por su naturaleza jurídica-formal, o por su mítica posición en el imaginario "refundacional".

Más allá, pues de los avatares en torno al mecanismo de la reforma política, es preciso no perder de vista el objetivo de ésta. Las propuestas específicas de reformas deben distinguir entre los cambios políticos y de las reglas del juego para la generación del poder, y aquellas más estructurales que dicen relación con la arquitectura fundamental del propio Estado. Como ya se ha sugerido⁶, la reforma del Estado requiere

4 Fernando Bustamante, "La Política y la Picaresca: Reflexiones Sobre la Sociedad Patriótica"; en *Ecuador Debate*, Nº 61 Abril; Quito-Ecuador; 2004

5 Fernando Bustamante, «En Los Arrabales del Estado de Naturaleza»; en *Ecuador Debate*; Nº 64, Quito-Ecuador; Abril. 2005

6 Ibid.

desmontar el aparato patrimonialista-prebendal, desarmar la armazón corporativista, establecer claramente los límites de lo público y lo privado (momento republicano), asegurar la vigencia efectiva del Estado de Derecho y de las libertades y garantías de las cuales teóricamente son titulares individuos y comunidades, y, desarrollar la representación política más allá de los rudimentarios, y hasta paradójicos mecanismos actualmente en vigencia.

Para ello, y en función de ello, es que en el corto plazo se necesita una reforma política que permita dar poder a los actores capaces de impulsar consecuentemente la mencionada agenda. Y es para ello que es preciso introducir reformas en el sistema electoral, en el sis-

tema de partidos políticos, en las funciones reguladoras y jurisdiccionales del Estado y en la capacidad fiscalizadora de la propia sociedad civil. En ausencia de estas transformaciones en el Ecuador seguirá bajo la dictadura del dios de los ladrones y del infanticida dios del tiempo. Y bajo esta férula nada nos garantiza que el camino por el que hemos de transitar no nos lleve al frío Hades de la desintegración de la nación o, incluso, del propio tejido de la sociedad nacional. Y esta desintegración solo puede ir presidida por la explosión de la caja de Pandora de una violencia que nada nos autoriza a considerar imposible, muy a pesar de las décadas de relativa paz ciudadana que hemos vivido desde 1944.

La «huella ecológica» de la dolarización¹

Fander Falconí Benítez*

Este documento examina los efectos de la dolarización en la sostenibilidad actual y futura de la economía ecuatoriana, a través de una reflexión de los impactos físicos del comercio exterior. Se plantea que la dolarización ha conducido a un nuevo proceso de reprimarización de la economía y a una mayor concentración y escasa diversificación de las exportaciones.

Introducción

La inserción de los países del Sur en el mercado internacional se cristaliza mediante la explotación de productos primarios que usualmente experimentan un deterioro de los precios reales. Ecuador no escapa a esta realidad, y las cifras revelan que la dolarización ha provocado una nueva reprimarización de la economía y una mayor concentración de las exportaciones.

Uno de los problemas axiales de la dolarización es la productividad. Bajo

un tipo de cambio fijo en extremo, la productividad estancada o decreciente se compensa con un abuso de los ritmos de extracción de la naturaleza, reducción de costos salariales, o mediante la falta de internalización de los pasivos sociales y ambientales en los precios, lo cual es insostenible en el largo plazo.

El proceso de dolarización ha sido abordado desde un análisis comparativo con la experiencia argentina (Ver Iconos No. 19, 2004), por sus impactos sociales (Larrea, 2004), pero no desde el lado de las repercusiones e impactos

* Doctor en Economía Ecológica. Coordinador del Doctorado de Economía y de Investigación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, Ecuador, e-mail: ffalconi@flacso.org.ec¹

¹ Este documento no aplica la metodología de la huella ecológica o la apropiación del espacio ambiental propuesta por Wackernagel y Rees (1996), herramienta que mide en áreas de territorio el consumo y servicios de la naturaleza y la disposición de residuos. Se examina la “huella ecológica” de la dolarización a través de una discusión de los impactos físicos del comercio exterior.

ambientales, a lo que este estudio contribuye. La insuficiente reflexión no es de extrañar si se considera que la dolarización, fue asumida sin debate (Falconí y Oleas, 2004). Menos todavía se reflexiona sobre sus implicaciones en la trayectoria de desarrollo del país de mediano y largo plazo.

Este documento está estructurado en cuatro partes. Luego de la introducción, en la segunda sección se expone el concepto de riesgo moral ecológico. El planteamiento es que el requerimiento de financiamiento por parte del Estado, inflexible bajo la rigidez cambiaria, incentiva para que los agentes privados o públicos incurran en una mayor explotación de los recursos naturales, sin que se consideren los estándares sociales y ambientales vigentes. En la tercera sección, se examina la memoria ambiental o los impactos físicos del comercio exterior, asociados con la rigidez cambiaria, tanto desde el lado teórico como desde la experiencia del Ecuador. Por último, la cuarta sección presenta las conclusiones.

Riesgo moral ecológico y dolarización

El Ecuador es un país mega diverso en términos culturales y biológicos.² Se encuentra entre las 17 naciones que albergan entre el 60 y el 70% de la diversidad conocida del mundo, a pesar de abarcar menos del 0.2% de la super-

ficie del planeta. La posición latitudinal y los gradientes ecológicos relacionados con los diferentes ecosistemas podrían explicar la alta diversidad (Coloma y Ron, 2002).

El ecologista británico Norman Myers destaca la condición del Ecuador como el país con la más elevada biodiversidad por hectárea en Sudamérica. El alto porcentaje de biodiversidad global se deriva de la existencia de un limitado número de ecosistemas, denominados centros de alta diversidad biológica o puntos calientes, *hot spots*, que cubren un área pequeña de tierra, principalmente bosques tropicales³. Entre los centros de alta diversidad biológica se destacan dos: los Andes tropicales y el Chocó - Darien (Falconí, 2002a); este último ocupa el quinto puesto. Según Myers et al. (1999) los Andes tropicales son la eco-región con mayor diversidad de especies, pero al mismo tiempo es una de las regiones más amenazadas. Las Islas Galápagos constituyen uno de los dos *hot spots honoríficos* del mundo⁴.

El desarrollo histórico, económico y ambiental del país se caracteriza por hechos como la pérdida de la cobertura vegetal original debido a los cambios en el uso del suelo por deforestación y erosión; altas tasas de crecimiento poblacional; un menoscabo de la biodiversidad y las fuentes de agua; la explotación petrolera, ubicada en cerca de 3.5 mil

2 Al respecto se puede consultar el estudio de Falconí y Burneo (2005).

3 Myers et al. (1999) y otros tres biólogos (Russel Mittermeier, Patricio Robles y Cristina Goettsch) actualizaron la definición de *hot spots*, identificando 25 en todo el mundo, 7 de ellos en Latinoamérica.

4 Se los llama honoríficos por su pequeña superficie.

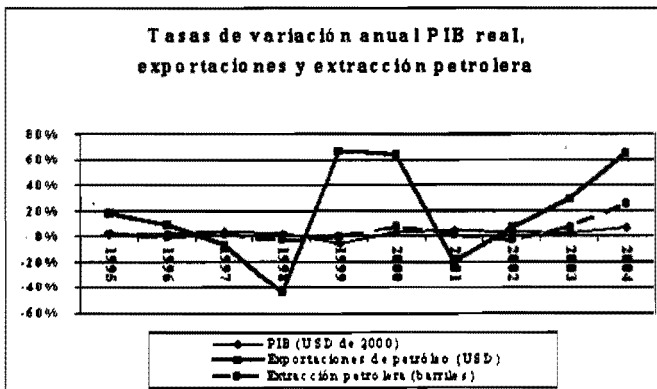
millones de barriles de 1970 al 2004, que ha provocado ingentes ingresos y una contraparte social y ambiental, como los derrames petroleros, que los conservacionistas estiman corresponden a al menos 24 millones de galones, el doble del accidente del Exxon Valdez.

En enero de 2000, luego de una severa crisis económica, el gobierno del demócrata popular Jamil Mahuad decidió dolarizar de forma unilateral, una medida desesperada, y severa si se la compara con crisis similares vividas por otros países. Este sistema fue adoptado debido a la profunda inestabilidad política provocada, entre otras razones; por la crisis bancaria que inició a finales de 1998 y que se materializó en un costoso salvataje bancario, en el cual se socializaron las pérdidas hacia los sectores más débiles y con menos poder de

mercado.

La dolarización difícilmente podría identificarse con los modelos de ajuste estructural inspirados en el Consenso de Washington (Falconí, Oleas, 2004). Para comprenderla, más que una evaluación de política económica, se requiere estudiarla desde la economía política. Pero ha cumplido varios de los objetivos propios de ajuste estructural. Luego de seis años de aplicación de este esquema, aún con una coyuntura externa favorable ligada a las exportaciones petroleras, lo cual ha conducido a un crecimiento económico de 6.6% en el 2004 (ver Gráfico 1), y con una cada vez más marcada estabilidad de precios internos, las expectativas de desarrollo sostenible⁵ no se han logrado. Basta observar las cifras de la tasa de desempleo de julio de 2005: 11.1%.

Gráfico No. 1



5 No se pretende ahondar en un debate muy rico en la literatura económica y ambiental acerca del concepto, para muchos ambiguo y confuso (Naredo, 1995), de desarrollo sostenible. Se trata de emplear el término en forma multidimensional, al menos en sus dimensiones económica, social, tecnológica, cultural y ambiental.

Bajo un sistema de dolarización, la igualdad en la productividad implícitamente fue impuesta entre la nación que circula la moneda, en este caso los Estados Unidos y la nación que adoptó la moneda. Sin embargo, este paralelismo entre los Estados Unidos y el Ecuador no es una posibilidad real; por tanto, el plan adolece de equilibrio en el mediano y largo plazo.

En forma temporal, este desequilibrio parecería resuelto por la intensificación en la producción de bienes y servicios en los que el Ecuador tiene naturales ventajas comparativas. Por ejemplo, esto requiere la extracción de mayores cantidades de petróleo, una más agresiva explotación de los remanentes de bosque primario como los del Parque Nacional Yasuní en la Amazonía, que ahora es objeto de una presión por parte de empresas petroleras transnacionales que pretenden continuar con actividades extractivas, lo cual atenta contra cualquier posibilidad de conservación in situ y coevolución de culturas que viven en las áreas protegidas.

En dolarización, la oferta monetaria es en gran medida endógena, depende del saldo de la balanza comercial y del flujo neto de divisas por el pago de inte-

reses, transferencias y deuda, de tal forma que se genera una mayor dependencia de los recursos de las organizaciones financieras internacionales. En este sentido, la dolarización constituye un estímulo a la depredación y agotamiento de los recursos naturales dado que esta explotación es una de las pocas posibilidades reales para mantener los flujos de capital necesarios para el funcionamiento de otros sectores de la economía. Este requerimiento también alienta la privatización de activos y de territorios con alta biodiversidad, aunque el estímulo para acelerar los ritmos de extracción y uso de los recursos naturales se ha relajado⁶ por elementos coyunturales exógenos como los que ahora se beneficia la economía ecuatoriana: depreciación del dólar frente al euro, ingreso de divisas por narcolavado, crecientes remesas de los emigrantes, alza en el precio internacional del principal producto de exportación.

Por esto, hay un riesgo moral ecológico potencial, ya que el requerimiento de divisas por parte del Estado incentiva para que los agentes privados o públicos incurran en un comportamiento que conlleva a una mayor explotación de los recursos naturales, sin que necesari-

6 Una de las conclusiones centrales de un trabajo realizado por Wunder (2000) es que el boom petrolero y el elevado endeudamiento externo (1974-1982) aceleraron la deforestación, en relación a los períodos pre y post petroleros, a diferencia de lo que haría suponer la hipótesis de la «enfermedad holandesa». El boom de las exportaciones de un producto debería disminuir la deforestación porque el país obtiene divisas sin necesitar de la tala de árboles o la expansión del uso del suelo para la producción de productos primarios agrícolas orientados hacia el mercado exterior. En el caso del Ecuador, a decir de Wunder (2000), el impacto de la «enfermedad holandesa» en la deforestación fue diferente a lo que sugiere la hipótesis, debido a la actividad petrolera, así como la creciente demanda de productos ganaderos.

riamente se consideren las normas o estándares ambientales y sociales vigentes. Incluso, éstas podrían deteriorarse. Estos agentes se sienten respaldados por parte del Estado para incurrir en una explotación de los recursos naturales, como la construcción del oleoducto de crudos pesados cuyo trayecto pasa por distintas zonas ambientales sensibles como la de Mindo- Nambillo, o en la Reserva Biológica Limoncocha y el Parque Nacional Yasuní, áreas protegidas que han sido intervenidas por las actividades petroleras (EcoCiencia, 2001).

En una esfera más amplia, la dolarización conduce a perder grados de libertad respecto a ciertas políticas económicas nacionales. Una pregunta aparece de inmediato ¿tiene un país viabilidad de desarrollo apoyado tan solo en políticas fiscales?⁷, pero quizá hay otra más pertinente ¿hay posibilidad de desarrollo sustentado en políticas fiscales que no guardan criterios de ecofiscalidad o consideraciones ambientales como el agotamiento del patrimonio natural?⁸

En muchos países latinoamericanos, las preocupaciones ambientales han empezado a ser incorporadas en el diseño de las políticas macroeconómi-

cas. En los últimos años, hay una tendencia al uso directo de instrumentos económicos de mercado para alcanzar objetivos ambientales. (CEPAL-PNUMA-SEMARNAP, 1998). Sin embargo, por ejemplo en el caso del manejo forestal en varios países como el Ecuador, esto ha sido insuficiente hasta el momento, por lo que se requieren nuevas alternativas de incentivos que fomenten el uso más adecuado de los recursos forestales (Burneo y Falconí, 2005).

La dolarización tiene dos peligros: la vulnerabilidad ante los flujos externos financieros y comerciales, y el desequilibrio de las finanzas públicas ligado al pago del servicio de la deuda externa, lo que provoca presión sobre la balanza de pagos. A esto se suman los problemas seculares e históricos del país, que constituyen una amenaza para el manejo democrático de la política económica independiente del gobierno, entre otros: pobreza, inequidad, el endeudamiento público, baja productividad, migración creciente de su fuerza de trabajo, inserción en el mercado internacional a través de un reducido grupo de productos primarios que muestran un consabido deterioro de los términos de

7 La dolarización significó la pérdida de la política monetaria y cambiaria. El Tratado de Libre Comercio (TLC) que están negociando Colombia, Ecuador y Perú puede provocar la merma de la política comercial, e implicaciones geopolíticas de largo aliento. Llama la atención el escaso debate e interés que se presta al TLC en el Congreso Nacional, y en general en el país.

8 Entre las políticas para alcanzar la sostenibilidad se ha propuesto la aplicación de un impuesto al agotamiento del patrimonio natural, el cual busca gravar el consumo del "capital" natural y debería ir acompañado de un sistema de tarifas ecológicas. El eco impuesto podría ser administrado como otro impuesto, pero requeriría acuerdos internacionales o al menos tarifas ecológicas nacionales para prevenir que algunos países saturen los mercados con productos fabricados con patrimonio natural no gravado (Falconí, 2002a).

intercambio, y que además se venden a precios subvalorados en términos sociales y ambientales (Falconí, 2004).

La memoria ambiental del comercio exterior

La discusión teórica

Existe un debate respecto a los fundamentos teóricos e impactos del comercio exterior. La visión económica convencional sostiene que en el libre comercio, los procesos de apertura, y los mayores flujos de inversión extranjera directa son beneficiosos para el medio ambiente. Otros estudios alertan sobre los problemas sociales y ambientales que ocasionan la apertura y liberalización.

Los procesos enlazados al comercio exterior generan un conjunto de flujos directos, indirectos y ocultos, que cada vez se interpretan de mejor manera. Afloran nuevos estudios que no solo examinan al comercio en valor monetario, sino también en sus aspectos físicos (Muradian y Martínez-Alier, 2001; Schutz et al., 2004). Aumenta la literatura sobre los impactos ambientales generados por las actividades de extracción y procesamiento ligadas al mercado internacional.

Los países ricos importan mucho más toneladas de materiales de las que exportan, lo que implica una entrada

netamente de materiales. Según un documento reciente de Giljum y Eisenmenger (2004) que enfoca la economía desde el punto de vista del metabolismo social –el flujo entrópico de materia y energía por el cual la economía depende del ambiente, tal como lo caracterizaba el insigne economista rumano Nicholas Georgescu-Roegen (1979)– las exportaciones de la Unión Europea en toneladas son 4 veces menores que sus importaciones. En cambio, América Latina exporta 6 veces más toneladas que importa. Esto abona la imagen de que la *desmaterialización* (la utilización de un menor flujo de materiales y energía por unidad de producto) de las economías del Norte se está produciendo por una reubicación de la producción intensiva de recursos naturales de los países del Norte hacia el Sur⁹. Esto se complementa con un estudio del Wuppertal Institute de Alemania que provee evidencia de que la Unión Europea está moviendo los límites ambientales hacia otras regiones, incluyendo los países en desarrollo (Schutz et al., 2004).

Mientras los países del Norte se benefician de la explotación de los recursos sin enfrentar las secuelas físicas, los países del Sur se especializan en procesos productivos más costosos y degradantes. El superávit comercial en términos físicos de los países del Sur apoya el principio del Intercambio Ecológicamente Desigual: se exportan productos

9 La *desmaterialización* se vincula con el principio de que el crecimiento económico, calculado por uno de sus indicadores estándar, el producto interno bruto (PIB) por habitante provoca una menor presión ambiental o uso de los recursos naturales en el tiempo (para una discusión más exhaustiva ver Falconí, 2002b).

sin incluir en los precios los daños ambientales o sociales producidos local o globalmente (Martínez Alier, 2001). De

la misma manera, se regalan las funciones y servicios ambientales que proveen los ecosistemas. (Ver Recuadro 1)

Recuadro 1

El debate sobre los bienes y servicios ambientales

Los diversos ecosistemas naturales, como páramos, bosques, etc., proporcionan una variedad de bienes y servicios ambientales y ecológicos. Los bienes de los ecosistemas, como comida y servicios, como asimilación de desechos, representan los beneficios a las poblaciones humanas derivadas directa o indirectamente de las funciones de los ecosistemas. Salvo el mercado de carbono, que se encuentra aún en una etapa embrionaria, no se contabilizan en los precios de exportación estos beneficios que el Sur provee al Norte, debido a la ausencia de mercado para los bienes y servicios ambientales.

El mercado, como una construcción e institución social que intenta asignar eficientemente los recursos, para los distintos bienes y servicios ambientales es casi inexistente, o se carece de los supuestos indispensables para su funcionamiento, tales como muchos oferentes y demandantes, los precios emiten señales correctas, ausencia de monopolios y de externalidades, información perfecta, etc.; supuestos irreales que han recibido críticas.

Ahora bien, la valoración no es solo monetaria, esto es un error. El ambiente es un sitio de conflicto entre valores en disputa e intereses de distintos grupos. Existe una pluralidad de valores e incluso en ciertos casos inconmensurabilidad. Esta es la esencia de la sostenibilidad: un concepto multidimensional y diversidad de valores.

El Intercambio Ecológicamente Desigual amplía la concepción de que el capitalismo en el Sur tenía una posición específica en el "sistema global", en el que predominaban términos de intercambio adversos para las materias primas, una estructura social y distribución del ingreso características, lo que llevó a plantear la tesis centro-periferia, a criticar las falencias de la teoría neoclásica, a proponer una alternativa de trans-

formación económica inscrita en su propuesta ética, tal como lo explicitó Raúl Prebisch (1987).

Esto contrasta con la teoría del comercio internacional, sustentada en los principios de las ventajas comparativas ricardianas, a partir de los cuales se montan las diversas variantes teóricas. En esencia, la teoría convencional sostiene que los países que intervienen en el intercambio internacional resultan

beneficiados debido a la especialización comercial.

En este sentido, según Frankel (2003), el comercio internacional y la globalización resultan favorables al medio ambiente. El autor sostiene que el incremento del ingreso provoca una expansión en la demanda de calidad ambiental, aumenta el poder del consumidor, establece reglas multilaterales. Indica, además, que hay evidencia empírica de mejora ambiental (por ejemplo, las concentraciones de SO_2 -dióxido de azufre- muestran una trayectoria similar al estilo de la curva en forma de U ambiental de Kuznets, es decir a medida que se incrementa el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se observa un aumento, se llega a un clímax, y por último se registra una caída).

Por cierto, el problema del deterioro de los términos intercambio no ha variado en forma sustancial desde los primeros escritos de Prebisch en los albores de los años cincuenta del siglo pasado. Hay evidencia de que los términos de intercambio mundiales han mejorado desde 1980 para el caso de los bienes procesados, pero han empeorado para las materias primas, con la excepción del petróleo, y bienes semi manufacturados, por ejemplo hierro y acero (Schutz et al., 2004).

Los procesos productivos ligados a la exportación experimentan una *mochila ecológica* elevada, como la movilización de tierras y de materia vegetal (Naredo, 1998). Estos comportamientos se suman a otros que plantean un intercambio desigual en las cantidades de energía incorporada (*embodied energy, en inglés*) en los bienes y servicios. Ma-

chado (et al. 2001), al aplicar técnicas input-output, demuestra que la economía brasileña no solo es una exportadora neta de energía incorporada (153 PJ -Pentajoules-) y carbón incorporado (3.6 MtC) en los bienes no energéticos intercambiados en el mercado internacional por el país en 1995, sino que cada dólar ganado con las exportaciones incorpora 40% más energía y 56% más carbón que cada dólar gastado en importaciones. Esto significa que Brasil es un exportador neto de energía y carbón incorporados en los bienes no energéticos comercializados en 1995, sino que también que sus exportaciones de bienes no energéticos son, en promedio, más intensivas en energía y carbón que sus importaciones.

Como anota Naredo (1998), la idea de integrar los flujos físicos con los flujos económicos no es nueva; y que la discrepancia entre el crecimiento de las magnitudes económicas "reales" y las magnitudes financieras, llevó ya a Frederick Soddy a argumentar, a principios de siglo, que con ese razonamiento se confunde la vara de medir la riqueza (el dinero como pasivo financiero) con la riqueza material. En otras palabras, se confunde la expansión de la deuda con el crecimiento de la riqueza.

Una reflexión sobre el caso ecuatoriano

Dada la influencia de los bienes primarios en las exportaciones ecuatorianas, su crecimiento físico aumenta la presión sobre los recursos naturales, punto crítico en el caso del petróleo, ya que la explotación de nuevos yacimien-

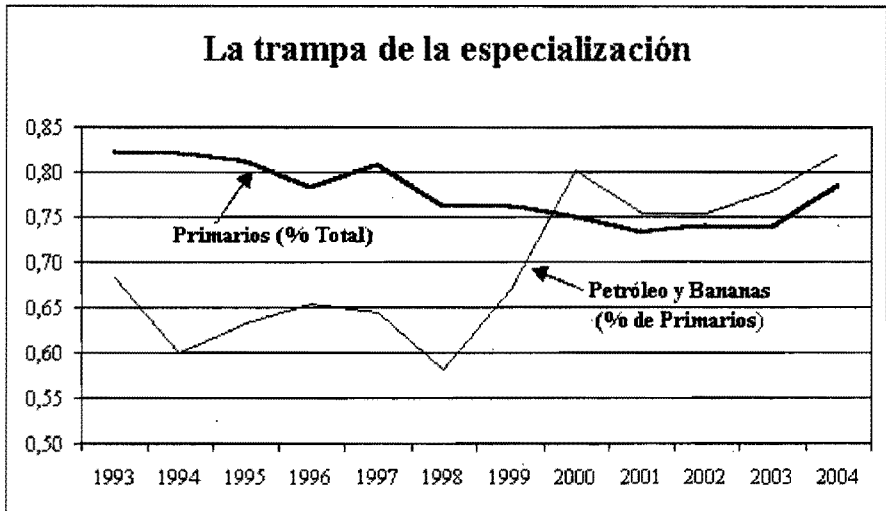
tos se ubica en áreas con predominio de bosques primarios en la Amazonía, con un alto valor por su endemismo, biodiversidad y riqueza cultural.

a) Reprimarización

Los productos primarios, como los recursos naturales renovables y no renovables como petróleo, banano, plátano, café, cacao, abacá, camarón, madera,

atún, pescado, flores naturales, han reducido su participación en las ventas externas totales desde los años noventa. Sin embargo, el país aún se especializa en estos productos, que representaron el 79% del total de las exportaciones monetarias en el 2004, según cifras del Banco Central. El gráfico 2 muestra una clara reprimarización de la economía en el año 2004.

Gráfico No. 2



Esto quiere decir que, además de los flujos externos vía deuda o inversión extranjera (ver recuadro 2), el requerimiento de divisas necesario para el funcionamiento de un esquema de dolarización,

agudiza la dependencia de la extracción y producción de bienes primarios, ésto es lo que se denomina una trampa de la especialización. Ver recuadro 3.

Recuadro 2 La mulefilla de la IED

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) **en los países del Norte y en América Latina y el Caribe han experimentado una caída en los últimos cuatro años, mientras que crecieron de manera sostenida en China, a pesar de la crisis mundial.** Si bien en los años noventa (CEPAL, 2004), los flujos de IED registraron un aumento, sobre todo en la segunda parte del decenio: se incrementaron de un promedio anual de USD 254.300 millones entre 1991 y 1996 a casi USD 1,4 billones en el 2000; no obstante, en el 2001 mostraron una caída que continuó en el 2002, pero que se estabilizó en el 2003. En el 2003 se detuvo el declive en el ámbito mundial de la IED, sin embargo en ALC continuó su desplome. Mientras las entradas netas monetarias de IED muestran un descenso, las salidas netas de renta de la IED ascienden, **acercándose a las entradas netas de capital.**

Si en algún momento las remesas de la inversión extranjera directa sobrepasan a la entrada de capital sería un desastre para la Región porque, además de su tradicional inserción en el comercio internacional mediante la exportación de productos primarios, se convertiría en proveedora de capital al Norte. Esto no es improbable si América Latina no es exitosa en competir por capital con Asia durante los próximos años.

En el caso ecuatoriano, la IED ha estado dirigida hacia el sector petrolero, el cual genera un cúmulo de externalidades sociales y ambientales negativas (Falconí y Larrea, 2004). Dado que el sector petrolero es capital intensivo, sus encadenamientos productivos son escasos, al igual que su aportación al empleo.

Recuadro 3

La trampa de la especialización: Venta de productos primarios a precios subvaluados

La venta externa de productos intensivos en medio ambiente, cuyos precios reales caen en el mercado internacional, se conoce como la trampa de la especialización

La revisión de los acontecimientos pasados muestra que hay un deterioro de los precios reales de las mercancías que el Sur vende al Norte, mientras las exportaciones en volumen aumentan en volumen. Si se parte del sistema económico como un subsistema abierto a la entrada de energía solar y que genera calor residual y entropía, se puede asumir que un aumento de las exportaciones en volumen tiene un impacto sobre la base material en que se desenvuelve la economía. Esto también conduce a afirmar que el crecimiento económico del Norte se explica en buena parte por el deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de productos primarios y por el aumento del consumo de recursos especialmente no renovables, y no a las supuestas bondades del libre comercio que, en forma mecánica: apertura comercial y de capitales implica mayor crecimiento económico y desmaterialización de la economía, promulga la teoría convencional del comercio internacional con raíces neoclásicas.

Los efectos ambientales del comercio exterior se visualizan de mejor manera cuando se integran los flujos físicos con los monetarios, para lo cual conviene revisar textos como *La economía en evolución* de José Naredo publicado en 1987 y luego reeditado en 1996. Un posterior trabajo de este autor (1998) destaca que la extracción de rocas y minerales de la tierra alcanza un tonelaje que triplica la de los productos de la fotosíntesis, lo cual caracteriza a la civilización actual de corte extractiva. Además hay un agravante: "los materiales extraídos se utilizan primero y se suelen devolver al medio como residuos, sin preocuparse de hacerlos retornar a su condición originaria de recursos, con consecuencias negativas para la biósfera".

b) Evolución física de las exportaciones

El crecimiento de las exportaciones de determinados productos primarios especialmente petroleras tiene las siguientes implicaciones:

- Hay presión para aumentar las tasas de extracción de recursos reno-

vables y no renovables. Esto reduce el patrimonio natural de las futuras generaciones si no hay una reinversión sostenible en los recursos naturales.

Los productos son vendidos a precios que no incorporan las externalidades negativas originadas en su producción. Claros ejemplos son

las exportaciones de camarón que han provocado la destrucción de un ecosistema único, el manglar; las ventas externas de maderas tropicales, una de las principales causas de deforestación en los noventa; las exportaciones de banano y flores cortadas que por el uso de agroquímicos causan problemas de salud en los trabajadores vinculados a su producción.

Queda clara en la "memoria ambiental", lo que el modelo orientado a las exportaciones ha dejado.

El crecimiento de la superficie de tierras de uso agrícola no se ha detenido desde los años sesenta. Datos de la FAO (2004), indican que en el año 2001, el área agrícola (tierra arable, cultivos permanentes y pastos) representa el 30% del total del territorio ecuatoriano, mientras que en 1961 este porcentaje llegó al 17%. La situación es complicada en términos ambientales, debido a que las áreas cultivadas cubren casi la

totalidad de las tierras con aptitud productiva desde mediados de los años 80. En consecuencia la expansión de la frontera agrícola se realiza hacia los páramos o los bosques tropicales de la Amazonia y la provincia de Esmeraldas en la Costa (Falconí, Larrea, 2004).

Al examinar la presencia cambios estructurales en el comportamiento de las exportaciones por la dolarización¹⁰, se aprecia una modificación significativa en la tasa de crecimiento anual de ciertas exportaciones no petroleras en volumen, tales como banano (tendencia negativa), camarón (tendencia positiva). Entre tanto, no se detecta un cambio estructural significativo en las exportaciones petroleras¹¹. La prueba de cambio estructural se realizó con las exportaciones petroleras y las no petroleras en términos físicos, y para ello se subdividió la serie de datos físicos (1990-2004) en dos períodos: pre dolarización (1990-1999) y dolarización (2000-2004). La Tabla 1 resume los resultados econométricos alcanzados.

Tabla 1: Test de Chow

Producto	Test de Chow Test F	Cambio estructural	Tendencia
Petróleo crudo	2,32	No	
Banano y plátano	5,6	Si	-
Camarón	47,1	Si	+
Madera	3,76	No	
Atún y pescado (*)	0,92	No	
Flores naturales	11,1	Si	-

* Se dispone de datos hasta el año 2003.

F* = 3,68. Si es mayor a ese valor se rechaza la hipótesis nula (no existió cambio estructural).

- 10 Se realizó un test econométrico de Chow con el objeto de detectar un cambio estructural.
 11 La extracción petrolera pasó de 104,4 millones de barriles en 1990 a 192,3 millones de barriles en promedio en el año 2004. Las empresas petroleras privadas participaron con el 6% de la extracción total en 1993, y para el año 2004 aumentaron al 63%.

c) Diversificación y concentración

El sector externo se ha vuelto más vulnerable con la dolarización, y no existen visos de una diversificación. Como se sabe, la dolarización impone retos al comercio exterior dado que, como lo reconocen los distintos enfoques teóricos, una economía con tipo de cambio fijo es más vulnerable a los efectos externos sobre las exportaciones que una economía con tipo de cambio flotante (Burbano, 2004).

La tasa real de cambio indica si un país experimenta períodos de depreciación o apreciación de su moneda. Estos cambios en el valor de la moneda crean un aumento o disminución de la competitividad en relación con sus socios comerciales, dado que expresa la relación entre los precios internacionales y nacionales, o la relación entre los precios de los transables y los no transables¹². Durante principios de 1990, el Ecuador mantuvo niveles de competitividad basados en la depreciación real de su moneda comparada con la de sus socios comerciales. En 1997 y en parte de 1998, la competitividad del Ecuador disminuyó por una apreciación real de la moneda local. Esta tendencia se invirtió cuando la moneda local empezó una depreciación acelerada entre 1998 y en 1999. A inicios del 2000 esta depreciación había alcanzado su nivel más alto acompañada de la depreciación de la moneda nominal más grande de la historia (25,000 sucres por dólar), aunque

sin ningún sustento técnico. En esta situación el gobierno inició unilateralmente el proceso de dolarizar la economía. Desde el inicio de la dolarización, el tipo de cambio real se ha apreciado en términos reales, lo que significa un menoscabo de la competitividad del país. Dado que la dolarización priva al sector exportador de obtener una falsa competitividad en el corto plazo, vía devaluaciones de la moneda nacional —la *competitividad genuina*, —entendida como la capacidad de competir y comercializar sin deteriorar las condiciones sociales o provocar un menoscabo del patrimonio natural— de la economía, se convierte en una de las piedras angulares para sostener el proceso vigente.

Para analizar el grado de diversificación o de concentración de las ventas externas, se ha calculado el porcentaje de exportación de cada producto respecto al total y el porcentaje acumulado conforme se van incluyendo de uno en uno los productos, para un grupo de 19 productos principales.

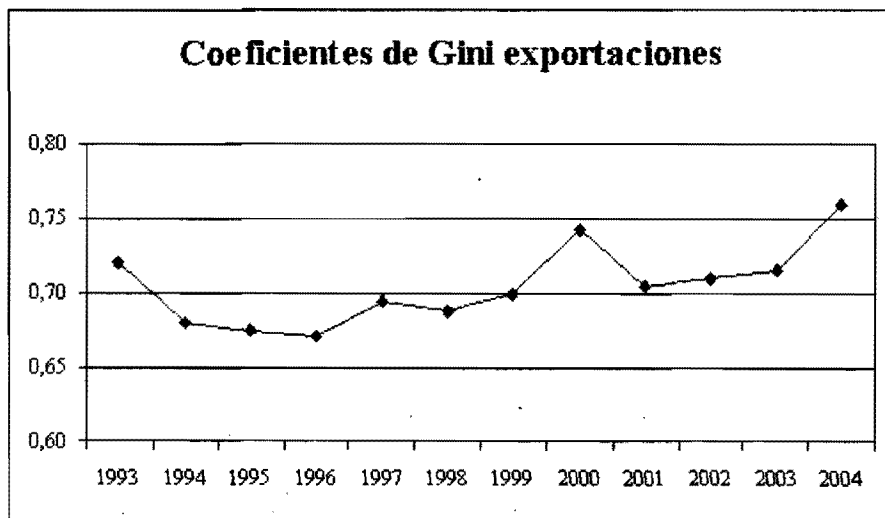
Al dividir el período 1993-2004 en dos etapas: “sucretización” 1993-1999, y “dolarización” 2000-2004, los resultados indican que la economía se ha vuelto más vulnerable en esta última etapa. En sucretización, las exportaciones de petróleo y banano fueron el 50,7% del total, en tanto que en dolarización subieron al 58,7%, de acuerdo a datos del BCE (2005) con el propósito de examinar la dinámica de la concen-

12 Para una explicación detallada del por qué el deterioro gradual del tipo de cambio real en años recientes se puede consultar el Análisis de Coyuntura Económica (ILDIS, 2005).

tración de las exportaciones en valor, a través del coeficiente de Gini¹³ para cada año entre 1993 y 2004, éste muestra un comportamiento ascendente en el período de análisis: 0,71 en 1993 y 0,76 en el 2004. Los coeficientes de Gini indican que la concentración de las

exportaciones en valor ha aumentado en las dos etapas de estudio: en sucretización (1993-1999) el promedio es de 0,69, en tanto que en dolarización (2000-2004) el promedio alcanza el 0,73. Ver gráfico 3.

Gráfico No. 3



13 El Coeficiente de Gini se mide entre 0 y 1; 0 significa equidad y 1 equivale a concentración máxima. Se expresa de la siguiente manera:

$$\text{Sum} = 0.5 - (0.5 + \sum X_i)/n$$

$$\text{Coeficiente de Gini} = \text{Sum} / 0.5$$

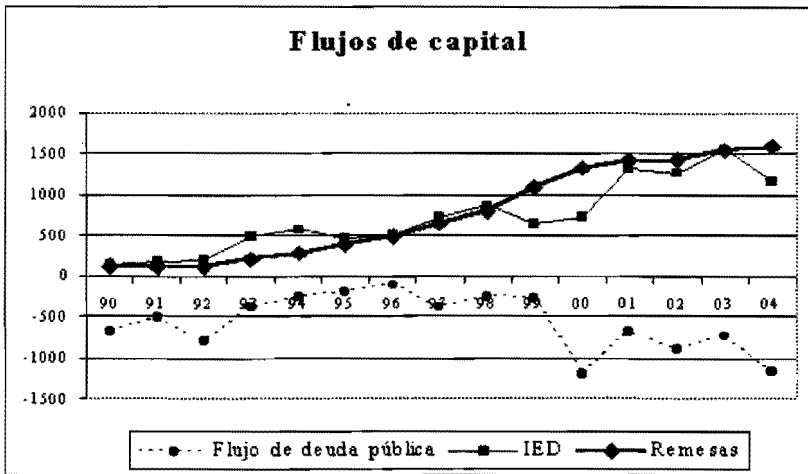
Para su cálculo se consideraron diecinueve productos: petróleo crudo, banano y plátanos, café, camarón, cacao, abacá, madera, atún, pescado, flores naturales, derivados de petróleo, café elaborado, elaborados de cacao, harina de pescado, otros elaborados productos del mar, químicos y fármacos, manufacturas de metales, sombreros, manufacturas de textiles.

d) Las condicionalidades económicas y ambientales y el endeudamiento externo

Los flujos netos de la deuda pública, esto es desembolsos menos amorti-

zaciones e intereses efectivos, fueron negativos durante los años noventa y luego de cinco años de aplicación de la dolarización mantienen la misma trayectoria. Ver Gráfico 4.

Gráfico No. 4



Este escenario ha sido el resultado de continuos préstamos públicos, agravados por las duras condiciones financieras impuestas por los acreedores internacionales, en cuanto a las tasas de interés y a los plazos para la liquidación del capital.

Los pagos de la deuda requieren de una nación deudora que genere excedentes, por lo que la producción debe ser mayor que el consumo, de manera que se pueda contar con excedentes para pagar la deuda. Los excedentes pueden ser obtenidos de dos maneras:

1. Por razón del aumento en la productividad de la economía, esto es ma-

yor producción por horas trabajadas o la productividad del trabajo, la productividad del capital, y por ende la productividad total.

2. A través del empobrecimiento social y la destrucción del ambiente. Esto significa salarios bajos para los trabajadores y un aumento en las tasas de extracción de los recursos naturales. El pago de la deuda implica la exportación no solo de pagos monetarios sino también pagos físicos (Schatan, 1998; Falconí, 2001)

La primera posibilidad requiere un "crecimiento sostenible", aunque el crecimiento involucra la expansión del sis-

tema y por ende una carga entrópica, para que el incremento sea mayor o por lo menos igual a la tasa real de interés. De otra manera, el país enfrenta la descapitalización. Si la tasa de interés es mayor que la tasa de crecimiento económico, entonces una economía tiene que obtener recursos para pagar la deuda adquiriendo una nueva deuda, un proceso que genera un círculo vicioso de endeudamiento.

En el segundo caso, la obligación de servicio de la deuda externa a través de un aumento de la explotación de los recursos naturales lleva a un impacto ambiental y en algunos casos a la pérdida irreversible del patrimonio natural.

Conclusiones

En forma mecánica, se argumenta que la apertura y liberalización comercial y de capitales conduce al crecimiento económico y por ende a una mejora del bienestar. En el Ecuador, al igual que muchos países capitalistas empobrecidos del Sur, la ampliación de las fronteras económicas se ha realizado a costa de un grave deterioro ambiental.

Un elemento sustancial de este análisis es que hay un riesgo moral ecológico potencial bajo un esquema de dolarización, ya que el requerimiento de divisas por parte del Estado incentiva para que los agentes privados o públicos incurran en un comportamiento extractivo no sostenible.

La dolarización ha coadyuvado una nueva reprimarización de la economía, demostrable por el crecimiento en la participación de los productos primarios en las exportaciones totales, lo que

conlleva efectos ambientales. Los resultados econométricos muestran un cambio de estructura en la evolución de la tasa de crecimiento anual de ciertas exportaciones debido a la dolarización, como el camarón por ejemplo. Aquí se abre un interesante espacio de reflexión sobre los costos, incluidos los ambientales.

En cambio, el estudio realizado si demuestra una clara concentración y poca diversificación de las ventas externas por efectos de la dolarización. La concentración de las exportaciones generalmente está asociada con una ampliación de monocultivos y productos intensivos en medio ambiente como petróleo, flores y camarón. La dolarización impregna una «huella ecológica» debido a la reprimarización y concentración de la venta de productos primarios.

Como se ha puesto de manifiesto, las metodologías de evaluación del comercio exterior, en términos físicos, permiten medir el impacto de los procesos productivos. En los últimos años, han aparecido investigaciones, como las conducidas por instituciones como el Wuppertal Institute, en Alemania, o el Grupo de Viena, en Austria, que plantean la necesidad de incorporar contabilidades físicas del comercio exterior; y estas metodologías son útiles para comprender la articulación entre economía y medio ambiente.

Bibliografía

- BCE, Banco Central del Ecuador
2005 **Información estadística mensual**. Dirección General de Estudios. Varios números. Quito.

- Burbano, Rafael
2004 **"Análisis multicriterio de la dolarización ecuatoriana"**. Quito, FLACSO, sin publicar.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina)-PNUMA-SEMARNAP
1998 **"Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y El Caribe"**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México.
- CEPAL
2004 **"La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2003"**, Santiago de Chile.
- Luis Coloma, Luis y Santiago Ron
2002 **Ecuador Megadiverso**, Abya Yala, Quito
- Frankel, J.
2003 **"The environment and globalization"**. National Bureau of Economic Research. NBER Working paper series.
- Ecociencia
2001 **"Biodiversidad, un recorrido por la megadiversidad del Ecuador"**, CD - ROM. Quito.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
2005 Faostat. Disponible en www.fao.org
- Falconí, Fander
2001 **"La pesada carga de la deuda externa"**. En otras caras de la deuda. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- 2002a **Economía y desarrollo sostenible: Matrimonio feliz o divorcio anunciado**. FLACSO, Quito.
- 2002b **"La desmaterialización de la economía"**. *Ecuador Debate* No. 55: 121-133. Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.
- 2004 **"Presentación al dossier de dolarización"**. ÍCONOS No. 19. FLACSO, Quito.
- Falconí, Fander y Larrea Carlos
2004 **"Impactos ambientales de las políticas de liberalización: el caso de Ecuador"**. En: Falconí, Fander, Muradian, Roldan y Hercowitz, Marcelo, eds., *Globalización y desarrollo en América Latina*, Quito.
- Falconí, Fander y, Julio Oleas, Julio
2004 **Antología economía ecuatoriana**. FLACSO, Quito.
- Falconí, Fander y Diego Burneo
2005 **"Evaluación de la política de manejo forestal en el Ecuador: propuesta de incentivos económicos"** en: Barrantes, Roxana, ed., *La política forestal en la Amazonía andina*. Estudios de casos: Bolivia, Ecuador y Perú. Serie Diagnóstico y Propuesta N° 16. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios - CEBEM, GLOBAL Consultores en Desarrollo Sostenible, Fundación GEA, Instituto de Estudios Peruanos - IEP, Universidad del Pacífico
- Georgescu-Roegen, Nicholas
1977 **"¿Qué puede enseñar a los economistas la termodinámica y la biología?"**. Original publicado en *Atlantic Economic Journal*, V, Marzo 1977: 13-21. En Federico Aguilera Klink y Vicent Alcántara, comp., 1994, *De la economía ambiental a la economía ecológica*. ICARIA Editorial. Barcelona.
- Giljum, Stefan; Eisenmenger, Nina
2004 **"North-South Trade and the Distribution on Environmental Goods and Burdens: A Biophysical Perspective"**. *Journal of Environment and Development*, Vol. 13, No. 1: 73-100.
- Larrea, Carlos
2004 **Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador**. Editorial Abya Yala, Quito.
- Martínez-Alier, Joan
2001 **"Deuda ecológica vs. Deuda externa: una perspectiva latinoamericana"**. En *Las otras caras de la deuda*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Machado, Giovanni, Schaeffer, Roberto y Worrell, Ernst
2001 **"Energy and carbon embodied in the international trade of Brazil: an input-output approach"**, *Ecological Economics* 39: 409-424.
- Millennium Ecosystem Assessment
2003 **Ecosystems and Human Well-being**. A framework for assessment. Island Press.
- Muradian, Roldan; Martínez-Alier, Joan
2001 **"Trade and environment: from a Southern perspective"**. *Ecological Economics* 36: 281-297.

Myers, Norman et al.

- 1999 **"Biodiversidad amenazada. Las ecoregiones terrestres prioritarias del mundo"**. Conservation International y Agrupación Sierra Madre, México.

Naredo, José Manuel

- 1995 **"Sobre el origen, el uso y el significado del término sostenible"**, en *Documentación social* No. 102.

- 1998 **"Cuantificando el capital natural. Más allá del valor económico"**. *Ecología Política*, 16.

Prebisch, Raúl

- 1987 **Capitalismo periférico, crisis y transformación**, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Schatan, Jacobo

- 1998 **El saqueo de América Latina**. Colección sin Norte, Serie Punto de Fuga. Edición Arcis-LOM, Santiago de Chile.

Schutz, Helmut, Moll, Stephan, Bringezu, Stefan

- 2004 **"Globalization and the Shifting of Environmental Burden. Material Trade Flows of the European Union"**. Wuppertal Institute, Alemania.

Wackernagel, Mathis; Rees, William

- 1996 **Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth**. New Society Publishers. Gabriola Island, British Columbia.

Wunder, Sven

- 200 **The Economics of Deforestation: The Example of Ecuador**, MacMillan Press, Londres.

Conflictividad socio-política Julio-Octubre 2005

Los efectos de la crisis gubernativa de abril se han hecho sentir en el presente cuatrimestre analizado. A la recurrente pugna de poderes, el vacío democrático formal originado por la ausencia de una Corte Suprema de Justicia que brinda sustento al sistema de administración de justicia y las negociaciones sobre la reforma política entre el ejecutivo y la sociedad civil, hay que sumar el marcado proceso de des-institucionalización que sufre el estado ecuatoriano para afirmar que el país se encuentra en un peligroso escenario de vulnerabilidad política y económica.

El cuatrimestre pasado evidencia incrementos constantes de la conflictividad socio-política desde el mes de agosto del presente año, notándose un repunte considerable a partir de septiembre que pasa del 23.53% al 31.93% en octubre. Las movilizaciones callejeras de los distintos actores políticos, principalmente los de-

nominados "forajidos" en la capital, imprimieron a estos meses una imagen de inestabilidad por la serie de protestas dirigidas tanto al ejecutivo como al legislativo para que se convoque a consulta popular y decidir sobre la reforma política que constituye hasta el día de hoy una demanda no cumplida por el actual mandatario.

Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Julio/2005	27	22,69%
Agosto/2005	26	21,85%
Septiembre/05	28	23,53%
Octubre/05	38	31,93%
TOTAL	119	100,00%

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

En cuanto al género del conflicto podemos observar el elevado porcentaje del cívico regional que llegó casi a la

mitad de esta categoría con el 44.54%. Las demandas insatisfechas de las provincias, las promesas incumplidas con

Municipios y juntas parroquiales que esperaban la entrega de recursos para la gestión local representaron un causal de convocatoria para argumentar los paros y bloqueos. El sector laboral público es el segundo género en importancia con el 19.33% de la conflictividad. Aquí toma relevancia la acción de los gremios sindicales de la salud y

educación que desde hace años mantienen una constante reivindicación salarial. De igual manera el género laboral privado aumentó su nivel de participación en la conflictividad con el 12.61% al no tener respuesta de las autoridades de trabajo sobre las peticiones formuladas en varias áreas de la economía nacional.

Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	6	5,04%
CIVICO REGIONAL	53	44,54%
INDIGENA	5	4,20%
LABORAL PRIVADO	15	12,61%
LABORAL PUBLICO	23	19,33%
POLITICO LEGISLATIVO	1	0,84%
POLITICO PARTIDISTA	3	2,52%
PUGNA DE PODERES	3	2,52%
URBANO BARRIAL	10	8,40%
TOTAL	119	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP.

En relación al sujeto del conflicto y en correspondencia con lo afirmado anteriormente se ratifica el lugar central de los grupos locales en la conflictividad socio-política. El 20.17% demuestra la activación de estos sectores poblacionales así como el 25.21% que concentran los trabajadores a nivel provincial y nacional. Este tipo de sujetos siguen apareciendo como los principales actores que interpelan al Estado ecuatoriano en su debilidad institucional y nos da cuenta de una tendencia establecida hace varios años en términos de desatención y falta de certidumbre en las políticas públicas. Es necesario mencionar la baja

activación conflictiva de los indígenas en este cuatrimestre a diferencia de coyunturas anteriores donde aparecían como uno de los principales sujetos del conflicto socio-político. Al parecer, la crisis organizativa por la que atraviesan en estos momentos y el costo político asociado a su participación corporativa en los recientes gobiernos, han causado un desgaste en la convocatoria social dentro de la sociedad ecuatoriana, pero sin que ese vacío haya sido llenado por otro movimiento ciudadano en contextos de desafección partidaria y pérdida de legitimidad de varias entidades de representación política e institucional.

Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINOS	6	5,04%
ESTUDIANTES	10	8,40%
FUERZAS ARMADAS	1	0,84%
GREMIOS	9	7,56%
GRUPOS HETEROGENEOS	16	13,45%
GRUPOS LOCALES	24	20,17%
INDIGENAS	5	4,20%
ORGANIZACIONES BARRIALES	10	8,40%
PARTIDOS POLITICOS	7	5,88%
SINDICATOS	1	0,84%
TRABAJADORES	30	25,21%
TOTAL	119	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

En el plano regional la costa aparece como la zona más conflictiva al detentar el 53.78% de las cifras nacionales. Si en los párrafos anteriores sostenemos que la baja activación de las agrupaciones indígenas, principalmente localizadas en la sierra, constituyen un factor que influye en el cambio de sujeto; la costa y sus distintas organizaciones que incluyen a movimientos locales y provinciales, nos brindan una

imagen distinta a períodos anteriores. En efecto, las demandas poblacionales costeñas y amazónicas -15.13%- podrían ser explicadas por los núcleos clientelares que estaban articulados a las lógicas populistas y prebendarias que estableció el gobierno del ex presidente Gutiérrez y que de alguna manera quedaron latentes, especialmente en Manabí y las provincias amazónicas.

Número de conflictos por regiones

REGIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	64	53,78%
SIERRA	32	26,89%
AMAZONIA	18	15,13%
NACIONAL	5	4,20%
TOTAL	119	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

En cuanto al objeto del conflicto, constatamos que el rubro financiamiento ocupa un lugar importante en la conflictividad socio-política con el 21.85%.

Este elemento guarda relación con los sujetos del conflicto y con el género de conflicto. Lo mismo puede afirmarse con el aspecto laboral -16.81%- y el tó-

pico salarial -12.61%- ya que están vinculados en problemáticas comunes o compartidas. El conflicto originado por denuncias por la presencia de la corrup-

ción en las diferentes entidades públicas sigue marcando una tendencia constante desde hace varios cuatrimestres.

En términos de la intensidad del

Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION	18	15,13%
FINANCIAMIENTO	26	21,85%
LABORALES	20	16,81%
OTROS	30	25,21%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	10	8,40%
SALARIALES	15	12,61%
TOTAL	119	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI.-CAAP-

conflicto, las protestas 42.86%; los paros y huelgas 12.61%; y los bloqueos 10.08%, representan las formas en que los distintos actores han canalizado el descontento y la exclusión que caracteriza a los gobiernos de turno. En este campo hay que indicar que en el presente cuatrimestre aparece el estado de emergencia como un recurso utilizado por el gobierno para aplacar las deman-

das poblacionales. Cabe recordar que esta figura de excepción se la aplicó para manejar las paralizaciones de las provincias nor amazónicas, situación que generó cuantiosas pérdidas económicas al país porque frenó la producción petrolera y se redujo el ingreso de divisas en esta área estratégica de la economía nacional.

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	9	7,56%
BLOQUEOS	12	10,08%
DESALOJOS	6	5,04%
DETENCIONES	5	4,20%
ESTADO DE EMERGENCIA	2	1,68%
HERIDOS / MUERTOS	4	3,36%
JUICIOS	1	0,84%
MARCHAS	3	2,52%
PAROS / HUELGAS	15	12,61%
PROTESTAS	51	42,86%
TOMAS	11	9,24%
TOTAL	119	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI.-CAAP-

Sin lugar a error, la intervención ministerial –personificada en el principal de la cartera de Estado– sigue ocupando un lugar primordial en las negociaciones del conflicto socio-político. Dependiendo de cual es el tipo de conflicto y de que sector proviene, la delegación que establece el presidente de la república a su gabinete es una práctica generalizada hace mucho tiempo. Sorprende, sin embargo, el papel que ha asumido la policía nacional en este cuatrimestre ya que en los períodos anteriores no aparecía

como actor interventor en la conflictividad; por otro lado, los municipios con el 14,29%, incrementan su capacidad negociadora de los conflictos porque la sociedad local reconoce en estos gobiernos locales una legitimidad válida en comparación con el gobierno central. Merece destacarse el porcentaje bajo del legislativo en la intervención de la conflictividad, pues su descrédito y la desafección ciudadana ante esta entidad, conspiran para que la población acepte sus acciones mediadoras o negociado-

Intervención estatal

INTERVENCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO CANTONAL	1	0,84%
GOBIERNO PROVINCIAL	10	8,40%
JUDICIAL	2	1,68%
LEGISLATIVO	6	5,04%
MILITARES / POLICIA	2	1,68%
MINISTROS	24	20,17%
MUNICIPIO	17	14,29%
POLICIA	24	20,17%
PRESIDENTE	12	10,08%
NO CORRESPONDE	21	17,65%
TOTAL	119	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

ras.

Finalmente, el desenlace del conflicto brinda una resolución positiva del 21.85% de los casos y un preocupante 11.76% solucionado mediante actos represivos. Como en anteriores cuatrimestres, la negociación, corta o dilatada, constituye una constante en los procesos conflictivos en el país con el

37.82%. De todas maneras, el 22.69% de los conflictos no resueltos, representa una tarea pendiente para el actual gobierno que se debate entre la permanencia y la posibilidad de ser vetado por la ilegítima clase política y las aspiraciones de una sociedad civil que aún permanece en un estado de derecho débil y vulnerable.

Desenlace del conflicto

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	4	3,36%
NEGOCIACION	45	37,82%
NO RESOLUCION	27	22,69%
POSITIVO	26	21,85%
RECHAZO	2	1,68%
REPRESION	14	11,76%
NO CORRESPONDE	1	0,84%
TOTAL	119	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

Pierre Gondard*

Los territorios son construcciones sociales que se sustentan en rasgos culturales. La malla administrativa ecuatoriana, conserva una herencia del pasado. Esta proviene de la división departamental colonial y la formación de una división político-administrativa en el siglo XIX y XX. Los cambios demográficos, las migraciones y los desequilibrios urbano-rurales ponen en discusión la adecuación de la malla administrativa cuando el espacio nacional ya está copado.

Al utilizar la expresión «ensayo», quiero decir que esta ponencia traduce una reflexión en curso, como un intento de presentar una temática no totalmente elaborada y sobre todo sin pretender agotarla.

Desarrollaré el ensayo con dos ejes mayores: el de la herencia del pasado y el de la relación entre demografía y malla administrativa.

Por malla administrativa se entiende el conjunto de las divisiones administrativas, con sus límites y territorios o celdas que, proyectadas en el mapa, di-

bujan la imagen de una red con sus hilos y mallas.

Como otra acotación inicial necesaria debo aclarar mi visión de geógrafo, distinta de la del antropólogo o del economista. Como geógrafo humano, estudioso del espacio que se convierte en territorio cuando está humanizado, antropizado, busco las relaciones entre los fenómenos y su inscripción en el espacio: No voy pues a tratar aquí de las tres «regiones naturales» del país. Son mucho más que naturales. Esta división común y útil del país entre Sierra, Costa

* Pierre Gondard es geógrafo, Director de Investigación en el *Institut de Recherche pour le Développement* IRD y Representante de este organismo en Ecuador a donde volvió en 2000. Empezó sus primeras investigaciones en el país en 1974. El texto que se publica corresponde a la transcripción de una conferencia, revisada y corregida, dictada el año pasado en el Seminario Internacional «Territorio, región y poder, desafíos desde el desarrollo local», organizado por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Politécnica Salesiana y el Fons Valenciá per la solidaritat. Se agradece la transcripción de Cristina Jaramillo.

y Oriente, sin olvidar el Archipiélago de Galápagos, refleja también realidades humanas, sociales y económicas, que van mucho más allá de lo natural en lo cual uno se puede perder, pero ese no es el tema de hoy. Lo nuestro es prestar atención a los seres humanos, ocuparnos de las regiones en cuanto son moldeadas por las sociedades, por personas, ciudadanos o vecinos como se los llamaba antes. Quedaría incompleto si se hablara sólo de regiones naturales de Ecuador.

Me ubico pues en la línea teórica del famoso geógrafo francés Roger Brunet quien pretende que *«el espacio geográfico es un producto social»*. Hago mía esta afirmación, la sustenté a lo largo de los cursos que dicté en la Escuela de Geografía de la PUCE y es desde este punto de vista que enfocaré mi presentación: las herencias del pasado moldean todavía la organización territorial administrativa de Ecuador mientras que los cambios poblacionales recientes introducen grandes distorsiones.

En una primera parte trataré de la división provincial, en la segunda de la bipolaridad ecuatoriana, dejando sentadas en la tercera la proliferación y las incongruencias actuales a nivel de parroquias y cantones.

Las subdivisiones provinciales, herencias del pasado

La lectura de la tesis de doctorado de Estado de Jean-Paul Deler me parece indispensable para la temática que nos

ocupa, así como, de manera más general, para entender las raíces de la organización territorial ecuatoriana. Fue traducida al español y publicada en Quito (1987) por el Banco Central del Ecuador bajo el título: *Ecuador, del espacio al Estado nacional*¹. Da pautas para entender el proceso organizativo nacional, la integración de la República, desde territorios y estamentos fragmentados. Subraya, por ejemplo, que el límite entre las provincias de Carchi e Imbabura sigue la frontera entre los pueblos Caras (Imbabura) y Pastos (Carchi), lo que se prueba a partir de las evidencias arqueo-geográficas que presentamos con Freddy López (1983) en el *Inventario arqueológico preliminar de los Andes septentrionales del Ecuador*.

Los bohíos al norte y las tolas al sur del Río Chota-Mira (o Coangue) marcan en el paisaje nor-andino los territorios étnicos de dos culturas diferentes. Este límite, anterior a la conquista española, es también anterior a la conquista inca. En un límite interprovincial actual subsiste entonces lo que fue una división territorial de los siglos XV, XIV o probablemente aún más antigua.

Se pueden dar otros ejemplos: Cuenca es Cuenca porque fue la Tomebamba de los Incas, capital norteña temporal del Tahuantinsuyo. Quito es Quito porque los Incas se instalaron en lo que era un mercado de intercambio interregional antes de que llegasen, en el cruce de caminos que unían oriente y occidente, norte y sur. Guayaquil es Guayaquil porque fue el puerto, es decir

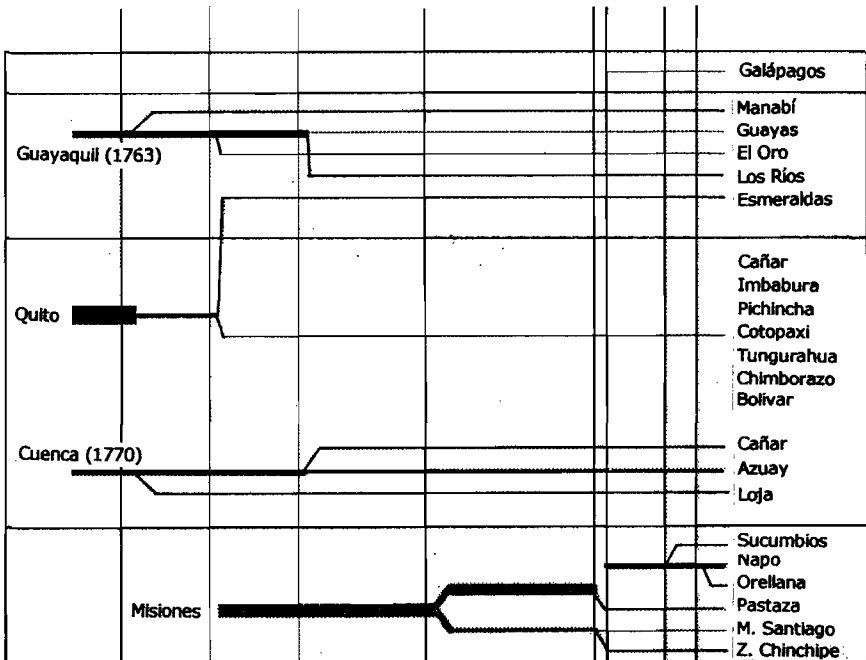
1 El título francés (1981) es tal vez más fuerte: *Genèse de l'espace équatorien, genésis del espacio ecuatoriano*.

la puerta de entrada y salida necesaria en una organización colonial extrovertida, la de un territorio que estaba obligatoriamente vinculado con los otros territorios integrados en la organización imperial española. Hasta esas épocas remotas hay que buscar las raíces de la estructuración nacional.

Al citar las tres ciudades principales del país, Quito, Cuenca y Guayaquil, se ha nombrado la tríada urbana ecuatoriana reconocida, y fortalecida, por las Reformas Borbónicas a finales del siglo XVIII, cuando ya empezaban los movimientos de independencia. Desde España se percibía que era necesario fortalecer la administración de las colonias

con un acercamiento del poder a través de nuevas circunscripciones administrativas de menor tamaño que las existentes. Hoy en día se diría que había que reforzar el «control territorial». Se subdividió la Audiencia de Quito en tres Departamentos, el de Quito que permaneció como sede de la capital administrativa, el de Guayaquil y el de Cuenca. Aquella herencia fue asumida por la Confederación de la Gran Colombia en 1822 y en 1830 fue incorporada a la organización de la joven República del Ecuador, atravesando sin variación los coletazos regionales y los distintos regímenes políticos.

Figura nº 1: Génesis administrativa de las provincias de Ecuador



La figura nº 1 dibuja una especie de árbol genealógico de las provincias del Ecuador de hoy. Desde los departamentos de Quito y Guayaquil (1773) y de Cuenca (1770), se observa cómo con el paso de los años se va abriendo ese árbol. Se ramifica para llegar paulatinamente a las 22 provincias que conocemos. La primera subdivisión de los tres Departamentos coloniales sucedió a inicios de la vida republicana, en 1835. En la Costa, Manabí sale de Guayaquil; en la Sierra hay tres nuevas circunscripciones, dos que salen de Quito, Imbabura al norte, Chimborazo al sur, y otra, Loja, que sale de Cuenca. Tal vez no se trataba entonces solo de administrar mejor, sino de dar satisfacción a los poderes locales que buscaban protagonismo y amenazaban a la nueva y frágil unidad nacional.

La segunda división se produce en 1851. Cotopaxi, Tungurahua y Esmeraldas se desprenden de Quito, El Oro de Guayaquil. Se observa que cada vez se trata de territorios periféricos en relación con el núcleo central del departamento original.

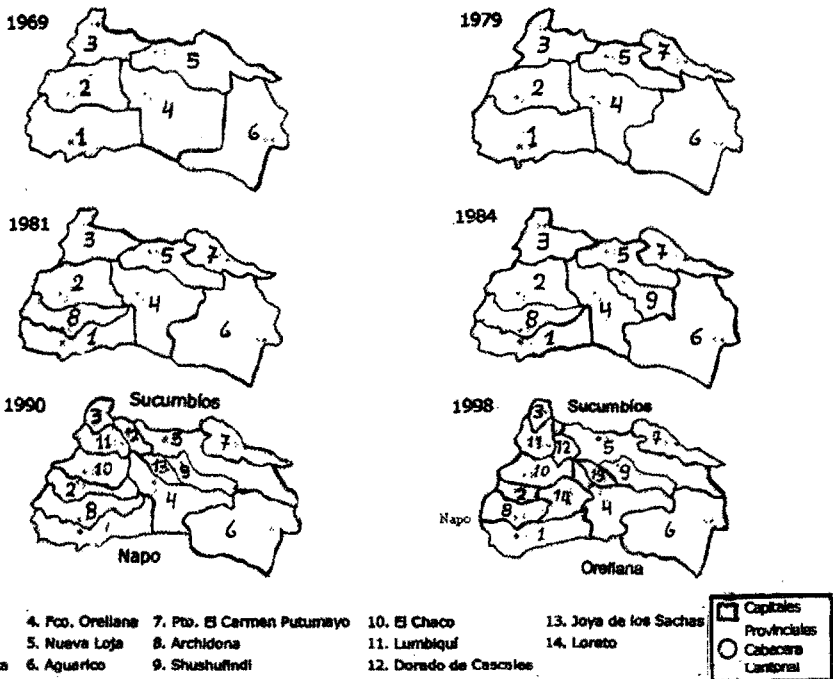
En la misma época, en el Oriente, se constituye una división administrativa llamada «Misiones». Se calca la administración civil de una división administrativa religiosa. Desde la expulsión de los Jesuitas había un gran vacío en las tierras amazónicas que ni las otras congregaciones, ni los seglares, ni el Estado lograron ocupar eficientemente. Tal como Deler (1987) lo explica, este territorio, antes vinculado a Quito por las misiones jesuitas, quedó muy desligado de su centro con escasos misione-

ros y guarniciones militares más escasas aun. Esto no es propio de Ecuador. Jean-Claude Roux (1994 y 1998) aporta datos similares para Bolivia y Perú y explica así la expansión de Brasil hacia el oeste y el sur, a expensas de esos dos países. Las Misiones conforman un territorio único, inmenso, cubren la Amazonía, sin o con muy poca administración, más religiosa que civil, cuando la pretensión era controlarla hasta la ribera izquierda del Amazonas.

El año 1884 marca otro paso fundamental. Los Ríos se desprende de Guayaquil y se instalan tres nuevas subdivisiones serranas, dos en Quito, Carchi y Bolívar, y una en Cuenca, Cañar. En ese año está ya fijada la malla administrativa provincial de Costa y Sierra, que perdura 120 años más tarde. Llama la atención la desigualdad de esta división histórica. Hay cinco provincias costeñas y diez provincias serranas cuyo territorio se desborda a veces ampliamente hacia el piedemonte occidental y la llanura costeña. Esta expansión y la doble cantidad de provincias serranas, corresponden en gran parte a la distribución geográfica de la población en esa época. Había mucho más gente en los Andes que en la Costa.

El territorio amazónico de Misiones se subdivide en dos provincias en 1920 y habrá que esperar a 1969 para que aparezcan las provincias de Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, es decir más de ochenta años desde la consolidación provincial de la Costa y de la Sierra. A su vez, de la provincia del Napo nace Sucumbíos en 1989 y Orellana en 1998.

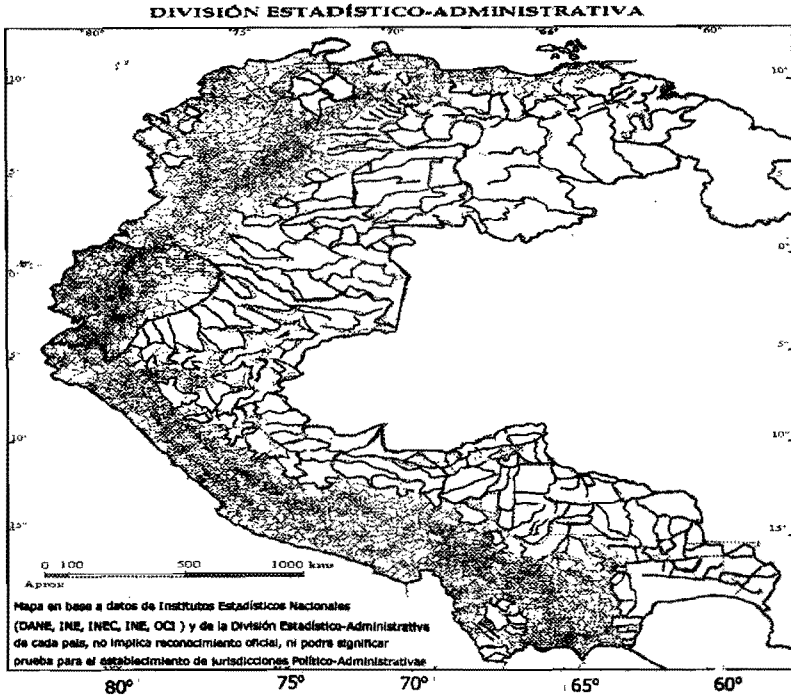
Figura nº 2: Subdivisión de Napo



La figura nº 2 muestra cómo se produce generalmente una división administrativa. No se tocan los límites externos, como el continente original. Únicamente se trazan límites internos, como subdivisiones. Al tiempo que se divide la provincia inicial, se crean parroquias rurales y cantones nuevos, tanto

para tener potencialmente una mejor administración con mayor acercamiento a la población como para instalar la jerarquización administrativa que da contenido a la provincialización. La malla administrativa es así un reflejo más o menos fiel de la distribución de la población.

Figura nº 3: La malla administrativa de la CAN



La malla administrativa de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, y Bolivia, es fruto de un proceso idéntico que el referido para Ecuador. Se observa la parte oriental del mapa con una malla menos densa: corresponde a una zona menos densamente poblada, menos administrada y de amplios territorios. El Departamento de Loreto en Perú, cuya capital es Iquitos, tiene 370.000 km² y es más vasto que toda la República del Ecuador. Es un buen ejemplo de la correspondencia entre densidad de la malla, presencia administrativa y densidad de población.

De la misma manera, pero en sentido contrario de lo que ocurre en las llanuras orientales, la densidad de la malla en los Andes subraya un control territorial más cercano y una densidad de población mucho mayor. Se ve cómo la representación cartográfica de las divisiones administrativas que estructuran el mapa (figura nº 3) dibuja el esqueleto de la geografía física de la CAN. Resalta la espina dorsal del macizo andino y hasta de las distintas cordilleras. Sin esfuerzo se sigue el rastro de los Andes desde Venezuela hasta Bolivia. En Ecuador, en el Callejón Interandino, existe tal número de diminutas parroquias que es impo-

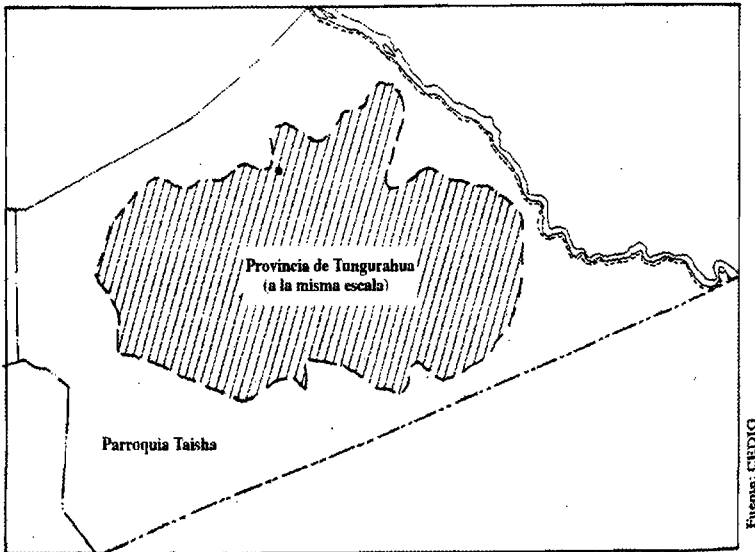
sible identificarlas a la escala de esta publicación². En Colombia los ejes estructurantes del relieve son también puestos en evidencia por la densidad de la malla. Es allí, en el cinturón cafetero, donde se ubica el departamento (provincia) de menor superficie de toda la CAN, Quindío, donde hace poco se encontraba la mayor riqueza agrícola y la mayor densidad de población de los

países andinos. Es 230 veces menor en tamaño que el departamento de Loreto.

Ocurre algo similar en Ecuador con Tungurahua, la provincia de menor superficie pero de más alta densidad poblacional. Alain Dubly (1990, 274) publicó una figura en que ésta se inscribe enteramente en el perímetro de la parroquia Taisha, en Morona Santiago (véase figura 3bis).

Figura nº 3bis

Superficie comparada de provincia de Tungurahua y la parroquia Taisha en 1990



De la tripartición a la bipolaridad ecuatoriana

Analizaremos ahora otro aspecto de estos legados del pasado, en el vivir coti-

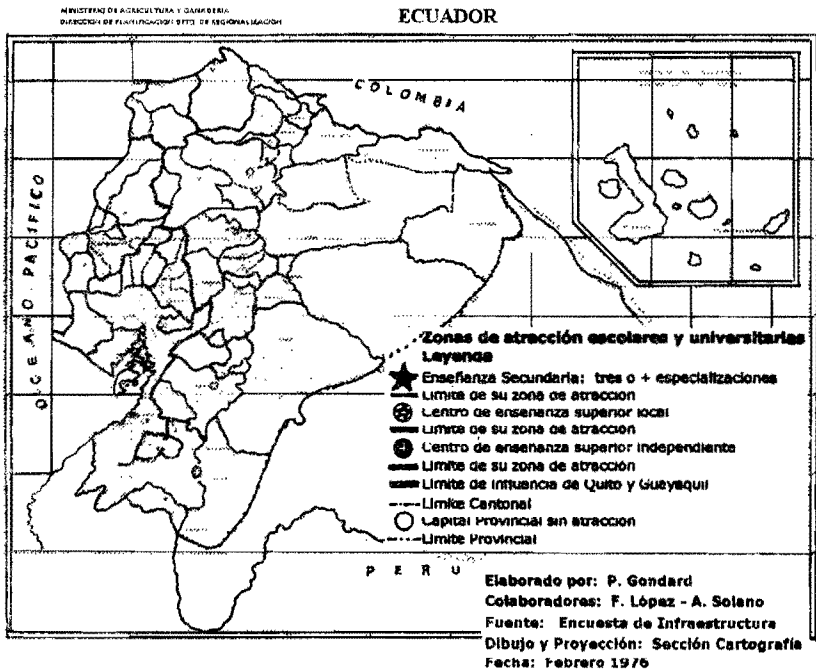
diano de los habitantes radicados en los territorios que constituyeron los tres primeros departamentos de la República. ¿Tienen esas antiguas divisiones influencia o manifestaciones en la vida de hoy?

2 El mapa original mide 21 x 29 cm y fue extraído de otro original mayor que cubre toda América Latina, obra de Brustlein V. y Waniez Ph. y publicado en Gondard y otros (1997).

En 1976, mientras trabajaba en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como contraparte del Programa Nacional de Regionalización Agraria (PRONAREG), elaboré dos mapas sobre infraestructura de salud e infraestructura de educación, para entender a través de ellos lo que eran las zonas de atracción de las ciudades que más polarizaban al país en esos dos ámbitos. Las encuestas fueron realizadas con exhaustividad en

los 110 cantones de ese entonces con base en preguntas sencillas. Según tal nivel de enseñanza o tal gravedad de una enfermedad ¿a dónde se dirigen los vecinos? Son los niveles superiores los más significativos, tanto en salud como en educación, porque la respuesta corresponde solo a algunos centros mejor equipados, lo que les da mayor jerarquía.

Figura nº 4: Zonas de atracción escolar y universitaria³

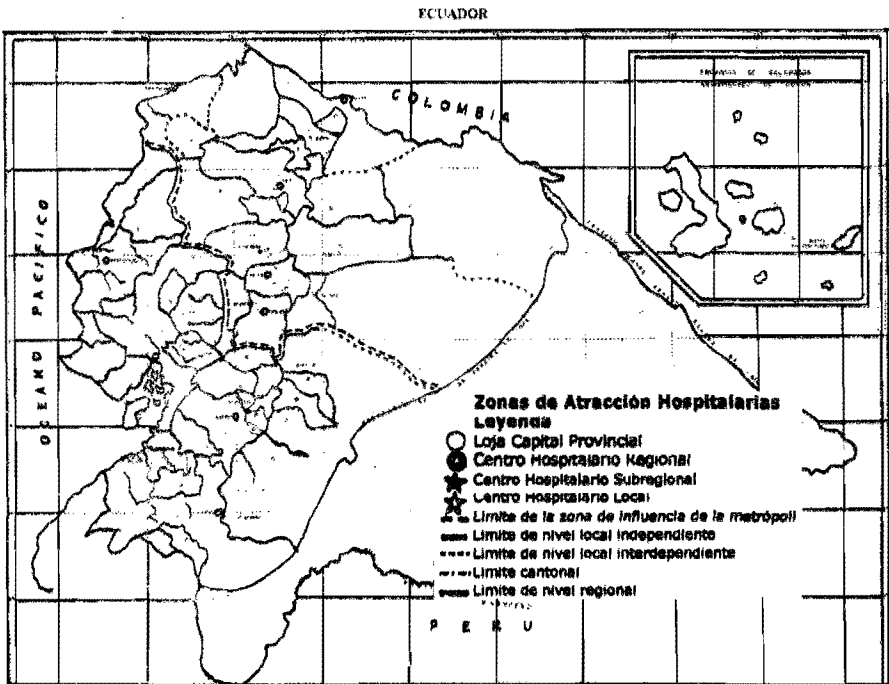


3 El mapa está en el formato legal de la República del Ecuador de 1976. Fue revisado y su publicación autorizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 7 de mayo de 1976, con el nº 150. Se trata de un documento histórico y por tanto se lo publica con los límites oficiales de la fecha, al igual que el mapa siguiente, «Zonas de atracción hospitalarias».

El mapa de atracción escolar y universitaria (Gondard, 1976-A) evidencia la bipolarización del territorio por la atracción diferenciada de las dos metrópolis nacionales, Quito y Guayaquil. La línea de separación sigue la división de los Departamentos coloniales: por un lado el Departamento de Guayaquil, por otro los Departamentos de Quito y

Cuenca. Esmeraldas, que se formó a partir del Departamento de Quito, permanecía en 1976 bajo su poder de atracción y para los estudios universitarios se unía a la Sierra. La antigüedad de la investigación reportada no resta validez a la demostración en sí; se la utiliza por no conocerse (¿o no existir?) una publicación más reciente.

Figura nº 5: Zonas de atracción hospitalaria⁴



Elaborado por: P. Gondard
 Colaboradores: F. López - A. Solano
 Fuente: Encuesta de Infraestructura P. Gondard
 Dibujo y Proyección: Sección Cartografía
 Fecha: Enero 1976

En el mapa de atracción hospitalaria (Gondard, 1976-B) se ve que la división del territorio nacional es sumamente distinta. En este caso, Quito está por un lado y Guayaquil y Cuenca por otro. La inclinación del sur de los Andes hacia Quito o Guayaquil según el tema considerado es muy significativa, primero del peso menor de Cuenca en la organización nacional, segundo de los caracteres distintos de las dos metrópolis que atraen más o menos según los temas considerados.

Cuenca cuenta bastante en el país, con una identidad propia relevante. Lo que se puede vender como folclor y atractivo turístico es ante todo manifestación cultural peculiar de toda una población que, por su trasfondo étnico-cultural, echa sus raíces en el pueblo Cañari. Tercera ciudad por el número de habitantes, es reconocida por el dinamismo de sus moradores, su carácter emprendedor que ha derivado en un desarrollo industrial, cultural y artístico notable en los últimos decenios. Sin embargo, al no ser metrópoli, fluctúa entre el ámbito de Quito para la educación y el de Guayaquil para la salud, subrayando así potencialidades distintas de estas dos ciudades.

Hay que señalar que en los dos temas de salud y educación las provincias amazónicas siguen la orientación de las provincias serranas a las cuales se conectan mediante las vías de comunicación terrestres como otros tantos cordones umbilicales. Su poblamiento reciente es en gran medida oriundo de las pro-

vincias andinas colindantes. Lago Agrio (Nueva Loja) no es verdaderamente una excepción, ya que si bien los primeros colonos fueron trasladados en camión y avión desde el sur del país antes de que existiera la carretera Baeza-Lago Agrio⁵, la mayoría de los lojanos transitaban primero por las zonas de colonización de Santo Domingo, indudablemente vinculadas a Quito.

Ahora bien, si se estudia el mapa de infraestructura de salud a un nivel de análisis inferior, no solo fijándose en el límite entre las metrópolis sino observando cómo es la organización al interior de esos espacios que estructuran, se ve una diferencia sustancial entre ambos territorios. Se graficaron los centros que en aquel tiempo aparecían como centros regionales porque contaban con un hospital de mayor atracción para la población. Así aparecieron Loja, Riobamba, Ambato, Cuenca, Quito y Tulcán, es decir, seis para la Sierra mientras que la Costa contaba con solo tres, Guayaquil, Portoviejo y Esmeraldas. Este mapa subraya la deficiencia de infraestructura de la Costa aunque en el censo de 1974 se sabía que la población costeña era ya más numerosa que la serrana.

Así, cuando se decide la implementación de una infraestructura, la reflexión administrativa se inserta fácilmente dentro del marco administrativo-legal, el de las circunscripciones administrativas, más que en un criterio de efectivo de población atendida. Se ve aparecer entonces una distorsión entre lo mera-

5 Ver "de Sosoranga a Lago Agrio, 1972, En avión con las gallinas, y los puercos", in Gondard 2001

mente administrativo y el servicio a la población si no se introducen los correctivos de un ordenamiento territorial indispensable.

Cantones y parroquias rurales, reciente proliferación e incongruencias

Se ha visto que la malla provincial no ha cambiado desde 1884, salvo en la Amazonía donde evolucionó más tardíamente. Al margen de esa malla administrativa provincial de primer nivel, los niveles 2 y 3, de los cantones y las parroquias, han experimentado una verdadera explosión. En los datos del Censo de Población de 1974 constan 114 cantones y 714 parroquias rurales y en el de 2001 más de 200 cantones y cerca de 2.000 parroquias rurales. «*El caserío quiere ser parroquia y la parroquia cantón*» (Dubly, 1990) lo que logran a veces fuera de toda justificación técnica, sin más relación con la población atendida, llegando a algunas incongruencias y desigualdades a veces abismales.

Revisando los datos del último censo en la provincia de Loja, se observa que una cabecera cantonal no llega a tener mil habitantes: Quilanga, parroquia rural en el censo de 1974 es ahora cabecera cantonal con 721 habitantes. En este y en otros casos similares podría haber un juego político local que explicaría la creación de territorios cada vez más pequeños y de escasa población y el consecuente afinamiento de la malla administrativa. Se trataría de una dinámica independiente de las necesidades de la administración del país, algo que se anota aquí solo como hipótesis interpretativa, en espera de más evidencias.

El caso de Quilanga, escogido por ser el que primero llamó mi atención, no es excepcional. Al revisar los datos se encuentran 20 cabeceras cantonales cuya población del «centro urbano» es inferior a 1.000 hab. y hasta menor a 500 hab. en dos casos (El Pan, Azuay; Tarapoa, Sucumbfos). No todo es manipulación. Algunas de estas cabeceras no son de creación reciente. Correspondieron a una voluntad de buena administración, pero fueron suplantadas por otra ciudad vecina (Mera por Shell, impulsada por la exploración petrolera de los años 1930-1940 y por la presencia del aeropuerto y de un importante cuartel) o quedaron fuera de los flujos modernos de circulación (la senda antigua que bajaba a la Amazonía por La Bonita ha sido ampliamente sustituida desde los años 1970 por la carretera Baeza-La-go Agrio).

Continuando con la revisión de algunas incongruencias se encuentran parroquias rurales de la Costa que cuentan con más de 20.000 hab.: Colonche (25.000 hab.), Manglaralto (23.000 hab.), ambas del Cantón Salinas, y Tarifa (30.000 hab.) que tiene 3 veces más habitantes que su cabecera cantonal Samborondón. ¿Será por tanto juiciosa la solución, al parecer adoptada casi sistemáticamente en Guayas de elevar a rango de cantón las aglomeraciones de más de 20.000 hab.? Dieciséis de los 29 cantones de Guayas no tienen parroquias rurales.

En las cercanías de Quito tres parroquias tienen más de 30.000 habitantes, Calderón con 85.000, Conocoto con 53.000, Tumbaco con 38.000. Contrasta pues la denominación administrativa de «ciudad» para una población de

721 habitantes con la de «rural» para una aglomeración de 30.000 o más habitantes, cuyos caracteres están además fuertemente influenciados por la cercanía de la capital del país, con la cual conforman una conurbación justamente reconocida en el Distrito Metropolitano de Quito.

Siguiendo con esta revisión crítica de los datos censales encontramos cabeceras cantonales con más de 100.000 habitantes: Santo Domingo tiene 200.000 hab., Manta 183.000, Durán 174.000, Quevedo 120.000, Milagro 113.000. Este tamaño poblacional las ubica por encima de 13 de las 22 capitales provinciales, entre las cuales 4 no llegan a 20.000 hab. (Tena 17.000, Macas 14.000, Zamora 13.000, Puerto Baquerizo 5.000). Se puede concluir sin duda alguna que el peso poblacional no tiene que ser el único criterio de jerarquía administrativa; influyen varios otros, históricos, económicos, políticos y sociales. De igual modo hay que subrayar que la clasificación de las solas ciudades capitales de provincia que aparece a veces como «clasificación de ciudades ecuatorianas» es totalmente irrealista: una ciudad mediana como Guaranda (21.000 hab.) que consta en esta lista de capitales de provincia como la décimo séptima ocupa de hecho el puesto cincuenta en la lista de todas las ciudades del país, con 33 cabeceras cantonales más pobladas.

Esas distorsiones entre herencia y vivencia actual de un pueblo tienen explicaciones que se pueden buscar en las

dinámicas poblaciones de los últimos cincuenta años. Entre 1950 y 2001 la población nacional se cuadruplicó: pasó de 3 a 12 millones de habitantes. Para los europeos esto es algo casi inimaginable, pero para los ecuatorianos también es un dato que muy poco se toma en cuenta. De manera general no se presta la suficiente atención a la evolución demográfica del país. Muchas veces se la olvida o se la pasa por alto, pero ¿qué pasa con esa gente? Lo que más llama la atención es su movilidad. Se estima que, sin la migración externa, la población nacional censada habría alcanzado varios millones de habitantes más, tal vez 3 ó 4.

Dentro del país también hay una fuerte migración, de los Andes a la Costa, de los Andes a la Amazonía, de la Costa hacia la Amazonía, migración interna hacia las ciudades, todos movimientos que modifican la distribución de la población, medida con cifras, censo tras censo. La población de las áreas urbanas representaba un 28% de la población total en 1950 y un 61% en 2.000, es decir más del doble⁶.

Por su importancia, el aumento de la población urbana no tiene que ocultar el amplio movimiento de migración hacia el campo sustentado esencialmente en los frentes pioneros (Gondard y Mazurek, 2001), se trate ya sea de frentes pioneros de altura hacia los que asciende la población o, por el contrario, de un descenso hacia las selvas. Estos movimientos son en gran parte respuesta a la doble ley de Reforma Agra-

6 Se ha visto más arriba la arbitrariedad que puede implicar esta noción basada en criterios meramente administrativos.

ria y Colonización que, constatando la desigual repartición de los hombres frente a una muy desigual distribución de la tierra, buscaba un nuevo equilibrio social y económico.

Cuarenta años después resulta un nuevo equilibrio geográfico y poblacional. Ecuador es uno de los países de América del Sur más ocupado, ya no queda espacio libre. A la entrega de tierras por Reforma Agraria o por Colonización se sumó el reconocimiento de los territorios tradicionales y ancestrales tanto en la parte amazónica como en el noroccidente y se implantaron extensas reservas ecológicas. No hay espacio que no esté en apropiación de una u otra forma. El país «está lleno» y esto es una de las bases esenciales para pensar que la administración político-administrativa, es uno de los fundamentos de la realidad nacional. No hay escape en el territorio nacional, salvo una densificación mayor en los mismos sitios. El escape que proponía la Ley de Reforma Agraria y Colonización hacia tierras llamadas «baldías» ya no es posible.

Otro elemento clave que aporta el estudio de la nueva distribución geográfica de la población a nivel nacional es el del peso respectivo de las poblaciones serranas y costeñas. Entre 1950 y 2001, la población andina pierde el 13% en el conjunto nacional, pasando del 58% al 45%, en beneficio de la Costa que crece en 9% (49,5% en 2001, 40,5% en 1950) y de la Amazonía que también crece (+ 3%), además de Galápagos. Esto significa que disminución del peso relativo de la población andina es muy marcada. Se utiliza esta observación para decir que hay que prestar me-

nos atención a la Sierra que a la Costa, mientras los serranos se preguntan ¿qué pasará con nosotros?

La interpretación de las cifras es siempre delicada. En este caso conlleva ilusión ya que si en vez de raciocinar en porcentajes, se reflexiona con base en valores absolutos, se constata que hay exactamente tres veces más gente en los Andes ahora que en 1950. En valores absolutos se pasa de 1,8 a 5,4 millones, lo que ocultan muchos discursos, frecuentemente más políticos que técnicos. Se hace necesario hablar del peso poblacional absoluto para no quedarse tan sólo con lo relativo y tomar en consideración todos los aspectos de la realidad.

La evolución de la población entre Sierra y Costa merece ser tratada desde otro punto de vista, el de la evolución de las ciudades de ambas regiones. La tríada inicial sigue encabezando la clasificación urbana, con Guayaquil, Quito y Cuenca. No es ninguna novedad que Guayaquil esté primera de la lista; ya era el caso en 1950. La sorpresa viene de las variaciones en los siguientes puestos. Entre las capitales provinciales, Machala, que estaba en el puesto trece, se sitúa ahora en la cuarta posición y Portoviejo, que ocupaba el sexto lugar pasa al quinto. La mayoría de las capitales serranas pierden 1, 2 ó 3 puestos, pero incluso se sabe ahora que esta clasificación basada en la categoría administrativa de capital sigue siendo en parte ilusoria: Santo Domingo que tenía 1.500 hab. en 1950, alberga 200.000, justo después de Machala (205.000) y hay otras tantas ciudades costeñas que crecieron más que muchas ciudades de

los Andes, menos atractivas. Sin ser ave de mal agüero, se puede entonces prever que en caso de una migración mayor a la que se conoce actualmente, y no totalmente imposible si se agravan las condiciones del campesinado serrano por algún acuerdo internacional que no preserve sus derechos, se llegaría a un éxodo poblacional masivo en dirección tanto del extranjero como de los suburbios costeros.

En el Oriente, Tena experimenta un crecimiento exponencial, de 351 hab. en 1950 a 17.000 en 2001, muy importante por cierto pero en nada comparable con el de Santo Domingo, favorecido por la situación estratégica de la ciudad entre la llegada de la principal interconexión costera con la Sierra y la salida de tres vías mayores hacia el sur (Guayaquil), el Oeste (Manta) y el Norte (Esmeraldas). En un futuro cercano podría ocurrir algo similar con Puyo, ubicada en la desembocadura de la principal interconexión amazónica, pero ese es otro tema... Por lo pronto se puede decir que la evolución oriental es más lenta, sobre todo en el sur. En el norte, el dinamismo petrolero está circunscrito y lastimosamente en conflicto permanente con la protección del medio ambiente ¿Se puede soñar con una explotación limpia?

Conclusiones

Los flujos poblacionales moldearon a lo largo de los años la nueva fisonomía del país y provocaron grandes distorsiones en la jerarquización administrativa del territorio. La malla administrativa conserva en efecto la herencia del pasado en la organización de hoy.

La de Ecuador sigue la división departamental colonial y hasta cierto punto también la administración incaica que, a su vez, se sobrepuso a los remotos cacicazgos indígenas locales, como si el período que los arqueólogos han llamado Desarrollo Regional tuviera todavía su presencia en la realidad cotidiana. En consecuencia, lo que fue una buena adaptación al momento de su creación puede parecer inadecuado ahora. No es propio de Ecuador; es regla general.

Los estados del este de Estados Unidos, que corresponden a los territorios del inicio de la colonización, son mucho más pequeños que los del centro o del oeste, conquistados después y mucho menos poblados en el momento de su demarcación. En muchos países existen situaciones similares de distorsión entre el andamiaje administrativo heredado y las nuevas realidades ¿Será por tanto necesario modificarlo? Es una opción que pocos adoptan. La gente sigue muy apegada a su territorio, a su terruño. La malla francesa de municipios está muy poco adaptada a las necesidades de la administración moderna. Muchos de los municipios rurales tienen menos de 500 hab., lo que es inferior al tamaño de muchas comunidades campesinas andinas. Sin embargo la solución encontrada no fue de supresión sino de incentivos a la reagrupación en «comunidad de comunas». Los departamentos franceses, creados bajo la administración de Napoleón, fueron delimitados tomando en cuenta la división de los «países» o terruños heredados de la historia real y feudal y de la capacidad de movilización de un hombre a caballo hasta la capital del departamento; había que poder llegar en un día. Este tamaño

pareció demasiado pequeño en la construcción europea y se diseñó un nuevo eslabón administrativo, el de la región, que incluye un número entero de departamentos, sin desmembrar a ninguno. Es ilusorio pensar en hacer tabla rasa del pasado y de lo que fue y sigue siendo un marco vivencial fundamental de la población. Es sobre todo en la creación de nuevas entidades en lo que hay que reflexionar sin dejarse llevar por intereses particulares disfrazados en lo que los «forajidos» llamaron «politiquería».

Analizar las incongruencias mayores de la malla administraba ha permitido destacar algunos de los cambios mayores del Ecuador contemporáneo. El peso cada vez mayor de la población costeña no es una novedad, pero como todos los datos estadísticos, éste tiene que ser manejado con prudencia, sin olvidar que el peso absoluto de la población andina jamás ha sido tan grande como lo es ahora. La dinámica amazónica, pese a ser muy fuerte en porcentaje de crecimiento reciente, pierde su carácter espectacular si se toma en cuenta su peso poblacional.

El ordenamiento del territorio se basa primeramente en datos analizados detenidamente, puestos en perspectiva histórica y dentro del conjunto nacional, contando con las presiones regionalistas pero sin dejarse llevar por ellas. En contra de la opinión más difundida y errónea acerca del liberalismo, los grandes países sí tienen una política de Estado. Si no es a este nivel y con el indispensable diálogo social ¿dónde se harían los arbitrajes entre regiones? ¿cómo se mantendría el equilibrio nacional? Lo que implica, según la fórmula de Bour-

dieu, buscar «*cómo vivir juntos, iguales y diferentes*».

Bibliografía

- Brustlein V., Waniez P.
1997 Les divisions administratives et statistiques des pays d'Amérique du Sud, en Gondard P., Théry H., Velut S., Mailles fines pour un grand espace. La carte des divisions administratives des pays d'Amérique du Sud, *Cahiers des Amériques Latines, IHEAL*, Paris, N° 24, p. 3-35.
- Deler J.-P.
1981 Genèse de l'espace équatorien, IFEA-ADPF, Paris, 279 p., más fotos fuera de texto.
1987 *Ecuador, del espacio al Estado nacional*, Banco Central del Ecuador, Quito, 341p.
- Dubly A.
1990 *Poblados del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 420 p.
- Gondard P.
1976-A *Estudio de la infraestructura de educación para la regionalización agrícola del Ecuador*, MAG/ORSTOM, Quito, 56 p. 14 mapas.
1976-B *Estudio de la infraestructura de salud para la regionalización agrícola del Ecuador*, MAG/ORSTOM, Quito, 31 p., 10 mapas.
- Gondard P., López F.
1983 *Inventario arqueológico preliminar de los Andes septentrionales del Ecuador*, Banco Central, ORSTOM, MAG-PRO-NAREG, Quito, 274 p., con fichas y mapas.
- Gondard P., Mazurek H.
2001 30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994), en Dinámicas territoriales, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, *Estudios de Geografía*, Volumen 10, Corporación Editora Nacional, PUCE, IRD, Quito, p. 1S-40.
- Gondard P., Théry H., Velut S.
Mailles fines pour un grand espace. La carte des divisions administratives des pays d'Amérique du Sud, *Cahiers des Amériques Latines, IHEAL*, Paris, N° 24, p. 3-35.

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
1950 1974, 1990, 2001. Censos de población
y vivienda, Quito.

Roux J.-C.

1994 *L'Amazonie péruvienne, un Eldorado
dévoré par la forêt, 1821-1910*, L'Harmattan, Paris, 332 p.

1998 Bolivia-Brasil: una confrontación histórica sobre la placa geopolítica amazónica, en *La nacionalización de la Amazonía* (García Jordan P. y Salai Vila N. Edit.), Barcelona, Universitat de Barcelona, p. 175-203.

 **NUEVA
SOCIEDAD**
WWW.NUSO.ORG

Nov-Dic 2006 **200**

Director: Joachim Kneop
Jefe de redacción: Boris Muñoz

**El futuro ya no es como antes
Ser joven en América Latina**

COYUNTURA: Raimundo Santos: La crisis en Brasil: Izquierda y política en tiempos recientes. Romer Conejo: China, un nuevo actor en el escenario latinoamericano.

APORTES: Alejandro Vial: "Enlatados" o modelos propios. Una hipótesis sobre el estancamiento latinoamericano. Nelly Arenas: El gobierno de Hugo Chávez: populismo de otrora y de ahora.

TEMA CENTRAL: Ernesto Rodríguez: Juventud, desarrollo y democracia en América Latina. Rossana Reguillo: La mara: contingencia y afiliación con el exceso. Xavier Andrade: Jóvenes en Guayaquil: de las ciudadelas fortaleza a la limpieza del espacio público. Sergio Balardini: Qué hay de nuevo viejo? Una mirada sobre los cambios en la participación política juvenil. María Paula Romo Rodríguez: Testimonio: política desde los jóvenes, ¿nueva política?: Oscar Dávila León; Felipe Ghiardo Soto: Trayectorias, transiciones y condiciones juveniles en Chile. Carlos Monsiváis. «Tú joven, finge que crees en mis ofrecimientos, y yo, Estado, fingiré que algo te ofrezco». Dina Krauskopf: Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. Néstor García Candini: La juventud extraviada. Entrevista de Sergio Chejfec. Jesús Ernesto Parra / Martín Aranguren: América Latina en dos voces y una posdata.

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

Pagos: Solicitar datos para el pago de las suscripciones desde América Latina y el Resto del Mundo a las siguientes direcciones electrónicas.

info@nuso.org;

distribucion@nuso.org

La persistencia de lo regional

Willington Paredes Ramírez*

"Las regiones, más que un mero reflejo de estructuras geográficas y económicas, son construcciones de agentes sociales históricamente determinados... se trata de proyectos políticos colectivos, más o menos desarrollados según el caso, en los que determinaciones objetivas vienen procesadas en función del acervo cultural del grupo y de las circunstancias históricas concretas que le circundan... Las identidades territoriales se habfan desarrollado más que la identidad nacional. Esto explica en parte, por qué la cuestión regional, es decir, el conflicto entre el poder central y poderes regionales, aumentó con el pasar del tiempo".

Juan Malguashca

Las regiones y regionalidades fueron y seguirán siendo parte constitutiva del Estado nacional ecuatoriano. Aunque persiste una percepción y opiniones que niegan estas diversidades regionales. Las nuevas condiciones de irrupción de lo regional coinciden con la globalización y la crisis del Estado centralista. Todo ello plantea la necesidad de un nuevo Estado que reconozca la diversidad social y étnica junto a las regionalidades.

Ecuador no solo vive creándose y recreando laberintos. También se inventa y reinventa evasiones, silencios, autocensuras, exclusiones y desvíos, no solo de su mirada, sino también de pensamiento hacia su cuerpo y rostro social. Rostro y cuerpo constantemente diverso, regional y étnicamente. Aunque esta realidad social y cultural frecuentemente no la queremos reconocer ni asumir.

Sin embargo, el conocimiento y reconocimiento de la pluralidad de diversos que se procesan y coexisten, que ha creado, conservado y que aún se reproducen es un producto histórico que no se debe desconocer. Galeano nos dice que "La revelación de nuestras identidades y de la identidad común que resulta de nuestra diversidad asombrosa, pasa por el rescate de nuestra historia". Esto es lo que debemos hacer, pero que no hicimos ni hacemos aún.

* Historiador, asesor académico del Archivo Histórico del Guayas.

Con patológica obsesión nos empeñamos en insistir, una y otra vez, en el culto a la tradicional nación que delirantemente imaginamos. Así, desde el poder del Estado, con los rituales burocráticos y educativos, estimulamos el culto a un tradicionalismo del Estado-nación. Así, ocultándonos y mintiéndonos, hacemos todo lo posible por no conocernos ni reconocernos. Estamos huyendo constantemente del espejo real que no nos deja ver el rostro diverso de lo que no podemos ocultar que somos: diversos regionales complementarios.

De esta manera, nos congratulamos creyendo que es "adecuado", "lógico" y "necesario" para tener el país "unido", silenciar y reprimir los gritos, presencia y las hablas permanentes de las regiones socio-históricas, étnicas, culturales y políticas. Es (y ha sido) una verdadera huida a la historia y de la historia. Corremos hacia adelante y hacia atrás, para justificar el ningún sitio ni referencia histórica que tiene el Estado-nación que ya no cohesiona nada.

Pues, al empeñarse en crear una nación y cultura sin diversidades, para mantenerla como proyecto "unitario" y excluyente, debió ésta erigirse más como aparato que como proceso-producto: síntesis histórica y unidad de diversidades sociopolíticas. Incluso, debió desarrollar una permanente propaganda de un "nacionalismo" ideológico que se alimentó de un permanente silenciamiento de las regionalidades.

Vivimos atormentándonos con el castigo de la autocensura histórica y sociopolítica. Patológicamente creemos que es posible eludir y negar, no mencionar e invisibilizar, no reconocer ni

valorar los procesos reales que históricamente nos han creado y recreado. Negamos el cuerpo y la piel regional que tenemos y que también nos expresa.

Nos empeñamos, terca y neciamente, en negar lo que los procesos históricos y la construcción social del espacio ecuatoriano han creado, en ese ciclo de larga duración que se extiende de 1750 a 1830-60. Periodo importante de construcción y diferenciación regional que nos permite comprender por qué, cómo y cuánto la región y las regionalidades, no son invenciones ni creaciones imaginarias. Ayer y hoy, han sido y son procesos-productos de lo que históricamente somos y seguiremos siendo: un país de regionalidades complementarias.

Crear que porque nos empeñemos en "olvidar" ese proceso y su tiempo histórico y sus efectos en lo económico, social, político, étnico, cultural y simbólico, lo regional se esfumaría, es y ha sido ilusorio. Y mucho más, si se llega a creer que tal accionar posibilita una potenciación efectiva de la nación. Este ha sido el gran autoengaño nacional que ni se justifica, ni ha producido los resultados que de él se esperaban.

La autocensura, silenciamiento y bloqueo de la región y las regionalidades (el regionalismo positivo y unitario), ha tenido ribetes de profesión nacional, impulso académico, gran difusión y consumo. Ha persistido como obsesión y patología del seudo nacionalismo y de una ecuatorianidad acartonada y excluyente. Se la incorporó como elemento fundamental en gran parte de los estudios sociales, especialmente en los que escogen y crean la formalidad jurídica y

política. También en los que construyen los moldes administrativos bajo los cuales se cree que "debe" funcionar, "unitariamente", el Estado. Percibiendo y comprendiendo esto, un estudio de hace una década decía:

"Es posible encontrar otro caso de legitimación con exclusión tácita. Es el que se observa en el ordenamiento oligárquico, donde la legitimidad del orden estatal no surge desde la sociedad como un todo, sino del juego de los grupos dominantes" (Pachano, 1996: 64-65).

Y como las regiones y las regionalidades son construcciones sociales colectivas, se hace necesario e imprescindible su reconocimiento. Pues, en ellas, se expresan y procesan, viven y hablan colectividades subnacionales que históricamente han construido y se han identificado como "partes" del espacio nacional y del Ecuador plural. Precisamente, por esto, debemos coincidir con la afirmación de reconocer en las regiones una compleja y dialéctica relación de todo y parte, del juego social de lo particular y lo general, de modo que una no niegue ni disuelva a la otra.

"Es necesario la constitución de actores colectivos que desarrollen identidades diferenciadas y propias, pero que a la vez reconozcan un referente común" (Pachano, 1996: 68).

Hemos creído que esa ilustrada, romántica idea y accionar político que nos mantiene "unidos" ha sido un éxito. Atribuimos ese éxito a la idea de crear e inventar la nación homogénea y sin diversidades. Pero no es así. Desde ayer hasta hoy, la región está activa y expre-

siva, presente y desafiante. Nos asedia y nos construye, habla en nosotros y está en nuestros imaginarios. Pero, ilusoriamente, creemos que la podemos negar y silenciar. Por eso, cabe preguntar si no es hora de que revisemos ese medio de exclusión y represión de lo regional y vayamos por el camino de asumir que la nación ecuatoriana -aún en su inconclusión actual- está construida por las regiones.

Ayer fueron diversos tipos de tensiones, contradicciones y conflictos de apariencia jurídica, administrativa, de reivindicaciones y protestas locales, las que mostraban permanentemente, lo que muchos han querido ocultar: el Ecuador es una construcción histórica y socio-política creada desde el accionar diverso y variados ritmos regionales y regionalidades complementarias.

Las regiones no dividen al país. Están en la geografía, pero no son solo eso. También y fundamentalmente son productos sociales, políticos e históricos. Las regiones y regionalidades no dividen ni fragmentan al Ecuador; sino, todo lo contrario: lo han construido y mantenido vigente porque se han procesado en el mismo tiempo histórico que la nación imaginada ha creído que es posible negarlos, reprimirlos, silenciarlos y suprimirlos, por decreto o creencia.

El actual "agotamiento" y crisis del Estado-nación, la irrupción de las diversidades, el ascenso de lo local, el empoderamiento de los municipios, la acumulación de evidencias de que el Estado centralista se agotó y es inviable, etc., dejan ver que las regiones y regionalidades gozan de buena salud. No solo que perviven aún, sino que muestran

su presencia identitaria y cultural, aunque se las haya silenciado, reprimido y autocensurado como "medida necesaria" para que la nación imaginada por el delirante nacionalismo y el Estado-nación inventado, gocen de ilusoria "buena salud".

En los noventa, a la irrupción de la globalización con sus efectos interpeladores y reordenadores en política, sociedad, cultura, identidad, ciudadanía, democracia, Estado, imaginarios, etc., se agregan los ya tradicionales factores que cuestionaban las represiones y exclusiones que se han puesto para silenciar e invisibilizar las regiones y sus productos socio-históricos y culturales.

Es en este mismo tiempo, que se observa el ascenso étnico, sociocultural y el empoderamiento socio-político de los indígenas en la Sierra, mucho menor el de los negros y los montubios en la Costa. Este complejo proceso terminó de rasgar el velo de lo que el Ecuador inventado no quería ver: que somos varios fragmentos socioculturales. Somos diversos desde varios hechos y procesos, somos regiones no solo geográficas y étnicas, sino también socio-históricas y culturales.

Por esto, el escritor manabita Humberto Robles dice que "el país que inventamos choca con el país real" (*El Comercio*, 1-VIII-1999) y nos invita a terminar con la percepción negadora. Sostiene que no nos reconocemos "Porque no nos hemos visto hacia adentro. Porque necesitamos hacer una cirugía de lo que somos y evaluar nuestras diferencias y nuestras contradicciones. Porque necesitamos conocer nuestras periferias" (Robles, *idem*).

Las acciones indígenas y la incipiente presencia y accionar reivindicativo de montubios y afroecuatorianos despejaron el escenario sociocultural y étnico que inventamos. Dejaron ver al Ecuador real: nos hemos construido como un espejo trizado que no ha podido, ni puede reflejar una imagen homogénea, una sola identidad y cultura, porque no somos y nunca hemos sido así. Ese espejo refleja las ricas diversidades regionales complementarias que constantemente se están procesando y construyendo el país diverso que realmente somos.

Ayer, hoy y mañana, nos crea y re-crea esa histórica diversidad regional complementaria que debe obligarnos a redefinir y reestructurar los cánones de nuestra necesaria unidad, bajo los estímulos de las nuevas realidades que nos obligan a cambiar. No hacerlo significa que no queremos ni sabemos leer las señales y nuevas tareas que nos pone la historia. No podemos existir ni sobrevivir como regiones socio-históricas aisladas y fragmentadas. Pero tampoco podemos ni debemos negarlas como realidades constituidas, constituyentes y parte fundamental de lo nuestro y de lo que históricamente somos. Las regionalidades se han identificado como procesos diferentes complementarios.

La mirada "moderna" que dejó de ver, solo reconoció la república mestiza; y luego, creyó ver esa dualidad de república de indios y mestizos andinos que sigue siendo parcial y distorsionadora, porque continúa creando y recreando la matriz de una percepción exclusivamente centroandina que reconoce y valora solo sociedades, pueblos,

culturas, etnias e identidades de ese espacio y excluye a los del litoral tropical y subtropical.

Esa percepción y concepción persiste en no reconocer como reales, históricos y sociales, a costeños, montubios, cholos, mulatos, etc. Aún no ve, acepta ni asume que también hay una "insoponible levedad del ser" regional, cultural y étnica, tanto de las regiones geográficas, cuanto de las regionalidades socio-históricas que se crearon y procesaron en distintos tiempos y ritmos políticos. Y más aún, que ese proceso histórico creó y recreó elementos de identificación de las diferencias, al interior de sus identidades regionales.

Esa mirada, pensamiento y lenguaje que se expresa en la semántica del insulto y la agresión del "longo hp" y "mono hp", manifiesta una agresividad sociolingüística que oculta, reprime y desplaza el temor y la angustia que crean la realidad de lo que somos: diversos regionalmente. Asimismo, evidencia el miedo que tenemos a aceptar esa diversidad regional, étnica y cultural.

Huir de esa realidad sustitutiva y que constantemente se recrea, nos ha conducido a bordear aquello que Donoso Pareja llama *identidad esquizofrénica*. Lo que está en este discurso literario, algunos no entendieron. Lo quisieron medir con los parámetros del megarelato racionalista, sociológico y axiomático. Pero aquí, se expresó el anticipo: bajo la modalidad del ensayo se expresó aquello que nos desgarró desde adentro: la torpe insistencia en no reconocer y aceptar la diversidad regional.

Detrás de la resistencia a las regiones y las regionalidades, lo que hay es

una patología del miedo a buscar nuevos cánones de unidad y de reconstrucción de lo nacional en medio del asedio de lo global. Por eso, hoy más que nunca, debemos "aprender a aprender" a educarnos, en una práctica de aceptación y respeto a la diversidad cultural, étnica y regional.

Pero también, desde los noventa, ha estado reiteradamente en el escenario sociocultural y político otro elemento: la crisis de las visiones e interpretaciones que tenemos del "espacio nacional". Y no solo esto, sino también las evidencias de la crisis del modelo tradicional que configuró y estructuró su unidad.

El conjunto de reivindicaciones locales y regionales que desde esa época hasta el presente se han dado, deja ver que somos diversos, regional y étnicamente; pero complementarios y no divergentes en la búsqueda y defensa de un destino común. Para costeños, serranos, galapagueños, amazónicos, guayaquileños, ambateños, manabas, pichinchanos, azuayos, lojanos, esmeraldeños, etc., solo hay un Ecuador posible. Y ese debemos aprender a reestructurarlo para mantenerlo unido.

Se profundiza la crisis del espacio nacional. Esta es cada día más evidente. No se la puede negar. Y en la tarea de reconstruirlo, no se puede excluir a nadie. A esa situación desesperada y desesperante de relación compleja entre lo local- lo regional- lo nacional, Felipe Burbano llamó "la crisis y desplome del espacio nacional".

Este desplome muestra que la tradicional forma y estructura del Estado-nación ya no da ni puede seguir más. Es

inviabilidad, social, política, étnica y culturalmente. La inviabilidad también proviene del conjunto de pedidos y reclamos de descentralización y autonomías que se levantan desde las periferias. Estos son procesos históricos que no responden a movimientos regionalistas y manipulaciones de "representantes de la oligarquía guayaquileña" (vieja muletila usada por la ideología centralista para no pensar, reordenar y no modernizar la vieja estructura político-administrativa de un Estado-nación obsoleto).

Todo este conjunto de eventos históricos, sociales, políticos y étnicos, nos ha conducido a una situación límite. Más allá de ella, solo nos espera la verdadera fragmentación y disolución nacional. Esta idea la señaló Hernán Pérez Loose:

"¿Qué le sucederá al Ecuador si sus líderes de hoy no toman la decisión de dar una solución de una vez por todas al problema regional? ¿Qué nos sucederá si la solución que se les ocurra adoptar sea una meramente cosmética que nada cambia en el fondo? No se trata, al menos no únicamente de un problema de rentas, de competencias administrativas, de abrir oficinas regionales, de quién paga más impuestos, o de qué ciudad son los ministros. No. Este es y ha sido siempre un problema político. Con este problema nació la República y a él le debemos buscar una solución igualmente política si es que no queremos ver a esta República destruida" (El Universo, 4-VII-2000).

El proyecto histórico llamado Ecuador debe persistir, no por terca necesidad nuestra; sino, porque otros lucharon, murieron por él y nos lo legaron, no co-

mo herencia, sino como tarea. Esa deuda -y no la externa- es histórica, legítima y la contraímos todos con Olmedo, Espejo, Rocafuerte, Montalvo, García Moreno, Pedro Carbo, Benigno Malo, Eloy Alfaro, José Peralta, Pío Jaramillo Alvarado, etc.

Pero su actual pago no puede darse bajo las reglas, modos, rituales y exclusiones que ese Estado-nación imaginado ha generado históricamente. Estado que hoy se muestra no solo obsoleto; sino, además, excluyente y responsable de las acciones y políticas de bloqueo e invisibilización de lo regional y sus diversidades socioculturales y étnicas.

El nuevo proyecto del Ecuador histórico no puede ser el del pasado. Tampoco puede renegar la valiosa herencia histórica de los costeños, serranos y de otras regiones que la crearon y recrearon. Ese renovado proceso debe comenzar por recuperar todo lo positivo, consistente y válido de su historia pasada. Además, supone una acción de reconocimiento, valoración y procesamiento de todo lo nuevo que no niegue, sino que potencie y proyecte lo que las regiones y la nación tienen y recrean en lo económico, social, político, cultural, étnico y simbólico.

Pero, asimismo, esto supone que nos definamos para abrirnos al horizonte de asumir y aceptar que nuestras diversidades regionales no nos dividan. Aceptar que el Ecuador de las regiones y regionalidades es tan real y evidente que aún persiste en la sociedad, la historia, la cultura, las etnias, los lenguajes, las racionalizaciones y los imaginarios.

"La realidad regional se halla en cada detalle de la vida cotidiana, se la palpa

en cada cosa fabricada por sus artesanos, se la saborea en cada potaje típico, se la respira en la intimidad de cada hogar. No en vano el paisaje es la más generalizada forma de solidaridad" (Juan Valdano, "Regiones y cultura nacional", en *El Comercio*, 8 de febrero de 2000).

Por eso, hoy más que nunca, debemos comenzar por aceptar que el congelamiento y temor a lo regional han comenzado a terminar. El velo de la resistencia y los dogmatismos de silenciamiento, exclusión, represión y autocensuras a lo regional y a las regionalidades como procesos-productos, ya tiene un grupo de sensatos oponentes y receptores de este problema.

Estos tiempos evidencian que el Estado-nación no da más y que es necesario reordenar toda su estructura jurídica-política y administrativa. Hoy, corren vientos de recepción para escuchar, preguntar, analizar y conocer cómo la región y las regionalidades se constituyen en elementos fundamentales del nuevo tipo de Estado y de la nueva forma de democracia que requiere la nueva ciudadanía del nuevo Ecuador.

Aspecto fundamental en esta apertura inédita para asumir la región y las regionalidades como realidades sociohistóricas, étnicas, culturales y políticas, lo constituye el empoderamiento de lo local, el agotamiento del Estado burocrático y centralista; así como el asedio globalizador y sus efectos socioculturales.

Estos elementos junto a la crisis de los modelos de desarrollo, las causas de la ingobernabilidad, desinstitucionalización, etc., abren un escenario nuevo. También una demanda social para asumir la realidad de las regiones como aspecto básico a considerar, en un proce-

so de reestructuración y reordenamiento del Estado.

Y mucho más, cuando la visión objetiva hacia un nuevo Ecuador puede indicarnos que éste solo será viable, si asume no solo ese proceso y producto; sino, además, si trabaja en una línea de descentralización y autonomía que asuma lo regional y las regionalidades como determinantes.

Esto es necesario hacerlo con urgencia, objetividad y sin los temores de esa patología de la mentira de la fragmentación y disolución nacional. No hacerlo, va a significar que nos detengamos en los pasillos estrechos y laberintos reiterados de esa amenaza que pende sobre nosotros por la prórroga de los tiempos de cambio: la bolivianización.

Una mirada retrospectiva

La región y las regionalidades como evidencias sociogeográficas, hechos históricos y sociopolíticos, no las han inventado los "regionalistas" ni los "separatistas" o "escicionistas", "federalistas", "anticentralistas", y "monos locos", etc. No la hacen los partidarios de la "patria pequeña". Se gestó, recreó, procesó y desarrolló, social, política e históricamente.

Tampoco las producen los que reivindican, desde la periferia, su derecho a ser escuchados, atendidos y que sus demandas sean procesadas y observadas. Aparecen como realidades sociogeográficas y procesos políticos de nuestro país. Por eso, un geógrafo francés que bien nos conoce, afirma que el espacio nacional en el Ecuador es una construcción histórica en la que son visibles ocho coremas (Deler, 1983: 127).

Y Simón Pachano nos recuerda algo fundamental que no debemos olvidar porque no fue creado por la mala conciencia, sino por la historia:

La especificidad del caso ecuatoriano radica en la existencia de sociedades regionales, entendidas como espacios económicos y sociales claramente diferenciados, en los que se establecen redes de relaciones específicas y se constituyen grupos sociales con características muy particulares; por tanto, se configuran también estructuras de poder, formas de dominación y mecanismos de legitimación propias de ese entorno.

Además, dado el agudo centralismo existencia, que privilegia el aparato estatal como un actor fundamental del juego político (y como esencial de distribución económica) aquellas sociedades regionales encuentran un elemento exógeno de definición: su relación de identificación / oposición con el Estado. Por tanto, aunque la causa última de esas profundas diferencias en el comportamiento político se encuentre en la existencia de sociedades regionales, no es menos cierto que ellas se robustecen por la existencia de factores propiamente políticos" (Pachano, 1996: 84).

Por eso, ya no se puede seguir esgrimiendo la muletilla de que la región es un "arcaísmo" y que constituye una muestra de ceguera histórica, social, política y cultural. De ahí que el artículo del diario *Hoy*, del 1 de septiembre del 2000, sea la clara muestra de ese arcaísmo patológico que se empeña en negar lo que la realidad histórica y social, a cada instante, pone en evidencia: "el regionalismo es una forma de reparto del poder nacional que han hecho las elites

políticas en provecho de unas elites económicas" y que "en la política regional se esconde la defensa de privilegios locales", para concluir que "el discurso de las regiones es parte de un juego político quedado en el tiempo". Este tipo de afirmaciones evidencian la constante presencia de una suerte de ideología y práctica del avestruz: esconder la cabeza frente a la realidad para que no se diga lo que ella es y crea, a cada instante.

También hay señalamientos y búsquedas de construcción de espacios cognoscitivos para la problemática regional y las regionalidades. Existe un proceso que quedó trunco. Lo abrieron distintas instancias de estudios nacionales y regionales: JUNAPLA, IDIS, CREA, CRM, CEDEGE, etc., que dejaron importantes trabajos que es necesario, algún día, volver a retomar.

En el debate de las ciencias sociales, desde Quito, el mérito le correspondió a esta revista, *Ecuador Debate*. Esta publicación la discutió en uno de sus primeros números. El número 3 de agosto de 1983 fue dedicado a presentar visiones macro y aspectos específicos, referidos al problema de "Nación, región y participación política".

Ese número constituyó un hito importante para abrir un debate serio y poder crear el espacio cognoscitivo que permita la discusión del problema de la región, la regionalidad y las regionalidades que nos ha caracterizado. Aunque el problema no fue posteriormente retomado, aquí destacaron los trabajos de Chiriboga (Región y participación política), Trujillo (La Cuestión Regional en el Ecuador), Quintero-Silva (Estado, Nación y Región en el Ecuador), Fernández

(Conformación institucional regional del aparato estatal ecuatoriano) y Sánchez Parga (De la Nación y del Indio: notas para una teoría).

Lo importante de ese intento de inicio del debate es que recoge una tendencia general que ya está presente en el escenario de las ciencias sociales, al menos en el plano académico, en las universidades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja. También se abordó, entre 1970-80, en instituciones de desarrollo económico nacional y regional como JUNAPLA, CREA, CEDEGE, PREDESUR, etc.

Aunque el referente fundamental desde el cual se diseñó ese número que inició el debate fue la situación y el desarrollo del sector rural; sin embargo, todos los elementos que están ahí, permitieron abrir un debate serio más allá de la ideologización y los "temores" de la concepción centralista y estadocéntrica, desde donde se crean y erigen bloques.

Esos elementos que están presentes en el número tres de *Ecuador Debate* pudieron posibilitar -si habría existido la apertura y la sensibilidad para ello-, el inicio de un pensamiento renovado de las ciencias sociales en el país. Con su contenido, bien se pudo iniciar una línea de percepción, conceptualización y racionalización de la región y lo regional, que hoy estaríamos cosechando.

Esta línea de apertura no la aprovechamos. Debíó ser bien utilizada, pero no fue así. En ella, hay elementos implícitos que ya cuestionaban el silencio y la autocensura que sobre este grave problema nacional se ha impuesto en las ciencias sociales del país y que nos han

impuesto, tanto las elites políticas, como el discurso y la racionalidad del Estado centralista.

También muchos de esos artículos y los estudios de casos de la zona rural del país, hacen notar las graves falencias y debilidades históricas y estructurales que arrastramos; fallas y problemas que han impedido e impiden una verdadera cohesión y unidad del país, tanto en la construcción del Estado-nación, cuanto en los procesos de exclusión que éste y las elites dominantes hacen de los sectores subalternos.

En su editorial, señalaba la necesidad de "rescatar ese original diseño de lo regional, que vienen esbozando los sectores campesinos". Y expresaba algo que es importante y que no debemos olvidar: la presencia de la diversidad y variedad de regiones, en una suerte de mosaico plural del país. Señalaba que esto "ofrece una muestra lo suficiente variada para que se puedan cotejar diferentes modelos de regionalización".

En ese número de *Ecuador Debate*, M. Chiriboga señaló algo que es necesario retomar hoy, enriqueciéndolo en los aspectos que nos plantean los asedios, estímulos y desafíos de la globalización, la sociedad en redes, el empoderamiento de lo local urbano y la constitución de una nueva ciudadanía y una nueva democracia:

"Las mismas características del desarrollo socio-económico del país marcaron una evolución diferenciada de las regiones. Las relaciones sociales que caracterizan cada región se modifican, en mucho por la relación con el incipiente mercado, tanto interno como externo, pero éstas no tendieron a su homogeni-

zación; muy por el contrario evolucionaron en función de su matriz particular" (p. 33).

Galo Ramón menciona un aspecto fundamental que no ha caducado. Apunta a que nos abramos a una nueva visión de lo nacional que no excluya ni silencio lo regional y local, tanto urbano como rural. Especialmente, esto último, donde hay un grave silencio e invisibilización de una importante minoría sociocultural, étnica y regional: los montubios.

Ese camino debió ser trabajado con responsabilidad, pero no lo hicimos. Los temores, silencios y autocensuras, así como el poder de la "racionalidad" centralista y el culto fetichista al Estado nacional unitario e imaginado, terminaron por imponerse. Y solo hoy, ante la amenaza de una posible bolivianización del país, nos atrevemos a revisar las tareas que ayer debimos asumir. En 1983, Ramón advertía:

"El debate de lo regional constituye una preocupación de la presente etapa, por afectar a la sociedad ecuatoriana en su conjunto, pero su discusión debe ser abordada desde la situación particular de cada región, para a tiempo desentrañar la constitución interna de la región, buscar la relación entre lo específico y las tendencias generales de la constitución del Estado Nacional y el desarrollo del capital" (p. 161).

En ese número de la revista, los problemas y temas que ahí se anunciaban, el destape de la necesidad de replantear la relación entre lo nacional, regional y local, constituyeron hitos fundamentales que desgraciadamente fueron abandonados y silenciados.

Investigadores, científicos sociales y universidades, que en los años setenta y ochenta tuvieron un aporte activo en esta problemática, se alejaron de ella. Aunque, hay que reconocer el rol que sobre este problema tuvieron los estudios pasados de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) y el IDIS de la Universidad de Cuenca.

Explicable es el "abandono" teórico e investigativo de la problemática regional, las regiones y las regionalidades (macro y micro). Ese tiempo de "retiro teórico", repliegue cognoscitivo e investigativo, estuvo marcado por el peso gravitante y de gran interés económico, social y político que desató el problema de la deuda externa, su servicio y los efectos socioeconómicos y políticos que dejaban cada una de las renegociaciones (de 1982 en adelante), cuanto los efectos sociales de los programas de "estabilización" y ajustes.

Sin embargo, aún detrás del peso "silenciador" de ese nuevo problema, supuestamente solo nacional, que desplazaba lo regional, también se daba y expresaba una presencia de éste, con sus efectos en las diferentes regiones y localidades. Pues, los efectos económicos y socio-políticos de la deuda externa y los ajustes macroeconómicos afectan desigualmente en las regiones, provincias y localidades.

Así, el tiempo de la crisis de la deuda externa cuanto los efectos del ascenso de pobreza, desplazaron el tiempo de preocupación para estudiar, analizar y explicar los por qué y cómo la "insostenible levedad del ser" de las regiones y las regionalidades, no permitió avanzar para establecer cómo las regiones se constituyen en realidades: productos so-

cio-históricos negados, que, ayer y hoy, inciden en los contenidos y formas de la democracia del Estado, las instituciones, la política y de la sociedad en su conjunto; incluidas las etnias, identidades e imaginarios (que más son locales y regionales).

Y aún, pese a que se da ese “desplazamiento” teórico e investigativo (pero también práctico) hacia otros problemas y temas, ese mismo año, los efectos socioeconómicos, políticos y culturales de la incidencia de las destrucciones del fenómeno de El Niño, mostraron la presencia de lo regional. Pues, la región que más sufrió los efectos de ese fenómeno natural fue el litoral y sus microregiones, especialmente las agropecuarias de las zonas tropicales y subtropicales. Y los sectores sociales más afectados fueron los montubios pobres de esas zonas.

Pero, aún desarrollándose los tiempos de esos silencios y de creciente “ignorancia intencionada” sobre lo regional y las regionalidades, éstas no dejaban de gritarnos su presencia. La acción e incidencia constante de determinadas coyunturas y problemas, estructurales y excepcionales, no han dejado que este problema se exprese, incida y esté vigente, siempre desafiante y desafiándonos.

Poco tiempo después de ese desplazamiento y relegamiento cognoscitivo, teórico, ideológico, e incluso socio-cultural y étnico, se realizan importantes estudios, investigaciones y publicaciones que no hemos reconocido ni valorado adecuadamente. En efecto, en esa década, el “Proyecto Ecuador” de CERLAC (Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de Toron-

to, Canadá) y la FLACSO de Quito, inician unas investigaciones y publicaciones sobre lo regional en el Ecuador. La primera de estas publicaciones fue “La economía política del Ecuador: campo, región y nación” (1985). Siguió “Clase y región en el agro ecuatoriano” (1986). Después vinieron “La Cuestión Regional y el Poder” (1991) y terminó en “Historia y Región en el Ecuador” (1994).

En medio de esos tiempos de “olvidos” y “silencios” bloqueadores, también CIUDAD y CLACSO, en 1989, editaron 24 ponencias sobre “La cuestión regional”. Los estudios de esa publicación se generaron en el Seminario Latinoamericano sobre la *Cuestión Regional en América Latina*, en México, en 1978.

Paradójicamente, mientras en el escenario socio-político, elites y dirigentes empresariales, gremiales, de partidos (izquierda, derecha y centro), diputados, gobernantes, juristas, etc., se preocupaban y debatían lo intrascendente; por debajo, en el subterráneo del piso histórico de la sociedad, la postergación del problema regional y las regionalidades ha ido minando las débiles bases sobre las cuales se ha levantado la unidad nacional excluyente y el Estado nacional imaginado.

Parecía que en el Ecuador real habían dos países distintos; con preocupaciones diferentes que crecían paralelamente. Cada uno pensando o ignorando la realidad y el peso histórico, social, político, cultural y étnico del diverso regional. Los unos, académicos preocupados por lo que la historia social les relevaba y no podían negar. Los otros, políticos y líderes sociales, los medios de comunicación y los que gobiernan este

país que se empeñaban en ignorar lo que en el piso social se fue gestando: el agotamiento del estado centralista y el ascenso de las reivindicaciones regionales y locales.

Desde 1980 hasta nuestros días, numerosos y diferentes tipos de demanda, reivindicaciones y problemas referidos a la administración pública y a la relación del Estado con la sociedad civil, sufrieron el exorcismo de lo regional y lo local. Otras fueron ahogadas en el ritual administrativo del viejo Estado. Y ¿qué se logró con esto? Nada. La unidad nacional se fue haciendo más precaria, mientras las periferias y las regionalidades siguieron su marcha.

A estos problemas y procesos se los entendió de manera simplista. Se les dio la interpretación jurídicista o se "resolvieron" en el tradicional cabildeo y negociación política. No se quiso ver ni se ha querido reconocer que la reiteración de esos problemas y demandas de esas localidades y regiones y microregiones, no son demandas de caudillos de pueblos; sino que están referidos al problema del debate político, que tocan la necesidad de reformar el Estado, replantearse la distribución del poder, la construcción de una nueva democracia y la necesidad urgente de modificar la relación entre sociedad civil y Estado.

De una de las publicaciones olvidadas y silenciadas de esa época, rescatamos un párrafo, que sin duda alguna, no solo que es importante; sino, además, iluminador para la comprensión de lo regional y de las regionalidades en las nuevas condiciones y realidades del presente:

"... será necesario situar el análisis de la cuestión regional -en tanto discurso polisémico, en cuanto sistema heterogéneo de relaciones y como categoría sin sustrato específico definido- en el contexto de sus contradicciones originarias. Es que, -insisto- en su devenir histórico la "región" ha debido contener determinaciones y relaciones tan heterogéneas, que terminamos finalmente concibiéndola a la manera de un "collage" que perdió su principio de identidad en el camino, o como un "concepto típico construido" cuya delimitación surge de la superposición de dimensiones (variables) y de los puntos en los que éstas coinciden" (Colman, 1987; 47)

Por este motivo, el problema regional en nuestro país, no es un problema cualquiera. No es una cuestión que pueda ser relegada, ni un problema que pueda ser olvidado, silenciado, reprimido o excluido. Es uno de los cuatro problemas centrales que tiene el país para reestructurarse socialmente y reconstruir su nuevo camino (los otros tres son la pobreza, la nueva democracia-ciudadanía y la respuesta a los asedios y filtraciones de la globalización, la cultura Coca Cola, Adams y McDonald's).

Por eso, permanentemente se reitera, incluso en temas que algunos despidados puedan creer que no tiene relación con éste, como los referidos a la democracia, desarrollo local, pobreza, Estado, ciudadanía, minorías étnicas, etc.

La línea que evidencia el agotamiento del Estado nacional se muestra en severas dificultades y mínimas posibilidades de institucionalización, estabilidad y reproducción que tiene éste.

También la creciente desvinculación que se manifiesta entre los espacios locales y el Estado. Incluso, abarca los aspectos que tienen que ver con los nuevos vínculos que debe crear para mejorar su relación con la sociedad civil.

De ahí que no llama la atención que en el actual destape de la crisis de unidad, cohesión y relación del Estado con las diferentes regiones y microregiones que se expresa en la demanda de descentralización y autonomía, el problema regional sea, inevitablemente, el telón de fondo para cualquier comprensión, definición y solución.

Precisamente, esto es lo que, sin duda, cruza la investigación y la publicación de la obra titulada "Ecuador: un modelo para (des)armar", del "Grupo de Democracia y Desarrollo local" de Quito que se publicó en 1999. En efecto, estamos como un modelo que se desarmó y que es necesario rearmar. Pero no podemos comenzar a hacerlo bien si persistimos en el patológico discurso y accionar de satanizar la presencia e incidencia de lo regional y las regionalidades. Lo más importante de ese estudio está en el subtítulo. Éste hace evidente la realidad íntima que muchos, con buena o mala intención, con ignorancia o protervos fines, la esconden y eluden: el problema regional y local para atender a sociedades excluidas y postergadas.

Este subtítulo nos parece muy decidor. Pues, recupera la ubicación y el sentido de una problemática determinante para el futuro destino económico, social, político, étnico y cultural del país. En efecto, el Ecuador que vive negando y ocultando el problema regional y su gravitación en lo económico, social, político, cultural y étnico, se ha

descuadrado. Por eso, el nombre que ellos ponen a la obra es adecuado, pero; a nuestro juicio, mucho más importante es el subtítulo: "*Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*".

También, en este somero recorrido de lo que en el pasado se investigó y publicó sobre la importancia y trascendencia del problema regional en la sociedad ecuatoriana, hay un aspecto que no podemos dejarlo en el pasado. Lo señaló hace diez años, en 1996, Simón Pachano, en su obra, "Democracia sin Sociedad", le recordaba al país (y también a los negadores de la regionalidad) que:

"El difícil e inacabado proceso de integración nacional ha determinado que la legislación ecuatoriana, desde el nacimiento a la vida republicana, tienda más a normar que a representar los conflictos existentes, especialmente los que constituyen manifestaciones de la diversidad regional. La construcción de un Estado nacional, entendido principalmente como un ordenamiento jurídico más que como un proceso histórico, ha partido de la negación de esos conflictos..." (Pachano, 1996; 87)

Finalmente, no son solo los avatares que el problema regional y las regionalidades han sufrido y sufren, por sus silencios y autocensuras, "destierros" y "olvidos"; también, lo es el destino sociopolítico del país. Hay mucho más de lo que parece. Detrás de la región, las regiones y las regionalidades, está el futuro del Ecuador, su unidad y perspectivas futuras. Esto no debemos ignorar ni silenciar.

Ya es hora de que terminemos con el juego gatopardista de ocultamiento y

simulación. Lo regional y las regionalidades no constituyen un tema académico o una preocupación solo para mentes ilustradas, historiadores, sociólogos, economistas, politólogos y juristas. Hay que verlo como lo que realmente es: el problema central que cruza, de un lado a otro, cualquier posibilidad de rediseño del Estado, la democracia y la nueva ciudadanía.

Por eso, no podemos dejar de estar de acuerdo con Lautaro Ojeda cuando dice que **“la tozudez centralista se mantienen a pesar de los esfuerzos realizados por determinados actores sociales y políticos en revertir esta tendencia. En otros términos, el proceso de descentralización no ha logrado ir más allá de la letra de la ley y de los convenios”**. (Ojeda, 2004; 97-98). ¿Por qué? Por muchas razones. Una, de gran gravitación, ha sido y es el temor al problema regional y a no saber qué hacer con esas históricas realidades sociopolíticas y culturales que son las regionalidades.

Pues, todos sabemos que no podemos seguir eludiendo la “insoportable levedad del ser” regional que nos marca, construye y procesa. Este silencio y bloqueo sobre lo regional no ha sido ni es exclusivo de los ideólogos y teóricos del centralismo, ni de los burócratas centralistas cultores del discurso estado-centrista y beneficiarios de aquél. También lo ha sido de aquellos que hoy reivindican las autonomías como solución y salida. De ahí que no deba llamarnos la atención que un líder de Guayaquil haya afirmado que “hay que descentralizar paso a paso” y que “es necesario que no nos engañemos, no va a durar un año, sino más de 20” (Febres Cordero, Expreso, 16 de diciembre de 1999).

Evidentemente, centralistas y pseudoautonomistas están y seguirán entrapados y entrapándonos en los laberintos que uno y otro tejen, para que el país y la sociedad ecuatoriana, que vive una sobreacumulación de crisis, no descubra que la fragmentación nos acecha y que además nos puede dividir más. Incluso destruir, si seguimos ignorando que hay un problema regional y de regionalidades que tenemos que asumir unitariamente y con responsabilidad, no solo social y política; sino, también cívica.

No hay otra salida. Pues, históricamente, se ha demostrado que costeños y serranos, orientales y galapagueños, manabitas y pichinchanos, azuayos y guayacos, ambateños y lojanos, etc., si bien constituimos regionalidades y localidades diversas, hemos sido y somos diversos complementarios. Todos ellos y los que se fueron, los extranjeros que se quedaron, han tejido y tejen el manto multicolor del Ecuador diverso que se cocina siempre como una rica fanesca nacional.

Si construimos el Ecuador ficticio, no debe tenerse duda de que podemos construir el Ecuador real: ese nuevo proyecto sociopolítico, cultural, étnico y simbólico que aprenda a convivir y respetar, a aceptar y asumir las diversidades y la acción sociopolítica de la región y las regionalidades.

El Ecuador histórico, sensible y cotidiano no puede esperar que las elites dominantes del litoral y sierra, banqueros, terratenientes y “dueños del país”, asuman y resuelvan lo que nunca han hecho: construir un país real desde las regionalidades y sus diversidades complementarias. Ese es el desafío para

quienes no nos enronchamos ni asustamos porque una u otra región o micro-región reivindica su derecho a que su relación con el Estado sea rediseñada bajo reglas democráticas, con una lógica incluyente y no silenciadora de lo que ellos como sociedad diversa son.

Lo que queda y se exhibe (despojos y aparato poder coactivo) del caduco Estado-nación, ya no cumple con la función que lo creó: centralizar, cohesionar y disolver las regionalidades y los diferentes espacios donde se creaban y recreaban las diversidades étnicas y socioculturales.

Estos, a despecho de lo que ese poder coactivo haga y siga haciendo, no solo que sobreviven; sino que, gozando de buena salud, se fortalecen. Más aún, cuando los asedios de la globalización y los efectos de la sociedad en redes, favorecen el destape de lo local, regional, las identidades y las culturas.

Los montubios (etnia poco nombrada y desconocida, por un silencio bloqueador), los indios, cholos, negros mestizos y migrantes, costeños, serranos, etc., y las demandas de las regiones y localidades, presentes, actuales y con sus lenguajes, sentires, imaginarios y diversidades múltiples, nos revelan la ineficiencia del Estado. Pero, también, lo inútil que ha sido negar lo que la historia crea.

Más aún, ese caduco Estado ahora se expresa como un obstáculo sociopolítico para poder, desde la sociedad y ciudadanía, reconstruir los nuevos rumbos del Ecuador de la nueva democracia; de una democracia participativa que reconstruya el Estado como poder de una ciudadanía activa que lo requie-

re, como sociedad política, pero descentralizado y autonómico.

Las regiones y las regionalidades, lo local con sus necesarias diversidades, sigue siendo joven y pueden entre ellas bailar bolero, cumbia, sanjuanito, salsa, tango, vallenato o reggaeton, mientras el Estado obsoleto ya no puede articular sonido ni signo musical, andino o tropical. A duras penas, permanece en pie, ayudado con un bastón.

La región Litoral, en sus trópicos y subtrópicos, sigue mostrando el "Alza que te han visto" desde la ciudad o el campo montubio. La Sierra, el albazo con el poncho indígena y el chagra, o desde las cantinas de la 24 de Mayo. Y las dos regiones pueden escuchar, cantar y percibir los tonos regionales diferentes, en medio de un bolero o pasillo de Julio Jaramillo. El Jefe (Daniel Santos), la salsa y son se escuchan en las regiones, pero en cada una de ellas, los sentidos y experiencias son diferentes, por ese conjunto de valores socioculturales y simbólicos que crearon y recrearon en cuerpo y alma las regionalidades.

Concluamos afirmando que Ecuador tiene como marca histórica un sincretismo regional, étnico, y sociocultural. Éste nos crea y recrea y ha sido más consistente, resistente e histórico que el recurso-discurso del Estado-poder y la pseudo racionalización del "Estado sin sociedad", que aún tenemos y nos asfixia.

Ya nadie puede negar (salvo los necios y adoradores de ese Estado y culturas sin diversidades regionales), la presencia y consistencia de las regiones, regionalidades, y la heterogeneidad de las

localidades, con sus lenguajes y ritmos diferentes. Ellos siguen expresándose con sus hablas particulares, reivindicando sus modos de ser y sus imaginarios diversos. Así nos demuestran que, aunque han sufrido siglos de silencio, represión y autocensuras, siguen siendo jóvenes y gozando de buena salud.

El camino para rehacer el Ecuador no pasa por reiterarnos en la patología del silencio de lo regional y de las regionalidades. El desafío es cómo los articulamos creadora, creativa y unitariamente, para hacer una nueva democracia, una nueva ciudadanía y un Estado social de fuerte vínculo con la ciudadanía que no tema a lo local, lo regional, lo interregional y lo intraregional. Solo así, podremos eludir la segmentación que nos acecha y la macdonalización de la globalización cultural que nos asedia con la apetencia del sátiro pervertido.

Hay que reconstruir el Ecuador que tenga como soporte la región y las regionalidades, con miras a construir un nuevo Estado, descentralizado, que dé cabida a posiciones de autonomía solidaria. Que no debe ser de ciudades, sino de segmentos regionales del espacio nacional. En el siglo XXI ya no se trata de que una ciudad administre de mejor manera sus recursos: sino, que el desarrollo local y regional sea democrático, humano, sustentable, solidario, plural. Y que al mismo tiempo, responda a los desafíos de la globalización, valorando y defendiendo las identidades y culturas que crean las diferentes localidades y regiones del país.

Pues, como bien señaló hace cinco años Juan Valdano: **“Las tres regiones, han ganado en solidaridad interna y**

han ido adquiriendo más conciencia de sus particularidades frente a una identidad nacional que se presenta difusa... Ecuador, como una totalidad, es una nación aún por construirse, conformada por varias regiones que, en cambio, ostentan identidades fuertes y muy determinadas. El Ecuador es como un espejo roto en múltiples fragmentos, cada uno de ellos refleja solo una parte de lo que somos; hasta ahora no hemos encontrado la forma de unirlo” (El Comercio, 8-II-2000).

Esto no se puede negar, por eso, la tarea es recuperar lo que investigadores y estudiosos dejaron en el pasado, ponerlo en limpio bajo las nuevas condiciones y las nuevas realidades, y atrevemos a mirar el espejo trizado que siempre ha sido nuestro país. Aceptarnos como parte de un país tropical, subtropical, andino e insular donde caben en una curiosa simbiosis lo premoderno, moderno y posmoderno.

Finalmente, tenemos que asumir que el deseo de sobrevivir como Ecuador siempre será mayor que nuestras diferencias regionales, socioculturales, políticas y étnicas. Pues, dentro de nuestra diversidad cultural y regional, no podemos suprimir las contradicciones: pero, **“hallaremos siempre elementos identitarios comunes, historias y valores compartidos que permitan reconocer a otros pueblos como hermanos y operar en conjunto con ellos frente a otros”** (Adolfo Colmenares). Desde el Guayaquil cálido y tropical, muchos como yo aspiramos a esto. Y no creo que seamos pocos en este rico y diverso país que lo hemos hecho y hacemos desde todas las regiones. La tricolor no niega

las regionalidades, pero tampoco, las regionalidades y sus incidencias niegan a la tricolor. Recuérdese que todos, desde las graderías en los estadios, gritamos, unidos y en voces diversas: "¡Sí se puede!".

Bibliografía

- Acosta, Alberto
1997 "Alcances y limitaciones de la Globalización". En "Identidad Nacional y Globalización". Edic. ILDIS. Quito.
- Ayala Mora, Enrique
2000 "Vertientes históricas de la nación ecuatoriana". En Ecuador las raíces del presente. Edic. Universidad Andina, Taller de Estudios Históricos. Quito.
- Carrión, Fernando
1992 "Evolución del espacio urbano ecuatoriano". En "Nueva Historia del Ecuador". Corporación Editora Nacional. Quito.
- Colman, Óscar
1987 "Espacio, naturaleza y sociedad en la problemática regional latinoamericana", en La Cuestión Regional en América Latina, Edición CIUDAD, Quito.
- Coraggio, José Luis y otros
1989 La Cuestión Regional en América Latina. Edic. Ciudad. Quito.
- Chiriboga, Manuel
1983 Región y participación política. Revista Ecuador Debate N° 3. Quito.
- Deler, Jean Paul
1983 *Estructuras espaciales del Ecuador Contemporáneo (1960-1980)* en *Nueva Historia del Ecuador Tomo 12 Ensayos Generales I*. Edit. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Deler, Jean Paul
1992 "Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo, 1960-1980". En "Nueva Historia del Ecuador". Corporación Editora Nacional. Quito.
- Durán Ballén, César
1979 "Frente al futuro". Editorial Amauta. Guayaquil.
- Echeverría, Bolívar
1998 "Las ilusiones de la modernidad". Quito.
- Espinosa, Leonardo
2000 Regionalización, descentralización y autonomía como facilitadores para un proyecto de desarrollo de la región cañari. En Revista Economía y Política de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca, N° 6, Cuenca.
- García Canclini, Néstor
2000 "La globalización imaginada". Editorial Paidós, México.
- Giddens, Anthony
1994 Consecuencias de la Modernidad. Edit. Alianza. España.
- Gómez, Néstor
1992 "Organización del espacio ecuatoriano". En "Nueva Historia del Ecuador". Corporación Editora Nacional. Quito.
- Habermas, Jürgen
1998 "Más allá del Estado Nacional". Edit. Fondo de la Cultura Económica. México.
- Ianni, Octavio
1999 "La sociedad global". Edic. Siglo XXI. Argentina.
- Kliksberg, Bernardo (editor)
1996 "Rediseño del Estado" Una perspectiva internacional. Edit. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Maignushca, Juan (editor)
1994 "Historia y región en el Ecuador, 1830-1930. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Núñez Sánchez, Jorge (editor)
1992 "Nación, Estado y Conciencia Nacional". Edit. Nacional. Quito.
- Ojeda Segovia, Lautaro
2004 "¿Por qué la descentralización no avanza?", en Ecuador Debate, N° 61, Ediciones CAAP, Quito, abril.
- Pachano, Simón
1996 "Democracia sin sociedad", Edición ILDIS-CAAP, Quito.
- Quintero, Rafael (editor)
1991 "La Cuestión Regional y el Poder". Corporación Editora Nacional. Quito.
- Quintero, Rafael- Silva, Erika
1983 Estado, nación y región en el Ecuador. Revista Ecuador Debate, N° 3. Quito.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika
1991 "Ecuador: Una nación en ciernes". Edit. Abya-Yala. Quito.

- Radcliffe, Sarah y Westwood, Sallie
1999 "Rehaciendo la Nación, Lugar, identidad y política en América Latina". Edit. Abya-Yala. Quito.
- Sánchez Parga, José
1997 "Identidad Nacional, Cultural y Globalización". En "Identidad Nacional y Globalización". Edic. ILDIS. Quito.
- Sánchez Parga, José
1999 "La modernización del Estado" Fin del ciclo del Estado-Nación. Edic. Abya-Yala. Quito.

- Trujillo, Jorge
1983 La cuestión regional en el Ecuador. Revista Ecuador Debate N° 3, Quito.
- Vattimo, Gianni
1991 "Posmodernidad; ¿Una sociedad transparente" en "Debates sobre Modernidad y Posmodernidad", Edic. Nariz del Diablo, Quito.

PUBLICACION CAAP

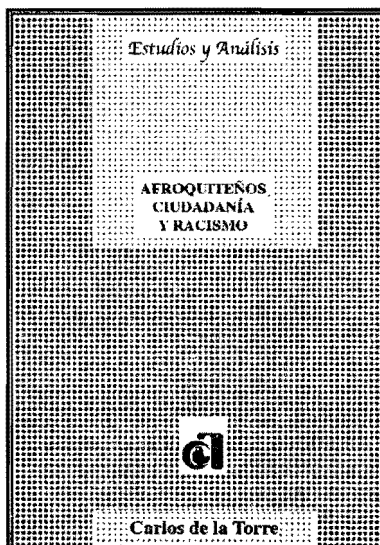
Estudios y Análisis

AFROQUITEÑOS CIUDADANÍA Y RACISMO

Invisibilizados, agredidos e indeseados los negros urbanos, son segregados y victimizados. El cotidiano racismo que los califica y excluye, impide su reconocimiento como ciudadanos y revela que perviven realidades que realimentan la desigualdad.

El texto indaga esta compleja problemática, en la búsqueda de una sociedad sin diferencias raciales.

Carlos de la Torre



Hacia el desarrollo descentralizado local y regional*

Efraín Gonzales de Olarte**

Dentro de la estrategia de desarrollo integral EDI, la descentralización es un medio importante para resolver los problemas de desigualdad en el desarrollo local-regional y la débil integración entre localidades de una región y entre el centro y periferia de las distintas regiones y de los países.

En el Informe de Desarrollo Humano del 2002 del Perú (PNUD 2002), se señala que existen grandes diferencias de desarrollo entre la provincia de Lima y las provincias del resto del país, entre las provincias de la costa y las de la sierra y selva. El índice de desarrollo humano (IDH) señala que entre Lima - la provincia con mayor índice (0.755)- y Pachitea -la provincia con el más bajo IDH (0.377) existe una diferencia similar a la que existe entre Dinamarca y Nigeria, es decir un abismo de desarrollo. ¿Cómo explicar que en algunas localidades el IDH sea mayor que en otras, pese a que son contiguas? ¿Por qué el desarrollo local es tan

desigual? ¿Son los territorios los que permiten el desarrollo de las personas o es al revés?

Estas constataciones nos llevan a reflexionar sobre los determinantes del desarrollo a nivel territorial y su relación con el desarrollo de las personas. Esta discusión es hoy muy relevante en la medida que se plantea la descentralización como el medio para promover el desarrollo y la democracia en todas las regiones y localidades, es decir, incluso en los ámbitos más alejados de las sociedades.

Si bien el enfoque territorial es más o menos distinto, los problemas de desarrollo son los de siempre: 1. Qué esta-

* Texto presentado en la I Cumbre Latinoamericana por el desarrollo local/regional y la descentralización, Organizado por CEDER, Arequipa, Perú.

NdE. Agradecemos al autor el habernos permitido publicar este artículo.

** Profesor Principal de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Asesor Especial del Informe de Desarrollo Humano del PNUD- Lima.

mos entendiendo por desarrollo: el desarrollo de espacios y territorios o el desarrollo de las personas. Más complicado aún, ¿el desarrollo territorial depende de los recursos, capitales y potencialidades que tiene una región o una localidad o de la calidad de personas y sus respectivos capitales humanos? 2. Cuáles son los determinantes del desarrollo. 3. El desarrollo local es la célula del desarrollo regional y nacional, o es el desarrollo del conjunto regional y nacional el que impulsa al desarrollo local. Estamos aquí frente a un problema de causalidades, que es necesario dar respuesta para tratar de promover el desarrollo de las personas.

Estamos en busca de nuevas ideas para el desarrollo, que hasta ahora ha sido esquivo para buena parte de América Latina. Estas ideas deben ir mucho más allá de los parciales y desiguales resultados generados por los ajustes neoliberales en nuestros países. No se puede volver a los modelos anteriores, tampoco se puede negar la tendencia a la globalización económica, en consecuencia es necesario llegar a una síntesis de experiencias y teorías, que nos permitan plantear nuevas vías de desarrollo.

El desarrollo humano como proceso de expansión de capacidades y derechos de las personas es una vía prometedora, para reorientar la teoría y la práctica del desarrollo. El primer atributo de este paradigma es que pone a las personas como fin y medio del desarrollo y, el segundo, es que busca igualar oportunidades para todos generando la posibilidad de que todos disfruten de la libertad de escoger y acceder a los bienes y servicios necesarios para vivir y

progresar, donde sea que se encuentren: en el campo, la ciudad, en una provincia o una región.

El lograr este desarrollo en cualquier lugar, nos plantea la necesidad del desarrollo local y regional, como una vía de igualación de oportunidades en cada lugar y para todos. Esto nos lleva a tener que explicar los determinantes del desarrollo local y la manera como dicho desarrollo ha de permitir la expansión de derechos y capacidades de las personas.

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis conceptual y una propuesta para el desarrollo a nivel local y regional, que permita promover el desarrollo humano desde los intereses de las personas. Creemos que se necesita de una doctrina del desarrollo que sintetice tres vertientes o entradas: la entrada territorial propia al desarrollo local y regional, la entrada instrumental propia al desarrollo promovido desde las políticas estatales y la entrada del desarrollo humano que reclama contextos institucionales y políticos favorables, para que las personas puedan ejercer sus libertades y derechos humanos fundamentales.

El territorio, las instituciones y las gentes

Los países se organizan territorialmente en regiones que se componen de un centro (urbano) y una periferia (rural). La gente vive en sus respectivas localidades, ya sean estas urbanas o rurales. El nivel de desarrollo humano de cada persona, en la localidad en la que vive, depende de los recursos y potencialidades locales, del nivel de desarro-

llo de la región y del país. Esto significa que el desarrollo se da en un escenario territorial determinado e involucra a personas organizadas socialmente. Lo ideal del desarrollo es que las personas tengan los mismos niveles de desarrollo en cualquier parte del territorio, es decir que el desarrollo del centro y de la periferia tienda a la convergencia y la estabilidad para que las personas, donde quiera que se encuentren, tengan las oportunidades.

Si existen situaciones en las cuales los centros predominan sobre las periferias, lo que no genera igualdad en el proceso de desarrollo, entonces estamos frente a un problema de centralización que inhibe el progreso equilibrado y convergente. Un proceso de descentralización puede, entonces, ayudar al desarrollo territorial equilibrado y a la mejora de los niveles de desarrollo humano. Planteamos así que el desarrollo es un proceso de convergencia del desarrollo humano entre las diferentes localidades y regiones, lo que implica uniformar, integrar y coordinar los factores que lo determinan. Esta propuesta se parece a la vieja teoría de crecimiento con redistribución, pero va más allá no sólo hay que crecer, sino que este crecimiento debe tender a la convergencia pero no sólo de los ingresos y del bienestar de las personas, sino sobre todo debe tender a la igualación de los derechos y capacidades de las personas en todas las localidades.

El desarrollo es, en consecuencia, no sólo una responsabilidad del Estado y de las empresas privadas, sino sobre todo una responsabilidad de las personas que deben abogar por la generación

de oportunidades iguales para todos. Las oportunidades se dan en contextos donde las personas pueden utilizar provechosamente sus capacidades y ejercer sus derechos. La generación de oportunidades es en realidad organizar la economía, la política y la sociedad con ciertas normas e instituciones que permitan incluir a todos a través de los mercados, el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. El desempleo o el sub-empleo son dos resultados en los cuales la demanda por trabajadores es insuficiente, es decir los mercados de trabajo no logran absorber a todos de una manera tal que puedan ejercitar sus capacidades y, por consiguiente, obtener suficientes ingresos para elegir libremente los bienes y servicios que los satisfagan.

En muchos casos los territorios ocupados no generan las mismas oportunidades para todos. Por ejemplo, en la sierra peruana las tierras de las zonas altoandinas son de baja calidad, se encuentran en pendiente y no cuentan con riego abundante, en consecuencia, los campesinos no logran generar ingresos similares a sus homólogos de la costa, y aún menos a los trabajadores formales urbanos. La dotación de factores en cada territorio es una condición necesaria para el desarrollo, pero no la única, se requiere además de que la gente tenga una dotación de capital humano (educación, talentos, destrezas, experiencia, creatividad), pero no sólo eso sino además una organización económica, social y normas éticas (lo que ahora se denomina capital social) que permita combinar adecuadamente los recursos,

las potencialidades y las personas, de una manera adecuada para generar oportunidades iguales para todos.

El enfoque del desarrollo humano, a diferencia de los enfoques de desarrollo anti-pobreza, parte de lo que tienen las personas -capacidades, capital humano, o potencialidades- antes de lo que les falta. El reconocimiento o toma de conciencia de este hecho plantea una enorme diferencia para las propuestas de desarrollo, pues, se lo presenta como una actitud de progreso desde lo que se tiene, tratando de valorarlo y valorizarlo socialmente y reconociendo las limitaciones que es necesario vencer para avanzar desde donde uno está. Por ello, el desarrollo humano se basa en una cultura de la autoestima, de la búsqueda de reconocimiento social y, sobre todo, de cómo hacer valer lo que se tiene, para lo cual se reconoce en el resto de personas "socios del desarrollo" antes que competidores.

¿Tres enfoques complementarios? hacia una estrategia de desarrollo integrada

Los enfoques más comunes para analizar los problemas del desarrollo y para las propuestas de política son: el territorial, el sectorial o de productos y el desarrollo humano. Cada uno de ellos hace énfasis en un aspecto, a partir del cual se organiza la economía y la sociedad y se hace propuestas de desarrollo.

El enfoque territorial parte del espacio y de sus habitantes. La organización social del espacio basada en cierta racionalidad social y económica es el eje del análisis. El énfasis está dado al territorio como escenario de organiza-

ción social en áreas urbanas y en áreas rurales, que se articulan y que permiten una división social del trabajo que permite progresar. El enfoque moderno dado por los modelos centro-periferia a la Krugman (1992) han permitido recuperar la Geografía Económica como una disciplina capaz de interpretar los factores geo-económicos que determinan el desarrollo, así las distancias, los costos de transporte, las economías de aglomeración, las externalidades, las economías de escala y la demanda en el espacio se presentan como los factores que organizan el territorio en sistemas de ciudades (que actúan como centros) con sus respectivas periferias que se complementan en el suministro de bienes, servicios y factores. El desarrollo en el espacio se genera por procesos dinámicos de organización económica y social en el espacio donde la interacción entre demanda, costos de transporte y rendimientos crecientes organiza el espacio y determina la competitividad de las regiones, que no son otra cosa que sistemas centro-periferia en territorios más o menos amplios. La centralidad y las distancias constituyen atributos de la organización espacial que condiciona el funcionamiento económico. Esto lleva a propuestas de desarrollo urbano, rural o regional. Es decir, la unidad de desarrollo es espacial con los habitantes y factores de producción que contengan.

Por otro lado, **el enfoque sectorial** plantea el desarrollo como un proceso de incremento de la producción y productividad de bienes y servicios. En consecuencia, se plantean estrategias de desarrollo agro-exportador, de desarrollo industrial o del turismo como la

base para lograr mejores de niveles de vida para los habitantes de un país o región. El énfasis de este enfoque está dado ya sea en la especialización o en la diversificación productiva, es decir, en estrategias para incrementar las productividades y las competitividades a partir de ciertos productos en los cuales se busca ventajas comparativas, competitivas o absolutas. Los procesos de cambios e innovación tecnológica y la capacitación de los trabajadores están en la base de estas estrategias de desarrollo. Hay que señalar que durante la segunda mitad del siglo pasado, estos enfoques fueron predominantes a través de los modelos primario-exportadores o los de industrialización por substitución de importaciones.

El enfoque del desarrollo humano

es el más reciente de todos y pone énfasis en las personas, en sus capacidades y derechos. Como ya hemos explicado este enfoque trata de analizar los contextos económicos, institucionales y políticos que permiten que las personas progresen, a través de un suministro adecuado de los satisfactores que necesitan para vivir y utilizar sus capacidades. El medio y el fin del desarrollo es la persona, en consecuencia, el desarrollo humano propone utilizar el espacio, los factores, los productos en función de las necesidades humanas tanto las biológicas como las culturales y espirituales. A partir de lo cual, las personas harán uso de su creatividad, su empresarialidad y participarán enriqueciendo sus vidas con la mayor libertad posible.

En verdad estos enfoques son complementarios pues, las personas viven en determinados espacios de cuya dinámica dependen, la cual a su vez depen-

de de los productos en los cuales se especializan las regiones o las localidades. Sin embargo, el tema central es que tanto el territorio como las producciones sectoriales estén al servicio del desarrollo humano, es decir, que ambos se pongan al servicio de las personas y no al revés. Por ello que la combinación de estas tres perspectivas puede generar una Estrategia de Desarrollo Integrado EDI; que es la que trataremos de presentar y analizar.

En esta perspectiva, veremos que el territorio con sus diferentes espacios económicos y sociales cumplen distintos papeles para el desarrollo humano. Veamos cómo.

La localidad: un espacio socialmente construido

Las personas viven en territorios más o menos limitados y en determinados lugares. Casi siempre las personas realizan sus actividades en una localidad, sea ésta un distrito o una provincia, en general con nombre propio, con la que se identifican.

Cuando se trata de definir "lo local" es necesario distinguir conceptos positivos de los normativos. En general se identifica lo local con lo municipal, con lo distrital o con lo comunal en el ámbito rural andino, es decir se confunde un espacio material con un espacio normativo definido políticamente. Por ello es necesario distinguir el espacio social creado por la interacción de las personas del espacio creado por el Estado. Desde una perspectiva del desarrollo humano lo local es un espacio socialmente construido en un determinado territorio, a partir de las relaciones econó-

micas, sociales y políticas de las personas, es decir, es un espacio construido colectivamente sobre determinado territorio, cuyos límites lo fijan la espacialidad de las relaciones socio-económicas y/o las identidades locales. A veces, este espacio podría coincidir con una demarcación territorial basada en criterios geopolíticos, en otros no. Lo importante es que las localidades constituyen el sustento espacial para que las personas vivan en sociedad. En general, la vida en sociedad de cualquier persona involucra directamente a un limitado número de personas, las cuales viven en una localidad. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades.

Bajo esta perspectiva, el desarrollo humano, en el que las personas hacen uso de sus capacidades y ejercitan sus derechos, se concreta en una localidad determinada. De ahí, que la localidad sea el ámbito natural para el desarrollo de las personas. Aunque, es necesario señalar que muchos de los satisfactores para el desarrollo no se producen ni generan en la localidad donde uno vive sino en otras localidades, otras regiones u otros países. Por esto, es importante tomar en cuenta que las personas, pese a vivir en una localidad, su vida y sus posibilidades de progreso dependen de las producciones y actividades de personas que viven en otros lugares, en consecuencia dependen de espacios mayores como una región o un país.

Así, el desarrollo local definido como el proceso de expansión de capacidades y derechos de los pobladores de cada localidad depende de varios factores: del crecimiento económico de la localidad y de la región, de incrementos en las productividades, de la calidad del

capital humano, que en su conjunto generen niveles de empleo decente, ingresos adecuados y servicios públicos que propicien una vida civilizada y con privaciones mínimas.

En consecuencia, "lo local" es el territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, utilizando sus capacidades y haciendo uso de sus derechos. Es el territorio donde las personas interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social. Por tanto, es un espacio construido sobre la base de un territorio "apropiado" por las personas a partir de sus relaciones directas e indirectas, creando un "habitat" adecuado para el progreso personal en sociedad. Por ello, lo local tiene el sabor al lugar donde uno pertenece y donde uno quisiera avanzar, en función de las relaciones económicas, políticas y sociales que se pueden establecer. Por ello, lo local es un espacio socialmente construido en un territorio limitado.

Una localidad encuentra su límite con otra localidad, cuando los mecanismos de inclusión territorial se hacen imprecisos. Es decir, cuando las personas se salen de la red social que organiza su localidad y encuentran otra red en la cual no tienen relaciones. Ahí empieza otra localidad.

Sin embargo, la localidad es insuficiente como territorio para acceder a todos los bienes y servicios que requieren las personas para aspirar al desarrollo humano. Para ello deben pertenecer simultáneamente a otros espacios.

El espacio del desarrollo económico: la región

Una región es una articulación de localidades en el espacio. En general, la

región es organizada territorialmente por un centro (una ciudad o un eje de ciudades) que articula un entorno o periferia (ciudades pequeñas y el campo), dentro de esta organización se entreteje un sinnúmero de localidades urbanas y rurales, donde las personas se organizan en sociedad, pero sobre todo organizan la economía de la cual depende sus niveles de vida y posibilidades de progreso. Por ello, consideramos que la región es el espacio del desarrollo económico favorable al desarrollo humano.

La razón principal es que, para el funcionamiento económico y el desarrollo humano de las personas, se requiere de un territorio cuyo tamaño se va agrandando en función del crecimiento y progreso económico. Por ello, las naciones pobres son muy fragmentadas en su economía y sociedad, mientras que las naciones prósperas tienen economías nacionales integradas. Más aún, la globalización significa que para muchos sus niveles de desarrollo humano dependen de bienes, servicios y factores que están más allá de sus fronteras nacionales.

La fragmentación espacial significa que los espacios para el desarrollo son limitados a un valle, un distrito, una provincia, una microcuenca o una comunidad campesina y que los habitantes de estos lugares apenas se integran, económica o socialmente, con otros espacios. En consecuencia, no pueden disfrutar de los beneficios de una división social del trabajo en el espacio mucho más amplia. Las principales razones son la débil integración física, por falta de vías de comunicación y la falta de articulación económica, por la debilidad de los mercados en el espacio. Sin em-

bargo, la principal causa es la baja productividad de los productores locales, que no son competitivos más allá de sus respectivas localidades, dicha competitividad está en relación inversa a las distancias, cuanto más lejos se hallan los mercados potenciales menos competitivos son, pues los costos de transporte encarecen sus productos.

Por ello, que cuando las localidades se comienzan a integrar con otras localidades contiguas o cercanas, en base a una ampliación de la división del trabajo y al incremento de las productividades, es cuando se va conformando una región. En general, esta integración espacial se hace en torno a una localidad urbana (una ciudad) que por sus características productivas genera una mayor variedad de bienes y servicios, los que se intercambian con los productos de las localidades rurales contiguas, que en general producen alimentos y materias primas. Se genera así una región, que es un espacio mayor al de una localidad y que organiza la economía y la sociedad en base a un sistema centro-periferia. Es decir, la región es un conjunto de localidades integradas espacial y económicamente, por esta razón, los niveles de desarrollo de la región son mayores al de cada localidad individual, debido a las economías de integración. En este sentido, el desarrollo de una localidad depende de otras localidades, lo que hace que sus habitantes se beneficien de la especialización y del comercio entre localidades. Por ello, cuanto mayor número de localidades integradas, con producciones variadas, las posibilidades de desarrollo humano son mayores.

El sistema centro-periferia que organiza una región se funda en los atributos que tiene el centro (una ciudad) para organizar la economía y los mercados que están a su alrededor. Los centros existen porque confluyen tres factores¹: 1. La producción de los centros tienen, en buena parte, rendimientos de escala crecientes, lo que les permite tener altas productividades, en consecuencia pueden ser vender sus producciones a lugares más distantes, cuanto más alta sean sus productividades. 2. Por la aglomeración espacial de las actividades económicas en el centro se generan externalidades que benefician a los productores y que tienden a reducir costos y aumentar la productividad del centro. Siendo las externalidades de los mercados de trabajo las más importantes. 3. La demanda concentrada en el centro, tanto la de los capitalistas como de los trabajadores, la que constituye un incentivo para la inversión, que a su vez atrae trabajadores de la periferia, generándose un proceso de reforzamiento constante del centro, si estos factores se retroalimentan. Los centros tienden a fortalecerse aún más cuando el Estado se concentra espacialmente e incrementa su oferta y demanda de bienes, servicios y factores.

Es bajo esta estructura económica que la vida cotidiana se organiza en localidades, cuya existencia y crecimiento depende de la dinámica de la región. Las personas para lograr su desarrollo humano necesitan, de un empleo, de ingresos, de bienes y servicios que les pro-

porciona no sólo su localidad sino la región en la que se encuentra su localidad. Las posibilidades de un desarrollo humano equitativo y progresivo depende de la capacidad que tenga el sistema centro-periferia de la región para integrar, a través de los mercados, a todos los habitantes de todas las localidades.

El problema se presenta cuando la articulación entre el centro y la periferia de una región es débil, es decir, cuando por alguna de las siguientes razones, el crecimiento del centro tiende a divergir del de la periferia. 1. Cuando la productividad de la periferia es muy baja y el centro prefiere importar productos de otras regiones o de otros países. 2. Cuando la calificación de los trabajadores del centro es mucho mayor que los de la periferia. 3. Cuando el acceso a fuentes de financiamiento es más favorable al centro que la periferia. 4. Cuando existe una débil integración físico-espacial, entre las ciudades y sus entornos rurales.

Cuando esto sucede habrá localidades cuyo nivel de desarrollo, sobre todo humano, se irá alejando del promedio regional y de las localidades más favorecidas por la dotación de los distintos tipos de capital: humano, físico, financiero y natural.

Desde un punto de vista sociológico, una región se define y desarrolla sobre la base de su economía. Es decir, las sociedades regionales emergen de las bases económicas las que definen la estructura social, de grupos o clases sociales, que se organizan espacialmente en

1 Krugman (1991), Gonzales (2000).

sus propias localidades, que son su sustento territorial. Lógicamente, las sociedades regionales se organizan no sólo económicamente sino también políticamente, en función de su historia, de los liderazgos, elites, cultura e identidades. Así, la región es también un espacio social construido, a una escala territorial mayor, en consecuencia, es un espacio más complejo y amplio.

En resumen, la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo. Es el espacio en el cual las personas se articulan de una manera impersonal, a través de los mercados y del Estado. La impersonalidad proviene de la lejanía en el espacio de los productores y consumidores, que no necesitan conocerse personalmente para poder relacionarse. A diferencia de la localidad, donde existe un gran componente de relaciones personales, no sólo económicas sino también políticas, sociales, culturales, religiosas, etc., la región por su tamaño despersonaliza las relaciones y las mediatiza a través de mercancías y de relaciones indirectas y le da un mayor peso a las relaciones impersonales económicas. Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades. Por ésto es que la localidad y la región son dos espacios que tienen dos funciones distintas para el desarrollo humano de las personas. Por ello, el desarrollo regional es la combinatoria de desarrollos locales que se originan en el funcionamiento de un sistema centro-periferia, que es un sistema de mercados en el espacio, que organiza la economía y la sociedad en el espacio regio-

nal. Cuanto mayor sea la integración económica entre las personas de todas las localidades, debido a su dotación de capital humano, físico y financiero, y de sus productividades, el desarrollo humano será mayor. Esto significa que la región será el espacio del desarrollo económico. Si esto no sucede, la pregunta es cómo se hace para lograr el desarrollo local y regional?

¿El desarrollo local un punto de partida o un punto de llegada?

Mucho se especula sobre las posibilidades de promover el desarrollo desde lo local.

Es necesario precisar esta hipótesis. En nuestra perspectiva el desarrollo local y regional tienen que ir de manera integrada para generar desarrollo humano, es decir, es necesario combinar los tres componentes del desarrollo: el enfoque territorial (el desarrollo en el espacio) y sectorial (el desarrollo productivo) para lograr el desarrollo humano de las personas. Esta es la estrategia de desarrollo integrada EDI, que en nuestro criterio es la que permite tomar en cuenta los territorios, las cosas y las gentes en un mismo enfoque.

Bajo esta perspectiva el desarrollo local y el desarrollo regional son dos procesos que deberían ser promovidos de manera conjunta. Para ello es necesario una combinación de políticas públicas y una acción política que genere una suerte de un nuevo contrato social para el desarrollo. El desarrollo local es un proceso de generación de mejores condiciones de vida en la localidad donde uno vive, en consecuencia se requiere de una cooperación estrecha en-

tre el gobierno local y la sociedad local, para mejorar el espacio y los servicios para una mejor convivencia social. Este proceso de desarrollo debe basarse en los recursos que se generan en la actividad económica, que hace parte de la región, pese a que los productores de bienes y servicios se encuentran en cada localidad. En cambio el desarrollo regional es un proceso en que los sectores productivos de cada región, cada cual ubicado en distintas localidades, generan mejores productividades, mayores ingresos y más empleo.

En consecuencia, el desarrollo local ha de ser una consecuencia del desarrollo regional y del desarrollo nacional, siempre y cuando cada localidad haga parte de la división social y espacial del trabajo. Por ello, es necesario que el desarrollo local sea concebido como el proceso de integración dinámica de cada localidad a la división del trabajo de cada región, con algunos grados de especialización que les permita ganar economías de escala y generar competitividad. Para que ello suceda, cada región debería generar mecanismos de coordinación y planificación entre el sector privado y el sector público, para que el proceso de desarrollo regional tenga metas colectivas regionales. Probablemente este es uno de los roles más importantes que deben tener los gobiernos regionales.

En consecuencia, el desarrollo humano se concretará en las condiciones de vida de cada localidad si la región en la que se encuentra tiene un crecimiento económico estable y si la localidad se integra a los mercados regionales y nacionales. Si esto sucede cada localidad

se integrará ventajosamente en la globalización.

La integración vertical y la integración horizontal

Uno de los principales problemas del desarrollo en el espacio es la falta de integración espacial y sectorial. Muchas localidades y espacios rurales no están espacialmente articulados, es decir, no tienen una integración horizontal. En otros casos, no existe un intercambio entre sectores urbanos (centros) y rurales (periferias) por bajas productividades, por demanda reducida o por competencia con otros productores de otras regiones o de otros países, es decir no existe una articulación vertical.

Cuando ambas articulaciones son débiles las posibilidades de desarrollo local y regional son menores. Para que se genere mayores productividades, empleo e ingresos, y como consecuencia se genere mayores recursos fiscales, es necesaria la integración. Las estrategias de desarrollo deberían promover ambos tipos de articulación.

Una cuenca, un corredor económico, una región natural son ejemplo de articulación horizontal. La continuidad territorial es el requisito para la articulación horizontal entre ciudades principales y secundarias y entre éstas y sus entornos rurales. Las distancias y las vías de comunicación son los principales obstáculos. Por ello la integración física a través de mejores vías de comunicación que conduzca al abaratamiento de los costos de transporte es el medio para acelerar la articulación horizontal. Sin embargo, el principal objetivo de es-

ta articulación es la conformación de ejes espaciales conectados, que incrementen la oferta y demanda regional y, obviamente, incrementarán las bases materiales del desarrollo de las localidades que hagan parte del sistema articulado regional. La idea central es constituir una oferta competitiva y exportable, al mismo tiempo que se incrementa la demanda agregada, que en su conjunto promoverían incrementos en la producción, la productividad y el empleo.

La articulación vertical profundiza las relaciones económicas entre los sectores productivos de una ciudad-eje (centro) y los sectores productivos de sus ciudades secundarias y el entorno rural. Aquí la integración no se da por bajos costos de transporte sino por una mayor división del trabajo, por un incremento de las productividades o por políticas proteccionistas a la producción nacional. La idea es que habrá una mayor integración económica, que favorecerá el desarrollo local y regional, aún sin la incorporación de nuevas ciudades o localidades a través de su integración espacial. El impacto económico es similar a la articulación horizontal pues aumentará la producción, el empleo, las productividades y la demanda, en las localidades que se produzca esta articulación.

Para promover mejor estos procesos de integración entre localidades y regiones, que lleven al desarrollo humano, la descentralización puede ser un medio poderoso para romper la inercia y desigual desarrollo en el que se en-

cuentran los pueblos y regiones de nuestros países.

La descentralización para el desarrollo humano

Dentro de la estrategia de desarrollo integral EDI, la descentralización es un medio importante para resolver los problemas de desigualdad en el desarrollo local-regional y la débil integración entre localidades de una región y entre el centro y periferia de las distintas regiones y de los países.

La descentralización es una respuesta a los problemas generados por la centralización económica y el centralismo estatal. La **centralización económica** es un fenómeno espacial, según el cual el centro tiende a crecer más rápidamente que la periferia, en consecuencia se genera una divergencia en el largo plazo, lo que conduce a un grave problema de desigualdad de oportunidades entre las localidades urbanas y rurales de cada región. El **centralismo estatal** es un fenómeno político-institucional según el cual el nivel más alto del gobierno (el gobierno central) concentra la mayor parte de funciones, decisiones y recursos del Estado, sin que ello contribuya a reducir la divergencia y las desigualdades económicas generadas por la centralización espacial.

La descentralización podría y debería ser un proceso y una reforma que ayude a cambiar los fundamentos económicos y políticos de la centralización². Un proceso que permita cambiar,

2 Para una ilustración teórica y empírica de la descentralización ver: Burki et al (1998), Planas (1998), Revesz (1998) y Zas Fris (1998)

en países muy centralistas como el Perú, la estructura y el peso de los centros económicos y al mismo tiempo que propicie una mayor integración entre centros y periferias de cada región. Una reforma que modernice y descentralice al Estado, tanto en sus niveles de gobierno, como en sus mecanismos de decisión y asignación de recursos, sobre la base de una mayor participación ciudadana y una mayor transparencia en la gestión pública.

Para generar desarrollo humano la descentralización económica debe promover la generación de empleo, mejores ingresos y bienestar de las personas y familias en cada localidad y región. Por el lado político, la descentralización debe promover mejores niveles de representación y participación política, incrementar la capacidad redistributiva del Estado tomando en cuenta los aspectos espaciales y sociales. Además, debe generar una cultura democrática. El desarrollo humano requiere de ambos tipos de descentralización.

La descentralización para el desarrollo humano debe promover mecanismos y procesos para alcanzar dos objetivos: 1. La igualación de las oportunidades en los centros y en las periferias. 2. La expansión de capacidades y derechos de las personas tanto en el ámbito local y regional, como en las ciudades y en el campo. Los medios para alcanzar estos objetivos son la descentralización económica concordada con la descentralización política, a través de la descentralización fiscal (Gonzales 2003).

La descentralización económica debería tener, a su vez, dos objetivos: por un lado, promover el crecimiento

más acelerado de los centros secundarios (ciudades fuera de Lima) y de sus respectivas periferias. Es decir, promover un desarrollo equilibrado de las distintas localidades urbanas y rurales. Por otro, generar mecanismos de articulación vertical y horizontal entre Lima y el resto de regiones, y entre cada ciudad regional (ciudad intermedia) y su respectivo entorno urbano (ciudades pequeñas) rural (campo). La descentralización económica debería promover crecimiento económico local y regional convergente y mayor articulación económica en el espacio, para generar desarrollo humano a niveles regional y local.

La descentralización política debería promover la desconcentración y transferencia de funciones, decisiones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. En un país como el Perú, se trata de una revolución, en la medida que el Estado peruano tiene siglos de funcionar de manera centralizada. Los gobiernos regionales recientemente creados y los gobiernos locales deberán funcionar sobre la base de la activa participación ciudadana, que caracteriza a todo proceso de descentralización democrática. Para tal fin, la población se debe organizar en movimientos o partidos políticos que los representen, que se deben constituir en intermediarios entre los ciudadanos, con necesidades y preferencias, y el Estado, con funciones y recursos para ofrecer bienes y servicios públicos. Así, la descentralización puede permitir refundar la política si la gente se organiza en cada localidad y región para participar en la solución de sus problemas. Así

la descentralización reforma los sistemas políticos centralistas.

El desarrollo local y regional pueden tener a los gobiernos descentralizados como sus principales promotores. En consecuencia, las funciones que se les transfieran deberían incluir el manejo de las políticas sectoriales y sociales. Las políticas sectoriales son las que promueven a los sectores productivos, los cuales tienen una localización espacial específica, en consecuencia los gobiernos regionales deben ser los ejecutores de las políticas sectoriales, cuyos objetivos centrales deben ser: el incremento de la producción, del empleo y de la productividad. En cambio la ejecución de las políticas sociales deben ser responsabilidad de los gobiernos locales, pues la salud, la educación y la infraestructura básica³ son los servicios públicos que favorece a las personas en su lugar de vivienda y de vida cotidiana. Una descentralización efectiva y eficiente contribuirá decisivamente al desarrollo humano, desde el desarrollo local hasta el desarrollo regional.

El enfoque movilizador de las potencialidades

Las potencialidades son recursos o capitales insuficientemente o mal utilizados y, en algunos casos, son recursos, capitales o talentos ocultos o por descubrir. En países y regiones con escasez de capitales el mejor uso de las potencialidades es una puerta abierta hacia el desarrollo humano. Primero porque se podría dar un mayor o un pleno empleo de

las capacidades de las personas y de su capital humano, además del capital natural, físico, financiero o cultural. Segundo porque al tratar de hacerlo se debe organizar la sociedad de una manera más activa y cooperativa para lograrlo, y, Tercero, porque permite basar el desarrollo en las propias fuerzas, antes que en la ayuda externa, el capital extranjero o el aporte del Estado. Este enfoque se presenta como un poderoso movilizador del desarrollo local y regional, partiendo de lo que se tiene.

Uno de los legados de los ajustes neoliberales en América Latina ha sido la desocupación o subocupación de una buena parte de la fuerza laboral de nuestros países, pero también el capital físico constituido por fábricas, inmuebles e instalaciones productivas ha sido subutilizado y, en muchos casos, inutilizado. En consecuencia, existe un conjunto de capitales que constituyen potencialidades, que están requiriendo de recursos o factores adicionales para volver a trabajar o funcionar y, en consecuencia, para poder integrar a los mercados una serie de potencialidades. Simultáneamente, casi todos los países tienen deudas externas e internas que constituyen un pesado lastre para el desarrollo, pues resta anualmente varios puntos del PBI que salen de cada país por concepto de pago de intereses y amortizaciones, disminuyendo así el ahorro interno, en consecuencia reduciendo los recursos para la inversión productiva, la que podría crear empleo e incrementar las productividades. Por ello, el uso de las potencialidades pue-

de permitir suplir las carencias iniciales de capitales para el desarrollo.

El enfoque de las potencialidades promovido por el Informe Nacional del Desarrollo Humano del Perú del 2002 es una propuesta que plantea las posibilidades de desarrollo a partir de un inventario de potencialidades existentes en todas las regiones y localidades del Perú (PNUD 2002, 2003), que podrían ser identificadas, movilizadas y puestas en funcionamiento a partir de la iniciativa privada y pública. Los factores limitantes para el uso pleno de las potencialidades son el financiamiento y el contexto de políticas macroeconómicas. Estas últimas son muy importantes pues definen los precios relativos, que son los incentivos para una mayor o menor uso de las potencialidades. En este sentido el desarrollo local y regional depende en primera instancia de que el tipo de cambio real promueva las exportaciones y que el capital no sea muy caro. El resto de factores para el desarrollo provienen de los atributos de las personas con capacidades, las denominadas "chispas del desarrollo": la creatividad, la empresariedad, la participación y el agenciamiento, son los factores provenientes de la actitud de las personas que permitirían un uso creativo y el pleno empleo de las potencialidades en las localidades y regiones, con lo cual se podría dar un salto importante para romper la inercia de este largo período en el que los países son estable macroeconómicamente pero se hacen cada vez más inestables microeconómicamente.

El pleno empleo de las potencialidades de los capitales: humano, físico, financiero y, hasta cierto punto, natural

hace parte del enfoque EDI para el desarrollo local y regional.

Reflexiones finales: la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo

Es evidente que en América Latina hace falta nuevas estrategias de desarrollo, que hagan la alternativa al neoliberalismo de apertura indiscriminada, de incapacidad de crear empleo y de incremento de la pobreza, pese al logro de los equilibrios económicos fundamentales. La estrategia que proponemos es la combinación armoniosa de los enfoques territoriales y sectoriales para el desarrollo humano, que hemos denominado EDI, que se combina con enfoque de las potencialidades como medio para replantear el desarrollo local, regional y nacional sobre nuestras propias fuerzas, utilizando las capacidades humanas y las "chispas del desarrollo".

Dentro de estas perspectivas, el desarrollo humano será el resultado del desarrollo local, el cual a su vez dependerá del desarrollo regional. En la localidad debe sentirse los frutos del crecimiento económico generado en la región, por ello la localidad es el espacio de la convivencia y el bienestar, mientras que la región por sus escalas y extensión territorial es el espacio del desarrollo económico generador de empleo, productividades y mejores ingresos. La integración horizontal (espacial) y vertical (comercial) es el medio para articular a las personas, empresas y Estado en el espacio. Políticas deliberadas que incrementen la articulación física y económica en el espacio ha de generar economías de escala, de aglomeración y de

integración, que van a incrementar los niveles de bienestar de las personas en sus localidades y regiones. Además, la integración física lleva a la integración de mercados y, éstos a su vez, llevan a procesos de convergencia en el crecimiento económico espacial, lo que es sinónimo de tendencia a la igualdad de oportunidades, es decir promueve el desarrollo humano.

Dentro de este contexto la descentralización, como proceso de cambio y como reforma, se presenta como un medio poderoso para el cambio social y el desarrollo humano. El desarrollo local y regional dependerá en primer lugar de la descentralización o desconcentración económica en el espacio, que permita crear centros alternativos a los mega centros, como es Lima, al mismo tiempo que facilita la integración entre los centros y las periferias. La descentralización estatal es el complemento a la descentralización económica y debe jugar un papel importante con la creación de gobiernos regionales y el fortalecimiento de los gobiernos locales. El mayor desafío para la descentralización estatal es convertir a los gobiernos locales y regionales en líderes efectivos y promotores del desarrollo espacial y sectorial. Sin embargo, no habrá desarrollo humano equitativo y convergente si no hay descentralización y crecimiento económico regional, en consecuencia si el sector privado no juega un papel principal.

La estrategia de desarrollo de comienzos del siglo XXI tiene como principios: la cooperación entre el sector privado y público, la utilización de las potencialidades que plantean el desarrollo desde nuestras fuerzas, la integra-

ción interna para la articulación internacional, la descentralización democratización de los gobiernos privados y corporativos, la fusión de los enfoques territoriales y sectoriales en función de metas de desarrollo humano. Todo ello bajo los principios éticos de la igualdad de oportunidades, de la participación y la inclusión social.

Bibliografía

- BURKI Shahid Javed, Guillermo E. PERRY y William DILLINGER
 1999 *Más allá del centro: La descentralización del Estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
 1998 *"La descentralización en la educación y la salud: un Análisis Comparativo de la experiencia Latinoamericana"*, Santiago, Chile.
- CONTRERAS, Carlos
 2002 *"El centralismo peruano en su perspectiva Histórica"*, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, ms.
- GONZALES de OLARTE, Efraín
 1982 *Economías regionales del Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 6, Lima
- . 1993 *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares urbanas*, Instituto de Estudios Peruanos – Consorcio de Investigación Económica, serie Análisis Económico, Lima.
- . 1998 *"La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia"*, en Revesz (1998), CIPCA-IEP, Lima.
- . 2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos – Consorcio de Investigación Económica, serie: Colección Mínima, Lima.
- . 2003 *"Descentralización para el desarrollo humano en el Perú"*, Cuadernos para el Desarrollo Humano No. 4, PNUD, Lima.

KRUGMAN, Paul

1991 *Geography and Trade*, Leuven University Press and The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

PLANAS, Pedro

1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*, Municipalidad de Lima Metropolitana

PNUD

2002 "Informe sobre Desarrollo humano, Perú 2002. Aprovechando las potenciali-

dades", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina del Perú, Lima.

REVESZ, Bruno (editor)

1998 *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, CIPCA-IEP, Lima.

ZAS FRIZ, Johnny

1998 *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Universidad del Pacífico, Lima.

Revista Latinoamericana de Comunicación

Chasqui

www.ciespal.net

No. 91
 Septiembre 2005
 Director: Edgar Jaramillo
 Editor: Luis E. Proaño

INDICE

- . Carta a nuestros lectores
- . Páginas de grandes periodistas, *Jean Paul Sartre*
- Opinión . ¿Libertad de prensa en los Estados Unidos, *Peter Schenkel*
- Ensayos . Argentina: Experiencias de los Voceros Judiciales, *Damián Pertile*
- . Periodismo del futuro, *Leonardo Witt y Francisco Seone*
- Prensa . Crisis y autocensura: problemas en The New York Times, *María H. Barrera Agarwal*
- Televisión . Optimismo e innovación: Televisión interactiva, *Jenny Bustamante Newball*
- . Violencia de género y publicidad sexista, *Elena Blanco*
- Comunicación organizacional . De la comunicación integrada al Director de Comunicación, *Joan Costa*
- Informática . Satélites de comunicación, *Francisco Sacristán Romero*
- . Interacción persona-computador: Sálvese quien pueda, *Francisco Ficarra*
- Lenguaje . Errores comunes en el lenguaje periodístico: Homenaje a Cervantes: Sancho Panza, reportero, *Juan Manuel Rodríguez*
- . Periscopio Tecnológico
- . Bibliografía sobre Comunicación

Suscripciones:

cuatro números – incluye porte de correo

	un año	dos años	números anteriores
América Latina	US\$ 40	US\$ 70	US\$ 8
Ecuador	US\$ 12	US\$ 20	US\$ 2
Resto del mundo	US\$ 60	US\$ 100	US\$ 13

Pagos

Enviar –por correo certificado– en cheque en dólares a órdenes de CIESPAL contra un banco de los Estados Unidos.

La información enviar al email chasqui@ciespal.net o a la dirección postal P.O. Box 1701584. Quito - Ecuador

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español*

Manuel Villoria Mendieta

La distribución territorial del poder político en España, estuvo definida por un complejo proceso de descentralización. El reparto de poder entre el gobierno central, las comunidades autónomas y las administraciones locales, es algo aproximado a un Estado federal. Sin embargo, el mayor reto son los desequilibrios territoriales crecientes que requieren un Estado plurinacional con una democracia de calidad.

Introducción

Es imposible realizar una descripción mínimamente precisa de la democracia española sin explicar la organización territorial del Estado. Pero, además, una descripción precisa de nuestra democracia exige que a la explicación estructural se añada una narración y un análisis dinámico, en suma, que al análisis de las instituciones tal y como están definidas en las nor-

mas se añada un estudio de cómo dichas instituciones se relacionan entre sí en la realidad y cómo hacen frente a problemas, oportunidades y retos comunes. Este artículo intentará explicar la distribución territorial del poder político en España, así como la forma en que las instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno ejercen la común obligación de gobernar este país, si bien cada una desde sus responsabilidades.

* Este texto es parte de un proyecto en marcha que, desde un enfoque politológico, tiene como objetivo alcanzar una comprensión suficientemente ilustrativa de las bases fundamentales del sistema político español, y que coordinan los Profesores Edurne Uriarte y Fernando Reinares, ambos Catedráticos de la Universidad Rey Juan Carlos e importantes colaboradores del Instituto Universitario Ortega y Gasset. El artículo que se presenta corresponde a la primera parte de mi investigación, que posteriormente será sometida a las normas internas de homologación y concreción que exige el proyecto conjunto.

NdE. Este artículo apareció en el número 4 de la Revista Electrónica, CIRCUNSTANCIA, del Instituto Ortega y Gasset. Agradecemos a la Dirección de la Revista por permitirnos su reproducción. Los cambios introducidos al original obedecen al formato de Ecuador Debate.

En la actualidad se puede definir a España como un Estado fuertemente descentralizado. Ahora bien, a esa situación se ha llegado tras un proceso complejo y problemático en el que los españoles hemos convivido con la incertidumbre, la tensión y la violencia. Descentralizar era importante para la ciudadanía española y para su clase política. Obviamente en este texto tendremos que explicar el por qué de la importancia de este proceso. Por qué las españolas y españoles hemos favorecido con nuestro voto y nuestras opiniones la descentralización es algo que habrá de explicarse. También deberá exponerse cómo se ha realizado esta descentralización. Los modelos de referencia en materia de descentralización son muy diversos, España ha elegido un modelo propio aunque de naturaleza federal. Este modelo tiene sus peculiaridades, sus fortalezas y sus debilidades, en este texto se hablará de todo ello. Y finalmente, la descentralización tenía unos objetivos, una razón o unas razones de ser. En este artículo se intentará ver si los objetivos que debía cubrir nuestro proceso de descentralización y reparto de poder se han cumplido o no, en suma, se realizará una breve evaluación del rendimiento institucional del sistema.

Como quiera que los niveles de gobierno en España son tres —estatal, autonómico y local—, un análisis de la distribución territorial del poder político exige analizar los tres. No obstante, centraremos el estudio en los niveles autonómico y local, aunque hablemos marginalmente del papel del Estado. Para cada uno de los niveles estudiados se seguirá un esquema que, esencialmente,

parte de explicar histórica y culturalmente la importancia de su existencia, continúa con la descripción de los elementos estructurales básicos y finaliza con una breve evaluación del funcionamiento y los retos existentes.

A esta descripción y análisis estructural se incorporará un análisis dinámico del sistema español de relaciones y gestión intergubernamental, así como un breve balance de los rasgos de la gobernanza democrática en España, básicamente en el nivel local. Este balance se refiere a dos componentes de dicha gobernanza: la gestión en red y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la implantación de las mismas. Por desgracia, sobre estos últimos y apasionantes temas falta aún investigación empírica suficiente, aunque se considera que esbozar lo existente es un riesgo que merece la pena correr.

El artículo se inicia con un estudio de las bases teóricas y conceptuales del reparto territorial del poder. Bases que tienen un fundamento empírico en los estudios comparativos sobre descentralización. Creemos que es posible aplicar al caso español, este enfoque comparativo fundamentalmente porque el proceso español, con todas sus peculiaridades, se inserta en corrientes muy profundas de cambio que guían la articulación actual de las democracias en países avanzados.

I. Bases teóricas y conceptuales del reparto territorial del poder

Cuando se analiza la estructura del Estado en los países de la Unión Europea —incluidos algunos de los recién llegados— lo primero que salta a la vista es

la existencia en todos ellos de una pluralidad de centros de poder político y de gobierno. Si a estos países añadiéramos los otros países occidentales más desarrollados –Canadá, Estados Unidos de América, Australia o Nueva Zelanda– corroboraríamos aún más esta primera impresión. Por ejemplo, Estados Unidos, además de los 50 Estados (más Puerto Rico como Estado Libre asociado), tiene más de 80.000 unidades de gobierno local, con más de 3.000 condados, 19.000 ciudades, 16.000 pueblos, 14.000 distritos escolares y 29.000 distritos especiales (para la provisión de agua, para extinción de incendios, aeropuertos, etc.), todos ellos con sus elecciones, presupuesto propio y representantes.

A. Fundamentos teóricos de los procesos de reparto territorial del poder estatal

En consecuencia, en las democracias avanzadas existe, aunque con notables diferencias entre países, un reparto territorial del poder estatal. A este resultado se ha llegado de muy diversas formas, pero lo cierto es que deben existir razones de fondo que provocan esta confluencia de situaciones. En el análisis del por qué de la descentralización generalizada podemos descubrir cuatro tipos de argumentos justificativos:

1. Los de carácter *sistémico-funcionalista*. En estos casos, el reparto de poder territorialmente se justifica por razones de adaptación de los Estados a procesos de cambio económico, social

y tecnológico externos. Para estas teorías, las necesidades sistémicas del sistema social tienden a producir instituciones políticas que deben ser funcionales a tales necesidades. Esta adaptación es casi automática. Un rasgo característico de nuestras sociedades es el progresivo desarrollo de la complejidad, la interdependencia y la diversidad (Kooiman, 1993)¹. La complejidad implica que los sistemas sociales cada vez se especializan más para dar respuestas a las propias demandas del sistema (por ejemplo, las disciplinas científicas tienen una tendencia imparable a la especialización, especialización que da lugar a nuevas teorías y especialidades, y así sucesivamente). Por otra parte, las nuevas tecnologías permiten un intercambio de información y conocimiento que genera múltiples interdependencias. La información y el conocimiento permiten a los seres humanos ser cada vez más conscientes de sus derechos y diferencias, lo que impulsa a éstos a defender sus múltiples y, a veces, contradictorios intereses en la arena política. Esta diversidad se multiplica, además, por la importancia del fenómeno migratorio hacia los países desarrollados. En general, vivimos en una sociedad organizada en subsistemas complejos, y cada subsistema cumple una función específica y exige una autonomía relativa en el contexto ambiental (Luhman, 1993)². No es ya posible un Estado totalizador, que trate de incluir como asuntos propios lo que es responsabilidad de otros subsistemas o unidades de gobierno

1 Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.

2 Luhman, N. *Teoría política en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1993.

más preparadas para la respuesta oportuna y contingente. El Estado no puede embarcarse en una continua actividad expansiva para dar respuesta a problemas que no conoce ni entiende suficientemente. La realidad actual exige respuestas más contingentes, humildes y cercanas. Los gobiernos regionales y locales conocen mejor su realidad, pueden dar respuestas específicas. De ahí la entronización del principio de subsidiariedad, que implica que lo que pueda resolverse a nivel local no debe intentar resolverse a nivel nacional. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de la cooperación entre unidades de gobierno y de éstas con la sociedad civil.

Vinculadas a estas teorías sistémicas existen otras dos explicaciones de los fenómenos descentralizadores. Por una parte, la teoría de la sociedad del riesgo³ nos pone de manifiesto que estas sociedades modernas tan avanzadas son, a la vez, sociedades donde el riesgo de actuación humana es casi incontrolable, por ello, la existencia de múltiples órganos de gobierno en diferentes niveles, puede, si están adecuadamente diseñados, reducir los riesgos mediante la redundancia y la duplicación de actuaciones públicas. En resumen, aunque parezcan ineficientes, en sociedades de riesgo las prácticas de redundancia pueden ser funcionalmente necesarias. Y, finalmente, la teoría de los procesos totalizantes de información nos indica que, de forma imparable, se multiplica la información escrita y, sobre todo, las ca-

denas de radio y televisión local, lo cual demanda una respuesta gubernamental adaptada a las demandas informativas locales. La opinión pública local y regional exige gobiernos de su mismo nivel que asuman la responsabilidad frente a los problemas narrados o contruidos mediáticamente en su territorio.

2. Los de carácter *histórico-cultural*. Según estas teorías, detrás de cada fenómeno concreto de descentralización o reparto de poder territorial deben existir fenómenos históricos y culturales que lo expliquen. En cada país mínimamente consolidado existen unos valores, actitudes, creencias, orientaciones y asunciones subyacentes que son las que prevalecen entre las personas de dicha sociedad. Dichos valores se forman por acumulación, socialización y aprendizaje histórico. Y esa cultura es lo que explica mayormente los fenómenos sociales y políticos en un determinado lugar y circunstancia (Harrison y Huntington, 2000)⁴. Estas teorías son herederas de las clásicas obras de Tocqueville, Weber o Banfield, que explicaron el desarrollo de la democracia, del capitalismo o del autoritarismo en función de variables culturales. Así, lo que explica en gran medida –no únicamente– el avance de la descentralización en Europa sería el desarrollo de unos valores culturales postmodernos en las sociedades industriales avanzadas. Según Inglehart (1998),⁵ en estas sociedades existe una demanda de transferencia de autoridad desde los estados nacionales ha-

3 Ver, entre otras muchas obras, Beck, U. *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 1998.

4 Harrison, L.E. y Huntington, S.P. *Culture Matters*, Basic Books, Nueva York, 2000.

5 Inglehart, R. *Modernización y postmodernización*, CIS, Madrid, 1998.

cia unidades más pequeñas e inmediatas con mayor coherencia cultural, y estas demandas representan un alejamiento del Estado nacional en dos direcciones: por un lado, un aumento de la importancia otorgada a la comunidad y la autonomía local y, por otro, una actitud cada vez más favorable a actitudes y relaciones abiertas. Además, en cada país de Europa puede haber peculiaridades culturales e históricas que explicarían su tendencia descentralizadora. Los casos de España o el Reino Unido, ahora, son muy ilustrativos de la importancia de razones históricas como explicativas de opciones institucionales descentralizadoras.

3. Los de carácter *institucional*. Estos argumentos tienen en muchos casos conexión con los factores culturales antes mencionados, aunque en ellos se da mucho más valor como elementos explicativos de fenómenos sociales, económicos y políticos a los elementos culturales intrínsecos a las instituciones que a los externos a ellas. No obstante, hay autores institucionalistas que reconocen que existen constricciones informales –culturales– que afectan al desarrollo de las instituciones en sus correspondientes territorios. Así, North (1990)⁶ destaca la importancia, para entender fenómenos sociales, económicos y políticos, que tiene la información transmitida socialmente como parte de la herencia que llamamos cultura, la

cual contiene un marco conceptual basado en el lenguaje que nos permite codificar e interpretar los datos que los sentidos envían al cerebro. Esta cultura influye en el funcionamiento de las instituciones. Si en un país existe una cultura de confianza es más fácil que surjan y se desarrollen redes sociales de interacción e intercambio. Si en un país existe una cultura de pluralismo es más fácil que nazcan instituciones locales y regionales de autogobierno. Y posteriormente esas instituciones reforzarán esos valores y las reglas del juego que ellos conllevan.

También la historia influye en el desarrollo de las instituciones y en sus efectos. La teoría de la “*path dependency*” nos señala que la forma en que se funda una institución –los valores que se priorizan, por ejemplo– es fundamental para explicar su evolución y desarrollo posterior, y que, aunque las instituciones se adaptan a los cambios del entorno, su adaptación es tributaria de las elecciones pasadas. Más aún, las instituciones políticas son creadas por otras instituciones políticas, con lo que siempre arrastran elementos normativos previos a su nacimiento (Orren y Skowronek, 1999).⁷ Así, si al crear instituciones regionales en un país se prioriza, por razones históricas, el valor diferencia sobre el valor igualdad, entonces el funcionamiento de dichas instituciones entre sí y con el Estado será muy difícil-

6 North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

7 Orren, K. Y Skowronek, S. “Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico” en J. Farr, J. Dryzek y S. Leonard (eds) *La ciencia política en la historia*, Istmo, Tres Cantos, 1999.

mente multilateral, primando el bilateralismo (Máiz, Beramendi, Grau, 2002)⁸. Ahora bien, dicho ésto, lo que es fundamental en estas teorías es la relevancia que se da a la configuración de las arenas políticas, las organizaciones y políticas públicas, y las normas jurídicas como factores determinantes para explicar el resultado final de los debates y conflictos políticos y sociales.

Las teorías institucionalistas nos explican la descentralización mediante dos teorías: la *primera* es la teoría del *isomorfismo institucional* (DiMaggio y Powell, 1983, 1991)⁹. Según esta teoría, las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia, desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones es a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. Los países europeos afrontan un conjunto de situaciones nuevas con el fenómeno de la globalización y la progresiva complejización social y, ante ello, recurren a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen. Si la descentralización ha funcionado en un país cercano

¿por qué no funcionará, con sus adaptaciones en el propio? El isomorfismo tiende a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo, el cual en Europa es muy elevado. En general, existen cuatro modelos de isomorfismo, que son: el isomorfismo coercitivo, el mimético, la presión normativa y la incorporación de elementos ambientales. En Europa, como consecuencia del principio de subsidiariedad, existe un isomorfismo coercitivo. También, debido a la inicial transferencia de burócratas y a la profesionalización cada vez mayor del personal de las Administraciones existe una presión normativa, es decir, un conjunto de métodos, condiciones de trabajo, sistemas de legitimación del rendimiento o criterios cognitivos ya legitimados que los burócratas de las Administraciones nacionales -por áreas y profesiones- tratan de incorporar a sus instituciones de destino.

La *segunda* es la teoría de la "*lógica de la adecuación*" (March y Olsen, 1997, DiMaggio y Powell, 1991).¹⁰ Según esta teoría, las instituciones no sólo determinan las preferencias de los actores, sino que también las crean. En un sistema democrático las instituciones

8 Máiz, R., Beramendi, P. y Grau, M. "La federalización del Estado de las autonomías: evolución y déficit institucionales" en J. Subirats y R. Gallego *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid, 2002.

9 DiMaggio, P. y Powell, W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review* 48: 147-160. 1983.

DiMaggio, P. y Powell, W. (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991.

10 March, J. y Olsen, J. *El redescubrimiento de las instituciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997

políticas deben contribuir a cumplir dos procesos: los *agregativos*, que implican sacrificar unas preferencias para satisfacer otras, y por ello exigen negociación y conflicto, y que se expresan en políticas públicas; y los *integrativos*, que son aquellos dirigidos a crear preferencias valoradas colectivamente, en un proceso de creación y de cohesión de valores, y que se expresan en la generación de una cultura cívica y de diálogo razonado. Pues bien, las actuaciones descentralizadoras son respuestas institucionales para integrar a los individuos y grupos subnacionales en la sociedad común. La dinámica política democrática llevaría a estas actuaciones de reparto de poder.

4. Los de carácter *racionalista-económico*. Aquí conviven diferentes teorías explicativas, aunque nos centraremos en las de carácter más puramente individualista. Para estas teorías sólo los individuos tienen preferencias y éstas son exógenas a las instituciones. Las instituciones no influyen en las preferencias, aunque sí influyen en las estrategias a seguir para conseguir maximizar las preferencias. Los políticos intentan maximizar sus preferencias, intentan conseguir mantenerse en el poder el máximo tiempo posible. La presencia de diferentes unidades de gobierno, con sus múltiples organismos, favorece este objetivo racional del político. Por ello, repartir poder territorialmente también es aumentar cargos y posibilidades de influencia. Pero desde una perspectiva puramente económica, la descentraliza-

ción es también racionalmente defendible (Brennan y Buchanan, 1980)¹¹. Máxime en un entorno caracterizado por la necesaria disciplina fiscal en el sector público, exigida por los mercados de capitales y el rechazo ciudadano a las subidas de impuestos. Y lo es porque la diferenciación de unidades de gobierno permite la comparación entre unos y otros modelos de gestión, lo cual, a su vez, permite revelar las preferencias de los ciudadanos en la relación entre impuestos y tasas, por una parte, y bienestar, por otra. La gente y las empresas pueden "votar con los pies", es decir, abandonar los lugares donde los impuestos son excesivos para los beneficios sociales que aporta el gobierno. Además, la autonomía local puede suponer un instrumento de responsabilidad social ante los gastos públicos, ello frente a la burocracia estatal, que es germen de enormes ineficiencias y abusos de poder. Finalmente, los gobiernos locales y autonómicos compitiendo entre sí se pueden convertir en laboratorios de prueba de innovaciones en gestión. En consecuencia, en un mundo cada vez más competitivo económicamente la respuesta descentralizadora puede ser racional si va acompañada de una fuerte disminución del papel del Estado.

B. Cómo se reparte territorialmente el poder del Estado

Hecha toda esta reflexión teórica, veamos ahora cómo se puede dar respuesta a esta demanda de reparto de po-

11 Brennan, G y Buchanan, J. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

der y descentralización. Para empezar, es preciso recordar que las respuestas son siempre idiosincrásicas, propias de cada país y circunstancia, pero ello no impide que se puedan catalogar una serie de respuestas institucionales y analizar sus rasgos.

En primer lugar, una distinción clave para estudiar este fenómeno es entre Estados unitarios y Estados compuestos o federales. Los *Estados unitarios* serían aquellos en los que existe un único ordenamiento constitucional y un único centro territorial de poder (situación plenamente compatible con la división horizontal de funciones –legislativa, ejecutiva y judicial– entre tres tipos de poderes centrales). En estos Estados, la igualdad de los ciudadanos es su principal base de legitimidad, las normas se aplican en todo el territorio, a todos los ciudadanos por igual (Aja, 2003). Ahora bien, este modelo de Estado unitario puro es inviable en sociedades complejas y territorios mínimamente amplios. Por ello, en gran parte de Europa, los Estados unitarios están realizando procesos de descentralización diversos. El origen de este modelo de Estado está en el absolutismo, aunque alcanza su expresión constitucional y moderna tanto en la República francesa como en el Reino Unido; países ambos ahora también embarcados en procesos de descentralización. Estos dos países dan origen a una diferenciación entre Estados unitarios muy importante. La República francesa, en su modelo napoleónico, representaría un modelo jerárquico en el que el centro tiene un representante en el territorio –el prefecto– que controla y dirige, aunque se reconozca una cierta au-

tonomía al nivel local. Por su parte, el modelo británico no tiene un representante del nivel central en el territorio, sino que delega en las administraciones locales y les concede un mayor nivel de autonomía.

Hoy en día, la descentralización desde los **Estados unitarios** ha adoptado cinco modalidades:

1. La *descentralización funcional*. En este supuesto, el Estado crea órganos autónomos o agencias de fin único, y con personalidad jurídica propia, para hacer frente a la complejidad del entorno. Estas agencias especializadas tienen en ocasiones hasta un nivel periférico, es decir, que pueden tener sedes en los distintos territorios del país. En estos casos, la Administración estatal cede competencias a estos órganos instrumentales y les otorga flexibilidad para el cumplimiento de sus fines. En cualquier caso, estas agencias no son órganos territoriales, ni tienen una dirección elegida por los ciudadanos afectados por sus decisiones, ni capacidad legislativa. Son meros órganos administrativos. Dicha descentralización está generalizada en todos los países europeos, empezando por Suecia y siguiendo por el Reino Unido o Francia.

2. La *descentralización territorial de mínimos*. En países como Grecia e Irlanda existen ahora niveles regionales de gobierno, pero sus funciones son muy limitadas –en Irlanda intentan coordinar la actuación de los niveles locales– y sus miembros no son elegidos directamente para tal función, sino que son nombrados de entre miembros electos del nivel local. Además, en estos países, al igual que en Portugal y Lu-

xemburgo, el nivel local de gobierno está bastante controlado por el nivel central. Lo cierto es que todos estos países tienen una extensión territorial pequeña, lo cual explica en gran medida sus opciones.

3. La *descentralización local intensa*. Existen países en los que el nivel local de gobierno ejerce una gran variedad de funciones y recibe una financiación para ello bastante elevada. Todo ello en el marco de las normas estatales, por supuesto. Es el caso de los países escandinavos y Holanda. En todos ellos funciones esenciales del Estado de bienestar son administradas por estos niveles locales de gobierno y, para ello, se les reconoce bastante autonomía fiscal. En Finlandia, por ejemplo, los ciudadanos pagan un impuesto sobre la renta a los municipios. En Suecia, los condados tienen una labor esencial en la gestión de la sanidad y las municipalidades un papel esencial en la educación, los servicios sociales y los servicios públicos energéticos. Como vimos antes, en estos países la participación local en el gasto público supera siempre el 20% llegando a superar el 40%.

4. La *autonomía territorial excepcional*. Existen países de la Unión en los que se reconoce autonomía a una parte del territorio, manteniéndose el resto con un sistema unitario. En Finlandia se reconocen ciertos derechos especiales a la región de los Asland, en Dinamarca a las Islas Feroe y Groenlandia –que poseen Parlamento y gobierno propios- y en Portugal a las Islas de Azores y Madeira –también con parlamento y gobierno propios y garantía constitucional de la autonomía.

5. La *regionalización*. Las regiones son entes públicos territoriales con personalidad jurídica no originaria –porque derivan su existencia del reconocimiento del Estado- y no soberana –porque no están dotadas de la potestad de gobierno propia del Estado, sino solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por el Estado y subordinada al mismo. En el Estado regional las regiones tienen reconocida su existencia y capacidad de autogobierno por las leyes, y en ocasiones por la Constitución, y, a veces, se establecen su estructura y funciones a través de un Estatuto elaborado regionalmente, aunque tal Estatuto está sometido a la aprobación por una ley estatal. Los estados regionales en Europa serían tres. Francia es un Estado unitario con regiones desde 1982. Además de las regiones, Francia está dividida en departamentos y municipalidades, por lo que por ley de 1983 se establecieron las competencias de cada uno de estos tres niveles de gobierno. Además, cada uno de ellos está dirigido por un electo. El control de los niveles subnacionales de gobierno se hace a posteriori. Italia reconoció en la Constitución de 1947 a sus regiones un doble nivel: existen cinco regiones con estatuto especial y el resto con estatuto ordinario. Todas ellas tienen asambleas elegidas y gobiernos propios. La Ley 3/2001 supuso un serio intento de fortalecer el autogobierno regional, pero su implantación está siendo muy lenta e incierta. El Reino Unido puso en funcionamiento en 1998 un sistema de autonomía asimétrica para tres regiones –Escocia, Gales e Irlanda del Norte-, además, se ha restablecido el

gobierno metropolitano del Gran Londres y existe un proyecto de ley desde 2002 para establecer asambleas regionales en Inglaterra previa convocatoria de referenda aprobatorios. No obstante, lo particular del modelo británico es que cada región tiene un modelo propio. Así, Escocia tiene un modelo parecido a una Comunidad Autónoma española, pero las instituciones de Gales no tienen poder legislativo, sólo reglamentario y las de Irlanda del Norte tratan de asegurar un gobierno compartido por las dos comunidades históricamente enfrentadas.

En cuanto a los **Estados federales**, podrían definirse como aquellos en los que existen dos niveles de instituciones, la federación por una parte, y los estados por otra, existiendo en cada uno de los niveles una división de poderes horizontal —un legislativo, un ejecutivo y un poder judicial. Su origen conceptual está en las teorías althussonianas de la política: el arte de asociar a los hombres con el fin de establecer y cultivar entre ellos la vida social. Y su origen histórico moderno está en la Constitución estadounidense y el modelo de organización del poder estatal allí presente. Los estudios actuales sobre el federalismo señalan que para que un país se considere como tal deben darse cinco requisitos (Aja, 2003): 1. Un reconocimiento constitucional de la estructura federal y de la distribución de competencias entre federación y estados. 2. La existencia de instituciones políticas de cada esta-

do, elegidas por los propios ciudadanos y que sólo responden ante ellos. 3. La existencia de una instancia neutral, normalmente un Tribunal Constitucional, que resuelve de acuerdo con criterios jurídico-constitucionales los conflictos entre federación y estados. 4. Una forma de financiación objetiva y garantizada de los estados. 5. Un sistema de relaciones entre federación y estados que faciliten la cooperación y colaboración entre los gobiernos, es decir, un proceso compartido de toma de decisiones y ejecución de las mismas (Elazar, 1984)¹².

Los estados federales se estructuran de formas muy diversas. Una clasificación que puede servirnos es la siguiente:

1. *Confederación de Estados*. En realidad éste no es un ejemplo de estado federal en sentido estricto, pero sería la transposición a escala internacional del principio federal de unificar pueblos diversos sin quebrantar sus vínculos primarios. En este caso, diversos Estados se unen por medio de un Tratado Internacional para conseguir fines comunes. El poder lo tienen los Estados y la Confederación tiene poderes muy concretos y limitados. La Unión Europea tiene elementos de una Confederación, aunque es una realidad más compleja. 2. *Federalismo de creación conjunta*¹³ (*coming together*). Lo característico de este tipo de federalismo es que surge de la necesidad de la gente y de las comunidades políticas previamente existentes de unirse para propósitos comunes, pero per-

12 Elazar, D. *American Federalism: A View from the States*, Harper y Row, Nueva York, 1984.

13 La distinción la tomo de un artículo de J. Linz, "Democracy, Multinationalism and Federalism" Working Paper 103, CEAVS, Juan March, 1997.

maneciendo separados para preservar sus identidades primitivas (Elazar, 1987, p. 33). En este federalismo, naciones preexistentes adquieren una identidad política superior que las configura como nación-Estado, pero preservando sus identidades. Este modelo de federalismo tiene, a su vez, dos expresiones peculiares: el federalismo dual y el federalismo cooperativo. El primero está representado por el modelo estadounidense, en el que existe una estricta separación de competencias entre Gobierno federal y estados. En Estados Unidos las leyes federales se ejecutan por agencias federales y las estatales por el Estado. Ello no quiere decir que en el federalismo estadounidense no exista cooperación, sino que ésta no es fruto de una presión o definición constitucional. De hecho, la primera vez que se utiliza el término federalismo cooperativo es en Estados Unidos en los años 30 durante el New Deal y se instrumentaliza a través de las subvenciones condicionadas. El segundo, lo representa el federalismo alemán. En la Constitución alemana no hay una distribución material de competencias, sino una distribución funcional. Las leyes federales alemanas son ejecutadas por regla general por los Länder como asunto propio. El principio de lealtad constitucional exige en Alemania un respeto mutuo entre los niveles de gobierno federal y estatal, además, al existir el Bundesrat (cámara de representación de los gobiernos de los Länder) se

hace preciso que las leyes federales encuentren un nivel de acuerdo estatal antes de ser aprobadas. No obstante, a pesar de los aspectos positivos del modelo, el federalismo alemán tiene algunos problemas (Sommermann, 2002):¹⁴ un cierto unitarismo debido a las "riendas de oro" federales, una desparlamentarización vinculada al carácter gubernamental del Bundesrat, una difusión de responsabilidades, una cooperación asimétrica en función de la capacidad de ciertos Länder de agruparse más fácilmente que otros, y ciertos efectos de autobloqueo del sistema debido a la necesaria búsqueda de consensos.

3. El *federalismo de sujeción (holding together)*. Así como el federalismo de unión es propio de países uninacionales, el federalismo de sujeción es propio de países plurinacionales. En él, de lo que se trata es de crear un sistema federal para evitar la secesión de miembros de un Estado previamente unitario. Ello implicará reconocer unas ciertas asimetrías en el sistema, unos hechos diferenciales que permitan a las nacionalidades implicadas sentirse reconocidas en su diferencia sin que el marco estatal quede superado. Canadá, Bélgica y España se acercarían a este modelo. No obstante, algunos autores (Requejo, 2002) consideran que para realidades plurinacionales es preciso ir más allá y acomodar distintos *demos* nacionales en el sistema, y ello exige articular tres tipos de acuerdos federales: a) Regular

14 Sommermann, K.P. "El federalismo cooperativo" Ponencia presentada al seminario "Globalización y distribución territorial del poder" organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, abril de 2002. Pendiente de publicación en Revista de Occidente.

el pluralismo nacional a nivel de federación. b) Generar acuerdos de carácter asimétrico o incluso confederal en aspectos como el fiscal, el internacional o el simbólico-lingüístico. c) Generar acuerdos simétricos en el resto de aspectos del autogobierno. Si esto no bastara para la acomodación de la nación o naciones en el sistema, se podría acudir a modelos de Estados libres asociados a una confederación.

C. ¿Cómo saber si se han conseguido los objetivos propuestos?

Si recordamos algunas de las razones que deberían llevar al reparto de poder en los Estados modernos, con independencia de los enfoques teóricos que las sustenten, nos encontraremos con que debe repartirse poder por razones de eficacia, eficiencia, convivencia e integración. La complejidad de la realidad actual, la globalización de las economías, la diversidad social y cultural, las transformaciones culturales, el incremento de la interdependencia, la búsqueda de integración política son todas razones que demandan respuestas institucionales, y una de estas respuestas es el reparto territorial de poder y el fomento del autogobierno de las distintas comunidades existentes en un Estado. Ahora bien, para comprobar hasta qué punto las respuestas nacionales han sido las correctas, es preciso elaborar un diseño de evaluación que nos permita comprobar, aunque sea básicamente, el rendimiento institucional de las instituciones creadas.

Pues bien, cuando se procede a diseñar ese instrumento es cuando se comprueba cómo las respuestas forma-

les y jurídicas son claramente insuficientes para poder comprobar si en un país existe auténtica cooperación intergubernamental o si se comparte realmente el poder entre diversos niveles de gobierno. El saber que un Estado es federal o unitario no nos dice lo suficiente de los verdaderos niveles de reparto de poder y de la existencia o no de voluntad de trabajo en común. Elazar (1987) afirma que el principio de subsidiariedad se respeta donde existen diferentes unidades de gobierno, un marco legal que protege su autonomía y un espíritu de cooperación y diálogo entre las distintas unidades, espíritu que se podría denominar federalismo cultural y social.

Subirats y Gallego (2002), para estudiar el rendimiento de las autonomías en España han diseñado un instrumento que analiza en primer lugar las instituciones autonómicas, es decir, el Parlamento, los gobiernos, las administraciones, y, además, la producción normativa. En segundo lugar analiza a los protagonistas esenciales de la representación política y social autonómica y comprueba su arraigo en cada autonomía. En tercer lugar, ya se trata de ver los comportamientos, las actitudes y las relaciones consolidadas entre los actores relevantes en conexión con el desarrollo autonómico. Es decir, si existe una cultura de cooperación o no, un sistema colaborativo o de conflicto permanente, etc. Y, finalmente, se comprobaría si se ha consolidado el sistema; para ello ya no basta sólo con comprobar el acuerdo social sobre el funcionamiento, sino que también será preciso analizar si se ha consolidado progresivamente un capital social como consecuencia de la

acción autonómica. En consecuencia, para saber si el sistema rinde o no es preciso conocer no sólo el diseño institucional y la estructura del sistema, sino también las dinámicas del mismo.

Los estudios iniciales¹⁵ sobre el rendimiento institucional de gobiernos subnacionales demostraron que el efectivo rendimiento de estos gobiernos venía en gran medida determinado por la existencia previa en el territorio de capital social. El capital social son las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas. Las redes densas de interacción social -desde las asociaciones de padres a los sindicatos, pasando por las agrupaciones deportivas y las comidas familiares- generan reciprocidad y confianza, y la confianza lubrica la vida social. La llegada de instituciones de autogobierno a territorios con capital social permite a la sociedad afectada desarrollar su plena capacidad y desarrollarse intensamente. Por el contrario, donde no existe tal capital el autogobierno no produce resultados tangibles.

No obstante, hoy en día, se ha descubierto que: 1. Las instituciones políticas pueden tener una buena percepción ciudadana a pesar de estar situadas en un entorno de bajo capital social, si reúnen unas condiciones de gobernabilidad suficientes. 2. Las instituciones públicas no sólo son la variable dependiente del capital social, sino que pueden ser variable independiente. El Estado -tanto sus instituciones como sus

medidas promulgadas- influye también en el capital social. Algunos Estados han concedido ventajas fiscales a las organizaciones voluntarias facilitando, con ello, el reclutamiento de sus miembros; otros son abiertos, fragmentados y descentralizados, y presentan una estructura política propicia para la participación de la sociedad en los asuntos públicos; otros han fomentado la educación, formando no sólo capital humano, sino también capital social. Otros incorporan a asociaciones a la formación y ejecución de las políticas públicas, incrementando el sentimiento de solidaridad (Putnam, 2003, p. 27).¹⁶ La consecuencia de todo ello es que donde existe capital social el modelo descentralizado puede liberar energías, y donde no existe, un diseño adecuado de instituciones descentralizadas y unas buenas políticas pueden crear capital social, con los inmensos beneficios que ello supone en términos económicos, sociales y políticos.

Finalmente, es preciso no olvidar que otra forma de evaluar el reparto de poder territorial puede ser normativa. Desde esta perspectiva, la democracia como forma política puede tener diversos niveles de calidad, y de lo que se trataría es de fijar unos criterios de referencia y tratar de medir cuán democráticos son los diversos países. Pues bien, considerando que la democracia es un concepto político, los dos principios fundamentales que dicho concepto incorpora son: el control popular y la

15 Ver Putnam, R.D. *Making Democracy Work*, Berkeley University Press, Berkeley, 1993.

16 Putnam, R.D (ed)., *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2003.

igualdad política (Beetham, 1994)¹⁷. Y a partir de dichos principios se pueden definir cuatro dimensiones —un gobierno abierto y que rinde cuentas, elecciones libres y justas, derechos civiles y políticos reconocidos y respetados, y una sociedad cultural y estructuralmente democrática— y para cada dimensión una serie de ítems ilustrativos de lo que se quiere comprobar. La consecuencia de todo ello es que la existencia de un reparto auténtico de poder territorialmente correlaciona con la calidad de la democracia, pues, favorece el control popular y minimiza los riesgos de abuso de poder, auxilia en la gestión de los conflictos entre preferencias diversas, flexibiliza y acerca las respuestas al ciudadano, abre vías de participación, e integra sociedades nacional y culturalmente diversas. Obviamente, el reparto de poder puede generar efectos indeseados también desde la teoría de la calidad democrática, pero esas externalidades negativas pueden ser disminuidas con diseños institucionales que tengan en cuenta, favorezcan y respeten las dimensiones básicas de una democracia de calidad.

II. El modelo español de reparto territorial del poder

A. Evolución histórica

La historia contemporánea de España, sobre todo a partir de la Guerra de Independencia, se caracteriza por el in-

tento de crear una ideología nacional (Álvarez Junco, 2001). España había sido Reino pero no tenía los componentes ideológicos de un Estado-nación, faltaba una lectura histórica compartida, una visión común de la misión histórica del país. A la construcción de esos símbolos, narraciones y valores colectivos se dedicaron buena parte de los esfuerzos en el siglo XIX. Desde la perspectiva institucional ello implicó un proyecto de estado unitario, fuertemente centralizado, que tenía como referente precisamente el Estado napoleónico, al que se combatió en la Guerra de Independencia. Los valores en que se sustentaba el proyecto centralizador eran los de igualdad, racionalidad, legalidad, solidaridad, unidad de poder y acción social uniforme, y frente a este proyecto, el modelo descentralizador era dibujado como expresión del desorden y el particularismo; de ahí la fuerza con que las actitudes centralistas se asentaron en buena parte de la Administración y la cultura política en España (Arenilla, 1999).¹⁸

La I República expresó el fracaso del proyecto uniformador, y la II República significó la esperanza truncada de un país que asumía su pluralismo territorial. En cualquier caso, la experiencia republicana —que reconocía autonomía a Cataluña, Euskadi y Galicia— estuvo muy presente en la configuración del actual Estado autonómico. En pleno proceso de transición a la vigente democracia, tras las primeras elecciones

17 Beetham, D. *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres, 1994.

18 Arenilla, M. "Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado" en VV.AA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1999.

generales democráticas, en 1977, se observó que los partidos que defendían el restablecimiento de los estatutos republicanos en Cataluña y País Vasco tenían amplia mayoría. Pero incluso en otras regiones sin antecedentes de autogobierno se empezó a extender la petición de autonomía. La respuesta del Gobierno de Suárez fue la de reestablecer provisionalmente la autonomía de Cataluña, con Tarradellas como presidente de la Generalitat, acción a la que se sumó posteriormente el 4 de enero de 1978 la del País Vasco. Pero lo curioso es que la fórmula de las preautonomías se extendió a casi todas las regiones de España, y a fines de 1978, salvo tres provincias de las que se dudaba el anclaje definitivo —Madrid, La Rioja y Cantabria— toda España tenía preautonomías. El método fue el de crear una Asamblea de Parlamentarios (diputados y senadores elegidos en esa región), esta Asamblea nombraba un presidente y posteriormente se creaba una Comisión Mixta que negociaba el traspaso de servicios.

Por todo ello, los constituyentes se encontraron con un modelo de articulación territorial del Estado ya esbozado, con 14 preautonomías. Para conseguir un consenso en la redacción del Título VIII de la Constitución, la estrategia fundamental fue la de la apertura, es decir, que la definición definitiva del modelo se remite a un conjunto de normas y de-

cisiones futuras, y, sobre todo al desarrollo de los Estatutos de Autonomía. Eso sí, la Constitución regula algún principio básico —como la libertad de circulación—, los límites competenciales —las competencias iniciales mínimas y máximas de las Comunidades— y los procedimientos fundamentales —para acceder a la Autonomía, para aprobar los Estatutos, etc.— (Aja, 2003; Solozábal, 1998):

Quizás la decisión más importante expresada en la Constitución sea la de reconocer una diferencia entre “nacionalidades y regiones” y establecer, en base a ello, dos niveles de autonomía inicial, lo que marca el camino hacia un federalismo de sujeción (*holding together*). Aunque el modelo no estaba cerrado¹⁹, la idea era que las nacionalidades históricas —Cataluña, País Vasco y Galicia— tuvieran una vía rápida de acceso a la autonomía, aprobaran su Estatuto de acuerdo con un modelo consensuado y con referéndum de ratificación, y recogieran en dicha norma todas las competencias que no siendo exclusivas del Estado consideraran oportuno reconocerse. Mientras que para el resto, la autonomía debía solicitarse por las Diputaciones provinciales, que debían representar a 2/3 de los municipios de la provincia o isla, los estatutos se aprueban como una ley orgánica en las Cortes, no hay referéndum y las competencias incorporadas sólo pueden ser las del artículo 148 de la Constitución, aunque

19 Ya que existía una vía abierta —mediante una petición de tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias de la autonomía y la ratificación por un referéndum posterior con mayoría absoluta del censo a favor del sí en cada provincia— para que las regiones con real voluntad de autonomía se incorporaran a este camino, como hizo Andalucía.

transcurridos cinco años podían incorporar otras competencias no exclusivas del Estado.

Los conflictos en los procesos andaluz y gallego de autonomía y las dudas sobre cómo seguir con el resto de Comunidades llevaron a UCD y el PSOE a firmar los Acuerdos Autonómicos de 1981 y a la aprobación del proyecto de LOAPA. En esos acuerdos se cerró el mapa autonómico con 17 Comunidades, se extendieron las Asambleas legislativas y el Gobierno a todas las Comunidades y se consolidaron las dos vías competenciales. Como Canarias y Comunidad Valenciana ya estaban dispuestas a seguir la vía de Andalucía para acceder a mayores competencias, se les otorgó por Ley Orgánica de Transferencias el máximo nivel de competencias, y a Navarra en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución también, incluso con un régimen fiscal especial. En suma, siete comunidades tenían un nivel de competencias superior a las otras 10.

En la construcción del modelo ha sido fundamental la labor del Tribunal Constitucional, el cual en sentencia 76/1983 sobre el proyecto de LOAPA estableció unos principios clave para el desarrollo posterior del sistema. Primero, subrayó el carácter constitucional de la autonomía política, que no podía ser limitada por ninguna ley estatal. Segundo, reconoce a los Estatutos de autonomía su incorporación al bloque de constitucionalidad, es decir, que prácticamente tienen carácter constitucional y, por ello, son superiores jerárquicamente a las leyes del Estado y sólo se someten a la Constitución. El resto de los años

1980 supone la lenta consolidación del modelo, sobre todo desde la perspectiva del desarrollo institucional. Muy importante para el desarrollo del modelo fue la incorporación de España a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, pues un nuevo actor territorial se incorporaba al sistema, con una amplia capacidad normativa que tenían que ejecutar las CC.AA. sin intervenir por cierto en la configuración de las decisiones.

Nuevas dudas sobre el camino a seguir con las autonomías de vía lenta llevaron a un nuevo pacto, esta vez entre PSOE y PP, en 1992. En ese acuerdo se pactó el reconocimiento a las 10 CC.AA. de vía lenta de su derecho a la ampliación de competencias. En consecuencia, al final del período de transferencias todas las CC.AA. Tendrían prácticamente el mismo nivel competencial, aunque existirían hechos diferenciales. En 1993 se avanzó hacia una mayor corresponsabilidad de las CC.AA. en su financiación. Entre 1990 y 1992 se consolidó el sistema de compensación interterritorial, en el cual el peso fundamental lo tuvieron —y lo tienen— los fondos Estructurales y de Cohesión europeos.

La llegada del PP al Gobierno de la Nación en 1996 se tiene que realizar gracias a un Acuerdo con CiU, Coalición Canaria y el PNV, lo que supone una continuidad de la línea seguida por los últimos gobiernos socialistas e incluso algún avance en la profundización del sistema, así, se reforma la Administración periférica estatal para adaptarla al modelo autonómico, se profundiza en la corresponsabilidad fiscal de las

CC.AA., y se da algún paso adelante en la participación de éstas en la Unión Europea. En 2002 se culminan los traspasos a las CC.AA, aunque quedan algunos flecos por traspasar de poca importancia relativa. No obstante, desde la mayoría absoluta obtenida en las elecciones de 2000, algunos autores observan la existencia de un giro regresivo, sobre todo en el nivel simbólico y de actitudes, del Gobierno de José M^a Aznar con respecto al proceso de reparto territorial del poder en España.

En cuanto a la Administración local en España, responde a una larga tradición de autonomía local y de acuerdos negociados entre el Rey y sus provincias –fueros– que tiene raíces muy profundas y antiguas (Elazar, 1987). No obstante, el modelo actual proviene de la organización territorial de tradición napoleónica, lo cual se refleja en diversos rasgos (Carrillo, 2002)²⁰: 1. Una planta municipal integrada por un elevado número de municipios, la mayoría de los cuales posee una reducida extensión territorial y sirve a una población muy pequeña; en concreto, en poco más de 100 municipios se concentra más de la mitad de la población española, y en cerca de 7.000 tan sólo habita el 15.5%. Dicho inframunicipalismo genera muchos problemas para la garantía de unos servicios adecuados a su población. Además, las diferencias regionales son enormes, así, La Rioja tiene una extensión media por municipio de menos de 3.000 hectáreas y una población media de 1.500 habitantes, mientras que

en Murcia la extensión media es de más de 25.000 hectáreas y 24.000 habitantes. 2. La división provincial, que en su momento sirvió para establecer desde el centro una cadena jerárquica con base territorial, dominada por el Ministro del Interior y los gobernadores civiles. 3. Un tratamiento uniformista de los municipios, a los que no se considera suficientemente su carácter rural, urbano, etc. Este último rasgo, como veremos a continuación, ha sido claramente atenuado por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

No obstante ello, es preciso destacar el papel esencial que los municipios juegan en la vida política española y sobre todo su carácter de inversores y prestadores de servicios. También es de destacar la capacidad de los partidos políticos en esta materia para llegar a acuerdos sensatos sobre cómo solucionar algunos de los problemas más acuciantes de los gobiernos locales españoles. El último, el 11 de marzo de 2003 sobre ciudades y grandes ciudades, en el que se promueve la diversificación de régimen jurídico en función de la naturaleza del municipio, la participación ciudadana y la mayor separación de poderes entre el Pleno y la Alcaldía, acuerdo que ha sido, en gran medida, el origen de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de diciembre de 2003 y que entró en vigor el 1 de enero de 2004.

Esta Ley ha introducido numerosos cambios en la normativa vigente de Régimen local, de entre ellos destacarían

20 Carrillo, E. "Los gobiernos locales" en P. Román (coord) *Sistema político español*, McGraw Hill, Madrid, 2002.

los siguientes: 1. Un refuerzo del papel de las mancomunidades. 2. Un cambio de denominación del ejecutivo local, que pasa a denominarse ahora "Junta de Gobierno Local". 3. Un reforzamiento de las competencias de las Diputaciones provinciales destinadas al desarrollo económico y social. 4. Una potenciación de la participación ciudadana en el gobierno local; así, se exige a los municipios que aprueben reglamentos orgánicos en materia de participación, se regulan las iniciativas ciudadanas, y se fomenta la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva con los ciudadanos. 5. Se introduce una regulación sobre los entes instrumentales en los Ayuntamientos, recogiendo la posibilidad de crear entidades públicas empresariales. 6. Se establece una regulación específica para los municipios de gran población, capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y localidades especiales por razones históricas y culturales. Esta regulación tiende a separar la actividad ejecutiva de la deliberativa y de control en los Ayuntamientos, clarificando competencias del Pleno, por una parte, y del Alcalde y la Junta de Gobierno, por otra, además de permitir al Alcalde que nombre, para la Junta de Gobierno, hasta un tercio de sus miembros entre personas que no ostenten la condición de concejal. También se exige la creación de distritos en estos Ayuntamientos, y se establece la obligación de que cada Ayunta-

miento defina el porcentaje mínimo de recursos que deberá gestionarse por Distritos. Desde el punto de vista participativo, se regula el establecimiento en estos municipios del Consejo Social de la Ciudad, como mecanismo participativo y consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, y de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones. Finalmente, un Capítulo específico se centra en la gestión económico-financiera, promocionando su tecnificación, especialización y clarificación de competencias.

B. Los elementos compuestos del modelo y peculiaridades.

Según numerosos autores, el modelo español de Estado autonómico reúne la mayoría de los requisitos para ser considerado un modelo federal con peculiaridades.²¹ El modelo federal vimos que tenía cinco rasgos fundamentales, si consideramos esos rasgos como propios de un Estado compuesto podremos intentar ver en qué medida el modelo autonómico español –incluido en el análisis el nivel local de gobierno– coincide o no esencialmente con dichos rasgos²².

1. *La garantía constitucional de la autonomía y de los Estatutos.* El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de autonomía, ahora bien existe la posibilidad de modificar la Constitución, siguiendo un procedi-

21 Ver al respecto el número monográfico de *Publius*, volume 27, number 4, Fall 1997, sobre España, *Toward Federal Democracy in Spain*, coordinado por Robert Agranoff y Rafael Bañón.

22 Para esta exposición seguiré esencialmente a Eliseo Aja (2003).

miento complejo con dos vías, según afecte o no al Título Preliminar y a los derechos y libertades fundamentales. En los Estados federales, los estados federados participan directa o indirectamente en los procedimientos de reforma constitucional, sin embargo en España ésto no sucede. Por otra parte, en los sistemas federales, por regla general, cada estado tiene su Constitución, además de existir una Constitución federal que delimita competencias, estados miembros y órganos federales. En España, los Estatutos tienen una naturaleza constitucional de segundo grado que les protege contra leyes estatales. La diferencia fundamental reside en que las Constituciones de los estados federales son aprobadas por el propio estado, land o cantón, y, sin embargo, los Estatutos requieren la doble aprobación del parlamento autonómico y de las Cortes Generales.

En cuanto al *gobierno local*, el propio Título VIII de la Constitución, en su capítulo II regula esta Administración. Y, en concreto, en el artículo 137 establece que: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". En consecuencia, este nivel de gobierno tiene autonomía de gestión. La autonomía en el ámbito local municipal hace referencia a tres conjuntos de valores (Kjellberg, citado por Alba, 1997)²³; valores de libertad, como no intervención arbitraria, y auto-

nomía o libertad de hacer algo, valores de democracia-participación, que implican educación política, y valores de eficiencia. En cuanto a las competencias municipales, éstas son definidas por ley estatal, en concreto por la ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen Local, que diferencia servicios mínimos según el número de habitantes. Pero, además, le reconoce en su artículo 21.1 el derecho a "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". Actividad que están realizando los municipios sin asignación competencial expresa y sin recursos estatales suficientes. En este reconocimiento de competencia general el modelo español se parece al alemán y se aleja de los de *ultra vires*, donde la competencia municipal se reduce a lo que el Parlamento le indica en la norma correspondiente.

2. *La existencia de instituciones políticas elegidas y propias.* Para empezar es preciso dejar claro que en el Estado de las autonomías, como en los modelos federales hay un doble nivel de instituciones, una doble instancia parlamentaria —la de las Cortes Generales y la de los Parlamentos autonómicos— y un doble nivel de gobierno —el presidente y el Gobierno central y los presidentes y gobiernos autonómicos.

2.1.- Los Parlamentos. Los 17 parlamentos de las CC.AA. llevan ya veinte años de funcionamiento, y lo funda-

23 Alba, C. "Gobierno local y ciencia política: una aproximación" en C. Alba y F. Vanaclocha (eds) *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997.a

mental es que se comportan como el resto de las instituciones legislativas de los países democráticos. En los estudios sobre su rendimiento (Subirats y Gallego, 2002) los datos acumulados indican un trabajo intenso tanto en las iniciativas y debates legislativos, como en la actividad de control –preguntas e interpelaciones-. No es posible definir criterios comunes de actuación pues cada comunidad y período de sesiones ha tenido sus peculiaridades. En la función de impulso legislativo existen tres opciones en las que situar a cada Comunidad: el modelo de consenso, propio de situaciones de mayoría relativa; el de confrontación, propio de situaciones de mayoría absoluta; y el de dominio del ejecutivo. En cuanto a la circulación de las elites parlamentarias, es destacable el alto grado de renovación de los parlamentarios autonómicos, especialmente si se compara con la permanencia de los diputados en las Cortes generales. Este hecho parece dificultar el consenso parlamentario e indica una cierta fragilidad del sistema de partidos en el nivel autonómico.

2.2.- Los presidentes y los gobiernos autonómicos. Un dato destacable de nuestro modelo es el alto grado de consolidación de los Presidentes autonómicos. La tendencia presidencialista de nuestro modelo político encuentra en las CC.AA un ejemplo vigoroso. Podríamos decir que el presidente es la institución principal del sistema, y que es la institu-

ción política del modelo autonómico que mejor ha cuajado (Mota, 2002)²⁴ Las razones derivan de cuatro factores: en primer lugar porque, normalmente, es el líder de la mayoría parlamentaria; segundo, porque nombra y cesa libremente a sus Consejeros; tercero, porque suele ser o convertirse en el líder del partido en la región, lo cual, en partidos federales –como el PSOE- implica el control de una parte importante del poder global; cuarto, porque la política actual tiende a personalizarse y mediatizarse, siendo las televisiones autonómicas bajo control del ejecutivo un instrumento de potenciación de la imagen del líder regional. Esta tendencia presidencialista es común a los estados federales.

2.3.- La Administración. Las administraciones autonómicas también se han consolidado en estos veinte años, aunque es de destacar que su aportación como laboratorios de innovación sea prácticamente irrelevante. De acuerdo con la teoría antes expuesta del isomorfismo institucional nos encontramos con unas Administraciones autonómicas que en el modelo organizativo tienden a copiar el paradigma estatal. Las CC.AA. con más consejerías son Cataluña (16), Andalucía (14), Baleares y Madrid (13) y Galicia (12); en general, se observa también una cierta inflación orgánica, es decir, la existencia de más jefaturas inferiores de las necesarias (Ballart y Ramió, 2000)²⁵. Las CC.AA. han generado –con excepción de las unipro-

24 Mota, F. "El capital social de las autonomías: ¿explica el capital social por qué unas comunidades autónomas funcionan mejor que otras?" en J. Subirats y R. Gallego *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid, 2002.

25 Ballart, X. y Ramió, C. *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.

vinciales- una administración periférica que, de nuevo, reproduce el modelo estatal. Además, se han embarcado en una descentralización funcional muy activa, con la creación de innumerables empresas públicas, agencias y organismos de todo tipo (en la actualidad hay computadas más de 300 empresas públicas autonómicas). En cuanto al modelo de gestión de recursos humanos, nuevamente se observa una tendencia isomorfa, tendencia que se ha ido expandiendo año a año. Así, al comenzar el funcionamiento de las CC.AA. se observaron intentos de establecer modelos alternativos de selección y carrera del personal, que poco a poco se han ido desvaneciendo para conformarse al modelo estatal. La laboralización ha ido re-

trocediendo y los procesos de funcionalización han seguido un camino muy similar al del Estado. El número de empleados autonómicos por cien habitantes permite descubrir dos CC.AA. con unos valores muy elevados –Navarra y Canarias tienen entre 3.5 y 4 empleados autonómicos por cada 100 habitantes-, un conjunto con valores por encima de la media –Andalucía, Galicia, País Vasco, Comunidad Valenciana y Extremadura, entre 2 y 3 empleados por 100 habitantes.- y el resto con valores que están entre el 1.5 y el 2 por 100 habitantes (Rivas, 2001)²⁶. En la actualidad²⁷, el número de efectivos de personal de la AGE es de 556.181 (24%), de las CC.AA es 1.189.109 (52%) y de la Admin local es de 547.728 (24%).

Cuadro 1. Las Instituciones Autonómicas

CC.AA	Estatuto de autonomía	Legislativo	Ejecutivo, nº consejeros y partido de gobierno (1)	Judicial	Otras instituciones	Empleo público autonomía y de la Admin. local
País Vasco	L.O. 31/1979	Parlamento (75 diput.)	Lendakari, Gobierno (10 C. y 1 Vicepres.) PNV-EA-IU	Tribunal Superior de Justicia	Ararteko (Defensor Pueblo)	A.58.193 L.20.072
Cataluña	L.O. 4/1979	Parlamento (135 dip.)	Presidente Consejo Ejecutivo (16 C.) PSOE-ER-IC	Tribunal Superior de Justicia	Sindicatura de Cuentas Sindic de Greuges Organó Consultivo	A.130.610 L.57.788
Galicia	L.O. 1/1981	Parlamento (60-80dip) (75)	Presidente Junta (12 C.) PP	Tribunal Superior de Justicia	Consello de Contas Valedor do Pobo Cultura	A.79.754 L. 24.908

26 Rivas, J.V. "La gestión de los recursos humanos" en B. Olías *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

27 Datos de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, a 1 de marzo de 2004.

CCAA	Estatuto de autonomía	Legislativo	Ejecutivo, nº consejeros y partido de gobierno (1)	Judicial	Otras instituciones	Empleo público autonomía y de la Admín. local
Andalucía	L.O. 6/1981	Parlamento (90-110) (109)	Presidente Consejo (14 C.) PSOE	Tribunal Superior de Justicia	Tribunal de Cuentas Defensor del Pueblo	A.215.934 L.90.868
Principado de Asturias	L.O. 7/1981 Y L.O. 1/1999	Junta General (35 a 45) (45)	Presidente Consejo (11 C.) PSOE-IU	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Consultivo Sindicatura de Cuentas	A.19.806 L. 10.877
Cantabria	L.O. 8/1981 L.O. 11/1998	Asamblea Regional (35 a 45) (39)	Presidente Dip. Regional Gobierno (9 C y 1 Vicepres) PRC-PSOE	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Jurídico Consultivo	A.10.723 L. 4.843
La Rioja	L.O. 3/1982 L.O. 2/1999	Parlamento (32-40) (33)	Presidente Gobierno (7 C.) PP	Tribunal Superior de Justicia	Tribunal de Cuentas Consejo Consultivo	A.6.249 L. 2.062
Región de Murcia	L.O. 4/1982 L.O. 1/1998	Asamblea Regional (35-45) (45)	Presidente Consejo (8 C. y 1 Vicepr.) PP.	Tribunal Superior de Justicia		A.26.475 L. 12.722
Comunidad Valenciana	L.O. 5/1982 L.O. 5/1994	Cortes Valencianas (75-100) (89)	Presidente Consell (10 C.) PP	Tribunal Superior de Justicia	Sindicatura de Cuentas Sind de Greuges Consejo de Cultura Cons. Eco. Social	A.108.508 L. 46.466
Aragón	L.O. 8/1982 L.O. 5/1996	Cortes de Aragón (60-75) (67)	Presidente Diputación General (9. C. 1 Vicepr) PSOE-PAR	Tribunal Superior de Justicia	Justicia de Aragón Órgano de Cuentas	A.25.841 L. 11.492
Castilla-La Mancha	L.O. 9/1982 L.O. 3/1997	Cortes de CLM (40 a 50) (47)	Presidente Consejo (11 C. y 1 Vicepres) PSOE	Tribunal Superior de Justicia		A.34.721 L.29.394
Canarias	L.O. 10/1982 L.O. 4/1996	Parlamento (50-70) (60)	Presidente Gobierno (10 C.) CC-PP	Tribunal Superior de Justicia	Diputado del Común Consejo Consulto Audiencia de Cuentas	A.59.453 L.23.194

CC.AA	Estatuto de autonomía	Legislativo	Ejecutivo, nº consejeros y partido de gobierno (1)	Judicial	Otras Instituciones	Empleo público autonomía y de la Admin. local
Comunidad Foral de Navarra	L.O. 13/1982	Cortes de Navarra (40-60) (50)	Presidente Diputación Foral (10 C. y 1 Vicepres) UPN-CDN)	Tribunal Superior de Justicia	Cámara de Comptos Junta de Cooperación	A.20.253 L.3.655
Extremadura	L.O. 1/1983 L.O. 8/1984 L.O. 6/1999	Parlamento (65)	Presidente Junta de Extremadura (10 C y 1 Vicepres) PSOE	Tribunal Superior de Justicia	Órgano Consultivo	A.28.383 L. 21.181
Islas Baleares	L.O. 2/1983 L.O. 3/1999	Parlamento (59)	Presidente Gobierno (12 C. y 1 Vicepres) PP-UM	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Consultivo Sindicatura de Cuentas Sindicatura de Creuges	A. 13.317 L. 8.161
Comunidad de Madrid	L.O. 3/1983 L.O. 5/1998	Asamblea (101)	Consejo de Gobierno (11 C. y 2 Vicepres) PP	Tribunal Superior de Justicia	Cámara de Cuentas Instituto Madrileño de Desarrollo	A.149.900 L. 55.345
Comunidad de Castilla y León	L.O. 4/1983 L.O. 4/1999	Cortes de C y L (84 procuradores)	Presidente Junta de C y L (9 C. y 2 Vicepres) PP	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Consultivo Consejo de Cuentas C.É.S. Procurador del Común	A. 56.030 L. 26.174

1. Los datos de número de Consejeros pueden variar a la fecha de publicación.

Fuente: elaboración propia

2.4 El gobierno local. El gobierno municipal en España se forma a partir de unas elecciones directas –legitimación electoral directa-, en ellas los ciudadanos eligen a sus concejales en unas listas cerradas y bloqueadas. Los concejales electos conforman el Ayuntamiento. El Ayuntamiento elige de entre sus miembros al Alcalde, existiendo posible moción de censura constructiva. Y el Alcalde designa a los miembros de la Junta de gobierno entre los concejales, así como a los tenientes de alcalde y los concejales delegados de servicios. En la

actualidad, como ya indicamos antes, en municipios grandes el Alcalde puede nombrar hasta a un tercio de los miembros de la Junta entre personas no electas. En municipios muy pequeños se puede operar bajo la fórmula de concejo abierto, que hace que todos los ciudadanos actúen como concejales y elijan directamente al alcalde. Sin embargo, el gobierno de la Diputación provincial no nace de la elección directa, sino que se forma entre concejales que, posteriormente a su elección como tales, son elegidos diputados provinciales.

En las provincias pequeñas –menos de 500.000 habitantes- hay 25 diputados, y en las de más de un millón, 31. En la primera reunión de la Diputación en Pleno, proclamados los diputados, éstos eligen al presidente.

La estructura del gobierno local tiene cuatro ámbitos (Ballart y Ramió, 2000)²⁸: 1. La estructura política deliberante: formada por el pleno y las comisiones deliberativas. 2. La estructura política de carácter ejecutivo: formada por la Comisión de Gobierno y los órganos unipersonales –Alcalde, tenientes de alcalde y concejales delegados-. 3. La estructura administrativa estratégica: habilitados nacionales –funcionarios de cuerpos nacionales de secretarios e interventores municipales-, gerentes, directores o coordinadores de áreas o servicios. 4. La estructura administrativa operativa: jefes de servicio, sección o negociado y puestos base de funcionarios. Este modelo de organización es muy distinto del modelo consejo-gestor propio de países como Irlanda o Estados

Unidos, en el que el Consejo electo cede la gestión del Ayuntamiento a un gestor profesional, que ejerce como verdadero jefe ejecutivo. En Irlanda, por ejemplo, el Consejo no puede ni contratarle ni cesarle, pues dicha labor se hace por el gobierno central. Algún Ayuntamiento español ha iniciado experiencias con gestores bajo la dependencia directa del Alcalde. Otros países y estados eligen directamente al alcalde, como Francia, Canadá y Baviera, lo que refuerza su papel político y de gestión²⁹. Como consecuencia del Pacto Local, se ha reforzado el papel gestor del alcalde en España reduciendo competencias gestoras del pleno, aunque se refuerza su papel de control.

Otro elemento destacable de la estructura municipal es el del crecimiento de la Administración funcional; así, el número de entes dependientes de los gobiernos locales es cada vez más numeroso, sin que se justifique técnicamente tal expansión. Los datos son ilustrativos:

Cuadro 2. Censo de entidades locales y de sus entes dependientes

Gobiernos locales	Organismos administrativos	Organismos autónomos comerciales	Empresas mercantiles
Diputaciones 53	136	11	71
Ayuntamientos 8098	1563	38	731
Mancomunidades 1001	17	1	16
Comarcas 49	31		8
Áreas Metropolitanas 3	1		7
Agrupación de municipios 68			1
Entidades locales menores 3704	2		

Fuente: MAP, 2002.

28 Op.Cit.

29 Para mayor información ver: Daemen, H. y Schaap, L. (eds) *Citizen and City*, Erasmus University, Rotterdam, 2000. O Goldsmith, M y Newton, K. "Gobierno local en el mundo moderno", en C. Alba y F. Vanaclocha *El sistema político local...* op.cit.

Es también reseñable el uso cada vez mayor de la externalización de servicios en el ámbito local español, siguiendo una tendencia muy generalizada internacionalmente.

Finalmente, desde la perspectiva institucional es importante destacar el peso cada vez mayor que, en la construcción de la agenda político-municipal, tiene la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), un órgano de lobby crecientemente eficaz.

3. *La existencia de una instancia neutral, normalmente un Tribunal Constitucional, que resuelve de acuerdo con criterios jurídico-constitucionales los conflictos entre federación y estados.* La Constitución española ha seguido los modelos federales al atribuir al Tribunal Constitucional (TC) la solución de los litigios que puedan darse entre las CC.AA. y el Estado o las de éstas entre sí. Este Tribunal conoce de los “recursos de inconstitucionalidad” que se utiliza cuando la controversia provenga de una ley, y los “conflictos de competencias” que se utilizan cuando la discrepancia es sobre una norma de rango inferior a ley. Desde el inicio de su actividad hasta ahora el TC ha dictado más de 450 sentencias para resolver conflictos entre Estado y CC.AA., lo cual supone una media de 20 al año, que comparada con la media del Tribunal Constitucional alemán de uno o dos conflictos al año nos indica el elevado nivel de conflictividad español (Aja, 2003). Es preciso matizar

que los periodos de mayor conflictividad se situaron al principio de poner en marcha el sistema, y que posteriormente ha disminuido bastante, aunque la media de los años 1990 es todavía elevada -30-40 al año- (Agranoff y Bañón, 1997; Máiz, Beramendi y Grau, 2002, Aja, 2003)³⁰. La mayoría de los expertos consideran que la labor del tribunal ha sido fundamental para la configuración del Estado autonómico, y que su trabajo ha sido serio y equilibrado. Los problemas fundamentales tiene que ver con la acumulación de casos y los consiguientes retrasos, que llegan a ser de 6-7 años, y con la ausencia de participación de las CC.AA. en el nombramiento de miembros, lo que ha llevado últimamente a duras críticas de los partidos nacionalistas a dicha institución.

Uno de los elementos del Pacto Local más destacable ha sido que ahora ya se permite el acceso directo de las entidades locales al Tribunal Constitucional a través del conflicto en defensa de la autonomía local. Esta circunstancia fuerza de alguna manera a tener en cuenta las opiniones de la FEMP en los proyectos de ley que les afecten.

4. *Una forma de financiación objetiva y garantizada de los estados*³¹. El sistema de financiación ha pasado por diferentes estadios, pero lo esencial es el camino hacia la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. del régimen común. Por su parte, las dos autonomías con régimen foral disponen de un sistema pri-

30 Op. Cit.

31 Los contenidos de este epígrafe se basan en el Papel de Trabajo 0202, del Instituto Universitario Ortega y Gasset, elaborado por Jesús Ruiz-Huerta y Octavio Granado, “La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y correspondencia fiscal”, Madrid 2002.

vilegiado que les permite la fijación de la casi totalidad de los impuestos y su recaudación, de la que pasan posteriormente al estado una pequeña parte para compensar los servicios generales del mismo (cupo), circunstancia que hace que tengan más ingresos comparativos que el resto de CC.AA.. El modelo actual de régimen común se formalizó en julio de 2001 por acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En él se establece un nuevo sistema para el cálculo de los recursos mínimos que ha de recibir cada Comunidad para hacer frente a sus gastos. Y también se establece un nuevo paquete de instrumentos tributarios para hacer frente a dichos gastos. El cálculo de los recursos mínimos garantizados que debe recibir una CC.AA. se realiza tomando como año base 1999, y el volumen global de fondos mínimos que ha de recibir la Comunidad se denomina Masa Homogénea y se divide en tres grandes bloques: el primero vinculado a la financiación de las competencias comunes incluyendo educación; el segundo relacionado con la financiación de la sanidad; y el tercero, incluye los recursos destinados a financiar los Servicios sociales autonómicos. Después, una vez conocidos los recursos totales que deben ser garantizados se establecen unos criterios de distribución entre las CC.AA. Para ello se fijan unos fondos que, en el caso del bloque primero de competencias comunes y educación, son tres: el fondo general, que establece una cantidad fija por comunidad de 39,66 millones de euros, y un resto a repartir en función de la población, superficie, dispersión e insularidad; un fondo para paliar la escasa densidad de población; y un fondo de renta relativa, que sufraga necesida-

des adicionales de financiación de las CC.AA. con una renta per cápita inferior a la media. Los fondos del bloque segundo son dos, el general para financiar la sanidad, cuyos criterios de reparto son la población, la población mayor de 65 años y la insularidad; y el fondo de ahorro de incapacidad temporal, que financia proyectos de mejora en la gestión de programas de incapacidad temporal. El bloque tercero sólo tiene un fondo que se distribuye en función de la población mayor de 65 años. En los tres bloques existe una garantía de mínimos para que nadie reciba menos de lo que recibía antes. Para hacer frente a las necesidades de gasto que surjan de la aplicación de las reglas de reparto las comunidades autónomas disponen de ingresos de tres tipos: (ver cuadro 3).

En cuanto a la financiación local, ésta se produce por cuatro vías: ingresos fiscales que suponen sobre el 50%, ingresos no fiscales que suponen el 13%, ingresos de capital que suponen el 2,2%, y subvenciones que suponen el 34,7%. El actual modelo se contiene en la Ley 51/2002 de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En él se mantienen como impuestos directos de los Ayuntamientos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que es la piedra angular del sistema de financiación local; el impuesto sobre Vehículos (IVTM); el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (potestativo); el impuesto sobre construcciones (potestativo); y el impuesto de actividades económicas que ha sido eliminado para particulares pero queda para grandes empresas. A ello, hay que añadir los ingresos patrimoniales, las contribuciones especiales, las tasas, los precios pú-

Cuadro 3: Recursos Financieros de las CC.AA.

Recaudación normativa (100%)	Recaudación líquida (nuevos tributos cedidos)	Fondo de suficiencia.
Patrimonio Transmisiones patrimoniales y AJD Sucesiones y donaciones Determinados medios de transporte (1) Ventas minoristas hidrocarburos (1) Tributos sobre el juego Tasas afectas a servicios transferidos	IRPF (33%) IVA (35%) Electricidad (100%) Cerveza (40%) Vino y bebidas fermentadas (40%) Productos intermedios (40%) Alcohol y bebidas derivadas (40%) Hidrocarburos (40%) Labores del tabaco (40%)	Cantidad procedente del Estado, de naturaleza incondicionada y que sustituye a la antigua participación en los ingresos generales

(1) Estos impuestos también se han cedido a las CC.AA en el Acuerdo de 2001 y con capacidad normativa

Fuente: Ruiz-Huerta, J y Granados, O., 2002

blicos y las multas y sanciones. Y, como culminación, también hay que considerar las subvenciones de otras Administraciones, el endeudamiento -que está en un 3,1% sobre PIB, frente a la deuda de las CC.AA. que supera el 6%- y la participación en los ingresos del Estado y de las CC.AA.; en relación con esta participación, la ley la ha vinculado para los 110 Ayuntamientos grandes a la evolución de los impuestos estatales. En general, estos ingresos sirven para hacer frente al desarrollo de las competencias propias, pero se calcula que un 30% de los ingresos se usa para cubrir las deficiencias en la prestación de servicios públicos estatales o autonómicos. No hay que olvidar que la Administración local es la Administración más inversora, con el 38% de la inversión pública total. A pesar de los enormes avances, si la media de participación en el gasto público por parte de los Ayuntamientos en Europa es del 20%, en España, es aún del 16%. Además, en España, el

gasto local anual por habitante es de 740 euros -el segundo más bajo de Europa- frente a los más de 2.000 en Holanda, Italia, Reino Unido, etc. Y con notables diferencias entre Ayuntamientos grandes y pequeños, pues en estos últimos, además, lo que reciben del Estado por habitante es tres veces inferior a lo que reciben los grandes.

En suma, creemos que el modelo actual de financiación autonómica cumple sobradamente con los requisitos de un Estado federal. Más aún, hoy en día España es uno de los Estados con mayor descentralización del gasto del mundo, datos de este mismo año procedentes del MAP indican que el Gobierno Central dispone del 48,7% del gasto público, las CC.AA. del 35% y la Administración local del 16,3%. No obstante, parece preciso mejorar la financiación local, y en dicha responsabilidad tienen mucho que decir las CC.AA.

5. *Un sistema de relaciones entre federación y estados que faciliten la*

cooperación y colaboración entre los gobiernos. El modelo español de distribución de competencias exigiría, en principio, el establecimiento de un modelo cooperativo de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la realidad dista mucho de ser óptima. Las posibilidades de conflicto son numerosas y no existen mecanismos de minimización suficientes. Así, en las competencias concurrentes (ver cuadro 2) el Estado establece la legislación básica, pero es difícil establecer qué implica ello, por lo que sería mejor una participación autónoma en la elaboración de las bases. Además, el Estado puede

ejercer la competencia del artº 149, 1, 1º de la Constitución que le permite regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en sus derechos constitucionales, nueva circunstancia que sin diálogo previo puede llevar a conflictos permanentes. Finalmente, las competencias se pueden alterar por los mecanismos del art. 150 de la C.E.: el Estado puede traspasar competencias exclusivas por Ley-marco o por ley orgánica de transferencia, pero también puede dictar una ley de armonización para homogeneizar competencias.

Cuadro 4: Tipos de competencias

Competencias exclusivas CC.AA	Competencias concurrentes	Competencias compartidas	Competencias exclusivas del Estado	Otros tipos
Instituciones autonómicas	Ordenación general de la economía	Legislación laboral	Defensa y FF.AA	Cultura
Agricultura y ganadería	Educación	Legislación mercantil y penitenciaria	Relaciones Internacionales	Denominaciones de origen
Turismo	Régimen local	Propiedad intelectual e industrial	Nacionalidad, extranjería y derecho de asilo	Participación en empresas públicas
Asistencia y servicios sociales	Sanidad	Legislación sobre productos farmacéuticos	Comercio exterior	Orden Público
Caza y pesca	Crédito y Cajas de Ahorro		Sistema monetario	Televisión autonómica
Comercio y consumo	Administración Pública		Ordenac. del crédito, banca y seguros	
Industria	Medio Ambiente		Sanidad exterior	
Urbanismo	Medios de comunicación		Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas del Estado (1)	
Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas de la C.A. (1)				

(1) Son competencias materialmente separadas por el territorio, el interés o la categoría que corresponden al Estado o a las CC.AA. según afecten a varias CC.AA o a sólo una.

En suma, existen posibilidades importantes de conflicto que requieren mecanismos de cooperación. Pero más importante aún es entender que una adecuada gestión del Estado de bienestar exige una constante interacción entre los diferentes niveles de gobierno implicados, y unos mecanismos de colaboración que faciliten la definición consensuada de políticas y la ejecución cooperativa de las mismas. Analizaremos el modelo español de relaciones intergubernamentales posteriormente. Pero podemos anticipar que es en este apartado donde el Estado autonómico tiene más dificultades para ser reconocido como plenamente compuesto.

C. Los rendimientos institucionales

Como ya anticipamos antes, el rendimiento institucional de las CC.AA. se debería medir en relación a si han cumplido o no los fines para los que fueron diseñadas. En principio, los fines fueron dos (Tornos, 2002)³²: 1. Vertebrar una organización del Estado que diera satisfacción a las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos. 2. Crear una organización territorial que generara una administración descentralizada y eficaz, adecuada a los retos de una democracia europea como la española. No obstante, para hacer un adecuado diagnóstico,

también conviene saber qué esperan, ahora, los ciudadanos de este Estado. Pues bien, según Del Pino (2002)³³, para empezar, desde una perspectiva política, esperan un mayor control político sobre el Gobierno y una mayor capacidad de elección; y temen un mayor nivel de desigualdad entre ciudadanos y entre CC.AA., un exceso de partidismo y los enfrentamientos entre CC.AA. Y desde una perspectiva técnico-administrativa, esperan mejor conocimiento de los problemas propios, un menor centralismo, eficacia y un mejor y más cercano control de los asuntos, mientras temen la descoordinación, el despilfarro, los conflictos intergubernamentales, un nuevo centralismo y la confusión institucional...

Una vez vistas las variables de análisis, analizaremos ahora el modelo desde tres dimensiones:

1. Desarrollo institucional.- Los datos que expusimos anteriormente nos revelan que desde este punto de vista el rendimiento institucional de las CC. AA y Ayuntamientos ha sido notable.

2. Políticas públicas y equilibrio territorial.- El análisis del número de leyes autonómicas aprobadas en los últimos veinte años nos indica que, desde la perspectiva de la producción normativa, el Estado autonómico ha alcanzado un elevado rendimiento. En general (Subi-

32 Tornos, J. "La articulación institucional del estado de las autonomías. Problemas actuales." Ponencia presentada al seminario "Globalización y distribución territorial del poder" organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, abril de 2002. Pendiente de publicación en Revista de Occidente.

33 Del Pino, E. *Las percepciones y las preferencias ciudadanas hacia las Administraciones, las políticas y los servicios públicos en España*, Tesis Doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2002.

rats y Gallego, 2002), la cadencia seguida ha sido parecida, se comienza elaborando leyes de organización y funcionamiento, se sigue por leyes modernizadoras, se continúa con las vertebradoras y se finaliza con las de desarrollo económico y sectorial. La mayor concentración se da en temas de asistencia, como sanidad o asuntos sociales. Territorialmente, en el norte las leyes de mayor calado son las de vertebración del territorio, mientras que en el eje mediterráneo son las de modernización del capital humano y educativo-culturales. Lo cier-

to es que, ahora, culminado el proceso de transferencias, la calidad de vida de los españoles depende enormemente de las políticas públicas autonómicas. Pero sería un error considerar que en un mundo interdependiente como el actual las políticas más importantes se pueden diseñar e implantar desde un único centro de poder territorial. Si analizamos las políticas multinivel en España, comprobaremos que aunque el grado de implicación de los diferentes actores es diverso, en todas existe una incidencia plural. Así (Gomá y Subirats, 1998)³⁴:

Cuadro 5. Grado de implicación actores públicos

Políticas	Unión Europea	Estado	CC.AA	A. Local
Fiscal	Alta	Alta	Media	Baja
Laboral	Alta	Alta	Media	Media
Sanidad	Media	Media	Alta	Baja
Educación	Baja	Media	Alta	Baja
Vivienda	Baja	Media	Alta	Media
Inmigración	Alta	Alta	Media	Media
Medioamb.	Alta	Alta	Alta	Media

Los estudios existentes sobre la actuación de las CC.AA. en el área de bienestar, que es la más importante cuantitativa y políticamente, nos indican una diversidad de modelos en los aspectos sustantivos y operativos de las políticas (Gallego, Gomá y Subirats, 2003)³⁵. Así, en la dimensión sustantiva, País Vasco, Navarra, Canarias y Andalucía tienden a fortalecer la acción pública –sobre todo las dos primeras– y a ser innovadores; mientras que Cataluña opta por un

modelo de fortalecimiento del mercado y la innovación, y Valencia y Galicia por un modelo de mercado pero seguidor de las políticas estatales. Y en la dimensión operativa, Cataluña, Valencia y Galicia trabajan con una red de actores compleja y con instrumentos de gestión más propios del sector privado, mientras que Andalucía y Navarra trabajan con red compleja optan por instrumentos propios del sector público, quedando País Vasco y Navarra en un esta-

34 Gomá, R. y Subirats, J. *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona, 1998.

35 Gallego, R., Gomá, R. y Subirats, J. *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Tecnos-UPF, Madrid, 2003.

dio intermedio en los instrumentos público-privados con red también compleja.

Por su parte, la Administración local, a pesar de lo limitado de sus medios, ha visto desbordada su agenda, dado su carácter de Administración cercana y defensora de los intereses generales de su municipio. Más aún, el principio de subsidiariedad ejerce una presión fuerte para responsabilizar a esta

Administración de todo tipo de problemas, aun cuando su presupuesto no los tenga previstos. Hoy en día, en los municipios de tamaño medio e incluso en algunos pequeños nos encontramos con una tendencia a la innovación y a la integración y transversalidad de políticas que ha dado lugar al siguiente mapa de políticas locales, al que habrán de añadirse las de seguridad y tráfico, (Blanco y Gomá, 2003, p. 80)³⁶.

Cuadro 6. Políticas locales

	Políticas económicas	Políticas sociales	Políticas de territorio	Políticas de medio ambiente
Políticas de primera generación	Empleo comunitario y formación	Atención social primaria	Regulación urbanística de usos.	Espacios verdes
	Apoyo a las empresas	Promoción cultural	Infraestructuras viarias	Control de contaminación.
		Deporte y tiempo libre		
Políticas innovadoras	Servicios locales de empleo e inserción laboral	Políticas de cooperación al desarrollo	Regeneración de centros históricos	Minimización y gestión sostenible de residuos
	Pactos territoriales y nuevos yacimientos	Lucha contra la exclusión	Planes comunitarios	Nueva cultura del agua
	Políticas de innovación tecnológica	Planes de igualdad de género	Pactos de movilidad	Planes de energías renovables
		Servicios a las familias	Vivienda ecológica	Políticas contra contaminación acústica
		bancos de tiempo		
Estrategias Transversales	<ul style="list-style-type: none"> • Agendas locales 21 • Planes de interculturalidad • Proyectos educativos de ciudad. • Planes locales por la sociedad de la información 			

36 Blanco, I. y Gomá, R. " Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", CLAD, 26: 73-100, 2003

De esta visión colectiva de las políticas públicas en España, se extrae fácilmente la conclusión de la consolidación de un estado compuesto, con unos productos diversificados y complementarios.

La pregunta, ahora, es la de si el sistema está produciendo *desequilibrios territoriales* o generando desigualdades en los servicios públicos básicos para sus ciudadanos. Parece evidente, con los datos disponibles actualmente, que en las Comunidades de "cupo", haciendo sus ciudadanos un esfuerzo fiscal similar al que hacen el resto de los españoles, sus comunidades disponen de mayores recursos para sus gastos (Sevilla, 2001)³⁷. No obstante, ello no pone en riesgo el conjunto del sistema. Otra cosa sería si Cataluña o Madrid se incorporaran al sistema de cupo tal y como es aplicado ahora, pues entonces el modelo de financiación autonómico sería terriblemente insolidario, y no se podrían sostener servicios públicos esenciales en las CC.AA., más pobres salvo que allí el esfuerzo fiscal fuera mayor que en las más ricas. Además, la hacienda central perdería autonomía financiera, lo cual es inaceptable.

Pero dejando este debate, la pregunta sigue estando abierta: ¿el sistema autonómico genera desigualdades? La respuesta es compleja. Para empezar, todo Estado compuesto inevitablemente produce respuestas diversas a problemas diversos. Las políticas no tienen por qué ser iguales, es incluso positiva la diversidad y la competencia. No obstante,

hay dos aspectos a estudiar en relación a esta pregunta. El primero es el de si se generan desigualdades en derechos fundamentales. Sobre este tema lo importante es que el Estado tiene competencia para actuar en estos supuestos, y una respuesta posible es la financiera. En general, hoy en día, salvo en relación al problema de la violencia en el País Vasco y de quienes sufren las amenazas y atentados, no se observan grandes diferencias de derechos. El segundo es el de si el modelo está generando divergencias de riqueza importantes entre unas CC.AA. y otras, y si ello conlleva divergencias crecientes de renta familiar disponible. Los datos que existen nos indican que, aunque hay divergencias de riqueza entre unas CC.AA. y otras también hay mecanismos de solidaridad interterritorial. Lo curioso es que estos mecanismos son esencialmente la Seguridad Social y los fondos europeos estructurales y de cohesión. Si dichos fondos desaparecieran, como previsiblemente ocurrirá, las tendencias a la desigualdad entre regiones se trasladarán también a la calidad de vida y a la renta disponible familiar, generándose un problema político importante para el conjunto del país. En consecuencia, las dinámicas de la economía actual llevan a potenciar la desigualdad, por lo que los mecanismos internos de redistribución territorial e individual serán fundamentales para no generar inequidades que pongan en riesgo la convivencia.

3. Opinión pública y capital social³⁸.- En primer lugar es necesario co-

37 Sevilla, J.V. *Las claves de la financiación autonómica*, Crítica, Barcelona, 2001.

38 En este epígrafe sigo esencialmente los estudios de F. Mota ya citados.

nocer cuál es la opinión de los españoles con respecto al sistema autonómico. Ahora bien, el nivel de apoyo político es un concepto difuso que necesita concretarse. Siguiendo a Norris (1999)³⁹, el apoyo político tiene cinco objetos de referencia: la comunidad política, los principios del régimen, el rendimiento del régimen, el rendimiento de las instituciones y los actores políticos. Con respecto al apoyo a la comunidad política (Mota, 2002; Máiz, Berazamendi, Grau, 2002)⁴⁰, los estudios nos indican que los españoles tienden a mostrar una identidad nacional subjetiva dual, es decir, se sienten tan españoles como de su Comunidad (un 53% así lo manifiesta, según el CIS, en 1998), en consecuencia, el Estado autonómico se ha mostrado exitoso en el mantenimiento y generación de identidades globales. En relación al apoyo a los principios del régimen, en 1998, según el CIS, un 70% mostraba su preferencia por el modelo autonómico o federal del Estado. En cuanto a la percepción de eficacia y rendimiento, es importante resaltar que puede pensarse razonablemente que la percepción ciudadana sobre el rendimiento correlaciona con datos objetivos, pues diversos estudios así lo indican. Los ciudadanos no valoran positivamente lo que no existe. Los estudios sobre el rendimiento de las CC.AA. nos indican que las CC.AA. son valoradas de forma bastante diversa, así, en el apoyo al rendimiento del régimen autonómico –cómo funciona la Comunidad

Autónoma- hay 4 CC.AA. valoradas bastante positivamente: Cataluña, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunidad Valenciana, y 4 valoradas negativamente, Cantabria, Canarias, Asturias y Murcia. En otro estudio parecido, se observa que el grado de confianza en los gobiernos autonómicos se ha incrementado desde su nacimiento –de un 5 a un 6 en diversos estudios del CIS- quedando parejo con la Administración local en el año 2000 –Administración local un 6,1-, que es la mejor valorada históricamente, y por encima del gobierno central –5,8 el mismo año-. En cuanto al apoyo al rendimiento de las instituciones autonómicas –gobierno, parlamento y presidente-, lo que se observa en general, como ya anticipamos, es que los presidentes autonómicos son los mejor valorados, y que existen cinco CC.AA. con buen rendimiento percibido –Cataluña, Castilla La Mancha, La Rioja, Extremadura y Comunidad Valenciana, por orden-, y cinco con bajo rendimiento - Cantabria, Canarias, Asturias, Murcia y Andalucía-.

En general, los ciudadanos piden a los gobiernos locales cercanía, proximidad y acceso, y los datos nos indican que estas instituciones son las mejor valoradas, sólo por debajo de la Monarquía, y que son el gobierno que genera mayor confianza.

En cuanto al capital social, los datos en España suelen indicarnos que nuestro país no destaca por tener un nivel elevado de tal capital, ahora bien,

39 Norris, P. (ed) *Critical Citizens, Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

40 Op. Cit.

existen diferencias en el territorio. Los datos de Mota (2002) nos indican que las siete CC.AA con mayor capital social –medido por las actitudes y comportamientos individuales sobre asuntos públicos, el tejido asociativo y el índice de participación asociativa– son –por orden– País Vasco, Navarra, Madrid, Cataluña, Aragón, La Rioja y Baleares, y las siete con menor capital social serían Extremadura, Cantabria, Galicia, Castilla La Mancha, Murcia, Asturias y Castilla-León. Si aceptamos la teoría de Putnam, veremos que existe una asociación positiva entre capital social y desarrollo socio-económico, es decir, que donde el capital social es alto la cooperación voluntaria y la confianza son altos y ello favorece el rendimiento económico de la comunidad. Hecha la comprobación en España vemos que es cierta tal asociación positiva, pues las CC.AA. con mayor renta, menor tasa de paro y mejor nivel educativo son –por orden– Madrid, Baleares, Cataluña, Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón. Por ejemplo, los datos sobre bienestar social en España, para 2003⁴¹, indican que las cuatro CC.AA. con mejor índice de bienestar son Cataluña, Madrid, Navarra y Baleares, y las de peor índice son Castilla-La Mancha, Andalucía, Galicia, Extremadura, lo cual corrobora también lo antes expuesto. Pero el paso siguiente de la teoría de Putnam nos indicaría que las CC.AA. con mejor capital social y más ricas serían también las de mejor rendimiento, hecho que no se produce, pues dos CC.AA. pobres en capital social y ri-

queza –Castilla-La Mancha y Extremadura– son de las que mejores rendimientos percibidos tienen. Ello nos resalta la importancia que los factores de gobernabilidad, continuidad y liderazgo tienen en la percepción del rendimiento y, probablemente, en el rendimiento objetivo de los gobiernos. En consecuencia, frente a un determinismo histórico que indicaría que donde más se consolidó el dominio castellano menores posibilidades de desarrollo existen, la historia de las CC.AA. nos indica que es posible romper la inercia histórica con buenos gobiernos.

Este tipo de argumentos creo que se puede extrapolar a los gobiernos locales, pues se dan casos en los que municipios ricos en capital social y desarrollo económico ofrecen rendimientos negativos –por fragmentación política, corrupción, inestabilidad, etc– y viceversa, municipios pobres tienen buenos rendimientos gracias a equipos de gobierno y alcaldes sólidos, estables y cohesionados. Finalmente, el caso de Cataluña nos indica que, si el capital social y el desarrollo económico son elevados, y, además, se tiene gobernabilidad, la percepción del buen rendimiento es muy elevada. Sería el círculo virtuoso a alcanzar.

III. Las dinámicas de la acción gubernamental

Como ya dijimos previamente, las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas están deman-

41 Anuario Social de España, 2003. Fundación La Caixa.

dando una nueva forma de ejercer el poder. El reparto de poder territorialmente es una respuesta, aunque no la única, a este tipo de demandas. Aunque sea algo obvio, conviene recordar que no es posible ejercer el poder si no existen condiciones de gobernabilidad. La ingobernabilidad⁴² implica la incapacidad de definir y poner en marcha decisiones políticas por parte del gobierno correspondiente. La gobernabilidad implicaría, sin embargo, estabilidad y dirección. Ahora bien, a efectos de este texto, no interesa la gobernabilidad sin más, sino la gobernabilidad democrática. Y ésta ya requiere algo más que mero orden y estabilidad, requiere que dicho orden se consiga con valores y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática se podría definir como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas respetando las reglas del juego de la democracia y los principios fundamentales de su ejercicio —control popular e igualdad política—. Pero ¿cómo se consigue esto hoy en día? ¿con gobiernos centralistas y jerárquicos? ¿con nacionalismos étnicos y xenofobia? Parece que no. Necesitamos una nueva forma legítima de gobernar, no volver a los viejos errores.

La gobernabilidad democrática exige, así pues, legitimidad. La legitimidad es un concepto confuso. No obstante, nos arriesgamos a defender que la legitimidad parte de la existencia de unas normas y valores compartidos, normas

que generan unas reglas del juego, que deben ser respetadas por el gobierno, y que dicha legitimidad se expresa en el consentimiento de los ciudadanos⁴³ a ello añadiríamos que, para que todo ello cuadre, se debe dar un cuarto ingrediente, el uso racional y eficaz del poder. Los estudios sobre valores ciudadanos nos indican ciertos cambios de matiz, frente a la sociedad de los años cincuenta-sesenta del siglo pasado, esos cambios sutiles demandan unas adaptaciones en las reglas del juego, y marcan unos criterios nuevos sobre qué se entiende por eficacia. Gobernar legítimamente ahora exige crecientemente esa adaptación. Y esa adaptación es lo que se entiende por gobernanza democrática: una forma de conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores, en la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales en los procesos de gobernabilidad democrática.

Esta reflexión me lleva a considerar que el sistema autonómico, más allá de los rendimientos formales, se legitimará en la medida en que sea capaz de generar unas actitudes y unas estructuras de intercambio e interacción —entre los actores territoriales y entre éstos y la ciudadanía— suficientemente colaborativas y abiertas. En definitiva, en la medida en que cree capital social y en que sea capaz de articularlo hacia el bienestar co-

42 Me han servido de gran ayuda para escribir estas reflexiones los documentos DHIAL del Instituto Internacional de Gobernabilidad: www.iigov.org/dhial.

43 Beetham, D. *The Legitimation of Power*, Humanities Press, N.J., 1991.

lectivo y la convivencia de todo el Estado.

Para analizar en qué medida caminamos hacia esa gobernanza, vamos a analizar tres tipos de estructuras de interacción en el Estado autonómico: las relaciones intergubernamentales, la gestión en red y la participación ciudadana.

A. Las relaciones intergubernamentales

El concepto y la práctica de las relaciones intergubernamentales nace en Estados Unidos en la época del *New Deal*; en ese momento, el activismo federal, para tratar de sacar al país de la depresión económica, chocó con el modelo dual de federalismo, que impedía una gran parte de la actuación federal en los Estados. Entonces se optó por una vía de apoyo y cooperación federación-estados a través de las subvenciones *-grants in aid-*. El dinero llegaba condicionado al cumplimiento de una serie de objetivos federales. Más tarde, este tipo de actuación se va expandiendo y a la ayuda financiera se añade la de tipo técnico. Y, posteriormente, el gobierno federal empieza a usar poderes regulatorios para establecer el marco de determinadas políticas *-partial preemption-* e, incluso, llega a anular normas locales y estatales contrarias a la regulación federal *-total preemption-*. De ahí que algunos empezaran a hablar de un federalismo coercitivo (Kincaid, 1990)⁴⁴, aun cuando la realidad es la

del desarrollo de un complejo sistema de negociación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, conscientes todos de que se necesitan. La razón fundamental de esa extensión federal *-sostenida en lecturas expansivas de la Constitución amparadas por el Tribunal Supremo-* es triple: por una parte, la necesidad de garantizar los derechos civiles en toda la nación; segundo, la expansión de las políticas sociales, que exigen una implantación en todo el territorio; tercero, el nacimiento de nuevos problemas *-como los medioambientales-* que no pueden ser resueltos sino con la mutua cooperación.

Así pues, en Estados Unidos se desarrolló una forma de relación entre los gobiernos caracterizada por: 1. Una preocupación por las pautas de conducta; 2. Una mayor coparticipación en la toma de decisiones; 3. Un énfasis mayor en las relaciones de trabajo y en hacer que los programas funcionen, en lugar de en el marco legal-constitucional. Este modelo de relaciones es el que rige ahora las actuaciones de los diferentes gobiernos en los estados federales avanzados, como Alemania, Canadá o Australia. Sistematizando, podemos decir que los rasgos de las relaciones intergubernamentales son cinco (Agranoff, 1991):⁴⁵ 1. Incluyen relaciones entre los gobiernos a todos los niveles; son relaciones Estado-regiones, regiones-municipios, Estado-municipios, interestatales e intermunicipales. 2. Están basadas en las relaciones humanas, en las actitudes

44 Kincaid, J. "From Cooperative to Coercive Federalism", *Annals* 509: 26-54, 1990.

45 Agranoff, R. "Marco para un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", *Papeles de trabajo 0291*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1991.

de las personas implicadas en la gestión de políticas y programas. 3. Son continuas, a veces diarias, y muchas veces están consolidadas a través de mecanismos informales de negociación. 4. Afectan a ejecutivos y empleados de los tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial-, además de a los responsables políticos y órganos electos. 5. Se centra alrededor de las políticas concretas y de las finanzas. Alrededor de estas relaciones surge una enorme actividad que marca, después, la práctica intergubernamental: actividades como la planificación, administración y adquisición de subvenciones, la regulación, la gestión de programas concretos, las negociaciones y los juegos políticos, etc. Ahora bien, todo ello presidido por una voluntad de colaboración y una actitud de respeto mutuo.

En España, un análisis de las actividades de relación intergubernamental nos lleva a denunciar la falta de mecanismos efectivos que sostengan esta colaboración (Moreno, 1997)⁴⁶. No obstante, es preciso señalar que existen mecanismos y que han permitido modestos avances cooperativos, veamos los que existen.

a. La Constitución permite que las CC.AA. participen en el nombramiento de senadores -más o menos una quinta parte-; también permite que puedan presentar iniciativas de ley a las Cortes;

y que puedan celebrar convenios entre sí. Además, los Estatutos incorporan la facultad del ejecutivo autonómico de solicitar al gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley. Todas estas posibilidades son, ciertamente, insuficientes, pues, para empezar, los senadores autonómicos son representantes de partido más que de Comunidad, con lo que se integran en la disciplina del grupo parlamentario en Madrid. Las iniciativas de ley de las CC.AA. son muy escasas y sometidas a la decisión final del Congreso. Y los convenios horizontales entre CC.AA. si son para gestión, se tienen que comunicar a las Cortes, pero si son "acuerdo de cooperación" deben ser aprobados por las Cortes; ciertamente el modelo constitucional muestra una gran desconfianza hacia la cooperación interautonómica, al contrario que en otros Estados federales donde existe un impulso de este tipo de actuaciones, lo que desincentiva el uso de esta cooperación horizontal. Aquí se ve cómo la decisión inicial del constituyente de optar por una vía de sujeción para las nacionalidades históricas -*holding together*- influye posteriormente en la dificultad de establecer mecanismos horizontales de negociación.

b. Las Conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación intergubernamental. La estructura de estos órganos es la siguiente:

46 Ver bibliografía.

Cuadro 7. Conferencias multilaterales o sectoriales

Tipo	Miembros	Funciones
Organos de 1er. Nivel Conferencias sectoriales Organos de cooperación	Ministro y consejeros afectados por el tema a debatir	Debates y adopción de grandes acuerdos sobre grandes líneas de actuación
Organos de 2do. Nivel Comités de seguimiento	Director general de Estado y directores generales del ámbito afectado.	Preparación y desarrollo de los temas abordados por el órgano de primer nivel
Organos de 3er. Nivel Comisiones y ponencias de trabajo	Expertos del Estado y de las CC.AA.	Análisis detallado de las medidas administrativas para la ejecución de acuerdos.

Las *conferencias sectoriales* son órganos de tipo consultivo, aunque pueden llegar a tener funciones de coordinación y cooperación. Surgieron con el proyecto de LOAPA como un instrumento de coordinación vertical, pero el Tribunal Constitucional limitó su impacto, de forma tal que sus decisiones no eran vinculantes en asuntos competencia de las CC.AA. Los *órganos de cooperación* surgen con una finalidad más específica de coordinación y no de mera consulta. La coordinación, según STC 148/2000 consiste en establecer las reglas del juego para la información recíproca, la homogeneización técnica y la acción conjunta, es decir, afecta al cómo no al resultado final del debate. Existen materias en las que la Constitución reconoce al Estado competencia de coordinación, como en la sanidad y, sobre todo, en economía y financiación. En estas materias el Estado puede establecer leyes que no sólo creen conferencias de coordinación, sino que también definan los procedimientos para alcanzar decisiones, las mayorías necesas-

rias, etc. La realidad es que el Estado ha renunciado a realizar esta labor en las normas, y los órganos de coordinación tienden a funcionar como Conferencias sectoriales. Los órganos de cooperación en sentido estricto son tres: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que estudia y dictamina las propuestas de reforma de la financiación de las CC.AA; el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; y el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.

Aparte de estos órganos de coordinación típicos existen otros que surgen en materias donde el Estado tiene competencias de legislación básica, algunos de los cuales incorporan a su composición a actores distintos a los gubernamentales, como el Consejo de Universidades, que incorpora a los rectores. E incluso existen órganos de cooperación en materias exclusivas del Estado, como el Consejo Superior de Política de Inmigración o el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial. En total, entre conferencias y órganos de cooperación había, a fines de 2003, 38

órganos de primer nivel⁴⁷, a los que añadir los de segundo nivel –más de 150- y los de tercer nivel –superan los 500-.

Estas Conferencias y órganos tienen numerosos problemas: el primero, que dependen de la actitud y voluntad del ministro correspondiente para que funcionen o no. Segundo, que para que funcionaran adecuadamente sería preciso que existiesen antes una Conferencia de Presidentes y conferencias horizontales que permitieran a las CC.AA. primero ponerse de acuerdo y luego negociar colectivamente –como sucede en Alemania-. Tercero, y vinculado a lo anterior, que no se llega a decisiones conjuntas salvo muy esporádicamente, por lo que la participación de las CC.AA. en la formulación de las políticas compartidas en España es muy deficiente. Cuarto, que la frecuencia y número de reuniones de estos órganos es muy diversa y, en algunos casos, casi inexistente. Quinto, que no existen mecanismos formales que obliguen a cumplir los pactos y a que las CC.AA. ejecuten las políticas que les competen. Sexto, que sus objetivos son demasiado amplios, lo que dificulta cerrar acuerdos. Séptimo, que ante la inexistencia de una Conferencia de Presidentes Autonómicos –que es un órgano central de coordinación y definición de estrategias en países federales – como Alemania o Austria- no es posible posteriormente tener criterios comunes de actuación sectorial por parte de CC.AA. muy presidencialistas.

c. Las Comisiones Mixtas de Traspasos y las Comisiones bilaterales. En este campo del bilateralismo los avances han sido mucho más evidentes. Para empezar, desde el inicio del sistema se tuvieron que crear Comisiones Mixtas de Traspasos, las cuales con igual número de representantes del gobierno central y de la autonomía negociaban los servicios, funcionarios y medios materiales que el Estado transfería. Como prolongación de estas comisiones surgen las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y cada Comunidad, que lo que negocian no son traspasos, sino acuerdos de otro tipo y soluciones a conflictos. En 1987, por ejemplo, se creó la Comisión Bilateral con Cataluña. Estas comisiones tienen ahora una función, además, de negociar discrepancias que eviten plantear conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional. A estas comisiones bilaterales generales se han añadido comisiones bilaterales para tratar materias específicas, como la seguridad. Todas estas comisiones favorecen la resolución de conflictos con el Gobierno central, pero dificultan la actuación multilateral.

d. Instrumentos de planificación conjunta. De acuerdo con el MAP (1996)⁴⁸, existen en la actualidad seis modalidades de planificación conjunta:

1. La planificación que implica mera comunicación, que se usa en políticas decididas e implantadas por el Estado.
2. La participación “interesada”, que implica la posibilidad de involucrar a

47 Eran 37 y se acaba de crear la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas.

48 *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996.

CC.AA en la implantación de políticas estatales. 3. La participación individualizada, en la que cada Comunidad establece la vía para colaborar en la implantación de una política decidida por el Estado. En este caso se formaliza un convenio bilateral. 4. La participación requerida en la implantación, que se produce cuando la competencia de implantación es autonómica. 5. La participación conjunta en sentido estricto, que implica políticas definidas conjuntamente en el marco de una Conferencia sectorial. 6. La participación en la implantación de políticas europeas, propia de políticas definidas en la Unión Europea y que han de ser implantadas en España cooperativamente. De todas ellas, la más importante en un estado compuesto es la número 5, la que implica decisión conjunta, pues bien ese tipo de acuerdo no se ha dado casi nunca en nuestro país. Si se está desarrollando la planificación vinculada a ejecución de políticas europeas; no obstante, existe un grave problema de bloqueo en los mecanismos de participación autonómica en la fase ascendente, la que implica definición de criterios de negociación para el Consejo. Las CC.AA. carecen de órgano comunitario que las represente —el Comité de las Regiones es consultivo— e, incluso, se encuentran que, en competencias propias, es el Estado el que decide por ellas. La Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARCE), articula la participación de las CC.AA. en la formación de la posición estatal e impulsa

y da seguimiento al resto de Conferencias Sectoriales que sean afectadas por asuntos comunitarios de ejecución autonómica. Pero no funciona porque las CC.AA no se logran poner de acuerdo y, además, no pueden articular lo que no funciona —el resto de Conferencias Sectoriales—. En suma, es preciso dar vía a la participación de las CC.AA. en la formación de la posición estatal y en los órganos de negociación y técnicos del Consejo.

e. Los convenios. En los estados federales es muy común que la federación firme convenios verticales con los estados, bilateral y multilateralmente, y que los estados firmen convenios horizontales entre sí. Los convenios multilaterales suelen implicar una firma simultánea de todos los estados con la federación. Este tipo de prácticas es esencial para llevar adelante programas de inversión, de formación, de financiación, etc. En nuestro país los convenios horizontales han sido 12 desde 1996, lo que demuestra el bloqueo del mecanismo. Y los verticales han sido, sin embargo, 3.773 en las mismas fechas. La mayoría de ellos son de financiación parcial de actividades que competen a las CC.AA y tienen naturaleza bilateral —no llegan al 10% los que son de firma simultánea. Nuevamente, nos encontramos con un sistema que no acaba de funcionar multilateralmente y en el que la acción conjunta es esporádica y dispersa.

f. Consorcios y mancomunidades⁴⁹. En el ámbito local la cooperación se convierte en una cuestión de supervi-

49 Ver, VV.AA. *Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del pacto local*, Escuela Riojana de Administración Pública, La Rioja, 2003.

vencia, sobre todo para pequeños municipios que no podrían prestar servicios básicos si no llegaran a acuerdos de cooperación horizontal. El mundo rural español está viviendo un proceso de desequilibrio en el disfrute de servicios que sólo puede ser paliado con vías de agrupación mancomunada. En España, a 31 de diciembre de 2002, había ya 1001 mancomunidades, ahora de lo que se trata es de ampliar y regular este complejo mundo y favorecer su eficacia. Por ejemplo, podrían crearse con el apoyo de las Diputaciones y Comunidades Autónomas un sistema de mancomunidades propias del ámbito rural que garantizaran un mínimo denominador común de servicios públicos, y donde fueran auxiliados sus participantes con diversas medidas de estímulo y protección.

En el ámbito intermedio, se pueden potenciar redes de municipios medios, que conformen comunidades urbanas que garanticen unos servicios mínimos comunes y avanzados. Las grandes ciudades también pueden generar vías de colaboración a través de las Áreas Metropolitanas, si bien es cierto que el diseño de las mismas ha de considerar aspectos como la participación de los municipios en la toma de decisiones y las reglas que rigen éstas, y los mecanismos de participación ciudadana y control del Área.

Finalmente, los consorcios también son instrumentos muy útiles de cooperación, para hacer real el contenido de convenios previos. Los servicios locales

gestionados por consorcios en la actualidad abarcan a todas las áreas de intervención local y superan los 3.700, afectando sobre todo a las áreas de protección civil, saneamiento y distribución de agua, recogida y gestión de residuos, promoción y difusión de la cultura, comunicaciones y turismo. No obstante su primacía a nivel local también se dan entre CC.AA.

g. Las subvenciones. Son un instrumento muy importante de cooperación que afecta a CC.AA. y gobiernos locales. En el caso de las CC.AA. las subvenciones tienen una fase de audiencia a éstas antes de decidir los criterios de distribución.

B. La gestión en red y la participación ciudadana

En este epígrafe trataremos de describir brevemente qué es la gestión en red, sus características y las formas de manifestarse en nuestro país. El tema de la participación ciudadana se tratará sólo en su conexión con la gestión en red, pues su tratamiento más amplio excede de los objetivos de este capítulo.

La gestión en red se centra en cómo generar suficiente colaboración entre elementos distintos de una comunidad para conseguir que las cosas se hagan, y todo ello sin una estructura jerárquica abarcadora, ni un sistema de pensamiento unificado (Stone, citada por Agranoff, 2003)⁵⁰. Las redes de gobernanza se caracterizan por: 1. No existir un centro jerárquico con capacidad de

50 Agranoff, R. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations*, IBM Endowment Reports, marzo 2003.

decidir procesos o resultados de forma monopolística; 2. La interdependencia entre todos los actores; 3. Una cierta institucionalización (Brugué, Gomá, Subirats, 2002)⁵¹. Además, las redes no son sólo intergubernamentales, sino que tratan de incorporar al sector privado y no gubernamental en sus proyectos. La gestión de una red, de acuerdo a las investigaciones empíricas sobre cómo las ven los actores públicos implicados en ellas, consisten en toda una serie de actividades interrelacionadas que suelen incorporar (Agranoff y McGuire, 2003)⁵²: la movilización de fuerzas dentro y fuera de la comunidad para construir apoyo; la adquisición de suficiente capacidad financiera, informativa, tecnológica, mientras se mantiene el curso de acción; el aprendizaje de las oportunidades y límites externos a la acción gubernamental; la lectura continua de las señales en constante cambio que mandan los gestores del programa y los financiadores; y la operación y cooperación exitosa dentro del sistema.

Los estudios existentes hasta el momento nos indican que en dichas redes el papel público es fundamental. Ahora bien, el actor público que promueve las redes debe tener claro que trabajar en red implica un cambio en la naturaleza del gobierno. Ello conlleva, en primer lugar, la aceptación del papel de colegas de todos los implicados, lo que significa que todos los miembros de la red

participan en examinar problemas, establecer estrategias y formular propuestas de políticas. Segundo, la agencia pública acepta que no tiene el monopolio del conocimiento técnico, otros actores como investigadores, grupos de interés, etc. pueden aportar mucho conocimiento. Tercero, la implantación de los programas se realiza por las mismas organizaciones que ponen en común el conocimiento y formulan estrategias; el proceso es mucho más variado que simplemente subcontratar, pues puede haber voluntariado, subvenciones, contratos, etc. Cuarto, los recursos están más dispersos a lo largo de la red.

Las redes son diversas en su estructura, funciones y objetivos (Agranoff, 2003). Hay redes *informativas*, en las que los *partners* se juntan para intercambiar políticas y programas, información y tecnología, y soluciones posibles. Hay redes de *desarrollo*, en las que el intercambio de información se combina con la educación y el servicio en otras organizaciones para aprender cómo hacerlo en casa. Hay redes *expansivas* en las que no sólo se intercambia información, sino que, además, se ponen en común los contactos con clientes, se programan acciones, se mejoran oportunidades de acceso a fondos, y se abren vías para nuevos programas; incluso se implantan los programas diseñados en el marco de la red. Y hay redes de *acción*, en las que, desde la experiencia

51 Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. "Introducción" en J. Subirats *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.

52 Agranoff, R. y McGuire, M. *The Collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2003.

de trabajar ya en común, se realizan ajustes interorganizativos, se adoptan formalmente cursos de acción colaborativos, y se prestan servicios mientras se comparte información y tecnología. Diversos estudios indican que para que una red tenga éxito se precisa que los actores implicados compartan unas reglas de comportamiento en las que estén presentes estos principios: 1. Cada actor debe representar a su organización, pero también a la red en su conjunto; 2. Todos deben cargar con una parte del peso del trabajo administrativo; 3. Hay que operar "orquestando" la agenda. 4. Hay que reconocer una autoridad basada en la experiencia y el conocimiento compartido. 5. Hay que mantenerse dentro de los límites de decisión de la red. 6. Hay que ajustar acciones y acomodarse mientras se mantiene el objetivo final; 7. Hay que ser tan creativo como sea posible; 8. Las habilidades interpersonales y la actitud tolerante son claves en el éxito final; 9. Hay que reclutar nuevos miembros constantemente, las redes son inclusivas; 10. Hay que enfatizar los incentivos.

Los datos sobre gobiernos locales en Europa nos indican que se están dando cambios en la forma de gobernar los municipios que nos ponen en el camino de la gobernanza democrática (Bovaird, Löffler, Parrado, 2002)⁵³. Por una parte, se observa un renacimiento de la di-

mensión política de las autoridades locales, existe una repolitización de su trabajo frente al tecnocratismo y la opacidad. Además, hay una preocupación mayor por los valores de equidad, transparencia, confianza y ética, superando la obsesión por las tres E's —economía, eficacia, eficiencia—. También se está utilizando un enfoque de múltiples agentes críticos para la resolución de problemas, el diseño de respuestas y estrategias y la toma de decisiones, en suma, se amplía la participación a los afectados. Y, finalmente, se buscan instrumentos de coordinación para la solución de problemas complejos y se experimenta con las nuevas tecnologías de la información para generar redes de gobernanza virtuales.

En España, las investigaciones más recientes nos indican que la gestión participativa en redes es una realidad en marcha en el mundo local. Para empezar, existe un cierto cambio de mentalidad en los políticos electos locales sobre su papel. Si en los 1980 los Ayuntamientos se ven como locomotoras que hay que hacer funcionar, y la preocupación por la eficacia y eficiencia priman, ahora la idea es *desarrollar proyectos*, y para ello se necesitan no sólo gestores, sino también emprendedores (Brugué, 2002)⁵⁴. Estos líderes locales lo que hacen es gestionar desde la interacción, el diálogo, el convencimiento y la búsqueda de implicación ciudadana. Cierta-

53 Bovaird, T, Löffler, E. y Parrado, S. (eds.) *Developing Local Governance in Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2002.

54 Brugué, Q. "Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes". *Revista española de Ciencia Política*, nº 7: 9-38, 2002.

mente, no es generalizado este cambio de actitud, pero existe en determinados ámbitos.

También se puede documentar la expansión de la planificación participativa local, planificación que se caracteriza por la participación de actores diversos en redes más o menos estables y por la proximidad. Los modelos de planificación sistematizados (Blanco y Gómá, 2003)⁵⁵ son: 1. Los planes estratégicos, que definen estrategias de desarrollo con implicación de diversos actores relevantes en el territorio. 2. Los presupuestos participativos, con diversas etapas, que van desde la formulación de propuestas por los ciudadanos y su valoración técnica por los expertos, hasta la priorización y selección final por los ciudadanos. 3. Las Agendas locales 21, que consiste en la búsqueda participativa de un desarrollo sostenible para el territorio. 4. La planificación participativa de espacios de interés natural, en la que los ciudadanos participan en equilibrar necesidades ecológicas y económicas. 5. Los Planes comunitarios, para impulsar el desarrollo de una comunidad determinada, por ejemplo un barrio, a través de la participación activa de la propia comunidad. 6. Los proyectos educativos de ciudad, para mejorar los niveles educativos de un municipio con participación de los agentes educativos. 7. Los pactos locales por el empleo, que a través de los acuerdos entre los actores implicados —como sindicatos, empresarios, etc.— planifican políticas activas de

ocupación. 8. Políticas de inmigración, para acogimiento de inmigrantes con participación de la sociedad civil. 9. Políticas locales de cooperación al desarrollo, que involucra a redes de actores de la sociedad civil, en colaboración con el Ayuntamiento para diseñar acciones de ayuda al Tercer Mundo.

Todavía no sabemos bastante de los efectos finales de todos estos procesos, lo que parece cierto es que son tendencias por ahora irreversibles y que responden a las necesidades de legitimación democrática en una nueva era.

C. Retos de futuro

A lo largo de estas páginas hemos analizado el funcionamiento estático y dinámico del Estado de las autonomías, hemos visto sus éxitos y sus fracasos, ahora nos queda preguntarnos por el futuro. ¿Hacia dónde debemos ir? Responderemos brevemente a tan compleja pregunta. En primer lugar, parece difícil avanzar mucho más en reparto competencial a las CC.AA., aunque todavía quede alguna posibilidad sin poner en peligro el sistema. No obstante, un mayor cuidado en las formas, una resolución negociada a los traspasos pendientes, y una búsqueda de consenso en la elaboración de la legislación básica y en las anunciadas normas de modificación de Estatutos Autonómicos reforzarían la sensación de autogobierno sin necesidad de cambiar la Constitución (Caminal, 2002)⁵⁶. Por supuesto que, en

55 Op. Cit.

56 Caminal, M. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Paidós, Barcelona, 2002

relación al modelo de modificación estatutaria iniciado por el Gobierno Vasco —el denominado Plan Ibarretxe— la única respuesta posible desde el Gobierno central es la petición de retirada y la propuesta de apertura de unas negociaciones con bases constitucionales. Segundo, es imprescindible transformar el sistema español de relaciones intergubernamentales, incidiendo más en la multilateralidad y menos en la bilateralidad. Tercero, es preciso generar mecanismos que permitan a las CC.AA. participar en la fase ascendente de la toma de decisiones comunitarias. Cuarto, es necesario desbloquear el Tribunal Constitucional y asegurar la prontitud en las sentencias. Quinto, es inevitable la diferenciación de políticas, de la misma forma que es inevitable la existencia de múltiples hechos diferenciales de origen histórico. Habrá que acostumbrarse a la diferencia, eso sí, con respeto a unos mínimos comunes garantizados. Sexto, donde sí que hay que iniciar un proceso importante de transferencias es de las CC.AA. a las Administraciones locales, de acuerdo con una cierta gradualidad y respetando el espíritu del Pacto Local, es decir, con medios financieros suficientes. Séptimo, es ineludible la reforma constitucional del Senado para convertirlo realmente en un órgano de participación de las CC.AA. en las decisiones generales del Estado. Octavo, hay que reforzar los mecanismos y prácticas de cooperación horizontal entre CC.AA. y entre Ayuntamientos. Noveno, es ne-

cesario mejorar la financiación de la Administración local y favorecer la generación de espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control del gobierno. Décimo, hay que profundizar en la separación entre ejecutivo y legislativo en el ámbito local, fortaleciendo la actuación ejecutiva del gobierno y la de representación y control del Pleno.

No obstante, el gran reto va más allá de todo lo anteriormente enunciado, el gran reto es construir una democracia de calidad en un Estado plurinacional con desequilibrios territoriales crecientes. Ello exige, entre otros factores, gobernanza democrática, una nueva forma de gobernar en la que sobre las atribuciones de funciones y responsabilidades prime la voluntad de alcanzar objetivos en torno a políticas y en la que, alrededor de las políticas, los diferentes gobiernos y actores compartan responsabilidades y funciones (Brugué, Gomá y Subirats, 2002, p. 411)⁵⁷. Ciertamente, para lograr esta meta no hay soluciones fáciles. El camino, una vez más, se hará andando... y escuchando, dialogando, razonando.

Bibliografía

- AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (eds.)
1997 *Toward Federal Democracy in Spain*, número monográfico de *Publius*, vol 27, nº 4, Fall.
- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M.
2003 *The collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington D.C.

57 Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. "Conclusiones" en J. Subirats *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*.

- AJA, E.
 2003 *El Estado autonómico*, Alianza, Madrid.
- ALBA, C. y VANACLOCHA, F. (eds)
 1997 *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid.
- ÁLVAREZ JUNCO, J.
 2001 *Mater Dolorosa*, Taurus, Madrid.
- ARENILLA, M. y CANALES, J.M. (Coords)
 1999 *Gobierno y pacto local*, MAP-BOE, Madrid.
- BOVAIRD, T, LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (eds.)
 2002 *Developing Local Governance in Europe*, Nomos, Baden-Baden.
- CAMINAL, M.
 2002 *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.
- ELAZAR, D.
 1990 *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscalosa, 1987. Existe traducción española: *Explorando el federalismo*, Editorial Hacer, Barcelona.
- FUSI, J.P.
 2003 *La patria lejana*. Taurus, Madrid.
- LINZ, J.
 1997 "Democracy, Multinationalism and Federalism", *Working Paper 103*, CEAVS, Juan March.
- MORENO, L.
 1997 *La federalización de España. Poder político y territorio*. Siglo XXI, Madrid.
- REQUEJO, F.
 2002 *Democracia y pluralismo nacional*, Ariel, Barcelona.
- SOLOZÁBAL, J.J.
 1998 *Las bases constitucionales del estado autonómico*, McGraw Hill, Madrid.
- SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (eds.)
 2002 *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid.
- URIARTE, E.
 2003 *España, Patriotismo y Nación*, España, Madrid.
- VV.AA.
 1999 *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid.

DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

María Fernanda Moscoso*

*...los niños están tristes porque no hay donde jugar,
porque no vienen a cocinar,
cuando no viene señorita,
cuando no hacen estudiar buena cosa...
Juan.*

Las identidades de los niños indígenas de la Comunidad de Pitaná Alto, son construidas en la familia como espacio privado en la escuela, como espacio público. Los cambios agrarios y las migraciones, hacen que los niños cumplan importantes funciones laborales en la vida doméstica. Pero estas actividades son desvalorizadas, creando una imagen que devalúa e invisibiliza el rol de los niños.

El trabajo que se presenta a continuación expone muy sucintamente los resultados de una investigación¹ desarrollada en la comunidad de Pitaná Alto localizada en Cayambe, al nor-occidente de la parroquia Cangahua, provincia de Pichincha-Ecuador. El objetivo de la mencionada investigación fue llevar a cabo una aproximación a las imágenes que los ni-

ños y niñas de la comunidad elaboran sobre sí mismos/as con el objeto de entender el rol que los infantes juegan hoy en día en la reproducción social, económica y simbólica de la agrupación a la que pertenecen. De este modo, a continuación se expondrán aquellos aspectos de la investigación que tienen que ver con las imágenes que los/las niños/as elaboran en tanto forman parte de

* María Fernanda Moscoso. Magister en estudios de la cultura (UASB). Actualmente lleva a cabo estudios de doctorado en la Universidad Autónoma de Madrid.

1 *Niños, guaguas y guambras. Imágenes y representaciones en la comunidad de Pitaná Alto.* Tesis presentada para la obtención de la Licenciatura en Antropología, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2000.

familias en las que la venta de mano de obra fuera de la comunidad, imprime de modos particulares las identidades de sus miembros².

En esta línea, este texto tiene como objetivos presentar, en primer lugar, cuál es la relación entre la formación de las identidades de los niños y niñas y la internalización; seguidamente, se enuncian los espacios socializadores principales en los cuales se desenvuelve la vida de los infantes de la investigación y a continuación, se lleva a cabo un rápido análisis de las identidades que se construyen en el interior de aquellos lugares. Los puntos mencionados pretenden demostrar que la representación de los niños y niñas sobre sí mismos/mismas resulta difusa en tanto se expande y se contrae entre lo público y lo privado de modo tal que los infantes terminan construyendo identidades marginales sobre ellos mismos.

Socialización y cultura

Cada agrupación, cada hombre, cada mujer y cada niño o niña edifica su noción del yo a partir de la elaboración de respuestas que le den un sentido a la siguiente pregunta: *¿quién soy yo?* En efecto, las imágenes que poseemos sobre *nosotros/as mismos/as* no nace de un momento a otro, sino que se constru-

ye cotidianamente desde el día en que nacimos o quizás antes y dependen, en gran parte, del contenido transmitido por la cultura a través de los roles o papeles sociales.

Por lo dicho, los niños y niñas de Pitaná Alto construyen su identidad, es decir, se piensan a *sí mismos* y a su mundo partiendo de un principio de unidad consigo mismos. Esta unidad radica básicamente en el descubrimiento de la diferencia como el referente de relación con otros, es decir, en la *alteridad*: en ella se destaca la diferencia que no solo los conduce al *nosotros*, sino a los *otros* y permite develar lo que no constituye al infante como cualidad de otros sujetos. Según este enfoque³, resulta imprescindible desentrañar las *interacciones cotidianas* que generan un proceso de conocimiento de lo que simboliza ser una niña o un niño, por ejemplo. Solamente gracias a una dimensión experiencial directa, conjugada con los valores, la forma de pensar y comprender la realidad, se daría lugar a este proceso que define la posición de cada pequeña/o frente a la sociedad y a *sí misma/o* como contribuyente a la construcción de la propia identidad y explicaría las diferencias interculturales.

Cuando nos preocupamos por la identidad de los niños y las niñas, lo haremos por el proceso mediante el cual

2 La información se obtuvo a través de etnografías no participantes, entrevistas grupales e individuales y técnicas proyectivas (dibujos, sociodramas, juegos...).

3 Ligado al interaccionismo simbólico con Herbert Mead a la cabeza. Para el interaccionismo simbólico, la identidad es sobretodo la definición que el sujeto da de sí. No es una estructura estable de la personalidad, sino una combinatoria tornasolada de las imágenes que el sujeto frecuentemente manipula y transforma en su experiencia subjetiva (cfr.: Sciolli:1983).

estos se reconocen a sí mismos. El siguiente paso para ello, es entender cómo se sitúan los pequeños y pequeñas en el contexto particular de Pitaná Alto. Dentro del marco al que nos hemos ajustado, la clave que nos permitió comprender de mejor manera este posicionamiento, se denomina *interacción*: es a través del contacto, del acercamiento, de la *toma de conciencia del otro* cuando los niños y las pequeñas de la comunidad se constituyen en seres sociales capaces de re-enfrentarse a sí mismos y al mundo en el que están.

Sin embargo, este acto de discernimiento no es simplemente un conocimiento psicológico, implica además una reconstrucción cuyo fin es, en última instancia, la adquisición del sentido de *ser* en el mundo cultural. Ahora bien, este sentido, es decir, el contenido de aquello que el medio transmite al individuo, es el *acopio social de conocimiento* –concepto diseñado por Berger y Luckmann (Berger y Luckmann: 1972)-; este acopio establece diferenciaciones dentro de la realidad según los grados de familiaridad y proporciona los esquemas tipificadores requeridos para las rutinas importantes de la vida diaria –como asistir a la minga, cuidar a los hermanos o estudiar en la escuela. En otras palabras, *el acopio social de conocimiento* alimenta las representaciones de los infantes y le da un sentido a la pregunta *¿quién soy yo?*

Una vez llegado a este punto, ya es posible hablar, de algún modo, de un mundo social en el sentido de una realidad amplia y dada que enfrenta al niño de modo análogo a la realidad del mundo natural –desde esta perspectiva, solamente así, como mundo objetivo, pueden las formaciones sociales transmitirse a la nueva generación. Ahora bien, un momento privilegiado en la constitución de los seres humanos en personas individuales y culturales es la socialización primaria o internalización por la cual los infantes forman parte de un sistema de relaciones que supone un conjunto de principios, creencias, normas, tradiciones y actitudes a través de las cuales se conoce el mundo, se vive en él y se adquiere una identidad.

Ser niño o niña supone un tiempo personal que marca el ingreso al mundo por medio de las relaciones que se establecen en los espacios donde se construyen los papeles; lugares que por cierto, son culturales. En la comunidad de Pitaná Alto, las representaciones de los niños y niñas sobre sí mismos/as se desarrollan –según se desprende de los dibujos elaborados por los infantes– básicamente entre tres espacios: la casa, la tierra y la escuela.

La casa

Cuando se habla de la vivienda en las comunidades andinas, según G. Ramón (1984), se debe hacer referencia, en primer lugar, a su bipartición:

ESPACIO FAMILIAR

cocinar

comer

dormir

TULLPA

FEMENINO

ESPACIO CERRADO

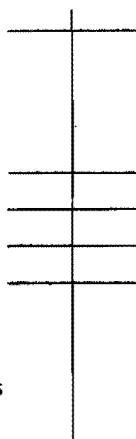
TERMICO

familiar

polifuncionalidad familiar

organizado según normativos

culturales de sexo-edad-rol

**ESPACIO SOCIAL COMUNAL**

beber

tejer

trillar curar

BANCA

MASCULINO

ESPACIO ABIERTO

FRIO

reciprocidad con vecinos

polifuncionalidad comunal

organizado con relación a ciclos

al ciclo agrícola, ciclo vital y rituales

(Fuente: Ramón:1985:140)

En Pitán Alto, coincide que los dibujos de los pequeños reflejan aquella división espacial que podría simbolizar lo femenino y lo masculino a partir del uso de las estancias, lo cual nos dirige hacia la cocina como el eje femenino que representa el hogar⁴. La casa y su esencia, la cocina, hace referencia a lo privado en tanto se relaciona al trabajo doméstico-femenino. Entre la casa y la tierra, se hallan uno o dos espacios construidos para los animales. Esta ubicación del animal doméstico -que constituye la economía intermedia de la familia campesina- significa tanto su proximidad al ambiente familiar y una pro-

longación de él, cuanto su mediación entre éste y el perímetro exterior de las tierras de cultivo y a su vez, de éstas a las tierras de la empresa que se asienta próxima a la comunidad y que es parte de una antigua hacienda. Así, al observar los trazos realizados por los infantes de lo que son sus casas, se puede notar que, efectivamente, junto a ellas, realizaron formas que representan el patio y su extensión que es la tierra y la chacra que dice de las relaciones interfamiliares y comunales que se asocian a lo masculino -lo público, lo oficial, lo reconocido, etc...

4 El espacio familiar se organiza a partir de un punto central: la tullpa. La tullpa y el fuego como elemento simbólico, constituyen el centro térmico y de fertilidad. G. Ramón señala que incluso, debajo de la tullpa se entierra las placentas de los niños para que no les duela el útero por frío a las madres y para garantizar su capacidad reproductiva. Alrededor de la tullpa, es decir, de la cocina, se organizan todas las actividades que se realizan dentro de este espacio delimitado por paredes y cruzados por el calor del fuego y del humo ligero. G. Ramón, Rev. Cultura, No. 21. Banco Central, 1984.

De este modo, la casa, desde la concepción de los pequeños, debe ser comprendida desde tres espacios: aquel que da cuenta de lo privado, la cocina, y las relaciones íntimas que ella prescribe y que son femeninas; el patio como una extensión entre lo público y lo privado y la chacra, medio privado y público al mismo tiempo pues amplía las relaciones familiares hacia el parentesco y lo comunitario.

La tierra

Según la percepción de los infantes, entre la cocina y la tierra media el patio el cual es un espacio privado pues es el lugar de los animales -cuyo cuidado ha estado estrechamente vinculado a la mujer; pero también es un espacio público, pues se liga a la chacra y se encuentra abierto. En este marco, a pesar de que el patio y la chacra son espacios públicos, allí se desarrolla gran parte de la actividad cotidiana de los infantes. En efecto, desde el punto de vista de los pequeños, la chacra y su ampliación, es decir, las tierras comunales y los pastizales, hacen alusión a lo público pues reflejan -por medio de la minga, las fiestas o los entierros- un sentido de pertenencia étnica y comunitaria. Recordemos que existe una especie de disolu-

ción de la familia a lo parental y de ésta, a su vez, al interior de la comunidad (incluso el espacio construido de la casa no deja de participar del medio circundante en los elementos de su composición: el adobe de las paredes hecho de la tierra y la paja del techo tomada de los páramos vecinos (cfr: Sánchez-Parga: en: Cultura: 1985). Se trata de una especie de *continuum social* que se ve en los dibujos de los pequeños: la chacra complementa al espacio del hogar pues es una extensión de la primera.

Ahora bien, es importante señalar que, por medio de la tierra, los menores representan su pertenencia a una unidad étnica, y que al mismo tiempo, esta comunica una vinculación a la empresa maderera asentada en la zona, lo cual da cuenta del hecho de que podemos hablar de un *grupo étnico*⁵ en la medida en que existe un proceso de interacción entre sociedades con acerbos culturales diferentes los cuales, bajo ciertas circunstancias, pueden ser exacerbados. Por lo tanto, por una parte, la tierra se configura como un lugar que representa un cúmulo de vínculos y relaciones familiares y comunales, y por otra, es pensada como el medio en el cual está incrustada la empresa como un elemento de carácter más bien endógeno con respecto a la comunidad,

5 *"An ethnic identity may thus be defined as an identity distinguished from other social identities by a belief in a common origin, descent, history and culture. It should be emphasized that whatever criteria are used to distinguish that there will be attention between what our definition "prescribes" as ethnic phenomena and what everyday discourse... The problematic nature of the existence of ethnic groups partly a product of the internal variation in the way a group is imagined. From this point of view, the central question is not what an ethnic group is and what its precise boundaries are, but notions of "groupness" exist and what boundaries these notions 'create'" (Govers:1997:7).*

pero que sin embargo, empieza a formar parte de los componentes que aparecen como factores de identidad en el infante. En este sentido, aunque la empresa posee un papel fundamental en la cosmovisión de los pequeños pues cuartea la visión de la comunidad como un solo conjunto, también da lugar a un fenómeno que ha permitido construir relaciones al interior del grupo y fuera de él. De tal modo, el cultivo y el trabajo ligado a la tierra han pasado a constituir una estrategia de reproducción étnica en tanto, aunque existen limitaciones para la producción de los suelos, las prácticas sociales se han refuncionalizado de tal manera que se han mantenido o estrechado los lazos solidarios interfamiliares e intercomunales. Se trata de una expansión comunitaria y étnica la cual posibilita la reproducción del grupo, del ayllu y de las familias. Sin embargo, las manos que producen aquella expansión son manos infantiles: los niños son quienes ocupan la mayor parte del tiempo los puestos desocupados por otros/otras y que son necesarios para la reproducción de las familias, la tierra y la comunidad.

Así, de las entrevistas realizadas, la mayoría de los menores señala llevar a cabo básicamente dos tipos de trabajos ligados a la tierra: el pastoreo y la siembra. Sin embargo, la tierra ha sido un espacio público que ha estado asignado a los adultos varones quienes, si bien han compartido algunas tareas con el resto de miembros de la familia, tradicionalmente la han llevado a cabo ellos mismos. A pesar de ello y según los datos recolectados, frente a la migración y la venta de mano de obra fue-

ra de la comunidad, las actividades públicas son desarrolladas básicamente por los pequeños y por algunas mujeres que forman parte del núcleo doméstico. En este sentido, la tierra se transforma simbólicamente en una extensión del espacio de la casa, pues los roles de sus ocupantes están marcados por un tinte femenino, el cual aparece como oculto y borra, frente a los otros, las funciones de los actores. De este modo, se produce una especie de transposición la cual tiene efectos en la relación entre el medio y las personas que interactúan con él.

La escuela

A decir de Sánchez-Parga (J. Sánchez P, Cultura: 1985), la escuela, en las comunidades andinas, al representar un centro comunal, no obedece a ningún principio regulador, centralizador o distribuidor del espacio comunal, por ello carece de una situación propia; puede situarse en cualquier lugar interior o periférico del territorio comunal. Esta subordinación espacial a la totalidad del territorio de la comuna ratifica también su habilitación temporal, siempre posterior a la producción y ordenamiento del espacio comunal y se refleja en los dibujos de los niños. Esto hace que aparentemente, la escuela no participe del sistema de adyacencias en el que se distribuyen los otros espacios intracomunitarios.

Ahora bien, en la escuela Eloy Alfaro, las profesoras encargadas de impartir los *nuevos conocimientos* son dos mujeres mestizas. El espacio así lo permite ya que la casa comunal, en la que

funciona la escuela representa un lugar de convergencias intracomunales, pues está abierta al encuentro con personas exteriores a la comuna. Este espacio de recepción, que matiza también su ritualidad, desempeña una función de reserva marcando el umbral de las relaciones entre los comuneros y la gente extraña a la comunidad. Sin embargo, la escuela, para los niños y niñas, constituye un lugar cerrado, femenino, privado; es pues, lo que ellos denominan la "casa de escuela". El "aula para recibir clases" es el núcleo representativo de la escuela y hace alusión al espacio de la casa a la cual pertenecen los infantes: es cerrado, particular, conocido únicamente por quienes lo ocupan, propio y reservado. En este sentido, la escuela sería un lugar privado en el cual las actividades se feminizan, como ocurre con lo doméstico.

Así, si bien las actividades de la escuela son privadas -al identificarse con el espacio del hogar- y si, por otra parte, la casa es el espacio de lo doméstico, la escuela también pertenece a lo público... a "unas señoras que vienen de fuera para regalar". En primer lugar, el *acopio social de conocimiento* sufre una transformación, es decir, se diferencia del hogar pues, representa la puerta hacia un engranaje de nuevos saberes -formales, morfológicos, estéticos, corporales- los cuales vienen de fuera y se reproducen en el ámbito del *reconocimiento*. En efecto, a ojos de los niños y niñas, existe una contemplación de la comunidad frente a quienes sí van y quienes no van a la escuela y es de co-

nocimiento general quiénes son "educados" y quiénes no lo son. La educación formal es, en definitiva, un acontecimiento público y se abre hacia afuera; hacia el re-conocimiento de aquellas familias que sí envían a sus hijos "para que aprendan" y aquellas que no lo hacen. Sin embargo, a pesar de que se resalta el hecho de la existencia de una especie de conciencia de la necesidad de internalizar los saberes de la escuela para contribuir con más elementos para el "futuro", surge un conflicto en el hecho mismo de "enviar a que los guaguas estudien", pues aquello significa que faltaría quien se haga cargo de las actividades de reproducción doméstica y comunal. Surge entonces un enfrentamiento entre aquellos que si deberían tener el derecho a "prepararse" y aquellos que no. En este sentido, la escuela se instituye amparada por un sesgo conflictivo de poder: el poder del conocimiento, de lo tradicional frente a lo moderno, de lo oral frente a lo escrito, de lo indígena frente a lo blanco-mestizo y el poder de quienes, en el interior de la comunidad, poseen el privilegio de asistir a ella frente a quienes no.

Solo ayudo...no más....

La migración y los cambios producidos en la comunidad no inciden únicamente sobre las identidades de los miembros de la familia, sino y por lo mismo, sobre los ordenamientos de la tradición. Así, si bien los muchachos comparten algunas actividades dentro de la casa, lo hacen en menor medida

que las niñas⁶; sin embargo, en ausencia de los jefes del hogar, se empiezan a compartir los roles y tanto niños y niñas deben llevar a cabo tareas que no corresponde a su status⁷. Esta violación de la normatividad altera el ritmo que posee la cultura para conformar la identidad de los infantes.

Sin embargo, algunas constantes en el discurso sí se mantienen firmes; por ejemplo, los niños consideran que ellos son diferentes de las chicas e incluso afirman que son mejores -quizás esto se deba a las concepciones de feminidad y masculinidad inscritas en un modelo de pensamiento patriarcal propio de la comunidad-. En primer lugar, existe una oposición marcada entre tareas domésticas y el trabajo productivo, pues esta sirve de gozne que facilita la movilidad de las representaciones en tanto ellas construyen el posicionamiento de los pequeños y pequeñas en torno a su sexualidad y, con ello, frente a la comunidad. Así, el punto de referencialidad indispensable para ser hombre o mujer y que se transforma en el elemento diferenciador entre ellos y ellas, es el trabajo considerado como acción que surge de la identidad y que, a su vez, la conforma. El trabajo coloca a la mujer en el hogar y al hombre fuera de él y en este sentido, unas actividades se valoran más que las otras en la medida en la que, si tomamos en cuenta las represen-

taciones más generalizadas sobre la producción y la reproducción, las actividades cuyo fruto se mide en un salario suelen ser consideradas más valiosas que las que se desarrollan en el interior de hogar, lo privado. El primero es cuantificable; el segundo no es medible, ni palpable.

En este marco, el rol de los infantes en el espacio doméstico se lleva a cabo de tal manera de que su papel aparece como -femenino- invisible: aparentemente sólo "colaboran" en el hogar y en la tierra. La palabra "ayuda" -repetida en el discurso de los pequeños constantemente- hace referencia a la realización de tareas que pretenden alivianar la carga de alguna otra persona. Sin embargo, como se ha sugerido, en Pitaná Alto, los niños y niñas se dedican a realizar un papel que no es exactamente un apoyo de otros en el sentido de que ellos y ellas reemplazan puestos específicos -que no son solamente un apoyo- y esa es la diferencia básica. Debemos entender que es gracias al rol desarrollado por los pequeños y las pequeñas, que el resto de los miembros de la familia puede dejar el hogar para migrar, por ejemplo.

En este sentido, los papeles desplegados por los niños y niñas de la comunidad de Pitaná Alto, son la base sobre la cual se construyen nuevas relaciones fuera de la casa y la comunidad: los chi-

6 Al hablar de la representación que los niños y niñas elaboran sobre sí mismos/as, se hace alusión a un proceso íntimamente ligado a la construcción de la identidad por medio de la adquisición de papeles asignados al status de acuerdo a tres variables que se han considerado a lo largo del trabajo -aunque no de manera explícita-: género, edad y adscripción étnica.

7 Para ampliar la idea de *status* y *rol* es recomendable leer a Ralph Linton (1976).

cos y las muchachas sostienen el espacio del hogar –base fundamental para la constitución del ayllu- y son los encargados de cubrir con las actividades que este necesita para el mantenimiento de su equilibrio. Sin embargo, hay un silenciamiento de la significación que la actividad de los infantes posee para la reproducción económica y física de la familia y la comunidad en general. Recordemos que, como se dijo anteriormente, en la representación de los roles que se adscriben a las actividades de la casa, el trabajo llevado a cabo por las niñas y los niños, no solo que no es considerado como tal, sino que muchas veces es menospreciado por ser una actividad femenina.

Por lo dicho, si las personas son marginales cuando no se reconoce su presencia en los espacios que ocupan e incluso, cuando son objeto de exclusión, entonces, los infantes de la investigación, también lo son. Es decir, no existe una mirada sobre su función: ellos y ellas se imaginan a *sí mismos/as* llevando a cabo papeles *invisibles* en la medida en que no existen como los constructores de una estructura a partir de la cual, muchas veces funciona la economía, la producción y la reproducción de la familia.

Ahora bien, si los niños y las niñas de la investigación asumen la mayor parte de las funciones adscritas a los quehaceres reproductivos, asimismo lo hacen en la tierra. Es decir, ellos se representan a *sí mismos/as* arando, sembrando, recolectando agua, recogiendo leña y aquello traslada su función hacia lo público, hacia las relaciones interfamiliares. De esta manera, las niñas y los

niños llevan a pastar a los animales y ayudan en la siembra y aquello que esta demanda significa como preparar la tierra, sembrarla, cosechar, ya que estas actividades están relacionadas con las lógicas de sobrevivencia familiar.

Ahora bien, lo más común es que mientras las niñas trabajan en los espacios domésticos y sus extensiones, en su preparación para ser madres-mujeres, los niños deben hacerlo mayormente en las áreas comunales. Sin embargo, a pesar de que los infantes, en general, producen papeles que pertenecen al ámbito de lo público y son parte de la comunidad, no lo son de modo oficial: ellos y ellas no son comuneros pues no llevan a cabo un trabajo reconocido. No se trata de un papel público ya que en el discurso, ellos no trabajan en la forma que lo hacen los adultos –una vez más...*sólo ayudan*. Así, a pesar de que los chicos y las muchachas se interrelacionan en parajes físicos y simbólicos que le dan vida al grupo e incluso llegan a reemplazar a sus padres en actos públicos como las reuniones comunales o la minga, la comunidad excluye al infante como un actor oficial- público llamado *comunero* hasta que *produzca* económicamente. Esto es, los pequeños no *aparecen* sino hasta cuando sean lo suficientemente capaces de producir y beneficiar visiblemente al grupo.

Luego, como se indicó, aquellos niños y niñas que asisten a la escuela, son sujetos de una adscripción de roles de diferente tinte al del hogar: deben procurar internalizar y reproducir ciertas ideas de lo que implica ser *patriotas, ordenados, silenciosos, estudiosos, puntuales, educados*, etc. Es decir, deben

internalizar funciones ligadas a sentidos diferentes a las del lugar de donde vienen y que más bien, se acercan más a cierta imagen del blanco-mestizo a partir del cual se teje un cúmulo de valores y significados acerca del mundo y de ellos/ellas mismos/as. En ese sentido, la escuela es un espacio en el cual las relaciones nacen de las contradicciones y donde la construcción de la infancia asume un nuevo lado: el ser estudiante. Esa representación dispone que los infantes adquieran un status público el cual, frente a la comunidad, le otorga saberes de *los otros*, de los mestizos. Este papel lo hace perceptibles frente al grupo y a su vez, les permite construir los puentes que les conducen al mundo de la esfera nacional. Sin embargo, el círculo se cierra en la medida en la que, desde la perspectiva de los niños y niñas, el acto de estudiar introduce al infante nuevamente en su papel invisibilizante pues vuelve implícito el hecho de que, incluso el deseo de "*prepararse*" es parte de su objetivo último que es volverse productivo. Sin embargo, su papel es asumido como privado ya que, nuevamente, dentro de la construcción de su propia infancia, un niño o una niña no se mira a *sí mismo/a* como una persona pública en el sentido de su legitimidad frente a la comunidad. ¡He allí la paradoja!

En suma, cuando las personas salen de la tierra, de la comunidad, quedan los infantes habitándola, actuando en los espacios públicos y privados para que cada familia camine. Ellos trabajan las chacras, pastan los animales, llevan a cabo las labores ligadas a la casa, y en este sentido, permiten que los otros re-

gresen a una comunidad viva, es decir, reproducen la identidad del grupo en tanto este se reproduce como tal. En otras palabras, si por un lado, consideramos que la comuna se fundamenta en la existencia de la familia, entonces, la reproducción familiar representa cierta continuación en la idea de grupo y, si por otro lado, tomamos en cuenta que los papeles llevados a cabo también son simbólicos, entonces, podemos hablar de un tipo de reproducción familiar y grupal de corte simbólico y que permite recrear alianzas internas étnicas. Es decir que los pequeños son el sostén de procesos de continuidad comunal, identitaria y étnica. Ellas y ellos permanecen en la comunidad poniendo en práctica los saberes producidos por ésta.

Conclusiones

Se desprende de lo mencionado que las representaciones de los niños y niñas de Pitaná Alto, es decir, sus respuestas frente a la pregunta *¿quién soy yo?* están directamente relacionadas con un fenómeno de desestructuración de los papeles familiares tradicionales de los que forman parte, los mismos que, a su vez, se enmarcan en un proceso de migración y venta de mano de obra de los adultos fuera de la comunidad.

En efecto, la situación de las familias obliga a que los adultos deban salir de la comunidad con el objeto de vender su mano de obra a cambio de un salario, lo cual provoca que las familias y las personas transformen sus identidades en función del fenómeno mencionado. De esta manera, la nueva estruc-

turación de la familia ha llevado a que la reproducción familiar en sí misma dependa de dos escalafones: por un lado están las actividades tradicionales ligadas al hogar, el pastoreo, la agricultura; y por otro lado, está la migración y la venta de fuerza de trabajo. Así, los roles y las funciones se dividen y se acomodan a un nuevo esquema que ha llevado a que se tambaleen los papeles que tradicionalmente se asignaron a los miembros de la familia en cada uno de los espacios de socialización señalados por los niños y niñas: -casa, tierra, escuela-.

En los espacios indicados, los niños interactúan con sus familias, las profesoras, la comunidad, los mestizos -cada grupo configura en los pequeños una serie de funciones, de roles que son, finalmente, lo que los niños y niñas terminan pensando acerca de sí mismos. De esta manera, las representaciones se construyen en la medida en que los chiquillos son sujetos de papeles que se estructuran en las interacciones, es decir, en los encuentros sociales en la cocina, la tierra o la escuela; lugares determinados por los cuales el niño/la niña actúa en base a funciones ligadas a su status.

En este marco, es importante comprender que, dada la redistribución de los papeles, las representaciones sobre sí de los infantes de Pitaná Alto se encuentran inmersas en una paradoja: sus identidades se movilizan entre una serie de lugares que se expanden y se contraen en función del *otro* con quien se enfrenta -desde el espacio privado, ligado a lo doméstico y a lo femenino, hacia lo público, relacionado con el reconocimiento y el poder-. Sin embargo, el

status del niño/niña se contraponen a su rol ya que, por un lado, ejerce roles que no corresponden a su status privado-doméstico; y por el otro, se produce una feminización -comprendida como no-reconocimiento- de sus actividades productivas. Lo hallado conduce hacia la constitución de la identidad del infante en base al trabajo que realiza y su respectiva invisibilización pues su representación está compuesta de roles étáreos y papeles que son desvalorizados y desvalorizantes. Así, al estructurar su persona desde posiciones casi borrosas-marginales, pues las imágenes que poseen sobre sí mismos desaparecen frente a los ojos de la comunidad de Pitaná Alto y de los suyos propios, los niños y niñas se convierten en las víctimas de su propia ceguera: la de la disminución y el desmérito.

Bibliografía

- Govers, Cora y Vermeulen, Hans
1997 "From political mobilization to the politics of consciousness", en: *The politics of ethnic consciousness*. Inglaterra, edit. Por: Govers y Vermeulen (p.1-31)
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas
1972 *La Construcción social de la realidad*, Argentina edit.. Amorortu.
- Ramón, Galo
1984 "La vivienda andina: espacio, simbolismo y ritualidad en Cangahua", en: *La cultura andina en el Ecuador*, Cultura, Revista del Banco Central del Ecuador, vol VII, n. 21, Ecuador, Banco Central del Ecuador (p. 123-143)
- Sánchez-Parga, José
1985 "Matrices espaciales y comunidad andina", en: *La cultura andina en el Ecuador*. Cultura, Revista del Banco Central del Ecuador, vol VII, n. 21, Ecuador, Banco Central del Ecuador (p.95-122)

Sciolla, Loredana

Identita. percorsi di analisi in sociologia.
Turín. Rosenberg and Sellier.

Linton, Ralph

1976 *Estudio del hombre.* Colombia. Fondo
de Cultura Económica



ICONOS

Revista de Ciencias Sociales

Iss: 1390-1249-revistaiconos@flacso.org.ec-www.flacso.org.ec

Número 24 - enero 2006

COYUNTURA

- De abril a diciembre: el recurrente simulacro de la reforma política *Pabel Muñoz*
- ¿Qué pasa si Ecuador no firma el TLC? Alberto Acosta, Fander Falconi y Hugo Jácome

DOSSIER: Lo global y lo local en el medio rural

- *Presentación del dossier - Luciano Martínez*
- Globalización y comunidad de vecindad - *Juan Pablo Pérez Sáinz*
- Comercio justo, neoliberalismo y desarrollo rural - *Gavin Fridell*
- Globalidad y reforma agraria: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra? *Victor Breión*
- El sector agrario del Ecuador: incertidumbres ante la globalización *Francisco García Pascual*
- La perspectiva local-global en el medio rural ecuatoriano - *Luciano Martínez*

Ensayo fotográfico

Antiguas Litigios - *Luola Chiriboga*

DEBATE

- Abril y la crisis del régimen. Comentarios al dossier de *Iconos 23 Pablo Ospina*
- Interpretando las culturas después de la televisión - *Lila Abu-Lughod*

TEMAS

- La representación del pasado sexual de Guayaquil: *historizando los enchaquirados - Hugo Benavides*
- Las implicaciones del conflicto colombiano para las fronteras de Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil - *Hernán Moreano*

RESEÑAS

Mercedes Prieto, editora, *Mujeres ecuatorianas. Entre las crisis y las oportunidades*, por *Jacqueline Contreras*
Charles Tilly, *La desigualdad persistente*, *Daniel Pontón*
Cecilia Méndez, *The Plebeian Republic: The Huanta Rebellion and the making of the Peruvian State*, por *José Luis Ugué Tanaki*
Katia Hernández, *Sexualidades afroseranas: identidades y relaciones de género*, por *Gioconda Herrera*

Pedidos y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.org.ec)

Canje: Biblioteca - FLACSO (biblioteca@flacso.org.ec)

Dirección: La pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador/ tel: (593-2)3238888

ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador: El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

Rickard Lalander

No hay cosa más difícil de tratar ni en la que el éxito sea más dudoso, ni más peligrosa de manejar, que convertirse en responsable de la introducción de un nuevo orden político; porque todo innovador tiene como enemigos a cuantos el viejo orden fue favorable y como tibios defensores a aquellos a los que las nuevas leyes deberían beneficiar. Esta tibieza nace por miedo a los adversarios, que tienen las leyes a su favor y por la incredulidad de los hombres, que no confían en las novedades hasta que la experiencia no las confirma. (Macchiavelli, Príncipe)¹

La elección de Mario Conejo como Alcalde de Otavalo en los años 2000 y 2004, ha significado la formación de un gobierno local que cuenta con un fuerte apoyo entre indígenas y no indígenas. Representa una experiencia de política local en el marco de la descentralización del Estado iniciada en 1997. Mario Conejo ha logrado realizar importantes cambios institucionales y políticos que perfilan una exitosa gestión municipal.

Latinoamérica ha experimentado procesos de democratización política desde los años 80 y 90 del pasado siglo. En varios países, como Boli-

* Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Helsinki. Politólogo e investigador asociado al Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo, Suecia, y el Centro Ibero-Americano, Instituto Renvall, Universidad de Helsinki, Finlandia. Profesor en Ciencias Sociales y Humanidades. Autor del libro *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo* (2004) y de varios artículos sobre Venezuela y América Latina. <http://www.geocities.com/lalander> El autor agradece a la *Fundación Sueca para la Cooperación Internacional en la Investigación y la Educación Superior/STINT* por el apoyo del viaje a Ecuador y Perú en diciembre de 2004; al Dr. Jorge León y el *Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador/CEDIME*. Y en Otavalo, un agradecimiento particular a Mario Conejo y mis otros informantes/amigos del cantón.

1 Macchiavelli, [1516]1960:31-32.

via y Ecuador, los movimientos indígenas juegan papeles protagónicos en los nuevos mapas políticos. Este artículo enfoca la cuestión de la democratización de la democracia en Ecuador, a través del caso de las experiencias en el cantón Otavalo² de la provincia de Imbabura en la sierra norte del país, y el Alcalde Mario Conejo Maldonado, electo en el año 2000 con el apoyo popular de su movimiento político local y el nuevo partido político indígena *Pachakutik*.³ Conejo es sin duda uno de los alcaldes más exitosos de Ecuador, es el primer alcalde indígena de Otavalo, y en pocos años ha logrado realizar cambios institucionales, políticos, económicos, sociales y culturales, incluso la tan difícil tarea de unir los grupos étnicos de su cantón. Aspectos relevantes sobre inclusión y exclusión política y social son fundamentales en el presente trabajo. Por consiguiente es imprescindible incluir una presentación histórica de cómo estas transformaciones sociales, culturales y políticas se desarrollaron en el caso del movimiento político de Mario Conejo en Otavalo.⁴ Este recuento se presentará principalmente a través de una entrevista personal con el mismo

Conejo, realizada en Otavalo en diciembre de 2004 durante una visita de trabajo de campo.

Hay que enfatizar que el autor está consciente de que el alcalde Conejo es el enfoque principal, como núcleo del estudio, y que en éste no se incluyen, por ejemplo, voces de la oposición política otavaleña. Más bien, el objetivo es una descripción analítica empírica de ciertos aspectos del movimiento y el gobierno de Mario Conejo, incluso las percepciones e impresiones del alcalde, y algunos factores relevantes en su alrededor más cercano, hacia tener una idea más clara de cómo se ha logrado una mejor forma de democracia municipal representativa e intercultural. ¿Cómo se lo explica el mismo protagonista de este proceso, es decir el alcalde Conejo? No obstante, para aproximarnos al caso otavaleño actual he escogido colocar la experiencia en el contexto de los procesos de democratización y particularmente de descentralización y su ingrediente de participación política. Se aprovechará de algunas ideas teóricas y empíricas relacionadas a estudios anteriores de descentralización, participación y buen gobierno municipal.

2 Para un impresionante estudio antropológico (e histórico) sobre Otavalo y los otavaleños, véase; Meisch, 2002.

3 Nombre completo del partido: *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País* (MUUP-NP). Pachakutik se fundó en 1995, como el brazo político de la CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*). Pachakutik ha expandido y ha profundizado su fuerza política constantemente desde su formación. Desde finales de los años la CONAIE que contaba con (y sigue teniendo) la mayoría de las organizaciones indígenas ecuatorianas, y ha logrado desde el inicio un gran reconocimiento público, influencia política e incluso ha funcionado como medio de interlocución ante el Estado.

4 No obstante, los detalles más particulares de la "lucha indígena histórica" de Otavalo no serán aquí profundizadas. Para una presentación de las relaciones de clase y etnicidad en este proceso de lucha, véase, p.ej.; Korovkin, 1999; Meisch, 2002.

Descentralización

En el discurso de la modernización del Estado, la descentralización y la participación política han llegado a ser temas claves en las agendas políticas. Desde las ciencias sociales, la descentralización es el proceso durante el cual partes del poder gubernamental, así como determinadas responsabilidades de éste, se traspasa desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo salud, asistencia médica, educación, autoridades policiales etc. se establecen bajo la responsabilidad local y/o regional (provincial). Normalmente, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización: la existencia de entidades territoriales para administrar, el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, y la capacidad auto-financiera de las distintas entidades territoriales. Para hacer de la descentralización una oportunidad valiosa, atractiva y funcionable para los actores políticos al nivel local, es imprescindible el cumplimiento de los tres criterios, y en Ecuador el tercero se cumplió formalmente sólo en el año 1998. Una democratización al nivel local puede ser crucial para el grado y perspectivas de gobierno democrático a nivel nacional. Los argumentos a favor de un sistema

político descentralizado se relacionan más que todo con la democratización y las mejoras en eficiencia institucional.

La descentralización supone una transferencia del ejercicio de poder. La descentralización en sí acerca las decisiones económicas y políticas a quienes concierne, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad a cada individuo de influir más en su propio futuro socio-político-económico. Se supone que las entidades locales están mejor dotadas para definir y redefinir sus necesidades y prioridades, pero al mismo tiempo, una administración central e independiente tiene mayor capacidad de proveer información del desarrollo y de manejar los recursos comunes nacionales. Como lo expresaba el mismo Alexis de Tocqueville (1805-1859):

Creo que la extrema centralización del poder política, acaba por debilitar a la sociedad y al gobierno mismo; pero no niego que una fuerza social centralizada sea capaz de ejecutar fácilmente en un tiempo dado y sobre un punto determinado.⁵

Tocqueville probablemente nunca usó el concepto de descentralización, pero por cierto estaba a favor de lo que hoy se conoce como los principios de subsidiariedad⁶ de la descentralización y una relación más cercana entre los ciudadanos y el Estado. Ya en la década

5 Tocqueville, [1835] 1998: 353 (Book 4, chapter 4).

6 En la Unión Europea, el tratado de Maastricht y su principio de subsidiariedad declaran que las decisiones políticas y económicas de los pueblos de Europa serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. En las naciones de la UE, las autoridades locales y regionales tienen supuestamente la responsabilidad de la mayor parte de las tareas del sector público.

de 1830, este jurista, filósofo y diplomático francés dio particular énfasis a la importancia de ciudadanos políticamente activos, colaborando entre sí y con un Estado descentralizado. Claramente inspirado por las ideas de pluralismo institucional y la separación de poderes de Montesquieu, Tocqueville basó esta idea de mando popular a nivel local en la experiencia vivida en los Estados Unidos de América, dónde observó que un gobierno descentralizado, basado en la división vertical de poderes era posible, comparado con la alta centralización del sistema gubernamental del Estado francés de la época. El fenómeno que hizo posible este tipo de democracia era el vigor de la sociedad civil -también un rasgo distintivo necesario-, lo cual hizo se tradujo en un gobierno central menos importante. Sin embargo, hay riesgos latentes con la descentralización y la apertura política, sobre todo con la apertura de un sistema tradicionalmente centralizado y controlado desde arriba y en una situación de, p.ej., dos o tres partidos políticos fuertes con un control recio sobre las actividades sociales organizadas. En este escenario podría presentarse el resultado de demasiados actores débiles [como consecuencia, entre otras causas, de la descentralización], y no de algunos pocos pero fuertes; es decir, ocurre una fragmentación del poder político. Estas ideas son fundamentales entre los investigadores y teóricos de los Nuevos "movimientos sociales", quienes han desa-

rollado estudios y análisis sobre el crecimiento de movimientos sociales y políticos que desafían a las autoridades políticas y económicas. Como resultado de estas luchas, algunos de estos actores (desafiadores) más insistentes se consolidan, lo que contribuye a una división del espacio político y a nuevas situaciones donde una variedad de actores pueden establecerse. Esta evolución puede implicar fragmentaciones de las arenas políticas, sociales y del Estado.⁷

En Latinoamérica, los procesos de descentralización se han acelerado de manera significativa en los años 80 y en naciones tan distintas como Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela y Guatemala. Es obvio que las demandas por y la introducción de la descentralización, coinciden con la crisis económica de la década. La descentralización probablemente fue inducida tanto por el creciente descontento político popular, con la profundización de la crisis económica de los años 80, como por ser un componente en el proceso de la reforma democrática por parte del Estado. Al mismo tiempo, las presiones por la descentralización también venían de las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, los bancos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los cuales veían a las reformas descentralizadoras como la vía para reducir la pobreza, combatir la corrupción y la ineficiencia institucional.

⁷ Ver por ejemplo: Escobar & Alvarez 1992: 1-5; Lalander. 2004

La descentralización ecuatoriana y la participación indígena

El proceso de la descentralización en Ecuador⁸ es un caso particular en el contexto andino y latinoamericano, dado el hecho de que las elecciones municipales y provinciales se presentan como largas tradiciones históricas. No obstante, en la práctica, los dirigentes políticos en estos niveles han sido políticamente débiles por causa de la falta de transferencias económicas. Fue solo en 1998 y con una revisión modificadora de la Constitución ecuatoriana que se estableció un principio de co-participación con una transferencia automática de un 15% del presupuesto nacional a los municipios, y fue sólo desde 1998 que los indígenas ecuatorianos llegaron a ser plenamente considerados constitucionalmente como integrantes iguales de la sociedad. En Ecuador, como en tantos otros países, la crisis de representación del movimiento sindical y campesino (y de los partidos políticos tradicionales), creó un tipo de vacío de poder de representación, y es éste el contexto en el que se ha fortalecido el movimiento indígena ecuatoriano.⁹ Según el primer artículo de la Constitución ecuatoriana de 1998:

“El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente,

democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.¹⁰

El artículo 224 clarifica la división político-territorial:

“El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley”.¹¹

Aunque la profundización de la descentralización ecuatoriana desde 1997 haya sido calificado como un proceso débil¹², se puede percibir una onda de demandas por autonomía y una creciente atracción e importancia de los gobiernos locales. Asimismo, este nuevo enfoque en lo local se ha reflejado en las políticas nacionales desde 1998, la participación electoral de movimientos y candidatos independientes se ha incrementado. Para ejemplo, en las elecciones nacionales de 2002 participaron 15 partidos políticos, 17 movimientos políticos y más que 150 movimientos electorales de carácter local o regional.

Al mismo tiempo, sin embargo, muchos de los municipios ecuatorianos se

8 Para un recuento analítico del proceso descentralizador ecuatoriano, véase; Ojeda Segovia, 2000 & Ecuador Debate, 2004.

9 Véase, por ejemplo; León, 2001.

10 Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 1.

11 Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 224.

12 Véase por ejemplo; Ibarra, 2002.

caracterizan por una débil capacidad institucional y administrativa, y además existen confusiones acerca de las fronteras la de división de autoridad y responsabilidad entre los distintos niveles político-territoriales, es decir nacional, regional/departamental (*prefecturas*) y municipal. Las reformas políticas de 1998 se establecieron en un clima de crisis económica, inestabilidad, desorden social y político.¹³ Las políticas neo-liberales implementadas repercutieron en todos los niveles político-territoriales,¹⁴ las protestas callejeras e intentos de golpes de Estado son ingredientes del panorama político/social del Ecuador de la época moderna más reciente. En el mismo período, movimientos políticos alternativos –entre ellos *Pachakutik*– han triunfado en una cantidad de municipios y provincias. En este contexto de descontento político y social, el movimiento indígena ecuatoriano (asi-

mismo como protagonista en el ciclo de protestas) se alió ante las elecciones presidenciales de 2002 con el proyecto político del teniente coronel (r) y ex-golpista Lucio Gutiérrez. Una vez electo e instalado en la presidencia la alianza con el movimiento indígena¹⁵ duró poco y los ex-aliados indígenas llegaron a ser parte de los críticos opositores más acérrimos del gobierno.

En las elecciones municipales de 2004, Pachakutik triunfó en 17 municipios, entre otros en Otavalo donde Mario Conejo fue re-electo. Regresando al contexto de las reformas políticas de 1998 y la expansión y los avances del movimiento indígena, hay que constatar que Pachakutik ya era un movimiento fuerte y creciente, pero lo que sí cambió fue el valor y la atracción del municipio como foro político para los actores municipales. Al mismo tiempo es importante enfatizar la atención mediática

13 Una aproximación a las varias dimensiones de las crisis en Ecuador y escenarios del futuro, véase Sánchez-Parga y Rhon Dávila, 2002. Los autores enfatizan que es precisamente el movimiento indígena que desde 1990 protagoniza la conflictividad ecuatoriana en su “actual crisis de sociedad (ya no es una simple crisis social).” (p.62)

14 Para una colección valiosa de estudios sobre las políticas neo-liberales y sus repercusiones al nivel local desde la década de los ochenta, así como las respuestas sociales y participación política, véase; North & Camerón; 2003. El movimiento Pachakutik se autodefine como “un proceso de resistencia y oposición al modelo neoliberal, en la lucha por ser una alternativa real para el país, que implique la creación de una nueva forma de desarrollo económico, político, social y cultural, forjada desde el pueblo, centrandolo en el ser humano y en la defensa de la vida.” (Pachakutik, <http://www.llacta.org/organizacion/pachakutik>).

15 Un factor que facilitó la alianza entre Gutiérrez y el movimiento indígena fue la amistad desde la infancia de Gutiérrez con el (cuestionado) ex-presidente de CONAIE, Antonio Vargas. Un aspecto relevante relacionado a la polarización política geográfica en las elecciones de 2002, es que en la segunda vuelta electoral (la cuál ganó Gutiérrez con el 54.4 % de los votos, frente al 45.6 % de Alvaro Noboa) Gutiérrez triunfó en toda la sierra y la amazonía –es decir las cunas del movimiento indígena ecuatoriano– (más en la provincia del Oro). Noboa logró más apoyo electoral en las restantes provincias costeñas.

que Pachakutik y la cuestión indígena han tenido durante el período, así como el espacio de cobertura e interés en los procesos políticos de los movimientos indígenas por parte de organizaciones internacionales. Así que el movimiento indígena profundizó su presencia en la agenda política y paralelamente los municipios llegaron a ser campos de batalla política más atractivos para los actores políticos en la contienda electoral.

La ardua misión de reforma

Abundan los estudios sobre el por qué los gobiernos latinoamericanos fracasan tan a menudo con la implementación de reformas sociales, así como en los esquemas de la descentralización. La economista política Judith Tendler, en su obra *Good Government in the Tropics (Buen gobierno en el Trópico)*, presenta algunos factores explicativos sobre las causas que contribuyen a un mejor funcionamiento de los gobiernos, basada en un estudio de caso en el estado (regional) brasileiro de Ceará, el cual puede considerarse como una historia de éxito relativo. Tradicionalmente el Estado sufría de una exagerada burocracia, corrupción, ineficiencia y otras enfermedades políticas a nivel local y regional/provincial, pero un liderazgo innovativo logró cambiar la dirección de la tradición gubernamental para cumplir con mejoras en términos de instituciones estatales más eficientes y menos corruptas. Un factor explicativo clave se encuentra en la creación de un sentimiento de orgullo entre los trabajadores

y empleados en las gobernaciones y municipios con respecto a su función y posición, una sensación de estar encargado y responsable dentro de la organización (es decir, una delegación eficiente, tradicionalmente un obstáculo fundamental en los gobiernos latinoamericanos). Según Tendler, se ha probado igualmente que las organizaciones de la sociedad civil juegan papeles protagónicos en la evolución positiva del gobierno y liderazgo local. Con un proceso dinámico entre los dos actores (gobierno y sociedad civil), se permite un intercambio mutuo, involucrando e invitando a la participación popular, reconociendo la independencia de la sociedad civil. La descentralización de la autoridad y de las responsabilidades son fundamentales en estos procesos, así como la flexibilidad del liderazgo y la continuidad de las buenas intenciones por parte del gobierno, lo que con todo contribuye a transformaciones culturales entre los ciudadanos (como un aumento de la confianza en las instituciones del Estado).¹⁶

Al reconsiderar la línea argumentativa de Tendler, parece evidente que la descentralización encuadra un factor incorporado de des-control para los partidos políticos, procediendo la hipótesis de que un gobernador (o prefecto) y un alcalde, sienten responsabilidad hacia los ciudadanos y de que se esfuerzan para lograr eficiencia en su gobierno democrático. En un contexto de descentralización, gobiernos sub-nacionales frecuentemente se ven estorbados por grupos de elites en oposición que rechazan

16 Tendler, 1997.

y obstruyen los proyectos y las reformas que el gobierno local o regional quiere implementar. Esta oposición puede consistir en importantes sectores empresarial de los cuales depende el liderazgo político para poder funcionar, por ejemplo para la provisión de servicios sociales para los ciudadanos. Terratenientes, grandes empresas de construcción, proveedores de servicios locales/regionales y empleadores pueden presionar e incluso paralizar el liderazgo político como una medida para que el gobierno reduzca los impuestos (o librarles completamente de otros costos). Esto implica que un gobierno nuevo (non-tradicional) que carece de eslabones (o con débiles eslabones) con los grupos de elite tradicionales puede encontrarse con dificultades enormes si intenta cambiar el orden de las cosas, es decir, si los sectores empresariales y la elite privilegiada perciben las políticas nuevas como una amenaza. De ahí que, si bien un alcalde o un gobernador regional (prefecto) es electo con una mayoría de apoyo popular, la carencia de eslabones positivos con las elites económicas y sociales puede resultar en fracasos políticos. De esta manera una desilusión general puede profundizarse entre los ciudadanos, algo que se evidencia con aún más claridad en los países del tercer mundo, con altos niveles de pobreza, inmensas grietas sociales, polarización y distribución desigual de ingresos.

En *Politician's Dilemma (Dilema del político)*, Barbara Geddes nos apro-

xima a esta problemática situación de doble responsabilidad de los líderes políticos locales y regionales (hacia el partido o el ejecutivo nacional y hacia el electorado). ¿Deben los recursos económicos del Estado ser utilizados para proyectos económicos nacionales o deberán ser canalizados a los ciudadanos y los empresarios locales por causa de la sobrevivencia política del electo tomador de decisiones? Geddes ilustra el razonamiento de políticos y sus actuaciones ante una elección con otro estudio de caso de Brasil. Las tradiciones patronal-clientelista afectan la probabilidad de ser electo (y re-electo), no obstante al mismo tiempo obstruyen cualquier posible plan de desarrollo eficiente. Asimismo las presiones por reformas deseadas a veces tienen efecto contrario para quien resulta electo.¹⁷ Esta situación de espada de doble-fila para los líderes políticos locales y regionales ilustra un aspecto nuclear de la importancia de la reforma descentralizadora y sus perspectivas de desarrollo. En este contexto, un aspecto maquiaveliano que es relevante considerar, en las aproximaciones de opciones racionales para la probabilidad de lograr llevar a cabo reformas políticas como la descentralización o una apertura para la participación ciudadana, es que los líderes políticos promoverán las reformas *sólo si y cuando* se sienten confiados de que no arriesguen ser reemplazados por otros actores políticos e igualmente privados de su poder económico y político.

17 Geddes, 1994.

La transición política y el movimiento indígena en Otavalo

Desde lo expuesto, nos aproximamos al caso del gobierno municipal de Mario Conejo en Otavalo a partir del año 2000. Popularmente, el cantón de Otavalo, es conocido por su gran mercado indígena de obras de artesanía y textiles. Políticamente, una vez electo Alcalde¹⁸, Mario Conejo decidió revitalizar el proceso del *Plan Estratégico de Otavalo*, formulado por la *Asociación de Municipalidades del Ecuador* (AME) en 1998 y 1999. Conejo además profundizó y amplió el plan para involucrar y coordinarlo al *Proyecto Diálogo 21* del PNUD (*Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo*), quienes colaboraron técnicamente y con financiamiento en la fase inicial. Con la participación de grupos de ciudadanos, incluso líderes de sectores sociales, y con actividades desarrolladas en mesas temáticas, el proyecto total se conoce como el *Plan de Vida Otavalo*. Varios planes de desarrollo emergieron rápidamente (en tres meses) como resultado de las mesas temáticas. Sólo en el campo rural se identificaron diez *Planes de Desarrollo Lo-*

cal (PDL's). En cada plan, técnicos visionarios de la región juegan papeles protagonistas, en colaboración permanente con los ciudadanos involucrados y el Gobierno Municipal.¹⁹ Puesto en funcionamiento esta serie de proyectos, el diario *El Comercio* señaló en 2002:

Otavalo es la única ciudad del país que busca mejorar las relaciones interculturales de sus habitantes como una política de desarrollo. Según el Plan de Vida, eje de la gestión local, la convivencia equilibrada entre mestizos e indígenas es el principal desafío.²⁰

Con el objetivo de alejarse de prácticas clientelares y paternalismo, el nuevo gobierno municipal tiene la ambición de acercarse a los barrios (las bases populares) con el convencimiento de que las soluciones están entre los mismos ciudadanos/vecinos. En quichua (tanto en Ecuador como en Bolivia) se refiere al modelo de democracia participativa local con la inclusión de los ciudadanos y las asambleas comunitarias (con hombres, mujeres, jóvenes y ancianos) como *Tantanakuy*.²¹ Este proceso de participación política requiere un

18 Ya en el año 1996 se lanzó Conejo como candidato a la alcaldía pero perdió la elección. No obstante, el movimiento indígena logró una representación en el consejo municipal otavaleño en estas elecciones.

19 Municipio de Otavalo, <http://www.otavalo.gov.ec/plandevida.html>. Es importante destacar que no sólo indígenas y mestizos participaron en estos procesos, sino también ciudadanos "blancos". (ibid. & entrevistas con Conejo, Santillán, y Ubidia, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

20 *El Comercio*, 1 de junio de 2002.

21 Es sólo un ejemplo de cómo se integran y actualizan (más o menos conscientemente) elementos de las tradiciones Quichua en los procesos de participación política en Otavalo. Para otros ejemplos, véase; Kowii Maldonado, 2005.

modelo de conscientización por parte de los ciudadanos (y de los funcionarios municipales). Conejo lanza un ejemplo sobre la participación política popular en Otavalo, que constituye el eje del desarrollo cantonal:

Hemos desarrollado una fórmula para el desarrollo que llamamos “la fórmula de participación ciudadana para el desarrollo”. Es una fórmula del 60/40. Si en un barrio vamos a arreglar las calles, cada dueño de casa paga el 60% del costo de la obra [el municipio cumple con el 40 %]. Entonces no hay problema, nos hemos puesto de acuerdo. Esto nos da la idea de que la gente está confiando en nosotros, de que hay credibilidad. Porque por lo contrario, y aquí hay un ciudadano con sentido de responsabilidad, porque normalmente en la cultura nuestra la gente espera que todo le debe hacer el municipio. Incluso tenemos una actitud de exigencia, tenemos líderes que agitan en la comunidad, para reclamar, para insultar a la autoridad y exigiéndonos obras. Nosotros hemos trabajado con los líderes en los barrios, hemos analizado, hemos llegado a consensuar, y ahora la gente dice: “no, nosotros pagamos esta cosa. Pagamos, a pesar de que pagamos los impuestos, y por lo tanto nos debería hacer estas obras, pero como dice el alcalde, “no hay plata para financiar ésto”, entonces vamos a pagar.” Entonces eso es una fórmula que también nos está demostrando que hay confianza y credibilidad, y al mismo tiempo: ¿Por

qué hay credibilidad? Porque hay transparencia.²²

Mario Conejo

Durante el desarrollo de mi entrevista con Mario Conejo se profundiza la imagen de un personaje muy modesto y sencillo, pero a la vez auto-seguro, preparado, decidido y muy orgulloso. Su formación académica en sociología (en la Universidad Católica de Quito) emerge con brillo en algunos momentos de nuestra conversación a través de su dominio de una terminología teórica y conceptual. El orgullo personal se manifiesta asimismo en sus presentaciones de los proyectos y las obras concretizadas en Otavalo. Con respecto a la relación con la CONAIE percibí como si el Alcalde Conejo prefiriera ver a la Confederación Indígena más como un movimiento a nivel nacional y no como un actor relevante en el nivel municipal. No obstante, Conejo ha movilizado al movimiento indígena otavaleño en actos convocados por la CONAIE y Pachakutik, por ejemplo, en las protestas populares contra el gobierno de Gutiérrez en el 2005, para presionar desde abajo, expresando su descontento con el ejecutivo nacional.²³ /Conejo raramente menciona al partido político en el cual milita –Pachakutik- o el nombre de cualquier programa social del gobierno central o de las organizaciones interna-

22 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

23 No obstante, hay que enfatizar que las protestas callejeras en Otavalo tienden a presentarse como relativamente mucho más tranquilas que en otras partes del Ecuador, como por ejemplo en las provincias de Cotopaxi y Chimborazo.

cionales, sino que habla de “nosotros”, “el gobierno municipal junto con los ciudadanos”, “los otavaleños”, “a través de la participación política ciudadana” etc. para enfatizar quiénes son los actores protagónicos en este proceso. Por ejemplo, cuando le menciono el proyecto de “Municipio Transparente”, desarrollado por la *Comisión de Control Cívico de La Corrupción/CCCC*,²⁴ Conejo me clarifica que aquél proyecto no está operando allí, sino que ellos mismos, –los otavaleños y el municipio–, desarrollan la lucha contra la corrupción.

¡No! Nosotros hemos desarrollado nuestros propios mecanismos [para combatir la corrupción] a partir de la información, por ejemplo: Para nosotros ha sido muy importante democratizar la contratación pública. El mayor espacio donde se genera la corrupción, está en la contratación pública. Entonces, antes aquí en Otavalo el alcalde tenía dos o tres contratistas, amigos que conocían todos los contactos...Había la posibilidad de que el alcalde está recibiendo una comisión. Entonces eso ya no existe aquí. ¿Por qué? ¿Y cómo hemos logrado transparentar eso? Aquí tenemos el colegio de ingenieros y el colegio de arquitectos, son como 70 profesionales. Hemos democratizado la contratación

en el sentido de que todos tienen la posibilidad de contratar con el municipio...Y aplicamos lo que dice la ley... Un tema que es importante para la gobernabilidad, para el desarrollo, es la confianza y la credibilidad de la sociedad con las autoridades, con las instituciones. Ese es un problema en nuestro país. ¿Cómo hacemos que nuestro pueblo confíe en nosotros? La gente a veces no quiere pagar los impuestos porque cree que el alcalde se roba la plata, por falta de credibilidad, falta de confianza. ¿Cómo hacemos para que la gente tenga confianza? No es suficiente que sea honrado, y si digo a la gente “yo soy honrado”, no me va a creer. Pero por la ley de contratación hemos logrado algo muy importante. El ingeniero, el arquitecto, sabe que el alcalde no está recibiendo nada. Entonces él habla con la familia, habla con los amigos, habla con sus trabajadores, con sus proveedores, y son ellos los que comienzan a hablar de que el alcalde es honrado. Entonces desde la sociedad civil.²⁵

Igualmente, Conejo siempre vuelve al tema étnico, p.ej. indígenas, blancos y mestizos juntos, a menudo enfatizando la transformación histórica y de que hoy día los indígenas son los jefes y los blancos y mestizos los trabajadores.

24 La CCCC es una institución ecuatoriana autónoma con la meta de combatir la corrupción. Según el que suscribe la CCCC en Ecuador ha llegado a ser la comisión de anti-corrupción más eficiente de los países andinos, incluso con su página en internet dónde los ciudadanos tienen la posibilidad de denunciar actos de corrupción. <http://www.comisionanticorrupcion.com> (Como me decía Jorge León cuando hablábamos sobre Ecuador y la CCCC: “Sí tenemos muchísima ropa sucia aquí en el Ecuador, pero por lo menos la lavamos en público.” León, entrevista, Quito, 5 de diciembre de 2004.)

25 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

Igual que todos los pueblos indígenas, en general en Latinoamérica, hemos vivido la misma experiencia histórica de estos pueblos exprimidos, destruidos, explotados. Sin embargo, la particularidad es que en esta ciudad, un sector indígena ha logrado desarrollar una economía a través de la producción, la comercialización y la especialidad, incluso de la producción de su música. Este es un pueblo indígena que en base de sus propias tradiciones ha logrado desarrollar una estrategia económica que es la base fundamental de la economía del trabajo. La herencia –digamos- cultural es milenaria. Pero el desarrollo económico moderno yo diría que es desde mediados del siglo pasado. Hay familias de otavaleños que comienzan a salir de sus comunidades y buscan oportunidades, viajando a países como Perú, estuvieron en Brasil, en Uruguay, Colombia, Venezuela, Costa Rica. Hay un peregrinaje de unas familias otavaleñas que salen de sus comunidades. Pero Colombia y Venezuela son los que más en esta etapa, brindan una gran oportunidad para la comercialización de estas artesanías. Para los otavaleños, Colombia por ejemplo, es su segunda patria, hasta ahora hay familias otavaleñas creo que por la tercera o cuarta generación que están viviendo (p.ej.) en Bogotá o Medellín...Pero en los años setenta hay otras familias que viajan a Estados Unidos y a Europa. Y a partir de los años ochenta hay un grupo masivo de indígenas que están viajando por todo el mundo. Actualmente no hay país en el mundo que no estén visitando. Están en Singapur, en Taiwan, en todas partes. Ahora: ¿Qué significa este proceso en términos socio-

culturales, económicos y políticos en esta ciudad? Este auge económico, este proceso de recuperación de los Quichua-Otavalo, da lugar a profundos cambios en la conformación social de Otavalo. Esta ciudad que siempre fue de los blancos ¿cierto? Resulta que comienza a ser invadida por los indios. Los indios comienzan a comprar las propiedades en la ciudad.²⁶

La transición económica otavaleña, y sobre todo las transformaciones socio-económicas para los ciudadanos indígenas, cimentaron la base social y política y asimismo las perspectivas y probabilidades de éxitos para un nuevo movimiento político indígena (e intercultural). Conejo nos cuenta sus impresiones acerca de lo que considera como un proceso de conscientización y modernización, en todos sus aspectos y valores a través, p.ej. acceso a tecnología relevante, información sobre el funcionamiento de las sociedades del mundo, nuevos contactos sociales, culturales, políticos y económicos etc. Con todo se trata de la formación de una fuerte base urbana del movimiento. Sin embargo, hay que constatar que el territorio de Otavalo consiste también en comunidades mucho más rurales e incluso zonas muy atrasadas, en vivienda, infraestructura y métodos de producción (agrícola o textil por ejemplo) como pude notar durante mi visita. No obstante, el movimiento político de Conejo logró llamar la atención de las comunidades campesinas de Otavalo, las cuales sentían que

allí encontraron un liderazgo y movimiento de su propia pero renovada identidad.²⁷

Reconsiderando las características personales de Conejo y sus prioridades laborales, Galo Santillán, colaborador cercano del alcalde y encargado de la participación ciudadana municipal clarifica estos aspectos:

El problema de nuestro alcalde es que es muy modesto en su posición de imagen de trabajo. Por ejemplo: "Yo hago ésto, Otavalo etc." Mario no hace eso. Nosotros hemos tenido invitaciones a nuestro Alcalde a nivel internacional, de la UNESCO, por la mejor democracia participativa, pero la posición de nuestro Alcalde es no participar en nada. Nuestro Alcalde dice que es como desdiseñar el trabajo y olvidar otras cosas. Porque el mejor premio para nosotros es el reconocimiento de nuestra gente, que nuestra gente se sienta consentida, que tiene importancia en las tomas de decisiones... No es comercial nuestro Alcalde para nada. De hecho hace un par de años querían invitarlo para recibir un premio ecológico. Nuestro Alcalde no fue. Así que nuestro Alcalde tiene mucha modestia. Así que nuestra gente se da cuenta que el Alcalde sí trabaja y que no sólo cuida la posición de su imagen.²⁸

La participación política en perspectiva

Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman y Henry Brady han estudiado la ra-

cionabilidad en la participación política, basando sus resultados en un estudio amplio de participación política en los Estados Unidos. Con respecto a la votación, señalan que la racionabilidad de este acto puede ser seriamente cuestionada, ya que siendo un acto único para el individuo no puede ser garantía de diferencia alguna en una perspectiva más larga.²⁹ Lo único presente en el acto de votación es el hecho de que la misma votación significa para cada individuo la manera legítima y limitada de participar en la política, comparado con otros tipos de actividades políticas, cuando los actores están libres para multiplicar sus inversiones participativas. Tocamos aquí las teorías de acción colectiva, es decir, es sólo en una perspectiva más larga y cuando individuos se unen para actuar colectivamente (fuera de las urnas) que tienen probabilidades de éxito en sus hechos participativos. Aún más, ya que se analiza la actividad cívica voluntaria y la dedicación (dinero y tiempo), aparecen dimensiones adicionales del problema de la racionabilidad. Argumentan que la participación política incluye muchos actos, desde la votación, el trabajo de campaña, acciones de protestas, afiliación partidista, hasta el sencillo acto de firmar un cheque como una contribución a una campaña electoral. Los factores fundamentales del proceso participativo de voluntad cívica son la motivación y la capacidad de los ciudadanos.³⁰ "La

27 Observaciones del autor y conversaciones con otavaleños del sector rural. Véase también por ejemplo; Korovkin, 1999: 16 & Korovkin et al., 2002.

28 Santillán, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

29 Verba, Schlozman & Brady, 1995: 21-29.

30 Ibid.: 3.

participación política, entonces, es el resultado de dedicación política y recursos."³¹

Tiempo disponible, dinero y talento (dotes) muestran ser decisivos para el valor del acto político de cada ciudadano. Más preciso, esto concierne el tiempo disponible para dedicar a la política, p.ej., en el trabajo de campaña, recursos económicos, contribuciones a la campaña. El talento individual tiene que ver con la capacidad personal del individuo de actuar políticamente. Se enfatiza en estos tres factores como fundamentales para el valor y las posibilidades de participación política de cada ciudadano. Esto indica claramente la desigualdad inicial entre los ciudadanos, con respecto a las posibilidades de participar en la política. Se puede concluir, por ende, que todos no son destinados para participar con el mismo peso y probabilidad de lograr algo a través de participación o actuación. Con respecto a la argumentación y la lógica de sí (Verba et. al.), se puede preguntar si realmente vale para algunos ciudadanos participar políticamente. El sistema parece ser desigual y favorecer la participación de algunos ciudadanos. Otro resultado interesante del estudio es la probabilidad de incremento de la participación política con el aumento de ingresos, es decir, tanto mejor acomodado económicamente un individuo o un grupo es, será más activos en la política. Hay un obvio vacío de participación en-

tre distintos grupos de ingreso, lo cual muestra que los grupos de menores ingresos son menos participativos.³² Para poder aplicar estas ideas al caso ecuatoriano y otavaleño (hasta tal grado que sea posible), pregunté a Mario Conejo sobre las transformaciones políticas, económicas y sociales más recientes, y si su propia historia personal puede ilustrar el camino de un movimiento que pasa de la marginalidad al poder.

Entonces yo soy de la generación que ya vive en la ciudad, estudia en la ciudad. Por lo tanto, mis gustos, mis relaciones se desenvuelven más hacia la ciudad y he estado vinculado tanto allí y hemos sido parte de espacios de trabajo, en lo social, lo cultural, lo político y lo deportivo... Entonces aquí en Otavalo hay una generación de indios y mestizos que hemos estado pensando en una alternativa de sociedad intercultural. Entonces, antes de Pachakutik, formamos un movimiento independiente en Otavalo, un movimiento político local en el que estamos ya participando, indios y mestizos, con la perspectiva en la participación en la política electoral. Luego se conforma el Pachakutik y nos adscribimos a este proceso. Y bueno, yo participé ya en el 96 y no ganamos las elecciones, era una primera vez. Hay características socio-económicas que son a la vez contradictorias desde un punto de vista político... En Otavalo, un caso muy particular, la mayoría de la sociedad de indígenas y mestizos... hemos tenido muchos prejuicios, muchos complejos, un colonialismo muy interno, y así esto

31 Ibid.: 354.

32 Verba, Schlozman y Brady, 1995: 186-227

no nos permitía aceptar tan fácilmente que un indio pudiera ser alcalde de la ciudad.³³

Es muy probable que se hayan cambiado asimismo las percepciones acerca de posibles éxitos políticos por parte del movimiento indígena municipal, es decir inspiración política y de movilización de otros procesos cercanos. Con respecto a la onda de avances de movimientos indígenas en América Latina, y especialmente en Ecuador y Bolivia, reflexiona lo siguiente:

Bueno, yo creo que se están dando varios procesos al mismo tiempo. Yo creo que en el Ecuador, y tal vez en Bolivia, hay una estrategia indígena de proyectarse en la contienda electoral, a partir de movilizar a las bases indígenas. Creo que en Bolivia por ejemplo, en este momento los indios están votando por los candidatos indígenas... Hay un tipo de liderazgo indígena que recurre a su gente. La mayoría de los líderes indígenas son líderes que habiendo sido elegidos por el voto popular, se han proyectado políticamente a través de las organizaciones indígenas, a través de los levantamientos indígenas. Hay un levantamiento indígena y allí, de estas capas allí aparecen [nuevos liderazgos indígenas].³⁴

En tal contexto, Conejo regresa históricamente para explicar las particularidades de Otavalo y su situación y desarrollo étnico y cultural.

Mira, históricamente las ciudades o los pueblos siempre fueron espacios de los blancos. Los indios sí vivían en la ciudad, pero de servidumbres, no como vecinos. Entonces eran vistos como cosas. Pero desde los años 60, incluso desde los años 50, hay algunas familias indígenas que viven en la ciudad, casa propia etc., pero eran dos, tres. Desde los años 60 van aumentando el número, cada década hay aumentos. Desde los años 80 hay una presencia masiva. Entonces, esta ciudad se ha transformado, esta ciudad de las familias blancas y mestizas se transforma también en una ciudad de indios. Esto es un factor que genera un proceso social conflictivo, porque la ciudad no estaba preparada, no había superado muchos complejos, muchos prejuicios, muchas imágenes que en 500 años se había construido de lo indio: El indio tonto, ladrón, el indio vago, el indio sucio, ignorante, el indio tonto. ¿Sí? Aparece como dueño de un edificio, manejando un carro último modelo. Este indio que antes era servidumbre, ahora es dueño del hotel, donde trabajan blancos y mestizos. Hay allí mismo inversión en las relaciones de

33 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

34 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004. No obstante, el que suscribe diría que la fragmentación de los movimientos indígenas en Bolivia es más marcada y profunda en comparación con la situación en el Ecuador. El movimiento indígena tampoco puede considerarse un grupo homogéneo (particularmente en Bolivia con las divisiones entre Quechua, Aymara, Guaraní y pueblos amazónicos). También en Ecuador hay grandes diferencias culturales, sociales e históricas entre los pueblos indígenas de la Amazonía y de la Sierra. Sobre el caso de Bolivia, véase: Altman & Lalander, 2003.

trabajo. Entonces estos cambios provocan conflictos de intereses.³⁵

Conejo por ende describe la construcción y el crecimiento de una visión propia de cómo reconstruir la sociedad otavaleña. A través de inspiración internacional y una reestructuración económica y social se crea una plataforma de una ciudadanía indígena modernizada, pero en Otavalo esta nueva sociedad igualmente mantenía las puertas abiertas para los ciudadanos no puramente indígenas (blancos y mestizos). Implícitamente los blancos y los mestizos en conjunto forman un grupo étnico. Es decir no indígenas y mestizos juntos en un grupo. La lucha contra la discriminación racial es obviamente un objetivo fundamental en el proyecto otavaleño de Conejo.³⁶ El antropólogo ecuatoriano José Echeverría Almeida ha estudiado el caso del proyecto político intercultural de Otavalo y concluye que:

El término [de interculturalidad] no solo hay que verlo como concepto académico o como fenómeno antropológico. La interculturalidad hay que vivirla. A nivel general se notan cambios en Otavalo. Se han limado asperezas de parte de los mestizos e indígenas. Luego vino una etapa de etnocentrismo dirigido a valorar más lo indígena. Era una suerte de reconciliación (indigenismo). Yo creo que estamos entrando en un proceso de

caminar juntos y de respeto mutuo, valorando lo bueno de cada grupo.³⁷

Concordando con Jorge León, se puede constatar que las relaciones étnicas ecuatorianas se han transformado dramáticamente desde los años 80. Como en otros países latinoamericanos con población indígena significativa, los pueblos indígenas de Ecuador han vivido similares dinámicas sociales y culturales a través de una redefinición del criterio étnico, tanto a nivel individual como colectivo, a medida que se insertan en nuevos espacios de acción y de estilo de vida, tanto por su diferenciación social como por movilidad social, y a menudo este proceso está acompañado por migraciones internas e internacionales [en el caso otavaleño]. Estos procesos conllevan lógicamente una búsqueda y repensamiento de la propia identidad del indígena (tanto del individuo como del grupo), asimismo una renovación de las ideas de pertenencia y su posición en la sociedad y ante el mundo ("el *nosotros* ante los *demás*"). Este proceso de transformación y transición generalmente incluye reinventiones de la historia y del significado de la etnicidad, lo que en el contexto de cambios sociales se presenta como una recreación de la propia identidad (individual y colectiva).³⁸ Conejo

35 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

36 Como destaca Meisch, en 1970 habían cinco categorías étnicas en Otavalo; *blanco, mestizo, cholo, moreno, y runa/indígena*. En el 1990 solo se hablan de tres categorías; *blanco-mestizo, indígena y Afro-ecuatoriano(o negro)*. Meisch, 2002: 205.

37 <http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=79313> (24 de noviembre de 2003).

38 León, 2001: 1.

sigue relatando analíticamente el proceso de transformación:

En el pueblo, este proceso, lo cierto es que empuja en la sociedad. Es un problema de conflictos de poder. De hecho indígenas que tienen una visión, tal vez de que ahora corresponde a los indios gobernar. Es decir, si por 500 años nos dominaron, 500 años más pero para que nosotros gobernemos. Hay una tendencia extremista desde el punto de vista culturalista, muy fundamentalista [en América Latina].* Nosotros somos partidarios de una propuesta de interculturalidad, es decir un proceso de unidad de indios, blancos y mestizos. Pero unidos, respetando nuestras diferencias, respetando nuestras particularidades culturales, pero unidos en objetivos y metas comunes de nuestra ciudad. Entonces, esta es una gran diferencia al resto de los pueblos indígenas y de realidades de las ciudades de nuestro país. Hay esta particularidad, es decir justamente que, por ejemplo en Riobamba hay indios y son bastantes pero; el indio que está viviendo en la ciudad es el indio que está ocupando los espacios marginales. Es el trabajador, es el obrero, es el informal, el indio no está ocupando el espacio que le corresponde. En Otavalo el indio está en la ciudad y es el que controla, tiene su economía. No exagero si te digo que el 80 % de los edificios que son de cuatro pisos, cinco pisos, ¿no? un 80 % son de indígenas. Entonces, en una sociedad como la nuestra, el tener un carro de último modelo es un lujo. No

todos tenemos la posibilidad. A ustedes eso no es problema. Pero aquí un vehículo último modelo es un privilegio. Y tu puedes mirar en la esquina y vas a ver, de los diez carros que pasan, tal vez siete son de indígenas y carro último modelo. Eso es un hecho social que rompe con lo tradicional. Esto es la gran diferencia. Nosotros, como Alcalde indígena, hemos estado muy conscientes de esta realidad y hemos tratado de hacer consciencia de esta realidad. Y hemos tomado posiciones, por ejemplo, yo fui alcalde. Yo soy un indio y soy Alcalde de Otavalo. Pero, precisamente para avanzar en un proceso de unidad, respetándonos mutuamente, es necesario en una sociedad diversa como la nuestra, que la autoridad sea imparcial. Nosotros, los indios, vivimos 500 años de tener autoridades parcializadas con el sector que representaba. El indio nunca tuvo razón. El indio nunca tuvo razón hacia las autoridades. Y ahora no podemos hacer lo mismo. Ahora nosotros hemos querido una sociedad más justa. Y para que una sociedad sea más justa necesitamos autoridades que sean imparciales. Aplicar la ley a todos.³⁹

Movimiento indígena, conflictos y democracia en Otavalo

No obstante, si bien es cierto que son sumamente positivas mis impresiones generales acerca de la aprobación y reconocimiento del liderazgo político

* En la mente del autor, emerge una conversación con Felipe Quispe (el *Malkku*), y su movimiento indígena *Katarista* de Bolivia, con sentimientos de venganza en su discurso político. Véase: Altman & Lalander, 2003.

39 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

de Conejo por parte de los otavaleños,⁴⁰ igualmente pude percibir divisiones socio-políticas entre los pueblos indígena y mestizo de Otavalo. Como un ejemplo: la Iglesia Evangélica tiene muchos miembros entre ciudadanos indígenas (y mestizos) otavaleños, busca expresarse políticamente a través del Movimiento Amauta Jatari; uno de los rivales más fuertes de Mario Conejo en la elección para la Alcaldía en el 2000, de esta agrupación, que forma parte del movimiento indígena evangélico. No obstante, Amauta Jatari y Pachakutik se unieron en estas elecciones para primero seleccionar un candidato único, bajo la supervisión y autoridad tanto de sus propios partidos y además de una representación de CONAIE. La fortaleza de Pachakutik a nivel nacional (y en Imbabura también la de Auki Tituaña, quien ya era Alcalde de Cotacachi y muy respetado en el movimiento indígena ecuatoriano) y el apoyo de la CONAIE fueron aspectos muy relevantes en la selección final de Conejo, es decir que hasta cierto punto surfeaba en la onda de creciente popularidad y reconocimiento nacional del que gozaban Pachakutik y la CONAIE. La máquina electoral de Pachakutik sin duda facilitó el proceso. Conejo triunfó con un 46 % de los votos en 2000, en 2004 fue re-electo con casi el 55 % del total de los votos, lejos del candidato de Izquierda Democrática (Pedro Manuel Ayala, quién obtuvo un 18 %).

El crecimiento del apoyo popular hacia Conejo indican un creciente reconocimiento por parte de la ciudadanía, si bien es cierto que el resultado de un 55 % significa contar con la mayoría, ésto no implica que ésta absuelva las tensiones o aquellos cuestionamientos dentro de la democracia local. En el contexto de un tipo de "indigenismo nuevo" conviene relevar que para las elecciones municipales del 2000, Conejo también confrontó a rivales dentro del mismo movimiento indígena; la candidatura de Carmen Yamberla, quien representaba una fracción más dura dentro de la CONAIE y había participado como líder en recientes levantamientos indígenas, presentándose con un discurso más confrontativo de "nosotros-contra-ellos". Como concluye Edison Hurtado, los ciudadanos consideraban a Yamberla como "demasiado indígena" mientras que veían a Conejo como "un indio urbano y "más civilizado."⁴¹

Ya en 1959 Seymour Lipset concluyó que en todos los sistemas democráticos existen conflictos incorporados entre grupos. De hecho, según él, estos conflictos funcionan como el propio pulso de la democracia. Una situación con conflictos razonables puede constituir una definición nuclear de democracia. La legitimidad y estabilidad política, en países particulares, dependen de factores culturales e históricos, los cuáles han decidido el orden de importancia de los

40 De hecho, ninguno de los tantos otavaleños que llegué a conocer y/o conversar tenía una crítica negativa, dura, hacia el gobierno municipal de Conejo.

41 Hurtado, 2002: 8-9. Para un estudio sobre la cultura Quichua (*Kichwa*) en el contexto actual otavaleño de interculturalidad y gobernabilidad, véase; Kowii Maldonado, 2005.

asuntos y problemas de la sociedad.⁴² Sin duda, la descentralización puede cambiar las perspectivas y posibilidades para movimientos y actores alternativos de participar y competir por el poder político. En este contexto de nuevas oportunidades para los (anteriormente excluidos) actores políticos, emergen nuevos espacios de conflicto (a veces como consecuencia de diferencias en prioridades y agendas entre los nuevos actores vis-à-vis los tradicionales). La descentralización está íntimamente conectada a los procesos de democratización y en muchos casos se puede considerarla como un tipo de democratización (en el caso de la definición de democratización como un incremento en la igualdad política). La legitimidad de una sociedad democrática depende de los eslabones entre grupos de la sociedad civil y el Estado. En nuestro caso, Mario Conejo y su gobierno municipal juegan el papel de interlocutores entre el Estado y los ciudadanos, pero al mismo tiempo considerando la receta de la participación ciudadana en el gobierno municipal, no hay frontera exacta entre los grupos civiles y el gobierno.

Ahora bien, en Ecuador, los municipios más prominentes, en cuanto a la cantidad de estudios realizados sobre sus procesos de participación política, movimiento indígena y descentralización, desde los años 90 del siglo XX, son de Cotacachi (cantón vecino de Otavalo) y Guamote de la provincia de

Chimborazo. En ambos municipios se eligió un alcalde indígena antes de las Reformas y la Nueva Constitución de 1998. Analistas como John Camerón, destacan la importancia de fuertes organizaciones (indígenas y campesinas) locales para los exitosos desarrollos de participación popular. Anteriormente a la elección del primer alcalde indígena en cada uno de los municipios mencionados, consejales municipales indígenas habían luchado por los intereses del pueblo indígena, apoyados por organizaciones indígenas y campesinas lo que contribuyó al proceso de legitimación de la presencia de candidatos indígenas a la alcaldía y la conscientización por parte del electorado.⁴³ En Otavalo se presenta una historia parecida, pero el surgimiento político y la popularidad del mismo movimiento indígena llegó mucho más tarde. Puede considerarse como atípico el que procesos tan cercanos como el de Cotacachi (la distancia entre los dos municipios en carro es de menos de diez minutos) no se transmitiera a Otavalo.⁴⁴ Mario Conejo reflexiona sobre las diferencias fundamentales entre Otavalo y Cotacachi:

Sin embargo, Cotacachi es una ciudad donde no hay lo mismo como acá. El indígena allí básicamente está en el sector rural, de la ciudad talvez están participando (viven) unas 20 familias. Pero, allí en cambio el sector indígena está muy bien organizado. Hay una organización indígena que tiene unos 30 años

42 Lipset, 1969: 64.

43 Camerón, 2003.

44 Además, el alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, es de origen otavaleño.

de existencia y que siempre ha participado en la política electoral.⁴⁵

No obstante, en este contexto debe enfatizarse el hecho de que el alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña (también representante de Pachakutik) y Mario Conejo comparten experiencias históricas y que las familias Tituaña y Conejo Maldonado tienen lazos de amistad desde generaciones, incluso fortalecidos durante permanencias en el extranjero desde los años 40. Las dos familias vienen de la comunidad otavaleña de Quinchuquí. Conejo relata que cuando su padre murió (hace 30 años) decidieron regresar para vivir en Otavalo, y así dejaron su casa en Mérida, Venezuela (en la cuál el padre de Auki Tituaña a veces había sido huésped durante sus visitas comerciales). De hecho Quinchuquí y el pueblo turístico otavaleño de Peguche, son centros importantes en el proceso de la comercialización de la artesanía indígena local, y asimismo se pueden identificar como el centro de formación del liderazgo del movimiento indígena ecuatoriano.⁴⁶ Regresando a la actualidad y al nivel municipal de Otavalo, pregunto a Conejo sobre el cami-

no hacia la alcaldía frente al movimiento indígena local.

Bueno claro, esto es un proceso, la única manera que los indios, en una sociedad colonizada como las nuestras, pueden empezar a disputar los espacios, es el entender que una alternativa es mejor que las otras. Ahora puede ser que por más buenas alternativas que se presenten, por los complejos y los prejuicios que se tiene, ésto sea un obstáculo para lograr la simpatía y el apoyo popular. Pero eso es lo que poco a poco se ha ido logrando por la vía de participación política, se ha ido superando poco a poco.⁴⁷

El contexto institucional y la descentralización

Al contexto presentado es importante puntualizar el proceso de deterioro institucional del Estado, cuyo momento más preponderante se refleja en las crisis entre 1999 y 2000, que se manifestó en la incapacidad de generar autoridad estatal, ineficiencia y escasez en las instituciones públicas, responsables del funcionamiento de los servicios de salud, bienestar y educación.⁴⁸ En cuanto al aspecto institucional, el premio Nobel, economista Douglass

45 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

46 Hoy Online, 2001. <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan123/byn.htm> El liderazgo indígena actual surgió de dos polos ecuatorianos, en la Amazonía, y en la Sierra del Norte del país. En CONAIE y en Pachakutik los pioneros de los líderes emergieron de estas dos regiones geográficas y se mantienen allí. Un grupo considerable de futuros líderes indígenas participaron en un programa de formación y capacitación para ciudadanos de comunidades indígenas durante el gobierno de Jaime Roldós (1979-1981), como por ejemplo el ex-presidente de CONAIE, Antonio Vargas.

47 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

48 Ibarra, 2002.

North, argumenta que la dirección del cambio institucional está formado por la interacción entre instituciones y organizaciones. Las instituciones estipulan las "reglas del juego" en el cual las organizaciones actúan y compiten como jugadores. Las organizaciones aspiran a aprovechar las ventajas (y son creadas para eso), de las oportunidades dentro del esqueleto institucional existente. A través de este proceso, las organizaciones contribuyen al cambio gradual de las instituciones. "El cambio institucional forma el camino por el cual la sociedad se desarrolla con el tiempo y por tanto es la llave para comprender los cambios históricos."⁴⁹ No obstante, los cambios en las relaciones Estado-Sociedad no son necesariamente tan claros para ser distinguibles. Estos procesos incluyen adopción, conflictos entre grupos de interés, p.ej. entre las elites y las bases, y procesos de aprendizaje, lo que con todo se realiza bajo condiciones estructurales forzadas (aspectos muy relevantes para reconsiderar en el presente estudio). En el entorno de esta profunda y prolongada crisis, el Alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, reflexiona sobre la participación del movimiento indígena en la turbulencia política y transiciones prematuras del poder ejecutivo de la época:

Bueno, nosotros participamos en las movilizaciones conjuntamente con las comunidades, con los líderes, con los empleados municipales, porque era una propuesta contra un Gobierno inepto, corrupto. La propuesta de los indígenas

de la CONAIE, específicamente, de la eliminación de los tres poderes, hasta cierto punto era positiva, pero lógicamente tenía sus vacíos, en cuanto al no presentar las alternativas, al desaparecer el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, pero ¿qué proponíamos como alternativa?. Ahí nos perdimos de vista y, creo que ese fue el error para que no se consolide un gobierno de transición, una reacción con los militares, de tal manera muy coyuntural, muy puntual, si no hay fondo nacional. Yo creo que cualquier intento de participación política, puede ser negativa o puede ser débil y limitado. El 21 de enero, nosotros le apostamos al cambio de gobierno, eso sí, por corrupto e inepto, y creo que se logró, al menos, ese fue mi gran aspiración. Para lograr este otro objetivo de construir un gobierno popular, un gobierno con los indígenas, desde los trabajadores, tenemos que prepararnos, ceder posiciones; renunciar a las aspiraciones de cargos, en fin, creo que la crisis nos va a enseñar a unirnos, la crisis nos va a dar mejores luces y creo que debemos hacer un esfuerzo muy grande, por revertir que la crisis no nos desanime, ni a la desesperación, sino sobre todo nos conduzca hacia la organización y hacia buscar las mejores ideas para el desarrollo del Ecuador.⁵⁰

Es en esta crisis institucional y de credibilidad (incluso de legitimidad) que caracterizaba al sistema político ecuatoriano, en el año 2000, cuando Mario Conejo triunfó en Otavalo. Por ende, partiendo de las crisis del período, Conejo percibe una solución para

49 North, 1990: 3-16.

50 Tituaña entrevistado en: Palacios, 2000.

continuar con el proceso de descentralización.

Ahora desde el punto de vista de la descentralización, yo creo en la descentralización, pero creo que es necesario un cambio de actitud, un cambio en la cultura local para que la sociedad tenga la certeza de que la educación, salud, seguridad debería ser -estar digamos- bajo la administración municipal, porque eso nos conviene a todos. Porque eso nos permite diseñar el proceso del desarrollo. Si nosotros tuviéramos la autoridad sobre educación, nosotros vamos a trabajar en un sistema educativo acorde a las necesidades del desarrollo local. Estamos ya en este proceso. Pero yo puedo estar convencido de que es necesaria la descentralización, pero la sociedad todavía no logra interiorizar la importancia de la descentralización, y más bien estamos en un momento en el cual los que están en contra de la descentralización, por ejemplo los empleados públicos, generan más temores. Es decir, un problema de falta de información, de consciencia, de realmente la importancia del proceso de la descentralización.⁵¹

Tanto la descentralización como reformas educativas son relacionadas con estrategias para reducir la pobreza, y lo que sugiere Conejo, significaría una mayor responsabilidad municipal por problemas asociados a pobreza y educación. Generalmente, la descentralización es un proceso que supuestamente creará mejores condiciones para combatir la pobreza a nivel local, entre otros

a través de una administración municipal más eficiente y con una mayor y menos dependiente situación financiera. Dentro de estas ambiciones, la lucha contra la corrupción es una condición fundamental, para las perspectivas de avanzar con éxito en su consecución.

Hay varios aspectos de la descentralización que suponen algunos riesgos con el traspaso del poder desde el control central estatal, a los niveles territoriales más bajos. Por ejemplo, existen posibilidades que el prefecto y/o los alcaldes caigan, por la comodidad de crearse apoyo popular, en sistemas clientelistas, en los cuales se intercambian beneficios sociales y económicos por apoyo político en las elecciones locales y regionales. Un sistema político-institucional basado en los flagelos de corrupción y clientelismo, resulta en problemas y obstáculos fundamentales para cualquier mejora en la eficiencia institucional. Con respecto a la corrupción y posible malversación de fondos, la descentralización y el gobierno municipal requieren la creación de un aparato eficiente de control, ya que un sistema fundamentado en corrupción constituye un inmenso obstáculo en las ambiciones de aliviar la pobreza, en tanto los ciudadanos con recursos económicos son favorecidos por un sistema corrupto, y los sectores marginalizados son privados de las posibilidades de lograr mejoras en sus condiciones socio-económicas.

En el caso ecuatoriano, sin embargo, parece observable que las actuaciones

51 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

nes de los gobiernos municipales son relativamente más transparentes y controlables (particularmente en casos como Otavalo⁵² y Cotacachi) que en los gobiernos provinciales. La situación actual crea nuevas perspectivas sobre la importancia del rol y de la eficiencia de prefectos y de los alcaldes, ya que, a través de las elecciones, la opinión pública determina directamente, una posible continuación de los mismos. Por tanto, se puede percibir una doble responsabilidad: hacia el electorado y hacia el partido y su ejecutivo nacional desde las autoridades electas provinciales y locales. El hecho de que puedan ser re-elegidos constituye en sí un aspecto democratizador si consideramos la posibilidad del pueblo de aprobar o rechazar la gestión del prefecto o el alcalde (especialmente considerando las garantías económicas a los municipios desde 1998, con la asignación del 15 % del presupuesto nacional). Desde Otavalo, Mario Conejo sugiere la abolición de los gobiernos provinciales para lograr eficiencia en los procesos de gobierno, inversiones y prioridades del presupuesto e instituciones eficientes.

Yo creo que los consejos provinciales no deberían existir, que se malgastan muchos recursos. Aquí en la provincia por ejemplo tenemos un Consejo Pro-

vincial que tiene más de un 50 % de gastos corrientes. Es decir, es una institución ineficiente, y que se dedica a construir estadios, a construir cosas, pero no hay agua, no hay alcantarillado, no hay caminos, no hay escuelas, entonces ese es el problema. Y entonces el gobierno, el Ministerio de Finanzas, entregan fondos al Consejo Provincial, se gasta el 60 % en gastos corrientes y el 40 % en cosas secundarias. Si este dinero llegara más bien al Municipio, y el Municipio administra su territorio. Y si queremos impulsar políticas comunes de una provincia, los alcaldes y los consejos de los cantones podríamos trabajar conjuntamente para diseñar políticas provinciales. Entonces, yo no lo veo necesario a un Consejo Provincial. Ahora, los gobiernos centrales también tienen este problema, hay mucha politización y eso no permite un nivel de coordinación de los actores... Creo que en nuestro medio hay muchas situaciones. Ahora el tema es que hay una super-posición del Consejo Provincial que hace lo mismo como el consejo municipal. El municipio hace lo mismo. Hay otro problema en el sentido de estilo político de las autoridades. Posiblemente hay municipios que estamos trabajando con un plan de desarrollo, tratando de avanzar en un proceso de solución a los problemas. Pero el prefecto que tiene una práctica clientelar, no hay posibilidad de coordinación. El político clientelar trata de aprovechar las situaciones para sacar

52 Otro proyecto innovador de Mario Conejo es la página de su gobierno en Internet, con información sobre actividades, servicios y proyectos en marcha en Otavalo, así como instrucciones de cómo los ciudadanos pueden ponerse en contacto con las autoridades municipales. Durante mi visita pude constatar que las comunicaciones telefónicas y el acceso al Internet funcionan muy bien en Otavalo. En los ciber-café observé como los jóvenes indígenas (e incluso varios ancianos, profesionales, artesanos, profesoras de escuelas y guarderías se conectaban al Internet con su cuenta de hot-mail o ya-hoo).

ventajas. ¿No? No hay como coordinar porque si el consejo provincial tiene el costo para ésto es un dólar y el municipio tiene de 50 centavos, no hay como coordinar. Hay muchos factores en ese sentido.⁵³

Así que Conejo sugiere directamente una solución al problema de instituciones ineficientes, burocráticas susceptibles de corrupción. Ahora bien, retomando lo dispuesto en la Constitución Política de 1998, en lo que se refiere a la descentralización se constata que:

"El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente."⁵⁴

Sobre esta base, en mi conversación con Conejo, tocamos los aspectos de las reformas políticas de 1997-98 relacionados con la descentralización, el liderazgo político municipal, la participación política y los posibles cambios prácticos para un movimiento y un liderazgo político como el de Conejo, incluso en términos de oportunidades po-

líticas prácticas, p.ej. el establecimiento del 15 % del presupuesto nacional garantizado para los municipios. A pesar de los evidentemente favorables resultados en Otavalo en este contexto, Conejo se muestra escéptico:

¿En la constitución dices? Bueno yo creo que en nuestro país por leyes ya estarían resueltos todos los problemas. Lo malo es que no se respeta la ley. Siento que hay un problema muy complejo. Ahora mismo en este país estamos viviendo una situación que claramente pone en evidencia la clara falta de respeto a la ley. Por ejemplo la ley del 15 % es muy buena, pero no se cumple. La Constitución establece que el 30 % del presupuesto se dedique a la educación, pero no se cumple. La ley establece que si un municipio solicita la transferencia de competencias por ley, el ministerio o la institución X está obligada a transferir las competencias; pero no se cumple. Por ejemplo, acá tenemos casi tres años exigiendo las transferencias del tránsito a vehículos, y no se cumple. Ya hay una decisión del Consejo, pero hay algún obstáculo práctico que no lo permite.⁵⁵

En anteriores proyectos de investigación sobre Venezuela y Bolivia he constatado percepciones parecidas por parte de los líderes políticos municipales y regionales/provinciales. Es decir que el problema fundamental no es la ley (que puede ser, y a menudo es muy buena), sino la cultura, y cuando se habla de cultura aquí se refiere a la cultu-

53 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

54 Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 225.

55 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

ra de comportamiento en las instituciones del Estado, e incluso la cultura socio-política de los ciudadanos y los empleados públicos, por ejemplo el comportamiento relacionado a actuaciones de corrupción y clientelismo, lo que por su parte en este círculo vicioso contribuye a la ineficiencia institucional. Mario Conejo añade:

Ahora, en nuestro país, hasta los años 70, los municipios eran mucho más autónomos, y con mayores competencias. Sin embargo, con el desarrollo y la modernización del Estado ecuatoriano, con el petróleo y todo eso, se fortalece el Estado central y absorbe muchas de las competencias que hasta los años 70 estaban en las municipalidades. Y la sociedad es una sociedad que ha caído en una cultura paternalista clientelar. Entonces esto es un obstáculo para asumir la responsabilidad de que la educación es una responsabilidad de nosotros, que la salud es una responsabilidad de nosotros. Y que entonces si nosotros administramos estos servicios, vamos seguramente a lograr mejores servicios. Estamos en una circunstancia en la que los municipios a su vez que se fortalece el gobierno central, se ha debilitado, tanto desde el punto de vista de la capacidad de gestión, desde el punto de vista económico. Nosotros hemos estado trabajando para fortalecer primero la institución municipal, también desde un punto de vista financiero. ¿Por qué? Porque tenemos muchos temores. Es decir, supongamos que como Municipio de Otavalo solicitamos las competencias en educación. Se supone que mensualmente el gobierno transfiere los recursos

para cubrir los gastos del sistema educativo de nuestro cantón. Pero como no se cumple con la ley, porque hubo una baja en el costo, en el precio del petróleo, el gobierno no hace la transferencia. Nuestro municipio tiene 127 escuelas, tiene 37 colegios y algo así como 35 jardines de infantes. Mensualmente necesitamos dos millones y medio de dólares para pagar a los maestros. Si un mes, o dos meses, tres meses, el gobierno no nos transfiere los recursos; ¿cómo va a responder la municipalidad? Entonces yo creo que si somos responsables, deberíamos fortalecer también la parte financiera...Entonces, es necesario que nuestros municipios también se fortalezcan económicamente. Esto no se ha avanzado en este sentido. Nosotros hemos casi quintuplicado el presupuesto municipal [en tres años], pero hace falta más todavía. Tenemos que avanzar también en la parte institucional, la parte técnica, tenemos que ir especializándonos. Paralelamente creemos en la necesidad de ir debatiendo con la comunidad, con todos los actores, sobre la importancia, lo conveniente o no de la descentralización. En el año 2000, el municipio de Otavalo tenía un presupuesto de 1.800.000 dólares. Este año, el año 2004, estamos ejecutando un presupuesto de 8.700.000 dólares. Uno porque las transferencias del Estado y las otras porque hemos elevado el costo de los predios, los impuestos prediales. Porque se ha actualizado el costo de los servicios, porque se ha establecido un valor a todo tipo de trámites al interior de la municipalidad etc. Es decir, a todos los servicios estamos estableciendo un valor, entonces vamos generando los recursos.⁵⁶

56 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

Podría considerarse como poco común que el electorado reconozca y apoye a un candidato político y alcalde que tan directa y abiertamente sube los costos para vivir y los impuestos para los ciudadanos. Conejo me aclara la situación en términos de credibilidad, transparencia y confianza. El equipo del gobierno municipal se encuentra con los ciudadanos del barrio, acude para que conozcan los estudios y los proyectos municipales que se van a ejecutar. Allí se ponen de acuerdo sobre los costos para solucionar los problemas. Se involucran los miembros de las familias de cada barrio, asimismo para poder garantizar la calidad de la obra en proceso. Esta colaboración activa directa entre vecinos y gobierno incluye, según Conejo, mecanismos propios desarrollados durante sesiones de planificación transparente. Conejo reconoce y enfatiza que ciertos impuestos han subido en 300 o hasta 700 % durante su primer mandato, aún así fue re-electo en el 2004.

Nosotros mismos estamos desarrollando nuestros propios mecanismos y nos ha ido bastante bien... En el último proceso electoral yo estuve de candidato. Y los otros candidatos ofrecieron al pueblo bajar el costo del agua, bajar los impuestos. Yo, en cambio, en mi campaña decía que los recursos que pagamos en impuestos se transformarán en soluciones para los problemas de la sociedad otavaleña. Para mí es muy importante que hemos logrado una votación histórica. Los otavaleños no se dejaron con-

vencer por los discursos demagógicos. Les ofrecieron bajar el costo del agua, les ofrecieron bajar los impuestos. Pero, no les dieron el voto, lo dieron a nosotros. Para mí, es importante desde punto de vista de avanzar esta sociedad, y en este sentido su madurez. Bueno, aquí yo creo que hay credibilidad, hay confianza.⁵⁷

Para redondear, a nivel nacional la actualidad política ecuatoriana en el año 2005 todavía se caracteriza por inseguridad y descontento popular. El movimiento indígena, y particularmente Pachakutik se encuentran en posiciones protagónicas ante las elecciones presidenciales de 2006. En el momento de completar este artículo (agosto 2005) Pachakutik lanzó al alcalde de Cotacachi Auki Tituaña como candidato presidencial en las elecciones de 2006, un hecho que por sí ilustra el valor del liderazgo político descentralizado. No obstante, la cuestión de las perspectivas de un posible triunfo indígena a nivel presidencial dejaré aquí sin responder. Lo que sí es cierto es que un tal avance, en caso de ser victorioso (y sin o con aliados políticos electorales) conllevaría repercusiones directas para Mario Conejo y la situación política de Otavalo.

Reflexiones finales

En este artículo se ha presentado y analizado el movimiento político y el gobierno de Mario Conejo, incluso las percepciones, impresiones y experien-

57 Conejo, entrevista, Otavalo, 9 de diciembre de 2004.

cias del mismo alcalde, así como algunos factores relevantes en su alrededor más cercano, para tener una idea más clara de como se ha logrado una mejor forma de democracia municipal representativa e intercultural. De esta manera el fundamento empírico del estudio (la entrevista con Mario Conejo) se ha colocado en el contexto de procesos de democratización y particularmente la descentralización y su ingrediente de participación política. Para el análisis, me fueron muy útiles ciertas ideas teóricas y empíricas relacionadas a estudios anteriores sobre descentralización, participación y buen gobierno municipal. Corresponde a los actores políticos hacer de la descentralización y la participación política, procesos valiosos, es decir aprovechar de ellos para reconstruir su sociedad.

Sin duda el gobierno otavaleño de Mario Conejo debe clasificarse como reformista e innovativo. En pocos años ha logrado cambiar tradiciones económicas, políticas, institucionales e incluso culturales. Una vez establecido el nuevo orden económico y social de Otavalo en los años 90, Conejo y su movimiento político local aprovechó del clima político de descontento y protestas populares, y la onda de popularidad e influencia política que la CONAIE y el recién-fundado Pachakutik gozaban, pero al mismo tiempo ofreciendo a los ciudadanos un proyecto político más inclusivo, con indígenas, mestizos y blancos juntos. Sin duda los éxitos y avances obtenidos por Pachakutik a nivel nacional, y probablemente aún más en el gobierno municipal del cantón vecino de Cotacachi, habrían inspirado el movimiento otavaleño de Pachakutik y

Conejo en sus luchas y estrategias, incrementando las perspectivas de posibles éxitos en la contienda electoral.

No obstante, el aspecto de una interculturalidad (que funciona) es la particularidad del movimiento político y del gobierno de Conejo en Otavalo, especialmente si comparamos con otros movimientos indígenas p.ej. en Bolivia, los cuales se caracterizan más por su ingrediente de "nosotros-contra-ellos", incluso en otras partes de Ecuador. Una receta tan fácil basada en la unidad y la comunicación directa y la inclusión ciudadana para desarrollar la política municipal y resolver los problemas parece haber fortalecido el gobierno de Conejo, y ha funcionado para involucrar a cada vez más ciudadanos en la participación en proyectos del desarrollo y la construcción de una nueva sociedad en Otavalo. Puede ser que las explicaciones del relativo éxito del movimiento político en esta localidad se fundamenten (o por lo menos han facilitado el proceso), en las ventajas obtenidas por la reestructuración económica y el creciente poder económico por parte de los ciudadanos indígenas. Con respecto a las ideas de Verba, Lehman Schlozman y Brady, sobre las perspectivas de que el éxito, en forma de participación política, dependería de factores de *tiempo*, *dinero* y *talento* (formación/capacitación), disponible en el contexto de un movimiento en tanto colectivo, parece discernible que las transformaciones recientes en Otavalo indican un cumplimiento de estos tres factores circunstanciales.

Reconsiderando la argumentación de Tendler sobre los factores decisivos para conseguir un "buen gobierno" efi-

ciente, transparente y confiable, y sin corrupción, percibí que en Otavalo había confianza en el gobierno municipal, tanto entre los empleados (que se sienten útiles y responsables), como por parte de los ciudadanos. El mencionado proceso dinámico entre el gobierno y los ciudadanos sin duda ha comenzado a desarrollar un intercambio mutuo que se manifiesta en el modelo de participación política popular. Para utilizar las palabras de Mario Conejo; no basta con decir que uno es honrado, porque la gente sencillamente no lo va a creer. La credibilidad y la confianza se profundizan en la sociedad por dedicación concreta y transparente.

Bibliografía

- ALTMAN, David & LALANDER, Rickard
2003 "Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratization Process?", en: HADENIUS, Axel (ed.), *Decentralisation and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Expert Group on Development Issues -EGDI-, Swedish Foreign Ministry, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- CAMERON, John D.
2003 "Municipal Democratization and Rural development in Highland Ecuador", en: NORTH, Liisa L. & CAMERÓN, John D. (eds.), *Rural progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, USA.
- ECUADOR DEBATE
2004 *Zonas grises de la descentralización* (revista/ dossier # 61), CAAP, Quito. EL COMERCIO (2002-2005), <http://www.elcomercio.com>
- ESCOBAR, Arturo & ALVAREZ, Sonia E.
1992 *The Making of Social Movements in Latin America Identity, Strategy and the Market*, Westview Press, Oxford.
- GEDDES, Barbara
1994 *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press.
- GOBIERNO MUNICIPAL de OTAVALO (n.d.a.), <http://www.otavalo.gov.ec>
- HOY ONLINE
2001 <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan123/byn.htm>
- HURTADO, Edison
2002 *Una participación en busca de actores: Otavalo 2000-2002*, en: www.ecuatorianistas.org/encuentro/2002/ponencias/hurtado.pdf
- IBARRA, Hernán
2002 "El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar", en: *Ecuador Debate # 57*, CAAP, Quito.
- KOROVKIN, Tanya
2002 (with SANCHEZ, Vidal & ISAMA, José), *Comunidades indígenas. Economía de mercado y democracia en los Andes Ecuatorianos*, CEDIME, IFEA, Abya-Yala, Quito.
- KOROVKIN, Tanya
1999 *Weak Weapons, Strong Weapons? Hidden Resistance and Political Protest in Highland Ecuador*, CERLAC Working Paper, York University.
- KOWII MALDONADO, Ariruma
2005 "Cultura Kichwa, interculturalidad y gobernabilidad", en: *Aportes Andinos No 13*, Universidad Andina Simón Bolívar, <http://www.uasb.edu.ec/padh>
- LALANDER, Rickard
2004 *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*, Renvall Institute, University of Helsinki & Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Hakapaino Oy, Helsinki.
- LEÓN, Jorge
2001 *El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano*, CEDIME, Quito, accesible en: <http://www.nativeweb.org/indicof2001/leon.html>
- LIPSET, Seymour M.
1969 *Den politiska människan*, Aldus, Bonniers, Stockholm.
- MACHIAVELLI, Niccolò [1516]
1960 *Il Principe e discorsi*, Feltrinelli Editore, Milano.

- MEISCH, Lynn A.
2002 *Andean Entrepreneurs. Otavalo Merchants & Musicians in the Global Arena*, Texas University Press.
- NORTH, Douglass
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NORTH, Liisa L. & CAMERÓN, John D. (eds.)
2003 *Rural progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, USA.
- OJEDA SEGOVIA, Lautaro
2000 *La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*, CEPLAES, Abya-Yala, Quito.
- PACHAKUTIK (n.d.a.)
<http://www.lacta.org/organiz/pachakutik>
- PALACIOS, Manolo
2000 *Cotacachi: El ensueño para compartir*. En: <http://vulcanusweb.de/dialogando/cotacachi.htm>
- REPÚBLICA de ECUADOR
1998 *Constitución Política de la República de Ecuador*, Quito.
- SANCHEZ-PARGA, José & RHON DAVILA, Francisco
2002 "Ecuador: perspectivas andinas y escenarios de futuro", Separata de Nueva Sociedad, Caracas, <http://www.nuevasoc.org.ve>
- TENDLER, Judith
1997 *Good Government in the Tropics*, John Hopkins University Press, Baltimore & London.
- TOCQUEVILLE, Alexis de [1835]
1998 *Democracy in America*, Wordsworth Editions Ltd., Ware.
- VERBA, Sidney, LEHMAN SHLOZMAN, Kay & BRADY, Henry E.
1995 *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge & London

Entrevistas (selección)

- CONEJO MALDONADO, Mario, Alcalde de Otavalo, Otavalo, 9 de Diciembre, 2004
- LEÓN, Jorge, investigador/ co-director del Centro de Investigación de Movimientos Sociales/CEDIME, Quito, 5 de Diciembre, 2004.
- SANTILLÁN PAREDES, Galo, Coordinador de participación de la Alcaldía de Otavalo, 9 de Diciembre, 2004.
- UBIDIA, Peter, Encargado de participación ciudadana y diálogo intercultural, Alcaldía de Otavalo, 9 de Diciembre, 2004.

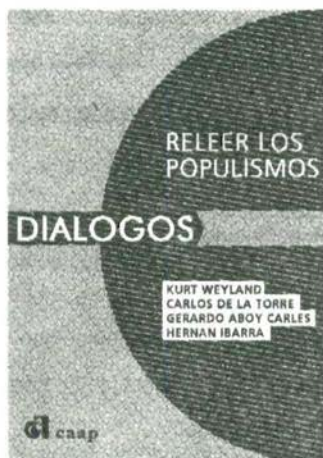
RELEER LOS POPULISMOS

Kurt Weyland

Carlos de la Torre

Gerardo Aboy Carles

Hernan Ibarra



Esta edición de la serie Diálogos intenta desentrañar esos "Vacíos Políticos", en los que emergen los populismos y la apropiación que el líder populista hace de estos escenarios, así como contribuir al esclarecimiento de un concepto que según A. Moreano, "A transitado con éxito desde las ciencias sociales hacia el sentido común".

A decir de muchos, el populismo es un fantasma que recorre América Latina, con nuevas formas y en otros contextos a los estudios clásicos sobre este fenómeno, lo que permitiría distinguir a un viejo populismo de un actual Neo-Populismo. En todo caso estamos frente a un concepto ambiguo que parece haber conspirado para podernos explicar mejor momentos cruciales de la historia política.

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

Nelly Arenas*

En atención a los rasgos que teóricamente identifican tanto a los populismos históricos como a los de última generación, conocidos como neo-populismos, el artículo examina el gobierno de Hugo Chávez intentando ubicarlo tanto en una como en otra modalidad. La conclusión es que, a pesar de su signo militarista por el que no se distinguieron precisamente los viejos populismos, el proyecto chavista replica en gran medida las características de aquellos, sin dejar de reproducir parte de la fisonomía que distingue a las expresiones más recientes de gobiernos y movimientos de este corte en América Latina.

Introducción

Desde que Alberto Fujimori accedió al poder en el Perú de 1990, se produjo un renovado interés por el tema del populismo. La década que precedió y la que está en curso han visto el despliegue de un gran número de análisis que centran su atención en la emergencia y desarrollo de gobiernos y movimientos afincados en la figura de líderes mesiánicos. Estos líderes, casi siempre provenientes de los márgenes de sus respectivos sistemas políticos, con un discurso que surge contra éstos —de allí su carácter antipolítico— logran una gran sintonía emocional con el pueblo al que interpelan con la oferta de su redención.

Pero no sólo el populismo de última generación ha despertado la aten-

ción de la academia. La mirada también se ha vuelto sobre los populismos históricos, aquellos que como los de Vargas y Perón coparon la escena latinoamericana entre los años 40 y los 50. De allí que un trabajo axial como el de MacKinnon y Petrone (1998) no sólo de cuenta de lo que en muchos de esos análisis se ha denominado neopopulismos, sino que recoja algunas de las más importantes elaboraciones que en el pasado se realizaron sobre aquellos populismos. Esa literatura ha permitido no sólo refrescar el interés por el tema, sino apreciar los rasgos que diferencian a uno de otro populismo, como también los que los acercan.

El fenómeno de Hugo Chávez tiene mucho, tanto de los viejos como de los nuevos populismos. Puede retratar al coronel Perón como también al Fujimo-

* CENDES-UCV. narenas@cantv.net

ri *outsider*. Chávez es un fenómeno neopopulista en primer lugar porque pertenece a este tiempo; pero también es dueño de una forma de interpelación a los pobres que tiene mucho de Juan Domingo y Evita Perón. Su gobierno de estirpe militarista se mueve en el filo de la democracia, replicando en gran medida al peronismo que colonizó a la sociedad Argentina e intentó constituirla en un cuerpo cerrado bajo su sola y única voz y razón. Atendiendo a éstas y otras similitudes el artículo intenta ubicar a Chávez, no sólo como expresión de las nuevas formas en las que se nos presenta el populismo, sino también como réplica de las viejas. Con este propósito el trabajo desarrolla cinco partes. Una primera en la que se sitúan histórica y teóricamente, los viejos y los nuevos populismos; una segunda, en la que a partir de un conjunto de atributos comunes a los populismos clásicos, nos aproximamos a los contenidos del gobierno chavista. La tercera parte se propone identificar algunos rasgos del fenómeno Chávez con las formas neopopulistas de gobierno, destacando especialmente su dimensión militar. Una cuarta vincula populismo y democracia bajo el signo de la ambigüedad que los gobiernos y movimientos de este corte han mantenido siempre con las formas

democráticas, detectando sus expresiones en el caso que nos ocupa. Por último, se aborda el problema de la temporalidad presente en los populismos de ayer y de hoy, el cual se manifiesta en el inmediatismo con el que éstos pretenden satisfacer las demandas populares, lo que justificaría el vínculo directo entre el líder y la sociedad, obviando las mediaciones institucionales. El gobierno de Hugo Chávez encarna también este rasgo.

El populismo en América Latina: los de otrora y los de ahora

Los gobiernos de Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil, han sido percibidos como los dos modelos típicos de populismo clásico que hicieron vida en la América Latina de los años cuarenta y cincuenta. Ambos surgen en momentos en los que ya no es posible que el antiguo orden liberal y su principal fundamento, el dominio de las oligarquías decimonónicas, se sostenga. La incipiencia de una clase industrial; así como la emergencia de sectores medios y obreros, en un contexto en el que ninguno de estos grupos pudiera ejercer la dirección de la sociedad, hicieron necesario el establecimiento de Estados fuertes, que asumie-

1 Estados fuertes que sintonizaban con las transformaciones que se operaban en el mundo: llegaba a su fin el sistema liberal de Estado el cual, bajo el principio del *laissez faire*, dejaba actuar al mercado al arbitrio de sus leyes. Los graves problemas sociales que trajo consigo el desarrollo del capitalismo industrial, forzó al diseño de un conjunto de políticas desde fines del siglo XIX en Europa a los fines de paliar los desajustes sociales que el mismo traía implícito. Las dos guerras mundiales y sus terribles secuelas, tanto económicas como sociales; así como la revolución rusa, dieron paso al diseño de un nuevo tipo de estado, el Estado social, más adaptado a las condiciones sociales de la civilización industrial con sus nuevos y complejos problemas. Ver García Pelayo (1980)

ran tal dirección.¹ Figuras como las mencionadas, se convirtieron entonces en conductores históricos del nuevo estado de cosas basados, como en el caso de Perón, en una gran fortaleza carismática de su personalidad y en un discurso de redención social hasta entonces inédito en la región. Líder y pueblo pasaron a constituir una unidad, en la que el primero se convirtió en la encarnación incontrovertible del segundo.

Estas experiencias produjeron un imaginario de inclusión que marcó frontera con respecto a una exterioridad que fue ocupada en el discurso por el "campo enemigo" y que sirvió para legitimar prácticas políticas excluyentes.² Ambos gobiernos, sobre todo el de Perón, desplegaron una retórica fuertemente anti-liberal y anti-imperialista, que colocó en la oligarquía y en el "imperialismo" las responsabilidades de las respectivas situaciones de precariedad nacional, particularmente de sus franjas sociales más decaídas. Sus gobiernos tam-

bién, desplegaron políticas sociales con sentido universalista (salario mínimo, seguro social, jubilaciones) e incorporaron a los sectores trabajadores organizados, así como al empresariado, en la toma de decisiones de carácter público mediante mecanismos corporativos de representación de intereses. Pero el carácter protagónico del Estado, que se expresó en su capacidad redistribuidora e interventora, se infarta con la incapacidad que éste mostró para sostener el modelo debido al colapso del proceso sustitutivo de importaciones y el déficit fiscal que comenzó a exhibir desde mediados de los sesenta. Cuando los Estados dejaron de contar con los recursos a través de los cuales les había sido posible redistribuir e incorporar, las políticas populistas se hicieron cada vez más difíciles de mantener.³ Los regímenes militares se hicieron presentes entonces para contener el avance de las movilizaciones populares y sus demandas. El populismo, aparentemente, tocaba fin. Pe-

2 Del populismo latinoamericano en su vertiente discursiva se ha ocupado básicamente Ernesto Laclau. Véase especialmente su trabajo "Populismo y transformación del imaginario en América Latina" (1987)

3 Sin embargo, debe señalarse que el populismo como imaginario que llegó para quedarse en la cultura política latinoamericana no ha dejado de existir (la vuelta de Perón en 1973 lo certifica, así como la pervivencia del peronismo, aunque transfigurado, a lo largo del tiempo en la Argentina). Si, como han sostenido algunos estudiosos del fenómeno, el populismo es parte constitutiva de la política de casi todos los países latinoamericanos, éste entonces ha estado presente siempre y no como suponen quienes lo han vinculado sólo con los momentos de crisis. Como ha señalado De la Torre (2003) siguiendo a Knight y Canovan, en algunas naciones el populismo es un fenómeno recurrente de la vida política, por lo cual en este trabajo se comparte más bien la idea de asimilarlo como un recurso o un estilo político, que puede estar más o menos presente siempre, antes que con un sistema de gobierno o una doctrina determinados. Para Ulianova (2003:160) el populismo es un "recurso político y no un proyecto ideológico", por lo tanto parece más útil —señala— estudiar las experiencias concretas y los distintos grados en que el recurso está presente en diversos países en sus historias políticas.

ro no ocurrió así y entre los años 80 y 90, líderes providenciales regresaron a escena portando la buena nueva del recomienzo nacional y la salvación del pueblo humilde,⁴ frente al deterioro de los sistemas políticos y las organizaciones partidistas especialmente. Perú a comienzos de los 90, representa el ejemplo más notorio con el ascenso de Fujimori.

Es lo que en la literatura política latinoamericana de la última década, se ha bautizado como neopopulismo, término acuñado para nombrar formas o estilos de gobierno que, si bien conservan algunos rasgos de los populismos clásicos, se presentan con algunas características novedosas que lo distancian de aquellos. Entre otras, un fuerte sesgo antipolítico,⁵ debilidad de los mecanismos institucionales con respecto a las decisiones del caudillo y el diseño de políticas económicas que lo concilian con el neoliberalismo. Con relación a este último aspecto, es necesario precisar que el despliegue de políticas neoliberales requirió el reforzamiento de la autoridad del poder ejecutivo para poder operar. De allí que, como ha indicado Mayorga (s/f), esta clase de políticas

muestra disposición a estimular la antipolítica neopopulista. En otras palabras, podemos decir, que el populismo puede ser funcional al neoliberalismo. El caso peruano evidencia la no necesaria incompatibilidad de prácticas de estirpe neoliberal con redistribución focalizada de recursos con sentido clientelar, como ha mostrado Roberts: "...los ajustes neoliberales pueden facilitar el otorgamiento de beneficios materiales más selectivos y direccionados hacia grupos específicos, beneficios que se pueden utilizar como elementos de construcción de intercambios clientelistas locales" (1998: 383)

Chávez: ¿de nuevo el viejo populismo?

No parecen andar descaminados periodistas, analistas y académicos quienes han observado en el teniente coronel Hugo Chávez y su gobierno, similitudes con el de Juan Domingo Perón, en la Argentina de 1946 a 1955. Militares, de extracción popular, portadores de un carisma excepcional y defensores radicales de un nuevo trato para la población pobre, ambos personifican al político típicamente popu-

4 Es el fenómeno que Zermeno (1989) reconoció como "el regreso del líder" sin asociarlo con una vuelta del populismo.

5 Siguiendo a Mayorga (2002), la antipolítica se entiende aquí como una estrategia "cuyo núcleo es una política electoral llevada a cabo por actores ajenos al sistema partidario que compiten en el juego electoral con recursos sacados del arsenal de la crítica contra los partidos y las elites políticas establecidos. Esta política se desarrolla en el terreno de la democracia, pero atacando implacablemente a sus protagonistas principales, los partidos". Los populistas de nueva generación se distinguen en virtud de que acentúan este rasgo con más vehemencia, sobre todo en lo que tiene que ver con los partidos políticos, tal como advierte Conniff (2003). No obstante, debemos recordar que Perón desconfió también de la política, (no explícitamente de los partidos, sino de la política como práctica) estimulando a sus bases en este mismo sentido. (Ver Portantiero e Ipolita:1981)

lista.

Bourricaud ha señalado como características de los populismos históricos, una dosis de anti-imperialismo dirigido particularmente contra los Estados Unidos; una concepción del desarrollo en sentido autónomo, hacia adentro; exigencia de una participación de las fuerzas sociales que las oligarquías tradicionales habían excluido y una preferencia por las coaliciones, más que por la acción de clases en el sentido marxista-leninista. (en Ianni, 1975:60). A estos rasgos agregamos nosotros un sustrato ideológico que concibe al pueblo como una entidad única e indivisible,⁶ no sujeta a la ley, como ha señalado Pécaut (1987). Estas características, que refieren a los populismos clásicos como el de Perón se reproducen, a nuestro juicio, con escasa dificultad para el caso de Hugo Chávez, como intentamos demostrar en lo que sigue.

Chávez contra el imperio

Al igual que Perón,⁷ uno de los frentes discursivos más radicales que ha abierto Chávez, es el que tiene como

objetivo confrontar el "imperialismo" estadounidense, encarnado fundamentalmente en la figura del presidente G. W. Bush, sobre la plataforma de una retórica nacionalista en nombre de la cual se proclama una acción política y un modelo de desarrollo económico libre e independiente.⁸ Atreverse a llamar a Bush "pendejo" públicamente, contraviniendo todas las reglas de la diplomacia internacional, ha sido el gesto de desprecio más significativo que ha tenido el presidente Chávez con respecto al gobierno del país norteamericano. Y uno de los que probablemente haya hecho aumentar la admiración de sus seguidores: insultar al máximo representante de la gran potencia al concluir una marcha (convocada bajo el lema "Venezuela se respeta" en febrero de 2004) y frente a miles de sus adeptos, no puede ser leído sino como una hazaña de su máximo líder por parte de éstos: él, nuestro presidente, uno igual a nosotros, se atreve como nadie a desafiar al representante mayor del gran imperio. Los continuos ataques a la responsable del Departamento de Estado Condoleezza Rice, a veces de contenido sexista y racista, for-

6 Portantiero e Ipola (1981:8) han señalado que "el populismo constituye al pueblo como sujeto-sobre la base de premisas organicistas que lo reifican en el Estado y que niegan su despliegue pluralista, transformando en oposición frontal las diferencias que existen en su seno, escindiendo el campo popular a base de la distinción 'amigo' y 'enemigo'."

7 Recordemos aquí las palabras de Eva Perón en su última alocución al pueblo: "¡ Los imperialismos! A Perón y a nuestro pueblo les ha tocado la desgracia del imperialismo capitalista. Yo lo he visto de cerca en sus miserias y en sus crímenes... Nosotros somos un pequeño pueblo de la tierra, y sin embargo, con nosotros Perón decidió ganar frente al imperialismo capitalista, nuestra propia justicia y nuestra propia libertad" En *Mi mensaje* (1951) www.elortiba/mimen.html

8 Modelo de desarrollo que tiene como base fundamental la soberanía en el manejo del recurso petrolero reactivando así uno de los ejes históricos de nuestra identidad política, a saber, la que se construyó a partir de la oposición a las formas imperialistas, tal como ha mostrado Dávila (1996)

man también parte de este estilo anti-gringo⁹. El retiro del grupo de oficiales norteamericanos de las bases militares venezolanas, en abril de 2005, encargados de continuar el programa de intercambio militar que por 35 años mantuvieron ambos gobiernos,¹⁰ puede ser asimilado como una manera de enfrentar los designios imperiales en el más parecido estilo del populismo desplegado por el primer gobierno peronista. El cuadro anti-imperialista, sin embargo, estaría incompleto si no se le adiciona lo que según Chávez mueve el interés del gobierno de Bush: el petróleo venezolano, al cual “Estados Unidos le puso el ojo, ya que malgastaron el propio...” (*El Universal*, 25-04-2005:1-12)

El nacionalismo chavista

El populismo ha sido visto por algunos de sus estudiosos como una especie de nacionalismo cuyo rasgo distintivo

es la equiparación de la nación y el pueblo, equivaliendo este último al universo social integrado por la “gente simple” (Stewart, 1969:225). Ya sabemos que pareja a esta asimilación discurre otra, aquella que identifica al pueblo con el caudillo y a éste con el Estado.

La otra cara del anti-imperialismo en Chávez es su nacionalismo. Nacionalismo que no solo asimila la nación con el pueblo sino que a su propia persona con el colectivo nacional, resumiendo en los excluidos. En nombre de este colectivo es que el presidente se erige como el defensor de los intereses nacionales frente a la supuesta voracidad del imperio.¹¹ Sin embargo, este nacionalismo no se ha traducido hasta ahora en un modelo económico hacia dentro, como el que tuvo lugar en América Latina en la postguerra, sustentado en el modelo sustitutivo de importaciones. Antes bien, el volumen de las importaciones

9 Vale la pena recordar acá que en los primeros años de su gobierno, el discurso de Chávez no tuvo esta característica. La frontera de la que habla Laclau fue marcada fundamentalmente con respecto a la “oligarquía” nacional y las “cúpulas podridas” (Chávez dixit) del viejo bipartidismo venezolano. Pero, en la medida en que estas fueron siendo desplazadas, debilitándose como enemigos a vencer, la frontera fue corriéndose hacia una exterioridad enemiga, fuera de los límites nacionales, como la contenida en los Estados Unidos.

10 El pretexto que puso Chávez para tomar esta acción fue que “...hemos detectado que, si no todos una parte de ellos siguen haciendo una campaña dentro de la institución militar y eso no se puede permitir. Hablando mal del presidente y de la superioridad militar... No hay más operaciones combinadas, porque los mandan es a calentarles la oreja a los muchachos nuestros...” (*El Universal*, 25-04-2005:1-12). Tal pretexto debe ser visto dentro de lo que algunos autores (Minogue 1969, Mac Rae 1969) identifican con un rasgo siempre presente en los populismos: el conspiracionismo, según el cual siempre hay una con-fabulación en marcha contra el movimiento que debe ser vencida a través de una batalla ineludible.

11 Más allá de las fronteras domésticas, Chávez intenta construir un imaginario latinoamericano redentor donde su figura se imponga como la del campeón de la autonomía frente a Estados Unidos. El manejo de amplios recursos provenientes de la renta petrolera, le facilita esta estrategia.

venezolanas ha aumentado considerablemente en los últimos años¹² al tiempo que Chávez insiste febrilmente en el diseño de núcleos endógenos de desarrollo como instrumento alternativo al “capitalismo como modelo esclavista”: “aquí estamos inventando un modelo y por eso es que en Washington están enojados porque queremos liberarnos del capitalismo y así lo estuvieremos años atrás con Simón Bolívar...” (www.indymediapr.org, 20-01-2005)¹³

La inclusión de los excluidos

Aunque el populismo no se produce sólo en coyunturas de crisis como se ha dicho, y en Venezuela este recurso estuvo siempre presente en la experiencia de los gobiernos democráticos, Chávez, como en los viejos populismos, es producto de una fuerte fractura del sis-

tema socio-político que dominó en Venezuela desde la reinauguración de la democracia en 1958, fundado en un conjunto de pactos constitutivos.

El objetivo principal que guiará este estilo de gobierno no será otro que el de incorporar a los postergados al reino de la felicidad negada por el sistema anterior, controlado por la “oligarquía” que en el lenguaje chavista no queda claro si se trata de la elite económica o de la política, o de ambas a la vez. En todo caso, se trata de un enemigo responsable de la debacle nacional, al que debe hacerse desaparecer, so pena de que la promesa del “reino feliz de los tiempos finales” (García Pelayo, 1981) no se cumpla.¹⁴ Los propósitos de inclusión de los pobres por parte del gobierno han atravesado por distintos ensayos de atención social a lo largo del tiempo. El Plan Bolívar 2000, el Fondo

12 Las importaciones no petroleras aumentaron 57% en el primer trimestre de 2005 con relación al primero de 2004 con lo cual la economía venezolana ratifica su condición de economía portuaria. (Ver Guerra en *Descifrado* 2-06-2005:4)

13 Vale la pena ampliar las ideas del presidente en este sentido. Chávez ha explicado que antes creía en la Tercera Vía, promovida por Tony Blair, pero que ahora tiene como misión convencer a los venezolanos de que el socialismo es el camino pero que no copiaría modelos políticos, ni aún el cubano. Bolívar, Ghandi y el Ché serán los guías. Bolívar porque el capitalismo es contrario al pensamiento bolivariano. Ver *El Nacional*, 1-06-2005: A-6. De acuerdo a Chávez, el desarrollo endógeno se inscribe dentro de este nuevo modelo económico socialista el cual, “estará centrado en la igualdad de las personas y el respeto a las culturas” (Agencia Bolivariana de Noticias en www.Abn.info.ve/go_news5?articulo=3919) A pesar de que Perón no habló de socialismo, recordemos como éste criticó al capitalismo, al igual que lo hace el presidente venezolano hoy: “...La estructura capitalista del país... no satisface sino que frustra las necesidades colectivas...De ella no puede nacer una sociedad justa ni cristiana...” (en Iturrieta, 1990:117)

14 La dimensión mítica del chavismo como promesa de redención es analizada por Arenas y Gómez (2005) a partir de los Círculos Bolivarianos, organizaciones diseñadas por el Ejecutivo con el propósito de organizar unitariamente al pueblo. El “reino feliz de los tiempos finales” alude al momento en el cual la buena nueva de la redención se hace acto; el tiempo definitivo en el que la comunidad alcanza la felicidad.

Unico Social conducidos por militares, al comienzo de la gestión; la creación de diferentes entes para financiar iniciativas populares, como el Banco de la Mujer, o el Banco del Pueblo dieron paso en el año 2003, ante la perspectiva de aplicación del referéndum revocatorio, a las conocidas "Misiones" en las áreas de educación, salud, empleo, entre otras.¹⁵ En el plano de la participación socio-política, la Constitución de 1999 prevé un conjunto de mecanismos como los referéndums para derogar el mandato a autoridades electas como el presidente, los gobernadores y alcaldes. En el de la participación popular, la Constitución también crea un espacio. Y es que ciertamente el gobierno ha estimulado la creación de organizaciones de base, pero sujetas al interés del proyecto del líder. Como apunta Pécaut (1987:251), al acusar a la oligarquía, "el populismo hace por primera vez del igualitarismo en América Latina un componente central de las representaciones políticas. Pero ese igualitarismo no pretende participar en la autonomía

de la sociedad civil ni de la instauración de lo social a partir de sí mismo" (el énfasis es nuestro). Con atención al caso particular del peronismo, Portantiero e Ipola, (1981:14) han señalado que "...el peronismo constituyó a las masas populares en sujeto (el pueblo) en el mismo movimiento por el cual —en virtud de la estructura interperlativa que le era inherente— sometía a ese mismo sujeto a un sujeto único absoluto y central a saber, el Estado corporizado y fetichizado al mismo tiempo en la persona del jefe carismático". Este fenómeno inherente a las formas históricas del populismo como se ha indicado, es compatible también con el Chavismo. Por esta razón compartimos la idea de Ramírez Roa (2003), cuando advierte que la reintegración al juego político democrático prometida por el teniente coronel es "más simbólica que real", en virtud de que éste "no se ha mostrado hasta ahora muy interesado en que instrumentos de organización política y social se desarrollen puesto que pondría en entredicho su relación directa con

15 La evidencia de las motivaciones electorales de estos programas nos la brinda el propio presidente: "Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos (con respecto las fuerzas de oposición quiere decir Chávez), o cuidado sí por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como dos meses aquí y fueron a palacio y me dieron la noticia bomba: 'Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería'. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello... Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: mira tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza y me dijo: 'Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo.' Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos... Y empezamos a inventar las misiones... y entonces empezamos a remontar en las encuestas, y las encuestas no fallan..." (en Harnecker, 2004:44)

las masas, y sobre todo su autonomía". (p.151) El mejor ejemplo de esta subordinación de las organizaciones sociales nos la proporcionan los Círculos Bolivarianos, unidades fundadas bajo la dirección del Presidente, de modo que éste deviene así en jefe de la sociedad organizada reconstruyendo de este modo un corporativismo estadocéntrico, hasta en lo espacial, ya que el palacio presidencial de Miraflores no es sólo la sede del Poder Ejecutivo, sino el centro de la sociedad. (Arenas y Gómez, 2005:22). Al margen de que el proceso chavista no haya logrado cuajar organizaciones só-

lidas y sostenidas en el tiempo como se pretendió con los Círculos Bolivarianos en su momento, la voluntad de encuadrar las iniciativas populares al molde de la revolución sigue estando viva.¹⁶

Moralismo, no lucha de clases

Como en los populismos clásicos, en Chávez y el chavismo dominantes¹⁷ no encontramos posturas políticas, ni acciones desde el terreno de las clases sociales. No hay, a nuestro juicio, una ideología de clases a partir de la cual se diseñe una estrategia de lucha por la instauración de un nuevo tipo de socie-

16 En noviembre de 2004, Chávez se reunió con su equipo de gobierno, incluidos alcaldes y gobernadores, en el teatro de la Academia Militar y definió los "grandes objetivos" de la revolución, dentro de lo que el presidente denomina a la manera de la revolución maoísta, "la filosofía del salto adelante". El tercer objetivo, de los diez presentados, tiene por finalidad "la construcción del nuevo modelo democrático de participación popular" a partir de la nueva estructura social de base que surgió con motivo de la batalla de Santa Inés (así bautizó Chávez el dispositivo electoral organizativo que montó para lidiar con el referéndum revocatorio presidencial celebrado en agosto de 2004). Lo que puede traducirse entonces en que la organización popular se concibe como una plataforma del proyecto bolivariano chavista. Si ampliamos las ideas expuestas por el ex teniente coronel en ese mismo encuentro podremos constatar que ese "salto adelante" no desea reservar respiros para que respire ninguna expresión social que no se adecue a la revolución, porque la tarea máxima es la de crear un nuevo hombre: Decía Chávez: "no es suficiente que el mapa venezolano esté cubierto de rojo, eso no basta, que tengamos 21 gobernadores de 23... y la mayoría de las alcaldías del país... La nueva batalla profunda está comenzando, el enemigo está intacto, más allá de lo visible... Por todos lados, la idea... la vieja idea hay que golpearla, golpearla, pero golpearla sin clemencia por el hígado, por el mentón, todos los días, en todas partes.... No son los hechos, no es la superficie lo que hay que transformar, es el hombre." (Ver texto editado por Martha Harnecker, mimeo).

17 Decimos dominantes porque es posible encontrar identificaciones de clase en aquellos sectores dentro del chavismo que proceden de la izquierda comunista más radical, pero no son estos los que dirigen el curso del proceso aunque eventualmente puedan hacer sentir su influencia, hasta ahora más retórica que real.

dad, no obstante las invocaciones a la construcción del socialismo del siglo XXI.¹⁸ Recordemos que Chávez llega al poder con el apoyo de diferentes organizaciones políticas, todas ellas de izquierda con concepciones que se desplazan desde el radicalismo más añejo como el del Partido Comunista Venezolano (PCV), hasta las más moderadas como la del Movimiento al Socialismo, (MAS), Patria Para Todos (PPT) y Movimiento Electoral del Pueblo, (MEP). Incluyendo al partido fundado por Chávez, el Movimiento Quinta República, estas fuerzas conformaron un frente electoral denominado Polo Patriótico, base del mayor apoyo político organizado a su candidatura presidencial. Pero, más allá de este respaldo el cual numéricamente representó muy poco, la verdadera fuerza de Chávez en este sentido, hay que localizarla en el pueblo sin

militancia ni referente organizativo. De modo que no es una clase en particular, representada en un partido determinado la que triunfa cuando aquel se hace del poder luego de las elecciones del 6 de diciembre de 1998, sino una franja de la población (trabajadores, clase media, informales, campesinos, fragmentos del empresariado) profundamente desencantada con el estado de cosas. Como Perón,¹⁹ el candidato interpeló al pueblo, no a una clase en específico; al pueblo excluido, al pueblo descontento y ese pueblo atendió la interpelación.

Cuando Chávez arremete contra sus opositores los llama "escuálidos", "oligarcas" ("Argentinos fallados" los llamó Perón) y, a pesar de que condena la riqueza y a los ricos, esta condena es, a nuestro juicio, expresión de una postura moral en el sentido cristiano,²⁰ pero no de una visión teórico-práctica de

18 La convocatoria de Chávez a construir el socialismo es relativamente nueva en su discurso. Aparece en el marco del "salto adelante" del cual se habla en la referencia anterior, ligada a las ideas de los próceres patrios Bolívar, Sucre y Simón Rodríguez a quienes Chávez atribuye ideas propias del "socialismo originario, del llamado socialismo utópico" (Chávez en su programa Aló, Presidente del 5-06-2005 en Prensa Presidencial, www.aporee.org). En junio de 2003 el ex-teniente coronel se había deslindado del comunismo al decir: "¡No hombre! Yo no soy comunista. Es más, yo ni siquiera he estudiado el comunismo. Y aun siendo comunista, si lo fuera, en este momento en Venezuela el proyecto no puede ser comunista. Yo tengo amigos comunistas... Fidel, mi amigo y hermano es comunista, pero el proyecto de Venezuela no es comunista..." (*El Nacional*, 9-06-2003: A-2) Pese a esta observación, es posible rastrear en la trayectoria política de Chávez posturas pro izquierda (Parker, 2001) o vínculos con las facciones radicales de la misma en Venezuela (Petkoff, 2000; Marcano y Barrera Tyszka: 2005)

19 Vale la pena traer de nuevo las palabras de Evita para ratificar la ausencia de una visión de clase en los populismos: "No puede haber, como dice la doctrina de Perón, más que una sola clase: los que trabajan... Yo no hago cuestión de clases. Yo no auspicio la lucha de clases..." *Mi Mensaje* en *Ibidem*

20 "Es malo ser rico, la riqueza pervierte" le ha dicho Chávez a sus seguidores. Y apelando a la palabra bíblica ha completado su juicio diciendo que "es más seguro que un camello entre por el ojo de una aguja, que un rico al reino de los cielos" (en mitin con motivo del primero de mayo de 2005).

clases, como por ejemplo la que guió a Vladimir Lenin en la Rusia de los zares. Pese a esto, algunas actuaciones en contra de la propiedad privada, como las adelantadas en contra de algunos propietarios rurales, en el marco de una reforma agraria profundamente estatista, han despertado temores de que el gobierno pueda radicalizar sus políticas y dirigirlas hacia la instauración de un tipo de socialismo no democrático.

Chávez ¿neopopulista?

Una de los rasgos en los que coinciden los que han acuñado el término neopulismo es el carácter de *outsider* de los líderes que a la luz de los desgastes de las instituciones políticas, surgidas en el marco de los estados desarrollistas, irrumpieron a finales de los ochenta desde los márgenes de sus respectivos sistemas políticos con la promesa de la salvación de los excluidos. El teniente coronel Chávez Frías cumple meridianamente este requisito. Venido de las filas castrenses, su trayectoria hasta el día que intentó derrocar al gobierno de Carlos Andrés Pérez en febrero de 1992, está exenta de todo vínculo con los partidos tradicionales. Jamás ocupó un cargo de responsabilidad pública: Chávez se hizo del poder sin haber hecho carrera

política alguna. Una amiga de sus estudios de bachillerato, lo recoge mejor que cualquier análisis: "Es algo muy difícil de asimilar. Hay que ver lo que significa no haber sido concejal, no haber sido diputado, no haber sido dirigente, no haber sido un carajo en la política... y terminar de pronto siendo presidente". (en Marcano y Barrera Tyszca:2005:34). Otras cualidades de los fenómenos populistas, sin embargo, no pueden atribuírsele tan claramente.

Según Coniff (2003), los gobiernos neopopulistas abandonaron el intervencionismo de Estado en materia económica; se mostraron dispuestos a desprenderse de sectores que fueron cruciales en el pasado como los sindicatos e industriales organizados, conquistando sus apoyos preferiblemente fuera de ellos, e hicieron menos énfasis en la cultura popular. Algunos de estos elementos pueden adjudicársele a Chávez cómodamente, otros no, lo que dificulta su identificación automática con los fenómenos calificados de neopopulistas, pero no la imposibilita. En efecto, si revisamos la gestión del presidente en materia económica podremos darnos cuenta del grado de injerencia que la misma tiene en materia de política económica²¹. No obstante, esta característica - propia de los populismos clásicos

21 La economía venezolana vive un proceso de intervención estatal cada vez más definido. Control sobre las divisas; sobre las tasas de interés, sobre los precios, establecimiento de subsidios, son los ingredientes que identifican este proceso. La Ley de Tierras puede ser mostrada como la mejor expresión del deseo de control por parte del Estado sobre el sector agrario al someter a una planificación centralizada todo lo concerniente al proceso productivo en el campo. Basta recordar que la misma, al contrario de lo que se cree no otorga la propiedad de la tierra a los campesinos: el Estado la retiene para sí, cediéndola en calidad de prenda a los potenciales productores.

en los que el intervencionismo del Estado se correspondió con una dinámica corporativa en la que jugaron importante papel los sectores organizados- no encuentra aparejo en el extrañamiento que es posible observar en el chavismo con respecto a sectores organizados como los que conforman los trabajadores o los empresarios.²² Por otra parte, Chávez ha hecho énfasis en la cultura popular reivindicando sus expresiones y asociándolas con su revolución.²³

Mayorga (en www.chasqueapc.org/frontpage/relacion s/f) ha señalado que el discurso neopopulista no traduce una ruptura con el populismo tradicional, sino que por el contrario establece una "continuidad notable con sus principios ideológicos claves que configuran un universo dicotómico (pueblo vs. explotadores, nación – antinación). Pero no todo es continuidad: el discurso neo rompe con el populismo tradicional al abandonar el antiimperialismo y el distribucionismo". Como hemos podido constatar, Chávez ha mantenido un discurso antiimperialista que se ha agudizado en el último año, así como también ha desarrollado una política distributiva destinada a favorecer a los sectores más deprimidos de la población a

cambio de apoyo político a su proyecto. Esto lo alejaría, ciertamente de las formas neopopulistas. Pero al mismo tiempo encontramos en Chávez esa visión maniquea de la sociedad que establece una continuidad, como señala el mismo Mayorga, con los populismos clásicos, lo cual permite apreciarlo como una de las últimas expresiones de un fenómeno que ha estado presente en la política latinoamericana desde los años 30. Sin embargo, atendiendo a los rasgos que tipifican al neopopulismo (vistas en supra) a saber, una fuerte postura antipolítica y una disposición a aplicar fórmulas neoliberales, se nos hace posible relativamente encuadrar al presidente en las variantes neopopulistas latinoamericanas de gobierno. Como sabemos, éste ha mantenido desde los orígenes de su trayectoria una postura antipolítica no sólo porque, como se ha señalado ya, proviene de las orillas del sistema político venezolano sino porque su verbo y acción han tenido como blanco a dicho sistema, en particular a los partidos históricos Acción Democrática y COPEI. Esto por un lado; pero por el otro, a contracorriente de su discurso, Chávez ha desplegado medidas de corte economí-

22 Ni la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), organización que afilia a la mayor parte de los trabajadores organizados en el país, ni FEDECAMARAS, ente que agrupa al grueso del empresariado, pueden contarse entre los organismos con los cuales el gobierno de Chávez se entiende; todo lo contrario, estos le han adversado constantemente. A lo largo de estos años hemos visto los esfuerzos desplegados por el gobierno para desplazar estas organizaciones por otras que le sean leales. Ver Arenas (2005) e Iranzo y Richter (2005).

23 La más importante expresión de esa cultura popular ha sido el mismo Libertador Simón Bolívar, figura que si bien ha formado parte del culto oficial a lo largo de nuestra constitución republicana, también ha encontrado un lugar importante en los altares que el imaginario popular le ha construido no sólo como héroe sino como santo

co que se emparentan con las estrategias neoliberales.²⁴ Esto por supuesto no nos licencia para calificarlo de liberal sin más, pero sí para afirmar que su gobierno es un producto híbrido en el que se mezclan laxamente ingredientes de este corte con rasgos socializantes al estilo cubano.

Populismo con uniforme

Conniff (2003) sugiere que tal vez existe en América Latina una nueva categoría de neopopulismo surgida en los últimos años: la militarista. Su perfil no luce completamente claro. Su represen-

tación –señala– encarna en figuras como Lucio Gutiérrez en Ecuador, Lino Oviedo en Paraguay y Hugo Chávez en Venezuela. En este punto particular el autor identifica una diferencia de los nuevos populismos con respecto a los viejos. Éstos últimos se “llevaban mal” con el militarismo, sostiene. Reconoce en Perú la excepción pero recuerda que éste, a pesar de provenir de las filas del ejército, tenía problemas con el alto comando por lo cual fue depuesto en 1955.

En Venezuela efectivamente, estamos presenciando la vuelta del militarismo después de su defenestración por varias décadas.²⁵ Es éste un militarismo

24 Estas medidas se muestran claramente en los tres primeros años de su gobierno. La ley de Telecomunicaciones, reconocida como la más liberal de América Latina; la ley que evita la doble tributación la cual favorece sobre todo a las empresas estadounidenses, así como la Ley sobre Promoción y Protección de Inversiones la que asegura a los inversionistas la libre transferencia, sin necesidad de autorización, en divisas libremente convertibles, de la totalidad de sus capitales, dividendos o utilidades netas comprobadas, arman una arquitectura jurídica de estirpe liberal. (Ver Arenas, 2001). Además de esto debe tenerse en cuenta el establecimiento de un conjunto de impuestos que obedecen a la ortodoxia liberal como el Impuesto al Valor Agregado y al débito bancario. Por otra parte, y en contradicción con la retórica, las estadísticas revelan como desde 1999 las inversiones estadounidenses directas se han incrementado desde un 10,81% en ese año a un 44,28% en el 2003 (Fuente: www.siecx.gov.ve). La convivencia con las empresas petroleras internacionales las cuales han desarrollado sus operaciones en forma normal, nos remiten a la observación de Martucelli y Svampa (1998) quienes han recordado que pese a que el populismo requiere de un enemigo externo para sobrevivir (el “tercero incluido” porque este enemigo no sólo está afuera sino también adentro), “el populismo llega hasta aquí, sólo hasta aquí... (ya que) siempre necesitó cohabitar con el enemigo.” (p.259). En el caso venezolano esto es más cierto si tenemos en cuenta que Estados Unidos ha sido históricamente nuestro socio comercial más importante.

25 Puede decirse que el primer intento de despojar a la política venezolana de la carga militarista lo encontramos en Betancourt y su partido Acción Democrática en el trienio 1945-1948, reconociendo sin embargo, los esfuerzos que pueden distinguirse en este sentido por parte de dos líderes uniformados herederos del gomecismo pero de clara vocación civilista, como fueron López Contreras y Medina Angarita. La reconquista de la democracia en 1958, luego de la última dictadura militar, inaugura un período paréntesis en el que el poder armado se sujeta al poder civil constitucionalmente, dando lugar a que, como ha sostenido Alvarez (2001), “la política venezolana se desmilitarizara por primera vez en la historia” (p.112)

con retórica izquierdista que guarda mucha semejanza, como se ha indicado, con el primer gobierno de Perón salvando, insistimos, la distancia que se crea cuando se tiene en cuenta que el caudillo argentino no exhibió afección especial por ideas de estirpe socialista o comunista.

El militarismo chavista no es sólo de forma sino también de contenido. De forma, pues su gestión de gobierno y su discurso están fuertemente impregnados de sustancia militar. Uno de los indicadores que refuerzan este aserto es el gran número de militares en cargos de gobierno.²⁶ Esta fuerte participación del

componente militar por sí sola no nos dice nada si no la acompañamos del sentido y alcances que la misma tiene, tal como apunta Sucre Heredia (2004) y allí es donde cobra importancia precisamente, lo que entendemos por contenido. La identidad militarista del gobierno de Chávez empieza por la Constitución de 1999. Atendiendo a la lectura que realiza Sucre Heredia de la carta magna, de quien sustraemos algunas de las ideas que siguen, podemos desprender los elementos de los cuales están hechos estos contenidos. En primer lugar, el gobierno posee una idea de "unidad" más que de "pluralidad" del conjunto

26 Datos interesantes con respecto a la presencia de militares en cargos públicos nos los proporciona Guardia (2005): en 1999, el primer año de gobierno del presidente, los uniformados sumaban un total de 179, tanto en la administración central como regional, en el 2000 esta cantidad ascendió a 210 y se elevó en 100 más en el año 2003. Empresas del Estado, institutos autónomos, fondos gubernamentales, fundaciones y comisiones especiales, así como el Ministerio de Relaciones Exteriores han sido las instituciones donde preferentemente los militares han ocupado altos cargos de confianza, sin que esta presencia se haya traducido necesariamente en mayor eficiencia. Para Sanoja Hernández, figura vinculada al comunismo, periodista y estudioso de la historia venezolana, la diferencia entre el gobierno de Chávez y otros gobiernos del pasado reciente que han trabajado con militares "es apreciable en la cantidad... La presencia de militares en el poder...es uno de los parámetros del gobierno de Chávez. Con esta premisa ha desmontado el generalato, adecuándolo a las necesidades de su proyecto. Hay ejemplos muy claros, como el del Plan Bolívar, que fue organizado por militares y no tuvo impactos visibles en la reducción del desempleo" (El Nacional, 17-08-2003:A-8)

27 En este fundamento, que parece ser parte esencial del chavismo, es posible entrever una cierta aproximación a lo que Lefort (1990) entiende como "pueblo Uno" en el marco de los sistemas totalitarios: aquel que niega la división constitutiva de la sociedad; que no concibe otra división sino la que se establece entre el pueblo y sus enemigos, entre lo interior y lo exterior; en suma, aquel que invisibiliza las hendiduras y diferencias inherentes a toda vida en sociedad, en nombre de una idea suprema. Habría que ver hasta donde es capaz de llegar un estilo populista como el que analizamos, si uno de sus aderezos más importantes está constituido por la izquierda no precisamente más fresca y renovada de América Latina, sino de aquella conservadora a la que Joaquín Villalobos (en *Tal Cual* 3-03-2005: 59) ha calificado como "izquierda religiosa", que no se caracteriza justamente por su talante democrático.

social,²⁷ lo que se traduce en la concepción que el gobierno, o, si somos más rigurosos, Chávez especialmente, posee sobre el papel que debe jugar la Fuerza Armada: en vez de continuar siendo uno más entre otros actores, lo que garantiza el equilibrio y la horizontalidad, su rol se ha trocado para favorecer la "subordinación" y el "tutelaje" de la sociedad venezolana con respecto a ella. En segundo lugar, asumiendo una suerte de "metateoría" de la Constitución, como el mismo autor indica, es posible concluir que dicho texto incorpora elementos que han sido protagónicos en el discurso militar venezolano, como el de la soberanía. Esta se entiende sólo desde el punto de vista espacial, es decir la soberanía como un asunto de geografía, lo que no es nuevo. Lo que sí es nuevo sostiene Sucre Heredia, es el rango constitucional que pasan a tener las funciones de la Fuerza Armada (hasta el 99 sólo plasmadas en una Ley Orgánica) al consagrarse en el artículo 328, su "participación activa en el desarrollo nacional", lo cual implica un "principio totalizante" que arropa todos los espacios de actividad y que eventualmente puede restringir la pluralidad (Rey citado por Sucre Heredia). Mientras que para la Constitución anterior (1961), la defensa se traduce en acciones hacia fuera, la del 99 preserva una concepción

espacial que "abre la puerta" a la participación interna lo cual significa que las Fuerzas Armadas se "construyen como el eje sobre el que gira el proyecto de la V República" (p. 500). En atención a esta realidad, las relaciones de "corresponsabilidad" entre el Estado y la sociedad civil consagradas en el artículo 326 entran en desequilibrio: mientras que el primero mantiene un rol activo, la segunda aparece como pasiva, sostiene Sucre Heredia.²⁸ Una buena muestra de esta relación desigual la encontramos en la manera en que se procede ahora a otorgar los ascensos militares. De un sistema de negociación entre los partidos políticos representados en la Comisión de Defensa del Senado, las Fuerzas Armadas y el Ejecutivo, se giró a uno en el cual únicamente el presidente posee la facultad de ascender a los oficiales. Con ello, éstos quedan a voluntad del máximo jefe impidiendo que otros actores institucionales actúen en el proceso y corriendo el riesgo de que aquellos que no son afectos a la "revolución" resulten excluidos de los ascensos. (Alvarez, 2002)

Compartimos la idea de Guardia (en *Idem*) en el sentido de que lo que estamos presenciando en Venezuela es la manifestación de un proyecto corporativo que se propone la modernización del país "a partir del impulso y conducción

28 De esta asimetría no parece escapar ni siquiera el partido más importante que sirve de apoyo al gobierno, el Movimiento Quinta República. Según Blanco Muñoz, cada fracción o tendencia que hace vida dentro de él, "tiene que estar supeditado a la orientación militarista-guerrera. Lo civil es una simple necesidad cada vez más transitoria..." (*El universal*, 05-005-2005:1-10)

de los militares en la gerencia política de la sociedad" (p16).²⁹ Esto, sumado al riesgo permanente de subversión militar, explica cuestiones como la de la autonomía del sistema previsional de los militares; el uso de los excedentes petroleros para el fortalecimiento financiero de dicho sistema (véase *El Nacional* 24-11-2004:A-22) o el aumento de sueldos al personal de la Fuerza Armada Nacional (*El Nacional*, 25-06-2005: A-2) en proporciones considerables si se tiene en cuenta que otros sectores no han gozado de estos aumentos o las magnitudes del incremento han sido poco significativas. Con ello es posible advertir la existencia de una suerte de subpopulismo, dentro del populismo generalizado que identifica al gobierno, dirigido especialmente hacia el estamento militar. En paralelo parece estar operando una estrategia de reconversión ideológica cada vez más desembozada del sector militar que apunta hacia la integración de éste al proyecto bolivariano. "La Fuerza Armada está en el corazón mismo de la revolución" ha señalado el presidente (en www.unionradio.com 12-07-2005) con lo cual dibuja una simbiosis entre su proyecto y la institución armada. Es decir, se intenta desde el ejecutivo y usando todo el poder que éste ha podido acumular, hacer del

componente armado un aliado político incondicional. Para esto parece necesario hacer limpieza ideológica en los uniformados a fin de construir lo que Chávez denomina "el "Nuevo Pensamiento Militar Venezolano" que no es otro sino aquel que debe "rebuscar en el pasado y actualizar el auténtico pensamiento militar venezolano y borrar todo vestigio de la inyección que nos hicieron o aplicaron de la doctrina imperialista" (en Harnecker, 2004:50). "La Fuerza Armada Nacional renació para luchar contra los imperios, luego de haber sido sometida por varios años, por estos" ha indicado el presidente, (www.unionradio.com, 2-07-2005) con lo que completa la idea de refundación nacional tan propia de la retórica populista, al incluir lo que en una ideología militarista como la del presidente, resulta uno de sus pilares esenciales, las Fuerzas Armadas.

Esta apreciación que tenemos sobre el papel del sector militar en el gobierno chavista debe remitirse al proceso de transición que experimenta Venezuela. Para nosotros éste tiene que ver en primer lugar con un fenómeno de circulación de elites que apunta a la sustitución de las viejas por las nuevas. En este nuevo esquema que se fragua, efectivamente las elites militares están llama-

29 Lo que coloca en alto riesgo nuestros desarrollos democráticos si tenemos en cuenta tal como apunta Beck que "...Todas las democracias son democracias militarmente restringidas. La democracia establecida hace nulas la capacidad y la disposición para la defensa tanto como a la inversa, la militarización de la sociedad (de la economía, del derecho, de la vida privada, de los estilos de vida) socava y disuelve la democracia" (Beck 1999:111)

das a jugar el rol determinante en el marco de lo que parece despuntar como un sistema corporativista de corte estatal.³⁰

Democracia y populismo: el constante signo de la ambigüedad

Haciéndose eco de los argumentos de Canovan, De la Torre (2003) ha insistido en que el populismo es un componente esencial de la democracia en vir-

tud de que ésta posee una dimensión re-dentorista insoslayable. El asunto es que, según el mismo De la Torre, "la re-dención populista también está basada en la apropiación autoritaria de la voluntad popular (por lo cual) los regimenes populistas tienden al autoritarismo..." (p.62). De allí que, tanto los viejos como los nuevos, los populismos siempre son delegativos.³¹

Compartimos esta idea y quisiéramos añadir que esta constante del popu-

30 De acuerdo a Schmitter (1998), el corporativismo estatal se asocia a menudo "con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; Las elecciones o no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partidos están dominados o monopolizados por un partido único y débil; las autoridades ejecutivas son ideológicamente exclusivas y reclutadas de un círculo estrecho... el corporativismo estatal parece un elemento definitorio, si acaso no estructural, del Estado neomercantilista, antiliberal, capitalista atrasado y autoritario." (p.83) La experiencia del Estado Novo desarrollada por Getulio Vargas en Brasil entre 1937 y 1945, puede asumirse como una de las mejores muestras de este tipo de corporativismo en América Latina. En efecto, a partir de la Constitución de 1937, Vargas modeló la organización corporativa de la sociedad ensamblando en un mismo interés el de las cámaras empresariales, los gremios de comerciantes y las organizaciones de trabajadores; nombró Interventores (casi todos militares) para controlar a cada uno de los estados directamente y eliminó a los partidos políticos con el propósito de construir "un gobierno de puertas abiertas con el fin de recibir del pueblo directamente sus ansias y sus reclamaciones, oír las y examinarlas de modo que pueda atender a las verdaderas y legítimas aspiraciones de la colectividad" (Vargas, 1938, sin número de páginas). Para conocer las líneas de acción del Estado Novo véanse especialmente a Dreyfus (1980) y Skidmore (1976).

31 Con esto De la Torre apunta hacia el tipo de democracia delegativa que caracterizó O' Donnell (1997) cuyos rasgos más importantes son los siguientes: quien gana las elecciones está autorizado a gobernar como crea conveniente, sólo limitado por la realidad o el término de su mandato de acuerdo a la Constitución; el Presidente es considerado como la encarnación de la nación y el definidor y custodio de sus intereses; es fuertemente mayoritaria y consiste en producir por medio de elecciones limpias, una mayoría que autoriza a alguien a convertirse en la exclusiva corporeización e intérprete de los intereses de la nación; los presidentes se ven a sí mismos como figuras por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados; instituciones como los tribunales y las legislaturas, son sólo estorbos que desgraciadamente acompañan a las ventajas domésticas e internacionales resultantes de ser un presidente democráticamente electo, la *accountability* horizontal, típica de la democracia representativa, es sumamente precaria con lo cual el poder se ejerce sin contrapesos; las tendencias plebiscitarias son reconocibles en la mayoría de los países con este tipo de democracia.

lismo habría que buscarla tal vez en los mismos sustratos axiológicos sobre los cuales se levanta la democracia como sistema. La aventura democrática, como ha apuntado Molina (2004), "somete a los hombres a la prueba de una indeterminación radical del sujeto del poder, de la ley y del saber; nos descubre a la sociedad y a los individuos sin definición, sin contorno, sin fondo, sin finalidad." (p. XXVII)

Es esta indeterminación³² lo que explique probablemente la ambigüedad del populismo con respecto a la democracia y su deslizamiento hacia formas autoritarias sobre lo que llama la atención De la Torre. Esta ambigüedad y deslizamiento está presente en las democracias delegativas, las cuales parecen moverse siempre en el filo que separa a las formas democráticas de las que no lo son.³³ Efectivamente, las delegaciones que hemos visto en la América Latina de los últimos años, como la

de Fujimori, han sido producto en buena medida de la crisis de la democracia representativa, dando lugar a la sustitución de las instituciones y los partidos por la figura del líder personalista, el cual al concentrar una excesiva representación, termina por distorsionar la representación misma y con esto a la democracia. De modo pues que, tal como sostiene Mires (2004), el peligro del populismo debe ubicarse no en el populismo como tal, sino en las formas de representación basadas en una personificación extrema lo que hace que los alineamientos políticos comiencen a ordenarse a favor o en contra del líder y no en función de los intereses e ideales que el mismo encarna. Para Mires todo populismo se manifiesta inevitablemente en la personificación extrema del poder, resultado de una política que ha sido desbordada por sus componentes populistas lo que lleva a la radicalización antipolítica de estos tipos de gobierno.

32 Sobre la que ha llamado también la atención con mucha fuerza Rosanvaillon (2003)

33. Ubicar con certeza que no es democracia no es tarea liviana. Después de hacer un recorrido analítico por todas las categorías políticas que pueden presentarse como opuestas a la democracia, (absolutismo, autoritarismo, totalitarismo, autocracia), Sartori (2003) hace notar que autoritarismo y totalitarismo llegan a ser " con más seguridad contrarios de democracia si se transforman en predicados de dictadura" (p.190). Siendo dictadura para él, "una forma de Estado y una estructura del poder que permite su uso ilimitado (absoluto) y discrecional (arbitrario)... El Estado dictatorial es el Estado inconstitucional, un Estado en el cual el dictador viola la Constitución, o escribe una... que le permita todo..." (p.191). No obstante, para Sartori lo contrario esencialmente de la democracia es la autocracia, entendida ésta como autoinvestidura; la proclamación de un jefe por sí mismo porque en democracia los jefes son producto de elecciones. Es esta cualidad de la democracia lo que hace difícil de identificar con propiedad al gobierno de Chávez: es producto de varios procesos comiciales, por lo tanto detenta un certificado democrático de origen, pero ejerce el poder en una especie de zona gris (zona en la que opera la delegación) que con frecuencia se acerca mucho a lo que Sartori conceptualiza como dictadura, en la que no es posible distinguir plenamente cuando su gobierno actúa apegado a la democracia y cuando no.

Este asunto debe discutirse cuando se evalúa la gestión de Chávez. Como ha sido señalado por diversos autores, (entre otros, Alvarez 2002, Coppedge 2002, Arenas, 2004), el gobierno de Chávez puede considerarse un caso de extrema delegación. En efecto, en el presidente se ha producido a lo largo de sus casi 7 años de gobierno una fuerte concentración del poder que ignora las formas democráticas de gestión. Tanto el poder judicial, el legislativo, el electoral, la fiscalía, la contraloría y la defensoría del pueblo se han mostrado cada vez más incondicionales con el ejecutivo y en algunos casos, como en el judicial, sus más altos personeros se han asumido públicamente como leales al proceso revolucionario,³⁴ desdibujándose la naturaleza de un órgano como éste, cuya condición primera es su imparcialidad. No solo entonces que el ejecutivo no rinde cuentas al resto de

los poderes como es el caso de las democracias delegativas, sino que éstos permanecen sometidos a los arbitrios del presidente y su proyecto, desapareciendo los necesarios contrapesos públicos sin los cuales cualquier democracia se vuelve sospechosa de no serlo.³⁵ A pesar de que Venezuela aún preserva las formas (sería mejor decir cascarones) institucionales que identifican a las democracias liberales, una mirada más cuidadosa permite sostener la idea, como la sostiene Coppedge (2001), de que éstas ya no dan piso a una democracia liberal en todos los sentidos.

Si a esto adicionamos el componente militarista del que se ha hablado anteriormente, estamos más cerca de identificar con más propiedad al tipo de gobierno que tenemos por delante, más allá del rotulado populista. En éste una naturaleza no sólo antipolítica, como se ha señalado, sino también pre-política

34 Omar Mora, presidente del máximo tribunal se declaró como "hombre frontal," " revolucionario de por vida" y "de izquierda hasta la muerte". Con estas palabras quedaba clara su afección al proceso revolucionario que lidera el presidente Chávez. En <http://forums.terra.com>, febrero 7 de 2005

35 A lo largo de estos años han habido cambios en el bloque de parlamentarios que apoya al presidente, produciéndose desafecciones por parte de algunos de sus miembros. Esto, que resulta normal en cualquier democracia, se convierte en un hecho de grave traición en la lógica del presidente que reclama alineación absoluta a sus designios. Así, ante la posibilidad de que en la composición de las planchas de las organizaciones que respaldan su proyecto con vistas a las elecciones parlamentarias a celebrarse en diciembre de 2005, pudiera colarse un eventual disidente el presidente ha dicho: " Voy a tener ojo pelao con todos los aspirantes a la Asamblea Nacional, porque no me calo un traidor más". (*El Nacional*, 16-05-2005:A-2). Por otra parte, el sentido antidemocrático del "principio de la mayoría" que reina en el parlamento se vio patentizada a propósito de la aprobación de la Reforma de la Ley del Banco Central y del Código Orgánico Procesal Penal, cuando una de las diputadas que apoya al Presidente, Iris Varela, señaló: "No van a poder impedir las reformas que nos de la gana de hacer en este país, para eso tenemos la mayoría" En <http://www.ultimas noticias.com.ve>

ca,³⁶ parece dominar. Una naturaleza que explica el empeño en negar posibilidad de existencia a todo adversario, justamente porque éste no es tenido como tal sino como enemigo. Las palabras del presidente hablan por sí solas: "...No, no, no, el enemigo está ahí. Esto que estoy planteando... es la continuación de la ofensiva, para impedir que se reorganicen, hablando en términos militares, y si se reorganizaran: para atacarlos y hostigarlos sin descanso..." (en Harnecker, 2004:45). No es difícil desprender de estas frases una intención de exterminio bajo una concepción guerrillera de la política. El problema es que con el exterminio del otro en los espacios de la política, acaba la política misma. ¿Es esto lo que pretende Hugo Chávez? ¿aniquilar al otro, al que le adversa? Si así fuera realmente, estaríamos en camino de construir un orden como el que intentó Perón en su primer gobierno a partir de una noción de pueblo sin hendiduras, de una idea de pueblo compacto representado y sintetizado en una sola voz, en una sola razón, la del presidente y su gobierno. Para Germani (1971), el peronismo (del primer Perón, entiéndase), constituyó una versión del fascismo, cuya originalidad consistió en el apoyo que obtuvo del proletariado. Una variante del totalitarismo capaz de proporcionar a las masas movilizadas una seguridad de estar participando: "La

diferencia entre la democracia... y las formas totalitarias, reside justamente en el hecho de que, mientras la primera intenta fundarse sobre una participación genuina, el totalitarismo utiliza un *ersatz*³⁷ de participación, crea la ilusión en las masas de que ahora son ellas el elemento decisivo, el sujeto activo, en la dirección de la cosa pública. Y sobre aquella parte que queda excluida hasta de esta pseudoparticipación, logra aplicar exitosamente sus mecanismos de neutralización" (p. 335). De allí que, sigue argumentando Germani, si bien Perón nada logró en el terreno de las reformas estructurales, sino que por el contrario "provocó un empeoramiento de la situación preexistente (con sus) errores, despilfarro y corrupción, (poniendo) en serio peligro la estabilidad económica del país" (p. 347) y produciendo más bien consecuencias contrarias a los intereses populares, el peronismo sí fue capaz de afirmar en los sectores populares, una "conciencia de su propio significado" (p348) dentro de la escena nacional. Sin que podamos afirmar, como Germani, que con Chávez estamos en presencia de un régimen de tinte totalitario, sí que lo estamos frente a uno cuya vocación apunta en ese sentido. Sólo que esta vocación no ha podido cristalizar en un sistema de este tipo, como probablemente quisiera el propio presidente y algunos de sus más "duros"

36 Porque la política es el espacio para la confrontación donde "lo otro" tiene legítimo derecho de ser y estar. Toda *representación política* tiene necesariamente, como ha indicado Spósito (1996:48) "carácter parcial, dual, plural. Es inadecuada para representar lo entero, la comunidad, el *individuum*..."

37 Sustituto

adeptos y colaboradores.³⁸ Pesa demasiado hoy la disposición que muestra la sociedad mundial a defender los espacios y valores de la democracia como para despojarse del delgado manto que todavía le protege de ser calificado como un gobierno dictatorial de corte totalitario, y que le permite moverse en el seno de la diplomacia mundial como un demócrata que exhibe las credenciales irrefutables que lo reconocen como un presidente resultado de elecciones. Petkoff (2005: 37) ha señalado que “no es el de Chávez un gobierno dictatorial ni mucho menos totalitario a la cubana, pero tampoco una democracia”. Es según este líder de la izquierda venezolana y latinoamericana, un gobierno en el que converge la tradición dictatorialista, autoritaria y no democrática de la “izquierda borbónica” (porque como la antigua casa monárquica señala Petkoff, “ni aprende ni olvida”) con la formación militar, que por su propia esencia no es democrática sino afincada en la disciplina vertical, subordinación escalonada de unos mandos y procedimientos

no deliberativos, en el cual “el presidente no es el primero entre sus iguales sino un tótem reverenciado, cuya palabra es la primera y la última en todas las decisiones de gobierno” (Idem). Esta certeza de Petkoff de que el de Chávez no es un gobierno democrático y sí “gestor de un populismo distributivo munificente” (p.38), certifica la ambigüedad que pauta las relaciones del populismo con la democracia. Si bien los viejos populismos como el de Perón y el de Vargas fueron capaces de desarrollar formas totalitarias de gobierno como hemos dicho, ello se debió al carácter más hacia adentro, más cerrado, que en el contexto histórico identificaba a los Estados nacionales latinoamericanos por un lado, y en general, a todos los Estados del mundo en nombre de la incontestable soberanía y, por el otro, a una todavía no plena y generalizada conciencia de la necesidad de fortalecer las democracias, a pesar de la experiencia nazi-fascista. De lo que se trataba precisamente era de lograr la integración nacional popular con un carácter más participativo

38 Esta vocación totalitaria se ha expresado en ámbitos como el de la educación. Al igual que Perón quien le dio un carácter partidario al sistema educativo argentino a fin de crear una “nueva conciencia nacional” bajo el signo totalitario de su gobierno, al tiempo que expandía el número de centros de enseñanza (ver Rein, 1998), Chávez promueve un proyecto bajo la idea de una sola concepción educativa, la bolivariana. Así, la escuela es concebida como “una sociedad en miniatura” (Rey, 2001), cuya acción se inscribe dentro de los lineamientos doctrinarios de la revolución, intentando borrar en este espacio la diferencia simbólica entre el poder y la sociedad, constitutiva de toda democracia (quedando de esta manera) anulada la posibilidad de una diferenciación de prácticas sociales, de focos diversos de socialización” (Molina, 2004: XXXVII). Otros espacios como el de los medios de comunicación no han sido intervenidos abiertamente pero sí sometidos a presiones que amenazan con diezmar la libertad de expresión, rasgo esencial de todo sistema democrático.

que representativo (Touraine, 1998)³⁹, erosionando las prácticas liberales democráticas fundadas en los mecanismos de la representación, las cuales por lo demás eran de por sí débiles y férreamente controladas por las oligarquías dominantes. Las condiciones hoy son otras: aunque inmaduros todavía, distintos actores con cobertura global como las Naciones Unidas o con cobertura regional como la OEA, lucen comprometidos con los valores democráticos y tienden cercos, hasta ahora más bien simbólicos, sobre aquellos gobiernos que se desvíen de los caminos democráticos. Es ese el sentido de la Carta Democrática de la OEA, aprobada en 2001.

Si como ha señalado el mismo Touraine, "no hay democracia que no sea liberal" (en Mires, 2001), y si convenimos que el gobierno de Chávez ya no responde a los principios de la democracia liberal, entonces terminamos por concluir que estamos en presencia de un tipo de régimen que si aún no alcanza a fundir a la sociedad en el Estado construyendo un cuerpo único, bajo el principio "todo dentro del Estado, nada fuera del Estado" como ocurre en los sistemas totalitarios, ha dado muestras de su disposición de actuar en esa dirección.

Temporalidad populista y democracia

El derecho como mecanismo de protección de los ciudadanos no puede tomar forma sino introduciendo una larga temporalidad en la vida comunitaria. Esta idea que compartimos con Rosanvallon (2003) nos alerta sobre la cuestión del tiempo y su inexorable vínculo con la creación de institucionalidad. En efecto, resultan impensables las instituciones si no las ubicamos en un compás lo suficientemente amplio, sólo en el cual es posible su sedimentación y madurez. Pues bien, los populismos de antes y los de ahora prometen la salvación redentora a partir de la conquista de un "reino feliz de los tiempos finales", como se ha dicho. Pero hay una diferencia: si los viejos se hicieron figura en contextos en los que la política se movía con más pausado ritmo, los de ahora se ven constreñidos por la necesidad de respuestas perentorias frente a una población que se muestra más impaciente por resultados al socaire de lo que Lechner (1996:112) ha constatado como una "aceleración del tiempo". Paradójicamente, la urgencia por respuestas se escenifica en el marco de una gran fragmentación social y una crisis de representación, lo que dificulta su concreción. La exigencia de mayor institucionalidad que esta nueva realidad exige es sacrificada, sin embargo, en el

39 Ampliemos la idea de Touraine sobre los gobiernos nacional populares de los 40 y 50: "La política nacional-popular no es representativa y, por consecuencia, no es democrática. Puede pasar de una forma parlamentaria a una forma dictatorial sin ruptura y, en general, existen a la vez elecciones y poder personal, clima democrático y poder autoritario". (p.359)

altar del inmediatez. “La revolución en los populismos latinoamericanos no es ni pasado ni porvenir, es presente” ha apuntado Touraine, (1998:356);⁴⁰ lo que puede traducirse en que los populismos por más que puedan anclar en ideologías pretéritas (como la bolivariana de Chávez por ejemplo), están urgidos de mostrarse como los portadores de soluciones que comprometen el día de hoy. Esto que es común a todo gobierno, se exagera cuando de gobiernos populistas se trata, puesto que la urgencia impone no detenerse en los trámites que toda institucionalidad reclama, así como también no demorarse en la construcción de porvenir. La idea de refundación, de recomienzo nacional obliga a invisibilizar, a anular el tiempo pasado, a menos que sea para acercar gestas y dioses del olimpo nacional que vengan en auxilio del gestor populista; la inminencia del paraíso vuelve ociosa la mirada hacia el futuro. Los tiempos finales del reino feliz deben tomar sustancia real en el aquí y ahora. He aquí, sin embargo, una vuelta de espaldas a la historia.

“La ideología populista no es, después de todo, sino un intento más de escapar a la carga que impone la historia”, ha dicho Mac Rae (1989:192). Y la historia, ya lo sabemos, está cargada de tiempo. Historia y tiempo implican complejidad y reducir complejidad es lo que aspira el populismo. De allí su visión simple de lo real y sus esquemáti-

cas y voluntaristas fórmulas cuando se propone encarar los problemas que esa misma realidad le coloca por delante. Por eso también el populismo es puro presente.

Pero este repleto de presente del cual están armadas las identidades populistas, atenta contra los quehaceres democráticos. Hermet (2003:11) lo ha entendido bien: “Es la intemporalidad inmediata, a la vez antipolítica y onírica lo que caracteriza al populismo de modo exclusivo. Es el elemento que lo diferencia de la democracia la que, a la inversa, se singulariza menos en cuanto a su pretensión de ‘representar’ la soberanía popular, que por sus procedimientos orientados hacia la deliberación, hacia la confrontación de intereses... hacia una gestión de los conflictos escalonada en el tiempo.” Los ciudadanos, argumenta Hermet, “sueñan con la supresión de la distancia que separa sus deseos de su realización siempre diferida en nombre de las complicaciones de la acción política... los populistas les dicen que este deseo onírico podría verse satisfecho... siempre y cuando confíen en ellos...” Y esta confianza reclama inmediatez, contacto directo que ahorre las complejidades institucionales y los plazos, sigue argumentando el autor. En definitiva, la agenda populista no admite el tiempo como horizonte de gestión. Está demasiado comprometida con el presente como para someter su acción a la preparación de lo que aun no puede

40 Joaquín Villalobos también ha dado con el problema: “Dedicados a generar emociones los ‘religiosos’ proponen un populismo que pretende resolver los problemas de manera inmediata y absoluta. Ese populismo no produce soluciones sino conflictos...” (*Tal Cual*, 3-03-2005:5)

materializarse, de lo que aún no puede dar réditos políticos. El presente es sustancia que puede ofrecerse, que puede palpase; el futuro no existe porque el futuro es éste, el que corresponde al momento que transcurre. Con ello la política, que está hecha de la maceración que toma tiempo, sin la cual no son posibles los arreglos y negociaciones ni la institucionalidad que los consagra, pierde su fortaleza. Obviamente, también la pierde el juego democrático.

En el populismo chavista se ratifica esta relación inmediatista con la temporalidad. Cuando el presidente ofertó al país la idea de una Asamblea Constituyente, lo hizo bajo el signo de la inmediatez: era urgente para la sociedad venezolana contar con una nueva Constitución; tanto que la tarea que requería de plazos más generosos, fue adelantada en tiempo récord. En apenas cuatro meses la nueva Constitución fue elaborada.

Y es que el presidente ha sido a lo largo de sus años de gobierno un gran mago para fabricar la expectativa del día: cuando no es una disputa con la iglesia, es una con los empresarios, cualquier ONG o con el imperio; también puede ser una idea, un plan, un programa: lo que se le ocurra en el momento de su puesta en la escena mediática es material efectivo para nutrir el ahora del cual se sustancia su gestión. Pero además es EL (así, con mayúsculas), el que pauta ese ahora. No es su equipo de gobierno, no son sus minis-

tros, ni colaboradores: es su suprema voz la que dicta de que está compuesto el hoy. Por esa razón las ideas, los programas, los proyectos se desvanecen, se diluyen rápidamente sin que nadie reclame resultados. El es el gran dispensador de presente y con él, el país que le sigue se asegura que mañana habrá otro hoy.

En el empeño de construir el socialismo del siglo XXI, Chávez señaló que será condición indispensable que todos los proyectos⁴¹ apunten a la construcción del “**socialismo inmediato**” (énfasis de la autora), para poder contar con fondos del gobierno central (www.descifrado.com). Es decir, la inmediatez convertida en requisito para la asignación de los recursos.

Y esta inmediatez ha conspirado contra las mediaciones institucionales. Hemos podido observar a lo largo de estos años como la relación directa que el presidente Chávez establece con la sociedad, afecta notablemente la existencia y competencias de alcaldías y gobernaciones. Chávez es el único y gran repartidor; su palabra, como la de Perón, es la “palabra decisiva” (Portantiero y De Ipola, 1981:14). Todos los programas sociales - el Plan Bolívar 2000, las Misiones- han sido decididas y dirigidas por el ejecutivo y manejadas por militares como hemos señalado. Los alcaldes y gobernadores aparecen apenas como colaboradores en el desarrollo de las mismas.

41 Se refiere a los proyectos que los alcaldes y gobernadores en las distintas regiones del país le presentaron en el marco de lo que el gobierno designó como “gabinetes móviles” a lo largo del segundo trimestre de 2005.

Cuando el presidente amenaza con quedarse en el poder hasta el año 2021, contra toda previsión constitucional, no está sólo mostrando su deseo de perpetuarse en el poder sino su anhelo de extender el presente, porque no logra avizorar el futuro sin su presencia, porque su presencia es lo único que garantiza que haya hoy. A falta de un orden institucional abstracto, independiente de su sello personal, el presente solicita más presente, sólo porque él está ocupado con la figura de Chávez. La única manera de satisfacer el deseo onírico de salvación es el día a día que debe prolongarse hasta el límite. Este límite en el discurso del presidente es el año 2021, por ahora.

Conclusiones

Atendiendo a los rasgos más importantes que tipifican teóricamente tanto a los populismos históricos en América Latina como a los de más reciente data, podemos concluir que el gobierno de Hugo Chávez mezcla características tanto de uno como de otro. En el sentido de los populismos clásicos constatamos que éste es antiimperialista; posee una concepción autónoma del desarrollo; es nacionalista; se plantea la incorporación de los excluidos; no desarrolla una acción de clases en el sentido marxista, a pesar de la retórica socialista. En cuanto al neopopulismo, Chávez cumple con el carácter antipolítico que distingue a los *outsiders*, cuyos liderazgos se impusieron en algunos países latinoamericanos ante el agotamiento de sus respectivos sistemas políticos. También el diseño de una armazón jurídica de factura liberal en los primeros años de

su gobierno; así como el establecimiento de un conjunto de tributos como el Impuesto General a las Ventas y el débito bancario, lo aproximan a los populismos de nuevo cuño. No obstante, el balance que puede hacerse de la gestión de Chávez a la hora de dimensionarla en términos de su fisonomía populista y neopopulista arroja un resultado a favor del primero: en otras palabras, Chávez se nos parece mucho más a los viejos que a los nuevos populismos. A nuestro juicio, la gran autonomía de la que goza el Estado venezolano, gracias a su disposición de ingentes recursos petrolíferos provenientes del negocio petrolero, permite a Chávez reeditar de algún modo —salvando las distancias históricas, obviamente— los contenidos de los populismos clásicos (distribucionismo, intervencionismo, nacionalismo, antiimperialismo) como el de Perón, por ejemplo.

Pero a diferencia de los viejos, el de Chávez es un populismo militarista, lo que puede estar inaugurando, junto con el de Oviedo en Paraguay y Gutiérrez en Ecuador un tipo de neopopulismo afincado en los líderes que provienen de las filas castrenses, que puede afectar más aún, suponemos, la relación ambigua que tanto en el pasado como en el presente, los populismos mantuvieron con la democracia.

Por último, el gobierno de Chávez reproduce también una relación con la temporalidad signada por el inmediatismo que caracteriza a los populismos, el cual reclama una vinculación directa entre el jefe y la población en menoscabo de la institucionalidad y la democracia.

Bibliografía

- Alvárez, Angel E.
2002 "El Estado y la Revolución "protagónica" en Ramos Rollón Marisa (ed) *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)* Universidad de Salamanca, Salamanca. p.p 97-120
- Arenas, Nelly
2005 "Venezuela: ¿ del populismo rentista al populismo liberal?" *Estudios Latinoamericanos*, año VII, número 16, julio-diciembre 2001 p.p 181-202
- ¿Languidece el corporativismo? De FEDECAMARAS a los nuevos actores empresariales en Venezuela. *Venezuela: visión plural. Una mirada desde el CENDES*. (En proceso de edición)
- 2004 "Venezuela, la difícil gobernabilidad" en *Cuestiones de Gobierno*, número 16
- Arenas Nelly y Gómez Calcaño, Luis
2005 "Los Círculos bolivarianos: el mito de la unidad del pueblo" en *América Latina Hoy* Vol. 39, abril p.p 167-193
- Beck, Ulrich
1999 *La invención de lo político* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Stewart, Angus
1969 "Las raíces sociales" en Ionescu Ghita y Gellner Ernest *Populismo. Sus significados y características nacionales*. Edic. Amorrortu, Buenos Aires. p.p 221-239
- Coppedge, Michael
2002 "Soberanía popular versus democracia liberal en Venezuela" en Ramos Rollón, Marisa (ed) *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)* Universidad de Salamanca, Salamanca. p.p 69-96
- Conniff, Michael
2003 "Neopopulismo en América Latina. La década de los 90 y después." *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII, número 1 p.p 20-31
- Dávila, Luis Ricardo
1996 *La formación de las identidades políticas en Venezuela*. Universidad de los Andes. Consejo de Publicaciones, Mérida.
- De la Torre
2003 "Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo." *Revista de Ciencia Política*. vol. XXIII, número 1. p.p 55 y 56
- Dreyfus, Richard
1980 1964: *A conquista do Estado*, ediciones Vozes, Rio de Janeiro
- Esposito, Roberto *Confines de lo político*, ediciones Trotta, Valladolid
- García Pelayo, Manuel
1980 *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, ediciones Alianza, Madrid.
- 1981 *Los mitos políticos*. Ediciones Alianza, Madrid
- Germani, Gino
1974 *Política y sociedad en una época de transición*, ediciones Paidós, Buenos Aires.
- Guardia Rolando, Inés
2005 *Formas de representación neocorporativa en la Venezuela del siglo XXI*. Universidad Simón Bolívar. Mimeo
- Harnecker, Marta
2004 (editora) *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre en el Teatro de la Academia Militar*, Caracas. Mimeo
- Hermet Guy
2003 "El populismo como concepto" en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, número 1 p.p 5-18
- Ianni, Octavio
1975 *La formación del Estado populista en América Latina*, Ediciones Era, México.
- Iranzo, Consuelo y Richter Jacqueline
2005 "Acción del sindicalismo frente al Estado en la transición (1989-2004)", papel de trabajo presentado en las jornadas *Venezuela. visión plural. Una mirada desde el CENDES*, Caracas, mayo de 2005
- Iturrleta, Aníbal
1990 *El pensamiento peronista*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid
- Laciar, Ernesto
1987 "Populismo y transformación del imaginario en América Latina", *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 42, junio.
- Mac Rae, Donald
1969 "El populismo como ideología" en Ionescu Ghita y Gellner Ernest (comp.) *Populismo. Sus significados y características nacionales*. Edic. Amorrortu, Buenos Aires.

- Mayorga René
2002 *Las huellas del populismo* www. redvotaire.net (Fecha de la consulta: 2-04-005)
- ./s/f *Antipolítica y neopopulismo en América Latina* http://www.chasque.net/frontpage/relacion/anteriores/9710/antipoliti.html (Fecha de la consulta 28-05-2005)
- Marcano, Cristina y Barrera Tiszka, Alberto
2005 *Hugo Chávez sin uniforme*. Ediciones Debate, Caracas
- Matucelli, Danilo y Svampa Maristella
1998 *“Las asignaturas pendientes del modelo nacional popular. El caso peruano”* en Mackinnon, María y Moira Petrone Mario Alberto (comp.) *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Ediciones Eudeba. Buenos Aires.
- Minogue, Kenneth
1969 *“El populismo como movimiento político”* en Ghita Ionescu y Gellner Ernest (comp.) *Populismo. Sus significados y características nacionales*. Ediciones Amorrortu. Buenos Aires.
- Mires Fernando
2004 *Los diez riesgos de la democracia en América Latina*. Mimeo
- ./2001 *Civilidad*. Ediciones Trotta, Madrid
- Molina, Esteban
2004 *“El trabajo de la incertidumbre”*. Prólogo al texto de Lefort, Claude, *La incertidumbre democrática*, ediciones Anthropos, Barcelona.
- Laclau, Ernesto
1987 *“Populismo y transformación del imaginario en América Latina”* *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 42, junio.
- Lechner, Norbert.
1936 *“La política ya no es lo que fue”* en *Nueva Sociedad*, julio-agosto, número 144
- Lefort, Claude
1990 *La invención democrática*. Edic. Nueva Visión, Buenos Aires.
- O’ Donnell, Guillermo
1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Edic. Paidós, Buenos Aires
- Pecaut, Daniel
1987 *L’ordre et la violence. Évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*. Paris. Ehess.
- Parker, Dick
2001 *“El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario”* *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*. Vol. 7, número 1
- Petkoff, Teodoro
2000 *Una segunda opinión* Ediciones Grijalbo, Caracas.
- ./2005 *Dos izquierdas* Edic. Alfadil, Caracas.
- Portantiero, Juan Carlos y de Ipola, Emilio
2000 *“Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”*, *Nueva Sociedad*, número 54 mayo-junio p.p 7-17
- Ramírez Roa, Rosaly
2000 *“La política extraviada en la Venezuela de los años 90: entre rigidez institucional y neopopulismo”* en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, número 1, p.p 137-158
- Rein, Raanan
1998 *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*. Ediciones de Belgrano, Buenos Aires.
- Rey, Juan Carlos
2001 *“Estado, sociedad y educación en Venezuela. Observaciones sobre el nuevo proyecto educativo nacional”*. *SIC*, número 636, julio.
- Roberts, Kenneth M.
2000 *“El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano”* en Mackinnon María y Moira Petrone Mario Alberto, *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la cenicienta*. Edic. Eudeba p.p 375-408
- Rosavallon Pierre
2003 *Por una historia conceptual de lo político*, Edic. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Sartori, Giovanni
2003 *¿Qué es la democracia?* Ediciones Taurus, Buenos Aires.
- Schmitter, Philippe C.
1998 *El fin del siglo del corporativismo* Edic. Nueva Sociedad, Caracas.
- Stewart Angus
1969 *“Las raíces sociales”* en Ionescu Ghita y Gellner Ernest, *Populismo. Sus significa-*

dos y características nacionales, ediciones Amorrotu, Buenos Aires.

Sucre Heredia, Ricardo

- 2004 **"La política militar en la Constitución de 1999 ¿cambio o continuidad?"** en Salamanca Luis y Viciano Pastor, Roberto (coord.) *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Edic. Vadell, Caracas.

Skidmore, Thomas

- 1975 **Brasil de Getulio a Castelo**. Ediciones Paz e Terra, Sao Paulo.

Touraine, Alain

- 1998 **"Las políticas nacional – populares"** en Mackinnon, Marfa y Moira Petrone Mario Alberto (comp.) *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Edic. Eudeba, Buenos Aires.

Ulianova, Olga

- 2003 **"Experiencias populistas en Rusia"** en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, número 1 p.p 159-174

Vargas, Getulio

- 1938 *A nova política do Brasil*, Ediciones José Olimpyo, Río de Janeiro.

Zermeño, Sergio

"El regreso del Líder: crisis, neoliberalismo y desorden" *Revista Mexicana de Sociología*, 1989, vol. 51, número 4, p.p 115-150

Prensa (artículos de opinión)

Guerra José

- 2005 **"¿Cuál crecimiento?"** *Descifrado*

Villalobos, Joaquín

- 2005 **"La izquierda religiosa"** *Tal Cual*

Blanco Muñoz, Agustín

- 2005 **"El negocio MVR para la destrucción"** *El Universal*.

Prensa

El Nacional, 17-08-2003

El Universal, 25-04-2005)

Fuentes virtuales

www.descifrado.com 20 de mayo de 2005 (consulta realizada el día 22-05-2005)

<http://forums.terra.com> 7 de febrero de 2005 (consulta realizada el día 2-06-2005)

www.indymedia.org 20 de enero de 2005 (fecha de la consulta 2-06-2005)

www.unionradio.com 2-07-2005 (fecha de la consulta 3-07-2005)

www.unioradio.com 12-07-2005 (fecha de la consulta 13-07-2005)

www.wabninfore/go_news5?articulo=3919

prensa presidencial www.aporrea.org (fecha de la consulta 14-06-2005)

www.siecx.gov.ve

www.chasqueapc.org/frontpage/relacion (s/f)

www.elortiva/mimen.html

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

Mohamed Abdillahi Bahdon*

La Comunidad de Murcia es una de las diez primeras provincias españolas en cuanto a número de inmigrantes residentes. Su presencia y su permanencia tanto en el campo como en los municipios plantean nuevos problemas socioeconómicos a la sociedad murciana. Uno de estos es la escolarización de los niños y niñas en los centros educativos.

Poniendo en su agenda electoral los candidatos en las elecciones municipales y regionales del 25 de mayo de 2003 muestran un particular interés a este tema social importante tanto por las personas inmigradas como por la sociedad en la que viven. Sus propuestas recogen varios aspectos del mismo y ponen de relieve su objetivo principal: la integración del colectivo inmigrante de los países del Tercer Mundo y de Europa del Este. La escolarización del alumnado de procedencia inmigrante no resulta del reconocimiento de un derecho a sus beneficiarios, sino también de actuaciones concretas de la administración para que este derecho sea efectivo. Estas deben implicar a las familias inmigrantes.

Introducción

La inmigración, hoy en día, es una realidad (Alemany: 2000) tanto en la vida diaria como en los diferentes ámbitos de la investiga-

ción universitaria en España¹. Constituye un elemento del debate social en las sociedades de acogida como en el caso español y de las sociedades emisoras. Es redundante decir que la inmigración compone las estructuras sociales, eco-

* Estudiante en el doctorado de Ciencia Política de la Universidad Montesquieu de Burdeos (Francia) y en el doctorado de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Murcia.

1 El tema de la inmigración y sus diferentes planteamientos en la sociedad constituye una asignatura en algunas carreras universitarias como en la Universidad de Murcia en Teoría e Historia de la Educación; un seminario del programa Desarrollo de políticas educativas ha sido consagrado sobre la inmigración con el título siguiente: Educación intercultural: racismo y políticas de inmigración en el curso académico 2002/2004. La publicación de artículos, libros, la creación de revistas de investigación universitaria sobre este tema muestra también un cierto interés a conocerlo bien.

nómicas, demográficas² y, sobre todo laborales³ de la sociedad receptora. Es manifiesto, por tanto, que en toda agenda política y mediática⁴, la inmigración ocupa un notable protagonismo a nivel nacional, regional y local. El fenómeno no afecta del mismo grado a las distintas regiones españolas. Algunas reciben más inmigrantes que otras o que éstos se concentran en las que hay más oportunidades de trabajo. Los puestos de trabajo que ocupan se encuentran en los sectores como la agricultura en el Levante, la construcción, la hostelería y las actividades domésticas, con sueldos bajísimos y menospreciados socialmente por los trabajadores españoles. En la actualidad viven en la Comunidad de Murcia legal e ilegalmente más de 100.000 inmigrantes procedentes mayoritariamente de América del Centro y del Sur de África y del continente europeo.

En este artículo no se pretende un análisis de la inmigración en esta Comunidad Autónoma tampoco se trata de un análisis sobre las razones que llevaron a las personas a inmigrar, su principal objetivo es una reflexión sobre la problemática de la escolarización de los niños inmigrantes desde la postura de los líderes políticos de cara a las elecciones. Sin embargo plantear tal proble-

mática es estudiar una cierta percepción, nueva o renovada sobre un tema de actualidad para la sociedad española; la que produce la clase política en un contexto político particular. Así, se intenta, analizar las diferentes propuestas de los líderes políticos en un momento dado de la vida política de la región. Como muchas otras regiones españolas (salvo Andalucía, Galicia, Cataluña y País Vasco), el día 25 de mayo de 2003 tienen lugar elecciones autónomas y municipales en la región Murcia. Se organiza una campaña electoral durante un período fijado por la ley electoral. Según los politólogos (Crespo: 2004), tiene como función fundamental: la de comunicar. La elite política informa a la ciudadanía de sus proyectos y propuestas respecto a asuntos socioeconómicos calificados como problemas. El Partido Popular (PP), que gobierna el ayuntamiento de Murcia y la Comunidad Autónoma, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Izquierda Unida (IU) y Los Verdes presentaron candidatos a estos comicios. Los candidatos son los protagonistas de un debate en las instituciones parlamentarias locales y regionales, el cual se traduce en la producción legal y las decisiones que afectan al tema de la inmigración y de

2 Un estudio de fecundidad del Instituto Nacional de Estadística en 1999 ha mostrado que la media de hijos en las familias inmigrantes procedentes de África y Latinoamérica era superior que la de las españolas 1,60 y 1,39 respectivamente frente a 1,07 de las mujeres españolas. Pimentel M., *Demografía e inmigración*, Cinco Días, enero 2002.

3 En los sectores como la agricultura intensiva, la construcción y las actividades domésticas, los trabajadores inmigrantes sustituyen a los trabajadores locales.

4 Es exagerado hablar de actualidad permanente de la inmigración en la sociedad murciana. Hay otros temas que preocupa a la sociedad de acogida como el paro o el terrorismo de ETA

sus componentes. Se trata ante todo de personas, cuya presencia en el territorio de la Región de Murcia plantea problemas sociales y económicos; son las que vienen de los llamados países del Tercer-Mundo o inmigrantes económicos. En esta región hay también inmigrantes procedentes de Europa, de América del Norte..., pero no plantean los mismos problemas, o más bien, no vienen en las mismas condiciones: la mayoría de ellos son jubilados con un poder adquisitivo importante más elevado que el de los locales.

La temática de la escolarización de los niños y niñas de familias inmigrantes forma parte del particular contexto del momento peculiar de la política regional y local: conservación y/o conquista del poder político a través de las elecciones regionales y locales. Sin duda en democracia las elecciones constituyen un momento importante en el que los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) juegan un papel relevante; participan en la elaboración de las dife-

rentes agendas sociales y políticas. La mayoría de los ciudadanos se informan por estos medios del contenido de los programas electorales. Así los periódicos de la región publican artículos e informaciones sobre la inmigración⁵ en general en la región y sobre los inmigrantes, o extranjeros⁶. Están presentes también en las entrevistas de los candidatos a la presidencia⁷ de la región y a alcalde⁸ de Murcia.

El objetivo principal de este artículo es analizar el planteamiento de la escolarización de los niños y niñas inmigrantes por los candidatos por la Asamblea Regional y por el Ayuntamiento de Murcia. Para llevarlo a cabo se impone como metodología el análisis del contenido, se trata de analizar e interpretar el contenido de los programas electorales: ¿cómo plantean la cuestión? ¿Qué ponen de manifiesto en un tema importante para la sociedad como para el individuo? Pero conviene en primer lugar exponer cómo los políticos califican el fenómeno migratorio y en segundo lugar

-
- 5 Los artículos publicados en el mes de mayo crean una cierta preocupación social: La población inmigrante se multiplica por diez en menos de cinco años, La Verdad del 6 de mayo p. 6. La población inmigrante se multiplicó por 10 en 5 años, según un estudio, La Opinión del 6 de mayo, p.15.
 - 6 En la prensa se emplea de manera indiferente los términos: inmigrante y extranjero. Se nota más un uso frecuente del primero en los artículos. Hemos recogido una muestra de artículos: El alcalde (de Jumilla) exige al Gobierno que los inmigrantes ilegales sean repatriados, La Verdad del 7 de mayo, p.24. El alcalde (Jumilla) llama a la calma ante las frecuentes peleas de inmigrantes, La Opinión, 8 de mayo, p.23. Crece un 42% en un año el número de extranjeros en la Seguridad Social, La Verdad del 19 de mayo, p.6.
 - 7 Entrevista con la cabeza de lista PSOE a la Asamblea Regional, Pedro Ortiz, La Verdad del 17 de mayo, pp.22-23. Entrevista con el presidente-candidato del PP., Ramón Luis Valcárcel, La Verdad del 18 de mayo, p.28-29. Entrevista con Ramón Ortiz, candidato del PSOE a la presidencia de la Comunidad, La Verdad del 22 de mayo, pp.14-15.
 - 8 Entrevista con Miguel Ángel Cámara, candidato a la alcaldía de Murcia, 18 de mayo, pp.10-11

analizar los apartados de los programas referidos a la educación de los niños, niñas y adultos inmigrantes. Se trata, pues, de un enfoque que analiza la escolarización de éstos desde del punto de vista de los dirigentes de la sociedad de acogida, es decir, la opinión de los políticos, y particularmente a nivel local y autonómico.

Dos palabras relevantes van a centrar la reflexión en la que se intenta en este artículo: educación y escolarización. Conviene precisar las diferencias entre estos términos. Educación tiene muchos significados, puede ser definido como la acción de orientar el comportamiento social del ser humano así se habla de educación moral o física, pero es también el conjunto de enseñanzas que recibe un niño y por fin se puede decir que a nivel político se refiere a la organización administrativa y técnica y de su financiación por el Estado. Cuanto a escolarización se trata de una acción tanto social como administrativa, los padres deciden escolarizar, y por ello hacen una demanda a la administración escolar, ésta les matricula en una escuela.

El sentido de las palabras y de las expresiones en los programas electorales

¿Cómo abordan los políticos la problemática de la inmigración en un mo-

mento particular de la vida sociopolítica local y regional? Es una pregunta relevante, su respuesta lleva por una parte en la calificación que hacen los dirigentes políticos y por otra parte plantea la oposición entre éstos sobre un tema tan importante.

La calificación del tema por los candidatos: un cierto consenso

Calificar un tema no es solamente una etapa importante de su conocimiento, pero también manifiesta una cierta percepción, producida por los diferentes actores tanto los políticos (los que gobiernan en la sociedad política) y socio-institucionales (los que aplican los programas políticos) como los investigadores (los que analizan los fenómenos sociopolíticos). Todo poder tiene una capacidad de calificar, es decir de producir una opinión sobre un tema de mayor o menor intensidad social. Aquí se trata de la calificación que hacen los candidatos durante las elecciones, es decir la que está plasmada en los programas electorales. A nadie se le escapa que el productor de un discurso da un sentido a las palabras que nos parecen simples en su uso diario. Por ejemplo la palabra "problema" no tiene el mismo sentido que "fenómeno"⁹ cuando se aplica a la inmigración. Estos términos llevan connotaciones positivas o negati-

9 Usar la palabra "problema" hace pensar en dificultades u obstáculos frente a un tema socio-político, y lleva un grado negativo mientras la palabra "fenómeno" califica en su intensidad y esconde las dificultades que conllevan. En resumen, "problema" choca con la opinión creando un miedo y "fenómeno" es suave y hace pensar a la gente y se vive como un desafío. El último es más usado en la literatura académica.

vas para el colectivo inmigrante. Así la calificación puede ser diferente de la que hacen en otros momentos de la vida sociopolítica.

El párrafo anterior nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Las palabras y expresiones de un programa electoral relativas a un tema son relevantes para que nos detengamos? Sí, su análisis constituye un primer paso para comprender los planteamientos del fenómeno inmigratorio y las propuestas de los políticos murcianos al respecto. Así, en un primer momento hay que destacar que, en los programas electorales, no se habla de invasión de los inmigrantes, legales o ilegales, lo que viene a significar un tipo de discurso político en el que las expresiones están controladas, pero no excluidas. Sin extendernos en las expresiones usadas para identificar el colectivo inmigrante en los diferentes programas electorales de los partidos, no es inútil hacer un recuerdo semántico. Los tres partidos usan el sustantivo genérico “inmigración” y el adjetivo “inmigrante”, calificando el tema en su generalización y en su particularidad, porque al fin y al cabo se trata de personas que se encuentran en una situación sociopolítica diferente del resto de los habitantes en esta región. En los programas del partido popular, los títulos al respecto son variados: “inmigración” en el programa por el Ayuntamiento de Murcia y “personas inmigrantes” en el de la Comunidad Autónoma. En cuanto al partido so-

cialista, parece ser innovador en este aspecto, por lo relativo al ayuntamiento usa la expresión “nuevos habitantes” y para el programa regional, emplea la palabra “inmigración”. Para Izquierda Unida, se nota el uso del plural “los inmigrantes” en el programa regional al igual que Los Verdes.

Otro aspecto relevante que hay que señalar es la introducción de un capítulo o de un apartado sobre la inmigración, lo que muestra por una parte un interés para los diferentes candidatos y por otro una cierta calificación o valoración de la misma. PSOE y PP la ven como algo positivo principalmente para la economía regional. Los dos candidatos a la presidencia de la Comunidad Autónoma de estos partidos ponen de manifiesto la aportación económica de la inmigración, con matices. El candidato popular considera que el enriquecimiento¹⁰ de la región está debido a la incorporación de población inmigrante a la economía regional, por su parte el candidato socialista destaca su papel en el desarrollo presente y futuro de la región de Murcia. Él de IU no hace ninguna valoración, critica lo que es para este partido la causa principal de las migraciones internacionales: el sistema económico liberal y las desigualdades entre Sur y Norte que empujan a millones de personas a inmigrar fuera de su país. En cuanto a los candidatos al Ayuntamiento de Murcia, se nota una diferencia entre los dos grandes parti-

10 Para Valcárcel, el crecimiento del PIB de la Región de Murcia no habría presentado cifras tan significativas en los últimos años de no ser por la aportación extranjera al mercado de trabajo regional.

dos. El candidato popular pone de manifiesto el hecho que "Murcia se transformó en tierra de acogida", de ésto no se puede deducir una valoración. Por su parte el candidato socialista considera la inmigración como un fenómeno y valora positivamente su aportación a la sociedad española en términos económicos, sociales y culturales.

Del apartado anterior lo que se destaca es la falta de valoración negativa respecto a la inmigración, pero eso no significa que haya una expresión general común de los candidatos sobre una valoración positiva. Se nota como una repartición de roles entre los líderes populares, el candidato a la presidencia de la Comunidad Autónoma hace una valoración positiva de la inmigración pero solamente en términos económicos mientras el candidato a alcalde por el municipio de Murcia valora su ciudad que se ha transformado como "una tierra de acogida". No hace referencia a cualquier aportación de la inmigración a esta tierra. A esta postura popular, los socialistas muestran una unidad, la valoración es positiva no solamente en términos económicos, sino también en términos sociales y culturales. A diferencia de los populares, parecen más conscientes al cambio de las estructuras de la sociedad murciana, debido en parte a la presencia de extranjeros no solamente en el campo donde trabajan, sino también en los grandes municipios como Murcia donde son cada vez más numerosos. La gran diferencia entre una parte el PP y por otra el PSOE e IU se enmarca el marco jurídico.

La oposición sobre el marco legal: expresión de la diferencia ideológica

Otro punto común a los programas electorales, y especialmente el PP y el PSOE, es la cuestión del ordenamiento de la inmigración que resultaría de la "política de inmigración" del gobierno central. Si la apreciación del fenómeno migratorio por parte de los dirigentes políticos puede constituir un consenso, el marco jurídico y su gestión marcan puntos de oposición entre éstos. Sobre estos puntos existe una diferencia entre los dos grandes partidos. El PP manifiesta su apoyo al marco legal vigente (la ley de extranjería 8/2000 del 22 de diciembre de 2000) e insiste sobre la legalidad de los inmigrantes. En los programas electorales de este partido, se asocia legalidad e inmigración. "Inmigración. Legalidad e inmigración" es el título de los capítulos y apartados de los populares. A pesar del cambio del fenómeno en cuanto a sus planteamientos socioeconómicos el PP no pide un cambio de la política migratoria, ni tampoco pide un papel de las Comunidades Autónomas en esta materia a diferencia de algunos partidos nacionalistas como Convergencia i Unió (C.i.U.). Apoya la postura del partido a nivel nacional.

La postura del PSOE es crítica. En su programa para la Comunidad Autónoma se expresa en los términos siguientes: "sólo se ha preocupado de endurecer la Ley de Extranjería quedando demostrado que ésto no ha servido para frenar la entrada irregular de inmigrantes que se ha incrementado considera-

blemente¹¹". Propone otra política en la que los actores sociales y los inmigrantes¹² tengan un espacio de participación. Por su parte IU llama a la derogación de la política del gobierno central y pide una "Ley consensuada y que corrija las equivocaciones cometidas desde la elaboración del actual marco legislativo". La oposición sobre el marco legal refleja una oposición política sobre un fenómeno sociopolítico que tiene un impacto en las políticas públicas de la Comunidad Autónoma de Murcia y de los municipios de la misma. Sin embargo a nivel autonómico y local, evocar y discutir sobre la política de inmigración actual o sus necesarios cambios en los programas para las elecciones municipales y regionales es nada más que una lucha simbólica entre las fuerzas políticas.

Aunque no sea un estudio comparativo, referirse a la postura de la clase política murciana respecto a la inmigración en pasadas elecciones municipales y regionales permite observar una cierta evolución del discurso político al respecto. En los programas electorales de junio de 1999, salvo IU, los candidatos consagraron unos apartados en los que presentaban más bien una lista de puntos como la educación de los niños, la lucha contra el racismo, la xenofobia, las actitudes discriminatorias, participación de los inmigrantes en la vida comunitaria, favorecer el asociacionismo (programa electoral del PP), derechos sociales y asistenciales, profesores de

apoyo, formación curricular a la interculturalidad, mediadores culturales (IU). Pero la problemática inmigratoria no estaba considerada como un fenómeno social importante y nuevo en la sociedad murciana. Hay que notar la contradicción entre el poco interés despertado por la presencia de una inmigración cada vez mayor y el contenido de los diferentes discursos... Una de las causas para el cambio en la percepción de la inmigración y de su protagonismo en los programas electorales de mayo 2003 resulta de los hechos dramáticos vividos por algunos inmigrantes en la región, y particularmente del accidente de Lorca de diciembre de 2001, donde murieron 12 ecuatorianos que viajaban en una furgoneta para ir a trabajar. Este accidente mortal ha conmocionado al país y ha revelado a la opinión pública y los dirigentes políticos la realidad existente del colectivo inmigrante.

Después de las consideraciones relativas a la evolución de la percepción de la inmigración por parte de los políticos y de su calificación, conviene ahora analizar las propuestas de los programas electorales de un tema social importante: la educación y los inmigrantes.

Las propuestas de los candidatos respecto a la escolarización de los niños de procedencia inmigrante.

Antes de analizar las diferentes propuestas de los candidatos, conviene hacer una breve introducción sobre dos puntos: la campaña electoral y el dere-

11 Ver página 131 del programa electoral por la Comunidad Autónoma.

12 Escriben que "...hacemos políticas con los inmigrantes". E insisten "sin la participación de los inmigrantes cualquier política, por buena que sea, está condenada al fracaso", p. 57 del programa electoral por el Ayuntamiento.

cho a la educación. En elecciones políticas importantes como las municipales y regionales, los candidatos emprenden en campañas electorales; las que son importantes tanto para los candidatos como para el electorado. Como apunta Ismael Crespo (2004), la campaña electoral tiene varias funciones; una de ellas, sin duda la más importante, es informativa. Los ciudadanos-electores se informan de las ofertas de los candidatos a través de los medios de comunicación social como la prensa, la radio y sobre todo la televisión. Estos medios dan a conocer ampliamente y según sus objetivos estratégicos los programas de los partidos políticos, los cuales son elaborados en función del contexto sociopolítico del país o de la región. El listado de temas relevantes para el candidato o el partido constituye su programa, cuyo contenido sirve de "guía a la acción y a la comunicación electoral del partido (Morató: 1997). En función del momento político y de las preocupaciones reales o irreales de la sociedad, cualquier tema puede ser objeto de interés político y por lo tanto puede ser recogido en el programa electoral.

Es redundante decir que la educación es una preocupación central para la sociedad, cualquiera sea su nivel de desarrollo socioeconómico y político. Es un tema importante tanto para la persona como para la sociedad y se le atri-

buye diversas funciones: la integración del individuo en su entorno social, el desarrollo personal, el progreso de la humanidad¹³... Sin embargo tiene también un papel importante tanto a nivel político (formar para controlar) como socioeconómico (uniformizar para crear una identidad). En muchas sociedades, y en función de sus recursos socioeconómicos, la educación como servicio público es un derecho para los ciudadanos, y es obligación del Estado el poner a disposición de éstos unas enseñanzas organizadas y gestionadas a través de un sistema educativo público. Es un derecho constitucional, es decir fundamental para los ciudadanos. Pero en el caso de las personas no nacionales la educación es un derecho si el Estado lo reconoce como tal. Ha sido reconocido a los inmigrantes en España por las leyes sobre la Educación desde los años 1980. Sin embargo fuera de cualquier norma legislativa, la educación de los individuos deriva de los llamados Derechos Humanos, es decir la educación es un derecho reconocido a cualquier ser humano. España firmó varios convenios y tratados internacionales¹⁴ en los que la educación se reconoce como un derecho. Cualquiera que sea los motivos por los inmigrantes eligieron su residencia en esta región. La inmigración, es por lo tanto un reto para el sistema edu-

13 Basta ver la literatura (libros, revistas, coloquios) y leer los diferentes discursos, sea de los dirigentes locales o de las organizaciones internacionales gubernamentales (Banco Mundial y FMI), sobre la educación y la instrucción en la sociedad política desde las épocas remotas hasta hoy. Estudiada desde diversos enfoques, la educación es el centro de los debates científicos y socio-políticos de cualquier sociedad humana.

14 En los numerosos tratados y convenios que el Estado español ratificó hay que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, (la ratificación de España intervino el 2 de abril de 1977).

cativo. Es al mismo tiempo revelación de los problemas humanos y materiales del sistema educativo. Hay que escolarizar o dar una educación a los hijos de las familias inmigrantes. A nivel legislativo la Ley 8/1985, 3 de julio, reguladora del derecho a la educación contempla al derecho a la educación en el apartado 3 del artículo primero: "los extranjeros residentes en España tendrán también derecho a recibir la educación a que refieren los apartados uno y dos de este artículo". La nueva Ley Orgánica 4/2000 del 11 de enero y la que modifique 8/2000 de 22 de diciembre recoge algunos derechos sociales para el colectivo inmigrante, el de la educación¹⁵, está tipificado en su artículo 9 en su apartado 1. "Todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derechos y deberes a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas."¹⁶

Sin duda este artículo es una disposición importante para un colectivo inmigrante. El legislador español recono-

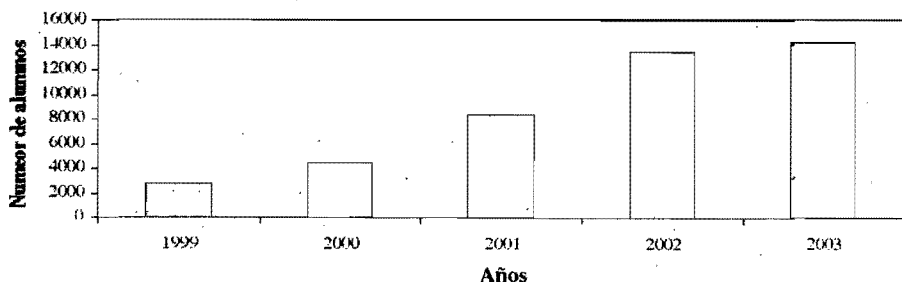
ce el derecho a la educación de los menores de familias extranjeras. El objetivo perseguido parece ser como indica la sección cuarta del artículo 9: "la integración social" del alumno extranjero. Si la elaboración de la Ley de Extranjería es de la competencia exclusiva del gobierno central, algunos de sus aspectos, sobre todo sociales, su puesta en marcha corresponde a las comunidades autónomas y a los municipios, que por proximidad a los habitantes tienen un papel relevante en la escolarización de los niños y niñas. La educación escolar, primaria y secundaria, es una competencia transferida a las Comunidades Autónomas¹⁷. El Gobierno de la Comunidad de Murcia a través de las actuaciones de la Consejería de Educación define la política con las medidas socioeconómicas y humanas necesarias y adopta las normas por las que se regulan aspectos de la competencia regional como por ejemplo la profesión de docente. En cuanto al Ayuntamiento es en el nivel básico en el que pone en práctica tal política pero su papel se nota en la distribución de la población escolar en los diferentes centros educativos de enseñanza ubicados en su territorio.

-
- 15 La educación de las personas inmigrantes está considerado como un derecho al igual que los derechos humanos para los convenios internacionales, y sobre todo los de la UNESCO y los tratados y otras normas de la Unión Europea de los últimos 15 años.
 - 16 Este artículo contiene cuatro apartados más en lo que se refiere a la educación infantil (Nº 2), el apartado Nº 3 contempla las becas y ayudas que pueden recibir los extranjeros, el Nº 4 plantea la cuestión del respeto de la identidad de los extranjeros por el sistema educativo y por fin el último apartado (Nº 5) se trata de la posibilidad de docente e investigador por los extranjeros.
 - 17 La transferencia en materia de Educación (funciones y servicios de la Administración del Estado) a la Comunidad de Murcia es recién respecto a otras comunidades como Cataluña y el País Vasco; ha sido efectiva el 1 de julio de 1999. Es una época que coincide con el crecimiento del número de inmigrantes en los municipios murcianos.

Por lo que se refiere a la Región de Murcia, el asunto no ha constituido un problema para la clase política y los gestores de los centros educativos en el sentido que no hubo un rechazo de la escolarización de los niños extranjeros. Así en un período que la competencia de la Educación no ha sido todavía transferida a la Comunidad Autónoma, 223 niños se matricularon en el curso 1991/1992 en 52 centros y en el curso siguiente, la cifra ha doblado con 516 niños extranjeros en 160 centros según una encuesta realizada por un grupo de profesores de la Universidad de Murcia¹⁸. De esta encuesta se desprende por una parte una concentración de los

niños en Murcia con 30% y en Cartagena con 17, 4%. Otros datos importantes: 81,6% cursan en los centros públicos, 15,9% en los centros privados concertados y 1,2% en los centros privados no concertados. En años posteriores estos porcentajes y cifras han sido superados. Según las estadísticas publicadas por el gobierno regional, en la actualidad la cifra de alumnos extranjeros matriculados en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Murcia es de 18000¹⁹. En los últimos 5 años el número de alumnado extranjero en las aulas escolares murcianas ha aumentado como indica la figura 1.

Figura 1
Evolución del número de alumnado extranjero matriculado en los centros educación de la Región de Murcia



18 Lola Frutos Balibrea y Miguel Mellado Carrillo (coords.), Estructura y cambio social en la región de Murcia, volumen II, Saber y Sociedad en la Región de Murcia "Inmigración y educación. La escolarización de hijos de inmigrantes en la región de Murcia. Mapa escolar 1992-1993.", Angel Montes del Castillo, Carmina Pérez Pérez, M^a José Martínez Martínez, Mariano González Campo, pp.445-484.

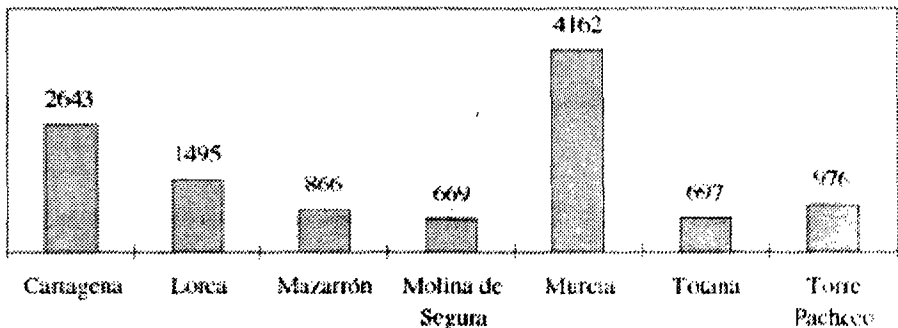
19 Es difícil determinar con exactitud el número de alumnos extranjeros matriculados en los centros educativos, éstos dependen de la situación de sus familias. Si una parte de la población inmigrante vive de manera permanente en los municipios murcianos hay otras dos otras partes que se mueven: los que cambian de lugar de residencia (porque los padres han encontrado un trabajo en otra provincia) y los que viven por primera vez. Las cifras públicas a veces no incluyen los alumnos matriculados a finales del curso.

Como consecuencia del aumento de la población extranjera en los últimos años en la región, del cambio de la estructura de la inmigración y sobre el cambio del marco que facilita la reagrupación familiar, la escolarización de los niños y niñas de este colectivo vuelve a ser un tema cada vez importante tanto para los políticos como para los otros actores del sistema educativo: las familias, los profesores, los asistentes sociales y las asociaciones. Un número importante de alumnos extranjeros en los centros origina nuevos planteamientos en este sector: la cuestión de los gastos públicos, la formación del profesorado, el ratio de alumno por clase, la construcción de nuevos centros, la reorganización del mapa escolar.

Según las cifras publicadas por el Centro Regional Estadística de Murcia en 2002, no todos los municipios de la Comunidad de Murcia tienen en sus centros educativos alumnos extranjeros matriculados como por ejemplo Ojós y Ulea. Murcia y Cartagena son los que tienen un número importante de estos

alumnos respecto al conjunto de la Comunidad con 1.692 y 1.165 respectivamente, seguidos por Torre Pacheco y Lorca con 518 y 446 respectivamente. De los 7.969 alumnos extranjeros matriculados en los centros públicos y privados de la Región de Murcia, la mayoría cursan más en Infantil y Primaria que en la Educación de Secundaria Obligatoria (ESO) lo que muestra que todavía algunas familias no han atraído aún a sus familiares de su país de origen. Cada curso, el número de alumnado extranjero aumenta entre septiembre y diciembre, que es un mes de referencia en cuanto a la determinación de alumnos matriculados. Debido a la situación del mercado laboral los alumnos inmigrantes pueden ser matriculados en diciembre lo que hace subir el número de este colectivo. El curso 2003-2004, el Centro Regional de Estadística cifra a 18.381 el total del alumnado extranjero en la Comunidad de Murcia su repartición no ha cambiado respecto a los cursos anteriores como se puede observar en la siguiente tabla.

Figura 2
Concentración del alumnado extranjero en los centros educativos de algunos municipios



En cuanto a los países de origen de estos alumnos tres naciones destacan, por orden de importancia del número de matriculados: Ecuador, Marruecos y Reino Unido con 8.522, 4.606 y 603. Cada de uno estos países lidera a los de su continente América (del Sur), África y Europa. La característica común a estos países es el número elevado de alumnos matriculados en primaria: 6.597 de un total para los tres países 13.731, lo que confirma un tipo particular en la estructura de las familias inmigrantes: parejas jóvenes, presencia cada vez mayor de mujeres y opción de reagrupación familiar sobre todo para los ecuatorianos y marroquíes. Estos alumnos son la primera generación de jóvenes inmigrantes, han nacido fuera de la región. Son originarios de al menos 100 países con sistemas educativos diferentes, de idiomas diferentes y con un pasado escolar difícil, cuando no han sido escolarizados en sus países de origen, por lo que el sistema educativo murciano está confrontando algunos problemas pedagógicos. ¿Cómo dar una educación a estos alumnos tan diferentes? Es una pregunta relevante, se trata de la aplicación de un derecho que le es reconocido. Se han aplicado medidas especiales, a través de programas de educación compensatoria, uno de cuyos objetivos es com-

pensar su retraso respecto a sus compañeros españoles con cursos suplementarios y particularmente en la lengua castellana.

En la distribución geográfica del alumnado extranjero, hay más hijos de inmigrantes del Sur (América del Sur y de África) en los centros educativos de los campos de Cartagena y de Lorca; y los del Norte y de la Europa comunitaria son mayoritarios en los municipios del litoral como Mazarrón y Águilas. Pero hay que tomar con precaución tal división geográfica, porque los inmigrantes cambian de zonas en función de sus intereses, ya sean laborales para unos (la mayoría) o de descanso para otros. Aunque sorprende casos como de Cehegín²⁰, municipio del interior (Norte-Oeste), donde hay más estudiantes procedentes de Europa. 45, que los de procedencia africana 14.

Con los antecedentes descritos, conviene proceder al análisis del tratamiento que dan los partidos políticos de la Región de Murcia al problema. ¿Tienen los candidatos un apartado sobre esta cuestión en sus programas ¿Cómo los diferentes candidatos han incorporado en sus programas la escolarización de estos niños y niñas? La respuesta a la primera pregunta está reflejada en la tabla siguiente:

Partidos Políticos	Comunidad Autónoma	Ayuntamiento
IU	Si	No
Los Verdes	No	No
PP	Si	Si
PSOE	No	Si

20 Se asocia a la inmigración europea al sol y a la playa por lo que es sorprendente que hay más niños europeos en los municipios como Cehegín, Molina de Segura y Puerto Lumbreras.

De esta tabla se desprende que el tema tratado aquí no recibe el mismo grado de atención por parte de los diferentes candidatos, por ejemplo no hay referencia a la educación por lo que se refiere al colectivo inmigrante en el programa regional del PSOE, así como en el programa municipal de IU. Pero el hecho de que haya apartados o no en los dos programas del mismo partido no significa que el planteamiento respecto a la educación de este colectivo tenga más relevancia por tal partido. Respecto a los programas electorales de junio de 1999 se nota la diferencia en cuanto a la existencia de un párrafo sobre la escolarización de los hijos e hijas de familias inmigrantes.

Hay que notar el uso de las palabras educación y escolarización en los programas electorales, los candidatos del PP usan la palabra educación y IU y PSOE usan las dos. Por comodidad de la exposición esta parte se divide en dos apartados, en la primera se analizará la postura del partido del gobierno municipal y regional y en el segundo la de los partidos de la oposición.

La postura conservadora del PP

El partido que gobierna la Comunidad Autónoma y el municipio de Murcia es el Partido Popular, partido que gobernaba España cuando se adoptó la Ley de Extranjería 4/2000 de enero de 2000, modificada por la ley 8/2000 de diciembre del mismo año. Consagra solamente un párrafo a la educación de los hijos e

hijas de familias inmigrantes en los mismos términos en sus dos programas: "Consideramos la educación como un instrumento básico de integración de la población inmigrante". Esta es la expresión de la intención del partido al respecto. No da otros detalles en sus programas. En el apartado sobre la educación titulado: "mejorar la calidad de la educación", la referencia a la inmigración es relativa al aumento de las demandas de escolarización que origina el fenómeno migratorio en el que el PP propone una colaboración con la Comunidad Autónoma para actualizar el mapa escolar en consecuencia al número elevado de niños de familias inmigrantes.

Lo que el PP considera como una propuesta es una mera afirmación y se resume en esta frase: "consideramos la educación como un instrumento básico de integración de la población inmigrante. Por ello la integración escolar de los menores, así como la formación de jóvenes y adultos, están contemplados en las propuestas del Partido Popular". Deja al lado cuestiones tan relevantes como la organización de la escuela, la concentración del alumnado inmigrante en algunas escuelas públicas de ciertos municipios, las dificultades que plantean estas cuestiones y el reto que todo esto supone para la escuela así como para la sociedad en su conjunto. El programa electoral para las elecciones del 25 de mayo de 2003 está en contradicción con el discurso del presidente de la Comunidad Ramón Luis Valcárcel, éste hizo una promesa²¹ a los niños inmi-

21 Valcárcel promete más ayuda para los niños inmigrantes en la inauguración del curso, La Verdad, 12 de septiembre 2002, p.15.

grantes al inicio del curso 2002/2003: aumentar las ayudas a éstos, lo que supone una cierta consideración a los problemas que enfrentan las familias inmigrantes para escolarizar sus hijos e hijas. Esta promesa no aparece en el programa electoral, objeto de análisis de este artículo. El gobierno regional del PP adoptó un plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia para el período 2002-2004 que define objetivos²² en materia de la educación para el colectivo inmigrante.

Frente a la falta de propuestas del partido gobernante, la oposición se desmarca tanto acerca de sus planteamientos del fenómeno inmigratorio como en aspectos particulares como la educación de los menores inmigrantes en edad de escolarización.

Las propuestas de la oposición: una cierta consideración de la nueva realidad escolar

La oposición es plural, está compuesta de tres partidos, que no tienen el mismo acercamiento a la inmigración y sus planteamientos. Para el PSOE, la educación responde al objetivo de integración de los inmigrantes en la sociedad murciana mientras que la IU disocia integración y educación. Los socialistas se muestran más pragmáticos que los populares en esta materia. Dos pun-

tos relevantes se destacan en el programa socialista, primero el principio de igualdad entre niños nacionales y niños inmigrantes en cuanto a la inclusión y segundo la idea de planificación de la integración educativa de los niños inmigrantes, cuyo principal objetivo es evitar las concentraciones excesivas de inmigrantes en algunos centros educativos. Proponen "planes educativos para la adaptación e integración de los inmigrantes" y "un curso de adaptación al sistema educativo español".

Por su parte IU hace referencia a los aspectos humanos y financieros para el apoyo a los centros de mayor concentración de niños y niñas de familias inmigrantes. Es un elemento que no aparece en los otros programas o que no constituye un problema cuando en realidad debe ser considerado como tal. Otra diferencia de su programa es la petición de incorporación de alumnos inmigrantes a la educación no obligatoria, la educación de adultos y programas de formación y de alfabetización. En concordancia con su lema "la integración de los inmigrantes, desde la diversidad y el mestizaje cultural" propone la inclusión de la interculturalidad en la formación del personal docente. Es una propuesta seria para una escuela cada vez más intercultural en su composición como lo es también la introducción de la educación destinada a los adultos y pro-

22 En este plan regional de integración social de los inmigrantes, el gobierno regional persigue tres grandes objetivos, que se pueden resumir en medidas para garantizar la efectividad del principio de igualdad de oportunidades del alumnado en situación de desventaja socioeconómica, en acciones para la construcción de la dimensión intercultural y en la convivencia de culturas, y por fin medidas específicas de carácter integrador dirigidas al alumnado y su entorno familiar.

gramas de formación o de alfabetización. Para este partido, la mejora de la atención educativa debe ser acompañada de medios materiales, financieros y de personal cualificado. Es decir más inversiones públicas en este sector.

Conclusión

La presencia cada vez creciente del alumnado extranjero en las aulas de toda España reabre y actualiza dilemas y debates en torno a cuestiones tan importantes como la integración, la multiculturalidad o interculturalidad, la diversidad, las desigualdades socioeconómicas de las familias, etc. La importancia de estos aspectos del fenómeno migratorio constituye un tema de la agenda electoral para los candidatos en las elecciones locales y regionales, dado su peso demográfico en regiones como Murcia. En efecto el uso de los servicios sociales como la educación y la salud por parte de este colectivo despierta diversas reacciones en la población local por lo que los actores sociopolíticos deben de controlar y gestionar para que haya una buena convivencia entre los diferentes grupos.

Sin embargo más allá del uso de un servicio público o privado, la escolarización de alumnos de procedencia inmigrante puede ser analizada desde diferentes puntos de vista entre los que hay que destacar los siguientes: la integración de un colectivo con necesidades espaciales respecto a la población local y el ordenamiento del territorio.

En los programas electorales de los partidos políticos murcianos, la educación está pensada para un grupo del colectivo migratorio, los menores de 18

años y los niños por su integración en la sociedad murciana. Pero no hay referencia ninguna al acceso al sistema público de becas y ayudas para apoyar la escolarización de los niños como indica el primer apartado del art. 9 de la Ley de Extranjería 8/2000, estas ayudas que podrían compensar la baja renta de las familias inmigrantes. A diferencia del PSOE y de IU, en el programa del PP no se nota un planteamiento o una política sobre la escolarización de estos niños fuera de una simple evocación de la educación como instrumento de integración. La IU, hace referencia a la formación de los adultos, pero pensada solamente en su integración laboral. Dar una formación es educar a la persona adulta lo que puede repercutir en la educación de sus hijos, es decir, participará a la educación de éstos. Como medio, el sistema educativo permite, teóricamente, a la persona extranjera el integrarse en la sociedad receptora no solamente a nivel laboral, pero también a nivel cultural y social. Le permite participar en la vida socioeconómica y en cierta medida de la vida política del país de residencia. Es un objetivo que han asignado los candidatos, pero con matices. Sin embargo, según la opinión de algunos investigadores como Solé (1985) y Garreta (2003), la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida es una cuestión compleja. Resulta de un conjunto de factores socioeconómicos, culturales, educativos, psicológicos... En una sociedad socialmente compleja como la sociedad liberal, teóricamente la educación recibida constituye un paso importante para el individuo y más todavía al foráneo o inmigrante.

El sistema educativo no está separado del sistema social global, constituido de otros subsistemas, por lo que su papel y su protagonismo están relacionados con los otros. Educadores, expertos en materia de educación y dirigentes sociopolíticos, ponen de relieve la aportación positiva de la escolarización de alumnos extranjeros para algunos municipios rurales. En efecto con la presencia masiva de éstos en unas localidades despobladas, los centros educativos existentes se mantienen; sin estos alumnos hubieran sido cerradas. Su presencia genera una demanda de escolarización de los nuevos habitantes la cual tiene una consecuencia directa en el ordenamiento territorial, hay regeneración de las actividades socioeconómicas y en caso de que no se crearan nuevos servicios públicos al menos se mantienen los que ya existen en estas localidades. Pero aunque se garantice la permanencia de las escuelas rurales, éstas están confrontadas al fenómeno de la "ghettización" por la concentración de alumnos extranjeros, lo que no favorece su integración en la sociedad, ya que no tienen contacto con los locales. Este es un aspecto importante en el que la PSOE hizo hincapié en su programa con una "planificación (...) que permita establecer o determinar el número máximo de alumnos inmigrantes por centro escolar, evitando concentraciones excesivas de inmigrantes en los centros escolares, de manera que se establezcan ratios o porcentajes adecuados, desde el punto de vista pedagógico, de número de alumnos españoles por cada alumno inmigrante".

Pero ¿es una medida eficaz que puede ser aplicada? Las familias inmi-

grantes eligen su lugar de residencia donde encuentran un trabajo. Otra forma de concentración está dada por el hecho de que más del 80% está matriculado en los centros escolares públicos, sin haberse tomado en cuenta que requieren atenciones especiales, diferentes de las tradicionales necesidades, tal como se contempla para aquellos colectivos especiales como los sordos, minusválidos, ya que una gran mayoría son originarios de países donde la educación pública no llega a todos, y que por lo tanto algunos no tuvieron una escolarización en su país de origen por lo que no tienen un pasado escolar para organizar su incorporación progresiva en el sistema educativo murciano. Frente a este problema, la administración ha puesto en marcha un programa especial llamado "educación compensatoria" cuyo objetivo consiste en cursos de apoyo sobre todo en la lengua castellana con un número creciente de docentes en cada curso, sin embargo los sindicatos y los docentes se quejan de la falta de un número suficiente para cubrir las necesidades reales.

La escolarización del alumnado extranjero del Tercer Mundo plantea al sistema educativo español en su conjunto los mismos problemas de organización material, pedagógica y didáctica que fueron confrontados los sistemas educativos de los países europeos con una larga tradición migratoria como Bélgica, Francia, Reino Unido. Si como se ha observado en este artículo hay un consenso en cuanto a la educación de los inmigrantes, entre las fuerzas políticas las opiniones discrepan sobre sus propuestas y las consecuencias socio-políticas.

Bibliografía

- ALEMANI, J. M.
2002 **La inmigración, una realidad en España**, Zaragoza, Centro Pignatelli.
- Anuario estadístico Tomo 2: **datos municipales, dirección general economía y estadística. Alumnado extranjero**, Centro Regional de Estadística de Murcia, p.279, 2002.
- Anuario estadístico de la región de Murcia (2001). *Tomo 1: datos regionales*, Murcia, Centro Regional de Estadística.
- ARRIBA, J.F.
1998 **El problema de la inmigración es irresoluble**, La Verdad, 9 de agosto, p.24.
- AJA, E. y LARIOS, M.J.
2002 **"El derecho a la educación de los inmigrantes"**. *Cuadernos de Pedagogía*, 315, pp. 24-26.
- BALTAR, B. P. Y CEREZO GÓMEZ J. J.
2002 **"La integración de los inmigrantes, a través de procesos educativos"**, *Migraciones*, 14, pp.345-359.
- BAÑÓN, A.
2002 **Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social**, Murcia Universidad de Murcia.
- CHECA, F. CHECA, J.C. y ARJONA, A.
1999 **"El tratamiento de los inmigrantes en los programas electorales. Elecciones municipales de 1999"**, pp. 31-57 en Antropología e historia contemporánea de la inmigración en España, Editorial Club Universitario, Alicante.
- CARRASCO, S.
2003 **"La escolarización de los hijos e hijas de inmigrantes y de minorías étnico-culturales"** *Revista de Educación*, 333, enero-abril, pp. 99-136.
- CHILLON, J. L.
1997 **La inmigración en la Región de Murcia. Análisis de la situación actual: Problemática, inmigrantes en la ilegalidad, condiciones necesarias para una integración plena**, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- CONTRERAS, J.
1994 **Los retos de la inmigración. Racismo y pluralidad**. Madrid, Talasa.
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia
1997 **La Inmigración en la Región de Murcia. Análisis de la situación actual: problemática, inmigrantes en la ilegalidad, condiciones necesarias para una integración plena**, Murcia, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- ENRIQUE GERVILA C. y ANDRES SARIANO D. (Coord.)
2000 **La educación hoy: concepto, interrogantes y valores**, Grupo Editorial Universitario.
- GARRETA, J.
2003 **La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)**, Barcelona, Editorial Anthropos.
- GARRETA, J.
1994 **"Expectativas educativas y sociales de las familias inmigrantes"**. *Papers. Revista de Sociología*, 43, pp. 115-122.
- GARRETA, J.
1998 **"Escuela y minorías. Inmigrantes y gitanos ante el modelo educativo español"**, *Revista de Educación*, 317, pp. 229-254.
- GOMEZ FAYRÉN J. y MONLLOR DOMÍNGUEZ M^a C.
2004 **"Incidencia de la inmigración extranjera en la evolución de la población en Murcia"**, *Papeles de Geografía*, 39, pp. 119-139.
- GOZÁLVEZ PÉREZ, V.
1990 **"El reciente incremento de la población extranjera en España y su incidencia laboral"**. *Investigaciones Geográficas*, Alicante, 8, pp. 7-36.
- Informe sobre la Situación de la Enseñanza de la Región de Murcia**
1999-2001 Consejo Escolar de la Región, Cursos.
- ISMAEL CRESPO, M. (Dir).
2004 **La campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores**, Valencia Tirant lo Blanch.
- JOSUNE AGUINAGA, R.
2003 **"La carestía de la vida de los inmigrantes"**, *Temas para el Debate*, 104, pp.44-47.
- LOLA FRUTOS B. y MIGUEL MELLADO C. (coords.)
1996 **Estructura y cambio social en la Región de Murcia**, vol. II *Saber y Sociedad en la región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia.
- LUCAS de, J. y TORRES F.
2002 **Inmigrantes: ¿cómo les tenemos?: desafíos y malas respuestas**, Madrid, Talasa.

- MIQUEL, A. (Coord.)
2003 **Educación e inclusión social de inmigrantes y minorías.** Tejer redes de sentido compartido, Barcelona, Praxis.
- MOYA F. J.
2004 **La mitad de los alumnos en el campo ya son extranjeros,** La Verdad Digital, 19 de octubre.
- PALEANARIES, J.M y FEU, J.,
1997 **"La acogida del alumnado extranjero en las escuelas públicas. Una reflexión necesaria para favorecer la integración plural"** Engracia, A. y Granados, A., (Comp.), **Educación o exclusión de la diversidad,** Granada, Universidad de Granada.
- PÉREZ, J.
2003 **"Inmigrantes y maleantes",** *Escuela Española*, 3588, 10 de julio, p.2.
- SALVADOR LUDENA L.
2004 **El Estado de la educación general en la Región de Murcia.** Murcia, Azarbe.
- SALVANTIERRA, M.
2001 **"La inmigración en España",** *Política Exterior*, 80, pp. 119-130.
- SIGUAN, M.
1998 **La escuela y los inmigrantes.** Barcelona. Paidós.
- SOLÉ, C.
1985 **La integración sociocultural de los inmigrantes en Cataluña,** Madrid, Centro de Investigación Sociológica.
- STARK, Oded.
1993 **La migración de trabajo.** Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- TONO C.
2003 **Murcia: Un aumento del 61% en un año** El País Digital Suplemento 29.sept.
- UBALDO, M.
1997 **La integración social de los extranjeros en España.** Madrid, Trotta.
- VASQUEZ-BRONFMAN, A. et MARTINEZ, I.
1996 **La socialisation à l'école. Approche ethnographique Paris,** Presses Universitaires de France.
- VILAR J. B.
2002 **Murcia: de la emigración a la inmigración,** Murcia, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia.

RESEÑAS

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito:

ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

Rafael Quintero

Comentario de Carlos de la Torre E.

El nuevo libro de Rafael Quintero titulado -Electores contra partidos- explica por qué Lucio Gutiérrez ganó las elecciones del 2000. El autor rechaza las interpretaciones que atribuyen su triunfo a una sola causa y presenta un argumento complejo e interesante basado en un estudio cuantitativo de los votos a nivel parroquial, de un análisis de las propuestas electorales y de una economía política que busca explicar la base social y los intereses que representan diferentes partidos y movimientos políticos.

Para Quintero el triunfo de Gutiérrez tiene que ser analizado primero a través de un estudio de las limitaciones y posibilidades que brinda el sistema político ecuatoriano. Este es un sistema de partidos fragmentado en que los partidos no representan intereses a nivel nacional sino que articulan los intereses locales y regionales. Los partidos son personalistas y no tienen ideología.

Quintero argumenta que Gutiérrez ganó las elecciones por su capacidad de generar apoyos de partidos y organiza-

ciones de izquierda en la primera y segunda vuelta a la que se sumaron los apoyos de partidos como el PRE que garantizaron su triunfo en la Provincia de El Oro. Es así que no fue un electorado amorfo y anómico el que le dio el triunfo sino que fueron las organizaciones sociales y los partidos sobre todo de izquierda. La dificultad de conseguir alianzas también explica la derrota de Noboa. Lo que el autor no explica es cómo se conquistan los votos aunque señala que el clientelismo es muy importante.

Por último, Gutiérrez gana según Quintero porque se da un proceso de movilización social y de expectativa de que su candidatura significaba una apuesta al cambio. Es así que el análisis de Quintero de los votos a nivel parroquial señala un incremento en la participación electoral sobre todo de los campesinos y de los indígenas, y la disminución de los votos nulos y en blanco.

A nivel estructural el autor sostiene que Gutiérrez y su partido representan

los intereses de clases sociales intermedias y no de un sujeto histórico. Es por esto que uno de los objetivos del texto es no sólo debatir con algunas interpretaciones de la izquierda sobre el triunfo de Gutiérrez sino que proponer la importancia de la participación política de la izquierda, pues en las elecciones que ganó Gutiérrez la izquierda no presentó candidatos propios.

Voy a dejar para que otros debatan la propuesta política de Rafael yo me concentraré en tres aspectos más académicos de su texto. Estos son 1) el análisis de los datos estadísticos para explicar el triunfo de Gutiérrez; 2) el uso del marxismo o de la economía política como método para explicar la realidad; 3) el problema de la democracia.

Quintero hace un trabajo interesante analizando los datos electorales a nivel parroquial. Esto le permite por ejemplo discutir las relaciones entre pobreza y por quien se vota y demuestra que si bien el PRE tiene una correlación positiva con pobreza ni siquiera este partido puede ser considerado el partido de los pobres y que los pobres más bien anulan el voto, votan en blanco o simplemente no votan. Para Quintero la coyuntura electoral que terminó con el triunfo de Gutiérrez se basó en un proceso de movilización y de incorporación al sistema político de electores nuevos sobre todo los del sector rural indígena y campesino. Si bien este argumento es plausible el problema serio del estudio es que al concentrarse en una sola elección no se puede comparar los

datos del 2000 con los de las otras votaciones. En un trabajo reciente de Dieter Nohlen y Simón Pachano demuestran que entre la primera y segunda vueltas electorales consistentemente han bajado las proporciones de abstencionismo electoral.¹ La participación electoral subió en alrededor del 8 % en la elección de Roldós, en el 7.2 % en la de Febres Cordero, y en el 5.9 % en la de Mahuad. El único caso en que la gente participó menos en la segunda fueron las elecciones del 88 cuando ganó Borja. Entonces para sostener que hubo un electorado movilizado hay que contrastar las estadísticas a lo largo del último período democrático. A lo mejor la gente vota más en la segunda vuelta, si bien no es tan grave no tener la papeleta de votación por un mes si lo es luego de la segunda vuelta se pueden perder los derechos de ciudadanía por un período más largo.

Si bien Quintero demuestra que bajaron los votos nulos y blancos entre la primera y segunda vuelta en el 2000, éste no es un caso único pues las estadísticas del trabajo antes citado demuestran que esto se ha dado en todas las contiendas electorales. En el 98 por ejemplo los votos nulos y en blanco bajaron del 15.3 % al 11.6 %; en el 93 del 16.3% al 7.2%. Parece ser que en la segunda vuelta la gente tiende a escoger entre los finalistas independientemente de quienes estos sean, por lo que la idea de que se dio un incremento de la movilización en la elección de Gutiérrez no me convence del todo.

1 Dieter Nohlen y Simón Pachano, "Ecuador." En **Elections in the Americas. A Data Handbook. Vol 2 South America**: Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 365-411.

Quintero como siempre lo ha hecho utiliza el marxismo como herramienta para explicar y transformar la realidad. Me parece muy interesante que se plante el estudio de una economía política de los diferentes partidos políticos para analizar si representan o no a intereses de clase o de facciones de clase determinados. Pero ésta es una agenda de investigación más que un dato con el que se pueda contar, pues desafortunadamente no existen en el país análisis serios sobre la estructura de clase sobre todo de las clases dominantes y me parece arriesgado sostener que determinado candidato o partido representa a una clase o facción, más bien me da la impresión que los grupos de poder por si acaso apuestan a todos. En todo caso la economía política de a quien representan los partidos es una agenda de investigación.

En el texto de Quintero coexisten dos formas de ver al marxismo. Por un lado está el interés del autor de hacer una economía política para entender las bases sociales de lo político. Pero este interés académico me parece que convive con una visión del marxismo que ve a Latinoamérica como una desviación de un patrón único de capitalismo, sin reconocer que hay varios capitalismo y que ve la formación de clases latinoamericana como una desviación y no como una realidad sui generis. Es por esto que se asevera que la derecha no puede tener un proyecto nacional y se sostiene la necesidad de articular un suceso histórico.

Estas visiones normativas del marxismo, que se parecen mucho a las visiones normativas de muchos académicos institucionalistas, comparan la realidad con una idealización de lo que debería ser. Es por esto que los partidos políticos ecuatorianos aparecen como una desviación o que el capitalismo y la estructura de clases de este país parezcan ser una aberración. Me parece más fructífero empezar por un análisis de cómo funcionan las instituciones, las relaciones sociales y la cultura en el país para explicarlo desde lo que es en toda su complejidad y dejar de lamentarnos por lo que pudo ser. Obviamente que esto no significa aceptar lo dado como deseable o como bueno. Pero si nuestro interés está en el cambio se debe empezar por un estudio de la realidad en toda su complejidad.

La bibliografía sobre el triunfo de Gutiérrez con la que discute el autor, ilustra la falta de vocación democrática de la izquierda ecuatoriana. Ya que se contraponen a la democracia liberal vista como un mecanismo de dominación con la verdadera democracia, sea esta la democracia directa o las políticas estatales, no se da importancia a las libertades y a los derechos civiles y políticos. Es por esto que sectores de izquierda no dudaron en aliarse y llevar al poder a un militar golpista, sin programa ni discurso claro a más de un nacionalismo autoritario que como bien lo reconoce Bertha García se basaba en la doctrina de seguridad nacional.² El texto de Rafael es un llamado de atención a esta iz-

2 Bertha García, "el 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo." *Íconos* 23, septiembre 2005. Pp. 93-100.

quiera irreflexiva que no duda en aliarse con quienquiera para llegar al poder, que llama a los militares a que den gol-

pes de Estado y que puede terminar con la implantación de gobiernos represivos.

PUBLICACION CAAP

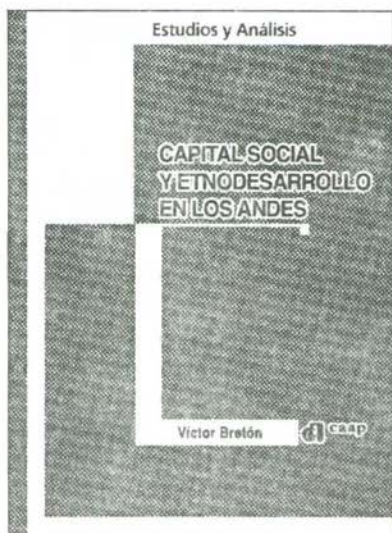
CAPITAL SOCIAL Y ETNODESARROLLO EN LOS ANDES

Víctor Bretón

Muchos estudios y sobre todo diagnósticos, introducen el término "Capital Social", como una noción unívoca, asumida y entendida por todos de la misma manera y con igual valor descriptivo. Sin embargo, se trata de una especie de "cajón de sastre", en el que entra de todo y del que cada cual puede extraer las herramientas que mas le convengan.

A través del estudio de la experiencia del PRODEPINE, proyecto originado en el Banco Mundial, el autor examina no sólo las inadecuaciones y ausencia de pertinencia de este concepto, sino además el hecho de que tal proyecto tuvo una serie de incoherencias en su diseño y ejecución; y que, sobre todo, como en toda iniciativa externa en la que hay un donante y un "beneficiado" receptor, hizo abstracción de la relación de poder siempre presente en este tipo de programas.

La lectura de lo ejecutado por PRODEPINE, deja una serie de cuestionamientos tanto hacia acciones similares, al uso del concepto de capital social, como a la razón misma del aneado desarrollo de una vía: la del capitalismo imperante.



ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

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

ECUADOR DEBATE

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

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

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

Telf: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

66

Quito-Ecuador, diciembre del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

Fernando Bustamante / 7-20

La «huella ecológica» de la dolarización

Fander Falconí Benítez / 21-38

Conflictividad socio-política

Julio-Octubre 2005 / 39 44

TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

Pierre Gondard / 45-60

La persistencia de lo regional

Willington Paredes Ramírez / 61-78

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

Efraín Gonzales de Olarte / 79-94

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español

Manuel Villoria Mendieta / 95-140

DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

María Fernanda Moscoso / 141-152

ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador:

El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

Rickard Lalander / 153-182

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

Nelly Arenas / 183-210

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

Mohamed Abdillahi Bahdon / 211-228

RESEÑAS

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito: ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

Rafael Quintero

Comentario de Carlos de la Torre E. / 229-232

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía.

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Comentario de Alejandro Teitelbaum / 233-238

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

*Comentario de Alejandro Teitelbaum**

El libro de Cárdenas tiene muchas virtudes, pero queremos destacar dos. La primera es que realiza una reflexión teórica sobre qué es el derecho y la relación entre derecho y economía y derecho y sociedad pero no se queda en el plano de la abstracción sino que establece la relación con los hechos, tomando el tema de la justicia pensional, que analiza en el caso particular colombiano.

El segundo mérito de su libro es que Cárdenas apunta a una cuestión clave de la sociedad contemporánea: el derecho a vivir decentemente **de los que no trabajan** (por razones de edad, de enfermedad, de accidente u otras).

Si se quiere hacer el diagnóstico de la sociedad actual, esta cuestión va más allá y más a fondo que el derecho a vivir decentemente **de los que trabajan**. Porque ahora el discurso neoliberal dominante es que *mejor es tener cualquier trabajo que ninguno*, que se puede y se debe reducir la desocupación nivelando

hacia abajo y que los desempleados no tienen otra opción que aceptar lo que se les ofrece en materia de empleo y de condiciones de trabajo. Esto nos vuelve a remitir a los derechos de los que **no** trabajan, ésta vez de los que no trabajan ya no por razones de edad o de enfermedad, sino simplemente porque están desempleados. Estos últimos tienen también derecho a vivir decentemente aunque no trabajen y a rechazar los empleos que no correspondan a su formación y/o no les permitan disfrutar de condiciones de vida y de trabajo dignas.

Esta idea la sintetiza Cárdenas en ocho principios básicos, enumerados en la página 107 de su libro, de un sistema integral de seguridad social:

- La seguridad social es un derecho humano fundamental.
- La cobertura del sistema debe ser universal, esto significa que accederán todos los habitantes del territorio, sin discriminación alguna.

* Abogado – Diplomado en Relaciones Económicas Internacionales. Lyon, Francia.

- Los sistemas deben garantizar la protección integral necesaria para una vida digna.
- El sistema debe ser solidario, esto es, se deben desarrollar los instrumentos necesarios para que todas las personas concurren a su financiación, en la medida de sus capacidades económicas.
- El sistema debe ser equitativo para garantizar a todas las personas las mismas prestaciones, independientemente de su capacidad económica, en cumplimiento del principio de igualdad.
- El sistema debe ser eficiente, para la cual debe buscar maximizar el beneficio y limitar los gastos. El sistema debe ser financieramente viable.
- La seguridad social es un bien público, no sujeto a criterios de rentabilidad económica o ganancias.
- El sistema debería ser organizado, dirigido, supervisado y administrado por el Estado.

Hay que preguntarse si el sistema social actual, capitalista liberal, que funciona en un marco de desarrollo tecnológico con niveles de productividad fenomenales, permite vivir decentemente a todos los seres humanos, tanto a los que trabajan **como a los que no trabajan**.

La respuesta es negativa. Dicho de otro modo, la torta es cada vez más grande, pero el reparto de la misma es cada vez más desigual.

Y cada vez se ve más claramente que la crítica socialdemócrata y sus pro-

puestas alternativas dentro del sistema están agotadas, como lo revela su vacío ideológico y programático y sus fracasos políticos, en Francia y en Alemania, por ejemplo.

Como anota con agudeza Moncayo en su Introducción al libro: *"Si algo se derrumbó en el siglo XX, no fue el "gran relato" del "comunismo", como se suele decir a propósito del muro, sino, sobre todo, el proyecto de la socialdemocracia que pretendía, precisamente a través del derecho, eliminar o aminorar la iniquidad del capitalismo que Marx había denunciado"* (p. 19).

Cárdenas redondea esta idea en sus *Conclusiones finales* cuando escribe: *"Este enfoque socialdemócrata ha sido rebasado en su aplicabilidad por la nueva realidad global, pues como lo aclara Santos,*

- (i) *la exclusión social es un eufemismo para designar los efectos predatorios de la globalización económica neoliberal, y*
- (ii) *el capitalismo inflige un daño sistemático a la mayor parte de las poblaciones del mundo, así como a la naturaleza y al medio ambiente. Sólo una oposición unificada al capitalismo global puede reducir, sino eliminar, tal daño"* (pág. 229-230).

II. Cárdenas aborda la tan debatida cuestión de qué es el derecho y su relación con la economía y con la sociedad y lo hace, como señalé al comienzo, sin olvidar la relación necesaria entre la teoría y los hechos, evitando así las divagaciones propias de diferentes corrientes de pensamiento "posmoderno".

Cárdenas esboza una clasificación de los diferentes enfoques de la relación derecho-sociedad dividiendo aquellos en optimistas y escépticos. Los optimistas serían “los autores liberales que creen en el derecho y que consideran que éste puede conducir a una realidad social acorde con los contenidos jurídicos” (p. 21). Los escépticos, que consideran que el derecho está determinado por la sociedad, a su vez Cárdenas los divide en críticos, que consideran que es la política la que determina el derecho y los partidarios de la subordinación del derecho a la economía (*law and economics*).

El autor adhiere a la posición *escéptico-crítica*, es decir que “los derechos están determinados por la política y, en este caso, la política está ligada a la defensa de unos intereses materiales y económicos específicos” (p. 22).

Y aquí Cárdenas pasa, sin solución de continuidad, a hacer referencia a la actividad jurisdiccional. Pero cabe observar que si, por cierto, existe una relación estrecha entre las normas jurídicas y la actividad jurisdiccional, pues ambas pertenecen al campo general del derecho, son dos categorías diferentes: la norma jurídica es un producto social de carácter general, relativamente estable y la actividad jurisdiccional, aunque también es social, tiene un fuerte componente individual: es el juez que, según su conciencia (generalmente de clase) “dice” el derecho, interpreta la norma, para aplicarla a un caso particular. Aunque es cierto que, en algunos casos, especialmente en el derecho anglosajón, la jurisprudencia desempeña una función pretoriana, es decir creadora de derecho.

El autor aclara que se aparta de la postura marxista ortodoxa (yo preferiría llamarla marxista escolástica o “vulgata marxista”) pues considera que el derecho (y los jueces) tienen “una cierta autonomía en relación con la estructura económica dominante”.

III. Después Cárdenas incursiona en diversas problemáticas: el posible papel del derecho en la transformación social, el constitucionalismo programático y el constitucionalismo positivo o justiciable, el carácter de los derechos sociales: aspiraciones o derechos, etc.

Más adelante el autor se refiere al derecho como “superestructura” y dice con razón que “la relación entre estructura y superestructura se encuentra de igual manera en constante cambio” y que no se puede concluir que el derecho “sea un mecanismo exclusivo de la dominación *burguesa*” y constata el desfase entre ciertas normas de contenido avanzado y una realidad social regresiva (p. 38).

En este punto quisiéramos señalar que, sin dejar de tener en cuenta que la economía es la base material de las relaciones sociales, existe una relación interactiva, dialéctica, entre economía y derecho, con independencia que a este último se lo considere o no una superestructura.

Si bien las relaciones sociales, que están determinadas por las relaciones de producción, generan las normas jurídicas que las consagran (propiedad, contrato, etc.), el derecho puede reaccionar sobre aquéllas, no para cambiarlas radicalmente, pero sí para modificarlas. En qué sentido se producen los cambios en el derecho que influyen sobre las relaciones sociales depende de la relación

de fuerzas entre las clases en un momento dado y de las condiciones objetivas de la economía. Cuando la relación de fuerzas es favorable a las clases oprimidas (y con mayor razón si la situación objetiva de la economía permite a las clases dominantes hacer concesiones) la lucha de los oprimidos puede permitir cambios en el derecho favorables a ellos, que se traducirán en algunos cambios en las relaciones de producción (leyes laborales, Estado de bienestar, etc.).

Si la relación de fuerzas es desfavorable para las clases dominadas y la situación económica no es buena (caso actual) el derecho emprende una cuenta regresiva y/o se pone de manifiesto la contradicción, que señala Cárdenas, entre las normas vigentes y la realidad social.

Además el derecho puede desempeñar un papel ideológico. La Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales y otros instrumentos y leyes, en la medida que la gente se familiariza con ellos pueden servirles para adquirir conciencia de sus derechos y ayudarlos a pasar a la acción para reivindicarlos. También el derecho puede desempeñar en el plano ideológico un papel inverso: sacralizar en la mente de las clases subordinadas el sistema económico-social vigente que engendra, en detrimento de esas mismas clases subordinadas, desigualdades cada vez más acentuadas.

En resumidas cuentas, el derecho puede ser una herramienta (no la herramienta) de transformación social en la medida de que el conocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana sirva para ayudar a las clases económicamente subalternas a que ha-

gan suya la idea de que el disfrute **colectivo** de los bienes materiales y espirituales existentes en la sociedad **es su derecho inalienable**. Es decir, ayudarlas a que dejen de ser ideológica y culturalmente subalternas.

En el capítulo titulado "Una perspectiva crítica de las relaciones entre el derecho, la economía y la política", Cárdenas trae a colación el realismo jurídico norteamericano (*Critical Legal Studies* y *Law and Society*) y cita a Mark Tushnet como uno de los epígonos de lo que Cárdenas llama "la incredulidad en un papel emancipador del derecho".

Sin duda el realismo jurídico norteamericano y Tushnet han aportado a la crítica del derecho "burgués", pero su crítica se resiente de la carencia de dos elementos metodológicos fundamentales: su falta de relación con la realidad concreta económica, social y jurídica y la incompreensión de la relación dialéctica (es decir mutuamente interactiva) entre derecho, sociedad, economía y política. El resultado de la aparente radicalidad de la crítica del derecho que hace Tushnet es más bien magro: "lo que fundamenta la escogencia es el seguro y cierto conocimiento de que las cosas pueden ser mejores de lo que son" (citado por Cárdenas, pág. 83). Del mismo tenor son las conclusiones de Sousa Santos (también citado por Cárdenas en la misma página): un nebuloso *jus humanitatis*. Como bien dice Cárdenas con cierta benevolencia (pág. 91) las propuestas de Sousa Santos son "bastante esperanzadoras, pero inaptas para su aplicación".

Analizando lo que él llama el "legado marxista" (págs. 84-85) Cárdenas dice con acierto:

"Por su parte, la subordinación del derecho a otras esferas sociales –especialmente a la economía– también puede ser percibida rígida o débilmente. Para efectos de este trabajo se pretende resaltar como acertada la concepción flexible, en virtud de la cual no habría tanto una determinación de unos elementos de la sociedad sobre otros, sino más bien una interacción entre todos ellos. Así, el condicionamiento del derecho por parte de las fuerzas hegemónicas no es percibido como total – tal como es concebido por el marxismo dogmático; más bien se trata de una considerable influencia en el marco de una interrelación y mutua determinación entre las relaciones sociales y el derecho". Y precisa en la nota: "Debe tenerse en cuenta que sin embargo esta interacción es compleja y no se da inter pares. El derecho, en todo caso, deberá remitirse a elementos sociales materiales como necesidad, conflicto, etcétera".

IV. Volviendo al "estudio de caso" del libro, el sistema pensional colombiano, Cárdenas hace una observación que puede aplicarse a escala planetaria.

Escribe Cárdenas: *"En este marco, resulta muy importante la crítica a los*

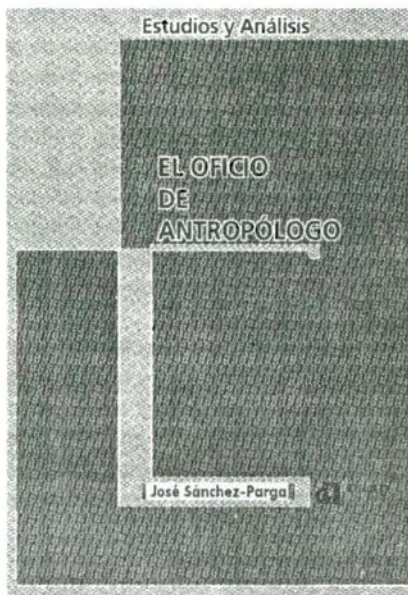
criterios establecidos de racionalidad económica, para combatir la "ofensiva" ideológica que considera que "lo social" en general y los sistemas públicos de pensiones no son "financiables" hacia el futuro. Por el contrario, el sistema de pensiones públicas es el instrumento más importante de transferencias sociales que compromete en los países capitalistas avanzados hasta un 10% del PIB. De esta forma, los fondos de pensiones se constituyen en una fuente de poder económico para el capitalismo financiero internacional" (pág. 92-93). En efecto, esa es la verdadera raíz de la "crisis del sistema de pensiones": la privatización del mismo, sobre fondo del "desigual reparto de la torta" de que hablábamos al comienzo de este comentario.

En su libro, Cárdenas efectúa una interesante reflexión sobre qué es el derecho y su eventual papel en un proceso de cambio social y un análisis riguroso y sin concesiones del sistema social imperante, sin adherir a capillas "reformistas" o "izquierdistas posmodernas" o a modelos paradigmáticos.

Un ejercicio intelectual que en los tiempos que corren es poco frecuente pero absolutamente necesario.

EL OFICIO DEL ANTROPOLOGO

José Sánchez - Parga



"Aunque un oficio no se aprende, si no es con práctica, tampoco la práctica sola es suficiente para iniciarse en un oficio como la Antropología".

El objeto teórico de esta disciplina de las Ciencias Sociales es el describir, comprender y explicar los hechos culturales desde el "otro", desde la cultura que los ha producido, entendida como diferencia, ya que el reconocimiento de esa diferencia nos identifica, nos provee de identidad, nos hace ser y nos une entre iguales y con los otros, en un permanente proceso de interculturalidad, de relación entre culturas (en plural), en tanto toda

cultura es producto de relaciones de vínculo e intercambio.

En los actuales tiempos globalizantes, de uso de conceptos y terminologías que aportan más a la confrontación y confusión que al esclarecimiento, el antropólogo está urgido a reivindicar una competencia que cada vez se la reconoce menos, en tanto sobre la cultura se opina y se dicta cátedra, desde cualquier lugar, y lo que es peor, también desde ninguno, en un mundo donde está en cuestión, según A. Touraine, si podemos vivir juntos iguales y diferentes. Tal es el oficio del Antropólogo.