

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: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.
© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR
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\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

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

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE 79

Quito-Ecuador, Abril del 2010

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La disputa por el modelo de desarrollo / 7-18

Los cambios institucionales en el Banco Central del Ecuador

Luis Rosero / 19-30

Conflictividad socio-política: Noviembre 2009-Febrero 2010 / 31-46

TEMA CENTRAL

Perfil socio-metabólico de la Economía Ecuatoriana

María Cristina Vallejo / 47-60

Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza?

Neoextractivismo, izquierda y alternativas

Eduardo Gudynas / 61-82

Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano

Denise Humphreys Bebbington y *Anthony J. Bebbington* / 83-104

Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo:

los marcos de la discusión en la Argentina

Maristella Svampa y *Marian Sola Alvarez* / 105-126

Las actividades extractivas en Ecuador

Marcelo Varela / 127-150

DEBATE AGRARIO

Ruralidad y soberanía alimentaria en América Latina y el Caribe

Ramón Espinel / 151-162

ANÁLISIS

El déficit comunicacional de los partidos políticos en Ecuador
y su conversión en "partidocracia"

Consuelo Albornoz Tinajero / 163-180

Visiones de la Sociedad en la Bolivia Contemporánea:

La controversia entre dos grandes concepciones

H. C. F. Mansilla / 181-206

RESEÑAS

La reproducción de la dominación racial: las experiencias
de una familia indígena en Quito / 207-210

Las costumbres de los ecuatorianos / 211-214

PRESENTACIÓN

La relación entre el desarrollo económico y la naturaleza tomó un giro sustantivo en el capitalismo industrial. La necesidad incesante de materias primas y alimentos dieron lugar a la destrucción de la naturaleza y a la expansión de la frontera agraria. Desde los años setenta del pasado siglo, la problemática del deterioro y contaminación ambiental, sus efectos en el cambio climático y la constatación de que los recursos naturales son finitos, limitados y no renovables, impulsaron estudios, debates y movimientos de protesta social, tendientes a replantear el modelo vigente de desarrollo.

A nivel de la región, los procesos de transformación económica ocurridos después de la década del ochenta en América del Sur, implicaron la reprimarización de las economías. Sobre todo con el predominio de la producción de petróleo, minería, productos agrícolas manejados por los agro negocios como componentes fundamentales de las exportaciones, activados en la primera década de este siglo por los altos precios en los mercados internacionales.

Así que, estamos ante la evidencia de un nuevo boom exportador de productos primarios que alienta el extractivismo como una práctica económica que incentiva la producción de materias primas sin procesos de transformación, aunque en un nuevo contexto debido a una mayor presencia del Estado que ha establecido controles más firmes sobre la producción exportadora de recursos

naturales e incluso la gestión productiva y comercialización.

Con el giro progresista en buena parte de América del Sur, se pone en discusión nuevamente el camino del desarrollo, las implicancias del actual, su conflictividad y las posibles alternativas. En este entorno de controversias, proposiciones y análisis, el tema central de este número de *Ecuador Debate*, dedicado a los conflictos del extractivismo, espera propiciar cuestiones que coadyuven al conocimiento acerca de las características que están adoptando los conflictos entre una necesidad creciente de los Estados por disponer de recursos para sus programas de inversión y unas poblaciones opuestas a la implantación de actividades extractivas en sus territorios. En el *Plan Nacional para el Buen Vivir*, se afirma que el objetivo estratégico de una economía sustentada en la biodiversidad, el turismo y una selectiva sustitución de importaciones, requiere disponer transitoriamente de los recursos generados por la renta del petróleo y eventualmente de la minería.

En el análisis es también necesario, el reconocer cómo persisten las antiguas inquietudes sobre los resultados que producen las actividades extractivas, en el sentido de si éstas tendrán un efecto positivo en el desarrollo económico, o si por el contrario, perpetuarán las legendarias amenazas de las economías de enclave sobre Estados y sociedades, contando además, con el síndro-

me del “Estado mágico”, magistralmente expuesto, hace tiempo por Fernando Coronil en referencia a la historia política de la apropiación de la renta petrolera por el Estado venezolano.

En los últimos cuarenta años, el uso de materiales en la economía ecuatoriana se ha incrementado según María Cristina Vallejo, quien recurre a indicadores del uso de materiales y cuantifica la carga ambiental vinculada a diversas categorías de éstos para mostrar el perfil socio-metabólico de la economía ecuatoriana. Se evidencia que ésta no se ha desmaterializado en la transición socioecológica desde un régimen agrícola hacia un régimen industrial. Además, al establecer el Balance Comercial Físico del Ecuador, se observa la vigencia de un intercambio ecológicamente desigual.

De acuerdo al análisis de Eduardo Gudynas, los gobiernos progresistas de América del Sur se encuentran ante el desafío de dar impulso al desarrollo económico y la justicia social, sin embargo, es necesario tener en consideración los impactos ambientales que producen las actividades de tipo extractivo. Anota, en su artículo, que en las propuestas de los gobiernos y las izquierdas no ha existido una preocupación sustantiva y programática por el cuidado de la naturaleza puesto que ha predominado la ideología del progreso. Las actuales contradicciones entre los estilos de desarrollo progresistas y la temática ambiental provienen de una débil reflexión que no ha incorporado seriamente la ecología para proponer alternativas de desarrollo.

Denise Humphreys Bebbington y Anthony J. Bebbington describen el

conjunto de relaciones que se establecen entre la extracción del gas, el territorio y la desigualdad en el Chaco boliviano. Consideran que la actividad hidrocarburífera produce relaciones conflictivas entre el Estado, las empresas transnacionales, las elites locales y los pueblos indígenas. Pero el relativo éxito conseguido por la movilización social en torno al control de los recursos hidrocarburíferos en términos de mayores ingresos estatales no resuelve la cuestión central de la desigualdad y la inequidad, sobre todo en lo que tiene que ver con la participación de los pueblos indígenas en cuyos territorios se realiza la extracción del gas.

Argentina es un país que ingresó tardíamente a la producción minera. Este hecho ha significado la factibilidad de un modelo desarrollista de tipo extractivista. Para Maristella Svampa y Marian Sola Alvarez, la implantación de la minería a cielo abierto se encuentra cuestionada por la movilización social que propone desde un enfoque de derechos humanos la defensa de las localidades afectadas por la explotación minera. Se trata de una trama compleja en la que están involucrados el Estado, las empresas mineras transnacionales y los gobiernos locales. De manera que las resistencias sociales a la minería han mostrado una clara posibilidad de veto desde una red de movimientos socioambientales.

El análisis que realiza Marcelo Varela de las actividades extractivas en el Ecuador revela que el petróleo gravita ampliamente en las exportaciones y el PIB. Mientras que, por el momento el aporte de la minería a la economía es poco significativo. El Ecuador sigue

siendo un país primario exportador que no ha podido transitar a otra economía. La alternativa de una economía post petrolera exige un amplio debate sobre la economía extractiva, el uso de los recursos obtenidos por el Estado y los impactos ambientales.

La sección Análisis contiene dos artículos, uno sobre la crisis de los partidos políticos y la crítica a la partidocracia en Ecuador, de Consuelo Albornoz Tinajero y otro de Felipe Mansilla sobre los imaginarios colectivos en Bolivia.

La crisis de los partidos se originó según Consuelo Albornoz en la deficiente gestión legislativa y la relación de los legisladores con los medios. En la medida de que los diputados orientaron su acción hacia la gestión de intereses de naturaleza sectorial, al priorizar el cultivo de su imagen mediática descuidaron el contacto con los electores. Su limitada concepción de la comunicación política como mercadeo político condujo a privilegiar el contacto por medio de la televisión.

Felipe Mansilla explora dos imaginarios colectivos: la filosofía indianista radical y la tradición europea occidental, que pugnan por definir el sentido de las orientaciones culturales y políticas de la sociedad boliviana. Sostiene que la situación real es muy distinta de la que imaginan los pensadores del indianismo radical y los defensores de la tradición occidental. En esta disputa entre tradición y modernidad, lo más razonable podría ser una síntesis entre principios universalistas y valores particularistas.

En la sección Debate Agrario-Rural, Ramón Espinel aporta con la definición

de temas relacionados con la soberanía alimentaria, lo que implica comprender adecuadamente las condiciones de existencia de las economías campesinas. Ya no se trata solamente de la redistribución de la tierra, sino de potenciar la multifuncionalidad de los productores rurales incluyendo el control de la biodiversidad para mejorar sus modos de vida. No obstante, observa que todavía predominan en los países del Norte y las agencias multilaterales las propuestas sobre seguridad alimentaria.

En Diálogo sobre la coyuntura Pablo Andrade, José Sánchez-Parga, Marco Romero y Hernán Ibarra discuten acerca de las contradicciones del modelo de desarrollo. Un conjunto de tensiones relacionadas con la necesidad del gobierno por contar con recursos para mantener el gasto público frente a distintos actores sociales y políticos que plantean límites a la explotación petrolera y cuestionan la apertura de la minería en gran escala. La viabilidad de recuperar la capacidad de intervención y regulación del Estado tiene una barrera en las restricciones ambientales que pueden ser activadas por la movilización social.

Como parte de la sección Coyuntura, Luis Rosero expone un cambio fundamental en la institucionalidad estatal con el papel que se le ha asignado al Banco Central en la Constitución de 2008 y la nueva legislación financiera. Al disminuir su poder e influencia con la supresión de su autonomía, en la nueva estructura estatal, la institución dominante es el Ministerio Coordinador de la Política Económica. Bajo las con-

diciones de la dolarización, con la pérdida del manejo de la política monetaria y cambiaria, el Banco Central cumple un rol de financiamiento del crecimiento económico.

Destacamos que la conflictividad socio-política entre noviembre de 2009 y febrero de 2010 se caracteriza por un extraordinario crecimiento del número de conflictos y una sensible intensificación de sus formas de expresión. El regreso del actor político (partidos y Congreso) y la incorporación de nuevos sujetos al escenario de la conflictividad, así como nuevas formas de confrontación, y quizás también el nuevo alcance político que adquieren ciertos conflictos sociales, son factores que contribuyen a explicar la estructura del conflicto en la coyuntura actual.

En la sección Reseñas, Luis Tuaza comenta *La reproducción de la dominación racial: las experiencias de una familia indígena en Quito* de Patric Hollestein; y, Hernán Ibarra examina *Las costumbres de los ecuatorianos* de Osvaldo Hurtado.

La recopilación y selección de los trabajos que se publican en el tema central contaron con la valiosa y generosa participación de Eduardo Gudynas y los colegas del CLAES. Nuestro agradecimiento por su acompañamiento, paciencia y fraterna cooperación. Esperamos seguir alimentando, café y pan de por medio, nuestras preocupaciones, contrapuntos y consensos, sobre la problemática que nos convocó para este número de la Revista.

Los Editores

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La disputa por el modelo de desarrollo

Participantes: Pablo Andrade, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar; José Sánchez-Parga, Investigador Principal del CAAP, Marco Romero, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar; Hernán Ibarra, Investigador Principal del CAAP.

El modelo de desarrollo se encuentra atravesado por un conjunto de tensiones relacionadas con la necesidad del gobierno por contar con recursos para mantener el gasto público. Distintos actores sociales y políticos plantean límites a la explotación petrolera y cuestionan la apertura de la minería en gran escala. La viabilidad de recuperar la capacidad de intervención y regulación del Estado tiene una barrera en las restricciones ambientales que pueden ser activadas por la movilización social.

Hernán Ibarra. El predominio incontestable de la figura presidencial y Alianza País en el marco de una institucionalidad que supone el control de todos los poderes del Estado, no está exento de conflictos y tensiones. El cambio de dirección a la iniciativa de no explotar el petróleo del Yasuní puso en evidencia la relación conflictiva entre el medio ambiente y el desarrollo económico. Una opinión pública sensibilizada por los argumentos ecologistas, presiona desde la sociedad y los medios sobre una restricción a la explotación petrolera. Lo ecológico plantea un juego de fuerzas que determinará el curso de la acción gubernamental sobre el manejo de los recursos naturales. El esquema de recuperación de la capacidad de intervención y regu-

lación del Estado tiene un límite en las restricciones ambientales que pueden ser activadas por la movilización social. Esto plantea un tope al uso de los recursos naturales como fuente de los ingresos del presupuesto del Estado. Las críticas a un modelo de desarrollo extractivista atraviesan un amplio espectro político.

La oposición política se encuentra fragmentada y limitada por una convocatoria débil. La presencia de Nebot, tratando de articular una demanda local al Estado central que pretende incorporar una perspectiva más nacional, parece adquirir el sentido de un ritual movilizador para mantener vigencia política. Otros probables liderazgos, carecen del suficiente arraigo. Sin embargo, los medios de comunicación privados son la real oposición política. El debate sobre

la Ley de Comunicación plantea una confrontación que va más allá de la reivindicación de la libertad de expresión que postulan los medios privados. Y ya hay otro contexto dado por la presencia de los medios públicos.

En estas condiciones, el desafío que lanza el movimiento indígena desde su perspectiva por dar forma política a la plurinacionalidad y la cerrada oposición a la implantación de la minería en gran escala constituye uno de los ejes conflictivos que parte de un derecho constitucional.

La misma configuración de Alianza País, donde impera la figura presidencial se encuentra en medio de fisuras que han llegado a la Asamblea Nacional. Esto plantea que el movimiento AP se halla en un momento de redefinición dada su estructura interna conformada por tendencias de distinto orden.

Aunque el impacto de la crisis internacional ha sido menor que el esperado, hay una reducción del crecimiento económico y se mantiene el gasto público como un motor del crecimiento.

¿La disputa sobre el extractivismo será central para definir las perspectivas de la acción social y política?, ¿se está produciendo una inflexión en la trayectoria del gobierno?

Pablo Andrade. La situación actual tiene un eje de articulación central que es la cuestión del modelo de desarrollo. Revisando varios documentos gubernamentales, entre otros, un documento que produjo el Ministerio de Industrias, *Una política industrial para el Ecuador*, y también el *Plan Nacional para el Buen Vivir*, se puede ver que una clara conciencia en el gobierno de que el Ecuador necesita un nuevo modelo de desarrollo. Esta

idea, relativamente vaga, de otro modelo de desarrollo parece que es una conciencia compartida también por la opinión pública en general con distintos acentos. Cuando el Movimiento Indígena habla de otro modelo de desarrollo lo hace en un sentido muy ilimitado donde le dicen no a un modelo extractivista y promueven o reviven ciertas reivindicaciones históricas referidas al problema agrario, vestidas ahora en el ropaje de la "Soberanía Alimentaria", una suerte de reforma agraria aunque sea con otro nombre, créditos, etc. Sin embargo, esta idea vaga de otro modelo de desarrollo también lo comparte de alguna manera un sector de la burguesía que está consciente de que la trayectoria seguida por el Ecuador de 1992 para acá no fue precisamente la más eficiente ni logró cumplir las metas que se esperaba.

Entre esos dos extremos hay un punto intermedio que se manifiesta en ciertos sectores del gobierno, por ejemplo de alguna manera en el Plan Nacional del Buen Vivir cuando se pone énfasis en que otro modelo de desarrollo requiere el avance en metas más o menos claras de desarrollo humano: mejor educación, mejor salud, provisión y accesibilidad relativamente amplia de servicios básicos, seguridad social. También en sectores como el Ministerio Coordinador de la Producción y los ministerios que de alguna manera están bajo su influencia que ven como una alternativa una cierta complementariedad entre un verdadero desarrollo rural y la generación de un nuevo proceso de industrialización que este último, al parecer, tiene dos metas: una externa, aumentar el componente de productos

manufacturados con valor agregado en nuestra canasta exportadora; y otra, la sustitución clásica de importaciones.

Si se revisa las cifras económicas encuentra que la economía ecuatoriana claramente muestra un gran desbalance entre lo que podemos exportar industrialmente y lo que estamos importando industrialmente. El volumen de exportaciones industriales no alcanza para cubrir las importaciones de bienes industrializados.

Si se pone en relación este posible modelo de desarrollo con lo que plantea la SENPLADES como desarrollo humano, se muestran algunas contradicciones interesantes. En primer lugar, hay una contradicción temporal, se puede obtener avances más o menos rápidos en educación, salud, provisión de servicios básicos e infraestructura a través de una altísima inversión estatal, pero para eso se necesita recursos ya. ¿De dónde salen esos recursos? De lo único en que somos realmente competitivos, el petróleo, lo cual contradice el otro aspecto del modelo y es que para poder avanzar en un proceso de industrialización como el que se plantea necesitas realmente disminuir la dependencia del petróleo, pero eso toma años. Eso, a diferencia de esos otros incrementos, no se puede conseguir en cuestión de 3, 4 ó 5 años, se necesitan 10, 15, 20, en ciertos casos de ciertas industrias, 30 años, y el tiempo político es escaso. Esta es una contradicción fundamental que atraviesa la opción entre extractivismo y no extractivismo y las tensiones que eso genera en la opinión pública, en el apoyo al gobierno y en los movimientos sociales. Viene precisamente del hecho de que está en una suerte de dilema o si-

tuación imposible, no hay en ese sentido una congruencia en el modelo de desarrollo que efectivamente se plantea. Es una contradicción entre lo que se puede alcanzar inmediatamente en base al petróleo o en base a la minería y lo que es deseable poder hacer para beneficio del país y de la sociedad en su conjunto por vía de una estrategia de industrialización que tenga además unas fuertes complementariedades con el desarrollo rural. Si esto es así, la redefinición de Alianza País pasa por una opción fundamental y que tiende a ideologizarse de una manera extrema.

Un desarrollo basado en la industrialización aun con estas complementariedades, aun con estos aspectos de desarrollo humano necesarios, implica una opción clara y eso es no salir del capitalismo, no eliminar una economía de mercado, conservarla, regulada todo lo que tú quieras, pero conservar una economía de mercado, donde obviamente los capitalistas ganan más que cualquier otro sino no funciona. Pero, como decía, esa no es la única carta en el tapete. Está la otra opción que se ve de una economía básicamente rentista, que sin embargo, puede hacer fuertes inversiones sociales en base a la explotación de recursos naturales llámese minería, llámese petróleo, en síntesis, el modelo venezolano. Un modelo que requiere dejar completamente de lado tal cosa como una economía de mercado y pasar a una economía hiperplanificada, hipercentralizada.

El socialismo del siglo XXI no es más que el socialismo del siglo XX con otras caras y por ahí obviamente se sabe que hay problemas y que hay costos enormes. Creo que esta redefinición de

Alianza País también pasa por mirar hacia el exterior y ver como las cosas no son tan bonitas como nos cuentan, el fracaso monstruoso de la economía venezolana es bastante obvio. Los intentos de Raúl Castro por hacer algo así como un lugar para el mercado también muestran serios límites y sin embargo hay una clara opción ideológica por este tipo de otro modelo de desarrollo, si se puede llamar a eso modelo de desarrollo.

El predominio presidencial en ese sentido juega como una especie de fiel de la balanza, eso es parte de los recursos del poder del presidente. Entre los capitalistas y los centralistas, los que creen en una economía planificada pero capitalista y los que abogan por “el socialismo del siglo XXI”, el presidente puede ubicarse a ratos favoreciendo las posiciones que hacen lugar al mercado y a ratos favoreciendo a las posiciones más rentistas y me parece que eso es un poco el meollo de la cuestión.

Marco Romero. Es indudable que la lógica política, prima en el accionar del gobierno; en consecuencia, requiere forzosamente disponer de excedentes económicos para seguir gestionando el gasto y la inversión pública, como elemento fundamental para sostener su popularidad a partir de la entrega de recursos a los sectores populares, o a sectores que pueden generar oposición. Si bien la crisis global que se manifestó desde mediados del 2007, no ha golpeado tan duramente a la economía ecuatoriana, como en episodios similares en el pasado, es claro que sus efectos están limitando sobre todo los márgenes de maniobra del gobierno, en términos presupuestarios. Por coherencia ideológica y para evitar su condicionalidad, el régi-

men ha decidido no acudir a préstamos del Banco Mundial ni del FMI, instituciones financieras multilaterales a las cuales cuestionó duramente en el pasado reciente; tampoco se considera conveniente recurrir ampliamente al BID, por el tema de la condicionalidad; por otro lado existen límites en las posibilidades de acceder a los préstamos de la CAF, debido al nivel de endeudamiento acumulado con esa entidad; en consecuencia hay dificultades para financiar el déficit fiscal actual y los niveles de gasto público que se han venido manejando en estos últimos tres años. Se ha recurrido al uso de las reservas y fundamentalmente a los recursos del IESS para cubrir las necesidades financieras del Estado. Por esas consideraciones, no sería extraño que el gobierno esté manejando esquemas de negociación con las empresas petroleras y mineras extranjeras interesadas en invertir en el Ecuador, algún mecanismo de entrega de ingresos anticipados al fisco, que le permita contar con nuevos recursos financieros; en ese sentido si se logra encontrar una propuesta que garantice eso, sea en el ITT o sea en la minería, o en los dos sectores, esa opción va a tener prioridad. Efectivamente, en los últimos meses se ha evidenciado una tendencia del gobierno a recurrir cada vez más a los fondos del IESS, así como a los recursos de las reservas y a cualquier fuente disponible, en busca de los recursos ansiosamente requeridos. Existe ya un déficit de 4.000 millones de dólares al menos, cuya cobertura todavía no está garantizada; por ello, existe una elevada probabilidad de que el extractivismo sea impulsado en el próximo período, a pesar del incremento de la conflictividad que podría generarse.

Más allá de la resistencia que pueda encontrar esa política en los sectores indígenas o en sectores ecologistas movilizadas, cabe preguntarse sobre la capacidad de convocatoria e incidencia de los movimientos ecologistas en la opinión pública, es decir sobre su capacidad de frenar, solos o articulados con el movimiento indígena y campesino, la que se percibe podría ser la política del gobierno. Es preciso dejar bien claro, sin embargo, que uno de los logros alcanzados por el actual gobierno, en los últimos tres años, es el haber ampliado significativamente los recursos destinados para el gasto social, que se encontraban en un nivel bajísimo, -entre los más bajos de América Latina e inferiores al promedio regional en varios rubros-; eso ha permitido reducir la brecha existente, pero también ha servido para un manejo clientelar.

En tal sentido, el gobierno mantiene una línea de continuidad desde su primer año en el poder, en esta política de redistribuir al menos parte de los excedentes, hacia los sectores más desfavorecidos, a través de las políticas sociales; así como hacia otros sectores cuya lealtad se quiere ganar; sería necesario hacer una investigación más detallada para identificar los cambios que estas políticas están generando en la matriz económico social del país.

Parece necesario preguntarse igualmente, si los diversos ejercicios de planificación que ha hecho SENPLADES, así como los esfuerzos e iniciativas que surgen desde el Ministerio de Coordinación de la Producción, en términos de priorizar una serie de sectores, como actividades fundamentales hacia las cuales se

debía definir una estrategia de fomento y apoyo, por considerárselas como las más prometedoras dentro de una política de inserción activa en la globalización, son básicamente ejercicios técnicos de esas burocracias especializadas, los cuales no llegan a incidir finalmente en las decisiones presupuestarias de asignación de recursos por parte del gobierno. No se identifican políticas definidas que lleven hacia la concretización de esa reorientación estratégica de la estructura productiva. El análisis de esta brecha entre la retórica y la práctica, entre el discurso del desarrollo y la política concreta se vuelve crucial y debería hacerse a nivel sectorial; a ese respecto es interesante mencionar, por ejemplo, los debates planteados y la conflictividad asociada a los temas de la soberanía alimentaria y de la producción agrícola en los últimos meses.

El gobierno ha canalizado una serie de recursos, a través de pequeños programas, sin articulación ni coherencia con una verdadera reformulación de la política de desarrollo, que no significan de ninguna manera, una apuesta por un desarrollo industrial de nuevo tipo, ni tampoco bajo las líneas de la industrialización sustitutiva, peor hacia una economía centrada en los servicios. El problema es mayor cuando esos programas no incluyen mecanismos de seguimiento y evaluación; entre ellos pueden mencionarse el Plan de crédito cinco cinco cinco, a través del Banco de Fomento, la entrega de urea a precios subsidiados a los productores agrícolas, El problema mencionado, esta brecha entre el discurso y la práctica se manifiesta principalmente en los campos de la polí-

tica económica y de la política exterior. En el campo económico, si bien se han proclamado apuestas por sectores como los servicios, el turismo o la biotecnología, en la práctica no se definen las líneas de política pública ni la asignación correspondiente de los recursos necesarios para ese fin. En marcado contraste con lo señalado, se asignan varios millones a la banca privada, fundamentalmente para la construcción y el comercio, tratando de reactivar la demanda y de reducir de alguna manera el creciente desempleo; la lógica que prevalece es de corto plazo y tales recursos tienden a manejarse básicamente bajo los parámetros que define la banca privada, que fundamentalmente apuntan a sectores como la construcción y los créditos comerciales, sin mayor impacto ni articulación con un proyecto de desarrollo.

José Sanchez-Parga. El modelo hiperpresidencialista, que caracteriza el actual gobierno de Correa, y que marca todas sus políticas no es un fenómeno exclusivamente ecuatoriano ni siquiera exclusivamente vinculado a la personalidad de Correa. Más bien la elección y gobierno de Correa deberían ser explicados por un modelo no tanto de gobierno cuanto de conducción gubernamental, que se impone en numerosas democracias actuales. Los casos de Sarkozy, Evo Morales o Chávez, prescindiendo de los perfiles de cada uno de ellos se explican por una atrofia del sistema político, y por consiguiente también por una necesidad de conducción política. Cuando la representación política está en crisis, la conducción de la política es inevitable y también es inevitable la aparición de personalidades, que sean capaces de liderar

esta conducción. El caso nuestro es muy sintomático del fenómeno hiperpresidencialista. Al mismo tiempo, este exceso de gestualidad política y activismo gubernamental, de querer hacerlo todo y cambiarlo todo, esta voluntad refundacional, y esta compulsión escénica de querer estar en todos los frentes, constituyen de alguna manera un círculo vicioso porque erosionan lo que nosotros habíamos pensado antes -ahora ya no como las reglas del juego democrático.

Obviamente, un exceso de liderazgo tiene un saldo negativo en términos de democracia y de democratización de la política y de la sociedad. Más aún la sobre-actuación y la sobre-exposición sobre todo mediática tiene un negativo "efecto de proximidad", que desgasta la misma personalidad política del gobernante.

Esto también está relacionado con un tema más complejo del modelo de desarrollo y de la política económica. Obviamente que hay una contradicción entre una política extractivista y una política consumista como también de esa necesidad de crecimiento económico, pero también ese modelo contraneoliberal y redistribucionista. Tengo resistencias a explicarlo simplemente por el populismo o por el clientelismo. Creo que hay una política redistribucionista que es contradictoria porque cuando el modelo de crecimiento económico no es distributivo, más aun, es antidistributivo, un gobierno redistribucionista genera un conflicto interno en el manejo de la economía.

En este sentido me refiero a este nuevo think tank que ha nacido en América Latina, basado en una crítica al desarrollo, proponiendo *otro desarrollo*,

porque quizás no se atreve a pensar en un antidesarrollo o en un anti-crecimiento económico. Cuando hablamos de otro desarrollo, ¿en qué estamos pensando? porque hemos hablado de altermundialismo, alterglobalización, alterdemocracia. En realidad no hay alter, no hay otra cosa fuera de lo que tenemos. Lo que tenemos puede ser objeto de una transformación más o menos radical y un tanto de manera diferente, pero no hay un otro al margen de lo que ya existe. Esa es la profunda contradicción de los *alterofilos*. De lo contrario, nos limitamos simplemente a adjetivaciones y en estas adjetivaciones del desarrollo llevamos más de dos décadas porque lo queremos con rostro humano, sostenible, sustentable, auto-centrado, local, etc. Pero son adjetivaciones que no rompen el hechizo de un desarrollo vinculado cada vez más al crecimiento económico, y la imposibilidad que tiene hoy el mundo, de pensar la sociedad humana y la historia al margen de ese paradigma llamado desarrollo. Mientras que hasta que esto no esté impugnado, yo creo que todas estas palabras como la buena vida o el *sumak kausay*, todo esto es pura metáfora porque hacia donde había que ir es hacia un brutal stop al desarrollo, es decir stop al crecimiento económico y cómo distribuir lo que existe ya. Pero eso es muy difícil en el mundo actual dada la correlación de fuerzas, y esto es imposible para un gobierno como el nuestro, e incluso para una sola región en el mundo. Ahí están una serie de contradicciones que me parece que son también parte también de la personalidad política de nuestro presidente.

Pablo Andrade. Estoy de acuerdo que es necesario cuando hablamos de

otro desarrollo, preguntarnos en qué realmente estamos pensando porque de ahí se derivan una serie de opciones. Me parece que la opción de decir basta al crecimiento económico y distribuyamos lo que ya existe es un poco la conclusión a la que llegas.

José Sánchez-Parga. Y eso nos permitiría pensar la historia de la sociedad humana al margen de la categoría de desarrollo.

Pablo Andrade. Al margen de que abandonar la categoría de desarrollo y la idea de un crecimiento económico infinito como meta única del desarrollo, me parece muy sensata y muy atractiva para el primer mundo, no me parece ni sensata ni atractiva para el Ecuador y mucho menos para los países africanos; para ciertos países asiáticos, incluido China e India, me parece que habría que tomarlo con pinzas. Porque si admitimos tal cosa como que el crecimiento económico y la transformación tecnológica son necesarias -que es algo que yo creo que es necesario específicamente para el caso ecuatoriano-, viene una pregunta inmediatamente después de eso y es quienes ganan y quienes pierden y ahí sí entra a jugar el problema del hiperpresidencialismo, y, el déficit de institucionalidad, ¿por qué? Porque estas opciones de quienes ganan y quienes pierden se transforman en política pública, ahí es donde vamos a ver efectivamente quien gana y quien pierde; por supuesto, hay efectos no intencionales, habrá ciertos ganadores impensados y ciertos perdedores impensados, pero van a haber ganadores y perdedores.

El gobierno, y en esto estoy de acuerdo con Marco, no tiene realmente una

inflexión en su trayectoria, su trayectoria es bastante simple con una cierta racionalidad en la reconstrucción del Estado en tanto que aparato. En eso hay una continuidad y cierta coherencia. Finalmente terminamos en un juego que está muy restringido y que tiene actores que podemos identificar con nombres y apellidos, empezando por el Presidente, siguiendo con el Secretario Nacional de Planificación, etc, etc; pero eso indica precisamente el problema de que al tomar las opciones de desarrollo no están entrando a discutir las voces democráticas del conjunto de la sociedad, porque estas opciones han sido sustraídas de donde deberían ser discutidas que son el parlamento o la opinión pública, y simplemente están restringidas a un círculo más o menos tecnocrático.

Para el caso del Ecuador, no podemos evitar, no podemos dejar de lado el tema del desarrollo. Ese es el tema político por excelencia, que uno de los grandes apoyos al gobierno en el sector rural, la FENOCIN, ha anunciado que su oposición al gobierno no es una simple maniobra política, que hay una substancia y que tiene que ver con el control de un recurso, y que el control de ese recurso tiene que ver con un plan, o lo que está visto en el conjunto de una meta política fundamental para la FENOCIN que es la soberanía alimentaria con todos sus componentes como son la Reforma Agraria, crédito, etc, quién gana y quién pierde, quienes intervienen en esa decisión? Esos son los problemas fundamentales, esos son los problemas que no podemos dejar de lado porque no estamos en las condiciones de un país como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Eu-

ropa en general o Japón que efectivamente podrían decir “yo ya no crezco más y tengo suficiente como para distribuirlo de otra manera”. Imaginémos que tal cosa es posible en un mundo completamente utópico, aun si eso ocurriera, en esos países del primer mundo nosotros todavía tendríamos que crecer.

José Sanchez-Parga. En primer lugar me llamó mucho la atención que cuando se plantea este programa en Europa, el argumento con el que se responden sea el tuyo. Dicen, esto podría ser bueno para nosotros, pero no para África o América Latina. A nosotros el desarrollo y el crecimiento económico nos ha empobrecido y el nuevo modelo de crecimiento económico, que es el modelo financiero concentrador y acumulador de riqueza, ese modelo no te permite crecer sino es a condición de una creciente inequidad. Esto está demostrado, a mayor crecimiento mayor inequidad, no porque el crecimiento provoque inequidad, la inequidad es la condición para el crecimiento en el nuevo modelo de capitalismo financiero. Este es el nuevo modelo que está hoy empobreciendo no a los pobres que ya son pobres, sino a las clases medias; porque la concentración y acumulación de riqueza se está haciendo cada vez más a costa de las clases medias y no tanto a costa de los pobres a quienes ya hay muy poco que despojar. En segundo lugar, el problema en el mundo desarrollado y sobre todo después de la crisis, es cómo comenzar a crecer de nuevo y cómo seguir consumiendo. El consumo se vuelve el termómetro del crecimiento, y eso va a llevar de nuevo a una mayor desigualdad en el primer mundo. Hoy en el primer mundo

cualquier tipo de trabajo y cualquier tipo de salario por muy pequeño que sea, será bienvenido, ¿por qué? Porque es el efecto de la crisis, es efecto del shock. La crisis ha fortalecido profundamente el nuevo modelo de desarrollo económico acumulador y concentrador de riqueza, y por consiguiente destructor de trabajo y de empleos; y está legitimando cada vez más la precariedad laboral y la precariedad salarial en todo el mundo. Y estamos hablando de las clases que por sus condiciones no estarían excluidas del mercado del trabajo.

Pablo Andrade. A eso me refiero, con que sigue siendo esencial el problema del modelo de desarrollo y del crecimiento económico.

José Sánchez-Parga. Desgraciadamente al Ecuador no podemos pensarlo al margen del mundo. Esto sólo podría ser una decisión global; sobre todo si viniera del primer mundo, habría que lucharlo desde el tercer mundo.

Pablo Andrade. Cambiar las condiciones del capitalismo sin lugar a dudas, pasa por una serie de procesos que no están y que sería absurdo que estén en la agenda nacional, pongámoslo de esa manera. Lo que me parece inconcebible es que en un país como el nuestro, donde hay gigantescos déficits de empleo se opte por una estrategia económica en la cual no haya un crecimiento de empleo.

Marco Romero. Un aspecto que creo necesario destacar y que no se ha mencionado es el deterioro institucional del Estado ecuatoriano que se está produciendo en los últimos años, profundizando el muy serio déficit institucional que ya presentaba el país. Una política que apuesta al Estado como el regulador

central de la economía y de la política, asignándole roles y funciones mucho más importantes, en la práctica no está generando mejores capacidades estatales, salvo quizás el caso del Servicio de Rentas Internas (SRI), que ya tenía una trayectoria de larga data. En otras instancias del Estado se están profundizando las carencias y los desequilibrios institucionales. Tenemos un gobierno que ha impulsado una redistribución de ingresos y ese es quizás uno de los rasgos destacables de estos últimos tres años, pero es una redistribución limitada, que en la práctica no realiza modificaciones estructurales, ya que golpea básica y selectivamente a los sectores medios, no al aparato militar, ni a la policía, sino a sectores de burócratas medios. En ese sentido, solo el tiempo nos dirá qué significa la radicalización de la Revolución Ciudadana.

Pablo Andrade. Habría que pensar otra dimensión de los impactos de la redistribución. Imaginémos que uno de los impactos de esta redistribución ha sido el mejoramiento de la escolaridad de las mujeres rurales, ¿qué significa eso en términos de democratización de la sociedad? Esas mujeres que ingresan a la educación no van a producir un impacto inmediato en la democratización de la sociedad. Esos impactos se van a poder medir después, probablemente en 10 años. El impacto inmediato que se tiene es que al principio compra la voluntad de los padres de esas mujeres y esa compra de voluntades se traduce en una serie de episodios más o menos plebiscitarios donde constantemente el presidente renova su capacidad de mandar y seguir siendo el fiel de la balanza.

Una vez más debemos tener en consideración la variable temporal, es decir, distinguir entre lo inmediato y lo de largo plazo, en lo del largo plazo todavía no sabemos si a lo mejor se produce una democratización de la sociedad. Pero en lo inmediato lo que sí sabemos es que el presidente cuenta con una alta legitimidad, al menos con un alto potencial para transformar eso en una mayor concentración de poder, con la posibilidad real de disolver una Asamblea y someterse a un nuevo proceso plebiscitario y tener una Asamblea completamente dominada por Alianza País. Nebot tiene un electorado solo en Guayas y los otros miembros de la oposición con las justas llegarían a tener 3 ó 4 puestos en ese nuevo futuro parlamento. No se si juega con esa posibilidad, pero los recursos para jugar con esa posibilidad existen, y eso sí podría marcar una inflexión en la trayectoria gubernamental, ¿por qué? Porque eso obligaría a que los distintos sectores de Alianza País se re alineen ya no en torno a los debates sobre de qué modelo de desarrollo o qué opciones de democratización política o no. La opción sería mucho más simple: soy leal al líder o no soy leal al líder que es un poco de lo que pasó en Venezuela con el plebiscito que perdió Chávez y que luego fue revertido, es decir, hasta ese momento había un cierto margen de acción para la decisión política después de eso ya no. Ese es el impacto inmediato de ese tipo de ganancias que efectivamente así ocurre cuando a la gente le duplicas el bono de desarrollo humano, y le pones una serie de condiciones. Las condiciones van a tener un impacto a futuro, el impacto concreto del bono e incluso del cumplimiento de esas condiciones es

que la gente tiene un contacto más directo día a día con un Estado que parecería ser que ha mejorado al menos en ciertas áreas, en las áreas de contacto cotidiano.

José Sánchez-Parga. A partir de un observatorio experimental sobre el tema, se ha podido ya constatar cómo se ha ido cambiando la configuración de la opinión pública que siempre fue débil y por consiguiente muy cambiante, pero ahora se ha vuelto muy esquizofrénica. Si se habla de una opinión pública en torno a la política ecológica, creo que eso toca un sector muy pequeño de una opinión pública muy segmentada. Nunca la opinión pública fue muy consistente. En estos tres años los medios de comunicación se han convertido en un espacio muy particular de la política, siempre estuvieron politizados, pero se han vuelto espacios políticos y espacios de oposición política. Esto no quiere decir que el fenómeno sea exclusivo de nuestro país, pero tiene características muy propias.

Hernán Ibarra. En la contienda acerca de los medios y la Ley de comunicación, encuentro que el Ecuador es uno de los países donde hay la supervivencia de lenguajes y enfoques anacrónicos en la prensa. Los términos agresivos están presentes en las páginas de opinión de los periódicos, el presidente también usa mucho ese lenguaje. Como que no se ha terminado de instaurar un lenguaje político más moderno y menos confrontacional y estaríamos todavía atrapados en un lenguaje político que adjetiva mucho, que crea imágenes de destrucción del otro. Ese tipo de lenguaje tal vez era muy usado en el siglo XIX y era propio de la formación tem-

prana de la opinión pública. En el siglo XX se mantuvo ese tipo de lenguaje, aunque tendiendo a declinar. Pero en esta época de crispación política es como si ese viejo lenguaje político se ha reactualizado.

José Sánchez-Parga. Con una particularidad, porque el insulto político, precisamente en estas coyunturas más recientes fue una arma política para la personalización del otro. El típico insulto que había entre León Febres Cordero y Borja eran personales, hoy el insulto político es más político que insulto; se trata menos de una descalificación personal que de una descalificación política.

Pablo Andrade. Concordando en gran parte con lo que han dicho sobre los medios de comunicación me parece que esto se entiende mejor desde mi hipótesis de un alineamiento de acuerdo al eje divisorio, lealtad o no al líder. Los medios de comunicación públicos obviamente se han declarado leales y son cajas de resonancia del líder, claramente alineados. Los medios privados han optado por no ser leales al líder y recurrirán a cualquier ideología.

José Sánchez-Parga. No necesariamente toda la gente que está por el gobierno, incluso dentro del gobierno lo hace en términos de lealtades personales al líder. Pesan en esas personas mucho más la lealtad a un proyecto más político, contraneoliberal, porque además no hay otra opción distinta, dada la actual devastación de nuestro sistema político.

Pablo Andrade. Cada vez mas esas personas están restringidas por un con-

texto en el cual tienes que ser o no leal con determinado líder y me parece que esa si es una tendencia preocupante, esa si es una tendencia antidemocrática que se convierte en un canal de transmisión y reproducción de este lenguaje arcaico del que hablamos. Un lenguaje que en cierta medida no podemos encontrar en Colombia porque se ha transmitido otra tradición. En las primeras grandes luchas a muerte de la guerra de los 1000 días a fines del siglo XIX, vas a encontrar que casi todos los liderazgos políticos colombianos tenían un factor en común - independientemente si eran liberales o era conservadores- y es que habían escrito alguna gramática castellana. La corrección civil de este lenguaje se centró por alguna razón en Colombia. Malcolm Deas tiene un lindo trabajo sobre estas relaciones entre el poder y la gramática. El Presidente Uribe se cuida muchísimo, incluso cuando jala las orejas a sus Ministros o a sus Gobernadores en los Consejos Comunitarios, no lo hace como el presidente Correa, lo hace dentro de esta tradición de gramática correcta.

José Sánchez-Parga. Además de ello, hay que reconocer que nosotros vivimos una cultura de la palabra esquizofrénica, donde los códigos comunicacionales y expresivos son muy diferentes, por ejemplo en la Sierra y en la Costa. Lo cual genera malentendidos con resultados ofensivos. La cultura verbal de la costa no tiene nada que ver con la serrana, es otra cosa. Podremos entendernos, pero nos reconocemos en las formas del discurso del otro.

Los cambios institucionales en el Banco Central del Ecuador

Luis Rosero M.¹

Un cambio fundamental en la institucionalidad estatal está definido por el papel que se le ha asignado al Banco Central. La constitución del 2008 y la nueva legislación financiera, restaron su poder e influencia al suprimir su autonomía. En la nueva estructura estatal, la institución dominante es el Ministerio Coordinador de la Política Económica. Bajo las condiciones de la dolarización, con la pérdida del manejo de la política monetaria y cambiaria, el Banco Central cumple un rol de financiamiento del crecimiento económico.

Introducción

En las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX se aplicó en América Latina, así como en el país, una estrategia económica basada en el postulado económico ortodoxo que, en lo fundamental, propone un modelo de desarrollo basado en las exportaciones, reformas estructurales y política económica en función de los planteamientos del Consenso de Washington (Ibarra, 2009). Entre las principales propuestas de este enfoque están la preeminencia del mercado para alcanzar el equilibrio económico, la reducción de la participación del Estado en la economía y la apertura económica.

Las reformas estructurales² fundamentalmente fueron a políticas e instituciones tales como las reformas del Estado, reformas tributarias, reformas en el mercado de trabajo, liberalización financiera, apertura comercial y privatizaciones (Lora, 2001), muchas de las cuales se aplicaron en el país. Buena parte de los planteamientos de la estrategia económica ortodoxa se incorporaron en la Constitución de 1998 a fin de que se mantengan permanentemente.

En respuesta a esa estrategia económica, el gobierno actual presidido por Rafael Correa, determina, en lo económico, una nueva estrategia de desarrollo, una fuerte participación del estado en la economía y una política econó-

1 Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil

2 Impulsadas por el Banco Mundial y apoyadas por el FMI y el BID como parte del condicionamiento cruzado en los créditos externos que conceden estas instituciones.

mica, de corto plazo, donde la prioridad pase de la estabilidad de precios a una política que preserve el empleo, disminuya la volatilidad del crecimiento y mayor equidad. El modelo de desarrollo propuesto depende de fuerzas internas y de la acumulación de capital físico, tecnológico, humano y social (Correa, 2004).

Como crítico de la corriente neoliberal, el gobierno ha planteado una profunda reforma económica para aplicar este enfoque heterodoxo, lo cual ha implicado cambios institucionales, muchos de los cuales se encuentran en la nueva Constitución, vigente desde octubre de 2008, y en leyes aprobadas así como otras normas legales que están siendo discutidas por la Asamblea Nacional.

Una parte de la reforma económica propuesta por el gobierno es la referente a la política monetaria, crediticia y financiera, que está relacionada con una amplia reforma financiera en la que se readecua el papel del Banco Central, lo que ha implicado cambios institucionales significativos que constan en la nueva Constitución. En este artículo se hace una breve revisión de estos cambios en dichas políticas que implican una redefinición de funciones del Banco Central del Ecuador (BCE).

Antecedentes

Como parte de las reformas estructurales, aplicadas en América Latina, se propugnó la autonomía de los Bancos Centrales (Ibarra, 2009), a fin de que

cumpla con el objetivo principal de controlar la inflación y mantener la estabilidad de la moneda. En el país, dicha autonomía fue consagrada en la Constitución de 1998 que en su art. 261 señalaba “El BCE, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda.” Para cumplir con este objetivo, se le otorgó autonomía en el manejo de dichas políticas lo que se enmarca dentro de la reforma estructural del Estado entre 1983 – 2000.

En el artículo siguiente, la Constitución de 1998, determinaba que el Directorio del BCE estaba compuesto por cinco miembros propuestos por el Presidente de la República y designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional.³ Con esto, se suplanta a la Junta Monetaria, que dictaba regulaciones, la cual fue un organismo colegiado compuesto por representantes del sector público y privado.

La mayoría de los teóricos y expertos ortodoxos en Banca Central sostiene que la autonomía de éste puede contribuir a la estabilidad de la moneda, disminuir las presiones políticas para incentivar la economía por arriba de su potencial y eliminar la posibilidad del financiamiento del déficit fiscal. Entre las precondiciones para dicha autonomía están el consenso sobre el control de la inflación, finanzas públicas sanas, un nivel

3 El primer Directorio del BCE estuvo conformado por el Dr. Luis Jácome H. (Presidente), Ec. Modesto Correa San Andrés, Dr. Patrick Barrera, Ec. Ana Lucía Coronel e Ing. Joseph Montgomerly

de deuda interna sostenible, buena reputación y credibilidad de la institución.⁴

Algunos autores sostienen que la autonomía de los bancos centrales se justificaba porque ésta genera un mejor desempeño económico. Pero su independencia, más bien es un tema de economía política y los institutos emisores en general han seguido las recomendaciones de política de los organismos internacionales (Correa, 2009).

Con la adopción de la dolarización en el año 2000 se dictan reformas a la ley de Régimen Monetario y a los estatutos para adecuar las funciones del BCE al nuevo esquema monetario cambiario. A mediados del año 2001 se expide el nuevo Estatuto del BCE⁵ en el que se define como su misión.

“Promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país, tendiente a su desarrollo, para lo cual deberá: realizar el seguimiento del programa macroeconómico; contribuir en el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la nación; y, ejecutar el régimen monetario de la República, que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad y, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado”. Como visión se planteaba vigilar y promover la coherencia de la gestión macroeconómica y financiera para co-

adyuvar al desarrollo económico sostenido del país. En este sentido deberá potenciar sus funciones como agente financiero de la Nación, monitorear y vigilar la liquidez de la economía, precautelar la sustentabilidad de la balanza de pagos y convertirse en el principal centro de investigaciones económicas del país.”⁶

En dicho estatuto también se definían los objetivos del BCE: procurar la estabilidad macroeconómica, participar en la elaboración del programa macroeconómico y efectuar su seguimiento, definir los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de largo plazo del país, administrar la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad, promover el buen funcionamiento del sistema de pagos, actuar como depositario oficial y agente financiero del Estado, preservar el patrimonio cultural del país y desarrollar programas de beneficio socio marginal.

Sin duda que, en el Estatuto del BCE de 2001, el ex instituto emisor excedió los objetivos y funciones establecidas en la Constitución de 1998 y eso queda muy claro cuando en una publicación se señala: “Pero además tiene la responsabilidad legal de velar por mantener la sostenibilidad y viabilidad de largo plazo del modelo económico y otorgar a la sociedad una visión de futuro creíble que tanta falta ha hecho en nuestro país.

4 Banco de México, “Autonomía del Banco Central y conducción de la Política Monetaria: la experiencia de México”, Ciclo de Conferencias de Banca Central, Banco Central del Ecuador, Junio 7 de 2007, www.bce.fin.ec

5 Decreto Ejecutivo No. 1589 del 13 de Junio de 2001, Presidencia de Gustavo Noboa.

6 Banco Central del Ecuador, Estatuto Orgánico del Banco Central del Ecuador, BCE, Reimpresión Enero de 2006, Quito, Ecuador.

En efecto, el desarrollo del Ecuador y el fortalecimiento del esquema monetario vigente demanda una serie de reformas estructurales, institucionales y legales que fortalezcan el aparato productivo. En este sentido, el Banco Central presentó al país el documento titulado “Propuesta de plan estratégico de desarrollo de largo plazo (Agenda Económica de Desarrollo)”⁷

En la mencionada Agenda Económica se plantean cuatro pilares: productividad y competitividad, inserción en la economía globalizada, crecimiento económico y la nueva arquitectura financiera, en las que se hacen una serie de propuestas. En otras palabras, el BCE se había convertido en un organismo de planificación nacional, diseñador de políticas económicas y además se atribuyó el adjetivo del “tercero confiable en la economía”⁸ o sea, el criterio técnico económico más adecuado frente a los planteamientos del sector público y privado.

La acción del BCE, en determinadas etapas, ha sido muy cuestionada como por ejemplo, el manejo de la política cambiaria de 1999 y la concesión de créditos de emergencia a la banca en la crisis de ese año, “después de la crisis de 1999 solo una institución pública salió más próspera que nunca, pese a ser una de las grandes culpables de la crisis, el BCE. ...entre agosto de 1998 y febrero de 1999, el BCE otorgó créditos de liquidez

a los bancos privados por aproximadamente 900 millones de dólares, los cuales, al no poder ser pagados fueron cubiertos con activos reales, por lo que el BCE pasó a ser propietario del Banco del Pacífico y de una serie de bienes, entre ellos los más modernos edificios del Ecuador. Recordemos también que entre marzo de 1999 y enero de 2000 el BCE compró con emisión inorgánica 1.400 millones de dólares en bonos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta el año 2005, la mayoría de esos bonos seguían en poder del Banco Central, aumentando ilegalmente la deuda pública del Gobierno Central, incrementando artificialmente el déficit presupuestario y haciendo del BCE administrador de una inmensa cantidad de recursos con absoluta discrecionalidad”.⁹

Pero además, ha sido criticada la participación del BCE en la renegociación de la deuda externa, su incidencia en la elaboración de leyes como la Ley de Transformación Económica (Trole I), Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (Trole II), etc., su influencia en otras instituciones como en el Ministerio de Economía y Finanzas en el período 2000 – 2006, su alineamiento con las políticas de organismos internacionales, etc. En síntesis, se convirtió en una organización todopoderosa que incidía fuertemente en las decisiones económicas de los gobiernos.

7 Banco Central del Ecuador, “El Banco Central del Ecuador”, Dirección de Imagen Corporativa, BCE, Febrero de 2004.

8 Banco Central del Ecuador, “La dolarización en el Ecuador. Un año después”, Publicaciones Económicas, Marzo de 2001.

9 Rafael Correa “La crisis de 1999 y sus secuelas” en *Ecuador de Banana Republic a la No República*, Random House Mondadori, Bogotá 2009.

Hasta Septiembre de 2008 el BCE tenía autonomía para el manejo de la política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera y hasta diciembre de 2007 el BCE seguía calculando la tasa de interés activa como un promedio del sistema financiero más un 50% de dicha tasa, o sea por el mercado del dinero.

Los cambios institucionales en el BCE

Un paso inicial respecto a la independencia técnica del BCE, comenzó con Decreto Ejecutivo 117-A, de 15 de Febrero de 2007, mediante el cual se crearon los Ministerios Coordinadores a los que se asignaron algunas entidades a ser coordinadas. Inicialmente, al Ministerio Coordinador de la Política Económica se le asignó el Ministerio de Finanzas, Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la banca pública y la AGD. Después con sucesivos decretos presidenciales se fueron agregando la Superintendencia de Bancos, el BCE, el Banco del Pacífico y Corporación de Seguros de Depósito.¹⁰

Con esta decisión, si bien el BCE, hasta Octubre de 2009, en lo formal tenía independencia técnica y administrativa quedó bajo la tutela del Ministerio de Coordinación de Política Económica que orientaba ciertas decisiones que tomaba el Directorio del BCE. Dicho ministerio comenzó a convertirse en el diseñador, seguidor y evaluador de la política económica del gobierno. En otras palabras, la institución pública más importante y rectora en el área económica.

Pero los cambios institucionales más

importantes relacionados con el BCE se incluyen en la Constitución de 2008, en la que se redefinen los objetivos de la política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera orientándolos principalmente a suministrar medios de pago, establecer niveles de liquidez global que garanticen seguridad financiera, orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión para el desarrollo del país y promover relaciones entre tasas de interés activas y pasivas que estimulen el ahorro nacional y financiamiento a sectores productivos.

También la Constitución establece que el Ejecutivo formulará dichas políticas y el BCE las ejecutará. Con ésta última frase, se determina que el BCE deja de ser autónomo y las decisiones respecto a las políticas señaladas las toma el Ejecutivo.

En la Ley Reformativa a la ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 40 del 5 de Octubre de 2009, se reafirma lo anterior estableciéndose que el BCE tendrá como funciones instrumentar, ejecutar, controlar y aplicar las políticas monetarias y como objetivo velar por la estabilidad de la moneda.

Este es un paso inédito, pues los organismos internacionales y la teoría económica ortodoxa, como se ha señalado, plantean la necesidad de la independencia del Banco Central para que cumpla con el objetivo de mantener la estabilidad de la moneda y la credibilidad de las autoridades económicas, sobre todo cuando son emisores. Es importante sub-

10 Para las dos últimas instituciones ver Decreto Ejecutivo No. 221 de Enero 14 de 2010.

rayar que las funciones de un BCE cambian dentro de un esquema de dolarización. Este es un tema que requiere análisis teórico y discusión en cuanto a las ventajas y desventajas del manejo de dichas políticas sin autonomía del BCE y con un esquema de dolarización.

Una de las ventajas es la coherencia que podría proporcionar a la política económica al integrar en su diseño a las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera con toda la política económica. La desventaja puede estar relacionada con la credibilidad en estas cuatro políticas y a la institución, principalmente en lo referente a la elaboración de estadísticas económicas y estudios.

En la misma reforma, se cambia la estructura del Directorio del BCE que pasa a estar conformado por tres ministros, un delegado de las instituciones financieras de desarrollo, el Secretario de SENPLADES y un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente. Entre las facultades que se le otorga a dicho Directorio esta diseñar y presentar propuestas sobre las políticas de su competencia, establecer sistemas de seguimiento y gestión económica, informar sobre deuda pública, asesorar al Ejecutivo respecto a la política económica, regulación de las tasas de interés y ejercer la supervisión y dictar las reglas de funcionamiento del sistema de pagos. Esto significa que el diseño de las políticas señaladas estará a cargo del Presidente de la República a través del Directorio del BCE.

Otro aspecto importante, fue la reforma planteada en la Ley de Creación

de la Red de Seguridad Financiera¹¹, mediante la cual los Bonos del Estado de la Ley 98-17, en poder del BCE, emitidos de acuerdo a la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en poder del BCE, deben ser vendidos al Ministerio de Finanzas con un descuento del 100%. En otras palabras, se elimina la deuda de este organismo con el BCE por los créditos que dio a los bancos con problemas de liquidez en 1999, por los cuales el Ministerio de Finanzas emitió Bonos del Estado que fueron entregados a la AGD, los que a su vez fueron comprados por el BCE.

La acción del BCE en el nuevo marco institucional

Antes de los cambios institucionales señalados, el gobierno de Correa planteó reformas en cuanto a la determinación de las tasas de interés y del costo financiero del crédito mediante la Ley de Costo Máximo Efectivo del Crédito, aprobada en Julio de 2007. Con esa ley se elimina el cobro de comisiones en las operaciones de crédito de manera que solo la tasa de interés refleje el costo financiero del mismo. También se estableció segmentos y subsegmentos de crédito con tasas de interés diferenciadas. Sin embargo, se continuó con el esquema de determinación de las tasas activas calculadas como un promedio del sistema financiero más el 50% de éste. Lo que implicaba que, en un mercado financiero oligopólico, eran los grandes bancos los que determinaban las tasas de interés.

11 Publicada en el tercer suplemento del R. Oficial No. 498 de diciembre 31 de 2008.

Sin embargo, en Diciembre de 2007, el Tribunal Constitucional declara a la mayoría de los artículos de la ley señalada como inconstitucionales y, en cuanto a la tasa de interés, facultó al Directorio del BCE que establezca el Sistema de Tasas de interés de acuerdo al art. 22 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado.

Con la Regulación 153, de 28 de Diciembre de 2007, el Directorio del BCE determinó el sistema de tasas de interés basada en un esquema con tres tasas importantes: la tasa de interés activa referencial (promedio ponderado del sistema), tasa pasiva referencial (igual a la tasa de interés activa efectiva referencial para el segmento comercial corporativo) y la tasa de interés activa efectiva máxima que corresponderá a la tasa promedio ponderada en cada segmento, multiplicada por un factor a ser determinado por el Directorio del BCE.¹² En otras palabras, pasamos de una política de las tasas de interés establecidas por el mercado oligopólico a una política de tasas de interés discrecional.

Con esta política se cumple con lo planteado en la Constitución sobre política monetaria, respecto a promover relaciones entre tasas de interés activas y pasivas que estimulen el ahorro nacional y financiamiento a sectores productivos. Desde enero de 2008, el Directorio del BCE siguió una política de reducción de las principales tasas activas máximas y, éstas comenzaron a reflejar el costo fi-

nanciero del crédito, una vez que se eliminaron las comisiones bancarias.

Para cumplir con lo establecido en la Constitución respecto a establecer niveles de liquidez global que garanticen seguridad financiera, el Directorio del BCE dictó, el 29 de Mayo 2009, la regulación No. 188, con la que se crean las reservas mínimas de liquidez por las cuales se obligó a las instituciones del sistema financiero a mantener recursos líquidos. Estas reservas podrían mantenerse en depósitos, títulos públicos, caja, títulos valores y depósitos y valores en el exterior. Esta medida estaba orientada a los bancos para que mantuvieran cierto nivel de liquidez a fin de poder enfrentar cualquier riesgo de liquidez que podría derivarse por efecto de la crisis financiera internacional o por situación interna.

Pero en la misma fecha, dicho Directorio dictó la Regulación No. 189 que crea el coeficiente de liquidez doméstica, mediante el cual hasta fines de agosto de 2009, los intermediarios financieros estaban obligados a mantener 45% de sus recursos en el país. El propósito de esta medida era obligar a la banca a repatriar los recursos que habían captado en el país, a fin de que se canalicen créditos. Sin embargo, esto último no se cumplió pues la banca, dada la crisis financiera internacional, prefirió mantener altos niveles de liquidez en vez de otorgar más financiamiento.

Las reformas institucionales en el BCE continuaron profundizándose para cumplir con lo establecido en la Consti-

12 Regulación No. 153 del Directorio del BCE aprobada el 28 de Diciembre de 2008.

tución. El 7 de Agosto del 2009, el Directorio del BCE dicta la Regulación No. 197, que establece que las entidades del sector público no financiero únicamente podrán invertir en las instituciones financieras públicas y el BCE fijará la tasa pasiva máxima de inversión de las instituciones financieras públicas en el sistema financiero privado y del IEES. Lo primero es una política de Estado, incluida en el art. 299 de la Constitución, mediante la cual los recursos del sector público no financiero se manejarán e invertirán en la banca pública. La fijación de las tasas de interés de las inversiones del sector público se estableció a fin de no presionar al alza la tasa de interés pasiva del mercado y, en consecuencia, de la tasa de interés activa de mercado, que a su vez incidían en el costo financiero de la deuda pública interna.

Otro aspecto fundamental sobre los cambios institucionales en el BCE, está relacionado con la inversión doméstica de la Reserva Monetaria Internacional (RMI). En la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado¹³ se define la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) como la posición neta en divisas, DEG, la posición líquida de reserva en organismos internacionales y en ALADI, las inversiones en instrumentos financieros en moneda extranjera emitidos por no residentes, el valor en divisas del oro monetario y no monetario. De esta manera, la RILD está constituida principal-

mente por los activos internacionales netos.

En la misma ley, se estipula que, dentro del Balance General del BCE, se crean los sistemas de canje, de reserva financiera, de operaciones y otras operaciones. El propósito fundamental para justificar este esquema era que los pasivos del BCE sean respaldados por la RILD.

En la ley mencionada se faculta al BCE para que invierta la RMI garantizando seguridad, liquidez y rentabilidad, de acuerdo a las políticas que dicte el Directorio del BCE.¹⁴

La política de inversión de la RILD del BCE consistía en realizar inversiones en activos financieros externos que eran colocados en bancos del exterior y organismos internacionales contando con una calificación de riesgo de aquellos activos.

Los recursos de la RILD provienen de los cuatro sistemas señalados que en su pasivo registran: para el sistema de canje, las especies monetarias emitidas; el de reserva financiera incluye los depósitos de las instituciones públicas y privadas en el BCE; el de operaciones, registra los depósitos del sector público no financiero y de particulares en el BCE y otras obligaciones financieras del BCE, incluyendo aquellas con instituciones monetarias y financieras internacionales y, el de otras operaciones, comprende el resto de cuentas, que además abarca el

13 Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el suplemento del R. Oficial No. 198, de Enero 26 de 2006.

14 Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el suplemento del R. Oficial No. 198, de Enero 26 de 2006. Art. 39.

patrimonio y las cuentas de resultados del BCE.

En este sentido, la inversión de la RILD que hacía el BCE en el exterior eran principalmente recursos del sector público y privado.

Con la finalidad de que parte de las RILD pueda invertirse en el mercado interno, el Directorio del BCE dicta la Regulación No. 200, del 24 de Septiembre del 2009, que faculta al BCE a invertir el ahorro público que lo define como los pasivos y patrimonio del sistema de operaciones y sistema de otras operaciones del balance general del BCE. O sea que, los recursos de la inversión de una parte de la RILD, provendrían principalmente de los depósitos del sector público no financiero y de particulares. Según esta regulación, se crearon dos portafolios de inversión: de Liquidez Doméstica y el de Inversión Doméstica para el Desarrollo. El primero de corto plazo y el segundo de mediano y largo plazo. En dicha regulación se establece que el Gerente General del BCE debe presentar el plan semestral de captaciones e inversiones domésticas así como ejecutar la estrategia de inversión y el Directorio del BCE emitir las políticas de éstas; se crea el Comité de Inversión Doméstica que debe definir la estrategia de inversión.¹⁵

Previamente, en la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera¹⁶, de Diciembre de 2008, se reforma la ley de Régimen Monetario y Banco del Estado disponiendo que en el activo del Sistema de Operaciones del Balance General del BCE, deben constar inversiones en ins-

trumentos financieros remitidos por residentes, los cuales no forman parte de la reserva de libre disponibilidad. Implícitamente podría entenderse que los recursos que respaldan al tercer y cuarto balance del BCE dejarían de ser parte de la RILD.

La decisión de que parte de la RILD sea invertida en el mercado doméstico es una decisión trascendental y nos lleva a la discusión del papel de las reservas internacionales. En un país con moneda nacional estas reservas sirven para defender su moneda, enfrentar shocks externos y mantener la estabilidad financiera externa. En un país dolarizado, no existen estas reservas y el papel que cumplen las RILD es básicamente para cubrir necesidades de liquidez, atender la emisión de cartas de crédito del sector público y demanda de moneda fraccionaria. La decisión tomada cumple con uno de los objetivos establecidos en la Constitución para la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera referente a orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida del país.

Los depósitos del sector público no financiero forman parte de los recursos de este sector, los cuales fueron incluidos como parte de la RILD cuando en el año 2000 se adoptó la dolarización. Los depósitos de los particulares, son menores, y corresponden a embajadas, organismos internacionales no financieros y a la Corporación de Seguro de Depósito. En términos técnicos éstos no serían parte del RMI, por lo que se adoptó una

15 La Regulación 001-2009 elimina estos dos requisitos para la inversión doméstica de la RILD.

16 Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 498 de 31 de Diciembre de 2008.

decisión audaz de invertirlos para financiar inversión doméstica y no seguir colocando toda la RILD en los países desarrollados. En el fondo, se trata de una gestión de tesorería, una reingeniería financiera, de forma que los recursos de dicho sector que no son de corto plazo, en función de su flujo de caja, sean utilizados para financiar proyectos de más largo aliento.

Con esta decisión, fue posible que el Gobierno anunciará la inversión de 865 millones de dólares en valores emitidos por la Banca Pública y el Banco del Pacífico con recursos del ahorro público (depósitos del sector público no financiero) que a su vez los canalizarían a obras de gobiernos locales, refinanciamiento de cartera a mayor plazo y menor tasa, líneas de crédito hipotecario, a constructores y a otros rubros, tal como fue publicado en la página web de la Presidencia de la República.¹⁷ En otras palabras, usar el ahorro público para financiar la inversión interna a través de la banca pública y reactivar la economía con recursos del sector público para enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional.

El BCE además continuará con las funciones operativas y técnicas como son las de administrar el sistema de pagos, proveer de especies monetarias, realizar estudios económicos, etc.

Conclusiones

La amplia reforma financiera institucional o, como algunos llaman, la nueva

arquitectura financiera interna, ha implicado hasta el momento quitarle el poder e influencia del BCE y dejarlo como un simple ejecutor de las políticas monetaria, crediticia y financiera. Lo mismo ha ocurrido con el Ministerio de Finanzas (antes de Economía y Finanzas) que se ha convertido en el administrador del presupuesto fiscal. En cambio, se ha convertido en la institución fuerte en el manejo de la economía el Ministerio Coordinador de la Política Económica.

Las reformas a los objetivos de política monetaria, crediticia y financiera, incluidas en la nueva Constitución, constituyen un paso audaz en la regulación financiera, las que están orientadas al financiamiento del crecimiento económico.

Con estas nuevas directrices el BCE cumple las funciones de regulación de las tasas de interés, control de la liquidez doméstica, inversión de parte de la RILD en el mercado doméstico y abastecimiento de especies. Son reformas para adecuar la acción del BCE en un esquema de dolarización donde se pierde el manejo de la política monetaria y cambiaría. Con ello se busca inducir a los intermediarios financieros para que traigan los recursos captados en el país y los coloquen en crédito en el mercado interno a un costo financiero razonable, y, por otro lado, utilizar el ahorro público (parte de la RILD) para el financiamiento de proyectos de inversión, a fin de incentivar el crecimiento económico. Sin duda, algunas de estas medidas afectan a la banca pero favorecen a los sectores

productivos y fortalecen la fuente de recursos de la banca pública y apuntalan su función como banca de desarrollo. La discusión está en la sostenibilidad de estas medidas.

Desde el punto de vista de la economía ortodoxa estas medidas son inconvenientes, porque suponen que se están malgastando las reservas internacionales.¹⁸ Si hay algunos riesgos que deben ser analizados y discutidos desde una óptica distinta repensando la función del BCE en un esquema de dolarización. Además es necesario discutir sobre otros aspectos de la reforma financiera que el gobierno está diseñando.

Bibliografía

Correa, Rafael

2004 *Vulnerabilidad de la Economía Ecuatoriana*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito, Ecuador.

Correa, Rafael

2009 Random House Mondadori, Bogotá, Colombia.

Ibarra, David

2009 "El Neoliberalismo en América Latina" en Samuel Lichtenssztejn (compilador), Universidad Veracruzana, Veracruz.

Lora, Eduardo

2001 *Reformas Estructurales en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo*, documento de trabajo, BID.

Regulaciones del Directorio del Banco Central del Ecuador.

18 Mauricio Pozo, "Dilapidación de las reservas", artículo publicado en el diario Hoy, en la edición del 21 de Diciembre del 2009.

Conflictividad socio-política Noviembre 2009 - Febrero 2010

La actual coyuntura de la conflictividad se caracteriza por un extraordinario crecimiento del número de conflictos y una sensible intensificación de las formas de expresarse dicha conflictividad. El regreso del actor político (partidos y Congreso) y la incorporación de nuevos sujetos al escenario de la conflictividad, así como nuevas formas de confrontación, y quizás también el nuevo alcance político que adquieren ciertos conflictos sociales, todos estos factores contribuyen a explicar la estructura del conflicto en la coyuntura actual.

Frecuencia de los conflictos

Desde hace 5 años (marzo-junio 2009) no se había registrado un número tan elevado de conflictos como en el último cuatrimestre; en aquel momento los 215 conflictos rese-

ñados reflejaban el ambiente de violenta confrontación socio-política, que condujo a el golpe de Estado y derrocamiento del Presidente Gutiérrez. Desde entonces, el promedio de la conflictividad cuatrimestral ha oscilado en torno a los 120 conflictos entre 2005 y 2008.

Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NOVIEMBRE / 2009	30	13.64%
DICIEMBRE / 2009	62	28.18%
ENERO / 2010	74	33.64%
FEBRERO / 2010	54	24.55%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Desde hace casi un año (julio 2009) se ha observado una tendencia de crecimiento muy fuerte en el número de los conflictos: un tercio más entre marzo-junio y julio-octubre de 2009, pasando de 95 a 134; y también un 30% de in-

cremento entre los dos últimos cuatrimestres, pasando de 134 a 220. Incluso durante este último período cuatrimestral se nota un índice de crecimiento mensual.

Evolución del número de conflictos

FECHA	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT 09	NOV09-FEB10
PRIMER MES	29	27	39	30
SEGUNDO MES	16	15	23	62
TERCER MES	34	25	37	74
CUARTO MES	19	28	35	54
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Si se compara la evolución del número de conflictos en los últimos cuatro períodos o cuatrimestres, la tendencia del crecimiento podría explicarse por distintas razones. En primer lugar, hay un *efecto de diástole*, que hace que tras un período de calma y treguas sociales, de gestación o renovación de protestas y demandas, se generen nuevos conflictos y se precipiten otros largo tiempo retenidos o acumulados. En segundo lugar, las nuevas formas de oposición al gobierno, protagonizadas por grupos y movimientos sociales, adoptan cada vez más la forma del conflicto social; aunque siempre la conflictividad social tuvo como referente último y más o menos directo al Estado y al gobierno, las características actuales que adopta la oposición política, cada vez más confrontadora (no necesariamente más reivindicativa), hace que los conflictos sociales se manifiesten más políticamente, y adquieran una resonancia mayor. En tercer lugar, ya desde hace más de un año se había constatado el *problema de registro* de una conflictividad social cada vez más amplificada por los *mass-media*,

que progresivamente se han ido convirtiendo en parte del conflicto socio-político. De hecho, se podría observar cómo los periódicos (que sirven de fuente principal para el *observatorio del conflicto*), tendían o bien a reseñar repetidas veces la duración de un mismo conflicto o bien a reseñar como conflictos acontecimientos de la vida socio-política e institucional del país, que en otras épocas no estaban investidos por el mismo carácter conflictivo.

Aunque la situación no es nueva en la moderna historia socio-política del país, sería necesario tener en cuenta el *conflicto mediático*, como un nuevo género de conflictividad, en el que los periodistas y periódicos, radios y canales de televisión son parte del conflicto y actúan como sujetos del conflicto.

Género del Conflicto

Los *conflictos laborales*, públicos y privados, siguen siendo los más numerosos, 99, y representan el 44.5% de toda la conflictividad, pero también el que más ha crecido en el último período. Se trata de una frecuencia estable en este

género de conflictividad, en cuyo interior sólo se altera el número de conflictos del sector público y privado, sujetos casi siempre a regulares alternancias. Siguen en orden de frecuencia los *conflictos urbano barriales* (44, 20%), que en el último período alcanzan un número muy

superior a los anteriores cuatrimestres. Y finalmente ocupan un tercer lugar en frecuencia los *conflictos cívico regionales*, que duplican los registrados en el período anterior y más todavía respecto del año anterior.

Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	5	2.27%
CIVICO REGIONAL	30	13.64%
INDIGENA	7	3.18%
LABORAL PRIVADO	40	18.18%
LABORAL PUBLICO	59	26.82%
POLITICO LEGISLATIVO	16	7.27%
POLITICO PARTIDISTA	11	5.00%
PUGNA DE PODERES	8	3.64%
URBANO BARRIAL	44	20.00%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

La gran novedad del último período observado es el extraordinario aumento del número de conflictos del campo político: 35 (15.91%) en total. Todas las variedades del *conflicto político*, el legislativo, el partidista y la “pugna de poderes” crecen en frecuencia y de manera muy significativa respecto del período anterior y también respecto de todos los períodos de los dos años precedentes: mientras que el promedio de *conflictos legislativos* había sido de 2.3 en los cuatrimestres anteriores, de los

conflictos partidistas de 6, y de la “pugna de poderes” de 2, en el último período dichos géneros de conflicto político fueron 16, 11 y 8 respectivamente. Esto significaría, en parte, que el escenario político se “normaliza” después de un período de enervamiento de las fuerzas e instituciones políticas, y en parte que el protagonismo del Ejecutivo, tras una fase de hegemonía, comienza a encontrar mayor oposición en las otras fuerzas políticas.

Evolución del género del conflicto

GENERO	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
CAMPESINO	5	2	2	5
CIVICO REGIONAL	17	10	16	30
INDIGENA	10	2	6	7
LABORAL PRIVADO	22	15	43	40
LABORAL PUBLICO	18	28	33	59
POLITICO LEGISLATIVO	1	4	2	16
POLITICO PARTIDISTA	3	11	4	11
PUGNA DE PODERES	4	1	1	8
URBANO BARRIAL	18	22	27	44
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Aunque el conflicto campesino (5) e indígena (7) aumentan en número respecto del cuatrimestre anterior, e incluso respecto del promedio del año anterior, dentro de la conflictividad general sólo el *conflicto campesino* presenta un ligero crecimiento respecto del cuatrimestre anterior (de 1.4% a 2.2%), mientras que el *conflicto indígena* decrece proporcionalmente dentro de la conflictividad general (de 4.4% a 3.1%). El conflicto campesino mantiene un bajo y constante nivel de frecuencia durante el último año (entre 5 y 2 en los cuatro últimos períodos), y sólo en el presente cuatrimestre aumenta de 2 a 5, respondiendo al aumento general de toda la conflictividad; por el contrario, el conflicto indígena, que siempre había sido menos frecuente que el campesino y también más regular, muestra en los últimos períodos un comportamiento original: mayor número de conflictos (más de 5 promedio en los últimos cuatrimestres) y oscilaciones más pronunciadas, ya que pasa de 10 conflictos en nov. 2008- febr. 2009, a 2 en el cuatrimestre siguiente, para subir des-

pués a 6 y 7 en los dos últimos períodos. Esto refleja las características actuales de los movimientos sociales en torno a una serie de problemas (mineros, ley de aguas) y su confrontación con el gobierno.

Sujetos del conflicto

Ha sido por un *efecto de agregación* de nuevos conflictos atribuidos a los mismos sectores y grupos sociales, que protagonizan una conflictividad más tradicional, lo que puede explicar en gran medida el progresivo crecimiento en la frecuencia de algunos géneros de conflictividad. Ya nos hemos referido más arriba al caso de los *conflictos mediáticos*, pero lo mismo cabría sostener también de la nueva *conflictividad ambiental*, la cual por ejemplo podría estar formando parte de ese registro general del indicador *otros objetos del conflicto*. Dicha conflictividad ambiental puede quedar atribuida al sector cívico regional, a actores gremiales, organizacionales y locales.

Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMARAS DE LA PRODUCCION	2	0.91%
CAMPESINOS	5	2.27%
EMPRESAS	25	11.36%
ESTUDIANTES	15	6.82%
FUERZAS ARMADAS	6	2.73%
GREMIOS	12	5.45%
GRUPOS HETEROGENEOS	8	3.64%
GRUPOS LOCALES	22	10.00%
IGLESIA	0	0.00%
INDIGENAS	7	3.18%
ORGANIZACIONES BARRIALES	30	13.64%
PARTIDOS POLITICOS	33	15.00%
POLICIA	5	2.27%
SINDICATOS	10	4.55%
TRABAJADORES	40	18.18%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Los principales protagonistas del conflicto siguen siendo los trabajadores, que aumentan un 30% la frecuencia de su conflictividad durante el último período, pasando de 28 (20.9%) a 40 (18.1%); aunque dichos conflictos disminuyen sus porcentajes respecto del total de la conflictividad. Si a esto se añaden los conflictos sindicales (10, 4.5%) y de los gremios (12, 5.4%), que se reducen respecto del período anterior, nos

encontramos con un elevado número de conflictos del sector laboral (62, 38% del total de la conflictividad), pero cuyo porcentaje respecto de la conflictividad total desciende en relación con el período anterior, que era del 42.5%; y mientras que aumenta el número de conflictos protagonizados por los trabajadores, se reduce el que protagonizan los gremios y sindicatos respecto del período anterior (pasando de 29 a 22).

Evolución del sujeto del conflicto

SUJETO	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
CAMARAS DE LA PRODUCCION	0	0	0	2
CAMPESINOS	5	2	2	5
EMPRESAS	13	8	16	25
ESTUDIANTES	4	4	11	15
FUERZAS ARMADAS	0	1	0	6
GREMIOS	7	6	16	12
GRUPOS HETEROGENEOS	15	4	5	8
GRUPOS LOCALES	2	6	10	22
IGLESIA	0	0	0	0
INDIGENAS	10	2	7	7
ORGANIZACIONES BARRIALES	14	18	17	30
PARTIDOS POLITICOS	5	16	7	33
POLICIA	1	1	2	5
SINDICATOS	4	5	13	10
TRABAJADORES	18	22	28	40
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

El conflicto partidario (33) es el que más crece respecto del período anterior, e incluso respecto del promedio de todo el año anterior, y que en porcentaje ocupa el segundo lugar de toda la conflictividad (15%). Esto confirma el protagonismo de las fuerzas partidarias en el aumento de toda la conflictividad política reseñada más arriba. Si se compara el conflicto de los partidos durante los cuatro últimos períodos (nov. 2008 – febr. 2010) se constata una fuerte alternancia en el crecimiento de las frecuencias, lo cual refleja de manera muy significativa las características que adopta actualmente la conflictividad política: los partidos pasan de protagonizar 5 conflictos (nov. 08 – febr. 09) a 16 en el cuatrimestre siguiente, y de 7 conflictos en jul.09-oct.09 a 33 conflictos en el cuatrimestre actual. Tal oscilación mostraría que los conflictos políticos y en particular los ac-

tuados por los partidos se han vuelto más coyunturales que estructurales, y que están más vinculados a las formas que adopta hoy la oposición política.

Los otros dos actores sociales que duplican la frecuencia de sus conflictos en el último período respecto del anterior son las organizaciones barriales (30, 13.6%) y los grupos locales (22, 10%). Como todos los otros sujetos del conflicto también el empresarial eleva su frecuencia, pasando de 16 a 25 respecto del período anterior, aunque porcentualmente sigue representando el 11% de la conflictividad total en ambos períodos.

Un caso muy singular, al que se ha hecho referencia más arriba, es el de los conflictos atribuidos a las FFAA (6); aunque en realidad más que un conflicto social se trató de problemas de índole interno a la institución, pero que los *media* le dieron una cobertura investida

de particular crispación, pero que no respondía a la categoría de conflicto.

Objeto del conflicto

De todos los objetos o contenidos del conflicto, los laborales siguen siendo

los más numerosos (51), aumentando más del 50% la frecuencia respecto del período anterior (33); pero manteniendo casi el mismo porcentaje (23.18%) en relación con el total de la conflictividad (24.6% en el período anterior).

Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION FINANCIAMIENTO	37	16.82%
LABORALES	44	20.00%
RECHAZO POLITICA ESTATAL SALARIALES	51	23.18%
OTROS	46	20.91%
	17	7.73%
	25	11.36%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

El mayor aumento en la frecuencia de estos conflictos se registra en aquellos dos ámbitos donde más claramente se identifica la confrontación política con el Gobierno y el Estado: los conflictos por *demandas de financiamiento* se duplican respecto del período anterior (pasan de 22 a 44), y en menor medida

aumentan los de *rechazo a las políticas estatales* (pasan de 31 a 46). Este objeto más político de la conflictividad suma 90 frecuencias en todo el período (48.9%) comparado con las 53 del anterior (39.55%); aunque en términos porcentuales apenas se nota una mínima variación.

Evolución del objeto del conflicto

OBJETO	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
DENUNCIAS CORRUPCION FINANCIAMIENTO	14	24	22	37
LABORALES	18	12	22	44
RECHAZO POLITICA ESTATAL SALARIALES	27	25	33	51
OTROS	27	11	31	46
	4	9	8	17
	8	14	18	25
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Cuando se observa su evolución durante el último año y medio, este objeto socio-político de la conflictividad presenta un aumento sostenido de sus frecuencias. Es importante señalar que esta conflictividad se sitúa más en el *ciclo político de la protesta* que en el *ciclo social de la reivindicación*, puesto que los conflictos de rechazo se sobreponen a los expresados en demandas.

Al igual que los otros objetos del conflicto las *denuncias por corrupción* acusan un sensible aumento, pasando de 22 en el anterior período a 37 en el último; aunque también como se ha verificado con los otros objetos del conflicto, el porcentaje de éstos dentro del total de la conflictividad no se altera entre ambos períodos: 16.4% en el anterior y 16.8% en el último. Esta constatación, que se encuentra bastante generalizada en todos los indicadores que fueron analizados demostraría que si bien hay un crecimiento en las frecuencias de todos los conflictos en el último período respecto de los precedentes, la estructura de

la conflictividad se mantiene inalterada, a excepción de los conflictos políticos.

Finalmente, el indicador *otros conflictos*, cuyas frecuencias no han dejado de crecer de manera constante en el transcurso del último año, haría referencia sobre todo a nuevos conflictos (mediáticos, ambientales, de orden privado o institucional pero con repercusiones públicas, etc.), y que no han sido objeto de un registro diferente y autónomo.

Intensidad del Conflicto

La estructura de la conflictividad se organiza a partir de dos factores: la frecuencia y la intensidad de los conflictos. No siempre ambos fenómenos son correspondientes, ya que puede haber coyunturas o períodos de alta frecuencia y baja intensidad de conflictos, y al contrario conflictos de fuerte intensidad con reducida frecuencia. Lo que en la actual coyuntura se observa es una combinación de elevada frecuencia y alta intensidad de los conflictos.

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	31	14.09%
BLOQUEOS	7	3.18%
DESALOJOS	8	3.64%
DETENCIONES	12	5.45%
ESTADO DE EMERGENCIA	15	6.82%
HERIDOS/MUERTOS	7	3.18%
INVASIONES	4	1.82%
JUICIOS	16	7.27%
MARCHAS	33	15.00%
PAROS/HUELGAS	9	4.09%
PROTESTAS	42	19.09%
SUSPENSION	31	14.09%
TOMAS	5	2.27%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Todo el *repertorio de la conflictividad* o las distintas formas y fuerzas con las que los conflictos se expresan presentan durante el último período otra característica particular: los otros indicadores de la conflictividad a la vez que muestran un crecimiento respecto de los períodos anteriores, tal crecimiento sin embargo está sujeto a ciertas

alternancias u oscilaciones entre períodos: por ejemplo, las demandas de financiamiento y los rechazos a las políticas estatales mantienen un índice de frecuencias creciente, pero con períodos de decrecimiento; por el contrario, casi todas las formas de manifestación de los conflictos presentan un crecimiento constante de sus intensidades.

Evolución de la intensidad del conflicto

INTENSIDAD	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
AMENAZAS	12	9	5	31
BLOQUEOS	5	6	8	7
DESALOJOS	5	3	5	8
DETENCIONES	3	7	5	12
ESTADO DE EMERGENCIA	9	1	8	15
HERIDOS/MUERTOS	1	1	2	7
INVASIONES	1	0	2	4
JUICIOS	4	7	8	16
MARCHAS	9	12	23	33
PAROS/HUELGAS	9	7	14	9
PROTESTAS	26	34	35	42
SUSPENSION	8	6	16	31
TOMAS	6	2	3	5
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Dentro del repertorio de los conflictos *la protesta* sigue siendo la forma más frecuente de las prácticas conflictivas, de acuerdo a lo que hemos denominado *ciclo político de la conflictividad social*, que se expresa más por las impugnaciones, rechazos y protestas que por las demandas y reivindicaciones: las protestas pasan de 35 a 42 respecto del período anterior; sin embargo disminuye su porcentaje (de 26.1% a 19%) dentro del total de la conflictividad entre el anterior

y el último período. La forma de intensidad más frecuente y la que más aumenta en relación al período anterior son las *marchas*, que pasan de 23 a 33 en el último período, y que ya habían crecido de 9 a 122 en los dos períodos precedentes. Las marchas, junto con las invasiones, que también aumentan su frecuencia considerablemente, hacen sobre todo referencia a las *movilizaciones sociales* que mejor manifiestan el carácter político-protestatario de la protestas.

Las *amenazas* son la forma de intensidad del conflicto, cuya frecuencia no sólo arroja un mayor crecimiento respecto del período anterior, pasando de 5 a 31, sino que además dentro del total de la conflictividad representa el 14%; mientras que en el período anterior este porcentaje había sido del 3.7%. Si la gran eficacia de las amenazas consiste en “meter miedo”, hay que considerarlas como una estrategia o medio de acción, y por consiguiente en referencia a las principales dinámicas del conflicto en una determinada coyuntura. A diferencia de la época de Sorel, quien pensó las amenazas como un arma de lucha de la clase obrera, actualmente aparecen más bien como un arma de las movilizaciones y las protestas, de las confrontaciones con el Estado y el gobierno.

Hay un conjunto de actuaciones, que han tenido un extraordinario incremento respecto del período anterior, y que sobre todo reflejan el *efecto de intensidad* junto con un *efecto de reacción*, que la misma intensidad del conflicto genera: se trata de las *detenciones*, que pasan de 5 a 12 respecto del período precedente, los *estados de emergencia*, cuya frecuencia sube de 8 a 15, los *heridos / muertos*, y finalmente los *enjuiciamientos* del conflicto que se duplican, pasando de 8 a 16.

Dentro de un clima de elevada frecuencia e intensidad de los conflictos, como ha sido la última, muy marcados por las formas más políticas de su repertorio, se explica que la única intensidad conflictiva que decrece en número sea la de *paros / huelgas*, de carácter más laboral y social que político, más reivindicativo que protestatario, y también más regulada dentro del “orden del conflicto”

y más fácilmente sujeta a una negociación que a un gobierno. Así se entiende que dentro de la estructura global de la conflictividad en el último período los paros / huelgas representen el 4% mientras, que en el período anterior su porcentaje dentro del total del repertorio fuera del 10.45%.

Intervenciones estatales

El gobierno del conflicto depende, de un lado, de las condiciones de *gobernabilidad* de sus frecuencias e intensidades, y de otro lado, de su *gubernamentalidad* ejercida por las distintas formas de intervención del Estado. Estas intervenciones estatales pueden a su vez depender en mayor o menor medida del modelo de gobierno y de sus estrategias políticas, pero también de cómo las frecuencias del conflicto y sobre todas sus intensidades requieren de una determinada intervención más que de otras. En tal sentido el gobierno del conflicto y en particular las intervenciones estatales, por medio de las cuales se ejerce, constituyen un factor decisivo de la misma conflictividad y de la reproducción de los conflictos en la sociedad.

Las intervenciones de los *Ministerios* en los conflictos son las más frecuentes, y apuntan al protagonismo que puede tener en dichas intervenciones el Ministerio del interior en los conflictos, sin embargo aunque las intervenciones ministeriales han ido creciendo a lo largo de los sucesivos períodos del último año, su aumento en el actual período respecto del anterior (de 27 a 40) ha sido de un 30%. Las intervenciones del Presidente se han casi triplicado, pasando de 11 a 35. Ahora bien, mientras que en el perí-

Intervención estatal

INTERVENCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO CANTONAL	1	0.45%
GOBIERNO PROVINCIAL	17	7.73%
INDA	1	0.45%
JUDICIAL	27	12.27%
LEGISLATIVO	28	12.73%
MILITARES/POLICIA	10	4.55%
MINISTROS	40	18.18%
MUNICIPIO	16	7.27%
NO CORRESPONDE	30	13.64%
POLICIA	13	5.91%
PRESIDENTE	35	15.91%
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	2	0.91%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

odo anterior las intervenciones presidenciales en el conflicto representaban sólo el 8% del total de las intervenciones estatales, y en la actualidad constituyen

el 15.9% de todas ellas, por el contrario se reduce el porcentaje de las intervenciones de los Ministerios de 20.1% a 18.1%.

Evolución de la intervención estatal

INTERVENCIÓN	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
GOBIERNO CANTONAL	9	0	0	1
GOBIERNO PROVINCIAL	3	7	10	17
INDA	0	1	0	1
JUDICIAL	10	12	16	27
LEGISLATIVO	12	3	9	28
MILITARES/POLICIA	4	1	6	10
MINISTROS	16	16	27	40
MUNICIPIO	8	19	19	16
NO CORRESPONDE	8	13	15	30
POLICIA	13	10	20	13
PRESIDENTE	15	13	11	35
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	0	0	1	2
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

De todas las intervenciones del Estado en los conflictos la del *legislativo* es sin duda la que ofrece un mayor índice de crecimiento, triplicando sus frecuencias respecto del período anterior (de 9 a 28), cuando ya eran tres veces más numerosas en relación al precedente (de 3 a 9). El dato es muy revelador de cómo el Congreso vuelve de nuevo a intervenir en la vida política nacional y en particular en los escenarios del conflicto, tras varios años de inercia y abstencionismo políticos. Esto mismo confirma el porcentaje con el que crecen las actuaciones del Legislativo dentro de la totalidad de intervenciones estatales en la conflictividad, pasando del 6.7% en el período anterior al 12.7% en el último.

El otro poder del Estado que incrementa el número de sus intervenciones es el *Judicial* (pasando de 16 a 27); dentro del total de las intervenciones del Estado las del poder judicial conservan su porcentaje casi inalterado en los últimos períodos (11.9% y 12.27%); aunque se mantiene esa tendencia más estructural y de larga duración de *judicializar los conflictos*.

Por lo que respecta a los *Gobiernos regionales* y locales se constata un crecimiento de las intervenciones de los Gobiernos provinciales (de 10 a 17) y un ligero descenso de las intervenciones de los *Municipios* (de 19 a 16); aunque en el caso de los Municipios el porcentaje de sus intervenciones dentro del total de la acción del Estado disminuye de un 20.1% a un 7.2%.

Se mantiene relativamente elevado el número de intervenciones de los aparatos represivos del Estado, aunque se reduce muy sensiblemente el de las

intervenciones policiales (13) respecto del período anterior; y si crece el número de actuaciones de los militares durante el último período no ha sido tanto por sus actuaciones represivas cuanto por haber sido parte de determinados conflictos institucionales, ya mencionados más arriba.

Finalmente llama la atención el elevado crecimiento del registro *no-correspondientes* a ninguno de los indicadores de la intervención estatal; se trata del doble de casos respecto del período anterior (de 15 a 30), y además tal aumento responde a una tendencia sostenida desde hace más de un año.

Desenlace del conflicto

A pesar del aumento en la frecuencia de los conflictos y de su mayor intensidad en el último período, el nivel de *resoluciones positivas* de los conflictos no ha dejado de aumentar en la misma proporción (83), y representa el 37.73% de todos los desenlaces de la conflictividad. Esta constatación es significativa del nivel de *governabilidad* tanto de las intervenciones del Estado en los conflictos como de la misma naturaleza de éstos.

También es muy elevado el número de *conflictos negociados* (54), que sumados a los resueltos positivamente representan el 62.28% del total de desenlaces de la conflictividad. Este nivel de negociación / solución de los conflictos es ligeramente superior al período precedente: 60.45%.

Estos datos sobre la gobernabilidad del conflicto en sus desenlaces positivos y negociados aparecen confirmados con los referidos a la reducción de los *con-*

Desenlace del conflicto

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	35	15.91%
NEGOCIACION	54	24.55%
NO RESOLUCION	16	7.27%
POSITIVO	83	37.73%
RECHAZO	22	10.00%
REPRESION	10	4.55%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

flictos rechazados, que pasando del 13.34% en el período anterior al 10% en el último, y de los *conflictos reprimidos*, que disminuyen entre ambos períodos del 8.96% al 4.55%.

Dentro del total de desenlaces de la conflictividad sólo los conflictos *aplazados* aumenta en relación al período anterior de 11.9% a 15.91, y los *no-resueltos* de 5.97% a 7.27%.

Evolución del desenlace del conflicto

INTERVENCIÓN	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
APLAZAMIENTO RESOLUCION	8	10	15	35
NEGOCIACION	18	31	36	54
NO RESOLUCION	13	15	8	16
POSITIVO	52	22	45	83
RECHAZO	4	16	18	22
REPRESION	3	1	12	10
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Número de conflictos por provincia

Las dos coordenadas que configuran la actual estructura de la conflictividad, mayor frecuencia y mayor intensidad de conflictos, debería reflejarse territorialmente en su distribución regional y pro-

vincial; sin embargo y en contra de lo que se pudiera esperar, se observa más bien un fenómeno inverso: fuerte acumulación y concentración de los conflictos en las provincias de las dos grandes ciudades y centros del poder político: Quito y Guayaquil.

Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	5	2.27%
BOLIVAR	1	0.45%
CAÑAR	2	0.91%
CARCHI	1	0.45%
CHIMBORAZO	2	0.91%
COTOPAXI	5	2.27%
EL ORO	2	0.91%
ESMERALDAS	5	2.27%
GALAPAGOS	1	0.45%
GUAYAS	65	29.55%
IMBABURA	1	0.45%
LOJA	3	1.36%
LOS RIOS	3	1.36%
MANABI	10	4.55%
MORONA SANTIAGO	1	0.45%
NAPO	1	0.45%
ORELLANA	0	0.00%
PASTAZA	1	0.45%
PICHINCHA	98	44.55%
SANTA ELENA	2	0.91%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	4	1.82%
SUCUMBIOS	1	0.45%
TUNGURAHUA	5	2.27%
ZAMORA CHINCHIPE	1	0.45%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Los conflictos no sólo triplican su número en Guayaquil (pasando de 21 a 65) y superan el doble de conflictos en Quito (y pasan de 45 a 98) en relación al período anterior, sino que es sobre todo el porcentaje de los conflictos, lo que mejor revela su concentración en las ciudades de ambas provincias: en Guayaquil se elevan del 15.6% al 29.5% y en Quito del 33.5% al 44.5%.

Esto supone obviamente una notable reducción de la conflictividad tanto en número como en porcentaje en las otras provincias del país: en Azuay el conflicto disminuye del 5.9% al 2.27%; en El Oro

del 9.7% al 0.9%; en Tungurahua del 4.4% a 2.2%. Sólo en Manabí se registra un sensible aumento de la conflictividad, que pasa del 2.99% al 4.55% respecto del período anterior.

Según esto, cabe notar un fenómeno muy significativo y ya constatado en otras ocasiones; mientras que los aumentos y disminuciones de la conflictividad en las regiones son coyunturales, y propios de cada una de ellas, la acumulación y concentración de conflictos en Quito y Guayaquil más bien obedece a factores y procesos de orden más estructural.

Evolución del número de conflictos por provincia

PROVINCIA	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
AZUAY	7	4	8	5
BOLIVAR	0	1	1	1
CAÑAR	1	1	2	2
CARCHI	3	1	5	1
CHIMBORAZO	0	3	3	2
COTOPAXI	2	2	1	5
EL ORO	2	1	4	2
ESMERALDAS	3	4	13	5
GALAPAGOS	0	0	0	1
GUAYAS	16	7	21	65
IMBABURA	2	1	2	1
LOJA	4	2	1	3
LOS RIOS	1	1	1	3
MANABI	3	6	4	10
MORONA SANTIAGO	2	0	3	1
NAPO	0	1	0	1
ORELLANA	1	1	1	0
PASTAZA	1	1	1	1
PICHINCHA	45	50	45	98
SANTA ELENA	0	0	3	2
STO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	0	4	5	4
SUCUMBIOS	1	1	2	1
TUNGURAHUA	0	1	6	5
ZAMORA CHINCHIPE	4	2	2	1
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Numero de conflictos por regiones.

Tal y como se presentan siempre los datos, con mayor o menor diferencia, el número de conflictos de la Sierra suele superar la frecuencia de la conflictividad

en la Costa, debido a la mayor acumulación de los conflictos en Quito, sede del Gobierno y de los otros poderes del Estado. Esto ocurre también en el último cuatrimestre.

Número de conflictos por regiones

REGION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	92	41.82%
SIERRA	122	55.45%
AMAZONIA	5	2.27%
INSULAR	1	0.45%
TOTAL	220	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Sin embargo, cuando se desagregan los conflictos concentrados en Quito y Guayaquil, el panorama se modifica sensiblemente, ya que durante los dos últimos períodos los conflictos de las provincias de la Costa (30 y 27) superan en número a los conflictos de las provincias de la Sierra (29 y 24).

En los dos cuatrimestres anteriores (de noviembre 2008 a junio 2009) los conflictos en las provincias de la Costa no superaron en número (9 y 16) a los que tuvieron lugar en las provincias de la Sierra (19 y 16); siempre prescindiendo de los que tuvieron en las dos principales ciudades.

Evolución del número de conflictos por regiones

REGIÓN	NOV08-FEB09	MAR-JUN09	JUL-OCT09	NOV09-FEB10
COSTA	25	23	51	92
SIERRA	64	66	74	122
AMAZONIA	9	6	9	5
INSULAR	0	0	0	1
TOTAL	98	95	134	220

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

TEMA CENTRAL

Perfil socio-metabólico de la Economía Ecuatoriana¹

María Cristina Vallejo²

En los últimos cuarenta años, el uso de materiales en la economía ecuatoriana se ha incrementado. Recurriendo a indicadores del uso de materiales, se cuantifica la carga ambiental vinculada a diversas categorías de éstos. Se evidencia que la economía ecuatoriana no se desmaterializa en la transición socio-ecológica desde un régimen agrícola hacia un régimen industrial. Al establecer el Balance Comercial Físico del Ecuador, se observa la vigencia de un intercambio ecológicamente desigual.

Introducción

Esta investigación recoge una nueva forma de entender la presión de la economía en la naturaleza, a través del concepto de metabolismo de las sociedades, que extiende la noción de perfil metabólico característico de los organismos vivos al funcionamiento de las economías. La dimensión ambiental se estudia según el tamaño (en términos de tonelaje) y la composición de los flujos de materia que se movilizan para hacer efectiva la producción, el consumo y el intercambio de materiales con otras economías. Tal como los sistemas biológicos toman sus

nutrientes, carbono, oxígeno, agua y otros productos y servicios ambientales de la naturaleza para funcionar, las economías también se “alimentan” de la materia y energía que son insumos productivos, sea que se extraigan del ambiente doméstico o se importen. Luego de procesar estos recursos, tanto en la economía como en los sistemas biológicos se generan desperdicios que se depositan en el medio ambiente, aunque los sistemas biológicos suelen aprovechar los residuos materiales. En la economía cierta fracción puede reciclarse, reutilizarse o simplemente se acumula en la forma de stocks que se convertirán en residuos en el futuro (Ayres y Simonis

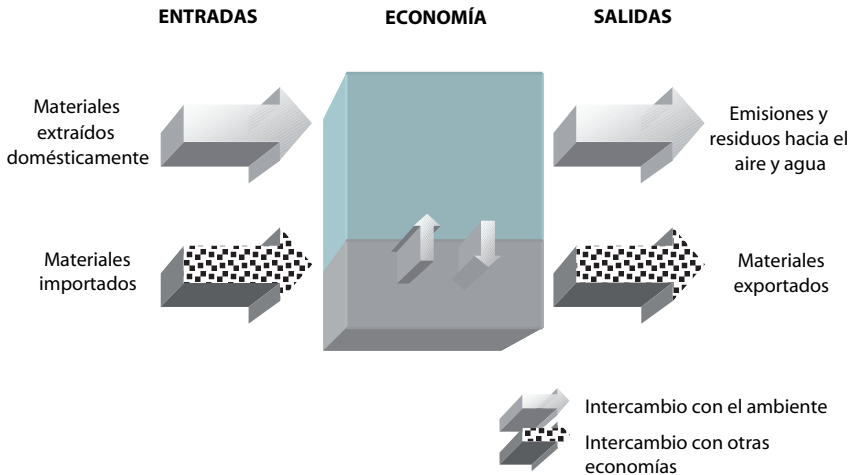
1 Este documento está basado en el artículo: “*Biophysical structure of the Ecuadorian Economy, foreign trade and policy implications*”, que ha sido aceptado para publicación en *Ecological Economics* y forma parte de la tesis doctoral “Perfiles metabólicos de tres economías andinas: Ecuador, Colombia y Perú” de María Cristina Vallejo, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador.

2 La autora es Profesora-Investigadora asociada a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

1994; Fischer-Kowalski 1998). Estas analogías entre los sistemas biológicos y sociales permiten mostrar a la economía en un modelo sistémico simple, que desde la dimensión material muestra intercambios entre la economía y el ambiente. Estos intercambios socialmente organi-

zados entre los sistemas socioeconómicos y su ambiente, y también entre diversas economías, típicamente se representa a través de un modelo sistémico de intercambio de flujos de materia y energía, que se representa a través del gráfico 1.

Gráfico 1
Modelo sistémico de la economía



Fuente: Eurostat (2007), elaboración propia

La contabilidad de los flujos de materiales es una propuesta metodológica que forma parte de los sistemas satelitales de cuentas de recursos naturales, y ha sido abordada desde la ecología industrial y la economía ecológica con el objeto de cuantificar estos procesos. Los indicadores de uso de materiales son medidas de la presión ambiental de la actividad económica, y de acuerdo a Van der Voet et al. (2008) también son

signos indirectos de impactos ambientales, pues las cadenas extractivas y productivas implican a su vez una cadena de daños relacionados con el procesamiento, el transporte, el intercambio, el consumo y la disposición de residuos en la naturaleza. Pero eso no significa por supuesto que cada tonelada de materiales extraída tenga el mismo efecto ambiental. La contabilidad de los flujos de materiales describe en una forma simpli-

ficada la interacción y los intercambios existentes entre la economía y la naturaleza, ilustrando las presiones que el uso de materiales determina en el ambiente por las toneladas de materiales que se extraen, se utilizan como insumos, se consumen, se exportan o se importan.

Antecedentes a este trabajo son las investigaciones de Fander Falconí en una comparación de indicadores de sustentabilidad fuerte y débil para el Ecuador (Falconí 2002), y también un trabajo conjunto con Jesús Ramos-Martín que compara a Ecuador y España en una evaluación económica-ambiental integrada con múltiples escalas, es decir, usando paralelamente información de varias disciplinas (Falconí y Ramos-Martín 2003).

Este análisis está orientado a contribuir al debate de política que actualmente se lleva a cabo en el país. Este debate confronta a aquellos que presionan por un modelo basado en la exportación de minerales, explotación que se añadiría a la actual explotación de petróleo, un recurso que progresivamente se agota, para en cierto momento incluso sustituirlo debido a su agotamiento. Fuera de esta corriente existe otro grupo que ha adoptado un perfil más ecológico (Acosta 2009), enfatizando los costos sociales y ambientales de las exportaciones de recursos primarios.

El propósito general de esta investigación es estudiar el metabolismo social de la economía ecuatoriana a través de indicadores de flujos directos de materiales. En primer lugar, se analizan las intensidades materiales absolutas y relativas para determinar si es que esta economía se desmaterializa al crecer. En segundo lugar, se comparan las tenden-

cias económicas con los patrones de uso de materiales y los conflictos ecológico-distributivos, a fin de analizar si estas tendencias permiten verificar la llamada “maldición por la abundancia de recursos naturales”. En tercer lugar, al combinar los indicadores de flujos de materiales, con indicadores de uso de energía y del uso del suelo, se investiga si, ¿existe una transición socio-ecológica en estas economías? Finalmente, se exploran las tendencias de los flujos de comercio para analizar si, ¿existe un intercambio ecológicamente desigual?

¿Se desmaterializa la economía ecuatoriana al crecer?

La desmaterialización se refiere al proceso de satisfacer las funciones de la sociedad con un uso decreciente de materiales en el tiempo (Cleveland y Ruth, 1998; Van der Voet et al., 2008). Frecuentemente se argumenta que las economías industriales modernas reducen la cantidad de insumos que utilizan al menos en términos relativos al PIB (Adriaanse et al., 1997; Matthews et al., 2000).

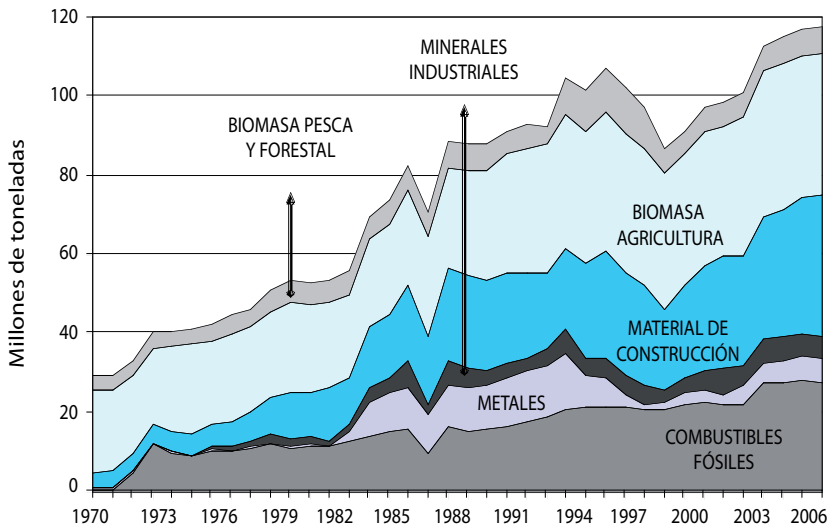
En la economía ecuatoriana el uso de materiales en términos absolutos se está expandiendo, particularmente en el caso de los insumos no renovables, y se espera que en el futuro continúe incrementándose si existe crecimiento económico siguiendo la pauta de la transición socio-ecológica hacia la industrialización (en una sección posterior se analiza este concepto de transición socio-ecológica).

La extracción doméstica de materiales muestra estas tendencias distin-

guiendo diversas categorías de materiales: combustibles fósiles, minerales metálicos, minerales industriales, materiales de construcción y biomasa. Estos flujos se incrementan en un factor de 4 a lo largo de casi 40 años, y se distinguen al menos dos eventos de gran importancia para la economía. El primero, la paralización de la explotación petrolera debido a los daños causados por el

terremoto de 1987 en el oleoducto de crudos pesados. Un segundo momento relevante en el perfil socio-metabólico del país fue la crisis económica y financiera de 1999, que ocasionó una abrupta caída en todos los sectores aunque sus efectos son particularmente notorios respecto del sector de la construcción. En el gráfico 2 se pueden analizar estas tendencias.

Gráfico 2
Materialización absoluta en el Ecuador

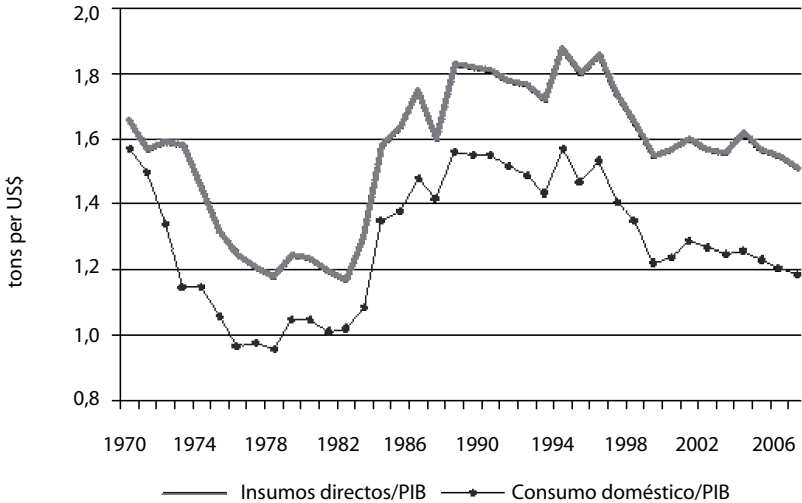


Fuente: Vallejo (2010)

En términos de eficiencia material, la economía ecuatoriana muestra ciertos progresos. La productividad de los recursos, que se mide por el producto ge-

nerado a partir de cada unidad de materiales utilizados se ha incrementado un poco. Esto implica que la "intensidad material" (que se mide como la relación

Gráfico 3
Intensidad material del Ecuador



Nota: Cifras de PIB en dólares PPP a precios constantes de 2005

Fuente: Vallejo (2010)

inversa del flujo de materiales respecto del PIB) se ha reducido, tal como se muestra en el gráfico 3. Sólo el 76% de los materiales que se consumían en 1970 se requieren para producir un dólar de PIB en 2007. Esto implica una ligera mejora anual de 0,8% en este período. Sin embargo, existen distintas tendencias en diferentes períodos.

La desmaterialización relativa de la economía es un indicativo de que las presiones físicas sobre el ambiente crecen menos que la propia economía, lo cual es un buen signo desde el punto de vista de la “sostenibilidad débil”, es decir, bajo el supuesto de que el capital económico puede sustituir el capital na-

tural. Sin embargo, el territorio y los recursos del país son limitados, entonces la desmaterialización relativa no es equivalente a la sustituibilidad en el largo plazo.

¿Existe una “maldición por la abundancia de recursos”?

La maldición por la abundancia de recursos se define como una situación de estancamiento económico y conflictos sociales que han sido determinados por la abundancia de recursos naturales (Auty, 1993; Gavin y Hausmann, 1998; Sachs y Warner, 1995, 2001). La economía ecuatoriana no se ha estancado,

existen leves ganancias en términos de ingreso per cápita que tienen lugar junto con el crecimiento poblacional, aunque ciertamente se depredan los recursos naturales y emergen progresivamente conflictos ecológicos con las presiones extractivas.

Aunque en términos económicos la maldición de los recursos no se confirma, pues el producto económico crece más rápido que el uso de recursos materiales, los diversos conflictos ambientales son evidencias de esta maldición. Ciertamente, esta “virtuosa” tendencia hacia la desmaterialización relativa puede continuar hasta el agotamiento completo de ciertos recursos, momento en el cual se verificará un colapso económico si no se planificaron sustitutos renovables.

¿Existe una transición socio-ecológica en estas economías?

En esta sección se emplean las nociones de “perfiles metabólicos”

(Schandl y Schulz, 2000) y “transiciones socio-ecológicas” (Fischer-Kowalski y Haberl, 2007; Krausmann et al., 2007) para analizar la transformación de la economía ecuatoriana a la luz de los patrones de uso de materiales. La extracción doméstica, los insumos directos de materiales y el consumo doméstico muestran avances de esta economía en una transición desde un régimen agrario hacia un régimen industrial.

Los perfiles metabólicos se definen por la estructura y el nivel del uso de materiales. Por otro lado, las transiciones socio-ecológicas implican un proceso continuo de cambio social en el que la estructura de una sociedad y las relaciones ambientales que esta sociedad ha establecido se transforman (Schandl et al. 2009). Algunos hechos estilizados se distinguen entre diferentes regímenes socio-ecológicos: perfiles metabólicos, rasgos demográficos, patrones espaciales de uso del suelo, organización socio-económica, redes de infraestructura, tecnologías, etc.

Tabla 1
Perfil metabólico del Ecuador comparado. Regímenes socio-ecológicos agrario e industrial

Indicadores	Unidades	Régimen agrario	Régimen industrial	Ecuador 1970	Ecuador 2000	Ecuador 2007	Fuentes
Uso de energía per cápita	GJ/cap	40-70	150-400	na	73,8	na	(a)
Uso de materiales per cápita	t/cap	3-6	15-25	4,9	6,2	7,4	(b)
Densidad poblacional	cap/km ²	<50	<400	21,1	43,4	47	(c)
Población agrícola	%	>80	<10	41*	26	21	(d)
Uso de energía por área	GJ/ha	<30	<600	na	32,9	na	(a), (c)
Uso de materiales por área	t/ha	<2	<50	1	2,7	3,6	(b), (c)
Proporción de biomasa en el uso de energía	%	>95	10-30	na	60	na	(a)

* Información corresponde a 1980

Fuentes: (a) Krausmann et al. (2008), (b) Vallejo (2010), (c) WB (2010), (d) FAO (2010).

En la tabla 1 se comparan algunos parámetros que definen los perfiles metabólicos de las sociedades agrarias e industriales con las características del Ecuador. La mayoría de los factores analizados permiten identificar a esta economía en una lenta transición desde un régimen agrícola hacia un régimen industrial. Este es también el caso de otros países sudamericanos, tal como han analizado Eisenmenger et al. (2007) para Brasil y Venezuela, o Vallejo et al. (2010) para Colombia.

Falconí (2002) explica que el crecimiento poblacional ha absorbido los ingresos petroleros desde los años setenta en este país, por lo que ha sido difícil establecer las bases de una economía industrial. En años recientes, la tasa de crecimiento poblacional ha ido declinando rápidamente. En términos de flujos de materiales, un primer elemento a

considerar es que actualmente, tal como hace cuarenta años, la biomasa sigue siendo la principal base de recursos de esta economía (79% del consumo doméstico de materiales per cápita en 1970 y 38% en 2007). Sin embargo, ha decrecido con el transcurso de los años. En contraste, el sector de la producción ha ganado participación y actualmente alcanza casi la misma fracción que la biomasa (36%). La mayor proporción de materiales que ingresaron a la economía—los insumos directos de materiales—ingresaron a través de la extracción doméstica en la agricultura (67% de los insumos directos per cápita). Las importaciones de materiales constituyen una fracción menor (5% en 1970 y 9% en 2007). Actualmente, el sector de la construcción es un componente significativo (28% de los insumos directos per cápita en 2007).

Tabla 2
Consumo per cápita de materiales

<i>Categorías de materiales</i>	<i>1970</i>	<i>2007</i>
Combustibles fósiles	0,2	0,92
Metales	0,11	0,53
Minerales industriales	0,01	0,47
Material de construcción	0,71	2,67
Biomasa	3,91	2,84
CDM per cápita	4,94	7,44

Fuente: Vallejo (2010a)

En definitiva, a partir de esta transición socio-ecológica, se puede entender que el avance hacia un régimen industrial permite determinar que para los próximos años, se puede esperar que el crecimiento económico sea acompañado por un crecimiento signi-

ficativo en el uso de fuentes no renovables de materiales y energía, aún tomando en cuenta que el crecimiento poblacional está disminuyendo. Dado que las reservas de petróleo se agotan, es necesario un cambio en la estructura económica.

¿Existe un intercambio ecológicamente desigual?

El concepto de intercambio desigual fue popularizado en los años sesenta por la CEPAL (la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas), y complementado con las contribuciones desde la teoría del valor de Marx. Aunque en este documento no se analizan las teorías estructuralistas en forma exhaustiva, en esta sección se recogen los principales argumentos que han servido de base para la construcción de una nueva teoría que todavía no llega a consolidarse, se trata del intercambio ecológicamente desigual entre el Norte y el Sur.

Prebisch (1950) argumentó que las mejoras de productividad de las economías desarrolladas—los incrementos en la producción por trabajador debido a los avances tecnológicos—no conducen a caídas en los precios porque los salarios se incrementan debido al fuerte poder de negociación que caracteriza a los grupos sindicales de estas economías. Por otro lado, las mejoras de productividad en las llamadas “economías de la periferia” resultan en menores precios debido a la extensa oferta de trabajo, y a la competencia entre los productores. Como resultado, los bienes primarios que exporta la periferia contienen muchas horas de trabajo mal pagado, que se intercambian por pocas horas de trabajo bien pagado que se hallan incorporadas en los productos industriales o servicios que se importan desde las “economías centrales”.

Este fue uno de los argumentos centrales de la escuela estructuralista latinoamericana: el deterioro de los términos

del intercambio de los productos primarios de exportación (Prebisch 1950), cuando los países se especializan en la exportación de bienes ricos en recursos naturales y mano de obra menos calificada, como es el caso de la mayoría de países latinoamericanos, este patrón contribuye a un estancamiento y a un lento desarrollo. En esta línea de pensamiento, Bunker (1985, 2006) planteó una asimetría estructural entre las “economías extractivas” en la periferia y las “economías productivas” en el centro. El capitalismo industrial induce a la rápida expansión de la producción, pero la producción está separada de la extracción en términos espaciales. Debe notarse que la energía no se puede reciclar y que los materiales se reciclan sólo hasta cierto límite. En consecuencia, existe una necesidad continua de expandir las fronteras productivas a fin de “alimentar” a las economías industriales de materia y energía. Puesto que cada vez son mayores las cantidades y variedades de materia y energía que se requieren, las economías extractivas son frecuentemente relocalizadas, ya sea porque han depredado sus dotaciones de recursos o porque las nuevas tecnologías han cambiado el mercado.

En estas circunstancias, las economías que dependen fuertemente de la exportación de recursos naturales probablemente pueden sufrir de fluctuaciones severas en los ingresos, son incapaces de sostener un patrón de desarrollo y establecer fuertes estructuras políticas y sociales. A fin de contabilizar tal desarrollo desigual, Bunker complementa los argumentos de Marx con una noción de “valores naturales”, los cuales, tal como sucede con la mano de obra, son sistemáticamente infravalora-

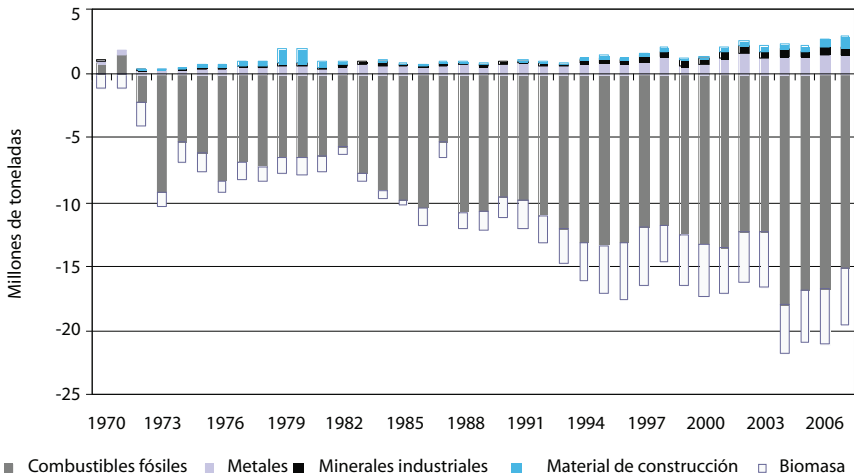
dos por las economías industriales a las que son transferidos (Hornborg et al., 2007).

Desde una perspectiva de economía ecológica (Giljum y Eisenmenger, 2004; Hornborg, 1998; Muradian y Martínez-Alier, 2001), las asimetrías en el valor de las importaciones y las exportaciones alientan la explotación más intensiva de recursos naturales a fin de adquirir las mismas cantidades de bienes importados. Además, se generan pasivos ambientales, sin incorporar estos costos en los precios finales ni en la contabilidad de las empresas. En consecuencia, el Sur, definido por las economías en desarrollo intensivas en la explotación de recursos naturales, no sólo exporta sus incrementos en productividad sino que también drena sus recursos naturales al exportarlos, y sufre de externalidades ambientales debido a los patrones de

consumo de los países industrializados.

Desde la perspectiva de los flujos de materiales se miden los Balances Comerciales Físicos (BCF), que se calculan por la diferencia entre los flujos de importación y los flujos de exportación en términos de materiales. Es el opuesto del balance comercial monetario al que estamos acostumbrados porque los flujos de dinero y de materiales se mueven en direcciones opuestas en el mercado. Los BCF negativos muestran la salida neta de materiales domésticos que permiten cubrir la demanda externa, cuyo funcionamiento metabólico depende de estas fuentes de recursos. El problema con varios recursos naturales que se exportan es que se obtienen a partir de procesos extractivos que deterioran el ambiente y generan presiones en los recursos renovables y no renovables. En el gráfico 4 se presenta la evolución del BCF para la

Gráfico 4
Balance Comercial Físico



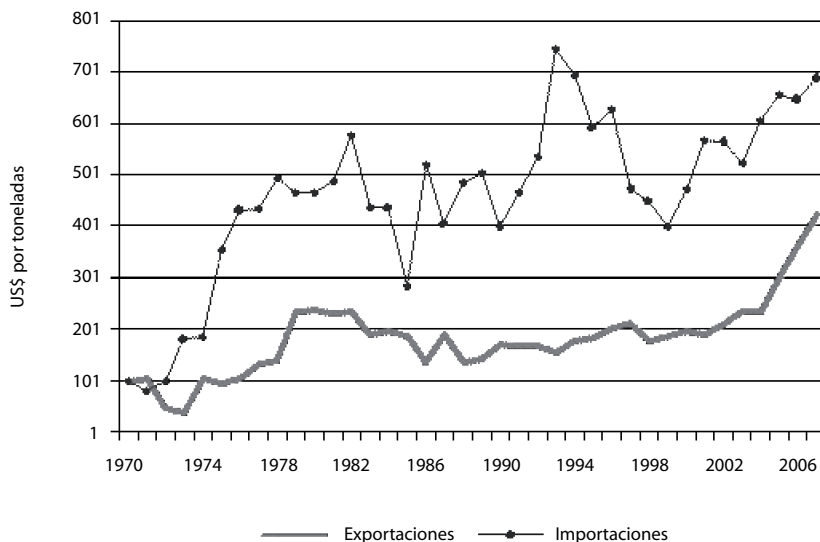
Fuente: Vallejo (2010a)

economía ecuatoriana. Las cuentas físicas muestran que un balance comercial monetario favorable se ha promovido a costa de un capital natural que se agotará en algún momento.

En el gráfico 5 se pueden comparar los valores unitarios (US\$ por kilogramo) de los materiales importados y exportados, tomando como año base 1970. Durante el período de análisis ha existido una amplia brecha entre el precio de los bienes importados y exportados, por un

factor de 1,5 en 1970 a 2,4 en 2007. Los precios de las importaciones han crecido a un ritmo más rápido que los precios de las exportaciones, las tasas de crecimiento durante el período analizado llegan a ser de 5% y 4%, respectivamente. En consecuencia, el decrecimiento relativo de los precios de las exportaciones con respecto a los precios de las importaciones implica que los términos del intercambio han empeorado, en un promedio anual de -1,3%.

Gráfico 5
Términos del intercambio



Fuente: Vallejo (2010a)

El comportamiento cíclico de los términos del intercambio muestra que los períodos de recuperación también pue-

den ocurrir, con diferentes implicaciones para las economías extractivas y productivas. En el Ecuador, las recuperacio-

nes están asociadas a las bonanzas en los precios del petróleo que se registraron en los años setenta hasta inicios de los ochenta, y más recientemente, a partir del año 2000 hasta el 2008. Sin embargo, estos notables incrementos de los precios de exportación del petróleo no han sido suficientes para romper la disparidad estructural entre los precios de los bienes industriales que se importan y los precios de las mercancías primarias que se exportan. En términos de presiones ambientales y pérdida permanente de recursos, la peor parte del intercambio la sufren las economías extractivas, mientras que los países importadores de estos recursos, pueden ver afectadas significativamente sus economías si los precios de fuentes energéticas fundamentales como el petróleo se incrementan mucho, y quizá traducirse en crisis económicas de carácter global.

Conclusiones

En este documento se han utilizado indicadores de uso de materiales para analizar algunas preguntas sobre la sostenibilidad ambiental de la economía ecuatoriana. Estos indicadores cuantifican en términos de peso la carga ambiental ligada a diversas categorías de materiales, tales como: combustibles fósiles, minerales metálicos, minerales industriales, y materiales de construcción entre los recursos no renovables; y, biomasa de la agricultura, de las actividades forestales y de la pesca, entre los recursos renovables.

Estos indicadores permiten responder a algunas cuestiones interesantes para evaluar la sostenibilidad de esta economía. En primer lugar, se evidencia

que en términos absolutos la economía ecuatoriana no se desmaterializa en el transcurso de casi 40 años, aunque existen ciertas ganancias en términos de eficiencia material, puesto que la economía ha crecido más rápido que el uso de materiales en este período. No obstante, este resultado debe tomarse con cuidado, pues una economía puede reducir progresivamente su intensidad material aunque en efecto se estén agotando recursos no renovables o incluso renovables si se sobrepasa su tasa de regeneración natural.

Una segunda cuestión abordada en este documento está vinculada a la llamada "maldición por la abundancia de recursos naturales". En esta economía se verifican al menos dos signos: la extracción creciente de materiales, y los crecientes conflictos ecológico-distributivos. Aunque la desmaterialización relativa muestra que el producto económico crece más rápidamente que el uso de materiales, un crecimiento basado en recursos agotables como el petróleo o minerales no permite tener perspectivas de largo plazo ¿Esta economía habrá formado una inversión suficiente para sustituir recursos que inexorablemente se agotarán? Este tema puede abordarse en una investigación posterior.

En tercer lugar, se identifica una transición socio-ecológica desde un régimen agrícola hacia un régimen industrial en el Ecuador, cuyos rasgos principales son la conversión progresiva desde el uso de recursos renovables hacia el uso de recursos no renovables; y además, una lenta salida de un régimen agrícola hacia un régimen industrial. Esta perspectiva de análisis permite entender que para los próximos años se

puede esperar que el uso de materiales en economías como la ecuatoriana siga creciendo conforme alcanza etapas más avanzadas de desarrollo.

Finalmente, esta investigación contribuye a la discusión sobre un intercambio ecológicamente desigual a través del cálculo de los términos del intercambio físico y monetario. Por una parte, el Balance Comercial Físico del Ecuador es crecientemente negativo, lo que implica una salida neta de recursos naturales del territorio nacional que se destinan a cubrir la demanda externa, esto es, los requerimientos metabólicos de las sociedades industriales que necesitan por ejemplo, fuentes de energía fósil. Por otro lado, los términos del intercambio, tal como convencionalmente se miden, esto es, por la comparación de los valores unitarios de la exportación y de la importación muestran un deterioro en el transcurso de casi cuarenta años, y esto incluso sin contar con el costo de los daños ambientales y sociales que están vinculados a los procesos productivos. En particular preocupa el caso ecuatoriano, en donde se verifica esta situación. Otras economías de la región mejoran mucho sus términos del intercambio durante el mismo período, este es el caso de Perú (Vallejo, 2010b). Asimismo, no se verifica un deterioro de los términos del intercambio en economías como Chile, México (Russi et al., 2008) o Colombia (Vallejo et al., 2010).

A la luz de estas conclusiones se pueden mencionar algunas consideraciones de política que ciertamente requieren de una discusión profunda. Este país ha sido pionero en la promoción de un mecanismo claro para la progresiva desmate-

rialización de las economías. La iniciativa Yasuní-ITT (Finer et al., 2009; Larrea y Warnars, 2009), que busca dejar bajo el subsuelo el petróleo de ese bloque petrolero no sólo sería una contribución a la reducción del cambio climático sino también el inicio de un modelo no-extractivo. En este marco además, es necesario garantizar que esta economía genere una inversión suficiente a partir de los propios ingresos petroleros, cuyo objeto será promover la generación de sustitutos renovables del petróleo que en un futuro cercano se agotará.

Una segunda línea de política podría encaminarse hacia esfuerzos regionales por fortalecer la posición de estas economías en el mercado mundial. Muchos países sudamericanos constituyen verdaderas potencias mundiales por la riqueza de recursos naturales. Así por ejemplo, hace varios años ya, Joseph Vogel (2000) planteó la necesidad de crear un cartel de la biodiversidad. Ecuador podría no sólo fortalecer su participación en la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo) sino también participar en iniciativas orientadas al mejoramiento de precios y la exportación de menores volúmenes. Un par de alternativas son los eco-impuestos que gravan la depredación de recursos naturales, o el establecimiento de cuotas de exportación.

Bibliografía

Adriaanse, Albert, Stefan Bringezu, Allen Hammond, Yuichi Moriguchi, Eric Rodenburg, Donald Rogich, y Helmut Schütz

1997 *Resource Flows: The Material Basis of Industrial Economies*. Washington DC: World Resources Institute.

- Ayres, Robert y Udo Simonis
1994 *Industrial Metabolism. Restructuring for Sustainable Development*. Tokyo: United Nations University Press.
- Bunker, Stephen
1985 *Underdeveloping the Amazon: Extraction, unequal exchange, and the failure of the modern state*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bunker, Stephen
2006 The Poverty of Resource Extraction. *Research in Rural Sociology and Development* 11: 211-226.
- Cleveland, Cutler y Matthias Ruth
1998 Indicators of dematerialization and the materials intensity of use. *Journal of Industrial Ecology* 2(3), 15-50.
- Eisenmenger, Nina, Ramos-Martin, Jesús, y Heinz Schandl
2007 "Transition in a changed context: patterns of development in a globalizing world". En *Socioecological Transitions and Global Change: Trajectories of Social Metabolism and Land Use*, ed. Marina Fischer-Kowalski y Helmut Haberl, 179-222. Cheltenham: Edward Elgar.
- Falconi, Fander
2002 *Economía y Desarrollo Sostenible ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*. FLACSO, Quito.
- Finer, Matt, Varsha Vijay, Fernando Ponce, Clinton Jenkins y Ted Kahn
2009 Ecuador's Yasuni Biosphere Reserve: a brief modern history and conservation challenges. *Environmental Research Letters* 4(3).
- Fischer-Kowalski, Marina
1998 Society's Metabolism: The Intellectual History of Material Flow Analysis, Part I: 1860-1970. *Journal of Industrial Ecology* 2(1): 61-78.
- Fischer-Kowalski, Marina y Helmut Haberl
2007 *Socioecological transitions and global change: Trajectories of social metabolism and land use*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Giljum, Stefan y Nina Eisenmenger
2004 North-South Trade and the Distribution of Environmental Goods and Burdens: a Biophysical Perspective. *Journal of Environment and Development* 13(1): 73-100.
- Hornborg, Alf
1998 Towards an ecological theory of unequal exchange: articulating world system theory and ecological economics. *Ecological Economics* 25(1): 127-136.
- Hornborg, Alf, John McNeill, y Joan Martínez-Alier, eds.
2007. *Rethinking environmental history: world-system history and global environmental change*. Lanham: Altamira Press.
- Krausmann, Fridolin, Heinz Schandl y Rolf Peter Sieferle
2007 Socio-ecological regime transition in Austria and the United Kingdom. *Ecological Economics* 65(1), 187-201.
- Larrea, Carlos y Lavinia Warnars
2009 Ecuador's Yasuni-ITT initiative: avoiding emissions by keeping petroleum underground. *Energy for Sustainable Development* 13(3): 219-223.
- Matthews, Emily, Christof Amann, Stefan Bringezu, Marina Fischer-Kowalski, Walter Huttler, René Kleijn, Yuichi Moriguchi, Christian Ottke, Eric Rodenburg, Don Rogich, Heinz Schandl, Helmut Schutz, Ester van der Voet, y Helga Weisz
2000 *The weight of nations: Material outflows from industrial economies*. Washington DC: World Resources Institute.
- Muradian, Roldan y Joan Martínez-Alier
2001 Trade and the environmental: from a "Southern" perspective. *Ecological Economics* 36(2): 281-297.
- Prebisch, Raúl
1950 *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, Nueva York: CEPAL, Naciones Unidas.
- Russi, Daniela, Ana González, José Silva, Stefan Giljum, Joan Martínez-Alier y María Cristina Vallejo
2008 Material Flows in Latin America: A Comparative Analysis of Chile, Ecuador, Mexico, and Peru, 1980-2000. *Journal of Industrial Ecology* 12 (5-6): 704-720.
- Schandl, Heinz, Marina Fischer-Kowalski, Clemens Grunbuhel y Fridolin Krausmann
2009 Socio-metabolic transitions in developing Asia. *Technological Forecasting and Social Change* 76(2): 267-281.
- Vallejo, María Cristina
2010a Biophysical structure of the Ecuadorian Economy, foreign trade and policy implications. *Ecological Economics*, in press.

Vallejo, María Cristina

- 2010b Perfiles socio-metabólicos y sus determinantes. Las bases materiales de tres economías andinas ante la escala global. Documento de trabajo. Quito: FLACSO.

Vallejo, María Cristina, Mario Pérez Rincón y Joan Martínez-Alier

- 2010 Metabolic Profile of the Colombian Economy from 1970 to 2007. *Journal of Industrial Ecology*, in press.

- Van der Voet, Ester, Laurant van Oers e Igor Nikolic
2008 Dematerialization: Not Just a Matter of Weight. *Ecological Economics* 8(4): 121-137.

Vogel, Joseph, ed.

- 2000 *El cártel de la biodiversidad. Transformación de conocimientos tradicionales en secretos comerciales*. Quito: CARE, Proyecto SUBIR.

Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza?

Neoextractivismo, izquierda y alternativas

Eduardo Gudynas¹

Los gobiernos progresistas de América del Sur se encuentran ante el desafío de dar impulso al desarrollo económico y la justicia social. Ello implica tener en consideración también los impactos ambientales que producen las actividades de tipo extractivo. En las propuestas de los gobiernos y las izquierdas no ha existido una preocupación sustantiva y programática por el cuidado de la naturaleza. Las actuales contradicciones entre los estilos de desarrollo progresistas y la temática ambiental provienen de una débil reflexión que no ha incorporado seriamente la ecología para proponer alternativas de desarrollo.

En América del Sur se siguen acumulando los más diversos impactos ambientales, que van desde la contaminación a la deforestación, desde el deterioro de la calidad ambiental en las ciudades a la desaparición de especies nativas. Estas tendencias no han cambiado sustancialmente en los últimos años, con lo que el resultado neto es un creciente deterioro ambiental.

La llegada de los gobiernos progresistas o de la nueva izquierda significó un recambio político comprometido con abandonar el reduccionismo de mercado y volcarse hacia otra estrategia de desarrollo. En algunos frentes se han dado avances sustanciales, como sus posturas

en política internacional y enérgicos programas de ataque a la pobreza, y de la misma manera se esperaban cambios en las políticas ambientales para detener ese deterioro creciente.

Sin embargo, en casi todos los países se han mantenido los énfasis en sectores como la minería e hidrocarburos, acentuándose un sendero extractivista que a su vez desencadena variados impactos sociales y ambientales. Se escuchan discursos con evocaciones verdes, pero la política ambiental es muy débil y se está convirtiendo en una de las principales áreas de disputa y controversia en el seno de la izquierda gobernante contemporánea.

1 Investigador principal en CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Montevideo, Uruguay (egudynas@ambiental.net). El autor agradece a Mariela Buonomo, Soledad Ghione y Gerardo Honty por la lectura crítica del manuscrito.

En el presente artículo se examinan algunas facetas de estas tensiones. Se consideran las contradicciones políticas entre las expresiones de izquierda o progresistas, el nuevo extractivismo que cobijan y sus implicancias socioambientales. Enseguida se examinan algunos puntos sobresalientes en el debate político actual, por ejemplo el “socialismo del siglo XXI”, sopesándose si se incorpora o no la dimensión ambiental. Se describe el actual regreso a la vieja oposición entre economía y ecología, y advierte que el fortalecimiento de la política ambiental no es apenas colocar filtros de aire en chimeneas o plantas de tratamientos de efluentes, sino que implica una fuerte revisión en conceptos claves. Entre ellos, las ideas sobre la abundancia, las formas de valoración y la perspectiva antropocéntrica, necesitan ser revisadas en el seno del pensamiento progresista.

El progresismo y el anuncio de cambios

La nueva izquierda o progresismo en América del Sur es un conjunto heterogéneo de gobiernos, partidos políticos y coaliciones. Sus ejemplos notorios son los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolivia), Inacio Lula da Silva (Brasil), Rafael Correa (Ecuador), Fernando Lugo (Paraguay), Tabaré Vaz-

quez, y su sucesor José Mujica (Uruguay), Hugo Chávez (Venezuela), y la pasada administración de Michelle Bachelet (Chile).

Las similitudes y diferencias son el motivo de análisis de muchos autores (una buena introducción se puede encontrar en Saint-Upéry, 2008), pero más allá de ellas, todos se autodefinen o proclaman como representantes de la nueva izquierda sudamericana.² Su llegada al gobierno ha estado envuelta en distintos anuncios de cambios sustanciales, o incluso radicales. De esta manera, en Ecuador, Alianza País defiende una “revolución ciudadana”, desde Venezuela, Hugo Chávez promueve el “socialismo del siglo XXI”, e incluso en Uruguay, al tiempo de asumir la presidencia, Tabaré Vázquez anunciaba que “temblarían las raíces de los árboles”. Aunque el sentido de esas transformaciones cambió de un país a otro, y no será lo mismo, por ejemplo, la hiperinstitucionalización uruguaya que la vorágine social boliviana.

Más allá de las diferencias en esos planos, estos gobiernos coinciden en romper con el énfasis de origen neoliberal ensimismado con el mercado como escenario privilegiado de la política y la gestión³. Se identifican con los sectores populares y en algunos casos con aquellos que se encontraban más oprimidos

-
- 2 En el presente texto no se analizarán en detalle las diferencias entre los gobiernos de la nueva izquierda. También se apelará a la paciencia del lector en tanto los términos izquierda, progresismo, socialismo y otros, se usan con bastante libertad y en el sentido convencional bajo el cual aparecen en América del Sur. La caracterización de cada uno, sus superposiciones y diferencias, extenderían más allá de lo permitido el presente trabajo.
 - 3 Aunque en Chile estos y otros cambios descritos más adelante, han sido más medidos y pausados, en tanto la administración Bachelet mostró una continuidad con los anteriores gobiernos de la concertación por la Democracia.

(como pueden ser movimientos indígenas y campesinos en algunas regiones andinas). Existe un mayor protagonismo estatal, la ola de privatizaciones se detuvo y en algunos casos se volvieron a nacionalizar empresas que tiempo atrás fueron vendidas. No se oculta el problema de la pobreza, sino que se lo combate, incluyendo diversos planes gubernamentales de asistencia monetaria focalizada. Existe un intento de promover un cierto Estado de Bienestar, creándolo allí donde apenas se insinuaba, y en otros casos, fortaleciéndolo.

La política económica y productiva alcanzó reformas importantes en Venezuela pero en los demás países reviste muchos rasgos convencionales. Más allá de las declaraciones, se observan varias continuidades donde el desarrollo es entendido como crecimiento económico, y sus componentes centrales están en promover las exportaciones, especialmente de materias primas, y atraer inversiones. Este camino queda rápidamente inmerso en muchas contradicciones ambientales y sociales, por los impactos que desencadena.

Tolerando la destrucción de la Naturaleza

En todos los países bajo gobiernos progresistas se ha mantenido, e incluso reforzado, los sectores extractivos, que incluyen la minería, gas y petróleo, y los monocultivos de gran cobertura orientados a la exportación. Su participación en

las economías nacionales es muy alta; por ejemplo, los hidrocarburos casi representan el 90% de las exportaciones totales en Venezuela, y los minerales más del 60% en el caso chileno. Estos emprendimientos generan los más diversos impactos sociales y ambientales, que van desde desplazamientos poblacionales, afectaciones a la salud, hasta la deforestación o contaminación del agua. A su vez, esos efectos generan distintas protestas sociales, desde reclamos judiciales a bloqueos de rutas o paros cívicos.⁴

Frente a esta situación es necesario preguntarse por qué los gobiernos progresistas toleran estos impactos sociales y ambientales. ¿Cuáles son los mecanismos o las posturas que les permiten minimizarlos, ignorarlos o desatenderlos? Estas interrogantes tienen varias respuestas.

En muchos casos, se insiste en que los impactos sociales y ambientales de los emprendimientos extractivos son menores, se debate sobre los umbrales de impacto tolerables o sobre la efectividad del manejo de emisiones o efluentes. Esto se observa con mucha frecuencia por ejemplo en Chile, Brasil o Uruguay. Esta tendencia puede llevar a límites escandalosos, tal como se observa en Perú (bajo un gobierno conservador), en el caso de la ciudad de La Oroya, una de las urbes más contaminadas del planeta como consecuencia de la minería. A pesar de todo eso, el Ministerio de Salud no la incluye en su lista de sitios sensi-

4 Sobre los impactos sociales y ambientales del extractivismo en los países progresistas véase a Acosta, 2009 para Ecuador; Morales y Ribera Arismendi, 2008 para Bolivia; Svampa y Antonelli, 2009 en Argentina; y Gudynas, 2009b con ejemplos para varios países.

bles de contaminación y bajo vigilancia ambiental y sanitaria.⁵ Este tipo de problemas se repite en muchos sitios, y genera una situación donde las comunidades locales deben cargar con todo el esfuerzo y costo de demostrar que esos impactos ocurren, y tal como se ilustra en el ejemplo de arriba, deben convencer tanto a la opinión pública como al propio gobierno.

En otros casos, el Estado acentúa su centralismo y le basta con dejar de vigilar lo que sucede en los rincones más apartados del país. En tanto el extractivismo ahora avanza hacia sitios más remotos en sierras y selvas, aspira a pasar desapercibido. Ejemplos de este problema se ilustran con la pequeña minería informal de extracción de oro o con la deforestación en sitios apartados de la Amazonia. En el caso brasileño, el ministro del ambiente de Brasil, Carlos Minc afirmaba en febrero de 2010 que “por primera vez” la deforestación amazónica estaba “controlada” y que no se regresaría a los índices de destrucción del pasado. Su declaración se basaba en la caída de la deforestación a fines de 2009. Pero pocas semanas después, gracias al estudio de fotos satelitales que permiten un seguimiento incluso en los sitios más apartados, una organización ciudadana encontró que en realidad la tasa de pérdida de bosques creció un 22% entre agosto de 2009 y enero de 2010, en relación al año anterior (Hayashi et al., 2010). En este tema también persisten los problemas de corrupción, una aplicación defectuosa de la vigilan-

cia y las sanciones, y la debilidad de los juzgados para lidiar con los problemas ambientales.

En paralelo, en varios países existen presiones y acciones para flexibilizar la normativa ambiental, reducir sus requisitos, y ampliar las facilidades para la evaluación del impacto ambiental. Ese embate es intenso en el segundo mandato de Lula da Silva en Brasil, y llegó incluso a removerse a las autoridades ambientales que no firmaban los permisos ambientales grandes obras (como las represas en la Amazonia). Otro tanto sucede en Bolivia, donde el proyecto de una nueva ley en hidrocarburos remueve los mecanismos de consentimiento previo local para la explotación petrolera en tierras de comunidades campesinas o pueblos indígenas, junto a flexibilizar otros aspectos ambientales (como las salvaguardas para las áreas protegidas) (véase Villegas, 2010).

También se advierte que si bien la ley vigente en Bolivia es heredada desde los gobiernos neoliberales, a juicio de Villegas (2010), el nuevo proyecto del gobierno de Morales es peor. El analista predice un “enorme incremento en la extensión de las industrias extractivas en el territorio nacional”, y agrega que significa “que estamos ante un futuro de impactos y riesgos sin precedentes sobre todo el territorio nacional y la población”.

Bajo estas posturas, todos los gobiernos, incluidos los progresistas, junto a vastos sectores académicos, empresariales y del resto de la sociedad, comparten la visión de una América del Sur repleta

5 Resolución ministerial 094-2010/MINSA, 12 febrero 2010; reporte de Clima de Cambios, Pontificia Universidad Católica del Perú.

de riquezas ecológicas, con holgados márgenes para la ampliación de las actividades humanas. Se sostiene que son recursos que estarían lejos de agotarse, los ecosistemas locales poseerían enormes capacidades de amortiguación (un ejemplo típico: los ríos son tan grandes y caudalosos, que la contaminación se diluiría en ellos), y aquí no se repetirían los problemas ambientales de los países industrializados. Esta actitud se puede ejemplificar con la prédica venezolana de contar con las mas grandes reservas de hidrocarburos de América Latina, y su apresuramiento en utilizarlas, donde el debate de sus implicaciones ambientales se desvanece (véase a García Gaudilla, 2009).

En la misma línea se encuentran las metáforas sobre la riqueza que nos rodea y que necesariamente debe ser utilizada intensa y eficientemente. En el caso ecuatoriano, el presidente Rafael Correa repite las alusiones a “no ser mendigos sentados sobre un saco de oro”, donde sería una tontería o irresponsabilidad no aprovechar esa riqueza. Ha usado repetidamente esa imagen para fundamentar muy distintas cosas: la Ley de minería (enero 2009), justificar la explotación petrolera del ITT si no se obtenía una compensación internacional (febrero 2009), en presentar a la minería como fuente de recursos para atacar la pobreza (junio 2009), y como impulso decisivo al desarrollo (noviembre 2009).⁶

También se viene apelando a soluciones tecnológicas que se consideran eficientes y completas, con las cuales se reducirían o anularían los impactos ambientales. Estas incluyen nuevas tecnologías que, en varios casos pueden tener un gran valor, pero que de todas maneras no cambian el balance ambiental negativo. Algunas de ellas pecan de un gran optimismo, como los recientes apoyos del presidente Lula da Silva, y su ministro del ambiente, C. Minc a lo que denomina como “represas plataforma”: grandes represas hidroeléctricas en la Amazonia que serían construidas como si fueran “plataformas” marinas de explotación petrolera, aisladas en ese océano de selva tropicales, donde las personas y los insumos van y vienen con helicópteros⁷. Es evidente que esta propuesta es ciega a los efectos negativos del represamiento del río, los cambios en los ciclos hidrológicos o la desaparición de miles de hectáreas de bosque tropical bajo el lago de la represa. Pero a pesar de todas estas evidentes limitaciones, esta idea es presentada como si fuera una propuesta seria por sus defensores.

Otro flanco de tolerancia con los impactos sociales y ambientales se desenvuelve alrededor de procedimientos de publicidad y marketing, tales como la responsabilidad social empresarial (RSE), el uso de las certificaciones ISO de la serie 14 000, los códigos de conducta, etc. Este tipo de herramientas tienen al-

6 Basado respectivamente en *El Universo*, 16 enero 2009; agencia EFE 21 febrero 2009; Radio Cooperativa de Chile, 6 junio 2009; y agencia Reuters, 5 noviembre 2009.

7 Véase “Complejo Hidreléctrico do rio Tapajós”, por Telma Monteiro, 3 marzo 2010, en www.amazônia.org.br.

gunos valores, en especial como forma de obligar a las empresas a dar a conocer información, cumplir estándares de registro y evaluación de procesos, información al consumidor, etc. Pero el problema es que en muchos casos estos instrumentos se distorsionan y terminan siendo presentados como sinónimo de una excelente gestión ambiental, suplantando el papel de monitoreo y fiscalización del Estado, y la participación de las comunidades locales. En muchos casos las agencias gubernamentales aprovechan esas medidas para eludir intervenir en esos sectores, mientras que no son pocos los empresarios que las usan como meras medidas publicitarias.

Finalmente, otro flanco creciente de tolerancia a los impactos ambientales se encuentra en la ilusión de la mercantilización de los bienes y servicios ambientales. Bajo esta idea se asume que convirtiendo los recursos y funciones de los ecosistemas en bienes y servicios que se pueden transar en el mercado, se generarían recursos para invertirse en la protección ambiental. Esta estrategia tiene varios problemas, cuyo estudio en profundidad escapa al presente artículo, pero deben mencionarse un par de puntos vinculados con el extractivismo. El primero es que refuerza la idea de manejar a la Naturaleza como una canasta de recursos comercializables que se administra bajo criterios económicos. Por lo tanto, se sigue en un camino donde las decisiones se toman en base a la rentabilidad; los decisores se preguntan si obtendrán más dinero desde posibles tasas al uso de servicios ecológicos o desde la exportación de petróleo o minerales. El segundo, es que este tipo de instrumentos de gestión han tenido éxito

muy limitado, y no reemplazan a las políticas públicas.

El neo-extractivismo

Bajo los gobiernos de la nueva izquierda se han mantenido muchos de los problemas propios de las estrategias extractivistas, como se puede concluir a partir de varios de los ejemplos mencionados arriba. Los emprendimientos clásicos persisten, especialmente en minería e hidrocarburos, y en algunos casos se busca expandirlos (como sucede en Ecuador con la apuesta a la minería a gran escala).

La persistencia del extractivismo representa un cambio sustancial frente a la vieja izquierda, la cual siempre criticó a sectores como la minería y las petroleras, no sólo por sus impactos locales, sino por representar economías de enclave que no generaban beneficios sustanciales. Esa dependencia en exportar materias primas era vista como un estado de atraso, que debía ser superado.

Sin embargo, los gobiernos progresistas en los hechos se han encaminado a un nuevo extractivismo (Gudynas, 2009b). A diferencia de lo que ocurría en el pasado, por un lado hay una mayor presencia estatal, en algunos casos se aumentaron los tributos y regalías, y se busca una mejor regulación. Pero por otro lado, las empresas extranjeras reaparecen bajo otros modos de asociación, la dependencia de los mercados globales se acentúa y en algunos casos el propio Estado apoya o subvenciona a diferentes emprendimientos. Uno de los ejemplos más claros son los sucesivos apoyos del gobierno de Morales para explotar sus yacimientos de hierro.

Mientras que en el pasado se asociaba el extractivismo con condiciones de pobreza y marginación económica, ahora pasa a ser concebido como el motor del desarrollo y un aporte indispensable para financiar los programas de asistencia social. Distintos componentes del clásico pensamiento de izquierda son reajustados bajo esta nueva postura. Por ejemplo, en el caso de la reforma agraria, la Comisión Pastoral de la Tierra de Brasil recuerda que el gobierno de Lula da Silva abandonó los contenidos clásicos de esa reforma substituyéndola por una “regularización de la propiedad” y una gestión acoplada a la expansión de los agronegocios (de Oliveira, 2009). ¿Por qué se siguen esos pasos? Para ajustar el uso del territorio a las necesidades de la agroindustria exportadora.

En varios casos estas posturas se han llevado al extremo de postular casi un chantaje donde se dice que si se pone en riesgo este extractivismo, se perderían los planes sociales y las posibilidades de desarrollo. Las críticas al extractivismo se manejan como si fueran proclamas a favor de la pobreza. Por lo tanto, la explotación de la Naturaleza bajo las actuales formas sería inevitable, y lo que apenas puede hacerse es amortiguar sus impactos sociales y ambientales. Allí donde eso no es posible, los grupos locales se deberían “sacrificar” para asegurar un bien mayor para el resto del país. De esta manera, la construcción de

un Estado de bienestar del progresismo del siglo XXI parece que debería erigirse sobre estos sacrificios sociales y ambientales.

Hay varios ejemplos en este sentido, algunos citados arriba. A mediados de 2009, al sumarse las protestas de comunidades campesinas e indígenas al norte de La Paz (Bolivia), contrarias a la explotación petrolera, el presidente Evo Morales replicaba con disgusto: “¿de qué Bolivia va a vivir si algunas ONGs dicen Amazonía sin petróleo?”, agregando que “están diciendo, en otras palabras, que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya IDH, que no haya regalías, pero también van diciendo que no haya (el bono) Juancito Pinto, ni la Renta Dignidad, ni el bono Juana Azurduy”.⁸

Es importante desentrañar la lógica del rechazo de Morales, ya que no acepta detener la explotación petrolera en tanto la asume como indispensable para financiar sus paquetes de ayuda social. Siguiendo esa línea, considera a quienes reclaman estar bajo la manipulación de ONGs o intereses extranjeros, invocando así una idea muy difundida en todos nuestros países donde los problemas nacionales se deberían a causas externas y ajenas.

Este tipo de declaraciones se repite en todos los países progresistas, donde esos gobiernos defienden un estilo de desarrollo primarizado, que persigue el crecimiento económico por medio de

8 Agencia Boliviana de Informaciones, 10 Octubre 2009. El IDH es un fondo de asistencia económica obtenido directamente de la renta petrolera; los bonos J. Pinto, J. Azurduy y Renta Dignidad, son programas de asistencia social basados en transferencias económicas, en casi todos los casos condicionados. Esos programas son financiados por el tesoro boliviano, el impuesto a los hidrocarburos y aportes de la empresa estatal petrolera.

incrementos constantes en sus exportaciones y recepción de inversión extranjera. Por cierto que en ello el Estado juega otros papeles más activos, y la forma bajo la cual se distribuyen los excedentes tiene algunas diferencias. Pero más allá de eso, el punto es que se reorganiza el estilo de desarrollo nuevamente alrededor del crecimiento económico y el flujo de capitales. Consecuentemente, ya no es aceptable discutir ni las metas de inversión ni las de exportación, y solo se podrá debatir sobre cómo se usarán los excedentes captados por el Estado.

Un ejemplo muy claro de esta postura lo ofrece el nuevo presidente de Uruguay, José “Pepe” Mujica, quien más allá de su imagen radical, acaba de sostener que “necesitamos inversión de afuera”, y no debe haber polémicas sobre esto ya que ese capital es indispensable. La discusión que se tolera debe ser sobre cómo usará el Estado los beneficios que la inversión genere; dice Mujica: “después, con los logros de la inversión, con los impuestos que deja y los márgenes de ganancia, podemos discutir si lo estamos gastando mal o bien, eso sí”.⁹

Se consolida, poco a poco, un estilo de desarrollo donde la izquierda criolla rompe con varios componentes de su propia historia, y paulatinamente muchos aspectos clave del desarrollo dejan de ser discutidos. Por cierto que mantiene sus críticas a las reformas de mercado y contra los anteriores gobiernos de inspiración neoliberal, y que el Estado

capte una mucho mayor proporción de la renta originada en los recursos naturales, pero un análisis más detenido y riguroso muestra que es muy poco lo que se discute sobre estas estrategias, y menos todavía sobre la posibilidad de ir más allá de estas formas de capitalismo socialmente compensadas.

En efecto, se ha desembocado en un “capitalismo benévolo”: se aceptan las condiciones básicas del capitalismo, pero se entiende que pueden existir reformas y ajustes que podrían reducir o amortiguar algunos de sus efectos negativos más claros, tales como la pobreza y la desigualdad (un punto que se analiza con más detalle en Gudynas, 2010). Incluso frente a la actual crisis económica global, esta corriente considera que se debe acentuar y acelerar el extractivismo, para que sus exportaciones compensen los problemas financieros del Estado.

Esta situación está comenzando a crujir en varios sitios. Esos emprendimientos extractivos mantienen o agravan los impactos sociales, y por esa razón, más tarde o más temprano, aparecen o se reactivan diferentes conflictos sociales. Esas reacciones son distintas entre los diferentes países, y al menos algunas tendencias se pueden señalar.

Posiblemente los dos casos donde el debate esté más restringido sean Uruguay y Venezuela. En el primero, por un lado existe una gran institucionalización partidaria y un amplio Estado benefactor (en escala latinoamericana), y por otro lado, la izquierda local no disimula: no le interesa el tema ambiental y lo inter-

9 *El Observador*, Montevideo, 12 febrero 2010.

preta como una oposición con la producción¹⁰. En Venezuela, las organizaciones ambientalistas están debilitadas, y la voráGINE política del país arroja estas cuestiones en un segundo plano, donde persiste el fuerte peso cultural de la riqueza encerrada en el petróleo.

En Bolivia está recomenzando poco a poco el debate ambiental, a partir de algunas advertencias y protestas que vienen del medio rural. Pero sigue enfrentando muchas restricciones, dada la hegemonía política del MAS (Movimiento al Socialismo) y sus aliados, y la facilidad con la cual se tilda a muchas de esas expresiones como antirevolucionarias.

En Argentina, Brasil, Chile y Paraguay el tema alcanza una mayor discusión, aunque en cada caso por distintos motivos y diferentes manifestaciones. Por ejemplo, en Argentina se mantiene, con algunos picos, protestas ante la expansión minera, y se ha generado una mayor conciencia sobre los problemas debido a los monocultivos extensivos de soja. En Brasil existen temas o áreas de conflicto, como pueden ser la construcción de represas en ríos amazónicos, la deforestación, la expansión de cultivos en el Cerrado, o las mineradoras en el nordeste. El tema forestal y minero se expresa en Chile, y bajo otra forma, en Paraguay, con una más clara asociación a demandas sobre pobreza y derechos humanos.

Finalmente, es posible que las polémicas más intensas y avanzadas estén teniendo lugar en Ecuador, cubriendo un amplio espectro de cuestiones que van desde la protección de la biodiversidad, a propuestas innovadoras como la de una moratoria petrolera en la Amazonia.

Izquierda y ecología

Las actuales contradicciones entre los estilos de desarrollos progresistas y la temática ambiental, no pueden explicarse apenas por una ausencia de un debate ecológico en el pensamiento de izquierda. Por lo tanto es necesario repasar algunos elementos resultantes del debate ambientalista.

La problemática ambiental tiene una larga historia y ganó creciente relevancia, por lo menos desde la década de 1960. Rápidamente se convirtió en un asunto político, y una parte de la izquierda se sintió identificada con ella. Pero en varios casos aprovechó el discurso verde como una fuente de nuevas críticas al capitalismo, antes que en elaborar alternativas de desarrollo. Por ejemplo, en un influyente texto de 1972, sobre socialismo y ecología, editado por la Fundación Bertrand Russell para la Paz, Ken Coates, sostenía que el socialismo tradicional tiene dos respuestas a la problemática ambiental: una crítica a la economía de mercado y su advertencia sobre el despojo capitalista de la pro-

10 El Frente Amplio de Uruguay es posiblemente el primer partido de izquierda que en el siglo XXI, en su programa electoral para las elecciones de 2009 no presentó una sección ambiental. Mientras otros partidos en otros países exhiben ambiciosas promesas electorales que después dejan de cumplir, en el caso uruguayo ni siquiera se disimula. El Frente Amplio en los últimos años ha derivado a posiciones de apoyo a los transgénicos, la intensificación agrícola, el uso de la energía nuclear y la transferencia a privados del monitoreo ambiental.

ductividad del suelo y el trabajador (Coates, 1976).

El esfuerzo dedicado a cuestionar al capitalismo no siempre dejó tiempo para comprender que la incorporación de aspectos ambientales también exigía un cambio dentro de la propia izquierda. Allí donde se inició esa necesaria renovación, se desembocó en formulaciones donde la izquierda verde se presentaba como “muy lejos a la izquierda de la izquierda” (tal como sostenía René Dumont, 1980). Esa línea de reflexión cuestionaba al capitalismo pero también a los regímenes políticos bajo el comunismo soviético, China e incluso Cuba. También se reconocía que un socialismo verde pasa no solo por cambios políticos y económicos, sino también por una transformación cultural, donde debemos “ser más” en lugar de “tener más” (para volver a usar palabras de Dumont).

Sin embargo, no todos esos aspectos fueron retomados en América Latina. Por el contrario, parte del debate latinoamericano estuvo marcado por el debate donde se enfrentó el concepto de límites ecológicos al crecimiento, presentado en 1972 en un reporte encargado por el Club de Roma (Meadows et al., 1972). En aquel tiempo se entendió que postular esos límites era un nuevo maltusianismo que en la práctica terminaría con restricciones sobre las opciones de desarrollo en el sur. El ataque más organizado

provino de un grupo de intelectuales de izquierda agrupados en la Fundación Bariloche, que bajo la coordinación de Amílcar Herrera (1975) elaboraron un estudio alternativo denominado “Modelo Mundial Latinoamericano”.

En esa reacción ya se encuentran muchas ideas que reaparecerán una y otra vez años después. Si bien contiene elementos compartibles, como cuestionar la imitación del desarrollo seguido por los países industrializados y rechazar el consumismo, de todos modos ese modelo está repleto del optimismo desarrollista convencional, defiende el uso de la energía nuclear y hasta una expansión agrícola que es ciega a sus efectos en las áreas naturales. Una evaluación general del reporte indica que sus componentes ecológicos eran muy débiles.¹¹

Pero hoy sabemos que muchas de las advertencias del informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento son ciertas (sin dejar de reconocer modificaciones y correcciones en algunos aspectos). Estamos enfrentados a recursos naturales que son finitos y capacidades ecosistémicas también acotadas, tal como lo demuestran problemas contemporáneos como el cambio climático o el inminente declinar del petróleo.

Desde aquellos años, la creciente evidencia de estos problemas ha nutrido muchas corrientes políticas, y entre ellas el conjunto de partidos verdes (de escasa

11 El Modelo Mundial Latinoamericano rechazaba las posturas de los estudios predictivos elaborados en los países industrializados, y postulaba un abordaje normativo que partía de “un cambio hacia una sociedad básicamente socialista, basada en la igualdad y la plena participación de todos los seres humanos en las decisiones sociales. El consumo material y el crecimiento económico se regulan de manera que permitan lograr una sociedad intrínsecamente compatible con el medio ambiente” (Herrera, 1975).

penetración en América del Sur), y los diferentes grupos políticos de izquierda¹². Un repaso de esas etapas escapa al presente artículo, aunque es necesario subrayar los aportes más recientes e importantes.

Entre las manifestaciones recientes se debe recordar a la llamada “Tercera Vía”. Esta postura tuvo amplia difusión en Europa, especialmente en gobiernos como el de Tony Blair, liderado por el Partido Laborista en Inglaterra, y de Gerhard Schroeder, del Partido Social Demócrata Alemán (donde actuaron coaligados con el partido Los Verdes). Sus aportes incidieron en los debates políticos de la izquierda sudamericana hacia fines de la década de 1990 (especialmente en los países del Cono Sur), aunque también despertaron muchas críticas locales.

El punto interesante para el presente análisis es que la Tercera Vía incorporó varios temas ambientales, y más allá de sus aciertos o equivocaciones, lo cierto es que su reflexión ecológica fue en algunos casos bastante detallada. Por un lado, se recogían algunos de los reclamos de los Partidos Verdes europeos, y por otro, se defendía una modernización en varios frentes, entre los que se encontraban las cuestiones ambientales. Esta corriente abordó asuntos como los transgénicos, la calidad de los alimentos, los controles ambientales, e incluso proponía introducir una dimensión ambiental en cuestiones de alta complejidad,

como el manejo del riesgo (véase por ejemplo a Giddens, 1999). Sin embargo, esa discusión no se reflejó en los debates sudamericanos, ni siquiera en los regímenes socialdemócratas más cercanos (Brasil, Chile y Uruguay). Las razones son variadas, y entre ellas se encuentran desacuerdos con otros componentes de la Tercera Vía, tales como su optimismo con la globalización y su conservadurismo filosófico.

Ambiente y socialismo del siglo XXI

Un cambio más radical y con un claro anclaje sudamericano, está representado por las reflexiones acerca del llamado “socialismo del siglo XXI”. Ese rótulo es usado por varios analistas y unos cuantos políticos, y se ha transformado en algo bastante amplio, por momentos impreciso, aunque cada vez con más frecuencia se admite que es un proceso en construcción. Para el presente análisis es necesario examinar si esta novedosa corriente asume los problemas ambientales de América del Sur.

Apelando a las formulaciones de sus más conocidos promotores, es pertinente comenzar por Atilio Borón que ofrece un buen ejemplo de las posturas en juego, y es un conocido académico y militante. Borón (2008) considera que es indispensable una transición al socialismo, ya que nos encontraríamos en una “encrucijada civilizatoria”, y aunque se alude

12 Sobre la izquierda, entendida en un amplio sentido, y los temas ambientales, se pueden revisar los aportes de Pepper, 1993; Bryant y Bailey, 1997; Dobson, 1997; Lowy, 2005; Valencia Sáiz, 2006; otras referencias se presentan más adelante. En el caso específico de Ecuador ha existido una temprana reflexión; los “Foros en Ecología Política” organizados por el CEP, es un claro ejemplo de ello. También se debe advertir que no todos los partidos verdes se identifican necesariamente con la izquierda, y algunos son conservadores.

al futuro de la humanidad en la tierra, no elabora ningún componente ambiental. Seguramente ese autor no niega la crisis ambiental, pero el punto relevante es que ese ingrediente no aparece con destaque.

Borón plantea en primer lugar una salida del neoliberalismo, que incluye abandonar las políticas del Consenso de Washington, defender una postura anti-imperialista clásica, reivindicar la toma del poder, y rescatar las respuestas frente a la globalización. En segundo lugar, enumera las iniciativas que deberían tomar los gobiernos, tales como la reconstrucción del Estado, anulación de la deuda externa, combatir la pobreza, inversiones públicas, reforma agraria, entre otros. Borón dice que una nueva estrategia de desarrollo debe estar centrada en suprimir los privilegios del capital, lo que significa “comenzar a construir el socialismo”.

En ninguna de esas dos listas aparece la problemática ambiental como tal, ni tampoco está incluida en los otros componentes. En especial es notoria su ausencia en el llamado a una nueva estrategia de desarrollo, en la cual más allá de controlar el capital, no se ofrecen otros detalles. No se exploran los contenidos y fines de otro desarrollo y su relación con el entorno.

Borón (2008) también brinda algunas “notas para la discusión” y entre ellas aparece una sección dedicada a los valores. En el debate ambiental de izquierda la cuestión de los valores es clave tal como se verá más abajo, por lo tanto allí podría aparecer la temática ambiental. Sin embargo, Borón vuelve a quedarse en los primeros pasos del ca-

mino alternativo, y a su juicio las cuestiones de valores se centran en la crítica a la sociedad burguesa. Más allá de la pertinencia o no de esos cuestionamientos, su contenido en realidad se aleja de un debate ético, y expresa posturas políticas. De esa manera, quedan muchos vacíos sobre cuáles serían los cambios éticos y morales en el socialismo del siglo XXI.

Otra vertiente es ofrecida por el alemán Heinz Dieterich (2008), que se ha vuelto muy conocida debido a su asociación con el presidente Hugo Chávez. Esta propuesta es más compleja y en algunos casos más detallada, abarcando elementos como un nuevo desarrollo, una economía que es planificada y basada en la equivalencia de los valores, un papel destacado para los movimientos sociales, democracia participativa, y un internacionalismo que descansa en bloques regionales de poder. La cuestión ambiental no es analizada como un ingrediente clave, aunque en varios temas había oportunidades para hacerlo. Por ejemplo, en la discusión sobre la economía que ofrece Dieterich, su crítica a la valoración mercantil permitiría incorporar distintos aportes de la economía ecológica. Pero el autor sigue un camino casi inverso, en tanto defiende una “base operativa unitaria de la economía” a partir de la comensurabilidad entre precios, tiempo y materia.

Otro influyente analista, Juan Carlos Monedero (2008), si bien no detalla las implicancias de la temática ambiental, por lo menos la menciona. Mientras que el socialismo clásico apuntaba a la suficiencia y el productivismo, los “socialismos” del siglo XXI (una categoría plural

según este autor), se deberían enfocar en la sustentabilidad y el ecologismo, aunque no define esos componentes, ni estudia sus implicancias.

Una postura más moderada, pero más detallada, es presentada por el chileno Tomás Moulian, en su “quinta vía” al socialismo del siglo XXI. Se comienza por reconocer las fallas y fracasos de la izquierda socialdemócrata, para postular una estrategia de cambio que es distinta tanto de la revolución como de la reforma, y que Moulian denomina “transformación”. Ese camino es democrático, evita la destrucción del Estado anterior, y es un proceso gradual y de largo plazo, dotado de un sesgo libertario (Moulian, 2000). Bajo esta visión, el socialismo sería en primer lugar la “socialización del poder político” bajo una democracia participativa, una nueva economía y un cambio cultural hacia el ser y la comunidad. Pero en este caso tampoco se ofrece un análisis detallado de la cuestión ambiental. Parecería que en esta propuesta de corte comunitario y cultural, si bien hay una mayor profundización en algunas dimensiones del desarrollo (como la económica), no se analiza ni su base ecológica ni tampoco la diversidad cultural en las relaciones entre sociedad y naturaleza.

En cuanto a los presidentes, las referencias al socialismo del siglo XXI aparecen por ejemplo en Correa, Morales y Chávez. Pero en casi todos los casos, esas expresiones están atadas a distintas coyunturas políticas, por lo que es más apropiado examinar el desempeño de sus administraciones (tal como se hace en otras secciones del presente artículo).

Puede concluirse entonces que la vertiente del socialismo del siglo XXI, al

menos por ahora, no incluye la temática ambiental entre sus temas sustantivos, o apenas lo menciona. No es una cuestión que esté en su horizonte de temas relevantes. Es más, más allá de las críticas al capitalismo, también surgen muchas dudas sobre cómo construyen una alternativa de desarrollo post-capitalista.

También es llamativo que en esas elaboraciones sudamericanas del socialismo del siglo XXI no aprovecharan la intensa reflexión sobre marxismo y ecología (por ejemplo, sobre una “segunda contradicción” del capitalismo debida a la crisis ambiental, por O’Connor, 1998, o la relectura ecológica de Marx por Foster, 2004). La influencia de esos análisis propios del hemisferio norte sobre los debates sudamericanos han sido muy limitadas, tanto en promover los temas ambientales, como en las cuestiones políticas clásicas.

Uno de los pocos casos en adentrarse en ese terreno es Michael Löwy, sociólogo brasileño radicado desde hace mucho tiempo en París. Löwy publicó en el 2005 un contundente ensayo sobre ecología y socialismo, donde sostiene que se debe revisar críticamente la concepción marxista de fuerzas productivas y romper totalmente con la ideología del progreso. Se denuncia el capitalismo como incompatible con la protección ambiental, y se lanza un programa de ecosocialismo con varios componentes éticos.

Desde otra perspectiva, no puede dejar de mencionarse a los aportes del colombiano Orlando Fals Borda (2007), quien sostiene que ese socialismo del siglo XXI debe ser denominado como “raizal” y “ecológico”, en tanto debe “tomar en cuenta las raíces histórico-cul-

turales y de ambiente natural de nuestros pueblos de base". A su juicio, el socialismo de América Latina es diferente del europeo, y en tanto es "tropical" la incorporación de los pueblos originarios (que en su concepto incluye a indígenas, negros, campesinos, colonos, etc.), brinda un sentido más entendible y defendible a esa propuesta. Sin embargo Fals Borda no elabora con más detalle esa dimensión, y la agrupación política donde militaba (Polo Democrático Alternativo), tampoco puede calificarse como "roja y verde".

Más recientemente, en Bolivia se está desarrollando un complejo y sofisticado cuerpo de reflexiones y análisis a partir del nuevo protagonismo político de movimientos sociales campesinos e indígenas. Si bien muchas veces se invoca la cuestión ambiental en el diseño de la "plurinacionalidad" boliviana, las elaboraciones específicas todavía son pocas. Un buen ejemplo son los recientes textos de Luis Tapia (por ejemplo Tapia, 2009), donde el acento está en cuestiones políticas. Pero de todos modos asoma la cuestión ambiental, por ejemplo, al abordar las relaciones entre el tiempo político y social y los ciclos de la naturaleza. Postula una "legislación sensata" que permita "que los procesos de transformación de la naturaleza no destruyan el medio ambiente" pero que tampoco "descomponga las condiciones de vida y sociabilidad". La intuición es clara, pero el tema está apenas elaborado. En

una evaluación esquemática, y a riesgo de ser injusta, esa corriente entiende que la temática ambiental es importante, pero por ahora no ha logrado generar una reflexión ecológica sustantiva, depende mucho de los ejemplos antropológicos, y faltan las conexiones entre ecología y política.

Esta breve revisión deja en evidencia que entre algunas de las más importantes líneas de reflexión política de la izquierda sudamericana, la presencia de la dimensión ambiental es marginal.¹³ Incluso el intento de renovar el socialismo hacia el siglo XXI, al menos por ahora, no ha logrado incorporar la temática ambiental de forma sustantiva.

El regreso a la oposición entre economía y ecología

A pesar de las dificultades para lidiar con el tema ambiental, de todas maneras las cuestiones sobre el manejo de los recursos naturales, aparecen una y otra vez en el debate. Como no se ha desarrollado un debate más profundo, el progresismo tiende a enfocarse en un plano más superficial, entendiendo los temas ambientales como una inevitable oposición entre economía y ecología, como trabas al desarrollo y como obstáculos a sus políticas sociales. Esta supuesta oposición implica retroceder unos treinta años en las discusiones en ecología política. Ese era el tema propio de la década de 1970.

13 Asimismo, también parece observarse (¿una vez más?) una falta de diálogo dentro de las corrientes de izquierda. Por ejemplo, las elaboraciones teóricas del socialismo del siglo XXI parecería que discurren en compartimientos estancos sin dialogar entre ellas; Borón y Dieterich no se citan mutuamente y a su vez la consideración detallada de otros autores sudamericanos también es limitada.

En efecto, en aquel tiempo el resultado de la publicación de los “Límites al crecimiento” fue dejar en claro que la idea de crecimiento económico continuado era imposible por los límites ambientales (Meadows et al., 1972). Por lo tanto, quedó planteada una oposición entre el desarrollo económico como crecimiento, y las capacidades de sustentación ambiental del planeta. Ese debate duró más de diez años, hasta que a fines de la década de 1980 fue reformulado bajo un intento de disolver esa oposición, defendiendo que la conservación del ambiente se convertía en una condición para el desarrollo. En otras palabras: no hay economías posibles sin una base ecológica.

Esta concepción no ha estado exenta de problemas, debido a que vastos sectores que entendían el desarrollo apenas como crecimiento económico, presentaron a la conservación como necesaria para asegurar y mantener el crecimiento económico. El mejor ejemplo de este cambio es la formulación clásica de desarrollo sostenible ofrecida por la Comisión Mundial en Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, en “Nuestro Futuro Común” (CMMAD, 1987). La oposición ecología versus conservación de los años setenta se disolvió bajo una ecología para el “crecimiento económico”.

El debate alrededor de estas cuestiones avanzó a tropezones en América Latina a lo largo de la década de 1990 e inicios de la del 2000, ya que las reformas de mercado minimizaron la temática ambiental y forjaron una postura reduccionista del desarrollo. Bajo ese aliento se defendieron las soluciones de

tipo empresarial y mercantil para la temática ambiental, tales como los mercados de bienes o servicios ambientales, algunos de los cuales se ejemplificaron arriba. La transformación de la Naturaleza en una mercancía se acentuó todavía más y con ello el conflicto ecología versus conservación parecía desvanecerse, ya que se podía incluir el ambiente dentro de la economía convencional de mercado. No se niegan muchos problemas ambientales, sino que se les busca una solución convirtiéndolos en negocios. Actualmente se insiste en ese mensaje, por ejemplo desde el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): “ser verde para crecer”, apelando a mecanismos de mercado más ajustados y una “economía de los ecosistemas” (UNEP, 2010).

Esas posturas merecen muchas observaciones y críticas. De hecho, hay una discusión en marcha sobre la real eficacia de la mercantilización de la Naturaleza, el papel de las políticas públicas, las presiones del consumo, etc. Más allá de esos contenidos, resulta impactante que la crítica de izquierda al reduccionismo de mercado se detuviera justo antes de abordar la temática ambiental, y con ello dejó aceptada en los hechos la mercantilización de la Naturaleza. Se critica el capitalismo global, pero se busca participar en el mercado global, por ejemplo vendiendo bonos de captación de carbono; se anuncian las alternativas, pero se fortalece una economía de enclaves de extracción de recursos naturales, y así sucesivamente.

Algunas viejas advertencias, propias de la década de 1970, mantienen una

actual validez. Por ejemplo, el alemán Hans Magnus Enzensberger publicó en 1973 un texto clave sobre la ecología política de aquellos tiempos. Entre varias advertencias, cuestionaba el optimismo tecnológico de la tradición marxista, y si bien criticaba duramente el capitalismo, no dudaba en advertir que en los países soviéticos, que ni eran capitalistas ni contaban con propiedad privada, de todos modos se repetía la debacle ambiental (Enzensberger, 1976, edición original 1973). Esta no es una cuestión menor, ya que en los regímenes de aquel socialismo, los problemas ambientales se ocultaban, no se manejaban adecuadamente, su discusión política era raquítica y, por su talante autoritario, se impedían los reclamos ciudadanos. Cualquier forma de nuevo socialismo sudamericano no puede ignorar esa evidencia histórica.

Otro de los argumentos de Enzensberger puede ser ajustado al día de hoy: los cuestionamientos que se hacen desde la izquierda, e incluso desde los gobiernos progresistas, contra los intereses económicos globales, las transnacionales que se apoderan de nuestros recursos o la publicidad que alimenta el consumo, sirven para desenmascarar esos papeles, pero ello no genera por sí solo mejoras ambientales, no solucionan la contaminación, no detienen la deforestación ni desalienta el consumismo.

Muchos discursos críticos en realidad pretendían, como dice Enzensberger, “comerciar con el poder subversivo y crítico del marxismo”, para finalmente convertirlo en “una serie de frases estereotipadas, que, en su abstracción, son tan incontrastables como inútiles”. Esa

sensación se repite, hoy por hoy, frente a algunos gobernantes e intelectuales progresistas, donde se toman frases, rótulos y hasta estéticas socialistas, y se lanzan duras críticas contra el capitalismo actual (en muchas ocasiones con unas buenas cuotas de razón), pero sin generar una renovación conceptual ni una gestión estatal más efectiva. Se critica la economía global, pero se vive intensamente con ella, y se critica al capitalismo pero en los hechos se refuerzan las economías extractivas. Y todo esto sin encarar seriamente una mejor gestión ambiental para lidiar con sus impactos sociales y ambientales locales. Por lo tanto, una renovación de la izquierda por cierto que no debería abandonar esas críticas, pero solamente con ello no basta, y es necesario que simultáneamente se renueve con la incorporación del tema ambiental, sin excluir o menospreciar a aquellos que lo postulan.

La protesta social y las denuncias de organizaciones ambientalistas dejan en evidencia estas limitaciones del actual progresismo. Pero a la vez desnudan que uno de los pilares clásicos de la izquierda, la justicia social, no se cumple cabalmente. Los impactos sociales y ambientales expresan también injusticias en esos planos y este es un cuestionamiento particularmente doloroso para quienes gobiernan en la actualidad. Es muy posible que las fuertes reacciones presidenciales en contra de los ambientalistas, tal como se observa con Rafael Correa, Lula da Silva o Evo Morales, se deban a esto.

Más allá del debate conceptual, está claro que el actual énfasis extractivista genera impactos sociales y ambientales que alimentan la crítica, protesta o desi-

lusión frente a la izquierda gobernante. Hay un creciente malestar con esta situación. Tanto desde los espacios de reflexión, como en la militancia social, o en la cotidianidad de las comunidades locales, una y otra vez se escucha decir: si estos gobiernos anuncian la renovación, apelan a la justicia y la solidaridad, ¿por qué siguen destruyendo la Naturaleza?

Ecología y renovación política

En el siglo XXI cualquier alternativa de izquierda, sea socialista o no, no puede obviar los temas ambientales. Su incorporación no es apenas un ingrediente más en un largo repertorio de críticas al capitalismo, sino que debe ser uno de los temas centrales en cualquier pensamiento renovador. Es más, los diversos intentos actuales de caracterizar el socialismo del nuevo milenio, serán todos incompletos si carecen de esa dimensión y, por lo tanto, una tarea urgente es que sus defensores pongan manos a la obra para incorporarlos.

Además, esa incorporación no es solamente un componente más que se agregará a una larga lista de atributos. Por el contrario, al sumar esos aspectos se hace necesario revisar varios atributos del ideario de izquierda, incluso algunas de sus ideas básicas. Aún aceptando una socialdemocracia moderada, no puede defenderse la construcción de un Estado de Bienestar a partir de la destrucción de la Naturaleza.

Es necesario comenzar por un cambio de actitud y abandonar el negacionismo ecológico. Los problemas ambientales, la contaminación, la deforestación, la basura urbana, y tantos

otros, son reales, graves, y afectan a mucha gente. Ya no es posible tolerar las posturas de izquierda que repiten los discursos de una década atrás, minimizando u ocultando ese deterioro ambiental.

Seguidamente se debe reconocer la existencia de límites ecológicos. No es posible continuar con la defensa de una producción expansiva y crecimiento económico perpetuo, ya que no hay recursos para ello y el planeta no soportaría sus efectos. Por lo tanto, la idea de la abundancia y el crecimiento ilimitado de las fuerzas productivas, propia del marxismo clásico, debe ser reemplazada por la de la escasez. Esto no quiere decir que no existan serios problemas de distribución y acceso, pero esa situación no puede llevarnos a ignorar la real presencia de límites ecológicos. La defensa de un cambio político orientado a una sociedad de la abundancia ya no es posible (sobre las implicancias de este punto para el socialismo véase, por ejemplo, Ovejero Lucas, 2005). Los recursos son finitos, ya sea la tierra agrícola disponible como el stock de hidrocarburos, y así sucesivamente. Pero también son limitadas las capacidades de los ecosistemas, como cursos de agua o bosques, en lidiar con los impactos ambientales. En algunos casos se pueden empujar esos límites, por ejemplo apelando a la fertilización y el riego, pero esto a su vez genera otros impactos ambientales. Es así que de una manera u otra la escasez vuelve a aparecer.

En América del Sur, el progresismo viene esquivando la noción de escasez en tanto los acervos de recursos naturales del continente son todavía muy amplios. Pero las señales de limitación ya

están comenzando a aparecer en varios frentes, tales como la disponibilidad de buenos suelos agrícolas, las reservas realmente disponibles de hidrocarburos, o las capacidades de amortiguación de contaminantes en suelos y aguas (por ejemplo, nitratos en aguas subterráneas). Por otro lado, muchos de los recursos que se pueden extraer están en lugares más remotos, y entonces el acceso a ellos genera otra sucesión de impactos ambientales (como la apertura de caminos hacia los pozos de petróleo en la Amazonia). Estos límites ya no pueden ser ignorados y cualquier programa de renovación de la izquierda debe incorporarlos.

Una renovación verde de la izquierda también requiere nuevas reflexiones sobre las nociones de igualdad y justicia. Recordemos, con Bobbio (2001), que la igualdad es una de las preocupaciones que define a la izquierda. Compartiendo el rechazo moral a la desigualdad, toda la tradición de izquierda siempre puso en primer plano a los más pobres, los asalariados, los marginales, y son justamente ellos los que casi siempre tienen que lidiar con las peores condiciones de deterioro ambiental, viviendo en sitios contaminados, con malas condiciones de salubridad laboral, o bajo altos riesgos ambientales. Por lo tanto, cualquier programa de izquierda en el siglo XXI debe incorporar un energético plan de acción en justicia ambiental (un área casi ausente en la mayor parte de los gobiernos progresistas).

La mirada ecológica sobre la justicia también tiene presente las limitaciones impuestas por la escasez, de donde el ideal socialista de la igualdad requiere ser reexaminado. En efecto, si la prose-

cución de la igualdad apunta a tener los mismos niveles de alto consumo de materia y energía de los países industrializados, es evidente que no hay recursos disponibles para asegurar ese fin. Un abordaje meramente redistributivo de la justicia es insuficiente. “Si no hay de todo ni para todos, si no estamos en una sociedad de la abundancia, aparecen los problemas de la distribución: ¿qué se debe distribuir?, ¿con qué criterios?, ¿a quién?” – alerta Ovejero Lucas (2005).

Asimismo, existe en América Latina una gran diversidad cultural que se expresa en distintas valoraciones sobre la calidad de vida, y sobre las relaciones de los humanos con la Naturaleza. En este caso, se enfrenta el desafío de la multiculturalidad también en un plano ambiental de manera de atender a las diversas tradiciones culturales en el continente.

Resulta claro entonces, que un progresismo contemporáneo no se puede hacer ni contra la Naturaleza, ni por añadidura, contra las diferentes expresiones culturales que reclaman otra relación con el entorno. Por lo tanto, todo lleva a una nueva reflexión sobre la justicia, y sobre los procesos políticos para enfrentar esas limitaciones ecológicas. Esta discusión política debe profundizar sus aspectos democráticos para navegar en esta pluralidad de valoraciones y percepciones. Asimismo, la izquierda contemporánea debe incorporar a la justicia ambiental, y ésta debe tener el mismo rango que la justicia social. El chantaje donde, por ejemplo, se defiende el extractivismo como necesario para aliviar la pobreza, no tiene sentido, ya que la justicia social no puede darse sin una justicia ambiental.

Ética, biocentrismo y desarrollo

Otro cambio sustancial debe tener lugar en el campo de la ética. Si bien muchas discusiones sobre la izquierda abordan el problema de los valores, la mayor parte de ellas lo hace en un plano instrumental y sobre todo, enfocando cuestiones morales. Existe una cierta coincidencia en criticar el reduccionismo de la valoración económica y en cuestionar el mercado. En el caso de algunas reflexiones dentro del ecosocialismo, esto llevó a abandonar el actual énfasis en los valores de cambio para privilegiar los valores de uso, vinculándolos directamente a la satisfacción de las necesidades humanas básicas (por ejemplo, Riechmann, 2006).

Pero el problema es que, aún bajo el valor de uso, se insiste en concebir a la Naturaleza como una canasta de recursos que son valorados en función de la utilidad humana. Persiste entonces un abordaje claramente antropocéntrico, y esa postura es la que sirve como columna vertebral para las diferentes formas de la ideología del progreso, incluida la representada por el progresismo contemporáneo. Se tolera la destrucción ambiental ya que ésta es concebida como una mediación para los fines humanos. Sigue presente el mandato de conquistar y dominar la Naturaleza que hunde sus raíces en la modernidad europea, y que se ha reproducido de las más variadas formas desde la época de la colonia. Un ejemplo de su vitalidad actual, son las declaraciones del presidente Rafael Correa ante los cortes de energía eléctrica resultantes de la sequía que sufrió Ecuador a fines de 2009. Frente a lo que consideraba una

adversidad ambiental, en uno de sus discursos proclamó: “Si la naturaleza con esta sequía se opone a la revolución ciudadana, lucharemos y juntos la venceremos, tengan la seguridad” (noviembre 2009).

En el terreno ético, entendido como el debate sobre las formas de valoración, se desenvuelve otro complejo desafío para la izquierda. Será necesario abandonar el antropocentrismo para ir más allá de los valores de uso y de cambio, y aceptar los valores intrínsecos de la Naturaleza. Esta es una transición al biocentrismo. No se niegan las valoraciones de uso y de cambio, sino que se reconoce que además de ellas, existe un valor propio en el ambiente y en las demás formas de vida, independiente de la utilidad humana. Por lo tanto, la escala de valoración se diversifica, y es así que verdaderamente se rompe con la mercantilización de la Naturaleza.

Ese debate se está instalando. Uno de los mejores ejemplos es el reconocimiento de los derechos propios de la Naturaleza en la nueva Constitución de Ecuador. Allí se abre las puertas al biocentrismo, rompiéndose con la exclusividad antropocéntrica. Como resultado la Naturaleza debe ser defendida en sí misma, independientemente de las potenciales utilidades o beneficios para las personas. Esta Naturaleza, sujeto de derechos, permite apuntar a perspectivas de desarrollo alternas a la de la modernidad, bajo cambios más radicales. Ese camino hace que la justicia social sea ambiental, pero también es una justicia ecológica, en tanto se debe asegurar la preservación del entorno natural por sus valores propios (Gudynas, 2009a).

La nueva izquierda debe ser entonces menos “progresista”, como expresión de la ideología del progreso, y más biocéntrica. Ese camino comienza a recorrerse desde los borradores de desarrollo alternativo de tipo post-extractivista, ya que se alejan de un materialismo instrumentalizador, se vuelven a enfocar en la calidad de vida como buen vivir, y se alimenta una nueva sensibilidad para una justicia que es social y ambiental. Sin duda que esos ensayos generan enormes tensiones dentro de la izquierda actual, en tanto ponen en discusión muchas de sus bases conceptuales, y más allá de ellas, también cuestionan la tradición cultural de la modernidad. Pero ese debate y estos ensayos son indispensables para mantener el empuje renovador de la izquierda y su compromiso con la justicia. Se llega de esta manera a una situación donde, en el siglo XXI, si te llamas progresista, socialista, revolucionario o alternativo, debes dejar de destruir la Naturaleza y comenzar a protegerla. Hoy mismo, sin excusas, y sin pausa.

Bibliografía

- Acosta, A.
2009 *La maldición de la abundancia*. CEP, SwissAid, y AbyaYala, Quito.
- Bobbio, N.
2001 *Derecha e izquierda. ¿Existen aún la izquierda y la derecha?* Suma de Letras, Madrid.
- Boron, A.
2008 *Socialismo siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?* Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- Bryant, R.L. y S. Bailey.
1997 *Third World political ecology*. Routledge, Londres.
- CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo)
1987 *Nuestro futuro común*. Alianza, Madrid.
- Coates, K.
1976 *Socialismo y medio ambiente*, pp 108-120, En: “Socialismo y medio ambiente”. G. Pili, Barcelona.
- de Oliveira, A.U.
2009 *O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobandidismo continua*. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional, Goiânia.
- Dieterich Steffan, H.
2008 *El socialismo del siglo XXI*. México.
- Dobson, A.
1997 *Pensamiento político verde. Una nueva ideología para el siglo XXI*. Paidós, Barcelona.
- Dumont, R.
1980 *Ecología socialista. Sólo una ecología socialista puede permitirnos sobrevivir*. M. Roca. Barcelona.
- Enzensberger, H.M.
1976 *Para una crítica de la ecología política*. Anagrama, Barcelona.
- Fals Borda, O.
2007 *Hacia el socialismo raizal y otros escritos*. Ediciones CEPA y Desde Abajo, Bogotá.
- Foster, J.B.
2004 *La ecología de Marx. Materialismo y naturaleza*. El Viejo Topo, Barcelona.
- García-Gaudilla, M.P.
2009 “Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela”. *Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales* 15(1): 187-223.
- Giddens, A.
1999 *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Taurus, Madrid.
- Gudynas, E.
2009a *El mandato ecológico*. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución. AbyaYala, Quito.
- Gudynas, E.
2009b “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, pp 187-225, En *Extractivismo, política y sociedad*. CAAP y CLAES, Quito.

- Gudynas, E.
 2010 "La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo". *Íconos*, Quito, 36: 53-67.
- Hayashi, S., C. Souza Jr., M. Sales y A. Veríssimo
 2010 "Transparência Florestal", Dezembro 2009 e Janeiro 2010. *Amazonia Legal*, Imazon.
- Herrera, A.O. (coord.)
 1975 *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. IIED e IDRC, Buenos Aires, 2da edición, 2004.
- Löwy, M.
 2005 *Ecología e socialismo*. Cortez Editora, Sao Paulo.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows, J. Randers y W.W. Behrens III
 1972 *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Monedero, J.C.
 2008 "Los socialismos del siglo XXI: reinventar la teoría política a la luz de la práctica revolucionaria", pp 183-209, En: *Volver al futuro. La búsqueda de un socialismo latinoamericano* (G. Ayala Cruz, comp.). La Tierra, Quito.
- Morales, C.B. de y M.O. Ribera Arismendi (eds.)
 2008 *Informe del estado ambiental de Bolivia. 2007-2008*. LIDEMA, La Paz.
- Moulain, T.
 2000 *Socialismo del siglo XXI. La quinta vía*. Lom, Santiago de Chile.
- Ovejero Lucas, F.
 2005 *Proceso abierto. El socialismo después del socialismo*. Tusquets, Barcelona.
- Pepper, D.
 1993 *Eco-socialism. From deep ecology to social justice*. Routledge, Londres.
- Riechmann, Jorge
 2006 "La crítica socialista al capitalismo", pp 67-111, En: *La izquierda verde* (A. Valencia Sáiz, ed.). Icaria, Barcelona.
- Saint-Upéry, M.
 2008 *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas*. Paidós, Barcelona.
- Svampa, M. y M.A. Antonelli (eds.)
 2009 *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Biblos, Buenos Aires.
- Tapia, L.
 2009 *Pensando la democracia geopolíticamente*. CLACSO, CIDES, Comuna y Muela del Diablo, La Paz.
- UNEP
 2010 *Annual report 2009. Seizing the green opportunity*. UNEP, Nairobi.
- Valencia Sáiz, A. (ed.)
 2006 *La izquierda verde*. Icaria, Barcelona.
- Villegas N., P.
 2008 *"¿Representa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) al Estado boliviano? PetroPress*, La Paz, 18: 20-23.

Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano

Denise Humphreys Bebbington y Anthony J. Bebbington¹

La extracción del gas en el chaco boliviano permite analizar el conjunto de relaciones que se establecen entre la extracción, el territorio y la desigualdad. La actividad hidrocarburífera produce relaciones conflictivas entre el Estado, las empresas transnacionales, las elites locales y los pueblos indígenas. El relativo éxito conseguido por la movilización social en torno al control de los recursos hidrocarburíferos en términos de mayores ingresos estatales no resuelve la cuestión central de la desigualdad y la inequidad, sobre todo en lo que tiene que ver con la participación de los pueblos indígenas en cuyos territorios se realiza la extracción del gas.

Industrias extractivas, territorios bolivianos

Con una contundente franqueza, el Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera explica las tensiones alrededor de las industrias extractivas: “Ciertamente habrá una tensión entre lógica social-estatal de un uso sostenible de la naturaleza, y la necesidad social-estatal de generar excedentes (ganancias) económicas a cargo del Es-

tado... ¿Es obligatorio sacar gas y petróleo del norte amazónico de La Paz? Sí. ¿Por qué?, porque necesitamos equilibrar las estructuras económicas de la sociedad boliviana, porque el rápido desarrollo de Tarija con el 90% del gas va a generar desequilibrios a largo plazo. Se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado... pero junto al derecho a la tierra de un pueblo está el derecho del Estado, del Estado conducido por el movimiento indí-

1 Los autores son docentes en la Facultad de Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester; y en el Centro de Estudios Regionales de Tarija (Bolivia), y el Centro Peruano de Estudios Sociales (Perú), respectivamente. Una versión más extensa del presente artículo será publicada en *Umbrales* (UMSA, Bolivia). Se agradece el apoyo del Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido y al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo Internacional - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). También se agradece la revisión y aportes de G. Cortez y los colegas de CER-DET, H. Ruiz y colegas del Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija, L. Hinojosa, L. North y otros dos lectores anónimos. Este artículo forma parte de programas de investigación sobre Territorios, Conflictos y Desarrollo (www.sed.manchester.ac.uk/research/andes) y sobre Dinámicas Territoriales Rurales (www.rimisp.org/dtr).

gena-popular y campesino, de sobreponer el interés colectivo mayor de todos los pueblos. Y así vamos a proceder hacia delante” (entrevista en *Le Monde Diplomatique*, Edición Bolivia, Agosto 2009).

Se dejan en claro cuatro tensiones que subyacen a la política y el diseño de políticas sobre hidrocarburos en la Bolivia contemporánea. Estas tensiones son: entre los derechos locales y los del estado central; entre las lógicas territoriales de los proyectos indígenas subnacionales y la lógica territorial del nuevo estado nación boliviano; entre la ubicación local de los costos y la nacionalización de los beneficios provenientes de la extracción; y entre la lógica política de un estado basado en el “movimiento indígena-popular” y la de un estado preparado a “sobreponer el interés colectivo mayor de todos los pueblos” sobre áreas ocupadas por comunidades indígenas y campesinas. Estas tensiones, las formas en las que son enfrentadas y cómo son gobernadas, constituyen nuestro interés principal en este artículo.

En Bolivia, a lo largo de la última década, los hidrocarburos –en particular el gas natural– han pasado a constituirse en la columna vertebral de la macroeconomía, así como en la fuente principal del conflicto social (Kaup, 2008). Mientras que “la Guerra del gas” del 2003 demostró el carácter explosivo de la gobernanza de los hidrocarburos a escala nacional (Perreault, 2006), las votaciones en los referendos del 2008 sobre las autonomías departamentales y la revocatoria de las autoridades elegidas, revelaron las formas conflictivas en las que el gas y las rentas influyen en el com-

portamiento político subnacional (Humphreys Bebbington y Bebbington, 2010). En este artículo sostenemos que en estos conflictos son centrales dos temas relacionados: las percepciones de, y las respuestas a, la desigualdad y la inequidad; y las luchas entre los proyectos contrapuestos de territorialización, cada uno vinculado a una percepción particular del gas y su gobernanza (Wilson, 2004).

La distinción entre desigualdad e inequidad es importante para estas demandas. Empleamos el término “desigualdad” para referirnos a patrones en la distribución de resultados (ingreso, consumo, etc.), mientras que la idea de inequidad se refiere a la distribución de las oportunidades y de las capacidades para influir en los procesos socioeconómicos y políticos. En este sentido, el término equidad evoca nociones de imparcialidad, igualdad de trato y justicia y, por lo tanto, podría estar más cerca de captar los factores que provocan la actividad sociopolítica en la presencia de la desigualdad.

Esta distinción entre desigualdad e inequidad también permite esclarecer los diferentes proyectos de territorialización asociados con el gas en Bolivia en dos sentidos. Primero, con el fin de financiar los nuevos programas sociales dirigidos a reducir la desigualdad en la distribución del gasto público y en la distribución del ingreso interpersonal, el actual gobierno del Presidente Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS) están comprometidos con la expansión de las industrias extractivas en áreas tales como Tarija, donde se encuentra el grueso de los depósitos probados de gas

boliviano (Bebbington, 2009). No obstante, resolver la función (*extracción incrementada*) → (*desigualdad reducida*) exige también que el gobierno redistribuya parte del ingreso generado por el gas fuera de Tarija y hacia otras regiones con menos recursos financieros y también hacia el gobierno central. Segundo, tal como sugiere la cita de García Linera, el gobierno boliviano está buscando compensar los “desequilibrios” geográficos producidos por la concentración de las operaciones hidrocarburíferas en Tarija. Además de sus motivaciones políticas², una preocupación por reducir la desigualdad geográfica da forma a estos cálculos y ha llevado a que el gobierno abra la frontera hidrocarburífera en otros departamentos sin ninguna historia previa de explotación sobre la base de que “se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado...”.

En términos políticos, estos procesos confrontan al gobierno con tres desafíos, cada uno de los cuales se deriva de las relaciones existentes entre la extracción, el territorio y la desigualdad/inequidad.

Primero, si bien la promoción simultánea de la extracción en Tarija y en otros ámbitos refleja los compromisos políticos dirigidos a reducir las desigualdades interpersonales y territoriales, esto ha llevado al gobierno a reproducir formas más tradicionales de inequidad mediante la implementación de procesos políticos de toma de decisiones en los que las autoridades centrales deciden “sobreponer” su visión de cómo deben ser gobernados los recursos.

Segundo, si bien estos procesos son componentes de un proyecto particular de territorialización en el que el estado central busca imponer su visión del espacio nacional y la forma como éste debe ser gobernado (cf. Wilson, 2004; Wainwright y Bryan, 2009), esta estrategia del gobierno central va a contracorriente de los proyectos de territorialización locales de los pueblos indígenas y las élites subnacionales. Estos proyectos subnacionales involucran nociones más bien diferentes sobre cómo debe ser gobernado y utilizado el espacio.

Tercero, existen *a priori* buenas razones empíricas y conceptuales como para esperar que la expansión de la industria extractiva agrave las desigualdades e inequidades dentro de las regiones en las que ésta se da (aún cuando sea una estrategia dirigida hacia la reducción de las desigualdades a escala nacional). Así, un instrumento empleado para intentar compensar ciertas formas de desigualdad deviene en una fuente de nuevas desigualdades.

A partir del ejemplo de la extracción de gas natural en Bolivia, y específicamente en el Chaco de Tarija, este artículo explora las relaciones existentes entre la extracción, el territorio y la desigualdad, las condiciones bajo las cuales estas relaciones han dado lugar a la movilización social y la medida en la que la movilización social y los proyectos territoriales han redimensionado estas relaciones. El artículo se basa en investigaciones de campo realizadas

2 Estos cálculos involucran los esfuerzos dirigidos a neutralizar el poder político de la denominada Media Luna.

entre 2007 y 2009, y un vínculo e interacción permanente con actores regionales y nacionales, y en especial con el Centro de Estudios Regionales de Tarija (CERDET) y el Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija (CCGT).

Extracción, desigualdad y dinámica territorial

Extracción, desigualdades e inequidades

La literatura acerca de la denominada “maldición de los recursos” ha demostrado las distorsiones económicas y políticas que con frecuencia caracterizan a las economías dependientes de minerales, las mismas que inhiben el crecimiento, frustran la diversificación económica y conducen a formas de desarrollo capitalista que evidencian la continuidad de la pobreza y la desigualdad (Auty, 1993; Weber-Fahr, 2002; Sachs y Warner, 1995; Humphreys et al. 2007; Karl 1997). Si bien buena parte de esta literatura se centra en los efectos de la dependencia de los minerales, en la volatilidad del mercado y la tasa de cambio (conocida con frecuencia como la “Enfermedad Holandesa”), existen muchos trabajos que exploran las consecuencias distributivas de la economía extractiva (Ross, 2008; Kirsch, 2006; CIDSE, 2009; Isham et al., 2005). Estos exploran la manera en la que las economías dependientes de minerales crean nuevas formas de desigualdad e interactúan con formas existentes de desigualdad de modo tal que reducen la transparencia en el manejo económico e incrementan los niveles de conflicto social y de comportamiento rentista (Ross, 2008). Estos argumentos han sido explorados tanto a escalas nacionales como subnacionales (Arellano-Yanguas, 2008).

Existen muchas formas mediante las cuales las industrias extractivas pueden agravar la desigualdad; de manera más significativa, crean relaciones de poder asimétricas a una escala sin precedentes (Stiglitz, 2007). El tamaño de la empresa extractiva, los recursos a su disposición, sus contactos directos con autoridades políticas nacionales y regionales, y su acceso privilegiado a, y el control de, información, la ubican en una posición de poder con relación a otros actores. Este poder le da a la empresa la capacidad de favorecer a candidatos en las elecciones locales y regionales, patrocinar a organizaciones sociales mediante regalos, donaciones y programas de diverso tipo, mantener una presencia predominante en los medios de comunicación locales, y a convertirse, en términos de Jeff Bury, en un “titiritero” en la economía política regional.

Las asimetrías de poder que acompañan a la aparición de una empresa extractiva en un nuevo territorio pueden producir por sí mismas mayor desigualdad. Primero, mediante el control que la empresa ejerce sobre los recursos naturales que requiere para operar, mayormente tierra y agua, la empresa reduce el acceso a, y el control de, estos recursos por parte de otros actores (Bury, 2004). Segundo, mediante sus efectos en el mercado del empleo se crean nuevas desigualdades laborales. Tan solo una parte de la población local está en condiciones de acceder a los puestos de trabajo ofrecidos por la industria. Los trabajos calificados típicamente son para las personas profesionales o técnicos que migran desde otras regiones o países. Incluso cuando la empresa intenta deliberadamente crear puestos de trabajo no

calificados para las poblaciones locales, el acceso a ellos solo alcanza a cierta distancia de la mina o el pozo, y solo dura un tiempo limitado dado que tales puestos tienden a concentrarse en la fase de construcción de un proyecto. Más aún, esas contrataciones con frecuencia se hacen a través de empresas locales de reclutamiento de mano de obra. En muchos casos, estas empresas son creadas por elites locales y comunales preexistentes, y el efecto es el de acentuar aún más las desigualdades locales de riqueza, y el de inducir el surgimiento de nuevas autoridades locales (los organizadores de las cuadrillas de trabajadores), quienes disputan el poder con las autoridades comunales existentes.

Tercero, en la medida que la empresa adquiere servicios e insumos de las empresas locales³, esto crea también nuevas desigualdades. Sea por razones de calificación, escala o proximidad, tan solo ciertas empresas están en condiciones de participar en estos nuevos mercados y, por lo tanto, sus propietarios emergen como nuevas fuentes locales de poder económico y político.

Cuarto, las industrias extractivas con frecuencia inician programas de desarrollo social y comunitario con miras a mejorar las relaciones comunitarias y la imagen empresarial para obtener la licencia social para operar.⁴ La distribución de estos programas —tanto entre como dentro de las comunidades— es

también desigual. Esta desigualdad podría ser deliberada, en particular cuando tales programas están diseñados para compensar a aquellas personas que están afectadas de modo más negativo por la extracción. No obstante, para quienes no se beneficien, estos programas constituyen una nueva forma de desigualdad de oportunidades así como una fuente potencial de exclusión. Es más, estos programas con frecuencia son llevados a cabo sin considerar las formas tradicionales de organización y toma de decisiones, las cuales, entre los grupos de las tierras bajas de la Amazonía y el Chaco bolivianos, con frecuencia incluyen mecanismos para mantener un grado de equidad entre las personas.

Finalmente, por definición, la industria extractiva es una actividad geográficamente sensible que genera externalidades ambientales significativas. Éstas son tanto reales (modificación del paisaje, contaminación del agua, consumo del agua, ruido, tráfico, iluminación nocturna) como percibidas (la percepción de riesgo ambiental aún cuando la empresa insista en que ha sido capaz de controlar y prevenir la contaminación real). Al reflejar la desigualdad geográfica de la extracción, estas externalidades son también distribuidas de forma desigual entre las comunidades.

El crecimiento de la industria extractiva puede introducir nuevas desigualdades entre los territorios tanto como al

3 Esto no significa criticar tales prácticas — de hecho ellas ayudan a localizar algunos de los efectos multiplicadores de la industria extractiva. Tan solo queremos hacer notar que un efecto es con frecuencia el de acentuar las desigualdades entre los propietarios de estas empresas y los otros.

4 “Licencia social” se refiere a la noción de que para poder operar sin dificultades, las empresas necesitan mantener buenas relaciones con — y obtener la aprobación de — las poblaciones locales.

interior de los territorios. Tal como refiere la cita inicial del Vicepresidente boliviano, la distribución de regalías provenientes de la extracción, y el grado en el que esta distribución debe corresponder a las actividades extractivas reales, constituye uno de los terrenos más serios de conflicto en Bolivia, y ha sido tan grave como para poner en duda la integridad del país (García Linera, 2009; Humphreys Bebbington y Bebbington, 2010). Los departamentos productores de hidrocarburos, como Tarija y Santa Cruz, han creído apasionadamente que ellas deben mantener para sí los impuestos y regalías que se les debe de acuerdo a la ley y que son generados por la extracción. Por el contrario, el Occidente (La Paz, Oruro, Potosí) han sentido con la misma fuerza que ellos no han recibido su parte “justa” de los flujos de ingreso que provienen de esos hidrocarburos que son propiedad del estado-nación. Finalmente, las desigualdades (y las tensiones) surgen también entre los territorios que se hallan en el lugar de la extracción y aquellos territorios más distantes en los que ocurre realmente la acumulación basada en la extracción. Estos territorios más distantes pueden estar dentro o incluso fuera de Bolivia.

Enfrentando la desigualdad

Se ha suscitado un gran interés por los tipos de arreglo institucional que podrían contrarrestar estas diferentes fuentes de desigualdad. Este interés se evidencia en la literatura acerca de la maldición de los recursos (Humphreys et al., 2007; Weber-Fahr, 2002), así como en la literatura que sostiene que los recursos naturales del subsuelo deben ser

vistos como un “activo” (y no como una “maldición”) que los países pueden transformar en desarrollo humano y crecimiento económico (ICMM, 2006; Davis, 1995). Una preocupación por las instituciones alternativas se evidencia también en la *Extractive Industries Review*, conducida en respuesta a las críticas hechas al apoyo brindado por el Grupo del Banco Mundial a las inversiones mineras y de hidrocarburos (World Bank, 2005).

A través de todas estas literaturas se encuentra un cúmulo de recomendaciones relativas a los tipos de arreglo institucional que podrían mitigar los efectos políticos, económicos y ambientales adversos de la industria extractiva. Dichas recomendaciones incluyen: contratos fiscales transparentes; la vigilancia del sector extractivo por la sociedad civil; el fortalecimiento de los códigos ambientales y tributarios; el monitoreo independiente de los impactos locales de las operaciones mineras y de hidrocarburos; el reajuste de los mecanismos de consulta pública; y muchos otros más (Weber-Fahr 2002; Stiglitz 2007; Karl 2007; Ross 2008; World Bank, 2005). Todas éstas son, en efecto, instituciones para enfrentar y contrarrestar las inequidades y desigualdades que ocurren a consecuencia de la extracción. Sin embargo, tales recomendaciones vienen acompañadas con menos frecuencia de un análisis de cómo es que podrían emerger los nuevos arreglos. En este caso, son de más ayuda otras literaturas, que tratan de la política contenciosa (Tilly, 2004), las redes políticas (Haas, 1992), y la economía política del cambio institucional (Boix, 2008). Bebbington et al. (2008a) identifican varias rutas

a través de las cuales podrían emerger las instituciones orientadas a mejorar la equidad. Las vías más relevantes para lo que discutimos aquí son aquellas que se derivan de la movilización social, las redes de política y la formación de alianzas de clase más amplias.

La movilización social no siempre induce el cambio institucional para mejorar la equidad, de hecho puede inducir respuestas autoritarias y represivas. No obstante, tanto el registro histórico (Tilly, 2004) como gran parte de la experiencia reciente en los Andes (de Echave et al., 2009; Bebbington et al., 2009), sugieren que los cambios institucionales que reducen las inequidades *pueden* ocurrir como respuestas a protestas sociales organizadas. Las redes de política y los que buscan reformular las políticas públicas pueden también jugar roles cruciales en el surgimiento y diseño de nuevas instituciones que reducen la inequidad (cf. Hochstetler y Keck 2006; Fox y Brown 1998). Ellos contribuyen a construir argumentos técnicos y analíticos para justificar el cambio institucional, y desarrollan el actual diseño de nuevas instituciones que tienen la posibilidad de ser viables en el contexto de los arreglos políticos y administrativos existentes. Sin embargo, su habilidad para desempeñar estos roles puede depender con frecuencia del espacio político que se abre a consecuencia de la protesta social organizada. Por último, el sostenimiento de los cambios institucionales es mucho más probable cuando emergen nuevas alianzas de clase (particularmente de clases medias) comprometidas con una mayor equidad (Boix, 2008; Lehmann, 1976).

Es poco probable que el cambio institucional sea inducido a través de una sola de estas vías. Por ejemplo, los cambios institucionales que señalan la innovación en la gobernanza del sector minero peruano, solo pueden ser entendidos como el efecto combinado de la movilización y las redes de política (Bebbington et al., 2009). Por la misma razón, tales vías operan en el contexto de, y serán influidas por, otros proyectos políticos.

Territorio e inequidad en una economía alimentada por el gas: Bolivia y Tarija

En esta sección abordamos las formas de desigualdad que han sido asociadas con la economía del gas en Bolivia y sus modificaciones como consecuencia de la movilización social. Concentraremos nuestro análisis en Tarija, particularmente en aquellas partes del Chaco ocupadas por pueblos indígenas. Como quedará claro, la naturaleza y los efectos de la movilización social han de entenderse en el contexto de los diferentes proyectos de territorialización a los que están vinculados.

En el caso de Tarija, tales proyectos incluyen los siguientes:

El gobierno nacional apunta a reforzar la integridad territorial de Bolivia y a gobernar el espacio nacional de modo tal que permita mayores transferencias de recursos desde los departamentos productores de gas a los programas sociales de nivel nacionales y hacia los departamentos del Altiplano. Las élites regionales preocupadas por asegurar que los recursos de la extracción de hidrocarburos permanezcan en Tarija, y que pretenden utilizarlos con el fin de producir

una visión particular del departamento como un territorio gobernado desde la ciudad de Tarija e integrado a Bolivia y Sudamérica mediante una infraestructura a gran escala. Las élites subregionales, como las de la Provincia del Gran Chaco, cuyos proyectos de territorialización giran en torno a una mayor autonomía para la provincia. Los pueblos indígenas cuyos proyectos giran alrededor de la consolidación y el gobierno (y en algunos casos expansión) de sus *Tierras Comunitarias de Origen - TCOs*.

Cada uno de estos proyectos parte de una profunda sensación de malestar con el actual orden de cosas y la actual distribución de los costos y beneficios de la extracción gasífera; y al mismo tiempo, la viabilidad de cada proyecto depende de cambios en la gestión y la gobernanza del gas.

Extracción, inequidades y movilizaciones sociales en torno al gas

La industria hidrocarburífera se remonta a los años 1920 cuando la Standard Oil de Nueva Jersey empezó sus actividades a lo largo de la frontera con Argentina. Tiempo después el gobierno pasó a tomar el control de los campos petroleros y otras operaciones con la empresa nacional de hidrocarburos, Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia (YPFB). Desde esa creación, las inequidades reales o percibidas vinculadas al sector hidrocarburos han desatado varios ciclos de protesta social, y el gobierno ha nacionalizado y luego reprivatizado el sector en cinco ocasiones. Cada nacionalización ha alegado el mismo argumento: el país no estaba recibiendo una porción justa de las ganancias prove-

nientes de la extracción de los recursos naturales de la nación.

Tal como pone en claro su título, "Héroes del Chaco", invocando esta misma historia, el Decreto Supremo 29701 impulsó la más reciente de tales nacionalizaciones en el 2006. Al igual que en períodos anteriores, el decreto fue el resultado de diferentes sensaciones de inequidad en torno a los beneficios de la extracción de hidrocarburos y de un período de expansión de la inversión internacional en el sector. Desde mediados de los años 1990, Bolivia ha girado hacia una economía impulsada por, y crecientemente dependiente de, los ingresos provenientes de la extracción y exportación de sus reservas de gas natural. El interés en descubrir y explotar estas reservas está vinculado con grandes tendencias en los Andes y en Sudamérica en general, las mismas que incluyen, entre otras cosas, la extracción y exportación de materias primas, especialmente minerales, petróleo y gas natural, y el desarrollo de una red de obras de infraestructura a nivel regional que puedan facilitar el flujo de los *commodities* hacia los mercados ubicados tanto en la región como en el exterior (Bebbington, 2009). Bolivia fue alentada y asesorada por las agencias multilaterales de financiamiento para abrir el sector a la inversión privada con el fin de explotar y obtener mejores ganancias. De este modo, se sostuvo, que el país estaría en condiciones de sacar ventaja de los altos precios, la fuerte demanda y su ventajosa ubicación geográfica al abastecer de gas a los centros urbanos cercanos (Sao Paulo, Buenos Aires) ávidos de combustibles limpios.

La combinación de los avances tecnológicos y la nueva ola de inversiones catalizadas por las reformas desde mediados de los años 1990, ciertamente dieron impulso a importantes nuevos hallazgos de reservas de gas y a un renovado entusiasmo por la posibilidad de un desarrollo liderado por la extracción. A principios de los años 2000, los niveles de producción de gas y condensados crecieron drásticamente. Sin embargo, esta bonanza del gas se vio acompañada de un creciente descontento social, en particular con respecto al rol dominante de las empresas transnacionales y las sumas insignificantes que Bolivia recibía por su gas. El gobierno se encontró fuertemente presionado por entregar los beneficios que pudiesen satisfacer las crecientes expectativas generadas por la industria y el imaginario que ésta creó en torno a la producción y la exportación del gas. Mientras tanto, los sentimientos antiglobalización dentro de los movimientos sociales bolivianos (así como también dentro de ciertas redes transnacionales), dieron lugar a duras críticas a la propiedad y el control de los recursos naturales por parte de empresas transnacionales petroleras, y presionaron por el establecimiento de una agenda que afirmase la soberanía sobre los recursos naturales y el retorno del sector al control del estado (Perreault, 2006).

Los movimientos sociales denunciaron la controvertida propuesta de exportar el gas procedente del campo de Margarita en Tarija a través de Chile

hacia los mercados de México y los Estados Unidos, cultivando la imagen de los bolivianos que habían muerto en la Guerra del Chaco (1932-1935) para defender sus recursos de hidrocarburos, tan solo para ver que esta riqueza caía en manos extranjeras. Al mismo tiempo, existían desacuerdos crecientes entre el gobierno y las empresas transnacionales sobre los precios de la venta del gas y la clasificación de los campos nuevos y antiguos de gas. Según un ex funcionario de gobierno, fue la codicia de ciertas empresas transnacionales la que en última instancia desbarató los planes de exportación de gas. Sea como fuere, las tensiones en torno a las inequidades en la distribución de los beneficios y el control social de la industria fueron en parte causa y en parte producto de un amplio movimiento social que se amalgamó en torno a la lucha por el reclamo de la soberanía sobre los recursos naturales de la nación —especialmente los hidrocarburos— ante las firmas transnacionales. Tras un período de confrontación violenta, que condujo a la renuncia de dos presidentes y que contribuyó a la elección del MAS, el gobierno de Evo Morales retomó la conducción del sector y empezó a rediseñar la distribución de las ganancias.⁵

El gas y la protesta en Tarija y su Chaco

Ubicado en los extremos sur del país, Tarija es el más pequeño de los nueve departamentos bolivianos (37.623 km²; 4% de la superficie total) y una

5 La nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 fue negociada y suscrita por el Senado durante el gobierno de Rodríguez Veltze (2005-2006), aunque los miembros del MAS fueron una parte importante del proceso de redacción del proyecto de ley.

población total de aproximadamente 500,000 habitantes (menos del 5% del total nacional; INE, 2009). Durante los tiempos coloniales, con excepción de los fértiles valles de Tarija, el interés del estado central en el departamento era escaso. Este fue particularmente el caso del Chaco donde las tierras fueron consideradas inutilizadas, inhabitadas y libres. En efecto, tras la guerra de independencia, a los veteranos se les otorgó propiedades en el Chaco como reconocimiento por sus servicios a expensas de los grupos indígenas que ya vivían en la región (Saignes, 1990). Estos veteranos fueron los primeros ocupantes oficiales de la región, y marcaron el comienzo de una cultura auto identificada como chaqueña.

Desde el período colonial, la agricultura y la crianza de ganado han sido actividades productivas importantes en el departamento. A mediados del siglo XX, la economía regional empezó a virar hacia los hidrocarburos luego de que se descubrieran importantes reservas de petróleo. Este sector rápidamente pasó a ser una fuente importante de recursos financieros cuando en 1941 Tarija empezó a recibir el 11% de regalías pagadas a aquellos departamentos que producían hidrocarburos (Lema, 2008).⁶ Durante los años 1940, líderes regionales crearon el Comité Pro Intereses de Tarija (ahora conocido como el Comité Cívico), donde podían amalgamarse los intereses

y proyectos de las élites regionales, y como un instrumento para exigir proyectos e inversiones a partir del uso de estas regalías. Mientras Tarija peleaba con el gobierno nacional sobre cómo gastar los dineros de las regalías, al interior del departamento existían disputas igualmente duras sobre el acceso a las regalías entre las provincias de Tarija (sobre todo aquellas del Gran Chaco) y la capital. En 1979, la Corporación de Desarrollo de Tarija (CODETAR) pasó a reconocer las demandas de los líderes del Gran Chaco asignándole a la provincia casi la mitad (45%) del 11% de regalías recibidas por el departamento. Sin embargo, en ambos casos con frecuencia fue necesario recurrir a movilizaciones cívicas para forzar al gobierno a desembolsar los pagos adeudados por los proyectos.

El grueso de estas regalías fueron utilizadas para construir rutas que conectan la ciudad de Tarija con la Argentina, el Chaco con la Argentina, para asfaltar las calles de la Tarija urbana y, más tarde, para construir una serie de caminos provinciales. Algún dinero de las regalías, complementado con otras fuentes se utilizó en otras obras (como un ingenio azucarero y una planta aceitera). A pesar de estas inversiones, no se percibe que la larga presencia del desarrollo de hidrocarburos en Tarija haya contribuido a la creación de una economía regional

6 Las regalías son pagos hechos por los recursos extraídos. Constituyen un pago, no un impuesto, y se calculan en términos del volumen y el valor del recurso extraído. Este pago fue promulgado por primera vez en 1929, pero solo después de la Guerra del Chaco se estableció el porcentaje en 11%, entregado por la Standard Oil al gobierno boliviano. En 1957, el gobierno de Siles Suazo intentó recuperar ese 11 por ciento para el tesoro nacional pero fue bloqueado por una alianza de oposición conformada por los departamentos productores (Lema 2008).

más dinámica y equitativa. La pregunta crucial es si los efectos del ciclo más reciente de expansión gasífera será sustantivamente diferente en un contexto en el que, en el 2008, las exportaciones del sector de gas natural del departamento se dispararon a US\$ 2190 millones⁷, superando de lejos a la soya (US\$ 5.38 millones) y a productos más tradicionales tales como el azúcar (US\$ 5.33 millones). Esto ha producido una afluencia financiera inesperada.

Hoy en día cerca del 70 por ciento de la producción anual boliviana de gas natural se origina en el departamento de Tarija, con el grueso de tal producción ubicada en las Provincias del Gran Chaco y O'Connor. Esta expansión del gas tarijeño ha repercutido a toda la economía nacional. La contribución de la industria del petróleo y del gas al PIB subió del 4.46 por ciento en 1995 hasta un 10 por ciento aproximadamente en el 2005; la contribución a las exportaciones saltaron de aproximadamente el 13 por ciento a prácticamente el 50 por ciento en el mismo período, y la cifra más reciente es todavía mayor.

El crecimiento del ingreso del departamento —principalmente a través de transferencias que recibe Tarija de las rentas procedentes de las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)⁸— ha sido extraordinario. El ingreso acumulado de la prefectura prove-

niente de regalías e impuestos sobre los hidrocarburos, se ha cuadruplicado desde unos US\$ 74.7 millones en el 2004, hasta aproximadamente US\$ 283.2 millones en el 2008. Durante el mismo período, el IDH transferido a las municipalidades de Tarija pasó de cero a unos US\$ 63.4 millones. Como consecuencia, Tarija da cuenta de un total del 35% de todo el presupuesto de inversión pública en el conjunto de los nueve departamentos bolivianos.⁹ En efecto, se debió a estos ‘desequilibrios’ (empleando el término de Evo Morales) que el gobierno central decidió, en 2008, a replantear la distribución del IDH hacia los municipios y los programas sociales nacionales. Si bien el presupuesto total para Tarija continuó creciendo entre el 2007 y el 2008 (Ministerio de Hacienda 2008), fue esta decisión central la que desencadenó un intenso conflicto entre Tarija y el gobierno (Humphreys Bebbington y Bebbington, 2010).

Esta afluencia financiera inesperada ha desatado una serie de conflictos. Algunos ocurren dentro del departamento, tanto entre las provincias (O'Connor y Gran Chaco), como entre las provincias y la capital departamental (Gran Chaco y Tarija); otros tienen lugar entre el departamento de Tarija y los otros departamentos (especialmente Chuquisaca) con respecto a la distribución de ingresos provenientes de los campos de hidrocar-

7 Cifras basadas en INE 2009; los incrementos se deben a precios altos, y un crecimiento de la producción en 4% durante el 2008.

8 El IDH es un nuevo impuesto creado a la luz de la Guerra del Gas, y que permitió un aumento en la participación del gobierno en las ganancias obtenidas de la extracción de gas. El IDH fue creado antes de la elección de Evo Morales, aunque éste lo aumentó.

9 Todos los datos presentados en la segunda mitad de este párrafo provienen de una presentación pública hecha por el Ministro de Hacienda en Tarija en mayo del 2008 (Ministerio de Hacienda, 2008).

buros que atraviesan sus fronteras políticas; e inclusive otros ocurren entre Tarija y el gobierno central. La versión más visible de este tercer tipo de conflicto ha sido, por un lado, aquel entre la Prefectura y el Comité Cívico de Tarija, y, por otro, con las autoridades del gobierno central, aunque los grupos indígenas de las tierras bajas del Chaco han tenido también relaciones tensas con el gobierno central y el MAS sobre ciertos aspectos de la expansión gasífera.¹⁰

Estos conflictos pueden leerse a la luz de los proyectos de territorialización que señalamos antes. Existe una confrontación directa entre el proyecto del gobierno de Morales, que busca consolidar Bolivia como un territorio¹¹ dentro del cual los recursos sean compartidos de manera más uniforme (en términos per cápita) entre los departamentos orientales que producen el gas y los departamentos occidentales del Altiplano, y el proyecto de las élites de Tarija centrado en la modernización e integración de Tarija. Ambos proyectos requieren el control sobre los recursos generados por el gas, no solo para consolidar sus propios proyectos, sino también para debilitar el del otro. Mientras tanto, dentro de Tarija, el Gran Chaco desde hace mucho ha tenido un proyecto de separarse como un nuevo departamento. Este pro-

pósito también necesita del control sobre los ingresos provenientes del gas con el fin de hacer viable tal departamento y, por lo tanto, ha conducido a tensiones recurrentes con la ciudad de Tarija. El anuncio hecho por Evo Morales en agosto del 2009 sobre que el Gran Chaco recibiría sus regalías directamente del gobierno central (antes pasaban por la Prefectura de Tarija), y que se les permitiría votar sobre su propia autonomía¹² regional en diciembre del 2009, refleja un pacto entre su proyecto de territorialización y el del Gran Chaco, a costa del proyecto de las élites de Tarija. Mientras tanto, los pueblos Guaraní, Weenhayek y Tapiete persiguen sus propios proyectos; sin embargo, tal como señalaremos en la siguiente sección, ellos han sido los menos favorecidos por la cuestión del gas, y los que están en peores condiciones para consolidar sus agendas a través de la misma.

Junto a estas disputas, existe otra desigualdad que se deriva de la organización de la cadena productiva del gas, antes que de los arreglos fiscales que gobiernan la distribución de las ganancias procedentes de la extracción. Si bien esta desigualdad no ha inducido la movilización social, constituye una fuente de malestar e irritación en Tarija. Buena parte de la extracción del gas en Tarija está go-

10 El tema ha surgido en diferentes ocasiones en entrevistas con líderes y organizaciones indígenas. Véase también Bebbington, 2009.

11 Esto queda claro en la Nueva Constitución Política del Estado, que también permite "autonomías" departamentales, municipales, regionales e indígenas. Estas autonomías (de las cuales la autonomía indígena es la más fuerte) delegarán autoridades a estas unidades subnacionales. Sin embargo, el principio de las autonomías ha sido reconocido como parte de una estrategia dirigida a garantizar la integridad geográfica de Bolivia.

12 Esto no es lo mismo que convertirse en un nuevo departamento, sino que es más bien una forma intermedia permitida por la nueva Constitución.

bernada desde sedes empresariales ubicadas en la ciudad de Santa Cruz, y oficinas de gobierno en La Paz y Santa Cruz. Por lo tanto, Santa Cruz es el punto donde se concentran los puestos de altos salarios, donde se toman las decisiones estratégicas y comerciales. En términos de acumulación y el poder de toma de decisiones con relación al gas, Santa Cruz y Tarija, por ende, se ubican en una relación desigual. Esto se repite entre Tarija frente a las sedes internacionales de las empresas que operan los campos de gas de Tarija.

La persistencia de desequilibrios y tratamiento desigual impulsan buena parte de la protesta social, la movilización y el conflicto creciente en torno al desarrollo de los hidrocarburos dentro del Departamento de Tarija. Las luchas en torno a quién controla y quién decide cómo y dónde perforar y tender gaseoductos, y las luchas acerca de cómo deben ser compartidos los beneficios derivados de la extracción, significan que el gas se ha convertido en un *commodity* que más bien promueve la división antes que la unión. La incapacidad de los líderes de forjar una visión común que incluye los diferentes proyectos de territorialización, amenaza con socavar el orden social e induce una mayor fragmentación de la sociedad dando lugar a regionalismos alrededor de los recursos, como en el caso de la decisión reciente

de transferir regalías directamente a la Provincia del Gran Chaco.

Inequidad e indigeneidad: gas y territorio

A partir de los años 1990, con la adopción de la Ley INRA¹³, el gobierno pasó a reconocer formalmente y a titular las tierras ancestrales de grupos indígenas de las tierras bajas bajo la denominación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). En Tarija, las tres TCO con demandas territoriales pendientes incluyen: la TCO Guaraní de Itika Guasu la TCO Yaku Igua, y la TCO Weenhayek. Las tres TCO tienen operaciones hidrocarburíferas activas y/o propuestas dentro de sus límites.

Gran parte de la actual extracción de hidrocarburos se ubica en áreas pobres y remotas ocupadas por estos grupos indígenas.¹⁴ Si bien abordar los impactos del desarrollo petrolero sobre las demandas territoriales de los grupos indígenas y los procesos de consolidación territorial excede el ámbito de este artículo, basta decir que existe una fuerte evidencia para sugerir que donde existen reservas conocidas de hidrocarburos, fracasan sistemáticamente los esfuerzos indígenas para demandar títulos oficiales sobre esas tierras. Este es el caso tanto de los Guaraníes como de los Weenhayek en el Chaco de Tarija (aunque las experiencias de los Guaraníes en el

13 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, propuesta en 1996 para dar solución a las demandas territoriales de los grupos indígenas de las tierras bajas.

14 El Chaco, un área tradicional de producción, ha atraído a algunas de las más grandes compañías transnacionales (Petrobras, REPSOL, British Gas, British Petroleum, REPSOL y Total ELF). Estas y otras, han firmado acuerdos con el gobierno boliviano para producir conjuntamente gas y condensados para su exportación a Brasil y Argentina.

departamento de Santa Cruz son algo distintas).¹⁵ La percepción de diferencias de trato u oportunidades que sienten los líderes de las TCO en el Chaco, es una de las razones por las que ellos recientemente han intensificado sus esfuerzos para presionar al gobierno a avanzar en el reconocimiento de mayores niveles de autonomía indígena.

La extracción y la TCO Weenhayek

El caso de la TCO Weenhayek, que incluye unos 3,500 habitantes en 22 asentamientos ubicados a lo largo de la margen izquierda del Río Pilcomayo, en la Provincia del Gran Chaco, ilustra cómo es que el despliegue de la industria extractiva ha tenido una influencia profunda no solo en el paisaje físico, sino también en la organización social y las capacidades para alcanzar su proyecto territorial. La exploración de gas en esa área se remonta a la década de 1980, bajo Tesoro Bolivia, una firma estadounidense-boliviana. Según refiere un líder comunal presente en ese entonces, las pruebas involucraron la apertura de zanjas que “se extendían por debajo de nuestros pies y que causaban terribles vibraciones y ruidos”.¹⁶ El mismo líder señaló que no hubo ningún proceso dirigido a obtener la aprobación de la comunidad y mucho menos compensaciones por los daños causados: los re-

presentantes de la empresa no pidieron permiso, simplemente pusieron videos para los niños y repartieron golosinas.

A fines de los años 1990, la multinacional British Gas (BG Bolivia) compró Tesoro Bolivia y pasó a ser propietaria de la concesión que se superponía con la TCO Weenhayek. BG Bolivia buscó explorar y desarrollar nuevos pozos, así como construir una red de infraestructura con fines de procesamiento y transporte. A principio de los años 2000, dos empresas dedicadas al transporte de hidrocarburos, Transierra y Transredes, sostuvieron negociaciones con los Weenhayek respecto a los derechos de servidumbre para tender las tuberías a través de partes de su territorio, para conectarse con los mercados del Brasil y la Argentina.¹⁷ En contraste con la situación en los años ochenta, el entorno había cambiado de manera importante. Primero, los Weenhayek estaban organizados, si bien con muchas dificultades y limitaciones, contando con representantes comunales elegidos y una organización, ORCAWETA (Organización de Capitanías Weenhayek) para representar y defender sus intereses.¹⁸ De este modo, las negociaciones entre las empresas trasnacionales y los Weenhayek tuvieron que ser conducidas —por lo menos en teoría— a través de ORCAWETA y su organización representativa de mayor nivel, CIDOB.¹⁹ Segundo, los

15 El caso más claro es el del TCO Alto Parapeti. Entre los factores que condujeron a un reconocimiento exitoso del territorio en esta instancia, fueron especialmente importantes la fortaleza, madurez y conexiones políticas de las ONG que trabajaban con ellos.

16 Todas las entrevistas han sido mantenidas anónimas.

17 Véase Inturias y Aragón (2005).

18 Véanse Alvarsson (2006) y Cortez (2006).

19 CIDOB es la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia.

Weenhayek tenían una demanda pendiente con el gobierno por el reconocimiento de un área adicional de tierras que ellos sostenían también formaba parte de su TCO.²⁰

Operando en un contexto de creciente resistencia, las empresas buscaron conseguir la aprobación de los Weenhayek mediante el ofrecimiento de pagos a ORCAWETA dirigidos a apoyar proyectos de desarrollo. BG Bolivia aceptó financiar un “plan de desarrollo indígena” o PDI. El plan buscó brindar apoyo a aquellos asentamientos Weenhayek que estaban siendo más afectados por la actividad de la empresa. En este caso, BG Bolivia determinó cuáles eran las comunidades más afectadas, qué actividades serían priorizadas y financiadas, y luego retuvieron el control sobre la administración de los fondos. BG Bolivia no aceptó que el plan era una forma de compensación por los daños causados por sus operaciones; por el contrario, fue presentado como una expresión del deseo de la empresa de ayudar a impulsar el desarrollo y el mejoramiento del pueblo Weenhayek. No obstante, en términos de la concepción de los líderes comunales y de ORCAWETA, estos pagos son considerados como una forma de compensación. Tal como sugirió un ex líder, “ellos se están llevando algo de nuestra tierra y entonces tienen que reponer algo”.

El plan de desarrollo, que ha sido enmendado y ampliado a medida que BG Bolivia continúa explotando los campos gasíferos dentro de la TCO, ha pasado a

ser un instrumento que define crecientemente las relaciones entre los Weenhayek y la empresa, entre los Weenhayek, y entre ellos y su territorio. Tal como ha notado un observador, “puedes estar seguro de que cada vez que la empresa quiere expandir sus operaciones, o cuando una comunidad requiere más recursos, los líderes organizarán algún tipo de movilización” con el fin de renegociar el PDI. Dicho en breve, el PDI ha pasado a ser el medio para transferir los recursos a los líderes Weenhayek, quienes, con el fin de mantener su reputación y poder dentro de las comunidades, deben ser vistos como exitosos en obtener recursos para sus miembros.

Sin embargo, a nivel comunal existe poca evidencia de que el PDI tenga un impacto sobre los niveles de pobreza, mucho menos a nivel del TCO, dado su limitado alcance, su preferencia por entregar donaciones en especie, y la tendencia hacia el financiamiento de una lista *ad hoc* de actividades que favorecen a aquellas comunidades más impactadas por sus operaciones. Mientras que en la cultura Weenhayek el mantenimiento de la armonía y el equilibrio dentro y entre las comunidades es crucial para coexistir pacíficamente, el PDI se basa en la noción de que los beneficios serán distribuidos en forma desigual, y es implementado a través de una relación de inequidad en la que el poder de decisión reside en BG Bolivia. Los resultados y persistentes desequilibrios distributivos dentro y entre comunidades han conducido a una crisis de la rela-

20 La demanda de la TCO original fue reconocida por el gobierno boliviano en 1993, y abarca un área total de 195,659 hectáreas; sin embargo solo se ha logrado titular 35,570 hectáreas.

ciones, a estallidos de violencia y a un resquebrajamiento del orden social.

En tiempos más recientes, la percepción de desequilibrio y tratamiento injusto ha llevado a un nuevo ciclo de conflictos internos y al consiguiente debilitamiento y fragmentación de ORCAWETA. Los enfrentamientos entre líderes que buscan ganar el control de la organización y el acceso a las rentas, han debilitado la organización justo cuando se necesita la cohesión interna para analizar y debatir la expansión propuesta, y determinar si puede alinearse dicha propuesta con el proyecto territorial Weenhayek para consolidar y expandir su TCO. Han surgido líderes rivales que acusan a la dirigencia de ORCAWETA de negociar a espaldas de los miembros de las comunidades y de enriquecerse en el proceso, y la falta de transparencia, nutren una atmósfera de desconfianza.²¹ Las negociaciones en torno al PDI involucran típicamente tan solo al representante de la empresa y al Capitán Grande (y, en el mejor de los casos, a un puñado de líderes). Los resultados de estas negociaciones tienden a no ser socializados o discutidos con las comunidades, ni a ser ratificados por éstas. Esta dinámica también proviene del deseo de la empresa de no hacer pública la información y, muy probablemente, de las comparaciones que hacen las comunidades y los grupos acerca de los resultados. Mas aun, ni el gobierno ni las empresas emplean una metodología reconocida o es-

tandarizada para calcular el valor de un pozo o un kilómetro de gasoducto, lo que conduce a amplias variaciones con relación a lo que las comunidades están en condiciones de negociar (Inturias y Aragón, 2005: 153).

Las formas que toma la expansión hidrocarburífera dentro de la TCO Weenhayek y a través de todo Tarija provienen de inequidades estructuradas en relaciones de poder. Estas inequidades residen en las relaciones entre las empresas explotadoras de hidrocarburos y el gobierno central, en las relaciones entre las empresas y las poblaciones indígenas territorialmente basadas, y en las relaciones entre el gobierno central y las poblaciones indígenas. El gobierno central ha tenido el poder de otorgar concesiones (ahora contratos) sin ningún proceso de consentimiento libre, previo e informado por las comunidades indígenas, y el poder con el que cuentan las empresas transnacionales les ha otorgado el acceso directo al gobierno central, lo que, a su vez, les ha permitido proseguir más o menos como estaba planeado.

Independientemente de si esta extracción ha generado recursos para la inversión local, ella se ha basado en, y ha sido posibilitada por, las inequidades estructuradas presentes en los procesos políticos y de toma de decisiones en los que las comunidades indígenas de tierras bajas siguen siendo de lejos la parte más débil. Más aún, una vez que la extrac-

21 Hace poco un grupo dentro de la TCO weenhayek ha decidido expulsar al Capitán Grande y su directorio por supuestos hechos de corrupción ligado a la compensación negociada con BG sobre el proyecto de exploración de gas Palo Marcado, provocando un fuerte conflicto interno (véase www.planguarani.com/noticias/pagina.php?sip=299).

ción se instaló en el propio Tarija, estas inequidades estructuradas se han instalado ellas mismas como el hecho político central en el paisaje territorial. Ya sea la imagen de funcionarios de Tesoro Bolivia distribuyendo presentes a cuentagotas, o la de BG Bolivia definiendo el diseño y la gobernanza de un plan de desarrollo indígena, el mensaje con respecto a las relaciones entre el poder y la gobernanza del gas y el territorio sigue siendo básicamente el mismo.²²

En contra de estas inequidades, los movimientos sociales nacionales, el gobierno de Morales, las élites del Gran Chaco y las élites de Tarija, todos, en momentos diferentes, han sido capaces de movilizarse para poder percibir mayores beneficios que pueden obtener del gas, y también impulsar sus proyectos de territorialización. Sin embargo, este no ha sido el caso de los Weenhayek. Si bien las ganancias materiales de los Weenhayek provenientes de la explotación del gas *han* aumentado en términos marginales, bajo la forma del PDI, el efecto institucional ha sido el de debilitar la integridad de su organización representativa y la calidad de las relaciones sociales al interior de la sociedad Weenhayek. A su vez, esto debilita su proyecto territorial. ORCAWETA está muy consciente de su posición de desventaja en estos procesos, y la sensación de injusticia y de impotencia es cada vez mayor.

Conclusiones

La historia de los hidrocarburos en Bolivia ha sido caracterizada por las desigualdades en la distribución de los beneficios, los costos y los riesgos, y por las inequidades en la capacidad de los diferentes actores de influir en estas distribuciones. A su vez, esto ha inducido formas de movilización social en demanda de cambios institucionales que reducirían —en la percepción de quienes se movilizan— estas inequidades y desigualdades. En busca de estos fines, un conjunto de estas movilizaciones ha sido exitoso: han ganado cambios en la propiedad de la industria, en los niveles de pagos por regalías e impuestos, y en la distribución de los beneficios. Las movilizaciones que han sido sistemáticamente menos exitosas han sido aquellas de los pueblos indígenas de las tierras bajas, los cuales viven encima de, o junto a, los depósitos de hidrocarburos, y que son quienes cargan inmediatamente los costos sobre el entorno humano y físico que exige la extracción. Entre estos pueblos de las tierras bajas, los Weenhayek y los Guaraní del Chaco tarijeño han sido los que están en peores condiciones para defender sus proyectos territoriales ante la expansión de la frontera extractiva.

La mayor parte de estas movilizaciones, si no todas, ha estado vinculada a proyectos particulares de territorialización y a sus interpretaciones de las desi-

22 Merece también mencionarse que los comentarios del Vicepresidente Álvaro García acerca de “sobreponer” la extracción de hidrocarburos en otros lugares de Bolivia (véase la cita inicial), sugiere que estos procesos de Consulta y Participación ofrecen a las comunidades poco poder real de negociación.

gualdades e inequidades en torno a la extracción del gas. En la Bolivia contemporánea es aún más intenso. Sin embargo, las visiones territoriales que subyacen a estos proyectos no concuerdan entre sí. En efecto, las divergencias existentes entre los objetivos de estos diferentes grupos sociales movilizados han conducido a ciclos de conflicto permanente. En ellos se plantea la cuestión de la organización territorial de la Bolivia moderna. El gas y su gobernanza han pasado a ser cruciales para esta pregunta. Por cierto, este es el mensaje de la cita del Vicepresidente Álvaro García con la que iniciamos este artículo.

Sin embargo, hay mucho más en juego en estos conflictos que tan solo la organización territorial de Bolivia. Otros elementos constantes son los debates sobre la equidad y la justicia, y la forma en la que un criterio de “equidad” debe dar forma a la asignación de recursos en la Bolivia contemporánea. Esto es así tanto en un sentido general como a escala territorial. Primero, existe un debate importante acerca de lo que constituye una distribución *justa* de los beneficios y costos generados por la industria extractiva. En parte, esta justicia es discutida en términos espaciales y ambientales. En este caso una de las cuestiones es ¿cómo deben ser distribuidos los beneficios tomando en cuenta la exposición desigual de los pueblos y comunidades a los efectos negativos de la extracción? ¿Qué es lo que constituye una compensación *justa* para aquellas localidades más afectadas y desde las cuales son extraídos directamente los recursos? Otra cuestión tiene que ver con qué constituye una distribución justa de

los beneficios entre las regiones donde se da la extracción y aquellas donde la extracción no está presente. Fue este debate el que sacudió tanto a Bolivia durante el 2008.

Segundo, tenemos la cuestión de la compensación justa por las pérdidas incurridas por las personas y comunidades a consecuencia directa de la actividad extractiva. ¿Qué es lo que constituye un precio justo por la tierra y el agua empleados por la actividad extractiva? ¿Qué es lo que constituye una justa distribución de las oportunidades laborales para las comunidades que se encuentran adyacentes a los sitios de extracción? ¿Qué constituye una “geografía” y distribución justas de las actividades RSE de la empresa? Y en la misma línea, ¿qué es justo en el acceso a la información y a la toma de decisiones? Los Guaraníes y Weenhayek en Tarija parecen sentir que las formas en las que son tomadas las decisiones no son justas, y que, más aún, ellos son tratados por las empresas y el estado en formas que son sistemáticamente injustas.

Al final, por supuesto, no existe una definición neutral, técnica, de “justicia”, y los diferentes actores involucrados en estos conflictos se acercan a nociones sobre lo que es *justo* desde sus particulares posiciones históricas, culturales y sociopolíticas. Hasta la fecha, los diferentes procesos de movilización social referidos en este artículo no han convergido para crear una esfera en la que los actores involucrados puedan transitar hacia un acuerdo relativamente estable respecto a lo que ellos, en términos colectivos, considerarán como justo. Mientras este sea el caso, es muy probable

que las desigualdades producidas por el gas, y las inequidades que subyacen a la extracción del gas, sigan generando conflicto. Tal como quedó claro durante el 2008, estos argumentos pueden ser inmensamente volátiles y ellos mismos corren el riesgo de debilitar aún más la propia esfera pública donde podrían darse los debates en torno a la equidad. En este sentido, si bien la movilización social ha sido un vehículo mediante el cual diferentes grupos presentes en la sociedad boliviana han podido contrarrestar las inequidades que los afectan a ellos, la movilización todavía no ha servido para producir una noción *institucionalizada* sobre equidad desde la cual se pueda construir un consenso colectivo sobre como gobernar el gas.

Referencias

- Alvarsson, J.A.
 2006 El Proceso de Etno(re)génesis entre los “Weenhayek” del Gran Chaco (1976-2006) (http://gupea.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/4498/1/anales_9-10_alvarsson.pdf).
- Arellano-Yanguas, J.
 2008 *A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru*. IDS Documento de Trabajo 300. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Auty, R.
 1993 *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge.
- Bebbington, A.
 2009 The New Extraction? Rewriting the Political Ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas* 42 (5) Septiembre: 12-20.
- Bebbington, A. (ed.)
 2007 *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas. Una Ecología Política de Transformaciones Territoriales*. Lima: IEP/CEPES.
- Bebbington, A., Dani, de Haan, A., Walton, M. (eds.)
 2008a *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington DC: World Bank.
- Bebbington, A., L. Hinojosa, D. Humphreys Bebbington, M.L. Burneo, X. Warnaars
 2009 Contienda y ambigüedad: Minería y posibilidades de desarrollo. *Debate Agrario* 44
- Boix, C.
 2008 Spain: Development, Democracy and Equity. En A. Bebbington et al. 2008a, 217-244.
- Bury, J.
 2004 Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru. *Geographical Journal* 170(1): 78-91.
- CEDLA
 2009 La Gestión de la Renta de los hidrocarburos en las Prefecturas: Caso Tarija. La Paz: CEDLA
- CERDET
 2008 De Buena Fe: Consulta indígena. Tarija: CERDET.
- CIDSE
 2009 *América Latina: Riqueza Privada, Pobreza Pública*. Quito/Brussels: ALAI.
- Cortez, G.
 2006 Cambios sociales y culturales en el pueblo indígena Weenhayek en los últimos cien años. En I. Coombs (eds.) *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitanía* Colección Ciencias Sociales #7. Santa Cruz: Editorial El País.
- Davis, G.A.
 1995 Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies. *World Development* 23(10): 1765-79.
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricard, X, Tanaka, M.
 2009 *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP/CIPCA/CBC/CIES.
- El Diario, Mayo
 2009 Inauguran ruta asfaltada hacia provincia Gran Chaco.
- Fox, J. y L.D. Brown
 1998 *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MA: MIT Press.
- García Linera, Á.
 2009 Entrevista en *Le Monde Diplomatique*, Edición Bolivia, <http://www.minci.gob.ve/>

- entrevistas/3/191772/alba%5Cel_punto_d e.html (acceso 23/09/2009).
- Haas, P.
1992 Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 46(1):1-36.
- Hinojosa, A., Cortez, G., Perez, L.,
2003 "From Tarija to Argentina: Lives on the Border". *Tinkazos* (6): 99-116.
- Hochstetler, K. y Keck, M.
2007 *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Katherine Durham, NC: Duke University Press.
- Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J.
2007 *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bebbington A.
2010 "Anatomy of a regional conflict: Tarija and resource grievances in Morales' Bolivia" *Latin American Perspectives*
- ICMM
2006 *Resource Endowment Initiative: Synthesis of Four Country Case Studies*. Londres: International Council on Mining and Metals.
- INE
2005 *Estadísticas e indicadores sociodemográficos, financieros y productivos por departamentos*. Departamento de Oruro. La Paz: INE, UDAPE y DFID
- INE
2009 *Actualidad Estadística Departamental: Estadísticas e indicadores sociodemográficos del Departamento de Tarija*. La Paz: INE.
- IDB
2007 *Bolivia Country Strategy, 2008-2010*. Washington, D.C: IDB.
- Inturias, M., y Aragón, M
2005. David y Goliat, "Los Weenhayek y el Consorcio Petrolero Transierra", Bolivia En *Encrucijadas Ambientales en América Latina* ed. R. Borel. Costa Rica: Programa CyC, Universidad de Paz.
- Isham, J., Woolcock, M., Pritchett, L. y Busby, G.
2005 "Varieties of Resource Experience: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth". *World Bank Economic Review* 19(2): 141-174.
- Karl, T.L.
1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Karl, T.L.
2007 "Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract". En Humphreys et al. 2007, 256-285
- Kirsch, S.
2006 *Reverse Anthropology. Indigenous Analysis of Social and Environmental Relations in New Guinea*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kaup, B.
2008 "Negotiating through nature: The resistant materiality and materiality of resistance in Bolivia's natural gas sector". *Geoforum* 39: 1734-1742
- Lema, L.
2008 Desarrollo Económico de Tarija a Partir de las Regalías. Artículo inédito.
- Lema, A.M.
2003 "Four Peoples, Three Municipalities, Two Elections and One Law: Indigenous People and/or Mayors in Urubichá, Gutiérrez and Villa Montes" *Tinkazos*, Febrero 2003, 147-176.
- Ministerio de Hacienda
2008 *Departamento de Tarija, May 2008*. Presentación pública, Tarija.
- Perreault, T.
2006 "From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia". *Antipode* 38(1): 150-172
- PNUD
2003 *Informe de Desarrollo Humano, Tarija*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ross, M.
2008 "Mineral Wealth, Conflict, and Equitable Development". En A. Bebbington et al. 2008a, 193-216
- Sachs, J. and Warner, A.
1995 'Natural Resource Abundance and Economic Growth' *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, Documento de Trabajo N° 5398, pp. 1-46
- Saignes, T.
1990 Ava y Karai. *Ensayos sobre la frontera chiriguano (siglos XVI-XX)*. La Paz: Hisbol.

- Stiglitz, J.
 2007 "¿What is the Role of the State?" En Humphreys et al. 2007, 23-52
- Tilly, C.
 2004 *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wainwright, J. y Bryan, J.
 2008 "Cartography, territory, property: postcolonial reflections on indigenous counter-mapping in Nicaragua and Belize". *Cultural Geographies* 16: 153-178.
- Weber-Fahr, M.
 2002 *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank and International Finance Corporation.
- Wilson, F.
 2004 "Towards a Political Economy of Roads: Experiences from Peru". *Development and Change* 35(3): 525-546
- World Bank
 2005 *Extractive Industries and Sustainable Development. An Evaluation of World Bank Group Experience*. Washington, DC: The World Bank, IFC, MIGA.

Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina

*Maristella Svampa*¹ y *Marian Sola Alvarez*²

Argentina es un país que ingresó tardíamente a la producción minera. Esta circunstancia ha significado la factibilidad de un modelo desarrollista de tipo extractivista. La implantación de la minería a cielo abierto se encuentra cuestionada por la movilización social que propone desde un enfoque de derechos humanos la defensa de las localidades afectadas por la explotación minera. Se trata de una trama compleja en la que están involucrados el Estado, las empresas mineras transnacionales y los gobiernos locales. Las resistencias sociales a la minería han mostrado una clara posibilidad de veto desde una red de movimientos socio-ambientales.

El presente artículo aborda la temática del extractivismo, a través del caso de la megaminería a cielo abierto, que hoy se expande en varios países latinoamericanos. Para ilustrar esta problemática tan compleja y de aristas multidimensionales, nos centraremos en el caso de la Argentina, un país que -a diferencia de México, Perú, Bolivia y Chile-, no cuenta con una tradición minera a gran escala, y dentro del cual, ha surgido una importante red de movimientos socio-ambientales, de carácter asambleario, que cuestiona fuertemente el modelo de desarrollo que promueve este tipo de minería. En primer lugar, a través de la reconstrucción de un esce-

nario particular, buscaremos dar cuenta del estado de los conflictos en la Argentina. En segundo lugar, haremos un excursus sobre las características generales del modelo minero, buscando establecer una mirada comparativa entre los diversos países de la región. En tercer lugar, daremos cuenta de los movimientos de resistencia surgidos en Argentina, que ilustran lo que denominamos el giro ecoterritorial de las luchas, a través de la convergencia de un lenguaje ambientalista y una matriz comunitaria. En fin, cerraremos con una reflexión acerca del rol de los imaginarios y los modelos de desarrollo.

1 Investigadora Independiente del Conicet (Argentina) y Profesora de la Universidad Nacional de La Plata.
2 Becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Argentina) e Investigadora Docente de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

Andalgalá o la vuelta a los orígenes

Andalgalá es una pequeña localidad cordillerana de 40.000 habitantes que se encuentra en Catamarca, en la región del noroeste, una de las provincias más pobres y desiguales de la Argentina. Hacia fines de 2009, un documento elaborado por la Dirección Provincial de Minería, a pedido del Concejo Deliberante de Andalgalá confirmaba lo que hasta entonces era solo un rumor: el gobierno provincial había adjudicado, entre otros tantos permisos de cateo minero, uno que abarcaba a la ciudad misma. Es decir, se había autorizado - a través del otorgamiento de la concesión a la empresa Billington Argentina BV - a ejercer los derechos de prospección, exploración y futura explotación del subsuelo de la ciudad.

Todavía atónitos, los andalgalenses leyeron en el informe oficial que indicaba que “el área de la mina cubre prácticamente la ciudad de Andalgalá /.../ y que en el caso de llegar a una explotación se deberá contemplar la indemnización correspondiente y el mayor interés público por parte del Estado, para la prioridad de Desarrollo”. Fue entonces cuando los vecinos, reunidos en asamblea, decidieron impedir el paso de vehículos que transportan materiales para Minera “Agua Rica”³, un megaproyecto que se encuentra en un importante estado de avance, operado por Yamana

Gold, una transnacional de origen canadiense, y localizado a sólo 25 km de la ciudad. La acción directa, esto es, el corte selectivo del camino comunal a maquinarias, camionetas y camiones con insumos, fue así una de las medidas emprendidas no sólo para resistir la posibilidad de ser desplazados en un futuro próximo; tampoco solamente para impedir la puesta en marcha de la nueva explotación, sino para manifestar el rechazo hacia una actividad con la cual la ciudad convive desde hace más de 13 años.

Ciertamente, Andalgalá no es un punto más en la actual cartografía minera de la Argentina, país que asiste hoy a la expansión vertiginosa e inconsulta de las fronteras de la minería, que abarca directamente doce provincias y de manera indirecta, quince, sobre las veinticuatro existentes. Andalgalá constituye un caso testigo, dado que ésta se encuentra a solo 70 km de Bajo Alumbra, la primera explotación minera de estas características en la Argentina y una de las mayores de América Latina. Minera La Alumbra, yacimiento que extrae oro y cobre a cielo abierto, arrancó en 1997 en medio de grandes promesas de empleo y desarrollo, todas ellas incumplidas, y arrastra desde entonces una frondosa historia de violación de derechos humanos, que incluyen desde denuncias de enterramientos clandestinos de derrames producidos por el minera-

3 Se trata de un proyecto en construcción orientado a la obtención de cobre, molibdeno y oro, cuyo inicio de explotación estaba previsto para el año 2012. Las formas de extracción del mineral, procesamiento y traslado serían similares a las adoptadas por Minera Bajo La Alumbra, a la cual triplicaría en volumen. Su puesta en marcha conllevaría un importante aumento en el impacto ambiental tanto a nivel local como regional involucrando la cuenca del río Salí-Dulce y territorios de las provincias de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba.

loducto (que atraviesa tres provincias argentinas), denuncias por deforestación y destrucción de patrimonio arqueológico (a través del tendido de un electroducto), y múltiples denuncias por contaminación, una de las cuales hizo que ésta fuera procesada el 2007 por la justicia federal por el delito “de contaminación grave”.

Un nuevo capítulo en el conflicto minero se abrió así en Argentina, nada menos que en la provincia pionera. En las calles de Andalgalá, una marcha por el ‘*Sí a la minería*’, se contrapuso con cuatro Caminatas “*Por el sí a la vida*”, en las que participaron miles de personas y en las que se recolectaron firmas por la nulidad de la aprobación del proyecto Agua Rica. En los tribunales, la presentación de un amparo ambiental solicitando la suspensión definitiva de la explotación de Agua Rica por parte de la Asamblea local, corría en paralelo a las gestiones de funcionarios del poder local para obtener la autorización del uso de la fuerza policial para “despejar” el camino a la minera.

El 15 de febrero de 2010, fuerzas policiales locales, grupos de elite provinciales y efectivos de infantería, con perros y equipos especiales para reprimir, intentaron disolver el corte. Docenas de asambleístas fueron detenidos y heridos. Detrás de la policía aparecieron unas máquinas para la explotación minera. Frente a la represión, la respuesta de los pobladores tampoco se hizo esperar, y en medio de los desórdenes generados por la fuerza de seguridad, los

vecinos indignados atacaron los locales de la minera y sus proveedores, y fueron incendiadas las oficinas de la municipalidad.

Pero esto no sería todo, pues esta vez el conflicto alcanzaría una repercusión mediática de alcance nacional. Importantes marchas se realizaron en la ciudad de Andalgalá y en varios puntos del país. Los informes especiales, titulados “*Andalgalá: un pueblo que dijo Basta*”, presentados en el noticiero televisivo del Grupo Clarín, en el horario central, rompieron con la invisibilización que caracterizaba al tratamiento del tema por parte de los medios masivos de comunicación. El conflicto entre el Grupo Clarín y el Ejecutivo Nacional, abrió así una brecha – en la estructura de oportunidades políticas – para su tratamiento. El multimedia, valiéndose del trabajo de equipos de producción, encontró en la minería a cielo abierto una política sostenida y promovida desde el gobierno nacional que, en la medida en que se conoce, provoca indignación en gran parte de la opinión pública.⁴

Días más tarde, la fiscal que había ordenado la represión en Andalgalá, declaró públicamente que “*de haber sabido las consecuencias de la orden emitida no la hubiera dado*”. Un juez resolvió suspender provisoriamente la actividad minera Agua Rica, ‘*para contribuir a la paz social*’, y otro dio lugar al amparo ambiental. Mientras las asambleas socio-ambientales formaban una Coordinadora Territorial y continuaban con el bloqueo, el 11 de marzo, el

4 Coincidentemente, el periódico *Página 12* publicó el 22/02/10 como nota de tapa, el trabajo periodístico “Los desplazados por la soja y la minería”, de Darío Aranda, un especialista en el tema.

Concejo Deliberante decidió llamar a un referéndum vinculante, para que la población de Andalgalá se exprese por el “sí” o por el “no” al proyecto de Agua Rica el próximo 25 de mayo. Un punto de inflexión, sin duda, en la breve pero agitada historia de las resistencias que se desarrollan a este tipo de minería en Argentina.

Sin embargo, escenarios como el de Andalgalá, con sus matices y particularidades, se presentan en otros países desde mediados de los '90, sobre todo en la larga franja que ocupa la cordillera de los Andes, desde Guatemala y Ecuador, pasando por Perú, hasta Chile y Argentina, y dan cuenta de la importancia cada vez mayor de los conflictos socio-ambientales, ligados a las industrias extractivas.

Es sabido que el paradigma extractivista cuenta con una larga y oscura historia en América Latina, marcada por la constitución de enclaves coloniales, altamente destructivos de las economías locales y directamente relacionado con la esclavización y empobrecimiento de las poblaciones. Ahora bien, pese a que la explotación y exportación de bienes naturales no son actividades nuevas en nuestra región, resulta claro que en los últimos años del siglo XX, y en un contexto de cambio del modelo de acumulación, se ha venido intensificando la expansión de proyectos tendientes al control, extracción y exportación de bienes naturales a gran escala.

En términos de relaciones económicas, la globalización planteó una nueva división internacional del trabajo que acentuó aún más las asimetrías entre los países centrales y periféricos. Así, se trata de una tendencia de los países del norte

a desplazar fuera de sus fronteras las primeras fases la actividad extractiva que abarca incluso las primeras etapas de los procesos, privilegiando el medio ambiente local pero a costa de un mayor deterioro del medio ambiente global, y particularmente de los países del sur cuyos territorios son utilizados como fuente de recursos y sumidero de residuos (Naredo, 56).

En consecuencia, la actual etapa expresa una demanda cada vez mayor de los países desarrollados hacia los países dependientes, en términos de materias primas o de bienes de consumo, lo cual aparece reflejado en la consolidación de una matriz productiva, de corte extractivista, basada en la sobre-explotación de recursos naturales y en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como “improductivos”: la megaminería a cielo abierto, la privatización de tierras, la construcción de grandes represas, el boom de los agro-negocios basados en los transgénicos y la siembra directa, los proyectos de infraestructura previstos por el IIRSA y los llamados bio-combustibles, ilustran a cabalidad esta nueva división territorial y global del trabajo entre el Norte y el Sur en el contexto del capitalismo actual, que repercute en una “desigual distribución de los conflictos ecológicos” (Martínez Alier: 2004) y territoriales. Este vertiginoso proceso de reconfiguración de los territorios abarca así desde México hasta el extremo sur del continente, en Argentina y Chile, y perjudica sobre todo a aquellas regiones más apartadas de los grandes centros urbanos, pequeñas y medianas localidades, o vastos territorios semiaislados, como es el caso de la región amazónica, en muchos casos, habitados por poblaciones

originarias. No es casual que una de las consecuencias de esta inflexión haya sido la potenciación de las luchas ancestrales por la tierra, de la mano de los movimientos indígenas y campesinos, así como el surgimiento de nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los recursos naturales (definidos como “bienes comunes”), la biodiversidad y el medio ambiente.

Lejos de cualquier linealidad, este escenario va instalando a los diferentes gobiernos latinoamericanos, y muy particularmente a aquellos que se consideran de centro izquierda y de izquierda, frente a nuevas tensiones y conflictos, por no decir verdaderos dilemas y contradicciones visibles en la colisión incipiente entre, por un lado, las luchas por la defensa de la tierra y el territorio, en nombre de los “bienes comunes”; por otro lado, el afianzamiento de matrices productivas, orientadas al mercado externo, en nombre de un discurso neodesarrollista, con base extractivista. Uno de los casos paradigmáticos, es la megaminería a cielo abierto. Veamos entonces cuáles son las características de este modelo.

Un modelo altamente excluyente: la megaminería a cielo abierto

Hasta hace poco tiempo, en América Latina había sólo cuatro países con una tradición minera importante: Chile, Perú, Bolivia y México. Sin embargo, la reforma

de los `90 incluyó a países que no eran “tradicionalmente” mineros, como Argentina, Ecuador, Venezuela, Honduras y Guatemala (De Echave, 2007 y 2009). En efecto, sea porque la estrechez de las dotaciones mineras disponibles en los países industrializados se iría articulando con políticas que desalientan la minería; sea por razones de dominio geopolítico, lo cierto es que la actividad minera en países periféricos tomó proporciones desconocidas en territorios tradicionalmente vinculados a la extracción y se orienta a la búsqueda de nuevas reservas para su explotación en sitios que no guardan tradición minera.⁵ Así, entre los diez países que recibieron inversión minera entre 1990 y 2001, cuatro de ellos son de América Latina: Chile (en el primer puesto), Perú (sexto), Argentina (noveno) y México (décimo). Esta expansión se concentró en Sudamérica pero cada vez hay más indicios de que en años venideros Centroamérica también verá un marcado incremento de inversión minera, proceso que ya comenzó en Guatemala y Honduras, teniendo en cuenta el crecimiento de la demanda de países como China e India (Bebbington, 2007: 23/24).

En consonancia con ello, durante los `90, la mayor parte de los países latinoamericanos involucrados, llevó a cabo una profunda reforma del marco regulatorio, para conceder amplios beneficios a las grandes empresas transnacionales. Dicha reforma fue respaldada por diferentes organismos internacionales

5 En países como Francia, Bélgica, Alemania, Inglaterra - entre otros - la actividad minera se ha ido retirando de manera acelerada en los años 70 y 80 y hoy en día solo quedan algunos pequeños rezagos. (De Echave, 2007). La exigente normativa de la Comunidad Europea, que conlleva a que los proyectos sean rechazados por implicar un alto costo ambiental, es presentada en América Latina como una suerte de oportunidad “histórica” para los territorios.

(Banco Mundial, BID, entre otros), a fin de facilitar, promover y garantizar el auge regional de la nueva minería.

Debido a las posibilidades de explotación que ofrecen las nuevas tecnologías, en la actualidad la Argentina pasó a ocupar el sexto puesto en el mundo en cuanto a su potencial minero, y los informes consignan que el 75% de las áreas atractivas para la minería todavía no han sido sometidas a prospección. Así es que en los últimos años, la actividad minera se desarrolló de un modo vertiginoso: el volumen de metros perforados, los cuales son todo un indicador de las tareas vinculadas a la exploración para futuros proyectos, superaron en el año 2008 en más del 300% los alcanzados en el 2003, según datos de la Secretaría de Minería de la Nación. También según informes del mismo organismo, entre 2003 y 2008, el monto de las inversiones anuales en el país fue multiplicado por más de diez, pasando de 220 millones de dólares a 2230 millones de dólares. El crecimiento acumulado de proyectos fue más increíble todavía: aumentó un 907% en esos cinco años, para llegar en 2008 a superar los 400 proyectos – en diferentes grados de avance y sin que ello implique la utilización de la metodología a cielo abierto en todos los casos-. En cuanto al valor de la producción total, fue de 5047 millones de dólares en 2008 y las exportaciones alcanzaron los 3750 millones de dólares, o sea catorce veces más que en 1995. (Fuente: Minería en números, Secretaría de Minería 2009).

Resulta importante aclarar cinco cuestiones respecto al tema: en primer lugar, a qué tipo de minería hacemos referencia cuando hablamos de nueva mi-

nería o megaminería a cielo abierto. Aún si las consecuencias económicas pueden ser homologadas, lejos estamos de aquella minería de socavón, propia de épocas anteriores, cuando los metales aflúan en grandes vetas, desde el fondo de las galerías subterráneas. Pocos países, entre ellos, Bolivia, conservan una minería tradicional, a pequeña escala, fundamentalmente basada en el estaño. Un elemento central que explica el pasaje de la minería tradicional a la moderna, está dado por el progresivo agotamiento -a nivel mundial- de los metales en vetas de alta ley. Esto implica que, al disminuir la concentración del mineral contenido en las rocas, deja de ser rentable la explotación mediante socavones. La explotación minera a cielo abierto con técnicas de lixiviación es precisamente la tecnología que permite actualmente extraer los minerales diseminados en la roca portadora. Mediante la utilización de dinamita, se producen voladuras de montañas que permiten remover grandes volúmenes de roca. Así se forman escalones que dan lugar al “tajo abierto” u “open pit”. Esto ocasiona que se movilicen toneladas de roca crecientemente superiores a los directamente utilizados, acentuando con ello el deterioro ocasionado en el medio, al que se suma el provocado por los residuos.

A estos importantes niveles de afectación al ambiente, es preciso sumarle el uso desmesurado de recursos, fundamentalmente de agua y energía, ambos imprescindibles para la implementación de este tipo de explotaciones. El agua, principal insumo en el proceso extractivo, es obtenida de ríos, glaciares y acuíferos cercanos a los proyectos a razón de varios cientos o miles de litros por se-

gundo. En razón de ello, las explotaciones se sitúan en el origen de las cuencas hídricas y en las proximidades de las reservas de agua fósil. El agua y la energía son aportadas a bajo costo o directamente sin ser cuantificadas en términos económicos; su inclusión en la contabilidad del proyecto pondría en duda la rentabilidad del método.

En segundo lugar, estamos hablando de “megaminería” metalífera; esto es, de minería a gran escala orientada a la extracción de oro, plata, cobre y otros minerales estratégicos. De este modo, la utilización de recursos es mayor y, por ende, también los impactos económicos y socio-ambientales. Así, un tema que suelen minimizar los informes de impacto ambiental de las compañías mineras es que este tipo de minería entra en competencia con otras actividades económicas regionales (agricultura, ganadería), por los mismos recursos (tierra y recursos hídricos). Por ejemplo, para el caso del agua, la ya citada Minera Alumbrera, situada en el noroeste argentino, una de las mineras más grandes de América Latina, utiliza 1200 litros por segundo (alrededor de 100 millones de litros por día) en una zona desértica, extraídos de una reserva natural de agua fósil (Machado Aráoz, 2009: 209). Asimismo, según datos recientes, dicho yacimiento estaría consumiendo el

equivalente al 25% de la energía de toda la región del noroeste, que incluye nada menos que cuatro provincias argentinas.

En tercer lugar, si las implicaciones socio-ambientales son ciertamente graves y nos colocan ya en el centro de un paradigma extractivista, sumamente cuestionado desde diferentes vertientes del pensamiento (ecología política, indigenismo, economía social), a esto hay que añadir que también estamos lejos de asistir a la expansión de un modelo “nacional” de desarrollo. Para el caso emblemático de Argentina y Perú, gracias a la continuidad del marco normativo sancionado en los ‘90, la expansión y control de la nueva megaminería a cielo abierto es potestad exclusiva de las grandes empresas transnacionales. Aún en un país como Chile, la minería ha sufrido un proceso de desnacionalización, a partir de la ley 19137, y es bajo el gobierno de la concertación que se efectuó el traspaso de los yacimientos de Codelco, que aún no estaban en explotación (Quevedo y otros: 2002).

Para el caso de Argentina, fue durante las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1999), que se aprobaron una batería de leyes nacionales que establecieron la autoexclusión del Estado para llevar a cabo la actividad minera y en el otorgamiento de beneficios y exenciones al capital transnacional.⁶ La re-

6 Algunas de las medidas adoptadas son las siguientes: estabilidad fiscal y cambiaria por treinta años desde la presentación del proyecto, exención del pago de los derechos de importación, deducción del 100% de la inversión en el impuesto a las ganancias, exención al descubridor del yacimiento del pago del canon por tres años; exención de aranceles y tasas aduaneras, exención del impuesto a la ganancia mínima presunta y de contribuciones sobre la propiedad minera, exención a las empresas del pago de retenciones por exportaciones. A esta sumatoria de exenciones, se les adicionó la no obligación de liquidar divisas en el país. En cuanto al pago de regalías, se estableció un porcentaje máximo del 3% al valor boca mina declarado por la empresa (y del cual se descuentan los costos que implica el proceso desde su extracción hasta el traslado para la exportación).

forma constitucional de 1994 fue evidentemente un parteaguas, pues implicó un cambio profundo en relación con la explotación de los recursos naturales; por un lado, consagró la provincialización de los recursos naturales⁷ (gas, petróleo, minería), que dejó de depender del Estado central; por otro lado, marcó la renuncia del Estado (nacional y provincial) a la explotación de los mismos, lo cual dio paso a una obligada privatización.

Este modelo de transnacionalización encontró continuidad en la política de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Mientras que el primero declaró en 2004 el plan minero nacional un “objetivo estratégico” y avanzó incluso en la exención total de IVA para la minería y otros puntos estratégicos para el desarrollo del sector, la segunda aplicó el veto presidencial (fines de 2008) a la ley de protección de los glaciares (ley 24.618), votada por una amplia mayoría del Congreso Nacional, lo cual constituyó un claro gesto de apoyo a los intereses de la minería transnacional, en este caso en favor de la compañía Barrick Gold, quien a través del proyecto binacional Pascua-Lama, compartido con Chile, se encamina a desarrollar una explotación de oro y plata que afectaría a los glaciares de altura en la región cordillerana.⁸

En cuarto lugar, la minería a gran escala suele combinar multiescalaridad y *tipología del enclave*, muy presente en la historia de América Latina, e inextricablemente ligadas al paradigma extractivo.⁹ En este contexto, las asimetrías propias de la dinámica entre lo local (movimientos campesinos, organizaciones indígenas y asambleas de autoconvocados) y lo global (empresas multinacionales) se exacerban: las grandes empresas tienden a concentrar un número importante de actividades, compitiendo y subalternizando la economía del lugar hasta conformar enclaves de exportación. El peso económico de estas empresas es tal que no resulta extraño que los intereses de las corporaciones atraviesen y hasta sustituyan al Estado, menospreciando y/o violentando procesos de decisión ciudadana. Por otro lado, la relación entre tipología de enclave y deterioro de los derechos civiles expresa la tendencia a la territorialización de los conflictos, a partir de los cuales éstos quedan librados a la intervención de la justicia y los entes municipales y/o provinciales, cuyo grado de vulnerabilidad es mayor que el de sus homólogos nacionales. La implementación del modelo tiende, por ende, a ser acompañada por políticas represivas y autoritarias que criminalizan la pobreza y la protesta social, algo que aparece con claridad en la ex-

7 El artículo 124 de la Constitución Nacional señala “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

8 En junio de 2009, las presidentas Fernández de Kirchner y Bachelet mostraron su apoyo a la empresa al recibir en las respectivas casas de gobierno a un alto ejecutivo de Barrick. Fuente: CONSENSUS Mensual IAE Business School, Julio de 2009, disponible en <http://www.iae.edu.ar/SiteCollectionDocuments/Investigacion/Consensus/pascualamabuscasulicenciasocialparaoperar.pdf>

9 Por economías de enclave entendemos aquellas que transfieren recursos a favor de los actores extraterritoriales sin generar encadenamientos endógenos relevantes.

perencia peruana (Palacín Quispe, 2008, De Echave et al., 2009b) y comienza a percibirse en Argentina, a través de una política de judicialización y represión de la protesta socio-ambiental.

Por último, cabe aclarar que pese a las grandilocuentes declaraciones de las empresas, estamos lejos de una minería “socialmente responsable”. Ciertamente, la Responsabilidad Social Empresarial (RSA) forma parte de un dispositivo más amplio, que apunta a instalar y legitimar el nuevo modelo extractivista. Hacia afuera, las empresas se orientan a desarrollar vínculos estrechos con instituciones, universidades privadas y públicas, a partir de convenios y subsidios, al tiempo que desarrollan una intensa publicidad en los más diversos medios de comunicación, en el marco de un discurso que subraya la opción por una “minería responsable”. Hacia adentro, en relación a las comunidades en las cuáles se desarrolla la actividad extractiva, sus efectos son aún mayores, en la medida en que sus intervenciones focalizadas y el entramado que generan, introducen cambios sustantivos en el plano de la ciudadanía.

Así, puede establecerse que en aquellos contextos en los que se implanta habitualmente la actividad minera (matrices

socio-políticas jerárquicas, pequeñas localidades, vulnerabilidad económica; debilidad institucional), las grandes empresas tienden a convertirse en un *actor social total*. En efecto, en primer lugar, éstas tienden a reconfigurar bruscamente las economías locales preexistentes, reorientando la actividad económica de la comunidad en función de la minería, y creando nuevos enclaves de exportación; en segundo lugar, producen un impacto negativo en términos ambientales y sanitarios, que repercute sobre las condiciones de vida de la población. En tercer y último lugar, a través de la llamada RSA, las empresas tienden a ampliar su esfera de acción, convirtiéndose en agentes de socialización directa, mediante una batería múltiple de acciones sociales, educativas y comunitarias. En Argentina, el caso de la minera La Alumbrera, en Catamarca-Tucumán, constituye uno de los ejemplos más ambiciosos,¹⁰ en los cuales las empresas asumen su condición de agente socializador, apuntando así a un control general de la producción y reproducción de la vida de las poblaciones.

En este contexto, la mega-minería a cielo abierto termina configurándose como una figura extrema, una suerte de expresión descarnada de la dinámica de

10 Un informe especial de Foco (Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos) sobre las empresas transnacionales en Argentina, firmado por R. Ortiz (2008), consigna “Las organizaciones sociales han constatado que las grandes mineras en Catamarca, Tucumán, San Juan y Chubut efectúan donaciones a escuelas y hospitales de esas provincias tratando de provocar la captación indirecta de voluntades y la limitación del ejercicio de la opinión de las comunidades. *Esto ha sido corroborado por el Defensor del Pueblo de la Nación, quien manifestó su preocupación porque estas donaciones están acompañadas por una contrapartida publicitaria a favor del trabajo desarrollado por las empresas mineras, pudiendo este simple hecho llegar a inhibir toda posible crítica y, aún más, restringir la participación y el ejercicio de la población en defensa de los derechos ambientales que consideren afectados*” (cursivas nuestras).

desposesión, en la cual las más crudas lógicas del saqueo económico y la depredación ambiental se combinan con escenarios regionales caracterizados por una gran asimetría de poderes. En suma, en este escenario, las poblaciones campesino-indígenas y los nuevos movimientos contra la megaminería a cielo abierto son conscientes de que han sido arrojados a un campo de difícil disputa y de posiciones claramente asimétricas, en el cual los adversarios van consolidando cada vez más una densa trama articulada, con efectos multiplicadores y complejos, en pos de la legitimación del modelo minero. Así, el correlato del dispositivo hegemónico, va desde el avasallamiento de los derechos de las poblaciones, entre ellos, de los derechos territoriales de las poblaciones indígenas, reconocidos por los más diversos tratados internacionales incluidos en las diferentes Constituciones; la destrucción de patrimonios arqueológicos, la instalación de explotaciones en zonas protegidas, hasta las más diversas estrategias de disciplinamiento, que incluyen desde la violación de procesos ciudadanos, silenciando a la población, impidiendo u obturando la posibilidad de llevar a cabo consultas populares al interior de las comunidades afectadas, o buscando derogar las leyes de prohibición ya sancionadas.

Finalmente, cabe acotar que en los últimos años, este tipo de minería ha sido prohibida en Turquía (1997), República Checa (2000), Nueva Gales del Sur, Australia (2000), Estado de Montana (1998) y los condados de Gunnison

(2001), Costilla (2002) y Summit (2004) del Estado de Colorado, EEUU, y República de Alemania (2002). En América Latina, la lucha iniciada en 1997 contra la instalación de una empresa minera, en Cotacachi, Ecuador, fue seguida por Tambo Grande, en Perú, donde en 2002, se llevó a cabo el primer plebiscito por este tema en América Latina. En años recientes, se han realizado consultas en Argentina (Esquel, 2003); dos consultas más en Perú, Piura y Cajamarca (ambos en 2007); tres en Guatemala, Sipacapa, (2005), Huehuetenango (2006); Ixtahuacan (2007). Sin embargo, lo usual es que las empresas eviten consultar a las poblaciones afectadas, buscando minimizar los daños y silenciar a las poblaciones, con la complicidad de las autoridades regionales y nacionales.

Los Movimientos de Resistencia: las asambleas socio-ambientales

Tal como hemos señalado, en Argentina fue en Catamarca, en el año 1997, donde se implementó el primer proyecto de minería a gran escala. Sin embargo, sería en la localidad chubutense de Esquel, en la región patagónica, donde la megaminería encontró un primer gran escollo, que ningún manual de "responsabilidad social empresarial" había previsto. Allí, el alerta de profesionales de diversas disciplinas y de antiguos ambientalistas y la conformación de una asamblea multisectorial, promovieron una consulta popular, que en marzo de 2003 arrojó un rotundo "no" y desembocó poco después en la primera ley

provincial de prohibición de este tipo de minería.¹¹

El “efecto Esquel” tuvo un arrastre multiplicador, despertando a otras regiones donde ya se habían implantado o se proyectan emprendimientos mineros de gran envergadura, constituyéndose en un caso testigo para las comunidades que se iban enterando de su “destino minero”. Sin embargo, la exitosa experiencia, que sorprendió a las compañías mineras, produjo el posterior reacomodamiento de organismos nacionales, gobiernos provinciales y de las propias empresas transnacionales, que multiplicaron sus intervenciones en defensa de este tipo de minería y comenzaron a ensayar nuevas estrategias de “disuasión”.

En este contexto, al compás de la implementación de proyectos de exploración y explotación minera a cielo abierto, tuvo lugar el surgimiento y la expansión de movimientos que se oponen al desarrollo de los mismos. Actualmente, existen unas 70 organizaciones de autoconvocados, dispersas en la extensa geografía argentina, que desde 2006 están nucleadas en la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC). Los inicios de la articulación se remontan al año 2003, cuando se conformó la red de Comunidades Afectadas por la Minería –Red CAMA-. Sin embargo, fue hacia el

año 2006 cuando la temática ambiental asumió una mayor visibilidad a partir del conflicto por la localización de las papeleras sobre el Río Uruguay, y el surgimiento de la Asamblea Ambientalista de Gualguaychú. A partir de allí, los vínculos entre los colectivos socioambientales comenzarían a fortalecerse.

Tanto la UAC como las diferentes asambleas de base que la componen adoptan la *acción directa* como herramienta de lucha, acompañada de la acción institucional, desde los bloqueos o cortes de rutas y caminos, hasta la presentación de recursos de amparo y peticiones para la derogación de las leyes nacionales de minería y del código minero, y la demanda de una legislación que prohíba la minería a cielo abierto, realizada con sustancias tóxicas. En ocasión de cada encuentro, la UAC lleva a cabo una serie de actividades en el espacio público, entre las cuales se encuentran charlas en las escuelas locales, proyección de videos en las plazas, entrevistas y difusión en los medios de comunicación locales, marchas o caravanas por el centro de la ciudad, manifestaciones y escraches.¹² Uno de sus reclamos fundamentales es la activación de otros mecanismos y figuras institucionales, ligados a la democracia directa, entre ellos, la realización de consultas o

11 El conflicto con la empresa minera canadiense Meridian Gold tuvo lugar en un escenario nacional todavía caracterizado por una gran efervescencia social. En este contexto y siguiendo los pasos de Tambogrande, en Perú, los vecinos autoconvocados de Esquel organizaron un plebiscito el 23 de marzo de 2003, que arrojó un rotundo “no” a la mina (81%).

12 El *escrache* consiste en una manifestación pública que busca romper con el anonimato de los responsables de un hecho valorado como repudiable. Se trata de una acción directa introducida por una organización de derechos humanos (Hijos de desaparecidos), orientada a señalar las viviendas de los represores de la última dictadura militar. En el caso de los conflictos aquí analizados, los escraches han estado dirigidos a funcionarios vinculados a las áreas de minería y medio ambiente, y a diputados.

plebiscitos a nivel local y provincial, en las comunidades afectadas.

En los sucesivos encuentros, la UAC dio cuenta de un exponencial crecimiento que se cristalizó en la incorporación de nuevas asambleas de vecinos autoconvocados, principalmente de las regiones del noroeste argentino, a raíz de la movilización de localidades amenazadas por proyectos mineros, así como de comunidades originarias, organizaciones campesinas, asambleas de centros urbanos, en convergencia con la participación de numerosos colectivos culturales e investigadores de universidades públicas. Otra innovación del último año fue la organización de comisiones de trabajo en áreas prioritarias – formación política, educación, legales y prensa y comunicación, las cuales operativizan acciones de acuerdo a su especificidad. Asimismo, se han profundizado las discusiones sobre otras problemáticas socio-ambientales, esto es, la necesidad de discutir en términos de “modelo productivo” abarcando tanto a la minería a cielo abierto como las papeleras, el monocultivo y la construcción de represas en el marco del IIRSA. Ciertamente, en algunas asambleas se destaca la presencia de reconocidos ambientalistas, de larga trayectoria profesional y militante, pero en su gran mayoría los vecinos de las diferentes asambleas – desde amas de casa, comerciantes, productores y profesionales – han debido realizar un aprendizaje acelerado, incorporando el abc del ambientalismo y constituyéndose poco a poco en verdaderos expertos en la temática minera. Así, contrariamente a lo que divulgan gobiernos y empresas transnacionales y

gracias a la elaboración de un saber experto independiente realizado por profesionales, técnicos y miembros de las asambleas, cada vez son más las comunidades informadas que toman conciencia de lo que significa la instalación de un emprendimiento minero a cielo abierto, tanto en lo que se refiere a su impacto económico y ambiental, como al enorme consumo de agua y energía que éstos conllevan.

Otra de las características de la UAC es el énfasis en la autonomía, que ha adquirido un mayor relieve frente a las sucesivas tentativas de cooptación por parte de organizaciones o instancias estatales o pro-gubernamentales. También se ha problematizado las tentativas de acercamiento y/o apropiación de ciertos partidos de izquierda. Así, desde el inicio la UAC se ha manifestado como un espacio plural, horizontal, apartidario, pero cuyos actores centrales continúan siendo las asambleas y organizaciones de base afectadas, en la medida en que éstas son las protagonistas del conflicto y las encargadas de llevar a cabo las acciones en sus respectivas localidades.

En suma, la dinámica de la UAC, que ha realizado ya once encuentros nacionales, da cuenta de una gran serie de virtudes y, al mismo tiempo, de ciertas dificultades. Ciertamente, se trata de un espacio novedoso y marcadamente aluvional, en el cual se forjan nuevos repertorios y se amplía el horizonte de acción así como la plataforma discursiva y representativa. Por otro lado, no es menos cierto que la convergencia entre carácter defensivo, diferentes temporalidades (respecto de las organizaciones de base), y formato asambleario de la UAC (con sus

demandas de autonomía, y su rechazo, a veces extremo, a la delegación), suelen conspirar contra la posibilidad de construir una instancia de segundo grado, que potencie los antagonismos existentes en función de una lógica de acumulación política. Sin embargo, pese a las reales dificultades internas como a las asimetrías externas, la UAC se convirtió en un lugar de intercambio y nacionalización de las experiencias y, por ende, de ampliación de las demandas, entre las cuales, se destaca una incipiente afinidad electiva con la visión de los movimientos campesinos e indígenas, así como la conformación de una red de territorios a escala regional.

Ya hemos dado cuenta de la envergadura del modelo minero en Argentina. Aunque la lógica del modelo sea única, las tramas relacionales y los resultados (parciales) de las luchas no suelen ser los mismos en todas y cada una de las provincias y/o regiones afectadas. En gran parte, los escenarios de conflicto a los cuales se ven arrojados las poblaciones son de una gran asimetría, como se refleja dramáticamente en San Juan, La Rioja y Catamarca, provincias que constituyen el núcleo duro del modelo minero, caracterizadas por altos niveles de desigualdad y pobreza estructural. No obstante, entre 2003 y 2008, gracias a la articulación de resistencias regionales, siete provincias sancionaron leyes prohibiendo, en algunos aspectos, este tipo de minería: Chubut (2003), Río Negro (2005), La Rioja, Tucumán, Mendoza y La Pampa (2007 - año electoral) y, por último, (2008) Córdoba y San Luis. (Svampa, Sola Álvarez y Bottaro, 2009).

La conflictividad y la configuración de escenarios de lucha, debe ser leída en

clave provincial y regional, antes que desde una perspectiva nacional. Una cuestión importante es que, pese a que la provincialización de los recursos naturales trajo consigo una gran fragmentación, visible en la posibilidad de un mayor enclaustramiento en las dinámicas locales, la minería se topó con “eslabones fuertes” en aquellas provincias y regiones que cuentan con una economía más diversificada y una matriz social más abierta. En otros términos, allí donde había una pequeña o mediana burguesía arraigada al territorio y la producción local era medianamente competitiva, la resistencia al gran capital internacional extractivista resultó ser más efectiva que en aquellas otras regiones y/o provincias muy sumergidas, o ya colonizadas o devastadas social y ambientalmente. La provincialización abrió así a nuevas oportunidades políticas, y en esa brecha, las legislaturas de siete provincias (con avances y retrocesos, en un escenario todavía abierto), presionadas por las asambleas socio-ambientales, ONGS y algunos políticos locales, sancionaron leyes que prohíben la megaminería a cielo abierto. Vinculado a lo anterior, la existencia de espacios regionales, con similares características socio-demográficas también devino como un factor relevante en el proceso de articulación de las resistencias, contribuyendo a la ampliación de oportunidades políticas. Por último, tanto “el efecto Esquel” (en su dimensión positiva, como “modelo ejemplar”), así como “el efecto La Alumbrera” (los efectos negativos están ahí, como contramodelo), jugaron un rol innegable, lo que sumado a la articulación de los colectivos y la construcción de

redes territoriales le otorgó al movimiento una importante potencialidad.

Sin embargo, los escenarios son muy dinámicos y conflictivos; tal es así, que no sólo las empresas y los gobiernos provinciales apuntan a las brechas abiertas que han dejado las diferentes leyes prohibitivas, a fin de llevar a cabo los emprendimientos (con propuestas de zonificación territorial, que incluyen “áreas de sacrificio”, o llevando a cabo metodologías de extracción sin cianuro), sino que desde 2009 existen numerosas presiones para derogar las leyes “del no”¹³, a fin de ampliar los márgenes de la explotación minera.

Entre el giro eco-territorial de las luchas y el cuestionamiento del modelo de desarrollo

Otra característica mayor es que las actuales luchas socio-ambientales que se desarrollan en Argentina forma parte del actual giro eco-territorial (Svampa,

2009b) que atraviesa la región y tienden a colocarse –aunque no de manera exclusiva– dentro de aquellas líneas que plantean una redefinición de las reglas de juego, a partir del cuestionamiento del modelo de desarrollo y las lógicas de acumulación. Por giro eco-territorial entendemos la potenciación de un “lenguaje de valoración”¹⁴ acerca de la territorialidad, que expresa la convergencia entre visión ambientalista y revalorización de la matriz comunitaria-indígena. El resultado es un lenguaje que se opone radicalmente al discurso ecoeficientista y la visión desarrollista, propia de la narrativa dominante. Este lenguaje de valoración divergente sobre la territorialidad pareciera ser más inmediato para el caso de las organizaciones indígenas y campesinas, debido tanto a la relación que éstas plantean entre tierra y territorio, en términos de comunidad de vida, como a la notoria reactivación de la matriz comunitaria indígena acaecida en las últimas décadas. Sin embargo,

13 El derrotero de la legislación en torno a la actividad minera en la provincia de La Rioja, ilustra la fragilidad de estos instrumentos legales frente a la presión de las empresas transnacionales y la estrecha alianza que con ellos establecen los gobiernos locales. En dicha provincia, fue en el año 2006 cuando comenzaron las movilizaciones de las comunidades de Chilecito y Famatina, a raíz de las tareas de exploración que en el sistema serrano de Famatina realizaba la empresa Barrick Gold. En un convulsionado escenario político provincial, en marzo del 2007, el entonces gobernador Ángel Maza (activo promotor de la legislación minera de los 90), fue suspendido en sus funciones, y reemplazado por el vicegobernador, Beder Herrera, quien se reapropió del discurso “antiminero”: en ese marco, se sancionó una ley de prohibición de la megaminería, una segunda ley que llamaba a consulta popular, y una tercera que preveía la conformación de una comisión que investigara el traspaso de los derechos de explotación de la empresa pública provincial a manos privadas y, particularmente, el acuerdo firmado con la empresa Barrick. Sin embargo, en agosto de 2008, el Gobernador Beder Herrera, una vez que fue legitimado por los votos, derogó las leyes y dio inicio a una serie de acciones (prohibición de charlas informativas sobre la minería en las escuelas de la provincia, medidas represivas en las actividades que las asambleas desarrollan en el espacio público, inicio de procesos de judicialización a miembros de las asambleas, entre otras) tendientes a promover el modelo minero y a acallar las voces disonantes. No obstante, a pesar de la derogación de la ley, y gracias al bloqueo al acceso a la empresa que mantienen las asambleas desde hace tres años, el proyecto de la Barrick Gold continúa paralizado.

14 Tomamos la expresión de J. Martínez Alier (2004).

como lo muestra el caso de la Argentina, el giro eco-territorial no se halla restringido al ámbito rural, exclusivamente referido a las resistencias campesinas e indígenas; también se expande al ámbito urbano, sobre todo en pequeñas y medianas localidades, ampliando el registro étnico y de clases y, por ende, el tipo de actores involucrados.

Tres serían los pilares que dan sustento a este lenguaje sobre el territorio, que coexisten dándole forma al movimiento, generando tensiones y a la vez potencialidades. Por un lado, la defensa de los recursos naturales aparecen resignificados como “bienes comunes” que garantizan y sostienen las formas de vida en un territorio determinado. La lucha por el respeto a *las formas de vida a nivel local son las que dan lugar a* movilizaciones en zonas urbanas y rurales donde sus habitantes perciben que estos bienes están amenazados. Así, en algunos territorios, los nuevos colectivos están integrados por hombres y mujeres que nacieron y se criaron en esos pueblos y ciudades donde la migración hacia la ciudad capital u otros centros urbanos es un fenómeno frecuente. En ellos, la valoración del territorio está ligada, entre otras cuestiones, a la historia familiar, comunitaria e incluso ancestral (territorio heredado). En otros, involucra a quienes habiendo hecho la opción de abandonar los grandes centros urbanos del país, han elegido los lugares hoy amenazados. Se trata de sectores medios, algunos de ellos profesionales, motivados por la búsqueda de una mejor calidad de vida o de jóvenes que optaron por un estilo de vida diferente en el cual la relación con “lo natural” y el ambiente juega un papel

central (territorio elegido). En otros casos, la concepción del territorio “heredado” y/o del territorio “elegido”, va convergiendo con la concepción del territorio propio de las comunidades indígenas y campesinas (territorio originario). Cualquiera sea el caso, lo que se pone en juego aquí son los derechos territoriales, en oposición a los intereses de las empresas y de las autoridades políticas involucradas. Así, no se trata exclusivamente de una disputa en torno a los “recursos naturales”, sino de una disputa por la construcción de un determinado “tipo de territorialidad” (Porto Gonçalves, 2001). La defensa del espacio propio, en algunos casos, le otorga un carácter localista, el cual, por momentos, entra en tensión y en otros, se complementa con encuadres que apuntan a una crítica al modelo de desarrollo adoptado y a las consecuencias de la reproducción globalizada del capital. Quienes plantean el conflicto en estos términos tienen, en general, una trayectoria de militancia social, comunitaria o vinculada a los derechos humanos.

En contraste con el Perú, donde como señala Bebbington (2009) conviven conflictivamente varias tendencias del ambientalismo, que van desde la demanda de resarcimiento económico al rechazo general del modelo, en Argentina el giro eco-territorial apunta a una defensa en términos de tierra y territorio y adopta rápidamente el lenguaje de los derechos humanos. Asimismo, dicho ambientalismo reflejado en las Asambleas de Autoconvocados contra la minería, aparece vinculado el nuevo ethos militante, difundido por el campo contestatario de las izquierdas, que afirma

como imperativo la desburocratización y democratización de las organizaciones y se alimenta, por ende, de una gran desconfianza respecto de las estructuras partidarias y sindicales, así como de toda instancia articularia superior. En este sentido, el giro eco-territorial que se percibe en Argentina en las luchas contra la megaminería a cielo abierto, dejan constancia de un alto nivel de rechazo y radicalidad política.

Asimismo, para entender el actual giro eco-territorial conviene distinguir entre diferentes visiones del ambientalismo, y el modo en cómo estos cuestionan o no el modelo de desarrollo. Así, Martínez Alier (2004) propone distinguir entre tres corrientes del ecologismo: el culto de la vida silvestre, el credo ecoeficientista y el ecologismo popular. La primera corriente se preocupa por la preservación de la naturaleza en estado puro; es indiferente u opuesta al crecimiento económico, valora negativamente el crecimiento poblacional y busca respaldo científico en la biología de la conservación. De ahí que su accionar se encamine a crear reservas y parques naturales en aquellos lugares donde existen especies amenazadas o sitios caracterizados por la biodiversidad. Grandes internacionales conservacionistas, muchas veces poco respetuosas de las poblaciones nativas, se instalan en este registro biocéntrico. La respuesta que esta perspectiva ofrece al despliegue de la minería a gran escala, consiste en desarrollar iniciativas, ya sea a través de las empresas o de fundaciones y ONGs, tendientes a demostrar la feliz convivencia entre la actividad minera y las acciones de protección a especies de flora y/o

fauna nativa. Esto se inserta en una estrategia de vinculación con empresas transnacionales, que al menos en las últimas décadas, han desarrollado las organizaciones conservacionistas con mayores recursos.

La segunda corriente postula el uso eficiente de los recursos naturales y el control de la contaminación. Dado el énfasis puesto en “la capacidad de respuesta tecnológica”, sus conceptos claves son “modernización ecológica”, “desarrollo sustentable” y, de manera más reciente, “industrias limpias”, entre otras, cuya apuesta es la mitigación del daño y a la remediación de los pasivos ambientales. De acuerdo a esta postura, los males producidos por la tecnología se resolverían a partir de la aplicación de nuevos desarrollos tecnológicos orientados en pos de garantizar la sustentabilidad. La “sustentabilidad de la minería” –y no “la minería sustentable”- parece ser la postura de estos sectores, preocupados por « la construcción de una imagen positiva de la actividad, la desautorización de los conflictos y sus actores, y la obtención de la aceptación social» (Antonelli: 2007, 4). Sin embargo, en relación a las cuestiones estrictamente ambientales, los debates son eludidos apelando a visiones supuestamente democratizantes.

La tercera posición que Martínez Alier bautizó como “ecología popular” congrega a quienes definen sus objetivos “en términos de las necesidades ecológicas para la vida”, “tratan de sacar los recursos naturales de la esfera económica, de la racionalidad mercantil” (Martínez Alier: 2009). Se trata de una corriente que crece en importancia y co-

loca el acento en los conflictos ambientales que se ocasionan por la reproducción de la vida en los territorios. Esta es la corriente que, con matices, entendemos define al movimiento de asambleas de autoconvocados contra la minería.

Tal vez resulte apresurado interpretar esta posición a la luz de lo que algunos autores y los propios actores denominan “*movimiento de justicia ambiental*” y cuyo origen se sitúa en los años 80 en comunidades negras de Estados Unidos. Los puntos en común entre ambos son empero significativas. Actores que en otros países, se nuclean en torno a esta corriente entienden que la noción de justicia ambiental “implica el derecho a un ambiente seguro, sano y productivo para todos, donde el medio ambiente es considerado en su totalidad, incluyendo sus dimensiones ecológicas, físicas, construidas, sociales, políticas, estéticas y económicas. Se refiere así a las condiciones en que tal derecho puede ser libremente ejercido, preservando, respetando y realizando plenamente las identidades individuales y de grupo, la dignidad y la autonomía de las comunidades” (Acse-lard: 16).

Un último elemento que confluye, también con dispares niveles de intensidad de acuerdo a los territorios, son enfoques espirituales sobre la naturaleza, los que le otorgan a la misma un sentido de *sacralidad*. Podría asemejarse al mo-

vimiento que Naess desde su fundación definió como “ecologismo profundo” y que ha tenido mayor influencia en ciertos países europeos y Estados Unidos.¹⁵ Sin embargo, no fueron determinadas religiones ni filosofías las que han tenido un papel importante, sino que más bien “los participantes más influyentes son artistas y escritores que no articulan su perspicacia en términos de filosofía profesional, expresándose más bien a través del arte y de la poesía (Naess: 1984) los que han nutrido con su aporte al ecologismo popular.

En suma, pese a que en Argentina el giro eco-territorial encuentra una primera formulación en los incipientes movimientos campesinos, principalmente a través del Movimiento Campesino Indígena (MNCI), ligado internacionalmente a Vía Campesina, que desde hace años viene combatiendo el modelo de agonegocios, el dato novedoso lo constituyen las asambleas de autoconvocados en contra de la megaminería a cielo abierto, nucleadas en la UAC. Dichas asambleas van desarrollando un lenguaje de valoración sobre la territorialidad, a partir de la reconstrucción de mediaciones, como el vínculo estrecho entre paisaje, historia larga de la región, defensa del medio ambiente y oportunidades de vida, que enfatizan la “comunidad de vida y territorio”. Vale la pena agregar que, para el caso argentino, este giro eco-territorial,

15 Desde esta posición se insiste en que el medio natural tiene igual derecho a vivir que las personas dado que no es concebido meramente como un instrumento que sirve a otras finalidades (la satisfacción de derechos y deseos humanos; la regulación y reproducción del sistema ecológico global; etc.) sino un ente con derechos y valores inherentes. En este marco, ningún objeto natural es concebido únicamente como un recurso. Naess (1984) sostiene que cuando se argumenta desde premisas ecológicamente profundas, la mayoría de las complicadas soluciones tecnológicas propuestas no necesitan ni siquiera ser discutidas.

constituye una novedad, en la medida en que exhibe de manera progresiva una afinidad electiva de parte de sectores medios y populares, con la cosmovisión de los movimientos campesinos e indígenas, históricamente invisibilizados y relegados al margen de la sociedad.

Revisitando los diferentes imaginarios del desarrollo

En los últimos años, el cambio de época registrado en América Latina ha venido configurando un escenario transicional en el cual dos de las notas mayores son, por un lado, la actualización de la matriz nacional-popular, por otro, la expansión de un modelo “desarrollista”, con base extractivista (Gudynas, 2009; Svampa, 2009a). Ciertamente, la expansión vertiginosa del modelo extractivo-exportador y los grandes proyectos de infraestructura de la cartera del IIRSA, parecen haber traído consigo una cierta “ilusión desarrollista”, habida cuenta que, a diferencia de los años ‘90, las economías latinoamericanas se vieron enormemente favorecidas por los altos precios internacionales de los productos primarios (commodities), reflejado durante los últimos años en las balanzas comerciales y el superávit fiscal. El hecho no puede ser desestimado, muy especialmente luego del largo período de estancamiento y regresión económica de las últimas décadas. En esta coyuntura favorable (al menos, hasta antes de la actual crisis financiera mundial), no son pocos los gobiernos latinoamericanos que han relegado en un segundo plano o sencillamente escamotean las discusiones de fondo acerca de la cuestión del desarrollo, habilitando el

retorno en fuerza de una visión productivista. Para el caso argentino, las propuestas del matrimonio presidencial, los Kirchner, han sido de corte claramente continuista. En realidad, el gobierno argentino ha reactivado la retórica nacional-popular tardíamente (sobre todo luego del conflicto con los productores agrarios), al tiempo que ha venido promoviendo la continuidad del paradigma de los agronegocios, tanto como la del modelo extractivista, en todas sus modalidades.

No obstante, la referencia a los modelos de desarrollo vigente merece comentarios adicionales. En ciertas ocasiones, las dificultades para abrir un debate público sobre los “modelos de desarrollo” y sus consecuencias (sociales, ambientales) no están ligados solamente a los contextos políticos –más abiertos o más represivos- o a las características de los actores de gobierno y sus alianzas. Existen también obstáculos de tipo cultural y epistemológico. Con esto, nos referimos a la persistencia y/o la actualización de diferentes imaginarios nacionales –cuando no también regionales- sobre el desarrollo. Al hablar de imaginarios, estamos aludiendo a la construcción de un relato unificador, que reposa sobre ciertas marcas identitarias, mitos de origen, que van moldeando las representaciones colectivas acerca del presente y del futuro. En este sentido, es muy probable que en la actual fase capitalista, la presencia de fuertes imaginarios desarrollistas constituya también un obstáculo para abrir una verdadera discusión sobre los modelos de sociedad en pugna y en ese marco, sobre el alcance del nuevo desarrollismo extractivista.

Aunque con diferente alcance y envergadura, en Argentina históricamente se han configurado tres “modelos de desarrollo”: el agrario, el industrial y el extractivo. Más allá de las drásticas transformaciones en las últimas décadas, el modelo agrario continúa operando de manera explícita o implícita como narrativa social fundamental y horizonte de expectativas de una parte de la sociedad. En efecto, el “campo” aparece asociado a la Argentina del Primer Centenario, el país agro-exportador, próspero y poderoso. Precisamente porque el modelo agrario se instala en *la continuidad imaginaria*, y más allá de los intereses económicos en juego, ha sido tan difícil instalar la discusión sobre el alcance y las consecuencias negativas del modelo de agronegocios, especialmente el sojero, y los argentinos han llegado tarde a la discusión del mismo, cuando éste ya estaba consolidado, en una fase de fuerte tendencia al monocultivo y la concentración económica.¹⁶

Otra cosa sucede con el modelo industrial, vinculado a la época de oro del peronismo (1945-1955), símbolo de la

integración de las clases obreras urbanas. Su desactivación y la posterior ola de desindustrialización que el país vivió desde los ´70, pero con mayor fuerza en los ´90, con la consecuente descolectivización de las clases populares, instala la actual “recuperación industrial”, a partir de 2003/2004 (esto es, bajo el gobierno de N. Kirchner), en el imaginario del “*retorno a la normalidad*”.

En contraste con estos dos modelos, reiteradamente evocados por el matrimonio Kirchner, el extractivo, ilustrado por la expansión de la megaminería a cielo abierto, en su carácter netamente transnacional, aparece invisibilizado, denegado en su realidad. Pese a la retórica nacional-popular, en este punto el silencio del actual gobierno es completo, aún si la temática comienza a ganar los medios de comunicación. Ciertamente es que, respecto del modelo sojero o del industrial, el modelo minero tiene –todavía– un rol “subordinado”, más allá de que la Argentina aparezca como la sexta potencia mundial en términos de reservas minerales. Ciertamente es también que la minería no posee una historia nacional sig-

16 A raíz del conflicto que enfrentó al Gobierno argentino con los diferentes actores del sector agrario durante 2008, se abrió por primera vez la posibilidad de una discusión sobre las consecuencias de la expansión del modelo sojero, hasta ese momento reservada a unos pocos especialistas, ecologistas marginales y movimientos campesinos. Aclaremos que, en un contexto de rentabilidad extraordinaria para el sector agrario, a fines de 2007, con un objetivo recaudatorio y fiscalista, la nueva presidenta Cristina Fernández de Kirchner decidió aumentar las retenciones de las exportaciones de las mineras, hidrocarburos y productos agrícolas. En marzo de 2008, anunció un nuevo aumento de las retenciones al agro, elevándolo al 44%. Estas medidas generaron un enfrentamiento entre el Gobierno y los diferentes sectores organizados del campo, que agrupó de manera inédita tanto a las grandes organizaciones rurales como a aquellas representantes de los pequeños productores. Dicho conflicto implicó el bloqueo de numerosas rutas del país que paralizaron al país durante casi cuatro meses, dejando a las grandes ciudades al borde del desabastecimiento. Finalmente, la medida gubernamental fue rechazada en el Congreso. El conflicto no solo debilitó al nuevo gobierno sino que significó el re-ingreso en fuerza de los sectores rurales a la escena política, como actores opositores a las posiciones gubernamentales, con fuerte capacidad de veto.

nificativa a la cual apelar, un imaginario desde el cuál instalarse y proceder a la “naturalización” del modelo de desarrollo, como sucede en otros países (Perú, Bolivia, Chile). Pero precisamente por esa misma razón, porque la Argentina no proviene de una economía minera a gran escala, el modelo minero presenta “una particular producción socio-discursiva y cultural a nivel de todos los actores involucrados” (Antonelli, 2009). Así, a diferencia de otros modelos de desarrollo, aquel ligado a la megaminería a cielo abierto requiere “no sólo inscribirse en las significaciones del presente modelando visiones de futuro, sino fundar un linaje, crear mitos de origen, para volver deseable y razonable la *Argentina minera*” (ibídem). Por ello no es extraño que las empresas transnacionales, en su alianza estratégica con el gobierno nacional, pongan en práctica una batería de estrategias que incluyen la cooptación de las propias universidades públicas, a fin de obtener la legitimidad que las comunidades, representadas por las asambleas de auto-convocados, le niegan de manera contundente. Por otro lado, sin tradición minera, capaz de naturalizar el extractivismo (como en Perú y Chile), sin actor estatal capaz de vehicular un discurso “progresista” o desarrollista en clave nacional (como en Bolivia), esto es, sin imaginario positivo disponible, la desposesión aparece de manera descarnada, con toda su virulencia, sin disfraz alguno.

En suma, a diferencia de otros países, en Argentina la ausencia de discusión sobre el extractivismo y la actual negativa del gobierno por incluirlo en la agenda pública se explica por diferentes

cuestiones: frente a la imposibilidad de su naturalización, frente al carácter descarnado de la desposesión y la profundización del modelo de minería transnacional, el gobierno de los Kirchner no tiene una imagen supuestamente “progresista” que ofrecer sobre la minería, ni tampoco el modo en cómo incorporarla a la agenda pública, en una escena política ya degradada institucionalmente, sin que esto arrastre un quiebre de la alianza establecida con las grandes corporaciones mineras, abriendo así a nuevos e inesperados frentes de conflicto.

Bibliografía

- ACSELARD, Henri, (Org.)
2004 *Conflitos ambientais no Brasil*, Ed. Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro.
- ANTONELLI, M.
2007 “El discurso de la “minería responsable” y el “desarrollo sustentable”: notas locales para reconstruir políticas que nos hablan en lengua global”, *Revista Alfílo*, Fac. de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, octubre de 2007.
2009 “Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la “minería responsable y el desarrollo sustentable”, en Svampa, M. y M. Antonelli, (eds.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- BEBBINGTON, A. (editor)
2007 *Minería, Movimientos sociales y respuestas campesinas*, Lima, IEP.
- D. Humphreys Bebbington
2009 “Actores y Ambientalismo: continuidades & cambios en los conflictos socioambientales en Perú”, en J.de Echave et al (coordinadores), *Minería y Territorio en el Perú. Conflicto, resistencias y propuestas en tiempo de globalización*, Lima, edición conjunta Programa de Democracia y

- Transformación Global, Conacami, Cooperación, Univ. Mayor de San Marcos.
- De ECHAVE, J.
 2008 *Diez años de minería en el Perú*, Lima, CooperAcción.
 2009a et all. *Minería y Conflicto social*, Lima, IEP, CIPCA, CIES y Centro Bartolomé de las Casas.
 2009b J.de Echave et all (coordinadores), *Minería y Territorio en el Perú. Conflicto, resistencias y propuestas en tiempo de globalización*, Lima, edición conjunta Programa de Democracia y Transformación Global, Conacami, Cooperación, Univ. Mayor de San Marcos.
- GUDYNAS, E
 2009 “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, en *Extractivismo, Política y Sociedad*, varios autores. CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Quito, Ecuador.
- HARVEY, D.
 2004 “El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión”, *Socialist Register*, biblioteca virtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/harvey.pdf
- D. LUNA QUEVEDO, C. PADILLA y J.A. Olivares
 2004 *El exilio del Cóndor, Hegemonía transnacional en la frontera. El tratado Minerero entre Argentina y Chile*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, www.olca.cl
- MACHADO ARAOZ
 2009 “Minería transnacional, conflictos socio-territoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera Alumbrera”, en Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- MARTINEZ ALIER, J.
 2004 *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*; Barcelona; España; Icaria Antrazo; FLACSO ECOLOGÍA.
 2009 “El ecologismo de los pobres, veinte años después: India, México y Perú”, en www.ecoport.net/content/view/full/90029/
- NAESS, A.
 1984 “El movimiento de ecología profunda. Algunos aspectos filosóficos”, en Kwiatkowska, T. e Issa, J., *Los caminos de la ética ambiental*, México, 2001
- NAREDO, J. M.
 2006 *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Editorial Siglo XXI, Madrid.
- PALACIN QUISPE, M.
 2008 *Respuesta comunitaria a la invasión minera y la crisis política. CONACAMI para el mundo*, Lima, Ed. De la Conacami.
- PORTO GONÇALVES, C.
 2001 *Geografías, Movimientos Sociales. Nuevas Territorialidades y Sustentabilidad*; México; Siglo XXI.
- RENAUD, J.
 2009 *Informe sobre el Impacto de la Mega Minería sobre las Poblaciones Locales en Argentina*, Buenos Aires, SERPAJ
- SANTOS, M.
 2005 *O retorno do território*. En “Reforma agraria y lucha por la tierra en América Latina, territorios y movimientos sociales”, en *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, Año VI N° 16 enero-abril 2005. CLACSO
- Secretaría de Minería de la Nación
 2009 *Minería en números 2009*, disponible en <http://www.mineria.gov.ar/pdf/mineriaennumeros.pdf>
- SVAMPA, M.
 2009a “Movimientos Sociales, matrices político-ideológicas y nuevos escenarios en América Latina”, la *I Jornada de Análisis Crítico*, Bilbao, 14-15 de noviembre de 2008, publicado en *Problèmes d'Amérique Latine*, nro 74, otoño 2009, y *Revista Paraguaya de Sociología*, en prensa.
 2009b “Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial”, trabajo presentado 2° Seminario internacional de pensamiento crítico “Teoría y praxis política latinoamericana. Las izquierdas latinoamericanas frente a la crisis del capitalismo: hacia nuevos paradigmas sociales y políticos –el Buen Vivir–”, SENPLADES, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Grupo independiente de jóvenes ecuatorianos, Centro de Documentación y Difusión de Filosofía Crítica,

126 MARISTELLA SVAMPA Y MARIAN SOLA ALVAREZ / Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina

CLAES, Quito. 9-11 de diciembre de 2009, mimeo.
SVAMPA, M, SOLA ALVAREZ, M, y L, BOTTARO
2009 "Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y con-

flictos. Entre el "efecto Esquel" y el "efecto La Alumbra", en Svampa, M. y M. Antonelli, (eds.), *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Las actividades extractivas en Ecuador

Marcelo Varela

El análisis de las actividades extractivas en el Ecuador revela que el petróleo gravita ampliamente en las exportaciones y el PIB. Mientras que el aporte de la minería a la economía es poco significativo. El Ecuador sigue siendo un país primario exportador que no ha podido transitar a otra economía. La alternativa de una economía post petrolera exige un amplio debate sobre la economía extractiva, el uso de los recursos obtenidos por el Estado y los impactos ambientales.

Introducción

El Ecuador está frente a un gran reto, dar el salto a una economía post petrolera y menos dependiente de la extracción de recursos naturales, o continuar, como hasta ahora, por la tradicional senda del extractivismo primario exportador. Superar el extractivismo implica un serio desafío, pues ese sería un paso firme para construir el buen vivir, tal como establece la Constitución de Montecristi.

En este sentido, el presente artículo presenta informaciones para demostrar como la economía ecuatoriana, luego del corto e incompleto esfuerzo de industrialización sustentado en la sustitución de importaciones aplicado sobre todo en la década de los años 70, ha reprimarizado aún más su economía. Es así como, desde el año 1972 al 2009, se han extraído más de 4.422 millones de barriles de petróleo que ha representado en promedio más de 130.975 millones de dólares en precios corrientes o más de

40.714 millones de dólares en precios constantes. A esto habría que incrementar un 40% adicional de ingresos por explotación y extracción de productos como banano, café, cacao, flores naturales, etc. Adicionalmente habría que incorporar los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento externo; sobre todo en los años 70 del siglo XX, cuando los préstamos para conseguir el desarrollo llegaban en grandes cantidades.

Frente a esta realidad cabe preguntarse por qué el Ecuador no ha alcanzado el desarrollo, a pesar de registrar el ingreso de tantos recursos.

Una economía tradicionalmente primario-exportadora

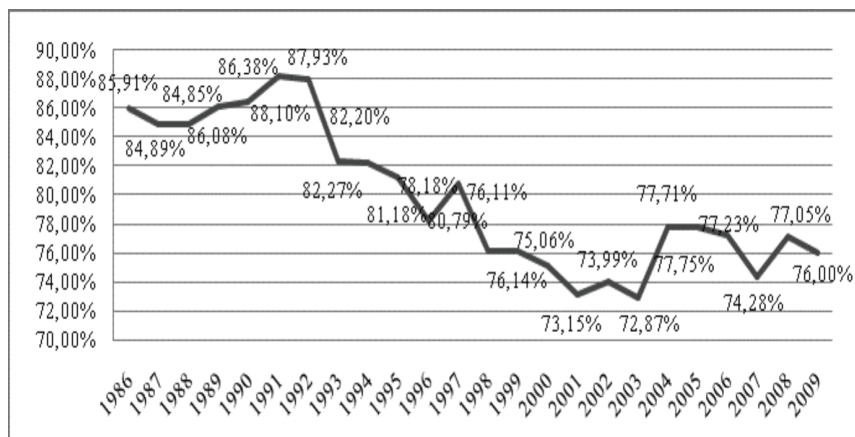
Ecuador es un país altamente dependiente de la producción y exportación primaria. Además, un alto porcentaje de sus exportaciones se concentra en estos productos. Esta alta dependencia nos ha hecho un país importador de costosos bienes industrializados, lo que se ha re-

flejado en permanentes problemas de balanza de pagos y un limitado efecto integrador y dinamizador del aparato productivo. En este sentido, las exportaciones de productos primarios en los últimos años han llegado a rangos del 77% del total de exportaciones, como se observa en el anexo 1 y gráfico 1. Esta situación nos hace vulnerables ante los precios del mercado internacional.

De este grupo, el petróleo es el de mayor peso. Sus exportaciones pasaron de 912 millones de dólares en el año 1986 (41,7% de las exportaciones) a 6.284 millones en el año 2009 (45,7% del total de exportaciones), es decir un crecimiento del 689% en este período y un incremento de 4 puntos porcentuales. Atún y pescado han crecido un 902,6%, pasaron de 25 millones (1,2%) en el año 1986 a 230 millones (1,7%) en el año 2009; de todas maneras su participación dentro de las exportaciones se mantiene casi esta-

ble. Le sigue el banano y plátano, con un incremento de 758,2%, al pasar de 263 millones de dólares (12,1% del total de exportaciones) en el año 1986 a 1.994 millones de dólares (14,5%) en el año 2009; su participación se incrementa en 2,5 puntos porcentuales. Siguen las flores naturales, con un crecimiento del 419,6%, al pasar de 1,7 millones de dólares (0,7% del total de exportaciones) en el año 1986 a 545 millones de dólares (4% del total de exportaciones) en el año 2009; este rubro es el de mayor crecimiento participativo dentro de las exportaciones totales junto con el petróleo. Luego encontramos al cacao, con un 457,5% de crecimiento, una participación del 3,3% en 1986, pero que disminuye al 2,4% en 2009. El camarón presenta un 226,1% de crecimiento, con una participación que decrece del 13,2% en 1986 al 4,7% en el año 2009. Finalmente, el café, es el rubro de menor cre-

Gráfico 1
Porcentajes primarios sobre exportaciones



Fuente: Banco Central del Ecuador.

cimiento (-845,3%) y menor participación sobre el total de las exportaciones al pasar de 13,7% en 1986 a 0,4% en el año 2009. Esa evolución de crecimiento absoluto en muchos productos y simultáneamente una participación estable o aún decreciente en el total se explica por el peso del petróleo (ver anexo 1).

Al analizar el total de productos primarios exportados frente al total de las exportaciones, vemos que desde el año 1986 hasta el año 1997 los productos primarios fluctuaban entre el 80% y 90%. Desde el año 1998 al 2009 la tendencia se reduce a un rango del 76%. Siendo el año 2001, el año de menor participación con el 73,1%. Además a partir del año 2002, se puede relativizar los productos industrializados como derivados de petróleo, café elaborado, elaborados de cacao, harina de pescado y otros elaborados de productos del mar, que por su bajo valor agregado pueden ser considerados como primarios. En conjunto estos productos suman en promedio un 15% (2002: 17,3%, 2009: 14,8%) con lo cual las exportaciones de productos primarios del país llegarían al 92% en este período, lo que implica una mayor reprimarización de la economía ecuatoriana.

Características del sector extractivista ecuatoriano

En este trabajo solo se aborda el tema petrolero y minero, lo que, sin embargo, no agota el ámbito del extractivismo.

Algunos datos de las reservas de hidrocarburos y minerales

El Ecuador dispone de una amplia gama de recursos naturales, tanto minerales, como agrícola.

En cuanto al potencial petrolero del país, éste se encuentra ubicado mayormente en la zona oriental o amazónica del país, en las provincias de Orellana, Pastaza y Sucumbíos. Mientras que el potencial gasífero se encuentra en la provincia de Guayas, zona costera. Adicionalmente, debe considerarse el potencial de gas asociado de las extracciones petroleras en la Amazonía.

Según Alberto Acosta (2009), lo que se ha extraído podría ser ya superior a lo disponible. Así, las reservas del país superan en poco los 4.000 millones de barriles. Los descubrimientos son cada vez menos frecuentes, más costosos y los nuevos campos encontrados son más pequeños. Además, los crudos hallados son cada vez más pesados. Hay que tener en cuenta que el Oriente ecuatoriano ha sido explorado por décadas, y que la mayor cantidad del petróleo que se extrae hoy fue encontrada hace más de 30 años. Sin embargo, Petroecuador informó recientemente que las últimas reservas petroleras permitirán que el ciclo productivo del petróleo se extendiera hasta el año 2043, 15 años adicionales a lo previsto anteriormente.

En total, las reservas probadas de petróleo encontradas por la estatal Petroecuador ascenderían a 5.200 millones de barriles de petróleo crudo (700 millones corresponderían a las privadas), cuya densidad varía entre 16.0 y 33.4 grados API. Además existirían 5.000 millones de barriles de petróleo pesado y asfalto. De este valor total, las reservas probadas de los campos sin producir se han estimado en 1.544,8 millones de barriles de petróleo, cuya densidad varía entre 10.5 y 29.1 grados API, correspondiendo 1.050,5 millones de barriles a la empresa

Cuadro 1
Reservas probadas de petróleo y gas (2009)

Petróleo (millones de barriles)	
Petróleo crudo-liviano y semipesado	4.000
Campo ITT	1.200
Petróleo pesado y asfalto	5.000
Gas (millones de metros cúbicos)	
Gas licuado de petróleo (m3)	32.960

Fuente: Ministerio de Recursos no renovables, Petroecuador.

Cuadro 2
Reservas y producción acumulada de gas compañías internacionales que operan en el Ecuador (Millones de metros cúbicos) (2009)

Compañía	Reservas probadas	Producción acumulada	Reservas remanentes
AEC Ecuador ltd	36,2	21,2	14,9
Agip Oil Ecuador	0,43	1,5	2,8
City Oriente	0,04	0,26	0,17
CNPC -Amazon	0,03	0,03	0,03
Ecuador TLC	1,3	0,03	1,3
ENCAN Ecuador	4,1	1,1	2,9
Occidental	94,5	41,9	52,6
Perenco	4,9	4,3	0,7
Petrobell	3,8	1,8	1,9
Petrobras	19,,6	0,96	18,6
Petroecuador	1.117,9	672,6	445,3
Petrosud	4,,8	4,1	0,7
Repsol -YPF	46,1	11,9	34,1
SIPEC	15,9	3,9	12,1
Tecpecuador	36,4	25,6	10,8
Otras	3,7	0,018	3,6
TOTALES	1.394,4	791,3	603,1

Fuente: Ministerio de Recursos no renovables, Petroecuador.

estatal (68%) y 494,3 millones de barriles (32%) a las empresas privadas.

Mientras que las reservas probadas de gas de Petroecuador son de 32.960 millones de metros cúbicos y de las compañías privadas asciendan a 1.394 millones de metros cúbicos.

Los principales recursos minerales metálicos son oro, plata, cobre y anti-

monio; hay indicios de otros minerales como plomo, zinc, o platino. En cuanto a las reservas existentes, los minerales no metálicos, como la caliza, son los que mayores reservas presentan, seguida del caolín y arenas ferruginosas. Mientras que dentro de los minerales metálicos, el cobre mantiene las mayores reservas, seguido de la plata y el oro.

Según declaraciones del presidente Rafael Correa (2007)¹, sustentado en las optimistas informaciones de las propias empresas mineras privadas, las reservas mineras en Ecuador alcanzarían los 200.000 millones de dólares frente a los 70.000 millones provenientes del petróleo, actualmente la principal fuente de ingresos.

Su explotación, en zonas de alta biodiversidad e incluso de elevada densidad humana, provocaría graves consecuencias. El impacto ambiental sería enorme, aún cuando se extrajera estos recursos con los mayores cuidados ambientales posibles. Lo que pueda obtener el Estado por estas actividades no podría remediar la totalidad del daño causado.

Cuadro 3
Reservas probadas de minerales (toneladas) (2009)

Minerales metálicos	
Oro	2.000
Plata	4.000
Cobre	30.000.000
Minerales no metálicos	
Grava aurífera	4.536.000
Poli metálicos	32.000
Caliza	105.691.000.000
Materiales de construcción	-
Arcilla	13.000.000
Feldespató	57.000
Caolín	11.945.000.000
Sílice	1.293.000.000
Mármol	215.000
Yeso	2.606.000.000
Arenas ferruginosas	12.300.000.000

Fuente: Ministerio de Recursos no renovables, Petroecuador.

En la zona sur del país, provincias de Cañar, Azuay y El Oro, se encuentra concentrado el mayor potencial aurífero. Especialmente en Zaruma-Portovelo, considerado el más grande del país, Ponce-Enríquez, y Nambija. Mientras que en provincias como Azuay, Cañar, Carchi, Cotopaxi, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Manabí, Morona-

Santiago, Pichincha y Zamora Chinchipe, se pueden encontrar minerales no metálicos, que llegan aproximadamente a 28 clases, de un entorno de 1.200 ocurrencias de materias primas.

En cuanto a los minerales no metálicos, en el Ecuador se dispone de materiales destinados a la construcción, materiales industriales como el caolín, la

1 Agencia de noticias AFP, 17 de abril del 2007.

diatomita, el azufre, la baritina, el feldespato, el mármol, el grafito y la piedra pómez, entre los principales. Los yacimientos de piedra pómez más grandes del país se encuentran en la provincia de Cotopaxi, siendo uno de los diez más grandes del mundo.

En cuanto a la construcción, la actividad cementera es la más grande del sector, existiendo algunas empresas que realizan producciones a gran escala en las provincias de Imbabura, Chimborazo y Azuay.

Las estadísticas mineras presentan datos hasta el año 2007, en vista que el Mandato Minero promulgado por la Asamblea Nacional Constituyente emitida ese año, prohibió cualquier licitación y/o concesión adicional. Razón por la cual, la actividad minera en el país se paralizó parcialmente por casi dos años.

Sin embargo, la roca y materiales para el desarrollo vial que emprendió el gobierno a partir del año 2007, continuó con su producción, las cuales son las más altas en los últimos años.

Las tasas de extracción de petróleo y minerales

De acuerdo a las proyecciones de petróleo hasta el año 2013, las compañías privadas no recuperarán los niveles de extracción alcanzados hasta el primer semestre de 2008. La extracción de las empresas públicas -Petroecuador y Petroamazonas- se mantendrá estable. Según Petroecuador, el horizonte de producción petrolera se extendería hasta el año 2043, y desde el año 2022 con la explotación en la zona costera, permitirá

incorporar 110.000 barriles adicionales de petróleo a la producción nacional.

En este punto se debe considerar que de 328 millones de barriles anuales que se extraían en la década de los 70, para el año 2009 bajaron a 153 millones de barriles, un 50% menos de extracción estatal. Esto se explica sobre todo por la privatización de muchos campos estatales y los problemas de eficiencia del ente estatal, al que se le sometió a un planificado proceso de debilitamiento.

En cuanto a la producción de derivados de petróleo, la mayor cantidad se concentra en el diesel, gasolina extra y gasolina para aerolíneas (fuel oil). La producción total de derivados en el año 1991 era de 43,3 millones de barriles y para el año 2009 llega a 68,5 millones, esperando que al año 2013 ésta se mantenga en los mismos rangos. La producción de la gasolina extra era de 10,7 millones de barriles en el año 1991 y para el año 2009 asciende a 14,3 millones de barriles. La producción de gas licuado de petróleo en el año 1991 era de 2,2 millones de barriles y para el año 2009 se reduce a 2,1 millones de barriles.

Las 3 refinerías: Shushufindi, Esmeraldas y Santa Elena, no pueden cubrir la demanda existente. Así este país petrolero debe importar hasta un 60% del consumo nacional de derivados. Esta situación existe por cuanto la inversión para ampliarlas o repotenciarlas ha sido mínima, y muchas veces se ha pretendido privatizarlas, queriendo entregarlas a precios ínfimos, con el pretexto que para mejorarlas, se necesita mucha inversión. Sin embargo, a partir del año 2007, se la ha repotenciado y la producción ha mejorado en algo.

La producción de minerales ha ido en aumento en los últimos años, a excepción del dióxido de carbono². La roca y piedra que comprende materiales como caliza, mármol, yeso, piedra pómez, es el grupo de minerales no me-

tálicos que mayor producción se realiza en el Ecuador con un crecimiento del 235,5% entre el año 1998 a 2007, pasando de 3.743 toneladas de producción a 8.813 toneladas.

Cuadro 4
Producción minerales (toneladas)

MINERAL/AÑOS	1998	2000	2002	2005	2007
Oro	0,00330	0,00643	0,00615	0,01194	0,01027
Plata	0,00000	0,00000	0,00010	0,00028	0,00045
Roca y piedra	3.743,09	3.932,52	6.828,81	6.926,28	8.813,13
Materiales construcción	29,23	31,46	54,14	68,63	92,14
Dióxido carbono	0	0,02884	0,75227	0,58902	0,35892

Fuente: Dirección Nacional de Minería, gestión de seguimiento y control minero.

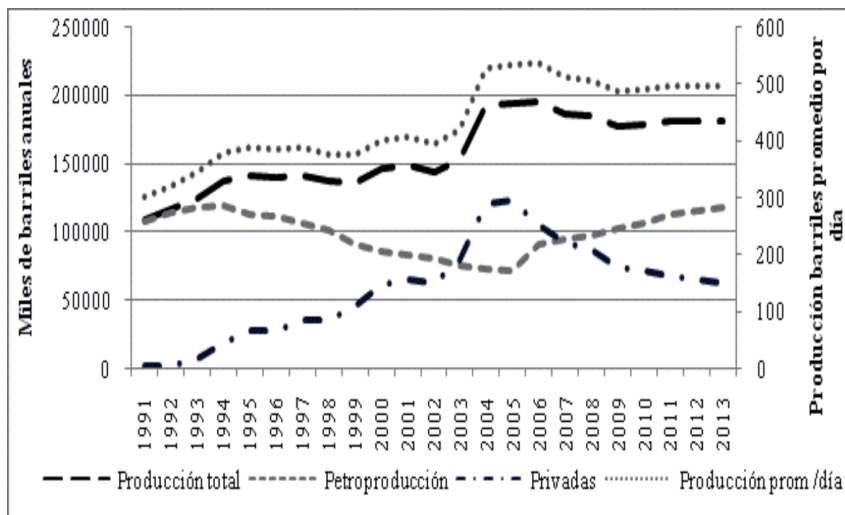
Los materiales de construcción es el grupo de minerales no metálicos que mayor crecimiento tiene con 315,2% al pasar de 29 toneladas en el año 1998 a 92,14 en el 2007, aunque su producción es muy reducida frente a la roca y piedra.

Mientras que los minerales metálicos como el oro y la plata aunque presentan crecimientos del 311,2% y 450% respectivamente en el período 1998-2007, su producción es mínima al compararla con la producción de roca y piedra o

materiales de construcción; su valor monetario, como es obvio, resulta mucho mayor. Así, una tonelada de oro (a un precio de 1.156 dólares la onza) valdría 37 millones de dólares, una tonelada de plata (a 19 dólares la onza) valdría 608.000 dólares, mientras que una tonelada de material de construcción 4.950 dólares (a un precio de 60 dólares el metro cúbico), la tonelada de piedra valdría 240 dólares, la tonelada de mármol 558,25 dólares, y la tonelada de piedra pómez 210 dólares.

2 Sirve para material de extintores de fuego o para producir hidrocarburos, el cual mediante un proceso Sunlight to Petrol (luz solar a petróleo), revierte el proceso de combustión al recobrar los bloques de hidrocarburos. Luego pueden ser utilizados para sintetizar combustibles líquidos como metanol o gasolina. Según los investigadores la tecnología ya funciona y puede ayudar a reducir las emisiones de gases invernadero que está produciendo el calentamiento global.

Gráfico 2
Producción de petróleo crudo (miles de barriles)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Para enfrentar la alta dependencia externa de derivados, se ha planificado la construcción de la Refinería del Pacífico, la cual procesaría crudo ecuatoriano y sobre todo venezolano.

Situación de las empresas

Exploración y extracción

En lo que al sector petrolero se refiere, las estatales PDVSA (Venezuela), Ecopetrol (Colombia) y Petroamazonas (Ecuador) se suman a las 14 empresas que operan en el país, las cuales actualmente mantienen relaciones con el Estado Ecuatoriano.

Hasta antes del mandato minero aprobado por la Asamblea Constituyente

en febrero del año 2009, existían más de 4.000 concesiones mineras, varias de ellas entregadas a empresas privadas de Canadá y Estados Unidos. Posteriormente, luego de estar por cerca de dos años en *stand by* las licencias mineras, a fines de noviembre de 2009, cuando se promulgó el reglamento minero, se entregaron nuevas licencias, previa a la presentación de estudios ambientales actualizados.

De acuerdo al mencionado mandato minero, el Estado tomó el control del 80% de las concesiones realizadas. Para cubrir el 80% de las concesiones que pasaron al Estado Ecuatoriano, mediante decreto ejecutivo 203 de enero 4 de 2010, se creó la Empresa Nacional Minera (Enami EP), que es el equivalente de

Petroecuador en el ámbito minero. Esta empresa intervendrá en todas las fases de la actividad minera. Sin embargo, al no tener experiencia minera el Estado ecuatoriano, éste recibirá transferencia de conocimientos de operadoras con experiencia como Codelco (Chile), Minerven (Venezuela) y de la República de Irán.

Aporte del petróleo, el gas y la minería a la economía nacional

Inversión

El grueso de la inversión realiza el Estado ecuatoriano, no solo en el nivel de exploración y extracción. A esta inversión netamente extractivista habría que incluir la inversión en la “Refinería del Pacífico”, que llegaría a 12.500 millones de dólares. Este proyecto se inició en el año 2008 y hasta enero de 2010 ya se ha invertido 272 millones (51% de Petroecuador y 49% de PDVSA). La empresa Coreana SK, líder en construcción de refinerías se hará cargo de la obra y será quien busque el financiamiento del 70%, ya que el 30% restante lo invierten Ecuador y Venezuela.

La inversión petrolera privada no se ha incrementado a inicios del siglo, a pesar de que el actual gobierno les ha exigido mayor inversión para poder firmar los nuevos contratos petroleros, que difieren mucho de los anteriores, ya que actualmente beneficia al Estado Ecuatoriano. Esta exigencia ha permitido que entre el año 2009 y 2010 se duplique la inversión privada. Mientras tanto la inversión petrolera estatal a partir del año 2007 empieza un repunte de gran magnitud.

La inversión en minería en el Ecuador ha sido privada, según los registros, aunque los estudios los han realizado empresas estatales que desaparecieron en su momento. Según la Cámara de Minería entre los años 1990-2007, la inversión que se realizó sobrepasó los 1.000 millones de dólares, que se contraponen a lo recibido por el Estado que durante este período recibió apenas 29,5 millones de dólares. Luego de aplicada la Ley Minera en 2009, dos empresas mineras: Kinross-Aurelian (500 millones) y Ecuacorriente-Tongling (418 millones), planifican invertir 918 millones de dólares desde el año 2010 hasta el 2013.

Cuadro 5
Montos de la inversión realizada en el país (millones de dólares)

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Minería privada	3,9	10,1	0,85	3,07	12,87	21,0	145,0	40,0
Petróleo privadas	79,0	120,0	117,5	127,3	230,3	161,7	212,1	417,0
Petróleo estatal	74,5	71,9	101,0	229,5	417,3	1.147,2	1.585,9	1.727,0
Total sector	157,4	202,0	219,3	359,9	660,5	1.329,9	1.943,0	2.184,0

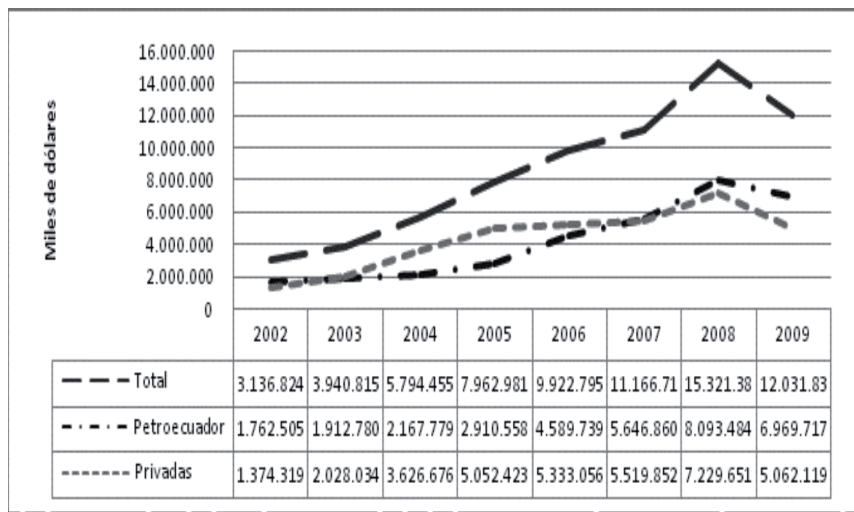
Fuente: Ministerio de Recursos no renovables, Petroecuador, Banco Central del Ecuador

Ingresos del Estado

Los ingresos del petróleo están condicionados por los precios del mercado internacional. Mientras más alto es el precio del petróleo, los ingresos para el Estado serán mayores. Esto por ejemplo se ve reflejado el año 2008, cuando los

precios en el mercado internacional llegaron a casi 170 dólares el barril. De la misma manera, dentro del presupuesto general del Estado, los ingresos petroleros se consideran luego de reducir los costos operativos, el IVA de los derivados, lo correspondiente a la LEY 010 y 047 (para los GADS³).

Gráfico 3
Ingresos anuales del petróleo (miles de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

En el año 2008, el petróleo representó el 20,1% del PIB, el 57,1% de las exportaciones y el 32,3% del Presupuesto General del Estado. Para el año 2009, representaría el 11% del PIB, el 46,9% de las exportaciones y el 33,6% del Presupuesto General del Estado.

Mientras que para el año 2010 los ingresos petroleros representarían menores porcentajes, así el 5,6% del PIB, el 20,1% de las exportaciones y el 17,8% del Presupuesto General del Estado, en vista que estos ingresos se consideran descontando los costos de operación e

3 Gobiernos autónomos descentralizados. Estas asignaciones serán directas, oportunas y automáticas y su cálculo será con base en el 15% de ingresos permanentes y 5% de los no permanentes.

inversión de Petroecuador, el IVA de los derivados, lo que corresponde a la ley 10 de los GADS y el financiamiento en la importación de los derivados.

Al analizar por período de gobierno podemos observar que a partir del gobierno de Gustavo Noboa, los ingresos netos han ido en aumento paralelamente a los precios del petróleo. Mientras que el actual gobierno es quien mayores ingresos ha obtenido en sus tres primeros años de administración. Igualmente al analizar el promedio mensual obtenido

en cada administración, se repite esta situación. Cabe recalcar, que los ingresos obtenidos por el actual gobierno han sido influenciados por el precio del petróleo y las políticas de inversión y re-potenciación en la producción y refinerías, a diferencia de las empresas privadas que no sólo han disminuido su producción, sino además la inversión realizada como se constató en el punto anterior.

Los ingresos del Estado producto de la minería hasta el año 2001-2002 se

Cuadro 6
Ingresos del Estado por petróleo – Gobiernos (millones de dólares)

Gobierno	Valor corriente		Valor constante	
	Ingresos netos	Promedio mensual	Ingresos netos	Promedio mensual
Jaime Roldós (1979-1981)	2.271,0	117,9	2.010,1	104,4
Oswaldo Hurtado (1981-1984)	5.025,1	121,0	3.265,5	78,6
León Febres Cordero (1984-1988)	5.034,5	93,0	3.509,3	64,7
Rodrigo Borja (1988-1992)	4.814,0	95,5	3.769,5	74,8
Sixto Durán Ballén (1992-1996)	5.645,2	108,0	4.167,9	75,5
Abdalá Bucaram (1996-1997)	926,5	71,3	666,2	51,3
Fabián Alarcón (1997-1998)	1.992,5	70,3	1.421,7	50,2
Jamil Mahuad (1998-2000)	2.034,3	113,5	1.558,7	87,2
Gustavo Noboa (2000-2002)	6.198,0	152,4	4.707,9	115,8
Lucio Gutiérrez (2002-2005)	8.495,6	226,7	6.040,3	161,1
Alfredo Palacio (2005-2007)	11.759,6	404,2	8.210,7	282,3
Rafael Correa (2007-2009)	26.966,0	523,2	17.524,6	341,1

Fuente: Banco Central del Ecuador.

percibían producto de regalías y patentes mineras. A partir de estos años se concentran en las patentes mineras. Las regalías fueron reemplazadas por derechos de trámite administrativo, derecho preferente, productos y servicios y contraprestaciones, con el aparente objetivo de beneficiar y atraer la inversión extranjera.

En el período 1991-2008, las patentes mineras suman 22,5 millones de dólares (76,4% del total recibido), seguido de las regalías con 3,9 millones de dólares (13,2%), luego las contraprestaciones con 1,8 millones de dólares (6,2%). Mientras que el año 2008, las patentes mineras suman 4,1 millones de dólares (90,1% del total recibido), seguido de las

contraprestaciones con 356.116 dólares (7,82%), el restante 71.915 dólares (2,08%) corresponde a derechos de trámite administrativo, productos y servicios, y otros. El total recibido por el Estado por las actividades mineras ascienden a 29,5 millones de dólares en todo el período analizado (1991-2008), pasando de 9.699 dólares en el año 1991 a 4,5 millones de dólares.

Contribución de la minería, petróleo y/o gas a las exportaciones

La participación del petróleo en las exportaciones ha sido siempre considerable, bordeando la mitad de lo exportado por el país. Esta situación se da por ser una economía extractivista con alta dependencia de recursos naturales, especialmente del petróleo.

Cuadro 7
Contribución del petróleo a las exportaciones (Miles de dólares y %)

RUBRO/AÑOS	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Total exportaciones petroleras	2.372.314	5.396.840	7.428.356	10.568.327	6.284.100	8.697.235
Total exportaciones	6.222.693	10.100.031	14.321.316	18.510.598	13.762.276	15.386.300
% exportaciones petroleras/total	38,12%	53,43%	51,87%	57,09%	45,66%	56,53%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Desde el año 2003 al 2008 se presenta un incremento considerable año a año producto del aumento constante en los precios del petróleo, pero en el año 2008 se presenta una disminución como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, producto de la contracción en la demanda mundial como consecuencia de la crisis económica global.

La minería presenta una diferente fa-

ceta en relación al petróleo, porque cubre la mayor demanda interna del país, a diferencia del petróleo que debe importar derivados para cubrir su demanda interna. Mientras la minería realiza producción elaborada para el mercado interno (productos de oro en Chordeleg, el cemento para cubrir la demanda interna). El petróleo debe abastecerse del mercado externo.

Cuadro 8
Contribución minería a las exportaciones (Miles de dólares y %)

RUBRO/AÑOS	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Total exportaciones mineras	11.879	15.936	69.942	87.464	60.289	83.440
Total exportaciones	6.222.693	10.100.031	14.321.316	18.510.598	13.762.276	15.386.300
% exportaciones mineras/total	0,19%	0,16%	0,49%	0,47%	0,44%	0,54%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

El aporte de la minería a las exportaciones ha sido muy bajo en los últimos años, participación que ha fluctuado entre el 0,16% y el 0,54% del total de exportaciones realizadas. Ésta situación se ha dado porque la mayor parte de la minería ha sido para satisfacer el mercado interno y además porque la producción en su mayor porción es artesanal.

Participación de la minería y los hidrocarburos en el PIB

El petróleo dentro del PIB tuvo una participación alta en el año 2009 (20%). Esta se ha venido incrementando desde el año 2003 como consecuencia de los altos precios del petróleo y de la fuerte inversión estatal en los últimos tres años.

Cuadro 9
Participación del petróleo en el PIB (Miles de dólares y %)

RUBRO/AÑOS	2003	2005	2007	2008	2009	2010
PIB petróleo	3.517.083	7.383.041	10.571.720	10.568.327	10.674.010	11.399.843
Total PIB	28.635.909	37.186.942	45.789.374	54.685.881	51.386.230	56.964.350
% exportaciones mineras/total	12,28%	19,85%	23,09%	19,33%	20,77%	20,01%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

La participación de la minería dentro del PIB es mayor a la participación que tiene en las exportaciones, y esto se debe como se mencionó en los párrafos anteriores, que la minería y sus productos se

los dedica comercialmente más al mercado interno, tanto por falta de competitividad externa como por el hecho que ésta se realiza de manera artesanal. Esto se evidencia al observar los cuadros 8 y 10.

Cuadro 10
Participación de la minería en el PIB (Miles de dólares y %)

RUBRO/AÑOS	2003	2005	2007	2008	2009	2010
PIB minería	213.155	249.845	314.739	335.197	338.549	361.570
Total PIB	28.635.909	37.186.942	45.789.374	54.685.881	51.386.230	56.964.350
% exportaciones mineras/total	0,74%	0,67%	0,69%	0,61%	0,66%	0,63%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Empleo generado por la actividad minera y de hidrocarburos

Para el año 2009, el sector minero y petrolero emplea directamente a 4.905 personas, representando el 0,11% de la población económicamente activa. Mientras que indirectamente emplea a 32.262 personas, lo que representa 0,72% de la población económicamente activa. Este empleo generado se refiere a las MYPIMES legalmente constituidas que realizan las actividades en las zonas extractivas, así como en la elaboración, fabricación y refinación de productos elaborados⁴ (ver anexo 2).

Dentro del empleo directo, durante el año 2009, la extracción de minerales metalíferos como el oro, la plata y el cobre emplea al 48,9% del total de ocupados, mientras que las actividades petroleras al 39%, el restante 12,1% es para el empleo en la extracción de minerales no metalíferos como materiales de construcción, piedra pómez y yeso.

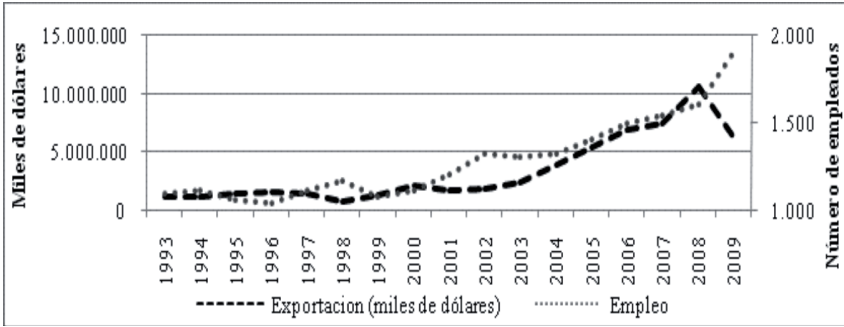
Intrínsecamente en el empleo indirecto, en el año 2009, la fabricación de productos de caucho y de plástico emplea al 42,5% de los ocupados, seguido de la fabricación de otros productos minerales no metálicos que ocupan al 31,8% del total, correspondiéndole el restante 25,7% a la refinación de petróleo y combustible nuclear.

En conjunto, los datos presentados por la generación de empleo en los sectores de petróleo y minería son más conservadores que lo presentado por el Banco Central del Ecuador con datos del INEC, ya que el anexo 3 muestra que se emplea a 37.167 personas durante el año 2009, un 0,83% de la población económicamente activa, que difiere en 0,30 puntos porcentuales de lo que muestra el gráfico 4 para la rama de actividad “explotación de minas y canteras”, que mantiene una participación dentro del empleo del 0,50% para el año 2009 y 2008, es decir el sector petróleo y minería estaría empleando a 22.156 personas en el año 2009 según datos del INEC y el Banco Central, es decir, 15.011 empleos menos (-68%) de lo que se presenta en el presente estudio.

Al analizar las exportaciones del petróleo frente al empleo generado podemos observar que presentan una tendencia uniforme al alza. Sin embargo, al analizar la relación exportaciones/empleo ésta pasa de 1,1 millones de dólares obtenidos por cada empleo en el año 1993 a 6,6 millones de dólares obtenidos por cada empleo en el año 2008. Aunque, en el año 2009, esta relación se reduce a 3,3 millones de dólares obtenidos por cada empleo generado, producto de la reducción en el precio del petróleo.

4 Según Jorge Barreno, representante de la Cámara de Minería, en los últimos 17 años el sector ha generado 12.000 empleos directos, y con la nueva Ley Minera se habrían perdido 1.200 empleos directos, es decir el 10% del empleo generado por el sector durante estos años.

Gráfico 5
Exportaciones de petróleo (miles de dólares) vs. empleo generado

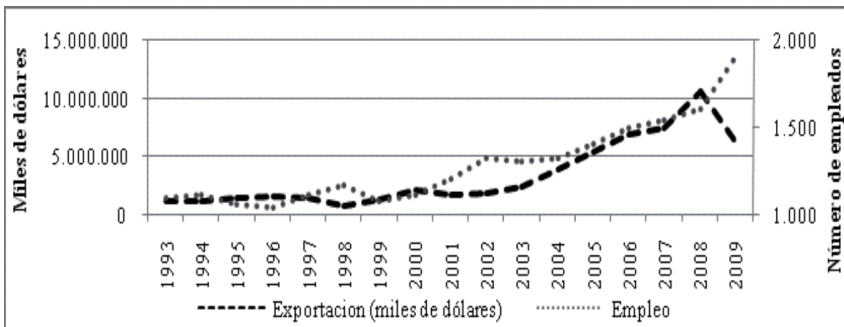


Fuente: Banco Central del Ecuador.

Al analizar las exportaciones en minería frente al empleo generado por esta actividad, podemos constatar que la tendencia en los primeros años es inversa e irregular y a partir de 1999-2000 empieza a ser uniforme al alza. Sin embargo, al analizar la relación exportaciones/empleo ésta pasa de 36.300 dólares obtenidos por cada empleo en el año 1993 a

34.900 dólares obtenidos por cada empleo en el año 2008. Aunque, en el año 2009, esta relación se reduce a 20.200 millones de dólares obtenidos por cada empleo generado, producto del stand by dado a las actividades mineras. Además se debe considerar que en el año 1996, esta relación era de 80.000 dólares obtenidos por cada empleo generado.

Gráfico 6
Exportaciones de minería (miles de dólares) vs. Empleo generado



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Como se observa del gráfico, los precios de los minerales van de la mano con los ingresos pero de ninguna manera con el empleo generado o los salarios pagados. La última crisis en la cual los precios de los metales y minerales eran uno de los muchos componentes que la generaron, dio paso a altas ganancias de estos minerales por altos precios en el mercado internacional, sin embargo, ningún país del mundo, menos aún el Ecuador, se vio beneficiado por este incremento de los minerales. La mayoría de países producto de la crisis se vio afectado en muchos componentes de su economía, entre ellos el empleo.

Alternativas: sobresaltos y apremios

La información y análisis de este estudio al advertir algunas de las aristas de la actual forma de desarrollo, nos confrontan con el desafío de construir espacios de conocimiento y debate hacia una economía alternativa que enfrente los retos de la dependencia extractivista del país. Los retos y oportunidades deben ser pensados a partir de la actual problemática del vigente modelo extractivista. La sistematización de experiencias y propuestas que desarrollen aspectos que favorezcan el crecimiento económico con la redistribución del ingreso, la generación de empleo y la sustentabilidad ambiental. Esto significa promover un debate público que posibilite procesos de formación, deliberación e incidencia para la generación de una política pública dirigida a promover una economía alternativa en el marco de la ampliación de la participación social y política de la población prevista en la nueva Constitución.

En los últimos años, es recurrente el referirse a un tema aparentemente paradójico: los países ricos en recursos naturales no son los que más crecen en términos económicos. Es más, luego de períodos cortos de auge, sus economías y por cierto sus sociedades no logran consolidar bases para su desarrollo.

Así, aunque pueda causar sorpresa, la evidencia reciente y muchas experiencias históricas nos permiten afirmar que los países que se han especializado en la extracción y la exportación de recursos naturales, normalmente no han logrado desarrollarse. Sobre todo aquellos que disponen de una sustancial dotación de uno o unos pocos productos primarios, particularmente minerales, parecen estar condenados al subdesarrollo, atrapados como están en una lógica perversa, conocida en la literatura especializada como “la paradoja de la abundancia” (Karl, 1997). Muchos países ricos en recursos naturales han batallado para generar un despegue y crecimiento económico y han sucumbido en profundas crisis económicas (Sachs y Warner, 1995). Durante el último cuarto del Siglo XX, los países ricos en recursos naturales crecieron con menos rapidez que aquellos pobres en recursos naturales. Además, se cuenta con estudios sobre fuertes relaciones entre la riqueza en recursos y la probabilidad de un débil desarrollo de la democracia (Ross, 2001), corrupción (Sala-i-Martin y Subramanian, 2003) y guerra civil (Humphreys, 2005).

Como señala Alberto Acosta:

“La profusión de recursos naturales de que disponen tiende, entre muchos otros procesos endógenos de carácter

patológico que la acompañan, a distorsionar la estructura y la asignación de los recursos económicos del país, redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza. Esta realidad da paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que consolida mentalidades “rentistas”, profundiza la débil y escasa institucionalidad, alienta la corrupción y deteriora el medio ambiente” (Acosta, 2009).

Adicionalmente, se han presentado preguntas del porque la riqueza de los recursos naturales ha promovido varias patologías políticas y pobre desarrollo, así como porque esos recursos naturales no han sido capaces de promover el desarrollo en países ricos en recursos naturales (Schrank, 2004). Singer y Prebisch (1950) argumentaron que los países ricos en recursos naturales pierden por efecto de la disminución en los términos de intercambio contrayendo las perspectivas de crecimiento económico y desarrollo. Hirschman (1958) dice que el problema son los “enclaves” que producen las actividades de recursos naturales y el efecto que las empresas multinacionales tienen en esos sectores al repatriar los beneficios antes que reinvertirlos en la economía de la cual se extraen los recursos, dificulta el desarrollo y los encadenamientos con el resto de los sectores de la economía.

Como es evidente, todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, en tanto termina estableciendo o facilita la permanencia de gobiernos autoritarios, voraces y clientelares. Varios estudios demuestran que la abundancia de recursos naturales está asociada con bajos niveles de democracia.

Wantchekon (1999) encuentra que un incremento del 1% en la dependencia de los recursos naturales medido por el ratio de exportación materia prima sobre el PIB, incrementa la probabilidad de gobiernos autoritarios en un 8%. Ross (2001) encuentra una relación en la exportación de “commodities” con estados que presentan menor democracia. En efecto, estos países no se han caracterizado como ejemplos de democracia, sino todo lo contrario. América Latina tiene una amplia experiencia acumulada en este campo.

Igualmente, considerable evidencia muestra que países ricos en recursos naturales no han alcanzado el desarrollo y siguen siendo pobres, además que ha producido muchas patologías, entre ellas gobiernos autoritarios. Esta “maldición de los recursos” (Auty 1993), parte del supuesto que los países con gran riqueza en recursos naturales, como petróleo y gas, a menudo tienen peor desempeño en términos de desarrollo económico y buen gobierno que los países con menos recursos, debido que impide un desarrollo equilibrado y sustentable en lugar de fomentarlo. Sin embargo, se podría encontrar varios ejemplos contrarios, como el caso de Noruega donde la extracción de petróleo empezó y se expandió cuando ya existían sólidas instituciones económicas y políticas democráticas e institucionalizadas, es decir cuando el país escandinavo *ya era un país desarrollado*.

Aunque más de una vez se ha defendido el desarrollo extractivista de minerales, hidrocarburos, productos forestales, abusando de un cierto chantaje “*extraemos esos recursos o su no aprovechamos*”

miento va a impedir el desarrollo y suministros en la pobreza". Se ha abusado de esa oposición, que descansa sobre el mito de que la única vía al desarrollo es precisamente aprovechar la extracción simple y básica de las materias primas como medida de escape para resolver los problemas de pobreza. Este mito está basado en ignorar las externalidades sociales y ambientales del desarrollo extractivista. La salida es simple y a la vez compleja, no ocultar los impactos ambientales o sociales, al tiempo que se repiensa la integración regional para no depender de una inserción global subordinada.

Como vemos, este modelo consolida la reprimarización de la economía, por tanto siempre estamos apostando a nuevos recursos naturales. Lo importante es considerar que si se asume este reto de no continuar con una economía extractivista como salida al desarrollo, es tomar una posición clara que signifique un decrecimiento planificado del sector extractivista no como producto de la declinación de los campos petroleros o mineros sino como una decisión de ya no depender primordialmente de los recursos naturales porque éstos han generado una serie de distorsiones económicas, sociales, ambientales. En suma, no se trata de cerrar de la noche a la mañana los pozos petroleros sino de hacerlo de una manera mucho más eficiente, poniendo límites al consumo, poniendo límites a la destrucción ambiental y dando muestras claras de no extraer el crudo del resto de la Amazonía, por ejemplo.

De manera que, será pertinente la complejidad de asumir la solución radical de no extraer recursos naturales. Es

obvio, que en la actualidad la cuestión de los "recursos naturales no renovables" debe ser enfocada a la luz de las recientes evoluciones y tendencias económicas, ambientales y tecnológicas. Dado el enorme nivel de extracción de recursos, muchos "renovables", como por ejemplo el forestal o la fertilidad del suelo, pasan a ser no renovables. Muchos de estos recursos se pierden porque la tasa de extracción o los niveles de contaminación rebasan la tasa ecológica de renovación del recurso (Acosta 2009).

Cuando alguien dice que no vamos a recurrir a la minería porque la minería no se puede realizar a cielo abierto, la pregunta que nos hacemos normalmente es de dónde se va a sacar el dinero para cubrir las necesidades del país.

Lo peor del caso es que parecería que no nos queda otra alternativa que especializarnos en la producción de tales recursos, básicamente de los no renovables. Y esto es así, por la interacción de una serie de procesos que se han ido desplegando en el transcurso de las últimas décadas a diversas escalas y en los más variados ámbitos, principalmente por la propia *lógica de la nueva división internacional del trabajo*, en que la *revolución tecnológica* en curso, el ingreso repentino y acelerado de China y otros países asiáticos al comercio internacional, la administración de los mercados mundiales y el papel prominente de las *empresas transnacionales* en la asignación de recursos a escala global. Todo esto nos va arrinconando peligrosamente al tradicional papel de exportadores de materias primas, que antaño nos trajo tantas desgracias a pesar de las inmensas expectativas iniciales.

Para empezar, una estrategia de carácter alternativo no podrá llevarse a cabo sin una Reforma del Estado. Lo que debe transformarse no es solamente la calidad y dimensión del Estado sino también el sistema político en su conjunto. Una parte sustancial de una Reforma del Estado significa modernizar instituciones, cambiar las formas y contenidos de la asignación de recursos y diseñar otra política económica, estrechamente vinculada a una nueva política energética. Lo que se quiere con este esfuerzo es elevar el nivel de vida de todos los habitantes, de impregnar equidad social a todas las acciones de política económica. Este esfuerzo debe atender principalmente a los más pobres. Pero lo que se busca es que la política energética sea parte sustancial de una estrategia alternativa y no solo un elemento más, aislado del contexto de transformaciones que son indispensables. Es claro que, como estamos hablando del largo plazo, es imperativo el aumento sostenido de la productividad y, desde luego, del empleo y de la distribución del ingreso. En el fondo lo que se persigue es crear oportunidades para el desarrollo integral humano de la mayoría de la población. Esta estrategia es contraria a la de *modernización con pobreza*, propia de las propuestas de los organismos internacionales inspiradores del *Consenso de Washington*.

Se necesita dar vuelta la página definitivamente y modificar la correlación de fuerzas en lo político, económico y social. Las políticas de ajuste estructural y la liberalización a ultranza, que han tenido como objetivo principal la venta de las empresas estatales (y su desnaciona-

lización), el puntual pago al servicio de la deuda externa y la reorganización de la economía a través de mercados oligopólicos o abiertamente monopolísticos, han fracasado.

Otro punto es replantearnos la inserción en el mercado mundial, buscando no solo un nuevo producto que sustituya al petróleo o la minería sino un nuevo perfil de producción con sostenimiento interno, esto implica que hay que rescatar el mercado interno y que no todo se va a ir a exportación, sino que esto implica la transferencia de recursos desde sectores con mayor renta como los sectores petroleros hacia los sectores considerados como tradicionales. Esto involucra que podemos ser no solo exportadores de naturaleza sino dejar de ser un país productor para ser un país inteligencia que nos lleve a una integración, una diferente integración con los países en los cuales debemos encontrar complementariedades en base a reprogramar nuestras propias actividades productivas.

De todo lo anterior, se desprende que hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se hace simplemente en base a la extracción de los recursos naturales. Es preciso generar riqueza, no podemos vivir de la renta de los recursos naturales sino del esfuerzo de los seres humanos. Esa es la gran tarea. Si esto no se logra, hay que tener presente que se mantendrán, tanto la maldición de la abundancia, como la paradoja de la riqueza natural.

En consecuencia, es hora de sacar las conclusiones de política que se derivan de estas tendencias, para concertar el diseño de nuestra futura estrategia de acumulación, de inserción internacional y de desarrollo. Esta realidad invita a la reflexión oportuna, con el fin de preparar las condiciones para una transición no traumática hacia una economía no petrolera en el Ecuador, teniendo como telón de fondo la creciente reducción de reservas hidrocarbúricas. Y, al mismo tiempo, será decisivo conocer las posibles implicaciones que tendría una apuesta por la actividad minera a gran escala.

Bibliografía

- Acosta, Alberto
 2009 *La maldición de la abundancia*, Abya Yala. *Constitución de la República del Ecuador*, 2008.
- Auty, R.
 1993 *Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis*, London: Routledge.
- Gylfason, T.
 2001 "Natural Resources, Education, and Economic Development", *European Economic Review* 45.
- Hirschman, A.
 1958 *The strategy of economic development*, New Haven: Yale University Press.
- Humphreys, M.
 2005 "Natural resources, conflict, and conflict resolution: Uncovering the mechanisms", *Journal of conflict resolution*.
- Karl, T.L.
 1997 *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*, Berkeley, Los Angeles and London: California University Press.
- Prebisch, R.
 1950 *The economic development of Latin America and its principal problems*, Lake Success, NY: United Nations.
- Ross, M.
 2001 "Does oil hinder democracy?", *World politics* 53 (April).
- Ross, M.
 2004 "What do we know about natural resources and civil war?", *Journal of Peace research*.
- Sachs, J.D. and Warner, M.
 1995 "Natural resource abundance and economic growth", National Bureau of Economic Research, working paper 6398 (December) Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Sala-i-Martin, X. and Subramanian, A.
 2003 "Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria", Washington, DC: International Monetary Fund.
- Schrank, A.
 2004 "Reconsidering the resource curse: Sociological analysis versus ecological determinism", New Haven: Department of Sociology, Yale University.
- Stiglitz, J.
 2007 "What is the Role of the State?" pp. 23-52 in Humphreys et al.
- Szablowski, D.
 2002 "Mining, displacement and the world bank: A case analysis of company mineral Antamina's operations in Peru", *Journal of Business Ethics* 39.
- Wantchekon, L.
 1999 "Why do resource dependent countries have authoritarian governments?", 12 December, New Haven, CT: Yale University.

Otras fuentes

- Banco Central del Ecuador, <http://www.bce.fin.ec>
 Dirección Nacional de Minería, <http://www.recurso-sno-renovables.gov.ec>
 Dirección Nacional de Hidrocarburos, <http://www.recurso-sno-renovables.gov.ec>
 Petroecuador, <http://www.petroecuador.gov.ec>
 Ministerio de Recursos No Renovables, <http://www.recurso-sno-renovables.gov.ec>
 Agencia AFP, entrevista Rafael Correa, 17 de abril 2007.

Anexos

Anexo 1: Principales exportaciones de productos primarios (Miles de dólares y porcentaje del total)

Año	Rubro	Total exportaciones	Petróleo Crudo	Banano y plátano	Café	Camarón	Cacao	Atún y pescado	Flores naturales	Total primarios
1.986	Dólares	2.185.849	912.395	263.402	298.917	287.882	71.063	25.486	1.706	1.877.877
	% total	100%	41,7%	12,1%	13,7%	13,2%	3,3%	1,2%	0,1%	85,9%
1.990	Dólares	2.713.927	1.258.001	467.938	104.152	340.291	74.618	51.726	13.598	2.344.243
	% total	100%	46,4%	17,2%	3,8%	12,5%	2,7%	1,9%	0,5%	86,4%
1.995	Dólares	4.380.706	1.395.480	856.633	185.317	673.494	82.117	89.046	84.326	3.556.280
	% total	100%	31,9%	19,6%	4,2%	15,4%	1,9%	2,0%	1,9%	81,2%
2.000	Dólares	4.926.627	2.144.009	821.374	22.219	285.434	38.129	72.202	194.650	3.698.070
	% total	100%	43,5%	16,7%	0,5%	5,8%	0,8%	1,5%	4,0%	75,1%
2.005	Dólares	10.100.031	5.396.840	1.084.394	25.480	457.539	118.150	114.975	397.907	7.852.539
	% total	100%	53,4%	10,7%	0,3%	4,5%	1,2%	1,1%	3,9%	77,7%
2.009	Dólares	13.762.276	6.284.100	1.994.915	46.234	650.866	325.090	230.047	545.801	10.459.281
	% total	100%	45,7%	14,5%	0,3%	4,7%	2,4%	1,7%	4,0%	76,0%

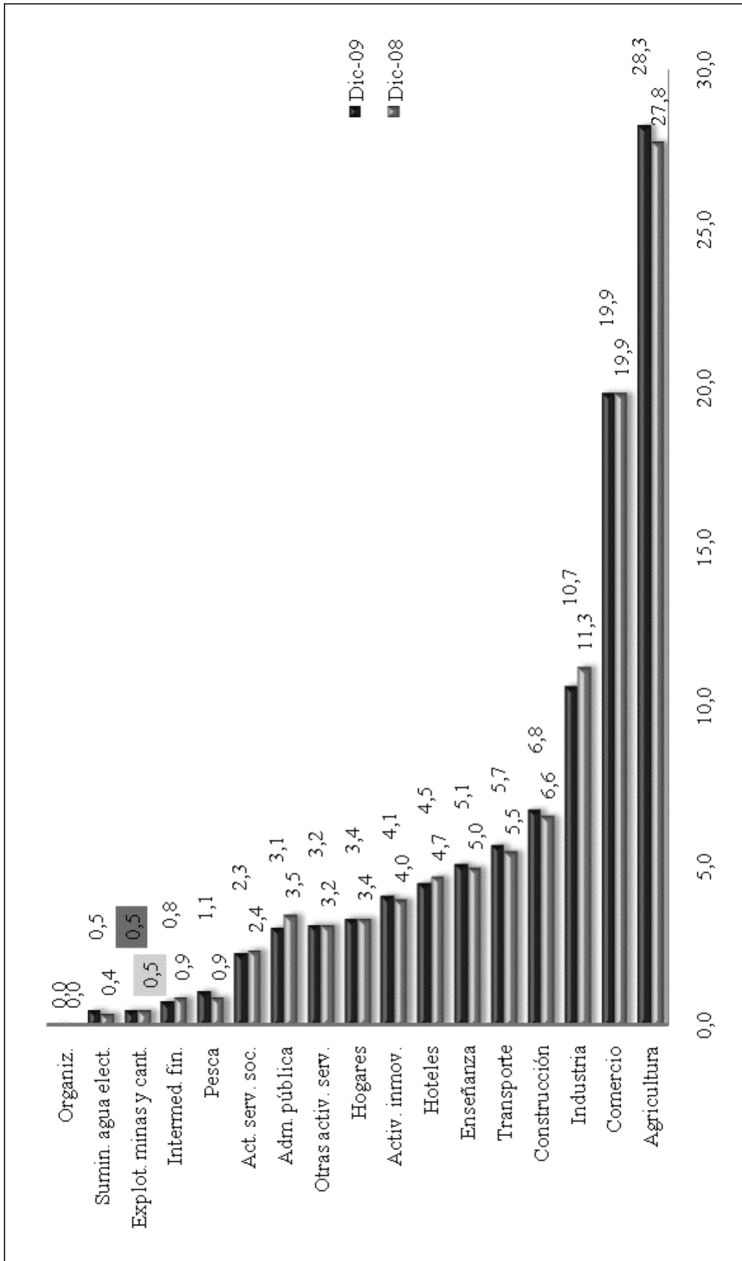
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Anexo2: Empleo directo e indirecto

Año	Empleo directo			Empleo indirecto				Total
	Petróleo	Extracción de minerales metalíferos	Extracción de minerales no metalíferos	Total empleo directo	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	Refinación de petróleo y combustible nuclear	Fabricación de productos de caucho y de plástico	
1993	1.097	1.377	341	2.815	5.885	2.332	7.865	18.897
1994	1.112	1.395	345	2.852	5.961	2.363	7.968	19.143
1995	1.056	1.326	328	2.710	5.666	2.245	7.572	18.193
1996	1.040	1.304	323	2.667	5.575	2.210	7.452	17.903
1997	1.113	1.396	346	2.854	5.967	2.365	7.975	19.161
1998	1.172	1.471	364	3.007	6.286	2.491	8.402	23.194
1999	1.074	1.347	333	2.755	5.759	2.282	7.697	18.493
2000	1.119	1.405	348	2.872	6.003	2.379	8.024	21.867
2001	1.210	1.518	376	3.103	6.487	2.571	8.670	20.830
2002	1.320	1.657	410	3.387	7.081	2.806	9.465	22.740
2003	1.302	1.634	404	3.341	6.985	2.768	9.336	22.431
2004	1.327	1.666	412	3.405	7.119	2.821	9.515	22.861
2005	1.406	1.764	437	3.607	7.540	2.988	10.078	24.213
2006	1.498	1.880	465	3.843	8.035	3.184	10.739	25.801
2007	1.541	1.933	478	3.953	8.263	3.275	11.044	26.534
2008	1.606	2.016	490	4.121	8.615	3.414	11.515	27.105
2009	1.912	2.399	583	4.905	10.254	4.064	13.705	32.262

Fuente: Banco Central del Ecuador. Nota: Ante la falta de datos existentes se procedió a hacer aproximaciones. Hasta el año 2007, las series históricas consisten como manufactura y minería. Para contabilizar por actividad se procedió a considerar la participación de cada actividad sobre el total de manufactura y minería al año 2007, año que si tiene desagregado por actividades. El porcentaje de participación obtenido, se consideró para el cálculo de cada actividad por año. Para los años 2008 y 2009 se consideró el porcentaje de participación del año anterior, en cada una de las actividades.

Anexo3: Tasa de participación por rama de actividad económica nacional (Total ocupados)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

DEBATE AGRARIO-RURAL

Ruralidad y soberanía alimentaria en América Latina y el Caribe

Ramón L. Espinel*

La definición y puesta en práctica de políticas que tengan como su eje a la soberanía alimentaria, implica comprender adecuadamente las condiciones de existencia de las economías campesinas. Ya no se trata solamente de la redistribución de la tierra, sino de potencializar la multifuncionalidad de los productores rurales incluyendo el control de la biodiversidad para mejorar sus modos de vida. No obstante, las propuestas sobre seguridad alimentaria predominan en los países del Norte y las agencias multilaterales.

En las últimas décadas predominó en las políticas dirigidas a la agricultura el concepto de seguridad alimentaria que hace referencia a la disponibilidad en una localidad, región o país en un momento dado con respecto a la existencia de alimentos suficientes. Se postula que existe seguridad alimentaria cuando hay suficientes alimentos para satisfacer materialmente las necesidades alimentarias de una determinada sociedad. Pero esta medida resulta aparente, pues la satisfacción de las necesidades alimentarias de un grupo, población o sociedad está determinada por el acceso que los individuos de tal grupo, población o sociedad ejercen sobre estos alimentos. Aquello está determinado directamente por la capacidad que éstos tienen para adquirirlos y disponer de ellos.

Es bien conocido que existen áreas al interior de localidades, regiones y países donde “sobran” alimentos, esto es donde aparentemente existe la seguridad de contar con cantidades de alimentos que exceden a las necesidades de la población. Pero esta medida ha demostrado ser equívoca en áreas del mundo donde de súbito, a veces por el cambio inesperado de una tal o cual condición ajena a la producción misma, se produce una situación de escasez y se genera una hambruna. Tal es el caso de sucesos ocurridos en el Asia, como por ejemplo en Bangladesh, o en países de condiciones extremadamente opuestas, como los Estados Unidos, donde en el entorno de la tragedia de New Orleans se evidenció una pobreza que había estado oculta a la visión cotidiana y se tradujo en situaciones extremas de hambre.

* Ph. D en Economía Agraria.

De acuerdo con el Premio Nobel de Economía, Amartya Kumar Sen, las hambrunas, el hambre y la desnutrición no se explican esencialmente por falta de la producción de alimentos. En otras palabras, la llamada “seguridad alimentaria” no proviene del lado de la oferta, sino más bien de la capacidad de compra de los que requieren los alimentos. De ahí que el problema de alimentar al mundo, especialmente a los más desposeídos de los países pobres, no es la falta de alimentos, sino el adecuado acceso a ellos.

Siguiendo a Sen, debemos distinguir claramente la existencia de alimentos y la capacidad de acceso a ellos. En su libro *Poverty and Famines: an essay on Entitlement and Deprivation*, hace una clara explicación al surgimiento de condiciones de privación, dígase hambruna, hambre o desnutrición, como una consecuencia de la inexistencia o de la pérdida de los derechos de acceso de la población a los alimentos. Precisamente de la compleja relación entre derechos y privación es de donde surge el concepto de soberanía alimentaria, como la relación específica entre la existencia de los alimentos y la capacidad de los individuos de disponer de ellos.

Así como en la teoría económica convencional se reconoce como la “soberanía del consumidor” su capacidad de escoger el bien A, de mejor calidad, sobre el bien B, de calidad inferior, siempre y cuando posea los ingresos suficientes para expresar su demanda en forma efectiva, esto es con capacidad de compra, en la Teoría Social y en particular en la teoría del desarrollo económico se construye el concepto de soberanía alimentaria como la capacidad o acceso de

la población para acceder de manera digna a los alimentos que requiere para satisfacer adecuadamente sus necesidades de nutrición y bienestar. Se diferencia así de la seguridad alimentaria en exigir no solo la existencia de alimentos de manera suficiente y adecuada, sino que va más allá, en la exigencia de garantizar el acceso a ellos de manera digna y cualitativa para asegurar el bienestar del buen vivir.

Pero el acceso a cualquier bien producido de manera social, esto es un bien con un valor económico, requiere de manera previa la disposición de ingresos suficientes para poder adquirir el derecho a comandar sobre aquel bien. Así entonces, si la soberanía alimentaria implica seguridad, esto es existencia suficiente, y acceso sobre los alimentos, también de manera explícita exige que exista la disponibilidad de ingresos suficientes para garantizarla. Por esto, la soberanía alimentaria, más allá que el limitado concepto de seguridad alimentaria, se construye sobre la base de la eliminación de la pobreza.

Un país o región puede, a través de donaciones y transferencias de excedentes agrícolas, vivir situaciones prolongadas de existencia suficiente de alimentos sin que esto signifique cambiar la situación global de pobreza de sus habitantes; pero esta seguridad alimentaria será frágil frente a eventos que hagan cambiar tal disponibilidad de alimentos. En tal ocurrencia se volverá a hacer evidente el problema central que no fue resuelto por la seguridad alimentaria: la pobreza.

En los países pobres del mundo, pero en especial en los países de América Latina y el Caribe, la concentración de la

pobreza se produce de manera dominante en zonas rurales. Es en este sector productor de alimentos, donde con mayor fuerza se expresa la inmensa paradoja de la existencia del hambre. Ésta se manifiesta, a veces, como la escasez de alimentos de manera coyuntural evidenciada por eventos externos que afectan a localidades o regiones específicas; pero de manera permanente se la encuentra en el deficitario balance nutricional que afecta a toda la población rural pobre, en especial a los niños, a las madres embarazadas y a aquellos afectados por discapacidades. Es en este sector en particular, donde se requiere enfrentar el desafío de la soberanía alimentaria atacando la pobreza.

En efecto, uno de los medios, no el único, para eliminar la pobreza es desarrollar e implementar fuentes permanentes de ingresos dignos y seguros a la población rural para que logre satisfacer sus necesidades y alcanzar bienestar. Como lo dice Armando Bartra en su libro *“El Capital en su Laberinto: de la renta de la tierra a la renta de la vida”*, la actividad propia del ser humano, aquella que le genera capacidades para comandar recursos, en especial sus alimentos: su derecho al trabajo, la que lo distingue de las demás especies del planeta.

Volviendo a Amartya Sen, el derecho al trabajo da a los individuos otra serie de derechos (entitlements) que les permiten comandar cosas tales como bienes y servicios que garantizan la satisfacción de sus necesidades y deseos, esto es, les

permite el *buen vivir*, el **Sumak Kawsay** que consagra la actual constitución ecuatoriana, en su primer Mandato.

En su reciente libro Matthieu Calame, *“La Tourmente Alimentaire: pour une politique agricole mondiale”*, insiste en la afirmación que indica que el único camino posible para lograr el desarrollo rural consiste en asumir como tema central, el combate a la pobreza y esto es solo posible creando las condiciones políticas y sociales que garanticen el acceso de los habitantes rurales, campesinos, al trabajo.

Los medios para llegar a una aceptable situación que mejore las condiciones de vida en el campo y garantice la soberanía alimentaria de la población, especialmente de la población campesina de nuestros espacios rurales, reconociendo explícitamente que existen varios otros aspectos que complementan las políticas y los programas de desarrollo rural, quiero exponer cuatro que considero esenciales. Dos de ellos, los primeros, se refieren a políticas y programas que responden a decisiones internas y soberanas de nuestros países; los otros dos, aunque afectan nuestra soberanía y requieren de decisión interna, responden en mucho a condiciones externas y son parte de lo que Rainelli¹ analiza en el balance entre los perdedores y los ganadores de la mundialización como resultado del esquema que se adopte en lo que él llama la *agricultura del mañana*.

El primer aspecto central, con impacto decisivo sobre la capacidad de ge-

1 P. Rainelli, (2007). *L'Agriculture de demain: gagnants et perdants de la Mondialisation*. París: Editions du Felin.

nerar el derecho a obtener ingresos dignos que garanticen la soberanía alimentaria en el medio rural es la generación masiva de trabajo. Dado que la gran mayoría de la población rural está desempleada y que la agricultura empresarial de gran capital no puede absorberla, visto además que existen grandes áreas incultas y deficientemente cultivadas, una manera directa de generar empleo es permitiendo el acceso a la tierra a las familias campesinas. Esto además, en respuesta a que la región se presenta la peor y más inequitativa distribución de la tierra en el mundo, pues según la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas, FAO, el coeficiente Gini de tenencia de tierra promedio para la América Latina y el Caribe de 0.81 es superior a los promedios para África, Asia y Oceanía, cuyos coeficientes están todos por debajo de 0.70.

Como es conocido, para la familia campesina la tierra es más que una mercancía, ya que constituye de forma simultánea su medio de producción, lugar de asentamiento y pilar de un sistema de vida. Por ello, el **acceso a la tierra** debe ser el eje central en toda política agraria de desarrollo rural y constituye por tanto un requisito indispensable para garantizar la soberanía alimentaria. Pero el acceso a la tierra como requisito para la soberanía alimentaria no es simplemente transferir la tierra a las familias campesinas; hemos experimentado en nuestra América intentos fallidos y experiencias fracasadas en las que se repartieron tie-

rras y no se eliminó la pobreza y menos se resolvió el problema alimentario. Para el caso ecuatoriano analizo en detalle en una publicación realizada en la Universidad de California en Berkeley.² En primer lugar, no basta afectar la estructura de propiedad de la tierra si no se cambia paralelamente la estructura de tenencia, pues el proceso lleva a situaciones perversas que pasan por la minifundización y desembocan en nuevas formas de concentración e inequidad.

Así el acceso a la tierra debe ser realizado de forma tal que permita un ingreso digno que sustente a la familia campesina para lo cual, siguiendo el paradigma propuesto por el Premio Nobel en economía el norteamericano T.W. Schultz, debe ir acompañado de acceso a los medios para hacerla producir, en especial crédito, dotación de infraestructura e insumos, transferencia de tecnologías apropiadas y garantías de comercialización y mercados.³ De esta manera, el acceso a la tierra se convierte en motor central de la economía y constituye el primer requisito para la soberanía alimentaria.

El segundo aspecto, necesario complemento del anterior, tiene relación con la capacidad productiva de la tierra en manos de la familia campesina. Es bien conocido que la agricultura campesina tiene como característica negativa generalizada la baja productividad. Las parcelas de campesinos pobres, se dice, son ineficientes con producciones que están muy por debajo de la agricultura mo-

2 Ramón Espinel, (1991). *The Modernization of Ecuadorean Agriculture*. University of California, Berkeley: Disertación Doctoral.

3 T.W.Schultz, (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press.

terna empresarial. Esto incluso genera en su mayor parte la visión del problema que aparece como central en la agricultura de nuestros países. Tenemos la percepción equivocada de que los precios altos *son* el problema de nuestra agricultura, pero en realidad los precios altos de los productos agrícolas de nuestros países son un fenómeno estructural que responde a intereses que se explican desde la economía política. John McMurtry lo explica al analizar la ética de los mercados, de hecho bajo la percepción de la ineficiencia campesina que, por su baja productividad, genera altos costos de producción, se requiere de altos precios para compensar a los productores generando un ingreso mínimo que les permita mantenerse; pero en paralelo tenemos a la agricultura *eficiente*, la agricultura empresarial moderna, cuya alta productividad inmediatamente convierte a los precios altos en una forma de renta, que termina siendo una forma de transferencia desde la pobreza. En la medida en que esta situación se traduce en un juego de intereses a favor de unos y en desmedro de otros, se genera un círculo vicioso que tiende a perpetuar el sistema, convirtiendo a los precios en un fenómeno estructural que rompe incluso la lógica de los mercados.⁴

Como se puede colegir del análisis anterior, el problema de nuestras agriculturas no está en los precios, éstos son tan solo un efecto. La causa está más bien en la productividad. Si medimos las produc-

tividades medias de los principales productos agrícolas de nuestros países, encontramos que la mayoría están por debajo de la media mundial y dramáticamente por debajo de los países desarrollados. Pero también podemos percatarnos fácilmente de que existen disponibles medios inmediatos de mejorar la productividad. De ahí que el desarrollo rural que permite la soberanía alimentaria requiere de manera urgente que identifiquemos las causas más importantes en la baja productividad de nuestros pequeños agricultores. Como lo he dicho hace poco tiempo, es posible aprovechar la globalización, especialmente en lo que respecta a la información y difusión de tecnología, para lograr elevar el nivel de nuestras agriculturas, especialmente al nivel de los pequeños y medianos productores. Temas tales como semillas mejoradas, calidad de suelos, irrigación, prácticas agronómicas, técnicas post cosecha, cadenas agroalimentarias, capacitación y tecnologías del conocimiento, como la agricultura de precisión, pueden ser rápidamente desarrollados y puestos en ejecución con comunidades campesinas.⁵ Su receptividad y capacidad adaptativa, por tanto su puesta en efecto de manera eficiente, han sido demostradas en varios estudios en diferentes partes del mundo, siendo tal vez el realizado por Wilkes hace ya algunos años en el sur de México sumamente importante para entender el nuevo paradigma que proponemos

4 J. McMurtry, (1998). *Unequal Freedoms: the Global Market as an Ethical System*. Connecticut: Kumarian Press.

5 R. Espinel, (2006). *La Globalización y sus efectos en la Agricultura: los pequeños y medianos productores y sus alternativas*. México: ALASRU, N° 4: 265-280.

como eje del desarrollo rural y la soberanía alimentaria. Elevar la productividad a nivel de la agricultura familiar de nuestros pequeños productores campesinos es la manera más directa y eficiente, complementando el acceso a la tierra discutido antes, para garantizar la soberanía alimentaria.

El tercer aspecto importante a considerar tiene relación con la comercialización agrícola y los mercados. Encontramos que en nuestros países una gran parte de la producción de los pequeños productores rurales se pierde por mal manejo post cosecha; según Marc Dufumier⁶, esta pérdida llega a promediar hasta un cuarenta por ciento de la producción en percederos y al dieciséis por ciento en granos. En gran parte esto se debe a la mala organización de las cadenas agroalimentarias que afectan a la producción campesina. El impacto directo que este efecto tiene sobre la situación alimentaria es evidente, si lo relacionamos con el hecho de que la mayor parte de los alimentos que consumimos en nuestros países viene de la producción de la agricultura familiar y campesina. En Ecuador, alrededor del noventa por ciento de los alimentos que consume la población proviene de estos pequeños productores.

De aquí la necesidad de desarrollar sistemas de almacenamiento y distribución de alimentos que permitan manejar de forma adecuada la producción campesina. El desafío que se nos presenta es el de aprender a aglutinar pequeñas producciones para generar economías de escala que faciliten no solo la disminu-

ción de costos de embalaje, transporte y manejo, sino especialmente la homogeneización y control de calidad, poniendo en principal relieve la inocuidad y trazabilidad que garanticen los más altos estándares en cuidado de la calidad de vida de nuestras poblaciones. Esto solo se puede lograr si desarrollamos con intensidad y profundidad sistemas asociales y de amplia participación de los propios campesinos en el manejo de sus cosechas y el desarrollo de sus mercados. El esfuerzo de establecer comercio justo, circuitos cortos, ferias locales y sistemas de mercados populares urbanos debe ir acompañado por la presencia del Estado en programas que generen la infraestructura, promuevan la participación e incentiven a la formalización en la comercialización interna.

Pero adicionalmente, dadas las nuevas condiciones alimentarias en el mundo, impulsadas por la presencia de la demanda de alimentos de países de gran densidad poblacional como China e India, por primera vez observamos que la situación que caracterizaba a la producción de alimentos se ha revertido. Hasta hace pocos años la tasa de crecimiento de la población iba por debajo de la tasa de producción de alimentos en el mundo; hoy esto ya no es así: en la medida en que grandes masas de población se suman explícitamente a la demanda mundial de alimentos, se empiezan a evidenciar condiciones geográficas de escasez. Esto se ha reflejado en el crecimiento de los precios de alimentos, fenómeno que aparece coyunturalmente con el inicio de la gran crisis

6 M. Dufumier, (2004). *Agriculture et paysanneries des tiers monde*. París: Karthala.

financiera que afecta al mundo capitalista, pero que cada vez se revela de manera más estructural provocando una necesaria revisión de los conceptos que nos sirvieron hasta hace poco para analizar términos de intercambio.

Como siempre sucede, una situación de crisis trae aparejada una posibilidad de oportunidad. En la medida que la demanda de alimentos se incrementa en el mundo y dada la especialización de la producción campesina en su producción, se presenta la oportunidad de diversificar las exportaciones de nuestros países y de incluir nuevos actores sociales en el comercio exterior. Pero esto implica un nuevo ordenamiento interno sobre comercio, especialmente en cuanto al rol que el Estado debe cumplir como dinamizador y facilitador.

En el ámbito del comercio exterior también es decisivo el rol de la comunidad internacional, en especial el que corresponde a los países desarrollados. Es necesario que en el marco de la Organización Mundial del Comercio se cumplan las decisiones tomadas de manera equitativa, no podemos seguir midiendo con diferentes medidas a los países del norte y a los países del sur.

En materia de agricultura, en directa relación con el objetivo de alcanzar soberanía alimentaria, los dos temas centrales sobre los saberes ancestrales y los subsidios agrícolas tienen que ser tratados a favor de las grandes mayorías de la población del mundo. La expectativa sobre la nueva Ronda de Doha es llegar a acuerdos vinculantes, que expresen claramente los intereses de los países pobres.

También es necesario que se reconozca la asimetría que existe entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. El comercio internacional es condición crítica en los programas de desarrollo. Si bien los países pobres deben construir espacios crecientes a través de alianzas entre pares, como lo constituyen los procesos de integración que se han venido realizando en el Caribe, América Central, Región Andina y el Cono Sur, además de la institucionalidad reciente como la ALBA y UNASUR, es necesario acrecentar la relación con otros países del sur en los continentes de Asia, África y Oceanía, como alternativas importantes donde debemos encontrar complementariedad en nuestras producciones campesinas.

En la relación con los países desarrollados la tendencia ha ido en la concertación de acuerdos bilaterales para desarrollar el comercio. Los Tratados de Libre Comercio impuestos por los países del norte han sido planteados como la alternativa de comercio. Sin embargo, tal como lo expone Ronaldo Munck en su trabajo sobre globalización y exclusión social, se ha visto claramente que la asimetría entre economías de peso desigual puede causar efectos desastrosos sobre las menos desarrolladas y, por tanto, vulnerables. Uno de los mayores peligros de este intercambio que no reconoce las asimetrías entre países es afectar a grandes grupos de productores, especialmente agrícolas, llevando a la exclusión social precisamente a los pequeños productores campesinos.⁷ Por esto debemos

7 R. Munck, (2005). *Globalization and Social Exclusion*. Connecticut: Kumarian Press.

insistir en que las relaciones bilaterales entre países o bloques no solo deben incluir el levantamiento de barreras para el libre comercio, sobre lo cual existe acuerdo básico a nivel de casi todos los países. Lo que debe quedar claro es que, siendo la economía un ámbito social y el comercio una expresión de aquello, los tratados de comercio involucran a sociedades enteras y por tanto junto a ellos, más bien como parte integral de ellos, se deben incluir temas cruciales para permitir la paridad en las decisiones comerciales. Por esto, al hablar de tratados entre países asimétricos, se trata más bien de incluir aspectos que equilibren los acuerdos de comercio compensando las ventajas de unos sobre las deficiencias de otros; para esto, preferimos hablar de Tratados de Comercio para el Desarrollo en lugar de Tratados de Libre Comercio, no solo como una declaración espúrea con términos vacíos, sino expresando que junto a las decisiones comerciales deben ir sistemas de compensación expresados en tratados vinculantes de cooperación, sellados con acuerdos políticos que sean reconocidos explícitamente como parte de los tratados negociados de manera soberana. Si nuestros países no ejercen presión suficiente sobre estas líneas de negociación, los tratados de comercio ahondarán la situación de pobreza, como estamos hoy presenciando en nuestras Américas, y nos alejarán aún más del cometido de alcanzar la soberanía alimentaria.

Por último, pero no menos importante, debemos tocar dos temas que tienen directa relación con la agricultura campesina: el cambio climático y la biodiversidad.

Respecto al primero, es conocido y aceptado que los países pobres son los menos responsables de los trastornos causados en el clima del planeta, ocasionado por el calentamiento global producto de las emisiones de los países industrializados. Si bien el tratado de Kyoto es un paso inicial que debe ponerse en práctica y ser exigido de manera imperante, es necesario que demos pasos en iniciativas ingeniosas que nos permitan, como países del sur, hacer propuestas viables que signifiquen, si no la reversión, por lo menos el amortiguamiento de los procesos que siguen causando daño irreversible al mundo entero. En nuestras Américas tenemos importantes espacios a ser conservados para proteger al mundo, como por ejemplo la selva amazónica que es el más importante pulmón del planeta y cuya contribución en la limpieza de nuestra atmósfera debe ser garantizada. En este camino, Ecuador ha propuesto a los países desarrollados la iniciativa Yasuní ITT como una muestra clara de su compromiso con la estabilidad del ambiente a escala global. Es necesario que la comunidad internacional, especialmente a nivel de los países ricos, reconozca estos esfuerzos que no solo deben servir para disminuir el riesgo a escala mundial, sino que además se presentan como una oportunidad para retribuir a los países pobres por el esfuerzo de preservar de la explotación a sus recursos naturales sacrificando ingresos que son necesarios para financiar su desarrollo.

Desde el punto de vista de la biodiversidad también existe la necesidad de evidenciar una agenda que apoye al desarrollo en aras de eliminar la pobreza.

Es claramente conocido que se puede diferenciar entre dos tipos generales de agriculturas, la una, la del monocultivo, identificada como la agricultura moderna, empresarial, de gran capital y alta tecnología. La otra, la agricultura familiar campesina de los espacios rurales de nuestros países desde México hasta Argentina y el Caribe, se caracteriza por fincas de superficie reducida pero que contiene varios tipos de culturas, son fincas multiproducto en las que los campesinos cultivan más de una docena de diferentes producciones. De éstas, tal vez una o dos están destinadas al mercado en que se trazan por especies monetarias para satisfacer necesidades que solo pueden lograrse fuera del ámbito de la finca. El resto son producciones de uso local, que incluyen a la comunidad en el entorno de la familia campesina. Pero además de estas producciones provenientes de especies cultivadas, en las pequeñas fincas campesinas también existen varias otras plantas no cultivadas, pero permitidas y, más aún, deliberadamente mantenidas en el campo. Éstas, que en la agricultura convencional moderna reciben el calificativo y tratamiento de malezas y por tanto son erradicadas, en la agricultura campesina son plantas que cumplen propósitos a veces no evidenciados. Pero si se las mira de cerca se entiende que están ahí por un propósito: proteger del viento, conservar la humedad, curar una dolencia o alejar malos espíritus. Son parte de los sistemas agrícolas campesinos y por tanto tienen un rol en la producción de la agricultura familiar de los pequeños productores.

Es necesario conocer más este tipo de agricultura. A partir de la investiga-

ción que he venido realizando en los últimos seis años en los trópicos húmedos de Ecuador, se evidencia la riqueza de este tipo de agricultura y por tanto debe ser explícitamente introducida en la formulación de las políticas agrícolas e incorporada a los programas a desarrollarse sobre la agricultura de nuestros países, ya que es indispensable proteger a estos sistemas, amenazados por presiones de mercado a convertirse cada vez más hacia el monocultivo.

Pero estos sistemas agrícolas en la biodiversidad, además de constituir el meollo de la ruralidad de nuestros países, tienen un rol que cada vez se hace más evidente como una necesidad a escala global. Es bien conocido que la evolución de la agricultura moderna, a partir de la Revolución Verde de mediados del siglo pasado, ha requerido del continuo mejoramiento genético para su progreso. En principio la mejora genética se realizó en estaciones experimentales con cruza y selección dirigidas, pero luego esta técnica fue evolucionando pasando de una mejora genética *in situ* a técnicas de laboratorio con manejo embrionario realizado *in vitro*. Desde hace pocos años se ha dado un salto importantísimo en la mejora genética que afecta a la producción de la agricultura, se ha producido una nueva revolución que afecta hasta los cimientos al futuro de la agricultura, esto es, se ha iniciado el desarrollo de la biotecnología, pasándose ahora a una mejor genética que se realiza *in silico* en la medida que se basa en la secuenciación del ADN de las plantas y animales para lograr su mejoramiento.

Pero la biotecnología requiere permanentemente recurrir a nuevos genes

que permitan la renovación de plantas y su readecuación a condiciones ambientales, como clima y plagas, que les permitan supervivencia y progreso. Para que esto sea posible, es necesario que exista diversidad genética, pues como sabemos la condición de variabilidad es requisito indispensable. En la agricultura moderna, intensiva en capital y extensiva en tierra, esto es la agricultura de monocultivo especialmente de los países desarrollados, no existe esa variabilidad genética, por tanto la mejora por biotecnología debe mirar hacia las fuentes de genes que se encuentran en la biodiversidad. De hecho, las grandes multinacionales que están en el desarrollo biotecnológico continuamente buscan genes en nuestros trópicos como lo evidencia el ilegal tráfico de especies desarrollado por “científicos” recolectores de los países desarrollados recorriendo nuestros campos en las áreas campesinas de gran biodiversidad.

Para que la agricultura moderna empresarial de los centros desarrollados pueda mantenerse y continuar, cada vez más se hará evidente la necesidad de preservar la biodiversidad. Como sabemos, la diversidad genética está en los países en vías de desarrollo precisamente como un aspecto constitutivo de su ruralidad: la agricultura familiar campesina se constituye en ser la guardiana de la biodiversidad y de manera cada vez más evidente se dilucida la paradoja dando paso a una visión racional en la que queda claro que la supervivencia de la agricultura del norte dependerá cada vez

más de lo que suceda en los sistemas agrícolas de los países del sur. El desafío que tenemos nosotros en nuestros países de ruralidad campesina es cómo definimos políticas de preservación de estas agriculturas que, basándose en aspectos prácticos, incentive a las familias campesinas a utilizar su control sobre la biodiversidad para mejorar sus sistemas de vida.

VanHuylenbroeck y Durand, académicos universitarios europeos, plantean el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, esto es la agricultura produciendo simultáneamente productos de consumo en alimentos y fibras, pero además produciendo otros bienes como servicios ambientales, paisaje, recreación, etc., que son contribuciones de la agricultura campesina al resto de la sociedad.⁸ Estos servicios, según el nuevo paradigma europeo, están siendo incluidos como parte de la retribución que reciben los productores rurales.

Siguiendo un modelo de este tipo, la agricultura biodiversa de los sistemas campesinos en nuestra ruralidad deben ser compensados por pagos que retribuyan el esfuerzo de conservar la biodiversidad, amenazado por las diversas formas de exclusión que sufren las familias campesinas por presión de los mercados. Encontrar la forma de institucionalizar aquello es un importante cometido para combatir la pobreza y asegurar la consecución de la soberanía alimentaria.

En el contexto de esta reunión sobre la agricultura y la ruralidad de nuestras

8 G. VanHuylenbroeck, y G. Durand (2003). *Multifunctional Agriculture*. England: Ashgate.

Américas, siendo el tema central el que atañe a la seguridad y, yo insisto, la soberanía alimentaria, para concluir debo hacer mención a algo que ya para todos es conocido. Siguiendo la iniciativa del Grupo de los Ocho extendido, el G-8 plus, reunido en L'Aquila en Julio 2009, se resolvió destinar la suma de 20 mil millones de dólares en los tres próximos años para combatir el hambre en el mundo. A continuación, la Secretaria de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, Hillary Clinton, y el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, invitaron a un taller de trabajo en Nueva York el 26 de Septiembre del mismo año, en el seno de la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El objeto de esta invitación era constituir una Alianza Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria, para lo cual hacían una propuesta bajo el lema "Aliándonos para la Seguridad Alimentaria".

El fondo que se está constituyendo para promover la seguridad alimentaria en el mundo se presenta como una oportunidad para reforzar nuestras propuestas y políticas de desarrollo rural en las Américas. Pero debemos estar claros que si las propuestas que vienen de los países desarrollados no son compatibles con los temas fundamentales que surgen de las condiciones de pobreza en nuestros países, el esquema de ayuda que se plantea no pasará de ser otro intento fallido que no produce los cambios esperados.

Por esto es esencial tener clara la insuficiencia de la ayuda para la seguridad alimentaria. Nuestros países deben ser firmes en mantener su decisión por la soberanía alimentaria, que significa desa-

rollar capacidades propias para asegurar nuestra alimentación, erradicando el hambre y la desnutrición, como parte de garantizar el buen vivir de nuestras comunidades rurales. Esto constituye paso indispensable para incluir en el buen vivir a todos los grupos de pobreza, incluyendo los marginales urbanos.

Si los fondos de ayuda que hoy se proponen se manejan en forma de donaciones y colocación de excedentes agrícolas, el efecto coyuntural de mitigar el hambre y la desnutrición en el mundo y, particularmente en nuestra América, no será suficiente para erradicar la pobreza, esto es, la verdadera causa del hambre.

Bibliografía

- Bartra, A.
2006 *El Capital en su Laberinto: de la Renta de la Tierra a la Renta de la Vida*. México: UNAM.
- Breuer, N.
2003 *Linking sustainability, food security and improved worker livelihoods in an Ecuadorian Agrosocioecosystem*. University of Florida: Disertación Doctoral.
- Calame, M.
2008 *La Tourmente Alimentaire: Pour une politique agricole mondiale*. París: Editions Charles Léopold Mayer.
- Dufumier, M.
2004 *Agriculture et paysanneries des tiers monde*. París: Karthala.
- Espinel, R.
1991 *The Modernization of Ecuadorean Agriculture*. University of California, Berkeley: Disertación Doctoral.
- Espinel, R.
2006 *La Globalización y sus efectos en la Agricultura: los pequeños y medianos productores y sus alternativas*. México: ALASRU, N° 4: 265-280.
- Espinel, R.
2009 *La Economía Política de la Biodiversidad: conocimientos ancestrales y derechos de propiedad*. En: Fernando Mayoral (editor),

- Deuda Externa y Economía Ecológica.*
Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura.
- McMurtry, J.
1998 *Unequal Freedoms: the Global Market as an Ethical System.* Connecticut: Kumarian Press.
- Munck, R.
2005 *Globalization and Social Exclusion.* Connecticut: Kumarian Press.
- Rainelli, P.
2007 *L'Agriculture de demain: gagnants et perdants de la Mondialisation.* París: Editions du Felin.
- Sen, A.K.
1981 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation.* New York: Oxford University Press.
- Schultz, T.W.
1964 *Transforming Traditional Agriculture.* New Haven: Yale University Press.
- VanHuylenbroeck, G. y G. Durand
2003 *Multifunctional Agriculture.* England: Ashgate.
- Wilkes, G.
1987 *Good Farmers.* Berkeley: University of California Press.

ANÁLISIS

El déficit comunicacional de los partidos políticos en Ecuador y su conversión en “partidocracia”

Consuelo Albornoz Tinajero¹

La crisis de los partidos políticos y la crítica a la partidocracia tuvieron su origen en la deficiente gestión legislativa y la relación de los legisladores con los medios. Los diputados orientaron su acción hacia la gestión de intereses de naturaleza sectorial, al priorizar el cultivo de su imagen mediática descuidando el contacto con los electores. Una limitada concepción de la comunicación política como mercadeo político condujo a privilegiar el contacto por medio de la televisión. De esta limitación derivó la dificultad para manejar la comunicación política como una interacción entre actores sociales y políticos.

Introducción

En este texto me propongo examinar de qué modo lo comunicacional intervino en el proceso de conversión de los partidos políticos en “partidocracia”, en Ecuador, y cómo el uso de las fórmulas del mercadeo político, mal denominadas de “comunicación política”, impidió que los partidos pudieran advertir ese cambio y buscaran una salida para evitar su colapso. Las explicaciones que propondré asumen la comprensión de la representación política como un “circuito comunicacional” entre la sociedad civil y el Estado (Porras y de Vega, 1996) y a los partidos políticos como “medios de comunicación” (Sartori, 2005). Herederos, ambos, de la irrupción del “reclamo publicitario” y de las “*public relations*” en el ámbito político (Habermas,

1986). Y usufructuarios privilegiados, al mismo tiempo que víctimas, de la visibilidad mediática y de una de sus piezas clave: el escándalo político (Thompson). El análisis lo desarrollaré en el ámbito de la legislatura, en el escenario del extinto Congreso Nacional de Ecuador, por considerarlo un espacio político excepcional para observar la gestión de los partidos políticos. El estudio abarca el lapso comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2006, período en el cual funcionó el último Congreso que ejerció todo el período para el cual sus miembros fueron elegidos. El siguiente Congreso, el que asumió en enero de 2007, fue cesado por la Asamblea Nacional Constituyente, en enero de 2008.

Para este trabajo recurriré a problematizar la categoría “partidocracia”, en el sentido acuñado por Michael

1 Doctoranda de la Universidad Nacional del Cuyo, Argentina.

Coppedge (1994), como la "democracia de los partidos" (*partyarchy*) y exploraré, además, la comprensión de los diputados sobre la comunicación, en especial cuando a ella la acompañan con el adjetivo de política.² Coppedge propuso tal expresión³, con ese sentido, en un artículo en el cual analizaba el sistema político venezolano y se preguntaba si la crisis de la "fórmula venezolana", originada en la década de 1960, vigente en la de 1970 y debilitada en los 80, podría inclinar a los venezolanos a una "alternativa no-democrática".

La fórmula a la que aludía Coppedge se sustentaba en la fuerza de los dos partidos tradicionales: Acción Democrática (AD), de tendencia socialdemócrata, y el partido COPEI (Comité de Organización Política-Electoral Independiente), cercano a la Democracia Cristiana. Ambas organizaciones establecieron una suerte de alianza, en los años 70, y se turnaron en el ejercicio del poder. Aquel dominio se expresó tanto en prácticas excluyentes como en acciones de corrupción e impunidad, así como en la pérdida de la dirección ideológica en ambos partidos. Las armas para mantener este estado de cosas fueron, entre otras, la anulación de todo mecanismo de democracia interna y una asfixiante disciplina parti-

dista. Se eliminaron las posibilidades de debate y de controversia y triunfó la amenaza de expulsión a quien osara expresar puntos de vista divergentes. Quienes permanecieron en los partidos, en estas condiciones, fueron los que se mantuvieron callados y apoyaron incondicionalmente a los dirigentes del momento. Y generó, en los 90, un ambiente anti partidos. Estos se habían convertido en un fin en sí mismos (Cf. Coppedge, 1994).

Esas acciones, a las que Coppedge considera como "patologías" se dieron también relativamente en el sistema político ecuatoriano, aunque en él no llegó a haber la hegemonía de dos partidos políticos, como en Venezuela. Al despliegue de las patologías de la partidocracia, en el caso ecuatoriano, contribuyeron los contextos de debilidad institucional, vigencia de la inequidad y de la exclusión social, cultural y económica. Y favorecieron su apareamiento la limitada capacidad de los gobernantes, para conducir y dirigir su gestión y cumplir con sus promesas electorales.

El calificativo de "partidocracia" fue endilgado por amplios sectores ciudadanos y sociales ecuatorianos a los partidos políticos que tuvieron mayor presencia desde el último retorno a la democracia en 1979 y que, según sus

2 Asumo el concepto de comunicación política como un fenómeno complejo producto de la interacción entre sujetos y colectivos (actores políticos, sociales, estatales, económicos y corporativos) que tiende a desarrollarse en la esfera pública conforme las tesis de Habermas (1986 y 1994), Arendt, (1996), Avritzer (1999) y Avritzer y Costa (2004). La comunicación política comprende tanto la circulación y puesta en común de ideas y argumentos como la ejecución de acciones, gestos, prácticas (Melucci, 1999 y Arendt, 1997).

3 El término se menciona también en Lalander (2006 y 2004) y Ramos Jiménez (1999), entre otros.

proponentes, fueron los que gobernaron desde entonces. En esta categoría están incluidos la Democracia Popular (DP), la Izquierda Democrática (ID), el Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). El apelativo no fue endosado a todos los partidos que tuvieron espacios de poder, sea en el Ejecutivo, la legislatura o en los gobiernos subnacionales, como el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), el Movimiento Popular Democrático (MPD) y Pachakutik, entre los más conocidos. Sin embargo, como integrantes de la partidocracia sí fueron considerados incluso agrupaciones de relativamente reciente creación, como el Partido Sociedad Patriótica (PSP), y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN).

El Congreso Nacional y sus diputados, particularmente en el período 2003-2006, se constituyeron en los exponentes de la denominada “partidocracia”, advertida como “corrupta”, preocupada por la defensa de sus intereses particulares, y renuente a emprender una reforma política demandada por diversos actores sociales. Tales percepciones de rechazo alcanzaron su clímax en el lapso comprendido entre noviembre de 2004 y abril de 2005, con el reclamo de que “se vayan todos”, expresión que sintetizó el rechazo social hacia la “clase política” y destapó la crisis institucional que estaba viviendo el Ecuador, desde años atrás.

Imagen de la legislatura y de los partidos políticos

La deslegitimación de los partidos políticos, de los diputados y del Congreso Nacional en gran medida fue producto de sus propias actuaciones. Fue el precio que pagaron por las reiteradas violaciones al marco constitucional y jurídico, en procura de responder a sus intereses y a los de los grupos a quienes representaban. El sistemático pisoteo de la ley, sin el menor pudor y sin ninguna preocupación por haber sido creada o formulada por ellos mismos, fue erosionando la débil institucionalidad y abriendo el cauce para nuevas rupturas y mayor debilidad institucional. Y el Congreso Nacional fue la institución en donde estas prácticas tuvieron ejemplar ejercicio por lo cual su desprestigio, equiparable al de los partidos políticos era algo que se veía venir. Ellos mismos se hicieron el *harakiri*.

En la caída de la aceptación del Congreso y de sus diputados fue clave su desempeño, caracterizado, en gran medida, por juegos de suma negativa y por la inmediatez. Estas actuaciones, contrariamente a las intenciones de quienes así procedieron, condujeron al desplome de la institucionalidad política, encarnada en el órgano legislativo y en los partidos políticos que en él habían intervenido. Esto se tradujo en los mínimos niveles de confianza que alcanzaron el Congreso Nacional y los partidos políticos en 2006, cuando obtuvieron los índices más bajos desde la década pasada (ver cuadro N° I).

Cuadro N° I
Índices de confianza en el Congreso Nacional y en los partidos políticos en Ecuador

Año	Institución	Confianza
Congreso		
1997 ⁴		7%
1998		8%
2001		5%
2002		5%
2004		6%
2005		3%
2006		3%
2007		4%
2008		5%
2009		12%
Partidos políticos		
1997		8%
1998		9%
2001		6%
2002		5%
2004		3%
2005		3%
2006		2%
2007		4%
2008		4%
2009		7%

Fuente: Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad y CEDATOS

Pero fue entre 2005 y 2006 cuando la confianza y credibilidad en los partidos políticos cayó a niveles críticos (ver

cuadros I, II y III), los más bajos en los últimos 30 años y en el contexto iberoamericano.

4 La fuente de los años 1997 y 1998 es CEDATOS y se refiere a los diputados, no específicamente al Congreso Nacional. De los otros años la fuente es el Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad.

Cuadro N° II
Niveles de confianza en los partidos políticos en Iberoamérica

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	10	8	13	—	9	11	10	10	10
Bolivia	8	6	6	5	6	9	11	8	11
Brasil	10	6	28	13	11	8	10	13	8
Colombia	19	19	12	10	12	15	12	20	12
Costa Rica	—	19	—	8	7	11	13	17	10
Chile	12	12	15	13	12	22	11	5	14
Ecuador	3	—	5	3	3	2	4	4	7
El Salvador	—	—	—	—	—	19	26	16	25
Guatemala	8	—	8	19	15	18	12	30	25
Honduras	—	18	—	—	—	16	19	26	15
México	17	26	17	14	9	14	17	12	14
Nicaragua	—	—	—	—	—	23	14	14	10
Panamá	15	8	6	19	12	12	15	11	15
Perú	17	10	13	6	11	—	9	4	9
Paraguay	9	—	—	9	7	—	13	5	11
Puerto Rico	22	18	14	20	18	9	9	13	14
R. Dominicana	—	—	16	22	14	17	16	34	26
Uruguay	25	10	19	16	41	—	61	40	30
Venezuela	15	11	25	13	40	23	14	15	15

Fuente: Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad

Cuadro N° III
Niveles de confianza en el Congreso en Iberoamérica

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	10	7	12	—	14	19	19	13	16
Bolivia	16	16	15	20	23	32	32	27	27
Brasil	8	11	34	22	18	22	14	23	20
Colombia	20	22	22	19	17	23	18	29	22
Costa Rica	—	31	—	15	23	10	22	19	19
Chile	69	29	28	27	30	46	21	11	22
Ecuador	3	—	5	6	3	3	4	5	12
El Salvador	—	—	—	—	—	21	37	22	34
Guatemala	10	—	9	31	17	24	16	22	30
Honduras	—	28	—	—	—	29	27	31	21
México	37	26	22	25	19	31	39	30	28
Nicaragua	—	—	—	—	—	27	24	22	12
Panamá	—	8	7	20	17	16	14	9	20
Perú	27	24	21	5	13	—	11	7	8
Paraguay	11	—	—	12	7	—	25	9	11
Puerto Rico	37	32	22	23	29	13	10	14	21
R. Dominicana	—	—	20	16	25	29	30	36	33
Uruguay	36	29	17	—	65	—	69	55	40
Venezuela	9	15	27	13	51	37	44	42	38

Fuente: Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad

El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (2006) establece una relación entre la desconfianza de la población hacia los partidos y legislaturas y la percepción de que éstas son las instituciones políticas más corruptas.⁵ El informe anual 2006 de Transparencia Internacional argumenta que "la corrupción en la política mina la gobernabilidad y el proceso democrático" y que ella se expresa en la presencia de "intereses privados que ganan influencia excesiva sobre los políticos, a través de donaciones a campañas o presionándolos activamente; y por parte de funcionarios que utilizan los recursos públicos para obtener ganancias privadas". En tanto, el Informe del Latinobarómetro (2004) afirma que "importantes" sectores de la región consideran que "los países están gobernados para defender los intereses de los poderosos"; esta percepción, entonces, afecta la legitimidad y la confianza en las instituciones políticas.

Gestión legislativa

La Constitución formulada en 1998, la vigente en el período legislativo que estudio, definía al Ecuador como "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 des-

centralizada." Reconocía la separación de funciones y establecía el trabajo del Congreso Nacional y el ámbito de acción de los partidos políticos.

El trabajo de los legisladores, definido en esa Constitución y las leyes vigentes, se concretaba en legislar y fiscalizar. La primera responsabilidad fue entendida, por un número significativo de diputados, como la formulación del mayor número de proyectos de ley posible. Ello condujo a que primara el criterio cuantitativo antes que el cualitativo, y a que la mayoría de los proyectos de ley se restringiera, apenas, a reformas de determinados artículos de cuerpos legales ya existentes, y no a la creación de la legislación necesaria para viabilizar las garantías declaradas en la Constitución de entonces.

Hidalgo (2003), en un ejercicio matemático, muestra que entre agosto de 1998 y junio de 2003 los legisladores presentaron en el Congreso Nacional mil proyectos de ley, es decir un promedio de 200 por año. Pero al examinar las temáticas y contenidos de los proyectos de ley se advierte que un alto número de ellos repitió la misma temática y pocos tuvieron relevancia social, en el sentido de que contribuyeran a resolver los problemas más sentidos por la ciudadanía. De los 1.394 proyectos presentados al Congreso entre enero de 2003 y diciembre de 2006, 871 (62,43%) correspondieron a proyectos reformativos de leyes vigentes (ver cuadro IV).

5 En una escala de 1 a 5, donde 5 significa muy corrupto, la calificación a los partidos políticos es de 4 y 3,7 a los parlamentos, según el Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006. En el informe correspondiente a 2009, el 68% de encuestados a nivel global considera a los partidos políticos las instituciones más corruptas; el 60% da este calificativo a los congresos.

El afán de competir por figurar entre los diputados más “productivos” fomentó estas cuestionadas prácticas de los congresistas, de presentar proyectos de ley sin privilegiar la calidad, ni preocuparse porque aportaran adecuadamente al sistema jurídico. Fruto de esta ligereza fue la expedición de las leyes sin el suficiente sustento jurídico ni acepta-

ción ciudadana, por lo que lo usual era que las normas comenzaran a ser reformadas en cuanto acababan de ser expedidas. Ello, a su vez, contribuyó a que el país viviera una suerte de “inflación normativa” y de caos jurídico con leyes reformativas de leyes reformativas, y dispersas, por añadidura.⁶

Cuadro Nº IV
Proyectos reformativos entre 2003 y 2006 (enero 2003 - diciembre 2006)

Total de proyectos presentados	Proyectos reformativos	Porcentaje
1.394	871	62,43

Fuente: Archivo del Congreso Nacional (búsqueda en línea en marzo de 2008)

Un rasgo de tal gestión fue que un importante número de los proyectos de ley formulados en ese lapso no procuró que prevaleciera en ellos el sentido de interés nacional sobre el sectorial⁷; ni

armonizaran con la Constitución, los instrumentos internacionales y las leyes. En otras palabras, no hubo la preocupación de que tales proyectos tuvieran sustento jurídico.

Cuadro Nº V
Proyectos de ley tramitados en el Congreso Nacional (enero 2003 - diciembre 2006)

Trámite efectuado	Número de proyectos
Presentados	1.394
Distribuidos	1.391
Primer debate	339
Segundo debate	246
Aprobados en el Congreso	214
Negados en el Congreso	7
Promulgados por el Ejecutivo	61
Objeción parcial del Ejecutivo	87
Objeción parcial del Ejecutivo y allanamiento del Congreso	74
Objeción total del Ejecutivo	50
Aprobados por ministerio de la ley	5
Publicados en el Registro Oficial (leyes)	210

Fuente: Archivo del Congreso Nacional (búsqueda en línea en marzo de 2008)

6 Hasta octubre de 2003 Ecuador contaba con un total aproximado de 125.670 leyes de diversa jerarquía, según la Comisión de Codificación y Legislación del Congreso Nacional.
7 Este problema: la prevalencia de legislación de carácter gremial y sectorial analizó con profundidad en el apartado titulado “el mandato imperativo”.

Otra expresión de la labor legislativa en el período analizado es la brecha entre la cifra de proyectos de ley presentados y el número de los convertidos en ley. En el período comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2006 los diputados presentaron 1.394 proyectos de ley, de los cuales 210 (15,1%) se convirtieron en leyes (ver cuadro V).

Un análisis de Albuja revela que para 2006 el país contaba con 8.653 normas legales vigentes, de las cuales 3.681 no eran aplicables y debían haber sido derogadas. Del total de normas existentes, apenas 3.341 eran leyes expedidas por la Función Legislativa, es decir por legisladores democráticamente elegidos, y 5.312 eran decretos supremos, o sea regulaciones promulgadas por gobiernos no democráticos, pese a lo cual se mantenían pues no habían sido derogadas. Tras la expedición de la Constitución de 1998 el Congreso produjo 388 leyes, de las cuales 59 trataron las nuevas temáticas que esa normativa le demandaba. Según declaraciones del ex diputado Carlos González, (*El Universo*, 2007), de las cerca de cien normas complementarias, requeridas para viabilizar la Constitución de 1998, el Congreso mantuvo un déficit de 60 por ciento en la expedición de esta legislación. Corresponsable de esa omisión fue también el Ejecutivo, cuando no reglamentó las leyes aprobadas por el Congreso e impidió también que la Constitución se cumpliera (*El Universo*, 2007).

La responsabilidad del Congreso en cuanto a la fiscalización, una forma de petición de cuentas, se tornó casi exclusivamente en un eco de las denuncias publicadas en los medios informativos, en las que los legisladores, durante el

período estudiado, se fundamentaban para emprender con tal obligación. Desarrollaron, así, una acción fiscalizadora caracterizada por ser a posteriori, y con mínimas posibilidades de originar un efecto modificadorio o sancionar alguna irregularidad. Por ello, las llamadas a comparecencias o a juicio político terminaron por ser inoficiosas y apenas un pretexto para que los diputados interpelantes tuvieran un protagonismo coyuntural, que pudiera ser el origen de una visibilidad más permanente en los medios de información. La fiscalización se devaluó, también, porque el enjuiciamiento de la gestión del funcionario demandado no solía guardar relación con los hechos, pues se resolvía al tenor de las negociaciones que desarrollaban los partidos, bloques legislativos, diputados y el Ejecutivo.

Otro vacío, fue que entre 2003 y 2006, al Congreso le correspondía por mandato constitucional efectuar los nombramientos de varios funcionarios del Estado. En este aspecto la gestión congresal fue lenta y retrasada. El cargo de contralor estuvo vacante desde enero de 2003 y fue cubierto solo en enero de 2007, por los diputados entrantes.

Lo detallado permite apreciar la reiterada inobservancia del Congreso a sus obligaciones constitucionales. Esta negligencia configuró una suerte de deuda social que la institución no pudo saldar y explica, al menos parcialmente, la desconfianza y el rechazo ciudadanos.

Otro ángulo de su gestión: el mandato imperativo

En concordancia con su interés electoral, un buen número de los diputados

propendió a deslindarse de su condición de representantes de los intereses nacionales, y a actuar como delegados provinciales, con un encargo estamental y corporativo. Ello estuvo conectado con la permanente búsqueda de réditos electorales por los diputados. Asumieron, entonces, en los hechos, un “mandato imperativo” (Sartori, 1999: 259). Muestra de ello es el relativamente importante número de proyectos de ley, con un referente territorial o relacionado con los organismos seccionales, presentado en el período legislativo de 2003-2006 como se advierte en el cuadro VI.

Curiosamente, del total de proyectos de carácter territorial, 17 plantearon declarar patrimonio cultural, turístico o arqueológico a otras tantas localidades y 7 recomendaron la promoción de la forestación y reforestación. Y varios más se ocuparon de materias extremadamente particulares, como la de autorizar a ciertos municipios la expropiación de terrenos en favor de los aposentados en predios y moradores de tales zonas.

Además de enfatizar en su representación provincial, un número significativo de legisladores actuó en delegación de sectores determinados (casi con el mismo sentido de los senadores funcionales), lo cual les condujo a defender, beneficiar y preservar los intereses de las corporaciones y grupos de poder fáctico, por medio de la legislación. No actuaron en representación de la nación, sino como delegados de quienes fueron sus votantes (Ibíd.). Esta “representación corporativa” se insinúa también en el relativamente alto número de proyectos de ley propuestos entre 2003

y 2006, en los cuales se buscaba responder al interés sectorial y corporativo (ver cuadro N° VI). Extrañamente, de los 48 proyectos de carácter gremial presentados, 27 se refirieron a la defensa del ejercicio profesional de 26 actividades profesionales, y 19 (el 25,3%) a incrementar los beneficios a los maestros, especialmente por medio de reformas a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Este hecho podría sugerir que en los proyectos de ley estuvo presente la búsqueda de privilegios o el resguardo de los ya existentes para determinados grupos, los que tenían mayor poder, en lugar de gestionar una legislación con enfoque de derechos, que procurase la vigencia universal de tales derechos lo cual es, finalmente, con lo que aportan las leyes y regulaciones, al menos normativamente.

Incluso en los proyectos de “carácter social” (ver cuadro N° VI), en favor de grupos humanos marginados, se advierten rasgos que conducen a preguntarse si fueron planteados por un sentido de solidaridad o de responsabilidad social. Los beneficiados preferentemente fueron los grupos poblacionales con fuerza organizacional o con vigorosa presencia simbólica en el imaginario social, lo cual podría insinuar la presencia de intereses de orden electoral y clientelar en la acción de los diputados. Por cierto, la existencia o no de esta intención es imposible de comprobar a ciencia cierta. Entre los beneficiarios de los proyectos estuvieron los ancianos, la niñez desvalida, madres, emigrantes, enfermos, estudiantes y jubilados, entre otros.

Un último dato relevante con relación al contenido de los proyectos sectoriales es que 16 de ellos se formularon para crear universidades en al menos ocho provincias ecuatorianas. Lo cual

podría indicar cuan obligados se sintieron los legisladores de fundar en sus provincias un centro de estudios superiores y favorecer afanes locales.⁸

Cuadro N° VI
Contenidos de los proyectos de ley presentados por los legisladores
(enero 2003 - diciembre 2006)

Contenidos	De carácter territorial o sobre el régimen seccional	De apoyo gremial y corporativo	Para beneficiar a grupos vulnerables	Creación de universidades	Total
N° de proyectos	84	48	53	16	201

Fuente: Archivo del Congreso Nacional (búsqueda en línea en marzo de 2008)

La organización de sus agendas, el establecimiento de prioridades y el modo como se relacionaron con sus entornos fueron las prácticas de los legisladores que con mayor evidencia denotaron la presencia de rasgos clientelares y centrados en lo electoral. La búsqueda de figuración mediática y el afán por el protagonismo fueron el sustrato que acompañaron tales manejos.

Conductas como las que suscribieron los legisladores alientan lo que se denomina la personalización del "nexo representativo" (Porrás y De Vega, 1996: 19) que concentra el interés y la atención así como todo el poder en el líder, y debilita por esta vía la institucionalidad democrática, en especial la

representación. El dirigente político no se advierte como un facilitador para la construcción de acuerdos, consensos, ni se interesa por interactuar con los otros. Tampoco sabe cómo hacerlo ni está preparado. A lo más se siente el representante de la voluntad de los grupos que le apoyan. No se ve como facilitador de la construcción de un interés que deba definirse por medio del diálogo y de la interacción de los actores con el líder. Esta representación, fácilmente desplaza el énfasis ideológico y programático de un partido o movimiento a la persona: al líder (ver Porrás y de Vega). Por ello, tal representación no les lleva a ser "responsables por sus acciones ante quienes los autorizaron a hablar en

8 Una nota de prensa de *El Comercio* (2005) informaba que "25 universidades se crearon en siete años": 20 de ellas privadas. Los años en los que se crearon más centros de estudios fueron 1998 y 1999. Según tal información, la creación de una universidad local se convirtió en la moneda de negociación del Gobierno con los diputados, una vez que ya no pudo repartir las frecuencias de radio, pues éstas se acabaron.

su nombre" (O'Donnell, 1997: 296). Es una representación sin rendición social de cuentas ni siquiera ante sus clientelas. Peor ante los ciudadanos.

Cabe señalar, entonces, que la racionalidad institucional y la lógica de la representación democrática, no fueron las que convocaron a los legisladores, ni a sus partidos y movimientos. Estos estaban más identificados con la razón clientelar, y a ésta respondían. Ello explica que la actividad legislativa haya estado atravesada por una tensión constante, casi paradójica y contradictoria, entre aquello que se esperaba de la institución y de sus legisladores, en términos normativos, y aquello que las bases y los simpatizantes de los partidos, así como las organizaciones y corporaciones reclamaban a los congresistas que los representaban.

Consecuencia de esa paradoja y de los efectos generados por ella fue la proliferación de los juicios políticos, enmarcados en la lógica del escándalo político y en la búsqueda de la visibilidad mediática (Thompson, 2003). Esta ligazón con ese rostro de lo mediático contribuyó a definir, en gran medida, la relación de los políticos con los medios, caracterizada por una mutua dependencia, presencia del utilitarismo, rasgos de manipulación y el insuficiente reconocimiento del poder de los unos y de los otros: políticos y medios. La contradicción de que los políticos, al tiempo que incrementaban sus posibilidades de visibilización, aumentaban de forma exponencial los riesgos de tal exposi-

ción tuvo una expresión concreta en el Congreso Nacional. Con el agravante de que la difusión de los escándalos y del espectáculo no suscitaron ninguna preocupación por parte de los congresistas, menos aún su autocrítica. Al contrario: una frase muy repetida en las oficinas de los legisladores era la de que "lo importante es que los medios hablen, aunque hablen mal". Convertir a los medios de comunicación en sus interlocutores prioritarios condujo a los legisladores a ampliar su dependencia respecto de ellos y a ensanchar su distanciamiento con la ciudadanía, sus representados. Todo lo cual configuró y consolidó una crisis en su comunicación en el espacio público.

¿Comunicación política o propaganda?

La dimensión comunicacional es inmanente a la actividad política en relación con lo electoral, lo gubernamental⁹, y lo partidario. Los legisladores, en su condición de haber sido elegidos por la ciudadanía, son actores claves en el "circuito comunicacional" entre la sociedad civil y el Estado (Porrás y de Vega, 1996: 12). Más aún cuando su labor la desarrollan no solamente en la arena política, sino en el espacio público, por medio del debate, el diálogo, la confrontación y otras interacciones sociales de carácter simbólico.

Lo comunicacional, sin embargo, no fue comprendido en su complejidad y amplitud por los diputados que ejercieron su gestión entre enero de 2003 y

9 La comprensión de gobernantes no la circunscribo a los dignatarios de la Función Ejecutiva; los incluyo, como tales, a quienes conducen la Función Legislativa.

diciembre de 2006. Ellos, como otros actores políticos, tendieron a mirar la comunicación, casi exclusivamente como mercadeo político¹⁰, propaganda y relaciones públicas. Por lo tanto, priorizaron los escenarios mediáticos. Esta comprensión de la comunicación política tuvo su génesis en la orientación electoral que venía marcando, desde tiempo atrás, la gestión de los legisladores. La priorización del interés electoral por parte de los partidos políticos y de sus dirigentes se aprecia históricamente en que es en el momento electoral cuando ellos se acercan a la ciudadanía y buscan también interactuar con sus simpatizantes y posibles electores.¹¹ Verificadas las elecciones, finalizada la campaña, los dignatarios electos no siempre se interesan por mantener los canales de comunicación abiertos, por lo cual no ha sido extraño en la realidad política ecuatoriana que al cabo de las

elecciones, en el momento del gobierno, reconstituyan de inmediato los “muros de separación” con la población.

La predisposición para la búsqueda y mantenimiento de su visibilidad mediática, común a la mayoría de los legisladores, ya enunciada, se vinculó, también, con un interés dirigido a mantener su “posicionamiento” entre la población, como si ellos se mirasen cual “marcas” comerciales o “productos” de consumo. La vigencia de esta noción relegó, relativamente, su preocupación por sintonizar con sus electores y simpatizantes. Como consecuencia, no se interesaron por responder ni a las nuevas demandas planteadas por los emergentes actores sociales, ni tampoco por promover una mejor gestión para enfrentar las demandas ya existentes (Cf. Porras y de Vega). Su actuación demostró una limitada “responsive-

10 El término mercadeo, mercadotecnia o *marketing* político con frecuencia es concebido como sinónimo de comunicación política. Entendido de esta manera, el mercadeo político busca transmitir propuestas, ideas de un partido o candidato a la ciudadanía para obtener su votación; es instrumental, no dialógico, no le interesa la comunicación. Tampoco favorece a la educación política ciudadana ni contribuye a crear sociedades democráticas. Coadyuva, al contrario, a mantener prácticas clientelares, basadas en la entrega de un voto a cambio de prebendas económicas o de otra índole (ver. Llera y otros, 2008). Según este enfoque, el marketing político surgió por la equiparación de los procesos electorales y la competencia comercial (Juárez, 2003) y no mantiene diferencias con su “gemela idéntica” la publicidad comercial (Muraro, 1990). De ahí que sus usuarios recurran a las técnicas del marketing comercial, con fuerte influencia del modelo estadounidense (Sánchez, 2009), e incluso sostengan que es neutro (de Carvalho, 1986).

Desde perspectivas más amplias la comunicación política es entendida como “flujos comunicativos entre el sistema político y el sistema societal” (Colomé, 1999); como un “proceso interactivo que involucra la transmisión de información entre políticos, medios de comunicación y votantes” que incluye desde los *spots* publicitarios hasta los debates y los discursos (García y D’Adamo, 2006). Hasta se la otorga un papel clave “como factor de gobernabilidad, legitimidad y credibilidad pública.” Y se la aprecia como fenómeno movilizador para “ganar las «batallas por la significación»” (Rincón, 2004). Y se la responsabiliza por el deterioro del sistema político (Álvarez, 2007). Además, se extiende su campo de acción hacia los espacios interactivos virtuales de las Web 2.0 (Dader, 2001).

11 Esta posición sintoniza con las concepciones minimalistas de la democracia basadas en la realización de elecciones libres y competitivas.

ness¹² y carencias en su comunicación. Una expresión de ello fue la forma como los diputados asumieron las demandas de reforma política, planteadas por influyentes sectores ciudadanos urbanos a partir de noviembre de 2004, las cuales no fueron tramitadas en el Congreso.

La visión mercantil de la comunicación contribuyó, también, a que los diputados, como militantes y afiliados a partidos y movimientos políticos, ignoraran la función comunicacional de los partidos (Sartori, 2005). Esta inadvertencia impidió que percibiesen a sus partidos como un “medio de comunicación” que además de actuar como correas de transmisión de las demandas sociales, dan cuenta de los apoyos que tales demandas reciben, las asumen como suyas y, eventualmente, responden por ellas frente a sus electores y simpatizantes. Esta ausencia significó, por otro lado, una barrera para la expresión de los ciudadanos, lo cual se manifestó en una cierta exclusión. Como lo señala Sartori, lo expresivo no se refiere solo a la transmisión de mensajes, sino también es lo opuesto a lo represivo. Y la represión es sinónimo de supresión, una forma de coerción. Por ello, tan crucial como que las voces de los ciudadanos no puedan ser fácilmente silenciadas ni permanezcan impotentes, es que se hallen engranadas en mecanismos que les permitan ser parte de sistemas de petición de cuentas (Cf. Sartori, 2005), clave para fomentar el ejercicio de la “*responsiveness*”, ya citada.

Aquellos diputados, al igual que otros actores de la arena política ecuatoriana, pueden considerarse también exponentes de los entornos perfilados por el “cambio estructural de la publicidad burguesa” (Habermas, 1986). El apareamiento del “reclamo publicitario” como instancia *obligada* para el enlace entre los políticos y la sociedad llevó a que los partidos no privilegiaran la deliberación sino la “integración” electoral de la masa de ciudadanos, con apoyo de los nuevos medios. La publicidad dejó de ser ese espacio de deliberación en el cual se producía una “recíproca ilustración” y se volvió un instrumento para el “reclamo publicitario” y la propaganda política. Esta tendencia se extendió con el surgimiento de las “*public relations*”, cuyo objetivo era la formación de una opinión pública, dirigida a las “personas privadas como público, no como consumidores” (Habermas, 1986: 220). En el caso ecuatoriano, esta visión publicitaria de la comunicación política tuvo su despegue en las últimas dos décadas del siglo pasado, con el auge de los sondeos y encuestas, y la priorización del contacto por medio de la televisión por sobre el encuentro cara a cara, en la plaza.

De tal limitación derivó la dificultad para mirar la comunicación política como una interacción horizontal, no jerárquica, entre actores políticos y sociales, desplegada en el ejercicio de su gestión legislativa y como diputados. Por tanto, desenvuelta en los escenarios donde ejercían su dignidad: el pleno del

12 Entiéndase como receptividad y capacidad de respuesta positiva, oportuna y entusiasta.

Congreso, las comisiones legislativas y los bloques legislativos. Y realizada entre diputados de distintos partidos y al interior de cada organización política, y con los ciudadanos, electores, simpatizantes y militantes. Pero este ejercicio no fue el que caracterizó la actividad de los legisladores. Para ellos, la comunicación política en el Congreso no era de su incumbencia. Dado que la entendían solo como propaganda, mercadeo de imagen y relaciones públicas "la comunicación" era el trabajo y la responsabilidad de los asesores de prensa y no de los legisladores ni voceros de los partidos. Por ello, en muchos casos, la actividad de los asesores en comunicación de un alto número de diputados del Congreso Nacional, se circunscribió a la consecución de espacios de entrevistas en los medios informativos, en particular la televisión. Esta mirada sobre la comunicación convirtió la acción de tales colaboradores en la mera ejecución de propagandistas, más cercanos a la ficción y a la apariencia. No pudieron desarrollar, por tanto, una actividad como facilitadores del diálogo entre los legisladores, al interior de los bloques legislativos, comisiones y en el pleno del Congreso, ni consiguieron cooperar en el encuentro de los congresistas con su militancia, simpatizantes y ciudadanos. Tampoco la comunicación fue entendida como un proceso interactivo para construir discursos integradores, que pudieran ayudar a establecer nexos y conexiones entre ellos y la colectividad.

Bajo tal percepción, la comunicación política no fue advertida (tampoco lo es hoy) como una interacción integral

entre sujetos, expresada en acciones como el diálogo, la escucha, la deliberación y el intercambio de puntos de vista. Y cuyos actores son los sujetos políticos (los legisladores y la ciudadanía, en este caso) y cuyos resultados se cosechan a mediano y largo plazos. La forma como los legisladores y sus entornos miraron a la comunicación política llevó a un cierto número de ellos a priorizar el cultivo de su imagen mediática y a descuidar su gestión congresal y su conexión con la ciudadanía, por lo cual cierta importante porción de su trabajo legislativo la delegaron y se desentendieron de ella.

Si bien es entendible que los partidos políticos, necesitados de apoyos masivos, requieran de la acción mediática para alcanzar a públicos amplios y dispersos, el que la hubieran priorizado (casi de modo restringido), por sobre otras formas de comunicación fue lo problemático. Contradictoriamente, esta mirada fue la que dirigió la acción parlamentaria y la que fue minando la imagen y credibilidad de los legisladores y del Congreso Nacional. Sin embargo, en un primer momento lograron mantener intactas las simpatías de su electorado. Pero al finalizar su período, y en vísperas de las elecciones de 2006, tales empeños no se tradujeron en apoyo y reconocimiento en las urnas. Para entonces, los partidos ya se volvieron "partidocracia" y el Congreso ya había clausurado su comunicación con la ciudadanía. Sin embargo, y pese a las evidencias, los legisladores culpabilizaban a los medios de comunicación del rechazo ciudadano al Congreso y a los partidos. Los acusaron de "sobredimen-

sionar todo lo malo, por pequeño que fuese, y de minimizar lo bueno totalmente". Este razonamiento, compartido por un alto número de diputados, llevó a que se sostuviera la necesidad de que el Congreso tuviera medios de comunicación propios (una radio y un canal de televisión, al menos) para informar al país sobre los proyectos que presentaban los legisladores y avanzar en ese acercamiento entre la ciudadanía y los legisladores en la formulación de leyes. Pero este discurso, como lo recoge una investigación del Consorcio Sociedad Democrática (CONSOE)¹³ (2004) no tiene sustento efectivo. La investigación del CONSOE sobre el caso del parlamento peruano concluyó que la desconfianza generalizada de los ciudadanos en los congresistas no era causada por la información que proporcionaban los medios, sino que la "falla" estaba "en cómo el propio parlamento se relaciona[ba] con los ciudadanos".

Conclusiones

Como corolario, las conclusiones que propongo enfatizan en tres ejes: a) las limitaciones y consecuencias de la particular comprensión de los legisladores sobre la comunicación política; b) su relación con los medios, y c) las prácticas prevalecientes en su gestión congresal y sus consecuencias comunicacionales.

a) Los diputados que actuaron en el Congreso Nacional en el período 2003-

2006 mantuvieron una comprensión de la comunicación política como sinónimo de publicidad, propaganda, mercadeo político y relaciones públicas. Descuidaron, por tanto, aspectos claves como la interacción con sus electores, partidarios, simpatizantes, ciudadanos. Con lo cual, terminaron por volverse sordos y levantar murallas frente a la ciudadanía. El convencimiento de que la comunicación política equivalía a mercadeo político les pasó factura a los diputados, cuando estaban por concluir sus períodos y se postularon para la reelección. Solo 18 lograron ser reelectos.

b) Además de aquella visión sobre la comunicación política, los congresistas demostraron un exacerbado interés por la visibilización mediática, lo que les condujo a que perdieran interés por mantener o construir espacios de comunicación con la ciudadanía por fuera de los medios; fruto de lo cual ampliaron su dependencia de ellos y restringieron su capacidad de respuesta directa frente a la población.

c) La gestión legislativa de los diputados se caracterizó por tener una fuerte impronta de "mandato imperativo", por la proveniencia corporativa de muchos de sus integrantes y por la dosis de corporativismo presente en las organizaciones de la sociedad civil y en los grupos de presión y poder fácticos. Esta condición se tradujo, en especial a partir de la expedición de la Constitución de 1998, en su despreocupación por

13 Son parte del CONSOE la Asociación Civil Transparencia, la Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA, el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), el Movimiento Manuela Ramos (MMR) y el National Democratic Institute (NDI).

legislar con sentido nacional y con atención al interés de las mayorías. Adicionalmente, y producto del énfasis en lo electoral, los nexos comunicacionales se limitaron a los momentos electorales. Y quedaron minimizados a propaganda, y publicidad en el momento del gobierno. Esta circunstancia no incumbe solo a los políticos sino también a los distintos actores que intervienen en la esfera mediática y en el espacio público. Y denota la necesidad de emprender en la ampliación de la noción de comunicación política a la de interacción entre sujetos y actores, y no dejarla constreñida a las visiones de la publicidad y del mercadeo político.

Bibliografía

- Albuja, Marco
2006 *Carta del mes*, 28 de diciembre de 2006, Fundación Lexis, Quito, en <http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/Cartas/2006/Gestión%20de%20la%20Función%20Legislativa%20durante%20el%20año%202006.htm>, visitado en octubre 11 de 2007.
- Álvarez, Jesús Timoteo
2007 "Después de la política" en *FISEC-Estrategias*, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, N° 7: 3-5.
- Arendt, Hannah
1996 *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
1997 *Qué es la política*, Barcelona, Paidós.
- Arvitzter, Leonardo
1999 "Diálogo y reflexividad. Acerca de la relación entre esfera pública y medios de comunicación", en *Metapolítica*, N° 9, enero-marzo, visitado en www.metapolitica.com.mx el 6 de noviembre de 2003.
- Arvitzter, Leonardo y Costa Sergio
2004 "Teoría crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina", en *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, N° 4: 703-728
- Colomé, Gabriel
1994 "Política y medios de comunicación: una aproximación teórica", *Working Paper* N° 91, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Constitución de la República del Ecuador*, 1998.
- Coppedge Michael
1994 "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela", en *América Latina Hoy*, Vol. 8, 1994: 63-72, en http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887, visitado en septiembre 12 de 2009.
- Dader, José Luis
2001 "Ciberdemocracia: el mito realizable", en *Palabra Clave*, N° 4 Universidad de la Sabana, 35-50.
- de Carvalho, José Henrique
1986 "Do antimarketing ao marketing político e social: uma proposta para o Brasil", *Revista Ciência da Informação*, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Brasília: 53-58.
- García Beaudoux, Virginia y D'Adamo, Orlando
2006 "Comunicación política y campañas electorales. Análisis de una herramienta comunicacional: el spot televisivo", en *Polis, Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México DF, N° 002: 81-111.
- Habermas, Jürgen
1986 *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, México DF.
- Hidalgo, Luis
2003 *Carta del mes*, 20 de junio de 2003, Fundación Lexis, Quito, <http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/Cartas/2003/LLegamos%20a%20Mil%20Proyectos%20de%20Leyes.htm>, visitado en octubre 11 de 2007.
- Juárez, Julio
2003 "Hacia un estudio del marketing político limitaciones teóricas y metodológicas", en *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, Universidad de Guadalajara, México, N° 27: 61-95.
- Lalander, Rickard
2004 Reseña de McCoy, Jennifer y Myers, David (editores), *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Johns Hopkins University Press, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 25: 147-151.

- 2006 Reseña de Molina, José y Álvarez, Angel, "Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI", en *Espacio abierto*, N° 004, Asociación Venezolana de Sociología, Maracaibo: 825-832
- Melucci, Alberto
 1999 "Esfera pública y democracia en la era de la información", en *Metapolítica*, N° 9, Enero-marzo: 57 - 68.
- Muraro, Heriberto
 1990 "La publicidad política (y la política de la publicidad) en la Argentina", *Diálogos de la comunicación*, N° 27.
- O'Donnell, Guillermo
 1997 "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos, Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Paidós, Buenos Aires: 287-304.
- "Ojo ciudadano en el Congreso"
 2004 *Boletín informativo del CONSODE*, Año 2, N° 3, abril 2004, Lima. visitado en www.cajpe.org.pe/publicaciones/ojociudadano3.pdf, en mayo 5 de 2005.
- Porrás, Antonio
 1996 "El orden comunicativo de la representación política", en Porrás, Antonio, de Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid.
- Ramos Jiménez, Alfredo
 1999 "Venezuela El ocaso de una democracia bipartidista", *Nueva Sociedad*, N° 161, Caracas: 35-42.
- Rincón, Omar
 2004 "Comunicación política en América Latina", Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, en <http://www.c3fes.net/docs/comunica-cionpolitica.pdf>, visitado en septiembre 5 de 2009.
- Sánchez Medero, Rubén
 2009 "Comunicación política española, ¿un modelo propio o adaptación del modelo estadounidense?", *Revista de Ciencias Sociales*, N° 1, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia: 9-23.
- Sartori, Giovanni
 2005 *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Colchester- European Consortium for Political Research Press.
- 1999 *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Thompson, John
 1998 *Los media y la modernidad*, Paidós, Barcelona.
- 2003 "La transformación de la visibilidad", en *Estudios Públicos*, N° 90, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile: 273-296.

Sitios web

- Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad: <http://www.cimaiberoamerica.com/>.
- Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional: http://www.transparencia.org.es/BAR%D3METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%F3metro_Global_2009.pdf.
- Congreso Nacional del Ecuador: <http://www.congreso.gov.ec/>
- Diario *El Comercio*: <http://www.elcomercio.com/default.asp>
- Diario *El Universo*: <http://www.eluniverso.com/>
- Latinobarómetro: www.latinobarometro.org/

Visiones de la Sociedad en la Bolivia Contemporánea: La controversia entre dos grandes concepciones

H. C. F. Mansilla

En Bolivia, dos imaginarios colectivos –la filosofía indianista radical y la tradición europea occidental–, pugnan por definir el sentido de las orientaciones culturales y políticas de la sociedad. La situación real es muy distinta de la que imaginan los pensadores del indianismo radical y los defensores de la tradición occidental. En esta disputa entre tradición y modernidad, lo más razonable podría ser una síntesis entre principios universalistas y valores particularistas. Parece factible preservar elementos identificatorios aceptables de las tradiciones indígenas y también adoptar lo positivo de la civilización occidental. Los diferentes imaginarios colectivos comparten algunos valores básicos y esa es la mejor base para una sociedad multi-étnica y multicultural.

Preliminares

Este breve estudio tiene como finalidad describir y analizar los imaginarios sociales que se han ido conformando en Bolivia en los últimos tiempos, particularmente desde el inicio del siglo XXI. Hoy en día dos grandes visiones del mundo y de la sociedad parecen hallarse contrapuestas en territorio boliviano: por un lado la tradición europea occidental, básicamente cristiana (en el caso boliviano: católica), racionalista, abierta a influencias exógenas y basada en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y por otro

lado la cultura indígena, originaria de los modelos civilizatorios prehispánicos, endógena, basada en los saberes ancestrales de la población aborígen y relativamente estática desde el punto de vista evolutivo.

De entrada el autor reconoce que esta contraposición (dicotómica) de paradigmas civilizatorios es altamente simplista y que no refleja la complejidad de la situación boliviana actual y su evolución secular.¹ No se considera, por ejemplo, las visiones del mundo, la filosofía popular y el posible modelo civilizatorio que corresponden a los grupos mestizos² del país, cuya especi-

1 Cf. los estudios portadores de una consciencia crítica de la temática: Esteban Ticona / Gonzalo Rojas Ortuste / Xavier Albó, *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, La Paz: CIPCA 1995; Xavier Albó, *25 años de democracia, participación campesino-indígena y cambios reales en la sociedad*, en: (sin compilador), *Bolivia 25 años construyendo democracia*, La Paz: AECID 2008, pp. 39-58.

2 Cf. entre otros: Carlos Toranzo Roca, *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*, La Paz: ILDIS / Plural 2006.

ficidad no puede ponerse en duda. El usar esta terminología, pese a sus carencias, tiene una función pedagógica y una intención didáctica. Se emplea estos denominativos como *tipos ideales* en el sentido de Max Weber, para marcar los *extremos* de un espectro de posibilidades teóricas, presuponiendo y admitiendo que las realidades concretas se hallan en el campo intermedio entre los tipos ideales. En este terreno intermedio tienen lugar los frecuentes entrecruzamientos y mezclas entre los dos modelos civilizatorios. En la vida cotidiana lo que se puede observar son innumerables posibilidades de combinación *sincretista* que han sufrido y sufren los citados paradigmas de cultura. La historia boliviana, como las de todos los pueblos y ámbitos geográficos, ha producido una evolución básicamente mixta, mezclando diversos tipos de cultura, organización social, valores espirituales e instituciones políticas.

En este punto parece conveniente aclarar por qué la contraposición de los grandes modelos civilizatorios en la Bolivia de la actualidad puede tener una utilidad explicativa:

(1) La ya mencionada intención didáctica de establecer polos extremos sirve para comprender mejor el despliegue histórico de todas las corrientes culturales del país y para *localizar* más o menos adecuadamente las manifestaciones actuales de las mismas dentro de un esquema delimitado por los tipos ideales.

(2) La polarización creciente que vive Bolivia, que ha salido a flote en los procesos electorales de los últimos años, nos señala que sectores importantes de la propia población perciben una

dicotomía entre una Bolivia urbana, modernizada e influida por la mencionada tradición occidental y otra Bolivia rural, premoderna e inspirada por las culturas indígenas.

(3) Los intelectuales y portavoces de los sectores indígenas del país han generado en los últimos años una apreciable literatura (desde libros y monografías hasta textos breves y programas de radio y televisión), la cual promueve el renacimiento de un modelo civilizatorio indígena, diferente en aspectos básicos del europeo-occidental, modelo que habría preservado su pureza en el seno de las comunidades campesinas. Esta literatura preconiza la existencia de la mencionada contraposición de modelos civilizatorios y culpabiliza a la tradición occidental-moderna por casi todos los males de la nación.

(4) Una corriente socio-cultural de alcance mundial, que cuenta con la colaboración de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales e instituciones de cooperación internacional, postula el renacimiento de los saberes populares, la ideología y las formas organizativas de las sociedades premodernas e indígenas, aseverando, por contraparte, las deficiencias civilizatorias y los peligros históricos asociados al mundo occidental, capitalista y globalizador. Por medio de estas operaciones intelectuales se ha reafirmado inesperadamente la contraposición elemental de los modelos civilizatorios en territorio boliviano.

(5) En el ámbito académico, universitario e intelectual de gran parte del mundo se expande una poderosa corriente intelectual que proclama la relatividad de todo criterio para juzgar

modelos civilizatorios, la decadencia de todo sistema de jerarquías y gradaciones en la evolución histórico-genética de todos los ámbitos geográfico-culturales y por ello la igualdad liminar de todos los paradigmas civilizatorios. En el área andina, esta tendencia, de cuño postmodernista, auspicia en el fondo una contraposición tajante entre dos grandes modelos histórico-culturales, reduce las pretensiones de hegemonía de la tradición occidental y patrocina las culturas indígenas como alternativas de pleno derecho histórico.

El presente estudio intenta reconstruir los elementos centrales de la contraposición de los dos grandes paradigmas de evolución. Pero también tratará de mostrar:

(a) que los tipos ideales de los grandes imaginarios colectivos se han entremezclado de tal manera, que ya no existen como factores incontaminados el uno del otro;

(b) que la contraposición tajante entre ambas culturas puede ser considerada como una operación básicamente intelectual, es decir con una intencionalidad política, que en cuanto tal no es compartida por el grueso de la población; y

(c) que los puntos de coincidencia entre los imaginarios colectivos son mucho más importantes que los elementos de discordia e incomprensión.

Adelantando las conclusiones generales del estudio, en cierto sentido se puede aseverar que las mentalidades ahora prevaecientes son una continua-

ción de las tradiciones culturales anteriores, que a su vez configuraban mixturas culturales muy complejas. Se puede afirmar que en los últimos años han surgido nuevos imaginarios colectivos y paradigmas diferentes para la elaboración de las normativas sociales, imaginarios y paradigmas que ahora son los predominantes en el área socio-política nacional. También se puede decir que las generaciones juveniles, independientemente de su adscripción étnico-idiomática, se preocupan muy poco por la naturaleza y la pureza de los modelos civilizatorios y se pliegan sin problemas a formas mixtas de los mismos.

La tensión entre la permanencia de tradiciones y la irrupción de nuevos valores

Se trata, por consiguiente, de la dialéctica –como se decía anteriormente– entre permanencia de normativas tradicionales y emergencia de valores novedosos, entre continuidad de tradiciones culturales e irrupción de nuevas pautas de evolución humana. La constelación boliviana del presente representa una temática ya experimentada en muchas sociedades y en etapas históricas anteriores, pero hay que reconocer que las características de esta constelación en el momento actual son muy originales y poco estudiadas. Los cambios en el comportamiento colectivo de la sociedad boliviana contemporánea han merecido interesantes estudios desde la temática de la interculturalidad,³ desde

3 Cf. LAZOS (La Paz), vol. 1 (2006), Nº 2 (número monográfico dedicado al tema: “La interculturalidad bajo la mirada boliviana”).

las teorías de la antiglobalización⁴ y desde las ideologías indigenista e indianista.⁵ En la configuración de la esfera sociopolítica y en la preservación de las jerarquías y desigualdades sociales los aspectos o recursos culturales, como actualmente también se dice, poseen un peso más significativo de lo que se admitía hasta ahora. De ahí se deriva la relevancia de ensayos analíticos como el presente, que sopesa la creciente importancia de factores histórico-culturales en la vida social del país.

Aparte de los imaginarios colectivos y los enfoques filosóficos de gran envergadura, aunque no estén codificados formalmente, hay que considerar la esfera de las tradiciones culturales informales y de la llamada cultura cívica. En el marco de este estudio, que está dirigido primordialmente a las concepciones filosóficas que subyacen a los imaginarios colectivos, se mencionará muy someramente las culturas políticas (o cívicas, según la convención académica) prevalecientes hoy en Bolivia, aunque estas últimas están vinculadas en múltiples planos con los imaginarios colectivos. En las ciencias sociales y políticas se reconoce hoy en día, aunque sea parcialmente, la relativa autonomía y perdurabilidad de la llamada

cultura política con respecto al desenvolvimiento técnico-económico, aunque, con referencia al área andina, se carece aun de estudios sistemáticos en torno a los complejos nexos entre las pautas de comportamiento colectivo y el acelerado desarrollo técnico-económico. Estas pautas de conducta (*behaviour patterns*), que se hallan a menudo en la esfera preconsciente y prepolítica, tienen habitualmente una validez obvia, sobreentendida, no codificada ni menos sancionada por instancias oficiales, pero precisamente por ello de una fuerza normativa y eficacia coactiva notables. En ello reside su importancia y de ello se deriva su frecuente resistencia frente a modificaciones económicas y técnicas de primer orden. En la mayoría de los casos el prestigio y respeto generales de que goza esta mentalidad social es algo tan obvio que ésta pasa desapercibida para los investigadores de la propia sociedad, pues ellos también están imbuidos de estos valores, que no les llaman científicamente la atención, los cuales, por otra parte, constituyen un fenómeno relativamente difuso y difícil de conceptualizar claramente.⁶

En el caso boliviano nos encontramos, además, con el hecho de que los imaginarios colectivos están ligados a

4 Fernando Mayorga / Eduardo Córdova, *El movimiento antiglobalización en Bolivia. Procesos globales e iniciativas locales en tiempos de crisis y cambio*, La Paz: CESU/UMSS, Plural 2008.

5 Aunque la diferencia entre *indianismo* e *indigenismo* es poco clara y varía según los autores y los países, se puede decir con reservas que el indianismo representa la tendencia existente entre los propios indios a la autonomía política y la independencia cultural; el indigenismo constituye un intento paternalista surgido fuera de las etnias aborígenes que propugna la mejora de las mismas mediante su aculturación e imitación de los modelos civilizatorios "más avanzados". En la actualidad, el término *indigenismo* tiende a cubrir ambos significados.

6 Cf. Observatorio de la cultura política en Bolivia (comp.), *Cultura política en tiempos de cambio*, Cochabamba: Ciudadanía / LAPOP 2009.

una compleja realidad étnico-cultural, conformada por comunidades étnico-culturales bastante dispares en costumbres, valores de orientación y organización social. La Bolivia del presente es una nación multi-étnica, en la cual ninguna etnia por sí sola tiene una clara supremacía poblacional; además, la diversidad regional, que se ha incubado durante largos siglos a causa del aislamiento geográfico de la mayoría de las provincias y comarcas, ha producido mentalidades colectivas relativamente diferentes, pero en proceso de homogeneización. La carencia de una inmigración europea considerable –contrariamente a lo sucedido en la Argentina, Brasil y Chile– ha contribuido a preservar las tradiciones premodernas bolivianas y, por consiguiente, los valores que podemos llamar particularistas. Esta fragmentación étnica favorece tendencias autonómicas y, al mismo tiempo, un renacimiento de elementos autóctonos, fenómenos particularistas y corrientes políticas autonomistas; la “etnicidad” se transforma en una fuerza considerable de movilización social y hasta en principio organizativo.⁷

Aspectos bolivianos de la tradición occidental

Resulta muy difícil reconstruir la tradición occidental en Bolivia, calibrar su alcance y profundidad y medir su aceptación en el país por los siguientes motivos:

(1) Desde su introducción por los conquistadores españoles en la década de 1530, este modelo cultural se ha difundido ampliamente por todo el territorio que hoy es Bolivia, determinando la vida urbana, influyendo poderosamente en los campos de la educación formal, la esfera universitaria e intelectual y el universo religioso y brindando importantes pautas de comportamiento para la vida cotidiana. Su extensa irradiación hace literalmente imposible separarla de la identidad nacional, ya que, sin hacerlo premeditadamente, millones de bolivianos de casi cualquier origen étnico-cultural se sirven de instrumentos creados por esta tradición cultural y persiguen metas de desarrollo individual y colectivo que han surgido de la misma.

(2) Debido precisamente a su dilatada expansión, la tradición occidental en Bolivia no es considerada por una gran parte de la población como un cuerpo extraño, como una imposición negativa que deba ser combatida o expulsada. Elementos esenciales de la misma –las pautas del consumo masivo de la actualidad, la estructuración del aparato administrativo-estatal en sus rasgos generales, los productos de la ciencia y la tecnología contemporáneas, las metas normativas de desarrollo en última instancia– son compartidos por casi todos los sectores indígenas del país. Esta tradición no constituye, por lo tanto, un cuerpo doctrinal fácilmente discernible ni tampoco una compila-

7 Cf. el brillante texto: Peter Waldmann / Georg Elwert, *Einleitung* (Introducción), en: Waldmann / Elwert (comp.), *Ethnizität im Wandel* (Etnicidad en cambio), Saarbrücken: Breitenbach 1989, p. 11.

ción más o menos clara de principios teóricos y prácticos que pueda ser sugerida como alternativa frente a otros legados culturales.

(3) Ningún partido político o movimiento cívico se identifica claramente con el modelo civilizatorio occidental ni ha propiciado su defensa de manera doctrinaria y sostenida. Existen, obviamente, numerosos grupos que propugnan explícitamente elementos centrales de ese modelo, como la democracia representativa, el pluralismo ideológico y el Estado de derecho, o que se pliegan implícitamente a algunos valores del mismo, como la vida urbana moderna, la apertura al mundo exterior y la economía de mercado, pero lo hacen porque estos elementos configuran el núcleo de lo que hoy en día es considerado el desarrollo adecuado de todas las sociedades del planeta, y no porque estos elementos pertenezcan a un modelo civilizatorio occidental, que poca gente siente como propio.

De todas maneras, por los motivos didácticos señalados más arriba, parece conveniente intentar un breve resumen descriptivo de la tradición occidental bajo las características que se han desarrollado en suelo boliviano. Este modelo civilizatorio tiene sus raíces más antiguas en la Grecia clásica, donde nació el racionalismo filosófico y la democracia como forma de organización política. Se enriqueció con los sistemas institucionales romanos y su concepción de un derecho racional y universal y la protección a la propiedad privada. La religión cristiana aportó importantes aspectos normativos, como ser el concepto de la igualdad de todos los seres humanos y la responsabilidad individual para la

salvación del alma. A partir de la invención de la imprenta se dio en el Renacimiento de Europa Occidental una notable expansión de la cultura clásica, enriquecida por el incipiente desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología y posteriormente por el surgimiento de la industria moderna, basada en la aplicación de nuevas técnicas. La civilización occidental produjo los estados nacionales modernos, el protestantismo y la libertad de conciencia, los derechos humanos y las muy diversas consecuencias del individualismo, pero también generó la expansión del capitalismo, la creación de sistemas coloniales y la imposición de este modelo civilizatorio a buena parte del planeta (y casi nunca con métodos pacíficos).

Este modelo fue introducido en el actual territorio boliviano con las muchas peculiaridades de la cultura española de la primera mitad del siglo XVI. El modelo español conservaba notables rasgos medievales en comparación con los sistemas civilizatorios de otros países de Europa Occidental. El peso de la religión era mucho mayor, y la religiosidad practicada era más fanática, menos tolerante y sin los elementos esclarecedores e introspectivos del protestantismo. La administración estatal española se destacó por su carácter centralista, su mala gestión burocrática y su inclinación al patrimonialismo y a la corrupción. Los funcionarios coloniales no estaban imbuidos de una ética de servicio a la comunidad. Como toda administración colonial, la española generó diversos mecanismos de discriminación entre los habitantes de la América hispana, que dieron como resultado una posición altamente privi-

legiada para los peninsulares y una situación discriminatoria para los indígenas, aunque con numerosas gradaciones y jerarquías, pues el sistema colonial preservó los privilegios de la llamada clase cacical aborigen.

Lo que ha surgido entonces como modelo civilizatorio occidental en Bolivia es una mixtura entre la tradición occidental mencionada más arriba, las particularidades del legado ibero-católico y la sobreposición de algunos aspectos de las culturas indígenas. Hay que señalar que en la época republicana, a partir de 1825, los diversos gobiernos, con muchas limitaciones y retrocesos, han realizado esfuerzos para modernizar, racionalizar y actualizar el legado cultural español. Desde el terreno educativo, pasando por la infraestructura y la base productiva, hasta llegar a la esfera institucional, se ha intentado mejorar lo generado por la tradición, de acuerdo a los parámetros válidos en su respectivo momento. Los logros no han sido óptimos, pero no hay duda de que se produjeron los más variados intentos para hacer progresar a la nación boliviana de acuerdo a los criterios del propio modelo civilizatorio de cuño occidental. De todas maneras el resultado global –con todas las salvedades que una generalización implica– se distingue por los siguientes rasgos.

- 1 *Conformación socio-geográfica*: privilegiamiento del ámbito urbano.
- 2 *Movilidad social*: limitada, pero en aumento.
- 3 *Sistema educativo formal*: tendiente a general y obligatorio, con restricciones.
- 4 *Personalidad normativa*: individualista, aunque con pervivencia de fuertes elementos colectivistas.
- 5 *Religiosidad predominante*: institucionalizada, con doctrina (dogma) prefijada. En marcado proceso de secularización.
- 6 *Valoración de la persona*: de acuerdo a su desempeño individual y sus ingresos, aunque el origen social-geográfico y la proveniencia por estrato sigue jugando un cierto rol importante.
- 7 *Valores fundamentales de orientación*: normas legales impersonales; éxito debido al esfuerzo individual propio; tendencia a regirse por principios abstractos. Ética moderna del interés material individualista. Solidaridad mediada por instancias burocráticas. En grupos juveniles inclinaciones hedonistas.
- 8 *Procedimientos para orientarse en instituciones*: tendencialmente hay comprensión por el uso de normas abstractas, impersonales y generales; sigue siendo importante la utilización de relaciones privilegiadas, sobornos y “ayudas” informales.
- 9 *Estructura familiar*: familia nuclear.
- 10 *Cultura cívica*: tendencia general, aunque débil, en favor de democracia pluralista y Estado de derecho. Participación mediante partidos políticos. Inclinación, aunque débil, por discusión racional de alternativas divergentes. En general los intereses individuales deciden las opciones políticas.
- 11 *Sistema de ayuda en emergencias*: tendencia a no confiar tanto en lazos familiares y más en instituciones impersonales.

- 12 *Sistema de justicia*: estructuras y leyes modernas moldeadas según el modelo civilizatorio occidental; praxis cotidiana regida por normas informales premodernas.
- 13 *Visión de la administración pública*: ámbito en proceso de racionalización y modernización, donde tienden a imperar reglas generales, racionales e impersonales, pero donde todavía es conveniente moverse según reglas tradicionales de compadrazgo y relaciones personales.
- 14 *Comportamiento de las élites*: arbitrario y convencional en defensa de sus intereses particulares; tendencia creciente a regirse con reglas generales impersonales.
- 15 *Comportamiento de las capas medias*: creciente defensa de intereses sectoriales según normas generalmente aceptadas; adopción acelerada de normativas modernas occidentales.
- 16 *Comportamiento de las clases populares*: aceptación de directivas provenientes de grupos dirigentes; vigencia relativa del movimiento sindical tradicional.
- 17 *La posición del país frente al mundo exterior*: La comunidad internacional aparece como la fuente de logros económicos y técnicos que deben ser imitados porque no hay otra alternativa, aunque persiste una cierta desconfianza frente a los valores personales de aquel ámbito.
- 18 *Metas normativas de desarrollo*: urbanización, modernización, imitación de las sociedades exitosas del Norte. Desenvolvimiento económico consagrado a elevar el nivel de

vida y los ingresos. Desarrollo homogeneizante.

- 19 *Ramas preferidas del desarrollo económico*: agricultura como actividad exclusivamente mercantil; desarrollo centrado en industria y servicios modernos.
- 20 *Modelos preferidos en la propiedad de los medios de producción*: propiedad individual y privada en todos los ámbitos sociales y geográficos.
- 21 *Formas de interacción política*: mundo urbano de relaciones calculadas con el fin del éxito individual y la obtención del poder político, aunque el uso de normas informales e irracionales premodernas sigue vigente.

Rasgos del modelo civilizatorio indígena

Al igual que en el caso de la tradición occidental europea, resulta muy difícil reconstruir una filosofía propia de las etnias indígenas, contrapuesta premeditadamente a la mencionada tradición, porque posiblemente no existe una versión propia nacida del seno de las comunidades originarias. Los testimonios existentes son la obra de académicos formados en universidades de la tradición occidental, que elaboran una filosofía que probablemente no existe en cuanto tal, es decir como una esencia inmutable al paso del tiempo.

De tomas maneras existen importantes testimonios que permiten esbozar una cosmovisión, una filosofía y un imaginario popular andino, contrapuesto al europeo-occidental, basado en una concepción colectivista de los

derechos humanos y de la identidad ciudadana.⁸

Se puede aseverar que en ciertos movimientos indianistas la propia identidad grupal está definida *ex negativo* por la oposición a un modelo civilizatorio materialmente exitoso y triunfador. Según esta doctrina no hubo coloniaje, sino invasión, a la que hay que prestar resistencia de todas formas; el mestizaje, por consiguiente, no sería una nueva y fructífera cultura por derecho propio, sino un producto híbrido y degradado de Occidente, al que hay de rechazar tajantemente. Las únicas manifestaciones culturales realmente valiosas en América serían las que provienen del acervo indígena incontaminado, que perviven soterradas en la memoria colectiva de los pueblos indios y en sus prácticas cotidianas. La lucha contra el imperialismo sería, ante todo, una lucha anticolonialista, y por ello el marxismo y el socialismo resultarían insuficientes, ya que por su origen y sus objetivos no estarían en la facultad de comprender la indianidad.

A manera de hipótesis se pueden mencionar los siguientes elementos:

(1) Desde la conquista española en la década de 1530, el modelo cultural indígena se ha entremezclado con el sistema civilizatorio importando por los españoles, dando como resultado un modelo sincretista que determina la

vida rural (y crecientemente urbana a partir de 1952), influyendo en los campos de la educación de los indígenas, la esfera intelectual (la autovisión de los pensadores aborígenes) y el universo religioso. El modelo sincretista brinda importantes pautas de comportamiento para la vida cotidiana. Su extensa irradiación hace literalmente imposible separarla de la identidad nacional de cuño mestizo, ya que, sin hacerlo premeditadamente, millones de bolivianos de origen étnico-cultural indígena se sirven de instrumentos creados por la cultura occidental y persiguen metas de desarrollo individual y colectivo que han surgido de la misma.

(2) Hasta la segunda mitad del siglo XX no ha existido una exposición sistemática y metódica de la filosofía y de los valores de orientación de las etnias aborígenes. Han sido publicadas interesantes investigaciones parciales acerca de las comunidades indígenas del país –sobre sus avatares políticos⁹, su estética pública y privada, sus problemas económicos, sus estructuras de producción y consumo, sus hábitos cotidianos y, ante todo, acerca de sus sueños y anhelos–, pero relativamente poco en torno a su mentalidad colectiva y a sus normativas de largo alcance. Los escritos de *Fausto Reinaga*, pese a sus limitaciones, constituyen un acceso interesante a ese ámbito, pues sus pensa-

8 María Eugenia Choque Quispe, *Principios para la construcción de una democracia intercultural*. en: LAZOS, vol. 1 (2006), N° 2, pp. 10-13; David Keremba Mamani-Choque, *Entendiendo interculturalidad en Bolivia*, en: *ibid.*, pp. 14-21; David Choquehuanca Céspedes, *La cultura de la vida*, en: *ibid.*, pp. 39-43.

9 Varios datos interesantes en: Pilar Mendieta Parada, *Indígenas en política. Una mirada desde la historia*, La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos (IEB) 2009.

mientos e intuiciones constituyen el primer intento de sistematizar la filosofía *indianista* de corte radical, opuesta a un mero indigenismo, que, según Reinaga, favorecería en última instancia a los mestizos. Reinaga anticipó las tesis posteriores del colonialismo interno (“la sociedad india soporta una estructura colonial”), que Reinaga trata bajo el rubro de “señorialismo”. Pero hay que anotar que Reinaga aparece hoy como un pensador anacrónico, pues detesta el mestizaje en todas sus manifestaciones y desdeña el orden urbano moderno. Su denuncia de la discriminación racial le nubla la vista con respecto a fenómenos de gran relevancia actual como el mestizaje (con toda su inmensa gama de posibilidades), la urbanización y los nexos con el mundo exterior.¹⁰ Franco Gamboa Rocabado ha realizado un estudio diferenciado acerca del pensamiento de Reinaga, mostrando su destino de precursor silenciado. Reinaga habría elaborado una doctrina poco propositiva, tendiente más a la denuncia enfática que a una teoría adecuada a la época moderna, a la democracia contemporánea y a la integración de los diferentes grupos étnico-culturales del país.¹¹ De todas maneras: Reinaga es importante porque anticipó temas y soluciones que luego retomaría el india-

nismo radical, corriente que ha ganado peso en los últimos años.

(3) En contraposición al indianismo radical de Reinaga y sucesores hay que insistir aquí en el carácter sincretista de la filosofía indígena en cuanto ideología general de estos sectores sociales. Como ya se mencionó, debido a su dilatada expansión, la tradición occidental en Bolivia no es considerada por una gran parte de la población como un cuerpo extraño. Elementos de la misma, que van desde el consumismo masivo hasta la importancia de la ciencia y tecnología occidentales, son compartidos por casi todos los sectores indígenas del país. Al igual que el modelo occidental, el modelo civilizatorio indígena no constituye un cuerpo doctrinal fácilmente discernible.¹²

De todas maneras se puede afirmar que la filosofía indígena –en cuanto suma de valores de orientación– se distingue por los siguientes rasgos.

- 1 *Conformación socio-geográfica*: privilegiamiento del ámbito rural.
- 2 *Movilidad social*: muy restringida hasta 1952; ampliada después de procesos democratizadores y modernizadores.
- 3 *Sistema educativo formal*: todavía no existe una valoración muy positi-

10 Fausto Reinaga, *El pensamiento amáutico*, La Paz: Partido Indio de Bolivia 1978; Fausto Reinaga, *La razón y el indio*, La Paz: Imprentas Unidas 1978; Fausto Reinaga, *La “intelligentsia” del cholaje boliviano*, La Paz: Partido Indio de Bolivia 1967.

11 Franco Gamboa Rocabado, *El indianismo de Fausto Reinaga*, La Paz 2009.- El autor agradece cordialmente al Mag. Franco Gamboa por haberle proporcionado este texto aun inédito.

12 Algunos elementos se hallan en el capítulo teórico del *Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien*, La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo 2007, pp. 1-12.

- va de la educación formal como mecanismo de ascenso social, aunque se da una estimación creciente de la misma.
- 4 *Personalidad normativa*: colectivista (en las comunidades campesinas poco tocadas por la modernización); tendencia al individualismo en centros urbanos.
 - 5 *Religiosidad predominante*: ritualista; sin doctrina o dogma prefijados. Asimismo en proceso de renacimiento con ayuda e inspiración estatales.¹³
 - 6 *Valoración de la persona*: de acuerdo a su proveniencia étnica y geográfica.
 - 7 *Valores fundamentales de orientación*: normas colectivistas y particularistas; éxito debido al esfuerzo colectivo; tendencia relativamente débil a regirse por principios abstractos; anhelo de reconocimiento por la comunidad primaria; solidaridad inmediata del grupo comunitario de origen. Éxito debido al esfuerzo colectivo, aunque se percibe una inclinación a revalorizar el esfuerzo individual (por ejemplo: el enriquecimiento) en centros urbanos.
 - 8 *Procedimientos para orientarse en instituciones*: uso intenso de relaciones personales y particulares; sistema de “ayudas” informales. El sentimiento intenso de discriminación que sienten los indígenas (causados por los sectores de blancos y mestizos) dificulta la comprensión de los principios administrativos modernos, impersonales y generales.
 - 9 *Estructura familiar*: familia extendida.
 - 10 *Cultura cívica*: tendencia general, aunque en proceso de cambio, por democracia directa y comunitaria. Estado de derecho no es (todavía) una prioridad. Participación mediante movimientos sociales. Inclinación, aunque en proceso de cambio, por decisiones tomadas por consignas colectivas. Los intereses grupales deciden las opciones políticas.
 - 11 *Sistema de ayuda en emergencias*: comunidad ancestral; círculo de familiares y vecinos.
 - 12 *Sistema de justicia*: justicia comunitaria según el derecho consuetudinario no codificado; carencia de estructuras y procedimientos formalizados. Tendencia a recurrir a la justicia “ordinaria” occidental en casos de envergadura.
 - 13 *Visión de la administración pública*: ámbito todavía bastante extraño, de reglas irracionales, donde es conveniente moverse según reglas tradicionales de compadrazgo y relaciones personales.
 - 14 *Comportamiento de las élites*: arbitrario y convencional en defensa de sus intereses particulares; tendencia a la imitación de las élites urbanas modernizadas.
 - 15 *Comportamiento de las capas medias*: creciente defensa de intereses

13 Carlos Hugo Laruta, *La religión en el proceso de cambio social / institucional*, en: NUEVA CRÓNICA Y BUEN GOBIERNO (La Paz) del 6 de febrero de 2009, N° 34, pp. 10-11.

sectoriales según normas consuetudinarias; lenta adopción de normativas modernas occidentales.

- 16 *Comportamiento de las clases populares*: aceptación de directivas provenientes de grupos dirigentes (movimientos sociales) y caudillos carismáticos.
- 17 *La posición del país frente al mundo exterior*: La comunidad internacional aparece como un fenómeno amenazador y extraño, pero también como la fuente de logros económicos y técnicos que deben ser imitados porque no hay otra alternativa.
- 18 *Metas normativas de desarrollo*: Combinación de metas occidentales (urbanización, modernización, imitación de las sociedades exitosas del Norte) con la preservación de modelos ancestrales. Desenvolvimiento económico consagrado a elevar el nivel de vida y los ingresos, pero también a favorecer metas normativas propias.
- 19 *Ramas preferidas del desarrollo económico*: agricultura de subsistencia como actividad social-ritual; desarrollo de industria y servicios modernos toma cada vez mayor impulso.
- 20 *Modelos preferidos en la propiedad de los medios de producción*: propiedad colectiva en el campo; modelos mixtos en zonas urbanas; expansión de la propiedad individual de acuerdo al grado de instrucción formal.
- 21 *Formas de interacción política*: prevalencia de redes de amistad, com-

padrazgo y parentesco; relaciones casuales e intransparentes; tendencia a formación de clientelas y patrones; lenta adopción de normas impersonales generales y modernas.

Tendencias contemporáneas de evolución

La revitalización de valores y objetivos de las ricas tradiciones teóricas indianistas e indigenistas debe ser considerada, empero, dentro de un contexto sumamente complejo donde estas normativas tienden a diluirse o, por lo menos, a mezclarse inextricablemente con orientaciones universalistas provenientes de la exitosa civilización industrial del Norte.¹⁴ Es remarcable que el renacimiento de las tradiciones *propias* no ponga en duda para nada los “logros” técnico-económicos de la modernidad, aunque éstos pueden ser vistos como algo *ajeno* y externo a ese legado; esta herencia premoderna indígena puede, después de todo, ser rejuvenecida mediante los medios contemporáneos de transporte y comunicación, los hábitos actuales de consumo masivo y los procedimientos novedosos de manufactura industrial. El renacimiento de la tradición se limita en el caso boliviano a la esfera de la cultura y a la configuración de la vida íntima, familiar y cotidiana, aunque tiene influencia sobre la cultura política. No parece ser favorable a la difusión y al arraigo de una democracia pluralista, de los derechos humanos y del Estado de Derecho,

14 Cf. el brillante ensayo de Carlos Hugo Laruta, *Interculturalidad y democracia*, en: LAZOS, vol. 1 (2006), Nº 2, pp. 25-30, donde el autor señala los peligros de un “culturalismo exacerbado”.

puesto que aquella herencia ha sido habitualmente proclive a la violencia política y a las estructuras sociales jerárquicas y rígidas.

Por otra parte se puede constatar, sin embargo, la existencia de tendencias que actúan en el largo plazo y que no van en contra de este proceso de globalización, pero que lo pueden relativizar y complicar, como ser un renacimiento de la herencia cultural indígena en las esferas de la cultura y del comportamiento cotidiano (lo que conlleva una revalorización del legado indígena en el campo político-institucional) y un cuestionamiento creciente de normas y valores universalistas mediante el florecimiento concomitante de orientaciones propias, generalmente de corte particularista, aunque el rechazo de lo “ajeno universalista” resulte ser altamente selectivo, instrumentalista y, en ocasiones, arbitrario. El renacimiento de las tradiciones indigenistas y premodernas¹⁵ en general –que en Bolivia han poseído una clara índole particularistas llevados a cabo por fuerzas políticas y sociales que se precian de una cierta popularidad, sobre todo entre las etnias aborígenes del país, los sectores urbanos de estratos medios y bajos y la población de las provincias y regiones alejadas o, mejor dicho, olvidadas de la acción modernizadora del gobierno central.

Crítica de las argumentaciones radicales de ambas corrientes

Es útil mencionar los problemas de las argumentaciones radicales, pues en ellas se presentan los mayores escollos (a) a un entendimiento socio-político con los otros sectores poblacionales del país y (b) a una solución sincretista que combine las dos culturas.

Por ejemplo: el indianismo radical presupone, en algunos autores, la existencia de una sola civilización india en el Nuevo Mundo, de la cual los muchos pueblos y testimonios culturales serían sólo las expresiones regionalmente particulares. Esta única y gran civilización aborígena habría sido fragmentada premeditadamente por las potencias europeas, “estableciendo fronteras, ahondando diferencias y provocando rivalidades. Esta estrategia persigue un objetivo principal, la dominación, para lo cual busca demostrar ideológicamente que en América la civilización occidental se enfrenta a una multitud de pueblos atomizados diferentes unos de otros [...]”. [...] “Así la identificación y la solidaridad entre los indios, la indianidad, no es un postulado táctico sino la expresión necesaria de una unidad histórica basada en una civilización común, que el colonialismo ha querido ocultar”.¹⁶ Aunque no hay duda de que las potencias colonizadoras se han ser-

15 Cf. Guillermo Bonfil Batalla, *Identidad y pluralismo cultural en América Latina*, San Juan de Puerto Rico: CEHASS 1992; Steve Stern (comp.), *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World*, Madison: Wisconsin U. P. 1987; Xavier Albó, *La cara campesina e india de nuestra historia*, La Paz: CIPCA 1990.

16 Guillermo Bonfil Batalla, *Aculturación e indigenismo: la respuesta india*, en: José Alcina Franch (comp.), *Indianismo e indigenismo en América*, Madrid: Alianza 1990, p. 194.

vido del inmemorial principio “*divide et impera*”, no se puede negar, por otro lado, que las culturas aborígenes prehispanicas han conocido diferencias, rivalidades, guerras y conflictos casi perennes entre sí; con toda seguridad los imperios sudamericanos no sabían nada de los mesoamericanos antes de 1492, para no hablar de las colectividades más pequeñas. El concepto de una “indianidad” solidaria y sin mácula que hubiese abarcado todo el continente es una creación ideológica contemporánea, generada exclusivamente con fines político-ideológicos precisos y profanos por intelectuales que normalmente no tienen mucho que ver ni con la vida rural ni con la sangre indígena.

De acuerdo a otra leyenda histórica el brillante y promisorio desarrollo de las antiguas naciones andinas habría sido interrumpido y arrojado hacia atrás por la perversa acción del colonialismo metropolitano: sin la intromisión europea, las naciones andinas habrían alcanzado el mismo grado de evolución tecnológica y económica de las grandes potencias del Norte. O sea: si no hubiera ocurrido la conquista europea o la penetración imperialista, los avances tecnológicos más notables habrían surgido de manera autónoma por obra del propio despliegue civilizatorio en el ámbito andino. El fundamento de esta concepción es suponer que la modernidad en cuanto fuente y como etapa his-

tórica constituye un fenómeno *universal*, un “sistema-mundo”, que se originó de forma aleatoria en Europa y que de todas maneras llegará obligatoriamente a todos los rincones del globo. Esta clásica ideología justificatoria, que diluye la autoría de los descubrimientos científicos y los inventos técnicos como si todo fuera una creación colectiva mundial, es compartida sintomáticamente por la *Teoría de la Dependencia*, la *Filosofía de la Liberación* y por la filosofía indianista adscrita a las teorías de Enrique Dussel, como las obras de Juan José y Rafael Bautista.¹⁷ Estas doctrinas han gozado de una dilatada influencia en ambientes académicos y políticos y, por supuesto, en el seno de los movimientos indigenistas e indianistas. Estas teorías han brindado una nueva actualidad a la dialéctica entre lo propio y lo ajeno. ¿Cómo no va a ser popular en el área andina una concepción que proclama que en el suelo latinoamericano conviven dos culturas opuestas entre sí: una superficial y vistosa, demoníaca y mundana, inauténtica y elitaria, producto de la civilización decadente de Europa, y otra profunda y medio oculta, pero que viene de abajo y está apegada a la tierra y comprometida con el aquí y el ahora, la de origen indígena?. Sólo las “clases oprimidas y marginadas” representarían “una alternativa real y nueva a la futura humanidad, dada su metafísica “alteridad”, porque son “lo Otro” de la

17 Cf. Juan José Bautista S., *Crítica de la razón boliviana. Elementos para una crítica de la subjetividad del boliviano-latinoamericano*, La Paz: Pisteuma 2005; Rafael Bautista S., *Octubre: el lado oscuro de la luna. Elementos para diagnosticar una situación histórico-existencial: una nación al borde de otro alumbramiento*, La Paz: Tercera Piel 2006; Enrique Dussel, *Veinte proposiciones de política de la liberación*, La Paz: Tercera Piel 2006.

totalidad moderna y capitalista.¹⁸ Estas doctrinas enseñan un dualismo extremista entre el bien que es la “alteridad” (verdad, colectivismo, solidaridad de los pobres y explotados, lo nuevo absoluto, utopía brillante) y el mal que es la “totalidad” (mentira, individualismo, egoísmo de las élites, realidad detestable, la propiedad privada como fuente de todos los males y las tiranías): se trata de un verdadero maniqueísmo fundamentalista –fuerzas mutuamente excluyentes– que induce a un rigorismo moral-político que tiene poco que ver con los problemas cotidianos de las sociedades latinoamericanas, con su identidad múltiple y cambiante y sus complejas relaciones con el mundo occidental. En lo referente a la vida cotidiana del presente las tendencias indianistas brindan asimismo una visión unilateral y apologética de los valores de orientación indígenas: “la solidaridad, el respeto, la honradez, la sobriedad y el amor” constituirían los “valores centrales, piedras fundadoras de la civilización india”, mientras que las normativas de la civilización occidental son descritas como “egoísmo, engaño, desengaño, apetito insaciable de bienes materiales, odio; todo lo cual prueba la historia y lo comprueba la observación diaria de la vida urbana –reducto y fortaleza de la invasión occidental”.¹⁹ “La miseria, el hambre, la enfermedad y las conductas antisociales no son herencia

de la civilización india, sino productos directos de la dominación. Forman parte de una circunstancia temporal (la invasión), pero no cuentan como rasgos constitutivos de la civilización india”.²⁰ Se trata claramente del rechazo del Otro en nombre de un anticolonialismo ruralista que coloca al campesinado de origen indígena en el centro de la historia como sujeto privilegiado de los “nuevos” decursos evolutivos.²¹ Por lo demás se puede constatar fácilmente que esta contraposición maniqueísta de valores enteramente positivos de un lado y profundamente negativos del otro tuvo y tiene poco que ver con la realidad de cualquier sociedad. Se proclama simultáneamente la superioridad ética del indio y la inferioridad moral del europeo, con lo cual, además, se relativizan los logros de Occidente: éstos se hallarían exclusivamente en el terreno material.²²

Estas teorías inspiradas en la Teología de la Liberación consideran “lo autóctono”, las clases populares, las naciones explotadas y la religiosidad del ámbito andino como la auténtica alteridad, factores que son exaltados a la categoría de exclusiva positividad, de modo que ésta ha tomado el lugar de lo uno, suprimiendo de esta manera la posibilidad de una genuina alternativa. Es decir: lo otro se ha convertido en lo uno, la alteridad se ha vuelto afirmación dogmática.

18 Enrique Dussel, *Filosofía de la liberación*, Bogotá: Universidad Santo Tomás 1980, p. 90.

19 Guillermo Bonfil Batalla, *Aculturación...*, op. cit. (nota 16), p. 197.

20 *Ibid.*, p. 199.

21 En la misma línea: Enrique Dussel, *Filosofía de la liberación*, op. cit. (nota 18), p. 89.

22 La crítica más brillante y convincente de estos enfoques es la de Jorge Larraín Ibáñez, *Modernidad, razón e identidad en América Latina*, Santiago de Chile: Andrés Bello 1996, *passim*.

Por otro lado es indispensable mencionar los aspectos negativos de la tradición occidental, sobre todo como la perciben sus críticos indigenistas y populistas. Esta crítica se puede resumir en los siguientes puntos:

(1) La tradición occidental ha destruido la armonía que prevalecía entre el hombre y la naturaleza en el ámbito prehispánico (“la cultura de la vida”), introduciendo la noción de que la naturaleza es un mero recurso económico y descomponiendo los equilibrios de los ecosistemas nativos.

(2) El modelo occidental ha aniquilado la consciencia y la memoria históricas de las comunidades indígenas, ha estropeado la valoración positiva de sus lenguas, religiones, mitos y demás productos culturales y finalmente ha abatingido las organizaciones políticas aborígenes y sus sistemas propios de autoridades y jerarquías.

(3) La corriente individualista asociada a la tradición occidental tiende a debilitar y hasta eliminar las construcciones sociales indígenas de carácter colectivista y, por consiguiente, a introducir el egoísmo de manera sistemática y a socavar los antiguos sistemas de ayuda solidaria y reciprocidad.

(4) La tradición occidental ha actuado como una aplanadora cultural, destruyendo la diversidad de los modelos civilizatorios aborígenes.

(5) El consumismo occidental no permite desarrollar una economía propia, humana y adaptada ecológicamente, convirtiendo a los ciudadanos en meros consumidores de productos y modas foráneas.

(6) El poder político y económico sigue concentrado en una pequeña élite

de blancos (con inclusiones mestizas), que no está dispuesta a compartirlo con el resto de la sociedad boliviana. Así se perpetúa el colonialismo interno prevaleciente desde los primeros años de la colonia española.

Aspectos histórico-filosóficos de la temática y la fuerza normativa de la modernidad

Se puede afirmar que en Bolivia la situación contemporánea está signada –entre otros problemas– por la existencia de dos grandes visiones del mundo, dos imaginarios colectivos trabados entre sí: la pugna entre la filosofía indianista radical (considerada por sus adherentes como la preservación de lo *propio*) y la tradición europeo-occidental (considerada por los indianistas como la adopción de lo *ajeno*). En cierto sentido es la contienda entre valores particularistas y coerciones universalistas. Se trata de la lucha entre la conservación de la tradicionalidad y los intentos de alcanzar la modernidad a la brevedad posible. No hay duda de que Bolivia adopta lenta pero seguramente numerosos rasgos básicos del mundo occidental, pero importantes segmentos de la comunidad boliviana quieren preservar sus valores autóctonos de orientación y convivencia.

Algunos de los aspectos más importantes de este proceso son las múltiples modificaciones acaecidas en la esfera de la mentalidad colectiva, modificaciones que van en dirección a las soluciones sincretistas mencionadas anteriormente. La modernización ha desplazado la relevancia que anteriormente tenían las mentalidades rurales, pre-

urbanas y pre-industriales de ordenamiento social. Pese a un cierto renacimiento de los cultos animistas andinos, se puede afirmar que *todas* las normativas de origen religioso se hallan en franco retroceso, sobre todo a causa de los valores de orientación de las generaciones juveniles, las que, independientemente de su origen social, étnico o geográfico, perciben la temática religiosa como una dimensión de importancia muy reducida para la vida cotidiana y más aun para los propios planes existenciales a largo plazo. La religiosidad tiende a transformarse, como en el resto del mundo, en una liturgia folklórica para algunas festividades o en un ornamento estético para algunas ocasiones solemnes. Paulatinamente, los valores profanos irradiados por los medios masivos de comunicación, influyen sobre cada vez más áreas del comportamiento humano.

Por otra parte, las élites (tanto las criollo-mestizas como las indígenas) configuran los vehículos más rápidos y eficaces para la diseminación de los *standards* de la modernidad y de los valores universalistas que se originaron en el seno de la civilización occidental. Así sea por de pronto bajo la forma de modas efímeras, las élites son las primeras en abrazar –y de manera entusiasta– las pautas de comportamiento y las ideas prevalecientes en las sociedades metropolitanas del Norte, que poco a poco llegan a ser vistas como normativas más o menos propias de las naciones periféricas. La preservación de la tradicionalidad queda restringida a los estratos sociales de ingresos inferiores y menor acceso a la educación formal contemporánea, estratos que en Bolivia

engloban a dilatados sectores indígenas.

Aquí se manifiesta toda la conocida gama de fenómenos de alienación: la consciencia colectiva sufre la escisión entre la antigua armonía social, cultural y económica de la época premoderna, que se desarrolló lenta y orgánicamente, por un lado, y la pluralidad, renovada incesantemente, de acciones colectivas y valores de orientación de la era moderna, por otro. La incursión de la modernidad significa ahora la confrontación cotidiana y cambiante con mensajes disímiles, normativas divergentes y paradigmas foráneos, lo que genera los modernos fenómenos de enajenación, por un lado, y la introducción de valores normativos como el principio de rendimiento, el enriquecimiento individual, la familia nuclear y el consumismo masivo, por otro. Y todo esto independientemente del origen étnico-cultural.

La modernización, por incipiente que sea en Bolivia, y la importación de pautas modernas de comportamiento hacen difícil una identidad estable e impermeable a los efectos de la globalización. La solución sincretista, que muchos ven pragmáticamente como el modelo razonable, requiere de comunicaciones e intercambios de variado tipo con las otras culturas y los otros mundos. Pero debería ser una vinculación en la cual se reconozca la calidad de los modelos civilizatorios bolivianos. La carencia de este reconocimiento es uno de los problemas mayores en la actualidad. Bolivianos de toda proveniencia sienten que el mundo externo no les brinda el reconocimiento que merecen. El problema del reconocimiento está entrelazado íntimamente con el de

vínculos asimétricos, o dicho de otra manera: en Bolivia la consciencia intelectual considera la temática de la identidad como envuelta en la trama de relaciones desiguales entre las naciones altamente industrializadas del Norte y las sociedades subdesarrolladas del Sur. Cuando la temática de la identidad irrumpe en el campo de las ciencias sociales bolivianas, lo hace en cuanto consciencia de una crisis: así sea como carencia de una identidad generalmente aceptada y sólida o como una meramente dependiente, subordinada y subalterna, que se manifiesta bajo la forma de una máscara. En este contexto la cuestión no es si esta visión es verdadera o siquiera pertinente; ya que probablemente la mayoría de la población se percibe a sí misma como *subdesarrollada* y dependiente con respecto al mundo metropolitano occidental, su identidad colectiva está traumáticamente ligada a la existencia o la ausencia de un reconocimiento proveniente de las comunidades septentrionales reputadas como el paradigma actual de desarrollo.

Las soluciones sincretistas y sus múltiples peligros

La evolución actual de la sociedad boliviana exige un cuestionamiento de la vigencia de tesis unilaterales. En el presente la situación real es muy distinta de la imaginada por los ideólogos del indianismo radical y de la tradición occidental pura: los múltiples nexos existentes entre las comunidades indígenas y la civilización metropolitano-

occidental se han transformado en una “nueva” síntesis de carácter ambivalente, como ha sido la compleja evolución de todo mestizaje a lo largo de la historia universal. Es indispensable consignar el hecho de que la praxis secular de las comunidades indígenas en el Nuevo Mundo nunca se ha regido por esta ideología indianista excluyente; ni siquiera sus esfuerzos de conceptualización teórica han sido inspirados seriamente por ella. Las coerciones de la técnica moderna, la irradiación de valores normativos desde los centros metropolitanos y la necesidad de cohabitar con los mestizos y blancos han llevado a que una porción considerable de estos movimientos indigenistas y hasta indianistas ingrese a la senda de la moderación y el compromiso, reconociendo (a) la realidad inexorable de una sociedad multinacional y pluricultural, (b) la validez y bondad de los valores universales y (c) las ventajas de la cooperación con las otras comunidades étnico-culturales.

El camino más promisorio parece ser, por ejemplo, el de aceptar la diversidad dentro de la unidad del actual Estado boliviano²³, aunque existe el peligro de que la diversidad contrarrestada por la difusión de las normas y los valores modernos de orientación, por la expansión implacable de la llamada frontera agrícola, por la búsqueda cada día más intensa de recursos naturales y finalmente por la inmensa presión demográfica. Todos estos factores parecen actuar –no hay certidumbre conclu-

23 Sergio Ricco, *Lo étnico / nacional boliviano. Breves reflexiones*, en: Mario Miranda Pacheco (comp.), *Bolivia en la hora de su modernización*, México: UNAM 1993, pp. 179-191.

yente sobre ello— en favor de la homogeneidad modernizante. Sobre todo en lo concerniente a las últimas metas normativas que hoy en día definen lo que es “desarrollo”, los modelos y valores siguen siendo aquellos surgidos en las naciones del Norte. Las metas de desarrollo generadas por la civilización metropolitano-occidental —la modernización exhaustiva, el alto nivel de consumo masivo, la tecnificación en un contexto crecientemente urbano y un Estado nacional más o menos eficiente—, han sido entretanto acogidos por las comunidades indígenas, aunque sea con reservas. En este aspecto las comunidades prehispánicas en el área andina parecen seguir las normativas metropolitanas occidentales. En esta época de presurosas adopciones de las más disímiles herencias civilizatorias e intercambios culturales incesantes con las naciones más lejanas, la confrontación entre lo propio y lo ajeno tiende a diluirse en un mar de ambigüedades, donde es muy arduo establecer categorías científico-analíticas que puedan dar cuenta adecuadamente de una evolución sumamente compleja y hasta contradictoria.

Ahora bien: a las corrientes nacionalistas, populistas e indigenistas les asiste un cierto derecho. En una época de fronteras permeables, de un sistema global de comunicaciones casi totalmente integrado y de pautas normativas universales, nace la voluntad de oponerse a las corrientes de uniformamiento y despersonalización. La legítima

aspiración de afirmar la propia identidad sociocultural puede, sin embargo, transformarse rápidamente en una tendencia agresiva y claramente irracional, que a la postre pretende la aniquilación del Otro y de los otros.

En el período 1985-2005, cuando los gobiernos de entonces ejecutaron una política general de carácter neoliberal, Bolivia experimentó un proceso acelerado de transformación, que en la esfera de las pautas colectivas de comportamiento significó una creciente modernización (occidentalización) de las mismas. Esta modernización del conjunto de la sociedad boliviana, aunque incipiente, fue favorecida por la declinación temporal del movimiento sindical, otrora muy poderoso, y por el debilitamiento de los partidos de izquierda. A partir de 2006, en cambio, se puede constatar un renacimiento de los modelos de convivencia indigenistas, endógenos y originarios, modelos que privilegian posiciones colectivistas y particularistas, opuestos a la globalización de cuño individualista y generalista. Este decurso evolutivo es acompañado, como se sabe, por un proceso integrador y democratizador de rasgos muy propios, que se manifiesta, por ejemplo, en la nueva Constitución Política del Estado aprobada y promulgada en enero / febrero de 2009, pero estos rasgos pueden incluir vulneraciones a la democracia y el florecimiento de antiguos problemas sociales.²⁴

Pero a muy largo plazo —y tomando como ejemplo el proceso de otros paí-

24 Roberto Laserna, *Entre el ch'enko y el rentismo: democracia y desarrollo en Bolivia*, en: (sin compilador), *Bolivia 25 años construyendo democracia*, La Paz: AECID 2008, pp. 87-110.

ses del Tercer Mundo— se puede afirmar que en Bolivia se hace manifiesta una corriente uniformadora en cuanto elemento básico del proceso de modernización, corriente que unifica los decursos de la vida social y hasta individual de acuerdo a las coerciones universalistas de la moderna civilización científico-técnica. En el caso boliviano este desarrollo ha sido impulsado por la iniciativa empresarial privada, las fracciones modernizadoras de la alta burocracia estatal, las agencias de cooperación internacional y los partidos políticos alineados con el neoliberalismo. El objetivo ulterior es una asimilación de Bolivia a los parámetros internacionales de modernización; para ello se intenta asimismo aclimatar en Bolivia la ética laboral del mundo occidental y una decidida racionalización de la administración pública. En vista de lo expuesto es claro por qué esta corriente no ha tenido éxito, sobre todo en el campo político.

La constelación del presente puede ser descrita de la siguiente manera. La identidad colectiva en la Bolivia de hoy se mueve entre los dos polos señalados anteriormente y encarnados por dos grupos sociales básicamente diferentes entre sí. (A) Los fenómenos de nativismo e indigenismo están asociados —en lo esencial— al mundo rural y campesino y a las etnias aborígenes (incluyendo principalmente sus múltiples asentamientos urbanos), mientras que (B) la imitación indiscriminada de la civilización moderna occidental se da con mayor claridad y vehemencia entre los mestizos y blancos de las clases urbanas medias y altas. Cautelosamente se puede afirmar que el

resultado global está a medio camino entre ambos tipos ideales. A pesar de toda la heterogeneidad geográfica, étnica y civilizatoria de la actual Bolivia, se puede percibir la construcción de una identidad socio-cultural de carácter sincrético, sobre cuya viabilidad histórica no es dable hoy en día emitir un juicio concluyente. El indigenismo moderado en Bolivia en particular y las tendencias autoctonistas en general pretenden una síntesis entre el desarrollo técnico-económico moderno, por un lado, y la propia tradición en los campos de la vida familiar, la religión y las estructuras socio-políticas, por otro. Es decir: aceptan los últimos progresos de la tecnología, los sistemas de comunicación más refinados provenientes de Occidente y sus métodos de gerencia empresarial, por una parte, y preservan, por otra, de modo algo ingenuo, las modalidades de la esfera íntima, las pautas colectivas de comportamiento cotidiano y las instituciones políticas de la propia herencia histórica conformada antes del contacto con las potencias europeas. La consecuencia de estos procesos de aculturación, que siempre van acompañados por fenómenos de desestabilización emocional colectiva, se traduce en una mixtura que puede ser descrita como una extendida tecnofilia en el ámbito económico-organizativo, complementada con la conservación de modos de pensar y actuar premodernos, particularistas y tradicionalistas en el terreno simbólico-folklorico.

Se puede afirmar, por consiguiente, que la actual ola en pro de la recuperación de tradiciones endógenas en el plano socio-cultural pretende, en el

fondo, consolidar identidades colectivas devenidas precarias; en el plano técnico-económico estos intentos no han podido crear modelos verdaderamente diferentes con respecto a las exitosas naciones metropolitanas, ya que aceptan sin más su legado proveniente de la modernidad racionalista y científica. Hoy en día, después de haber experimentado el vacío existencial asociado a un instrumentalismo tecnicista y el peligroso dogmatismo vinculado a un fundamentalismo antihumanista, lo más razonable parece ser una síntesis entre principios universalistas y valores particularistas, que por un lado logre preservar elementos identificatorios aceptables de las tradiciones de cada pueblo y por otro pueda adoptar lo positivo de la civilización occidental. Lo rescatable del mundo premoderno reside, como ya se mencionó, en su heterogeneidad, su polifonía y su colorido, es decir en aquello que puede servir aun de freno a la monotonía de la sociedad enteramente modernizada, a sus *standards* implacables, exentos de toda estética, y a su uniformidad vacía de sentido de la vida. Lo que se precisa es algo que nos haga comprender –al mismo tiempo– (A) lo valioso de aquellas sociedades hoy calificadas de arcaicas, subdesarrolladas y estancadas en el tiempo, y (B) lo negativo de un universalismo anónimo y frío (que es un modo de controlar y dominar todo aspecto de vida humana), universalismo que hoy en día toma caracterís-

ticas meramente instrumentales y pragmáticas.

En el área andina el nacionalismo populista entra en escena como una actitud de rechazo a la civilización occidental-metropolitana y, al mismo tiempo, como un mecanismo de consolidación de la cultura y los valores ancestrales, populares y hasta aborígenes. Este rechazo de la modernidad es, como ya se señaló, bastante selectivo, ya que sólo concierne a las esferas de la cultura, la vida social e íntima y la religión, pero no comprende los campos de la economía y la tecnología. El nacionalismo populista abarca asimismo una visión mejorada y embellecida del propio pasado, una visión que glorifica indiscriminadamente los períodos previos a todo contacto con Occidente y que, en general, prescribe el sometimiento del individuo bajo entes colectivos como la nación y el Estado.²⁵ Diferentes estudiosos de las ideologías reivindicatorias de corte nacionalista, socialista, populista e indigenista han señalado como hecho recurrente el carácter anti-individualista de las doctrinas radicales bajo todas sus formas: todas ellas subrayan la imperiosa necesidad de que el ciudadano se integre en el seno de una identidad colectiva –el pueblo eterno, el gobierno fuerte, el Estado omnipresente, el partido omnisciente–, de la cual se deriva recién la razón de ser del individuo. Por ello hay que llamar la atención sobre algunos factores

25 Sobre esta temática cf. Fernando Molina, *Crítica de las ideas políticas de la nueva izquierda boliviana*, La Paz: Eureka 2003 (crítica de la concepción que identifica la genuina democracia sólo con la acción directa de las masas).

socio-culturales que, según todas las evidencias, preparan el terreno para el surgimiento de movimientos contrarios a toda democracia. Los grupos más proclives a buscar la solución para sus dilemas son aquellos que a lo largo del proceso de modernización y urbanización han sido arrancados de su ambiente habitual, signado por valores provenientes del mundo pre-industrial y hasta rural (como la solidaridad inmediata que brindan los grupos primarios intactos), y transplantados a un modo de vida marcado por normas cambiantes y abstractas y por la anonimidad, como es la atmósfera de las ciudades modernas. La configuración de la sociedad boliviana contemporánea y su Estado nacional son percibidos, con toda justicia, como una traba al desenvolvimiento individual y en cuanto una maldición para la colectividad regional por sus actos de pillaje y corrupción. Estos grupos llevan en su seno un conflicto intercultural: se trata de gente que ha estado expuesta largamente a la civilización occidental y que ha tenido experiencias traumáticas por esta causa, pero que no ha podido gozar de los frutos de ésta ni ha sido reconocida *inter pares* por los representantes de la sociedad modernizada. Esta ha sido la constelación boliviana hasta 2006.

Cuanto más rápidas las alteraciones que sufre una sociedad, tanto más probable es que brote un movimiento que busca seguridad ideológica y ética en un (aparente) retorno a las fuentes de la identidad autóctona. La moral convencional y sus símbolos no hallan referentes en una realidad determinada por normas seculares y modernas de un origen exógeno: los individuos desgarrados de su origen pre-industrial y rural no

saben dónde y cómo aplicar los preceptos morales que aprendieron en la infancia y la juventud. El populismo nacionalista y el indigenismo actúan como un mecanismo psíquico-ideológico que induce a ver el mundo moderno como algo amenazador de proveniencia exógena, algo que puede ser combatido según las reglas claras de las tradiciones endógenas, compartidas sobre todo por las capas populares. Este proceso asegura una identidad conocida y presuntamente sólida a los grupos que se hallan confundidos por los decursos acelerados del cambio modernizador y que están en peligro de caer en una anomia cultural aguda. Los grupos radicales afines al indigenismo y al populismo reemplazan a menudo a la familia extendida y a las amistades del ámbito premoderno. Su aparato doctrinal elemental cumple un rol imprescindible en favor de las masas poco educadas de la población: ayudan a comprender lo incomprensible y a hacer digerible lo complejo. Esto conlleva, sin embargo, una fatal simplificación del proceso modernizador y la inclinación a juzgar todos los fenómenos de acuerdo a la óptica binaria de *propio / ajeno* y *amigo / enemigo*. El populismo y el indigenismo son creencias que permiten, hasta cierto punto, una absorción creíble de las desilusiones que produce la modernidad, pero a costa de falsificar la realidad.

Como ya se mencionó, el nativismo y el fundamentalismo aparecen en cuanto reacción contra un prolongado y traumático contacto con la cultura europea occidental, contacto calificado exclusivamente como conquista y coloniaje. Primeramente tiene lugar un renacimiento cultural, una reafirmación de

valores y modelos tradicionales; en una etapa posterior esta corriente se transforma en una lucha política, relativamente secularizada, contra el “imperialismo” de las potencias metropolitanas. En todos los períodos y en todas las variantes el populismo y el indigenismo exhiben una actitud esencialmente ambigua frente a la civilización occidental: rechazan la cultura europea (incluyendo las formas de pensamiento y organización políticas) y aceptan acríticamente los logros tecnológicos y económicos. En los estratos populares esta ambivalencia no causa menoscabo a la respetabilidad del populismo e indigenismo. Lo que ocurre es que un proceso de aculturación de carácter *pasivo e imitativo* es proseguido por otro de índole *activa y sincretista*: las sociedades periféricas adoptan elementos civilizatorios de las naciones metropolitanas según necesidades práctico-pragmáticas. La nueva síntesis cultural no fue realizada mediante una consciencia crítica y no siempre resulta realmente armónica; es más bien proclive a fisuras y conflictos de todo tipo, pero así son, después de todo, casi todos los regímenes sociopolíticos en la era contemporánea.²⁶

Conclusiones provisionarias: la identidad conflictiva

La discusión sobre problemas de identidad nacional²⁷ configuró durante

largo tiempo una temática estrictamente académica, pero hoy en día ha ganado una considerable actualidad mediática e importancia política. La opinión pública boliviana experimenta ahora, a comienzos del siglo XXI, un fuerte debate entre los que quieren renovar y reestablecer la presunta armonía social, cultural y económica de las civilizaciones indígenas de la época prehispánica y aquellos que se adscriben a la pluralidad, modificada incesantemente, de normativas y valores de orientación del mundo globalizado.

La situación del presente contiene una pluralidad de problemas que, a su vez, exhiben las manifestaciones más complejas. Simplificando esta temática se puede decir que la considerable diferenciación que conlleva la modernidad, precisamente en el caso boliviano, junto con la diversidad de códigos morales, religiosos y políticos, produce identidades inseguras, precarias y cambiantes. En contraposición los individuos concretos anhelan algo sólido, una respuesta clara que les brinde un sentido histórico, algo del antiguo calor de hogar de épocas ancestrales y una orientación ideológica comprensible. Esto es válido sobre todo para aquellos sectores (como los rurales, los recientemente urbanizados y los de bajos ingresos) que pueden ser percibidos como los más afectados por el proceso de modernización. Aquí la identidad colectiva se manifiesta

26 Sobre prospectiva en Bolivia cf. Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz: FES-ILDIS 2002.

27 Cf. el excelente ensayo de Rolando Sánchez Serrano, *Identidades étnico-culturales y política en el altiplano boliviano*, en: *OPINIONES Y ANALISIS* (La Paz), N° 86, agosto de 2007, pp. 11-58.

como una crisis social y un problema político muy grave.²⁸ En Bolivia el renacimiento de la etnicidad indígena en nuestros días puede ser visto como el designio de construir un dique protector contra la invasión de normas foráneas desestructurantes y contra la opresión (aunque sea parcialmente imaginada) de parte del "Estado colonial",²⁹ ya que, en general, los portavoces indígenas afirman que sus comunidades no han experimentado una modernización que merezca ese nombre, sino un modelo perverso donde un desarrollo parcial ha intensificado los fenómenos de descomposición social, explotación y empobrecimiento.³⁰ Un proceso nuevo y genuino de desarrollo integral conllevaría una consolidación de la identidad colectiva indígena, preservando sus rasgos ancestrales, pero alcanzando un nivel aceptable de crecimiento técnico-económico.

Es probable que las identidades colectivas en cuanto ideologías identificatorias excluyentes se limiten a ser una de las características de los líderes y las élites que hablan en nombre de las etnias indígenas, y que sean sentidas como algo mucho más débil en las masas de los campesinos y de los habitantes urbanos de origen indígena. La

mayor parte de la población indígena boliviana tiene otras preocupaciones cotidianas, centradas en la esfera laboral, y probablemente otros valores de orientación a largo plazo, que se los puede designar sumariamente como la demanda de un mejor nivel de vida, imitando parcialmente los modelos del Norte, sobre todo en los aspectos técnico-económicos. Y precisamente aquí se hallan los elementos que permiten afirmar la existencia de puntos de concordancia entre los imaginarios colectivos y las filosofías de los diversos grupos étnicos de Bolivia.

La experiencia histórica nos lleva a sostener los siguientes puntos:

(1) Las diversas visiones del mundo y los diferentes imaginarios colectivos, que prevalecen en territorio boliviano, no son necesariamente incongruentes entre sí, sino más bien complementarios. Numerosas sociedades en el planeta contienen en su seno filosofías de vida que expresan puntos de vista, creencias, intereses y que opciones socio-culturales que a primera vista parecen contrapuestas, pero que analizadas más detenidamente las más importantes de ellas resultan ser propuestas de políticas públicas que pueden ser armonizadas

28 Cf. José Teijeiro, *La rebelión permanente. Crisis de identidad y persistencia étnico-cultural aymara en Bolivia*, La Paz: Plural/PIEB 2007.

29 Cf. entre otros: Silvia Rivera Cusicanqui, *Oprimidos pero no vencidos*, La Paz: HISBOL 1984; Rivera Cusicanqui, *La raíz: colonizadores y colonizados*, en: Xavier Albó / Raúl Barrios Morón (comps.), *Violencias encubiertas en Bolivia*, La Paz: CIPCA/ARUWIYIRI 1993; Silvia Rivera Cusicanqui, *Democracia liberal y democracia de ayllu*, en: Carlos F. Toranzo Roca (comp.), *El difícil camino hacia la democracia*, La Paz: ILDIS 1990, pp. 9-51.- Cf. una crítica de esta teoría del colonialismo interno: Marcelo Varnoux Garay, *Identidades culturales y democracia en Bolivia. Apuntes para una reflexión crítica*, en: ANÁLISIS POLÍTICO (La Paz), año I, N° 1, enero-junio de 1997, pp. 28-35.

30 Cf. Xavier Albó (comp.), *Raíces de América. El mundo aymara*, Madrid: Alianza Editorial / UNESCO 1988; Thérèse Bouysse-Cassagne et al., *Tres reflexiones sobre el pensamiento andino*, La Paz: HISBOL 1987.

entre sí, con gran esfuerzo, es verdad, y siempre temporalmente, pero la política ha sido siempre el campo de las soluciones provisionales.

(2) La evolución de las últimas décadas y los procesos concomitantes de modernización y globalización tienden a restar importancia a las visiones del mundo y a los imaginarios colectivos de cuño premoderno. En el caso boliviano observamos, empero, que las etnias indígenas se adaptan relativamente bien a los cambios tecnológicos y la introducción de nuevas pautas de comportamiento, sin perder su identidad de origen ancestral. Una muestra de ello es la conversión de la etnia aymara de un pasado ligado fundamentalmente a labores agrícolas a un presente dedicado al comercio y a la industria. Los sectores blancos y mestizos del país se identifican con el folklore, la música, las artes y otras manifestaciones creadas por los indígenas. En un plano más curioso, pero no menos importante, hay que señalar que todos los grupos étnico-culturales del país contribuyen *f* sin saberlo *f* a la misma cultura de la ambigüedad legal, se adhieren a los mismos valores de una tradición autoritaria y practican las mismas “virtudes” del patrimonialismo y el nepotismo. Aunque parezca paradójico, estas “normas” evitan confrontaciones sangrientas y crean la imagen de una pertenencia común al mismo modelo civilizatorio.

(3) Existen, obviamente, diferencias muy importantes, como la *contraposi-*

ción de individualismo y colectivismo y la oposición entre el uniformamiento político visto como algo positivo y la opción por el pluralismo ideológico, considerado también como algo normativo. Pero aun así, estas divergencias no afectan a toda la vida social de la nación boliviana. La experiencia histórica nos señala que, pese a estas diferencias, los bolivianos han construido modelos interesantes de convivencia fundamentalmente pacífica, haciendo, por lo general, cesiones y compromisos de duración intermedia.

(4) Todas las diversas visiones del mundo y todos los diferentes imaginarios colectivos comparten algunos valores básicos, como ser la dignidad de la persona, los derechos humanos básicos, la resolución pacífica de conflictos, y la necesidad del progreso material para amplias capas de la población. Y ésta es la mejor base para una sociedad multiétnica y multicultural, que puede construir un futuro común a partir de las diferencias.

(5) Como escribió Charles Taylor, la apertura hacia nuevos y fructíferos horizontes culturales y políticos se puede dar mediante el reconocimiento genuino del Otro, es decir en el marco de la aceptación recíproca de la “dignidad igualitaria” y de la “especificidad de lo propio”, lo que también implica la validez simultánea de ciertos principios universales y del derecho de cada uno a ser respetado en cuanto otro.³¹

31 Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México: FCE 1993, *passim*; Francisco Colom González, *Multiculturalismo o el lenguaje político de las identidades*, en: ESTUDIOS POLITICOS (Medellín), N° 11, julio/diciembre de 1997, pp. 11-31.

RESEÑAS

LA REPRODUCCIÓN DE LA DOMINACIÓN RACIAL: LAS EXPERIENCIAS DE UNA FAMILIA INDÍGENA EN QUITO

Patric Hollenstein

FLACSO- Sede Ecuador –ABYA YALA, 2009,

Quito, 198 pp.

*Luis Alberto Tuaza C.*¹

En un contexto social y político aparentemente caracterizado por la eliminación del racismo en todas las formas, la democratización de las relaciones interétnicas; la vigencia de la normativa constitucional en que se acepta la condición plurinacional y multiétnica, el manejo de los discursos multiculturales en los que teóricamente se acepta y respeta la diferencia cultural, el libro de Patric Hollenstein, demuestra que el racismo está plenamente vigente en todo el espacio social. Además, esto se reproduce constantemente en la cotidianidad y se manifiesta de manera cognitiva y psíquica creando y legitimando las fronteras étnicas.

El estudio refleja la crítica situación de discriminación, exclusión y segregación a las que se ven sometidos los indí-

genas migrantes dentro de las grandes urbes ecuatorianas como es el caso de la ciudad de Quito. Realidades que escasamente se analizan y se cuestionan en la academia y que casi son ignoradas por el movimiento indígena ecuatoriano, por cuanto que en la agenda de la CONAIE y otras organizaciones indígenas no se contemplan directamente los aspectos reivindicativos de los indígenas urbanos.

Con la instauración del sistema de educación intercultural bilingüe, la creación por parte del Estado de entidades orientadas al desarrollo de los pueblos indígenas como CODENPE, la Dirección de Salud Indígena, el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución de 1998, la visibilización de los indígenas en el escenario político permitían de cierto modo entre-

1 Estudiante de doctorado en Estudios Políticos, FLACSO-ECUADOR

ver que el racismo era un fenómeno y una realidad relacionada con el pasado histórico triste. En este sentido, se podía afirmar que de alguna manera, la sociedad ecuatoriana estaba insertándose en los procesos de superación de las condiciones de desigualdad. No obstante, Hollenstein, demuestra que en las relaciones cotidianas entre blanco mestizos e indígenas, el racismo se reproduce en la sociedad de múltiples formas. A criterios del autor, el sistema educativo es el espacio en el que se hace más visible esta situación. Por tanto, la educación actual entendida en condiciones de inclusión, en la práctica, continúa propiciando la discriminación y la exclusión de los sujetos subordinados y racializados.

Es significativa la categoría de microagresiones racistas que utiliza el autor para explicar la reproducción del racismo en las escuelas y colegios donde María, Susana y Tamia -personajes claves de este estudio- reciben la formación escolar y atraviesan la situación de discriminación -por ser mujeres e indígenas- y se defienden aludiendo a la rebeldía en caso de María y a la verdad sobre los indígenas como raza pura, con un legado histórico importante que sostienen Susana y Tamia frente a los ofiantes blanco mestizos.

El trabajo de Hollenstein desvela también los contrastes del multiculturalismo que en su discurso del respeto de las culturas, el intento de incluir a todos como ciudadanos iguales, la sensibilización cultural y la escenificación de la cultura indígena opaca las antiguas formas de discriminación, o a su vez, mira las diferencias culturales como un decoro a fin de acomodar a la institución

educativa a los discursos políticamente correctos. Esto aparece en la dicha que siente el director de la escuela San Francisco de tener a Tamia, alumna indígena en la escuela y al permitir que ella asista a las clases con traje indígena (pp. 149-158). Esto me lleva a pensar en las prácticas utilizadas por ciertas instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales de desarrollo que incorporan el elemento étnico, propiciando programas orientados a fortalecer la cultura, la lengua, la música y el baile... pero, posiblemente con la intención de atraer la atención de los donantes o legitimarse en los espacios sociales donde intervienen, sin que sus propósitos sean realmente acabar con las antiguas formas de exclusión y promover la valoración justa de la cultura indígena.

En cuanto al aporte teórico, después de un análisis minucioso de las diversas perspectivas teóricas aplicadas por los estudios ecuatorianos en el momento de analizar el racismo, hay una conjugación interesante entre los aportes de Bonilla Silva, quien señala que la raza forma un mapa organizacional que orienta las acciones de los actores sociales: a partir de ese momento, todas las relaciones sociales y todos los aspectos de la vida cotidiana son racializados con las nociones de habitus, sentido común y violencia simbólica de Bourdieu propone la categoría de sistema social racializado múltiple y continuo, herramienta teórica con la que supera los análisis anteriores centrados en las nociones etno-raciales que veían en el problema del racismo un mero legado colonial (pp. 59-71).

Es sugerente la incorporación de la categoría maternalismo en reemplazo del paternalismo, comúnmente utilizado en las relaciones entre los patronos y sus subordinados -llamémoslo así- entre el fuerte y el débil que espera ser protegido por el primero, cuando el autor, explica la relación de Isabel -patrona- con Susana -empleada indígena-. Esto me lleva a pensar en la relación de los indígenas y las patronas dentro del sistema hacendatario. En efecto, en la percepción de los indígenas que vivieron en las haciendas, la patrona -dueña de la hacienda- aparece como una persona buena, sensible, cercana, comprensiva

y caritativa con sus empleados, en contraste al patrón y al mayordomo estigmatizados de malos.

En términos generales, el autor presenta un trabajo sistemático, preciso y claro en el que combina la etnografía y las consideraciones teóricas. Concluye la reflexión, proponiendo realizar futuras investigaciones de la dominación racial con categorías de género y de clase, la comparación en términos históricos, las nociones del poder y estudios de largo plazo para dar cuenta cómo el habitus racializado se manifiesta a lo largo de la vida de las personas ubicadas dentro de un sistema racializado.

LAS COSTUMBRES DE LOS ECUATORIANOS

Oswaldo Hurtado

Planeta, Quito, 2007, 302pp.

Hernán Ibarra

Este es un libro dedicado a dilucidar por qué el Ecuador es un país subdesarrollado a partir de una perspectiva de la cultura, entendida ésta bajo la amplia denominación de costumbres. Con *Las costumbres de los ecuatorianos*, Oswaldo Hurtado desea explicar cómo en cinco siglos de historia ecuatoriana han permanecido valores y comportamientos que obstaculizaron el desarrollo económico, optando por sustentar la mayor parte de sus reflexiones en los relatos de viajeros.

Hace muchos años, el historiador Magnus Mörner había llamado la atención sobre la importancia de los relatos de viajeros como fuente histórica, aunque indicó que era necesario tener precauciones, principalmente, porque los viajeros eran portadores de prejuicios. Imbuidos como estaban por la seguridad de que provenían de la “civilización”, veían a los países visitados como expresiones del atraso y barbarie. Además, tomaban contacto con autoridades y elites en los países que visitaban, por lo que los relatos podrían con-

tener, principalmente, la versión de esas elites.

La búsqueda de una explicación cultural al atraso económico del Ecuador, se sitúa dentro de un paradigma tradicional del desarrollo que atribuye la creación de los mercados y la vida empresarial a una racionalidad fundada en la inversión y el trabajo esforzado. Se define la cultura ampliamente como “el conjunto de costumbres, actitudes, sentimientos, ideales, creencias, valores y comportamientos que determinan la conducta de los individuos en su vida cotidiana.” En tanto que el desarrollo sería “el mejoramiento constante de los niveles de bienestar, como consecuencia de un crecimiento suficiente y sustentado de la economía y de la distribución equitativa de sus resultados.” (p. 14). Este concepto de cultura se remite de modo parcial a las concepciones antropológicas y al concepto de desarrollo desde una perspectiva general que pertenece a una versión predominante del desarrollo económico surgida después de la Segunda Guerra Mundial. Se debe recordar que también en las

teorías de la modernización se incluyeron los factores culturales como obstáculos al cambio económico.

Según Hurtado, en la época colonial, junto a las rígidas jerarquías sociales coexistió la ociosidad generalizada. Una pregunta subyacente es por qué no hubo capitalismo en la colonia. No lo dice de este modo, pero constata la falta de emprendimientos productivos, la ausencia de mercado interno, la débil inclinación al trabajo y al ahorro. Uno de los motivos de la ausencia de inversión productiva fue que el excedente económico se dedicó al consumo y la construcción de iglesias. Tanto blancos como indios y mestizos habrían compartido una afición a las fiestas y la borrachera. Un serio problema a más del alcoholismo habría sido la ausencia de higiene. El paternalismo fue otro rasgo de origen colonial que suponía la dependencia entre superiores e inferiores. Esto tenía como contrapartida el estatismo colonial. Así mismo, la deficiente educación habría impedido la formación de una mentalidad orientada a las actividades productivas y mercantiles. También la violación e inobservancia a la ley; y, actos de desacato a las leyes y tribunales habría sido algo rutinario. Interpreta a los pequeños delitos como inseguridad jurídica. Muy lejos pues de las ideas sobre los ilegalismos populares explorados por Foucault en las sociedades de antiguo régimen.

El siglo XIX sería una prolongación de la situación colonial, con la hegemonía de la hacienda, el concertaje, el poder de la iglesia y la persistencia de los valores de tipo colonial que habrían impedido el desarrollo económico. La

ociosidad de tipo colonial se había prolongado en el desinterés por el trabajo. En ese siglo persistían "...la impuntualidad, la alteración de la verdad y el olvido de la palabra empeñada, por ser comunes a todas las clases sociales y a las diferentes etnias, [por lo que] sumieron a las relaciones económicas en la incertidumbre." (p. 92) Sostiene que la instauración de la república no significó la desaparición de las jerarquías coloniales con los blancos en la cúspide. Los derechos eran para los blancos. La difícil geografía del territorio nacional si habría sido responsable de impedir la llegada de migrantes e inversión extranjera: "La ausencia de las posibles influencias foráneas impidió que los ecuatorianos fueran insuflados por un espíritu de laboriosidad, adquirieran buenas prácticas económicas y adoptaran modos de vida saludables, que tan útiles habrían sido para la modernización del país, como lo fueron en otras naciones latinoamericanas y en pequeña medida en Guayaquil." (p. 123).

Avanzando en su relato, el Ecuador se transformó en la primera mitad del siglo XX con el ascenso de Guayaquil, el mejoramiento de las vías de comunicación y los procesos de urbanización. Sin embargo en la sierra los cambios seguían siendo lentos. A pesar de esta modernización se mantuvieron las antiguas costumbres tales como las relativas a la poca higiene personal y la propensión al alcoholismo, más acentuado en los indígenas. En este punto, comparte las opiniones de la izquierda y los higienistas de los años treinta.

Hurtado constata una indudable modernización después de 1950.

Reconoce el impulso desarrollista y la intervención estatal como factores de progreso, pero persistirían algunas limitaciones en el funcionamiento empresarial, el comportamiento laboral, el uso del tiempo y la presencia de la corrupción. Menciona algunas innovaciones ideológicas en la segunda mitad del siglo XX: el marxismo, el cristianismo radical y las ideas generadas por los organismos internacionales que promovieron el cambio social. Además, destaca el protestantismo como factor de cambio en el mundo indígena. Un hecho notorio en torno a su obsesión con la higiene: la desaparición de la plaga de las pulgas en las últimas décadas del siglo XX como signo de mejores prácticas higiénicas.

Para la segunda mitad del siglo XX, las fuentes del tipo relatos de viajeros ya escasean y Hurtado da más énfasis a datos provenientes de análisis socioeconómicos, ciertos estudios antropológicos e incluso testimonios personales. Perry Anderson menciona que este tipo de literatura entró en decadencia después de 1950 por la irrupción de la televisión y el turismo de masas. Se puede afirmar que sin duda ocurrió entonces un cambio en los visitantes: a diferencia de los “intrépidos viajeros extranjeros” anteriores al siglo XX, aparecieron otro tipo de “viajeros, los funcionarios y expertos de los organismos multilaterales que produjeron estudios y recomendaciones que se plasmaron en decisiones de política económica y proyectos de desarrollo. Un saber experto que influyó en la manera de pensar el país.

En el camino hacia el desarrollo, según nos indica, si habría un saldo

positivo con el desarrollo mercantil de Guayaquil desde la segunda mitad del siglo XIX junto a la vigorosa presencia de los industriuosos otavaleños como exponentes exitosos de la “raza indígena”; y, Cuenca en la segunda mitad del siglo XX. Además de la importante contingente de migrantes extranjeros que impulsaron el espíritu empresarial. Esto en contraste con el secular atraso del resto del país.

Escrito en un clima de declive del neoliberalismo y retorno del Estado, Hurtado trata de encontrar los motivos del fracaso del ajuste estructural ecuatoriano y buscar lazos entre la tradición paternalista y el populismo. A lo largo del texto parece rondar el fantasma de Weber puesto que constantemente se enfatiza en la cuestión de la ausencia de una ética del trabajo y una mentalidad empresarial como factores explicativos del atraso. En esta lectura sintética de la historia ecuatoriana encuentra como permanente la falta de respeto a los derechos de propiedad. Concibe además que los inmigrantes y capitales extranjeros se tornaron en portadores del progreso puesto que habrían infundido el espíritu empresarial en el Ecuador.

Si bien su caracterización de las costumbres no ignora las desigualdades sociales y étnicas, presenta un escollo cuando introduce problemáticamente ideas y prácticas de “los ecuatorianos”, que precisamente están caracterizados por esas diferencias. La cuestión de la identidad nacional, se menciona de paso, pero no es una preocupación central. Aunque en la bibliografía constan algunos textos relevantes, no prestó

atención a la amplia producción nacional de ciencias sociales publicada después de 1970.

Es evidente que la irrupción de las demandas étnicas en los años noventa del siglo pasado incidió en el apareamiento de una nueva apelación a la ecuatorianidad desde la producción intelectual. Dos libros que se situaron en esta problemática fueron *Los mestizos ecuatorianos* de Manuel Espinosa Apolo (1995); y, *Ecuador: señas particulares* de Jorge Enrique Adoum (1997).

Manuel Espinosa revisa la trayectoria de lo que él concibe como la “comunidad mestiza nacional”. Se propuso analizar cómo la cultura mestiza ecuatoriana sería realmente una variante de la cultura indígena. La búsqueda de los elementos de la cultura mestiza está documentada de una manera muy heterogénea aunque pretende abarcar la presencia histórica de esa cultura.

La ausencia de un proyecto nacional unificador fue en cambio la mayor preocupación de Adoum quien se remitió a versiones generales sobre la raíz mestiza de la cultura y la historia ecuatorianas. Escrito en momentos de la fuerte crisis política de fines del siglo XX, encuentra aspectos negativos en el comportamiento de los ecuatorianos. Y la misma noción general de ecuatorianos resulta problemática. Se trata de cómo los comportamientos y acciones rutinarias estarían impregnados de una ausencia de elementos de respeto por el otro en la vida diaria. Era sobre todo una interpelación para la reconstitución moral de la nación. También indirecta-

mente quería intervenir en el debate sobre las identidades, pero ignoró las contribuciones que ya habían hecho las ciencias sociales.

Estos textos, con sus particulares enfoques plantearon temas que tienen que ver con lo que se denominó en la tradición del pensamiento latinoamericano el “carácter nacional”. La producción ensayística relativa a este tópico fue característica de la primera mitad del siglo XX.

Con una concepción diferente a quienes explícitamente se problematizaron con las cuestiones de la identidad nacional, la amplia revisión de la historia ecuatoriana procesada por Hurtado desde una caracterización de las costumbres, finalmente encontró rasgos culturales que han persistido en la sociedad ecuatoriana y han impedido el despegue económico. Estos serían la impuntualidad, la falta de espíritu emprendedor, el paternalismo y la falta de respeto a la ley.

De este modo, produce y presenta otro argumento para la recurrente discusión sobre el carácter nacional ecuatoriano en una época de predominio de los imaginarios multiculturales, la plurinacionalidad y la reivindicación de los símbolos patrios. Una interpretación que promueve una ideología del desarrollo basada en la confianza, el respeto a la ley y el espíritu emprendedor; y que, al buscar las raíces del atraso en la larga duración de las costumbres ha corrido el riesgo de fundamentarse en razonamientos anacrónicos.