

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE

46

Quito-Ecuador, abril de 1999

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

Nacional: Crisis Profunda e inoperancia gubernamental / 5-26

Marco Romero C.

Política: El juego del desconcierto / 27-36

Fernando Bustamante

Conflictividad Social Noviembre 1998 - Febrero 1999 / 37-50

Internacional: Precios, fuga de capitales y crisis / 51-72

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

Los mass-media contra la opinión / 73-94

José Sánchez-Parga

Opinión pública y realidad Nacional. Los últimos 25 años / 95-122

Angel Polibio Córdova

Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones / 123-138

Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo, Virginia García Beaudaux

Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente / 139-174

Nancy Fraser

ENTREVISTA

Reinventar la izquierda. Entrevista con Massimo D'Alema / 175-186

por *Giancarlo Bosetti*. Introducción y traducción *Marc Saint-Upery*

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 187-194

DEBATE AGRARIO

El sector Agropecuario ecuatoriano / 195-222

Manuel Chiriboga

La Ley de Desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro / 223-256

Nathalia Novillo Rameix, Virgilio Hernández Enríquez, Pablo Dávalos

ANALISIS

El mundo no está hecho para partidos / 257-272

Francisco Sánchez López

Esperando a Godot / 273-294

Franklin Ramírez Gallegos

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía / 295-304

Ricardo Patiño Aroca

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Ética y economía: una discusión de permanente actualidad / 305-319

por Alberto Acosta

PRESENTACIÓN

La opinión pública es un tema al que muchos hacen referencia como soporte de sus acciones y programas, sirve de instrumento para legitimar determinadas políticas, aparece como el escudo mágico de los medios de comunicación y se presta para los más variados usos y costumbres. Pero qué es en realidad la opinión pública?

El presente número de Ecuador Debate trata de abordar algunas dimensiones analíticas relacionadas con este campo.

La sección Tema Central contiene varios enfoques vinculados con esta problemática. José Sánchez-Parga en *Los mass-media contra la opinión pública* analiza la conflictiva relación entre mass-media y opinión pública y ubica este fenómeno como parte y consecuencia de una problemática más amplia: la que afecta las también contradictorias y hasta perversas relaciones entre mass-media y política. Polibio Córdova con *Opinión Pública y Realidad nacional: los últimos 25 años* nos brinda una reflexión retrospectiva de lo que ha sido la opinión pública en el Ecuador en este último cuarto de siglo incorporando varias temas de interés y preocupación de la ciudadanía. Desde una perspecti-

va exhaustiva, Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo y Virginia García Beaudoux, en *Opinión pública, o abriendo la caja de Pandora de las definiciones* explican, desde los ámbitos teóricos y académicos, el problema de la construcción de la opinión pública en la democracia y en la ciencia política. Por su parte, Nancy Fraser en *Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente* nos introduce en una exploración profunda de los principales temas vinculados con la dimensión de lo público y la democracia en el pensamiento del filósofo alemán Habermas.

En la sección Coyuntura Nacional, el artículo de Marco Romero *Crisis profunda e inoperancia gubernamental* entrega a los lectores el análisis de los últimos desastrosos de este gobierno en materia del manejo financiero y el papel de los distintos actores económicos en ese contexto. En la coyuntura política, Fernando Bustamante con su trabajo *El juego del desconcierto*, analiza el juego de las negociaciones de los actores políticos, las posibilidades de los consensos, las lógicas de las decisiones y el papel del liderazgo político dentro de la crisis que atraviesa el país. En la coyuntura Inter-

nacional, Wilma Salgado en *Precios, fuga de capitales y crisis* reflexiona sobre las dimensiones del movimiento de capitales financieros en el contexto mundial y las implicaciones de este fenómeno para los países subdesarrollados.

Este segmento también presenta el análisis de la conflictividad social en el Ecuador entre noviembre de 1998 y febrero de 1999.

La sección Análisis contiene tres presentaciones. La primera a cargo de Franklin Ramírez Gallegos, que incursiona en el diagnóstico y evaluación del desempeño académico de las escuelas de sociología a nivel nacional mediante su trabajo *Esperando a Godot: sociología y universidad*. El segundo aporte titulado *El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano*, elaborado por Francisco Sánchez López, observa e interpreta desde varias entradas teóricas las crisis históricas que han tenido los partidos en el Ecuador en términos de representación y articulación entre Estado y sociedad.

El tercer trabajo *Amartya Sen, Premio Nobel de Economía*, escrito por Ricardo Patiño Aroca, presenta

una remembranza de la fructífera labor de este destacado economista hindú en varios ámbitos del quehacer de esta disciplina científica.

La sección Debate Agrario presenta los trabajos de Manuel Chiriboga *El sector agropecuario ecuatoriano: cuellos de botella y estrategias de salida* quien realiza un análisis de las tendencias y desafíos del sector agropecuario ecuatoriano bajo el marco del diseño sectorial de las políticas públicas; y el de los investigadores Nathalia Novillo Ramoix, Virgilio Hernández Enríquez y Pablo Dávalos, quienes, a su vez, evalúan los impactos de la ley de desarrollo agrario en el Ecuador a través del artículo *La ley de desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro*.

En la sección entrevista presentamos la conversación con Massimo D'Alema, Primer Ministro italiano sobre el controversial tema de *Reinventar la izquierda*. Finalmente, en el apartado Crítica Bibliográfica, exponemos los comentarios de Alberto Acosta a la obra compilada por J.C. Scannone y G. Remolina *"Ética y economía"*.

Fredy Rivera Velez
Editor

COYUNTURA

NACIONAL

Crisis profunda e inoperancia gubernamental

Marco Romero C.

El primer trimestre de 1999 registra la situación más dramática que ha enfrentado la economía ecuatoriana en el presente siglo, comparable sólo con la experimentada en los años veinte, cuando se destruyó el sistema financiero basado en la emisión a través de los grandes bancos privados costeños, colapsaron las exportaciones de cacao, núcleo dinámico de la economía ecuatoriana en ese período, al derrumbarse su precio y la demanda en el mercado mundial, generando un enorme desempleo y la consiguiente protesta social que llevó a la masacre de Guayaquil, peremnitzada en la memoria colectiva con las "cruces sobre el agua"; y, finalmente desembocó en la Revolución Juliana de 1925.

La presente crisis tiene indudablemente, al igual que aquella, un componente derivado del entorno internacional¹, que se expresa en la drástica reducción de los flujos de capitales y el endurecimiento de las condiciones, y en la caída de los precios de los productos de exportación (especialmente del petróleo) y del volumen de exportaciones, que transmiten al Ecuador la fragilidad financiera internacional; a esto se suman dos factores internos

como son los efectos del fenómeno del Niño en 1998², en particular sobre la producción y la infraestructura vial de gran parte de la costa ecuatoriana y la tendencia recesiva que presenta la economía del país desde 1995, luego del conflicto armado con el Perú.

Estos procesos se insertan en el marco de un conjunto de problemas estructurales que arrastra la economía ecuatoriana; entre ellos cabe mencionar al enorme peso de la deuda externa, cuyo servicio exige

1 Ampliamente desarrollado en la sección de Coyuntura Internacional de la presente entrega y en Salgado Wilma: "Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera", Ecuador Debate No. 45.

2 Analizados en extenso en el segmento de coyuntura nacional incluido en Ecuador Debate Nos. 42 y 43.

más del 45% del presupuesto del Estado; el fuerte desequilibrio fiscal que se explica tanto por la rigidez del gasto público, concentrado en los gastos corrientes, básicamente destinados a las remuneraciones de una planta de servidores públicos estimada en más de 320 mil personas (que representan cerca del 10% de la población económicamente activa ocupada); como por la vulnerabilidad de los ingresos fiscales, concentrados en impuestos indirectos (IVA, ICE y otros) y también en los precios de los combustibles, convertidos en el mecanismo más accesible y ágil al que han recurrido especialmente los tres últimos gobiernos, para obtener ingresos; la estabilización de la tasa de inflación en torno al 30%, en los últimos cinco años al menos; y, sobre todo, una fragilidad financiera crónica desde 1995, que ya ha significado la quiebra de varias entidades.

Expresiones de la crisis

Cualquier indicador que se escoja muestra, sólo en forma aproximada, la magnitud de los desequilibrios acumulados; sin embargo, una cifra que refleja crudamente la magnitud de los problemas y que tiene un fuerte impacto psicológico en la población, es el tipo de cambio, que ha soportado poderosas presiones, en gran medida especulativas, que han determinado una acelerada

devaluación del sucre frente al dólar, que superó el 85% en la primera semana de Marzo, frente al nivel de fines de diciembre de 1998, considerando la cotización de compra del sistema financiero, publicada oficialmente; y más del 100% en los últimos tres meses.

Posteriormente el tipo de cambio ha oscilado significativamente, fluctuando entre los 10 mil y 12 mil sucres, estabilizándose en torno a los 10.000 sucres, lo que ha sido señalado como un éxito por las autoridades económicas, sin mencionar que eso se explica por el drástico congelamiento de los fondos en los bancos.

Los efectos inflacionarios de dicho proceso medidos por el índice general de precios al consumidor calculado por el INEC, que registró un crecimiento mensual de 13% en el mes de marzo, la más alta de las últimas tres décadas, lo que determina una tasa anual de 54.4%, la tasa de inflación más alta de América Latina.

A pesar de que el impacto real de semejante depreciación del sucre dista mucho de expresarse en los índices oficiales de los diferentes sectores y variables, en particular en el ritmo de actividad económica, existen múltiples evidencias de que la recesión se ha profundizado desde 1995, extendiéndose en los últimos meses, a todos los sectores.

Las previsiones del gobierno señalan un crecimiento del PIB en este año, de alrededor del 1.5%; en tanto que las estimaciones del sector privado y de organismos multilaterales prevén un decrecimiento de entre el 5 y el 10 por ciento. Sólo el salvataje de los bancos privados ya habría significado cerca de un 10% del PIB (cabe mencionar que en el caso venezolano, el costo de la crisis bancaria fue de 14% del PIB).

Todas las actividades comerciales y productivas, se mantuvieron prácticamente paralizadas desde el 8 hasta el 18 de marzo, debido a la suma de un inusitado "feriado bancario" decretado por el gobierno, continuado luego con el paro de las organizaciones sociales y más tarde por las diversas reacciones de rechazo de diversos gremios y grupos de la sociedad civil, frente a las draconianas e inusuales medidas de shock dictaminadas por el gobierno en la noche del jueves 11 de marzo, que incluyó la elevación de los precios de los combustibles en cerca de un 200% y por primera vez en la historia del país, el congelamiento durante un año, de los depósitos de ahorro, de cuentas corrientes y de diversos instrumentos de inversión, en el sistema financiero ecuatoriano, cuyos efectos sobre el conjunto de la economía serán muy severos.

Como repercusión directa de lo antes señalado, en el mes de marzo se han producido numerosos cie-

rres, totales y parciales, de empresas, se ha extendido la paralización de obras de construcción, y los despidos de trabajadores. En los próximos meses estas tendencias se profundizarán, abarcando a todas las actividades económicas, multiplicándose las quiebras de empresas, con el consecuente incremento del desempleo abierto y la elevación del nivel de pobreza en el país.

La crisis fiscal llega a niveles nunca antes vistos, convirtiéndose en un problema de caja, cuya manifestación extrema fue la escasez nacional de combustibles, provocada por el cierre del crédito internacional de los proveedores y la no asignación de los recursos necesarios para la importación, por parte del Ministerio de Finanzas a Petroecuator; así como en el retraso acumulado en el pago de sueldos a diversos servidores del Estado (maestros, policía y fuerzas armadas), la no canalización de recursos a los organismos seccionales y el total abandono en que se encuentran los hospitales públicos.

La proforma presupuestaria del Estado, para este año, aprobada luego de difíciles negociaciones políticas y plagada de esperanzas poco sustentadas (como la obtención de nuevos préstamos y una reingeniería de la deuda externa, entre otras), no llegó a cubrir la brecha que antes del impacto de la devaluación ya se estimaba sería superior al

3.5% del PIB (con un faltante inmediato de alrededor de 700 millones de dólares).

Las discusiones en el Congreso sobre medidas alternativas a las del Gobierno han demostrado que la proforma aprobada estaba ampliamente desfinanciada. La devaluación del dólar también impacta en el servicio de la deuda externa y de la deuda interna denominada en dólares, aumentando la brecha fiscal sin financiamiento en más de 300 millones de dólares.

El masivo rechazo que generaron las medidas del gobierno, especialmente la elevación de los precios de los combustibles, inició un amplio proceso de negociaciones políticas, tratando de encontrar medidas fiscales alternativas que permitan reducir el déficit fiscal, estimado en cerca del 7% del PIB, al menos al 3.5%, nivel que ya habría sido aceptado por el FMI, dentro de un programa económico que está definiéndose para el Ecuador.

Esto significa una difícil modificación de las alianzas políticas, que ha prolongado el debate de las medidas que se incluirán en la Ley de Reordenamiento de las finanzas públicas; el bloqueo se produce por la resistencia de los sectores empresariales para incrementar su contribu-

ción (con la restitución del impuesto a la renta, el impuesto a los vehículos de lujo, y el impuesto al patrimonio), frente a lo cual insisten en el incremento del porcentaje del IVA. Aún no está claro como se definirá la salida, si bien la presión de los empresarios, apoyada por el Partido Socialcristiano, genera una presión significativa.

El sector externo y en particular las exportaciones que mantuvieron un relativo dinamismo en 1996 y 1997, muestran un franco deterioro³, con una balanza comercial crecientemente deficitaria (860 millones de dólares en 1998) y una carga del servicio de la deuda que pesa cada vez más sobre la disponibilidad de divisas y sobre el presupuesto del Estado, con perspectivas de mayor agravamiento en el mediano plazo; el saldo negativo de la cuenta corriente en 1998 supera los 2.100 millones de dólares.

Por otro lado, la diversificación de la cartera de empresas y hogares ecuatorianos, pero fundamentalmente de las entidades financieras, hacia las divisas y en particular al dólar (otrora denominada "fuga de capitales"), se ha acelerado en los últimos meses con una salida de recursos de ahorro estimada en 2.500 millones de dólares, provocada en

3 El valor de las exportaciones petroleras en 1998 (791 millones de dólares), es el más bajo de los últimos diez años, sólo un 22% superior al monto exportado en 1987, cuando se produjo la ruptura del oleoducto durante seis meses.

buena medida por la puesta en vigencia del impuesto del 1% a la circulación de capitales, que estimuló la desintermediación financiera. Las presiones sobre el sucre llevaron, a una pérdida superior a 527 millones de dólares de la reserva monetaria internacional, entre fines del año pasado y el 22 de marzo, que se situó en 1.171 millones de dólares, el nivel más bajo desde 1993, como resultado de las infructuosas intervenciones del Banco Central; este drenaje de las reservas llevó a las autoridades monetarias a eliminar la política de bandas cambiarias establecidas a fines de 1992 y pasar a la flotación.

Frente a este cuadro de crisis, el gobierno ha tenido una respuesta que además de lenta e indecisa, ha sido absolutamente procíclica, agudizando los problemas, reduciendo su credibilidad y agravando las tendencias especulativas, al generalizar la incertidumbre entre los actores económicos y la población; su proceso de toma de decisiones se ha caracterizado por una periodización que no se compadece con las exigencias de la situación de crisis, dando prioridad a la negociación y a los cálculos políticos; esto ha determinado un serio rezago de las políticas públicas frente a las necesidades de la situación.

Las características del sistema político y el funcionamiento tradicional de los partidos en el Ecuador

siguen constituyendo una seria traba para la definición de políticas económicas de Estado, de largo plazo, que permitan establecer una trayectoria clara para los diversos agentes económicos, entre los cuales cabe destacar la visión sectorial estrecha de defensa de sus intereses inmediatos y de resistencia a colaborar con la más mínima dosis de sacrificio para sacar adelante al país, cuando no está marcada por una perspectiva ideologizada y fundamentalista, que no reconoce la verdadera situación del país y la inviabilidad de sus propuestas. Sin embargo, la responsabilidad del Gobierno es todavía mayor, puesto que todos los procesos de la crisis han evidenciado que nunca tuvo un programa económico integral y que todavía carece de algo que se le parezca.

El diagnóstico de la mayoría de analistas y de los portavoces de los principales sectores políticos y empresariales se ha centrado en señalar al déficit fiscal, producto de un excesivo tamaño del Estado y de la presencia de cúpulas burocráticas con elevadas remuneraciones, en ciertas instancias del sector público y de los sindicatos de trabajadores, especialmente en los sectores eléctrico, petrolero y de la telefonía, como los principales culpables de la crisis.

Esta visión que predomina entre los sectores empresariales, en parti-

cular de Guayaquil y en la cúpula del Partido Social Cristiano, los lleva a plantear lo que denominan "un nuevo modelo", que no consiste sino en la combinación de las tesis del Estado mínimo, que propicia la privatización de todas las empresas públicas y la drástica reducción del aparato estatal, con un sistema de tipo de cambio rígidamente fijo, como la convertibilidad o la renuncia a toda soberanía monetaria mediante la dolarización. No obstante, los elementos más esclarecidos de estos sectores y el propio asesor argentino Domingo Cavallo, han reconocido que las circunstancias de la economía ecuatoriana hacen imposible y muy peligroso aplicar la convertibilidad; en tanto que la dolarización, cuando se intenta negociar términos ligeramente favorables con la Reserva Federal de los Estados Unidos (y no en la forma que lo aplica Panamá, cuya economía es básicamente comercial y constituye un paraíso fiscal), no es una alternativa abierta ni siquiera para Argentina.

Por si faltara algún ingrediente en la crisis, el secular e histórico problema del regionalismo se ha exacerbado muy seriamente en las últimas semanas. Es claro que en el Ecuador, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, existe un excesivo centralismo, en este caso con dos polos que concentran una parte significativa de la pobla-

ción, pero fundamentalmente el control de las actividades productivas, comerciales, administrativas y políticas, así como de los recursos presupuestarios del Estado, en desmedro del resto de regiones del país, que tienden a convertirse en áreas relativamente marginalizadas. La concentración de las instancias centrales del poder político en Quito, con limitada delegación de responsabilidades a las provincias, también ha venido siendo cuestionada desde muchos años atrás.

Este problema real, ha sido dejado de lado, por los poderes ejecutivo y legislativo, ya que, como hemos señalado en ocasiones anteriores, la descentralización ha tenido última prioridad en el proceso de modernización del Estado ecuatoriano, frente a una obsesión privatizadora y reductora; así como por un manejo paternalista y clientelar del problema, por ejemplo con la ley que asigna un 15% del presupuesto a los organismos seccionales. Sin embargo, pasó a ocupar un lugar predominante en la agenda nacional a fines de marzo, debido a su utilización, mediante una lectura regionalista de las dificultades del Banco del Progreso (al igual que de la "nacionalización no deseada" del Filanbanco en septiembre de 1998), por parte del Presidente del Directorio del Banco del Progreso y prominentes sectores empresariales de Guayaquil, que armaron una movi-

lización popular, en defensa de sus intereses, afirmando que habría existido un tratamiento discriminatorio de parte de las autoridades monetarias hacia los bancos cuya matriz se localiza en la costa, en lo que respecta al cumplimiento de las funciones de prestamista de última instancia del Banco Central y a la colocación de las inversiones financieras de diversas entidades oficiales en las instituciones del sistema financiero.

De cualquier forma, el rechazo de las cámaras empresariales de Guayaquil, al pago de cualquier tributo y su enfrentamiento abierto con el ejecutivo, destacan la necesidad de impulsar un amplio debate sobre la organización del Estado y el problema regional, que incluya a todos los sectores y regiones, e iniciar el proceso que permita dar una respuesta clara al mismo, so pena de que se constituya en un bloqueo fundamental de las salidas frente a la crisis.

Por otro lado, la discusión sobre el tamaño del aparato estatal, exige una definición previa de las funciones que se le asignan, sobre lo cual no existe consenso, ni se ha propiciado un debate suficientemente amplio; el funcionamiento del CONAM, ha sido objeto de fuerte cues-

tionamiento en los últimos días, tanto por el desconocimiento de la sociedad respecto de sus actividades, como por la magnitud de los recursos destinados a las remuneraciones del personal de consultores.

En efecto, los resultados de la modernización y racionalización del Estado, iniciada en el gobierno Durán - Dahik, son muy pobres, debido a su inconsistencia, a la reversión de los limitados avances en la reducción de los servidores públicos, al predominio de una concepción clientelar del empleo público; a la ausencia de una verdadera racionalización de las remuneraciones en el sector público y a la falta de parámetros técnicos en la redefinición de las instituciones del Estado⁴.

El desmantelamiento y la inoperancia de los organismos de control; la proliferación de proyectos ad hoc, con presupuestos y recursos especiales, por lo general provenientes de préstamos externos, que funcionan en forma paralela a los respectivos ministerios; y la pronunciada ineficacia de numerosas instancias del sector público, son una evidencia clara de que no existe un esquema de replanteamiento general del aparato estatal; la reciente eliminación, caótica y casuística, de

4 En Maya Milton: "Reducir el Estado: para qué y para quiénes?", Revista Ecuador Debate No. 39 de diciembre de 1996, se presenta un análisis detallado de este proceso.

ciertas entidades públicas corrobora esa impresión. Dicho plan debería considerar no sólo la definición de roles antes mencionada, sino también un proceso que fortalezca los niveles de rendimiento y eficiencia en las entidades del Estado, modernizándolas y racionalizándolas, en un contexto general orientado al fortalecimiento de la democracia en el país.

El aparato burocrático del Estado, creado en la fase de auge petrolero, pero que tuvo una fase de expansión significativa durante la segunda parte de la administración de Febres Cordero (aún cuando el precio del petróleo llegó al nivel más bajo de las tres últimas décadas en 1986), se justificaba dentro de un modelo que asignaba un rol central a la intervención estatal y a la planificación, resulta evidentemente excesivo para las actuales circunstancias de pronunciada crisis fiscal, cuando se pretende dar un papel preponderante al sector privado y la sociedad civil. Es evidente que el tamaño del Estado debe ser analizado y precisa readecuarse, dentro de un modelo pragmático y realista, que supere posiciones simplistas; que defina claramente su papel y fortalezca sus funciones de control, así como todas las actividades indispensables para cubrir las ausencias y carencias de los mercados. Cabe recordar, además, que en términos relativos, la presencia del Estado en

la economía ecuatoriana estuvo lejos de alcanzar la magnitud que tuvo en otros países latinoamericanos o en las economías dinámicas del Asia.

Por otro lado, es preciso destacar la ambigüedad de los sectores empresariales que propugnan el desmantelamiento del aparato estatal, pero al mismo tiempo muestran su adicción a los recursos del Estado, de los cuales se beneficiaron en toda la fase anterior; reiteradamente exigen seguir participando de las rentas estatales (muy claramente en el caso del sistema financiero) y claman por su auxilio cuando enfrentan dificultades. Gran parte de las presiones regionalistas se explican finalmente por el afán de mejorar la participación rentista en los recursos estatales.

Es preciso, por lo tanto, avanzar hacia la definición de un modelo de largo plazo, que establezca líneas muy claras de acción para el Estado y para el sector privado, definiendo responsabilidades y atribuciones de cada uno, así como sus formas de interrelación y complementación, superando un antagonismo primario, que no se compadece con las exigencias de una lucha competitiva exacerbada en el mercado mundial; ni con las experiencias históricas de varios países que rebasando el simplismo de una contradicción que no se registra en las economías desarrolladas, ni en

muchos países en desarrollo, han logrado mejorar su inserción en la economía mundial.

Más aún, en economías pequeñas como la del Ecuador, con mercados imperfectos, que se caracterizan por ser incompletos, segmentados o por que simplemente no existen (por ejemplo el mercado de mano de obra; o un mercado de capitales de largo plazo), aún los enfoques ortodoxos destacan la necesidad de una acción complementaria del Estado, para propiciar el surgimiento de dichos mercados y superar las limitaciones de los existentes. Estos problemas prácticamente no han sido analizados en el debate actual.

En igual forma, es necesario asimilar las experiencias latinoamericanas de privatización de empresas públicas en los últimos años; examinar las condiciones actuales de la economía mundial y las tendencias de la inversión extranjera directa, manifestadas en los casos más recientes; adoptando una actitud abierta a las más diversas modalidades de reducción de las responsabilidades del Estado y de coparticipación con el sector privado (como la capitalización, joint ventures, y las concesiones, entre otras).

Sin embargo, es preciso señalar como una falacia que el tamaño del sector público y la magnitud del déficit fiscal sean los causantes de la presente crisis, puesto que a pesar

de que esos factores tienen un largo período de vigencia, nunca antes se había llegado a una situación tan caótica y vulnerable en el sistema financiero.

Es sintomático que el propio FMI, del cual existe una misión permanente en el país, haya dejado traslucir que aceptaría un déficit fiscal de 3.5% del PIB, exigiendo en cambio un saneamiento integral del sistema financiero. Las verdaderas causas apuntan a la dinámica de la economía mundial y de la política económica adoptada por el gobierno, desde agosto de 1998, que se complementan con una fragilidad financiera radical. Analizaremos en primer lugar algunos elementos teóricos sobre la presente crisis y las principales características del desequilibrio externo, para concluir con la revisión del sistema financiero, eje central de la presente crisis.

Caracterización de la crisis

El análisis de la crisis que enfrenta la economía ecuatoriana debe tomar una perspectiva más amplia que el corto plazo, para entender los diferentes procesos que se articulan en la situación actual.

En esa óptica, existe un amplio debate internacional, centrado en la banca multilateral, en organizaciones internacionales y en algunas entidades académicas, respecto de la naturaleza y formas de solucionar

las cada vez más frecuentes crisis financieras y bancarias; dicho debate se genera por la sucesión de dichos eventos dramáticos en distintas regiones del mundo, en las últimas décadas pero en particular desde el crack de la bolsa de Nueva York en 1987. La profundidad y la difusión de los impactos de la reciente crisis asiática, en los antes paradigmáticos "dragones" y "tigres", ha amplificado el debate, en todos los organismos financieros multilaterales, derivando hacia el cuestionamiento del papel del Fondo Monetario Internacional y de su capacidad para anticipar y enfrentar las crisis; llevando incluso a destacar la necesidad de reestructurar la "arquitectura financiera global".

Mientras los sectores más fieles al Consenso de Washington consideran que estas crisis son el resultado de una incompleta o inadecuada aplicación del recetario neoliberal de reformas estructurales, o de la persistencia de interferencias gubernamentales que impiden la plena operación de los mecanismos del libre mercado; sus críticos que comienzan a localizarse incluso en organismos como el Banco Mundial, se preguntan por el contrario si la globalización ha ido demasiado lejos; plantean la necesidad de superar el Consenso, cuestionan la eficacia del mercado para asignar recursos y destacan la necesidad de restablecer ciertos niveles de control a

los movimientos de capitales, y de reforzar los organismos de supervisión y control de las instituciones financieras.

La presente crisis se caracteriza por la combinación de una crisis fiscal, una crisis monetaria y financiera, y una crisis del sector externo, todas las cuales configuran un cuadro de recesión con una elevada tasa de inflación, en un proceso más grave que la denominada estanflación, de los años setenta; no debe olvidarse, sin embargo, el impacto de otros factores exógenos, muy importantes en el caso del Ecuador, como los efectos de el fenómeno de El Niño, y la caída del precio del petróleo, agravada por la crisis, pero que tiene igualmente determinantes de largo plazo, relacionados con la dinámica del consumo energético mundial, las tendencias de sustitución hacia fuentes alternativas, el surgimiento de nuevos productores, el avance tecnológico y la evolución de la actividad petrolera.

Entre los factores que han sido fundamentales para establecer la magnitud y las formas que adoptado la crisis en cada uno de los países, han sido la situación macroeconómica en la que se encontraban previamente, expresada en el nivel de control de sus desequilibrios básicos; la fortaleza y diversificación de sus exportaciones; la consolidación y el vigor de su sistema financiero y, crucialmente, de sus instituciones

de supervisión y control; así como la capacidad de respuesta, ágil y efectiva, de la política económica. En el caso ecuatoriano, todos estos factores eran y siguen siendo sumamente frágiles, y se han deteriorado aún más en los últimos meses; en tanto que las respuestas del gobierno han terminado por incrementar los efectos de la crisis internacional, como veremos más adelante.

Uno de los aspectos centrales del debate respecto de las formas de enfrentar la crisis está relacionado con la necesidad de imponer restricciones a los movimientos internacionales de capital⁵, en la medida en que se identifica a los flujos y reflujos de enormes masas de recursos financieros, fundamentalmente de corto plazo, que arbitran entre los mercados internacionales de capital, considerando prioritariamente: las tasas de interés, las previsiones del tipo de cambio y el análisis de riesgo país, dentro del cual incorporan, además de la evaluación macroeconómica de los países, un gran contenido psicológico y especulativo; la volatilidad y el volumen de dichos flujos, generan movimientos desestabilizadores de una magnitud capaz de afectar a econo-

mías muy sólidas como las asiáticas.

Varios economistas reconocidos, como Tobin y Bhagwati, entre otros, han cuestionado las ventajas derivadas de la movilidad internacional de capital, y por lo tanto de la liberalización de sus flujos, en términos de una asignación eficiente del factor capital, que generaría, lógicamente, flujos desde los países mejor dotados de dicho factor, hacia los menos capitalizados, en los cuales su productividad sería más elevada; la base de esta tesis liberal, incorporadas en el Consenso de Washington, tiene como supuestos centrales, una información perfecta y la ausencia de un agente individual con capacidad para influir en los precios.

La evidencia empírica y la magnitud de la crisis financiera internacional han llevado a las instituciones financieras internacionales a destacar los problemas de información proporcionada por los países y que manejan los inversionistas globales, que operan en los mercados financieros; caracterizándola como incompleta, por los costos asociados a su obtención y manejo; asimétrica, en la medida en que gene-

5 Una presentación sucinta de este tema se incluye en: Subdirección General de Estudios del Sector Externo: "¿Es preciso imponer restricciones a los movimientos de capital?. El estado actual del debate.", Boletín Económico de ICE No. 2592, del 26 de Octubre al 1 de Noviembre de 1998.

ra que se asuman riesgos excesivos y distorsiones en la asignación de crédito; y, por último, concentrada en un puñado de agencias privadas internacionales que definen la calificación de los países, en base a criterios no siempre objetivos ni adecuados a la complejidad del funcionamiento del segmento más avanzado de la globalización. Por otro lado se destaca la importancia asumida por las estrategias de unos pocos fondos institucionales, que agrupan los recursos de numerosos inversionistas individuales, y asumen una capacidad de alterar significativamente los precios de los activos.

En consecuencia, se han propuesto cierto tipo de controles a los flujos de capitales, de carácter permanente, como el impuesto Tobin; o temporal, como los encajes aplicados por Chile, con plazos mínimos de permanencia, entre otros. Algunos analistas proponen incluso la eliminación de la convertibilidad de la cuenta corriente, cuando se enfrentan crisis profundas; sus críticos anotan la posibilidad de una sobre-reacción de los mercados financieros que cerraría todos los flujos y agravaría la situación; destacan por lo tanto la necesidad de establecer

un ritmo y orden adecuados de la liberalización de la cuenta corriente y de la cuenta de capitales, que requieren la liberalización previa de otros sectores y una estructura financiera y bancaria sólida y en buen funcionamiento.

La persistencia y profundidad de las crisis bancarias en los últimos años, y su extensión a las más diversas regiones del mundo⁶, es una muestra evidente de que la globalización financiera, estimulada en gran medida por los procesos de liberalización de los flujos de capital, por las innovaciones en el campo financiero y en el de las comunicaciones, han incrementado significativamente el volumen de transacciones, pero también la volatilidad y la velocidad de transmisión internacional de los procesos de crisis y desequilibrio. Existe consenso entre los diferentes organismos internacionales, de que los países en desarrollo deben reducir la velocidad de la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos; y, sobre todo, llenar la precondition básica de crear sistemas financieros fuertes e instituciones de control muy tecnificadas y sólidas.

En definitiva, las recientes crisis financieras cuestionan profunda-

6 Según un estudio del Banco Mundial, a fines de 1998, al menos 33 países en desarrollo, que representaban cerca del 50% de la producción de ese tipo de países, enfrentaban crisis bancarias y financieras de diverso grado. Ver: World Bank, *Global Economic Perspectives*, 1998-1999.

mente la magnitud de la liberalización y desregulación de estas actividades, impulsadas por las políticas "sugeridas" por los organismos financieros multilaterales, que han producido grandes transformaciones en el funcionamiento de los mercados de capitales, han beneficiado claramente al sector financiero de las economías, en detrimento de las actividades productivas; y, han generado fuerzas desestabilizadoras poderosas. Ese movimiento se suma a las presiones para liberalizar los flujos comerciales, aplicadas en forma asimétrica en los países industrializados y en los países en desarrollo, configurando una debilidad estructural de estos últimos, para responder frente a las crisis.

Cabe recordar que en el caso ecuatoriano, la liberalización financiera arrancó desde 1992, con el programa macroeconómico del gobierno Durán - Dahik, y se completó más tarde con la Ley General de Instituciones Financieras; la profundidad de la fragilidad financiera que enfrenta el país evidencian el fracaso de ese proceso, las carencias del marco legal establecido y la virtual inexistencia de las instituciones responsables de su control; el furor liberacionista y reductor del Estado actuó irresponsablemente al vaciar y debilitar prácticamente a los organismos de control y en particular a la Superintendencia de Bancos, aún cuando la literatura y el debate so-

bre su importancia ya tenían varios años.

Crisis del sector externo

Las cuentas externas del Ecuador muestran un claro deterioro en 1998, al registrarse un déficit de la balanza comercial, por primera vez desde 1987, y un déficit de cuenta corriente que se triplica con respecto al de 1997, llegando a 2.120 millones de dólares.

Los ingresos por exportaciones del país han perdido dinamismo tendencialmente desde 1995; la profunda caída del precio del petróleo, iniciada en 1997 pero agravada en 1998, unida a la reducción de las ventas externas de los diferentes rubros (primarios, no tradicionales e industrializados), han determinado una reducción superior al 20%, en 1998. Además del impacto del fenómeno de El Niño, que redujo la oferta exportable de los principales rubros que exporta el Ecuador, las ventas externas han sido afectadas por la reducción de la demanda internacional, debido a los efectos de la coyuntura recesiva que se registra en importantes mercados, como escuela de las crisis financieras en Asia y en Rusia y sus repercusiones en algunas economías de América Latina, así como por la sobreoferta de algunos productos en el mercado mundial.

Paralelamente, las importaciones siguieron creciendo en 1998, si bien con menores tasas que las de 1997; generando un déficit de la balanza comercial, en términos FOB-FOB, cercano a los 870 millones de dólares (940 millones estimados en la balanza de pagos), en 1998, frente al superávit cercano a los 745 millones de dólares del año inmediato anterior.

En la cuenta de capitales se registra tradicionalmente un saldo positivo, debido a la permanente contratación de préstamos externos. Por otro lado, la estimación del Banco Central de los ingresos por inversión extranjera directa, en cifras que han sido revisadas al alza, superaban, a fines del tercer trimestre de 1998, los 480 millones de dólares, lo que representaba una reducción de casi 100 millones, frente a las cifras de 1997; no obstante voceros oficiales de otras instancias señalaban cifras mucho menos optimistas.

En 1998 se destinó al pago de intereses de la deuda externa un monto superior a mil millones de dólares, lo que agrava la evolución de las cuentas externas del país, y evidencia la inviabilidad fundamental del sector externo, ya que el próximo año deberían iniciarse los pagos del principal, de acuerdo con la renegociación Brady alcanzada.

El enorme peso de la deuda externa sobre los sectores fiscal y externo, en todos los países latino-

americanos, muestra que el problema no ha sido resuelto; muchos mencionan incluso que asistimos a una segunda gran crisis de la deuda. Importantes voceros a nivel mundial, como el Papa, los presidentes de Francia y aún de los Estados Unidos, han señalado la necesidad impostergable de reducirla; es imprescindible que los países más endeudados, entre los que se encuentra el Ecuador, asuman un rol activo en la promoción de esa acción internacional (apoyando iniciativas como la del jubileo 2.000) y otras, reconociendo la imposibilidad de pagarla, si se da prioridad al mantenimiento de niveles mínimos de vida de su población, antes que a cumplir compromisos internacionales, que se han vuelto inviables; los precios de los papeles de la deuda en el mercado secundario reconocen esa realidad.

Por otro lado, la presente crisis también ha evidenciado la vulnerabilidad de la estructura de las exportaciones del Ecuador, ratificando que la apertura comercial, que ya tiene cerca de 10 años, por sí sola es insuficiente para propiciar la diversificación y el fortalecimiento de la inserción exportadora del país. Igualmente, puede preverse que el dinamismo del comercio del Ecuador con la Comunidad Andina y en particular con Colombia, será muy afectado por las modificaciones cambiarias introducidas en varios

países miembros, así como por las medidas defensivas, explícitas o implícitas, adoptadas por varios de ellos, al igual que sucedió en 1982, luego del estallido de la crisis de la deuda por la moratoria de México.

La elevación de los precios del petróleo a fines de marzo, gracias a la reducción de la oferta decidida por importantes países productores, y la disminución de las existencias de los Estados Unidos, por su involucramiento en la crisis bélica en Kosovo, han significado ingresos adicionales para el Ecuador, que han aliviado, al menos parcialmente los efectos de la devaluación y de la caída de las ventas petroleras. Las autoridades económicas han señalado que con esos recursos se crearía un fondo de estabilización, que serviría para el pago de la deuda externa.

Sin embargo, además de los problemas fiscales y del sector externo, el aspecto que marca la presente crisis, a nivel internacional y en el Ecuador, es la extrema fragilidad financiera, exacerbada simultáneamente en países industrializados y en desarrollo, de las más diversas regiones del mundo.

Fragilidad financiera exacerbada

La fragilidad del sistema financiero en el Ecuador, que presenta prácticamente las características de una verdadera crisis sistémica, por

el gran número de las entidades bancarias y financieras afectadas, se expresa inicialmente en graves dificultades de liquidez, que se transforman rápidamente en problemas de solvencia; y las ha llevado a perder la mayor parte de la confianza del público.

Según declaraciones del propio ex-Presidente del Directorio del Banco Central, a comienzos del mes de marzo habían 9 instituciones, que representaban el 22% de los activos del sistema, con préstamos de liquidez (según el artículo 24 de la Ley General de Instituciones Financieras) y otras 4 instituciones, que representan el 18% de los activos del sistema, en Programas de Estabilización (artículo 26 de dicha Ley); en suma, más de una quinta parte del sistema estaba en dificultades, incluyendo al Banco del Progreso, uno de los más grandes del país, con una participación de 11.5% en el patrimonio total del sistema. Los directivos de esa entidad determinaron su cierre unilateral y la decisión de acogerse a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el 22 de marzo, levantando un movimiento regionalista, centrado en la ciudad de Guayaquil, sustentado en buena medida en las denuncias del Presidente del Directorio y accionista mayoritario de dicha entidad, retomadas y ampliadas por los voceros de los sectores empresariales, el gobierno seccional y

aún por el Presidente del Congreso Nacional, en el sentido de que sus problemas se explicarían por las políticas discriminatorias y con sesgo regionalista, aplicadas por las autoridades monetarias.

Cabe recordar que en el último cuatrimestre de 1998, bajo la presente administración, ya se produjo la quiebra de dos bancos (Filanbanco y de Préstamos), el primero de ellos basado en la costa ecuatoriana y uno de los más grandes del país; y que entre 1996 y 1997 se había registrado la quiebra del Banco Continental y de varias financieras en todo el país.

Para demostrar que la crisis financiera constituye el eje de los problemas que enfrenta la economía ecuatoriana, es necesario revisar algunos elementos de la evolución económica reciente y las respuestas de política económica del gobierno, que la han retroalimentado y han determinado la profundización de la crisis.

Desde 1994, el saldo de la deuda externa contratada por el sector privado, de la cual se estima que un 90% corresponde al sistema bancario y es de corto plazo, se ha expandido rápidamente, multiplicándose más de 5 veces hasta enero de 1999, llegando a un nivel de 3.160 millones de dólares. La crisis asiática y su contagio al resto del mundo, ha significado el brusco cierre de los flujos de capital (y el endureci-

miento de sus condiciones) hacia los "mercados emergentes", peor aún de los que se dirigen a las economías más frágiles y riesgosas como la del Ecuador. Los inversionistas extranjeros se han retirado de América Latina y se han concentrado en los mercados más seguros de Europa y los Estados Unidos.

El deterioro del sector externo, por la caída del precio del petróleo (principal mecanismo de transmisión de la crisis financiera internacional al Ecuador, así como por la recesión inducida en diversos segmentos de la economía mundial) y por el impacto del fenómeno del Niño, precipitó la devaluación de 15%, a mediados de septiembre del año pasado. Sin embargo, las presiones sobre la paridad cambiaria se mantuvieron y redoblaron, empujadas por la presión de los bancos privados para cubrir sus compromisos externos (las amortizaciones de préstamos externos se aceleraron a lo largo de 1998); provocando la reducción de la reserva monetaria internacional.

La cartera de la banca privada, de la cual un 60% estaría denominada en dólares, se deterioró rápidamente, si bien la práctica de renovar créditos impedía que ese problema se manifestara en los índices de cartera vencida.

Paralelamente y al amparo del sigilo bancario, desde agosto de 1998, el gobierno y especialmente

las autoridades monetarias realizaban una masiva operación de salvataje de las entidades financieras que enfrentaban crecientes problemas, mediante los créditos de liquidez y solvencia, contemplados en la ley. La magnitud de dicha ayuda, representaba un aumento enorme de la liquidez en la economía, que echaba combustible a las presiones especulativas sobre el dólar, se expresa en el crecimiento del crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero (créditos menos depósitos), que entre agosto de 1998 y febrero de 1999 se multiplica más de 5 veces; sólo en el mes de agosto se inyectaron a los bancos más de 655 mil millones de sucres. A febrero de 1999, el crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero superaba los 4 billones 873 mil millones de sucres, frente a una cifra negativa de algo más de 870 mil millones en agosto de 1998.

Cabe anotar que estas cifras no muestran toda la magnitud de los recursos entregados a los bancos, ya que un monto importante de fondos se canaliza a través de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), creada a fines de 1998. Como ejemplo, en términos agregados, sólo para el salvamento del Filanbanco, se han entregado más de 920 millones de dólares, equivalentes a las tres cuartas partes del déficit fiscal sin financiamiento, antes de las últimas medidas del gobierno.

Adicionalmente, a fines de diciembre la alianza entre la democracia popular y el social cristianismo, con la bendición del sector empresarial aprobó el impuesto del 1% a la circulación de capitales, y eliminó el impuesto a la renta, provocando una enorme desintermediación financiera, en la medida en que los agentes económicos trataban de evitar el impacto de dicha medida; una parte de esos recursos salió del país. En consecuencia, las propias autoridades económicas crearon las condiciones para que las presiones sobre el dólar, fundamentalmente por parte de las entidades financieras, se vean magnificadas.

Ante el riesgo de un desbocamiento general de la economía, que podría llevar el dólar a niveles insospechados, derivar en un proceso hiperinflacionario, y provocar graves problemas en otras entidades financieras, entre ellas al Banco del Progreso, la Ministro de Finanzas acordó con sectores empresariales y políticos de la costa decretar un feriado bancario y posteriormente la congelación del 50% de los depósitos de ahorro y cuentas corrientes, en sucres y en dólares, así como de todas las pólizas de acumulación y fondos de inversión; medidas que fueron aprobadas por la Presidencia de la República.

Esta medida significó congelar, inicialmente por un año (rebajados

parcialmente a comienzos del mes de abril), recursos por una suma total estimada en cerca de 1.000 millones de dólares, en un movimiento sin precedentes, destinado a salvar al sistema financiero y cortar drásticamente las presiones sobre el dólar, secando la liquidez de la economía. También se incluía la disposición de prorrogar por un año las operaciones de crédito pendientes.

Algunos voceros de los bancos han señalado posteriormente que ellos no solicitaron esta medida, que no la consideran adecuada y que era preferible aprovechar la coyuntura para sanear al sistema, cerrando los bancos inviables. Esta situación y los enfrentamientos abiertos que han mantenido en los medios de comunicación, accionistas y ejecutivos de diferentes entidades bancarias, han permitido clarificar ante la opinión pública algunas formas clásicas de funcionamiento de la banca privada en el Ecuador, amparadas en las disposiciones legales vigentes y en la permisividad de las autoridades de control, salidas de las propias entidades financieras. Entre otros mecanismos pueden mencionarse a los siguientes: créditos vinculados; la creación de empresas fantasmas (generalizada entre diversos sectores empresariales) tanto para evadir los límites a los créditos vinculados, como para aprovechar los escudos fiscales, eludiendo el pago de impuestos; y,

el elevado índice de concentración de los créditos en un puñado de clientes, relacionados directa o indirectamente con sus propietarios.

Igualmente ha quedado muy clara la ineficiencia y fragilidad de varias instituciones bancarias, frente a los movimientos de depósitos y retiros de los recursos financieros del sector público, que constituye un espacio de rentabilidad duramente disputado. A pesar de la dureza de las medidas señaladas, cuyas repercusiones deflacionarias están manifestándose progresivamente, en todos los sectores económicos, el feriado bancario y el congelamiento de los recursos no ha resuelto ninguno de los problemas fundamentales del sistema financiero.

En la práctica el feriado, pero sobre todo el congelamiento de los depósitos, ha otorgado a los bancos, el tiempo y los recursos necesarios para completar el saneamiento de sus empresas vinculadas, con las cuales tradicionalmente han mantenido nexos privilegiados, ilegales en muchos otros países; y poner a salvo sus capitales, sacándolos del país. Es el conocido ejemplo de la privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas. No es extraño, por lo tanto, que la reserva monetaria internacional siga cayendo, en una defensa inofensiva del sucre, que terminó con las bandas cambiarias y llevó a la flotación. En ese contexto, complicado aún más

por negativos y alarmistas informes de algunas firmas consultoras internacionales especializadas en la calificación del riesgo país (cuyo poder y posibilidad de error se evidenció crudamente en la crisis asiática), la presión sobre el dólar y las expectativas negativas sobre la marcha de la economía ecuatoriana alcanzaron niveles históricos que llevaron la cotización del dólar hasta los 19 mil sucres, a comienzos de marzo.

Por otro lado, la magnitud de los problemas del sistema financiero ha evidenciado con crudeza la inoperancia e incapacidad del Gobierno para definir un rumbo, que permita enfrentarlos con una perspectiva clara, más allá de salvar a la bancocracia, que como hemos mostrado en entregas anteriores ha sido la gran beneficiaria del largo proceso de ajuste y reorientación de la economía en las últimas casi dos décadas. No ha llegado a plantear ninguna propuesta que apunte a la superación de la debilidad patrimonial del conjunto del sistema, derivado de las limitadas exigencias de la ley, como el único mecanismo capaz de lograr la reducción del número de instituciones buscada por la ley vigente, que terminó propiciando el efecto contrario, el surgimiento de nuevos bancos débiles.

El único cambio importante, que se ha intentado introducir en las

últimas semanas ha sido propiciado por la iniciativa de la Izquierda Democrática en el Congreso, de modificar la Ley General de Instituciones Financieras, y la de creación de la Agencia de Garantía de Depósitos, para que los accionistas de los bancos asuman, con todo su patrimonio, la responsabilidad derivada de sus acciones; reducir drásticamente el nivel de los créditos vinculados permitidos por la ley y establecer sanciones penales para los delitos relacionados con malos manejos de las entidades financieras y también con el incumplimiento de las funciones por parte de los organismos de control. Al parecer esa iniciativa sería bloqueada por el gobierno, bajo la consideración de que "reduce los incentivos para la inversión en el sector financiero".

En tal sentido, es importante destacar las declaraciones del ex representante personal del Presidente ante la Junta Bancaria (forma actual de la Junta Monetaria), Pablo Lucio Paredes, en su renuncia, luego de decretarse el feriado bancario y el congelamiento de los recursos de todos los clientes del sistema financiero, "sin afectar ni un pelo las acciones y el patrimonio de los dueños de los bancos privados"⁷.

La magnitud de la fragilidad del sistema financiero y de sus repercusiones sobre amplios segmentos de

población debería hacer reflexionar sobre la necesidad de un cambio legal muy drástico. En términos netos, el congelamiento de los recursos, por las condiciones de tasas de interés que se aplicarán, representa una enorme transferencia del conjunto de los depositantes a los bancos privados; sin considerar las transferencias que hará toda la población por la "licuación" del salvataje bancario, que pagaremos como impuesto inflacionario.

Por otro lado, la crisis del sistema financiero ecuatoriano también ha desnudado la extrema incapacidad de la Superintendencia de Bancos y de la Junta Bancaria, para regular la operación del sistema financiero; el funcionamiento de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), lejos de asegurar una mejor operación de los bancos, ha llevado al extremo un manejo irresponsable y especulativo, generalizando el riesgo moral en su gestión, que se expresa en siete instituciones intervenidas, en los últimos 10 meses; cuyos propietarios y ejecutivos han entregado a la AGD, verdaderos "esqueletos", con altas carteras vencidas, enormes créditos vinculados y, en suma, los resultados de una gestión no sólo ineficiente sino in-

moral, para la cual en países avanzados existen penas muy severas.

Por otro lado, al igual que sucede en Asia Oriental, las tendencias que presenta la economía ecuatoriana apuntan ya no sólo una recesión, sino hacia una verdadera depresión⁸, concebida como una caída de la producción y de los intercambios, de tal magnitud, que cuestiona los fundamentos sociales de la actividad económica, y torna poco útiles las acciones clásicas de relanzamiento. La superación de dicho proceso exigirá un fuerte y prolongado ajuste, mayor aún que el planteado con las draconianas medidas dictadas por el Gobierno, renegociadas y en proceso de reformulación más tarde con el Parlamento.

Las dificultades que enfrenta la definición de respuestas válidas frente al déficit fiscal, se concentra en establecer que sectores cargarán con el ajuste; los empresarios resisten el restablecimiento del impuesto a la renta, aplicado en la mayoría de países del mundo; el impuesto a los vehículos de lujo, que en el caso de Chile se aplica a los vehículos valorados desde en 10.000 dólares; y el impuesto al patrimonio. En contrapartida proponen la elevación de la tasa del IVA al 12 ó 13 por ciento

8 La distinción entre estos dos conceptos se incluye en: Chesnais Francois: "La crise menace les digues de l'économie mondiale", *Le Monde Diplomatique*, Septiembre 1998, pp. 24 y 25.

Considerando que el FMI, ha venido impulsando en todas sus intervenciones la sustitución de impuestos directos (renta, patrimonio...) por impuesto indirectos, los sectores empresariales cuentan con un aliado fundamental; cabe mencionar sin embargo que el FMI ha planteado, la necesidad de restituir el impuesto a la renta, aún cuando en un nivel reducido; el futuro determinará como se resuelve esta disputa, en cuya definición deberá contemplarse también el nivel alcanzado por la fatiga del ajuste. En cierto sentido, todos los conflictos sociales y regionales desencadenados en las últimas semanas no expresan sino la disputa generada en torno a la distribución de la carga del ajuste entre los diferentes sectores sociales.

En definitiva, la profundidad de la crisis y las limitaciones que enfrenta el gobierno exigen soluciones muy difíciles; es imposible, sin embargo, en las circunstancias actuales aplicar el "nuevo modelo" por el que presionan los empresarios de la costa; cabe recoger no obstante la necesidad de definir un programa económico de largo plazo, que

muestre a los diferentes actores el destino de sus esfuerzos y establezca una perspectiva clara para la marcha de la economía. Es posible construir ese programa en forma consensual y manteniendo las formas democráticas, considerando la magnitud de los enfrentamientos desencadenados y la virulencia del conflicto?

En todo caso, parece que ha llegado el momento de buscar una solución de fondo al tema de la deuda externa; las condiciones adversas del país y el surgimiento de posiciones favorables en el ámbito internacional deben aprovecharse. Los riesgos, temporalmente sostenidos, de presiones sobre el tipo de cambio, pueden reactivarse brutalmente; ello exigiría adoptar mecanismos heterodoxos, como el control de cambios, vigente en el país hasta 1986 y aplicado por Malasia frente a la crisis actual, que permitirían cortar, en forma importante dichas presiones. De cualquier forma, es evidente que más allá de superar la crisis actual, en los próximos meses se definirá la orientación de la economía y de la sociedad ecuatorianas en el próximo siglo.

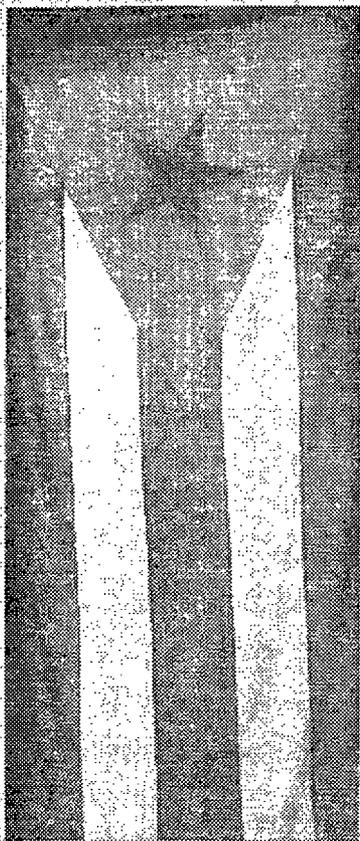


AMERICA LATINA

HOY

N.º 18, MARZO 1998

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



CUBA

- Josep M. COLOMER
- Carmelo MESA-LAGO
- Eusebio MUJAL LEÓN
y Jorge SAAVEDRA
- Esther DEL CAMPO
y Victor PERALTA
- Anthony KAPCIA
- Felipe RUIZ ALONSO
- Emily MORRIS
- Izaskun ÁLVAREZ CUARTERO
- Susanne GRATIUS
- Covadonga MESEGUER YEBRA

POLÍTICA

El juego del desconcierto

Fernando Bustamante

En Ecuador, desafortunadamente, existen percepciones ciudadanas muy arraigadas, respecto a la inoperancia, pesadez y carencia de ideas adecuadas del Estado para hacer frente a la coyuntura. Las esferas e instituciones políticas aparecen desconcertadas, irrelevantes y empantanadas en discusiones y decisiones que parecen siempre quedarse muy por debajo de lo que se requiere para detener el vendaval.

Un país descompuesto

Los primeros dos meses del presente año, han sido testigos de una aceleración en los procesos de quiebre económico, político y social del Ecuador. El motor fundamental de esta situación ha sido el profundo deterioro de la situación económica y financiera, así como la profunda crisis de la caja fiscal. Sin embargo, el comportamiento de las variables económicas está relacionado estrechamente con una reiterada disfuncionalidad del sistema político y de sus principales actores para encontrar, acordar e implementar respuestas adecuadas al este proceso de deterioro. Más aún es posible afirmar que buena parte de trayecto de la pendiente nacional, ha sido resultado de estas disfuncio-

nes políticas, que no solo impiden un correcto manejo de los problemas económicos, sino que son parte de las causas de su empeoramiento.

La crisis económica tiene un conjunto de manifestaciones cruciales, entre las cuales, y de manera preponderante deben citarse las siguientes: a) El grave y no resuelto déficit fiscal, b) La quiebra e insolvencia cada vez más extensa del sistema bancario y financiero c) la fuga de capitales y una galopante agudización de la desconfianza de los inversionistas locales e internacionales, d) El derrumbe del sucre en los mercados cambiarios y el abandono, por parte del Banco Central, del sistema de bandas cambiarias, reemplazado por un sistema de libre flotación, e) La contracción de las reservas del Banco Central, f)

Una inflación que amenaza con dispararse y transformarse en un proceso hiperinflacionario g) Una sostenida y duradera contracción de los ingresos provenientes del comercio exterior, fruto de la reducción de los precios del petróleo y de otros productos, h) La persistencia de fuertes presiones sociales y políticas en favor de un mayor gasto público.

El hundimiento de la economía ha estado asociada a un aumento de ciertas formas de conflictividad social. Esta última tiene dos vertientes muy claramente distinguibles: una organizada, de tipo corporativo, que expresa el malestar y encrespamiento de los grupos que se sienten injustamente golpeados por las políticas económicas vigentes, o que tratan, no sin desesperación, de transferir a terceros las penurias que enfrentan. La segunda, que canaliza formas anómicas de desintegración de la convivencia colectiva: delincuencia, violencia cotidiana, acción directa al margen de la ley y de las instituciones, y finalmente, de manera escalofriante, la aparición de fenómenos de violencia criminal directamente política, como lo atestiguan los asesinatos de Saúl Cañar y Jaime Hurtado.

El sistema político ha sido afectado también por este deterioro: en primer lugar, por la agudización de las percepciones de ineficacia halla una expresión muy nítida en el de-

rumbe de la aprobación ciudadana a la gestión del Ejecutivo que preside Jamil Mahuad. De hecho, muchos observadores interpretan la crisis económica y social como -en buena medida- resultado del impasse político en que parece sumirse el Ecuador. Para estos observadores, las medidas económicas que podrían detener la crisis, son claras y conocidas; el problema estriba en la incapacidad nacional para encontrar la fórmula política que permita adoptarlas e implementarlas de manera consistente y radical. La solución al enigma del "buen gobierno" parece tan elusiva como siempre, con el agravante de que las circunstancias imponen, de manera abrumadora, la necesidad de dar con esta respuesta. La paradoja estriba en que parece ser que todos reconocen, al menos retóricamente la necesidad de esta fórmula, y proclaman su voluntad de cooperar en su diseño y construcción, pero al mismo tiempo, todos parecen actuar de manera que nos aleja de ella. Está es una situación que la teoría de las decisiones ha descrito abundantemente en términos de la lógica del pánico: en tal situación todos comparte un mismo objetivo: protegerse y salvarse, y todos hacen lo que para cada uno parece razonable con tal propósito. Sin embargo, la suma colectiva de estas acciones individualmente racionales, tiene por objeto el fracaso de todos en conseguir

sus propósitos. Es lo que pasa cuando todos intentan simultáneamente abordar un bote salvavidas, durante un naufragio

Por ello, en lo que sigue, nos concentraremos en discutir algunos elementos de este impasse político y en las posibles maneras en que puede ser enfrentado.

El "Grial de los consensos"

Si tomar las decisiones adecuadas para hacer frente a la crisis, requiere un acuerdo mayoritario (sупuesto plausible en un sistema democrático representativo), y si las medidas que este acuerdo ha de implicar son de tal severidad y magnitud, que esa mayoría debe ser lo más alta posible (no una simple mayoría, sino una mayoría calificada); parece lógico suponer que lo adecuado es lograr poner de acuerdo a un segmento muy amplio de la opinión, y de los órganos de representación política. Esto implica aceptar que todos los participantes de esta potencial mayoría reconocen y palpan que está en su interés cooperar con medidas que, aunque los afectan y perjudiquen en algún grado, pueden salvarlos de la destrucción completa, y más aún, pueden ofrecerles la perspectiva de ventajas mucho mayores en el largo plazo.

Desgraciadamente, la experiencia indica que esto no es tan simple ni depende de la buena voluntad de

todas las partes. ¿A qué se debe que no es posible a personas razonables cooperar en una empresa que es vital para todas?. Una respuesta que permite entender, al menos en parte, esta paradoja, dice relación con el problema de la "desconfianza". Dicho directamente: cuando se trata de hacer un trato de este tipo, es preciso repartir los costos, y en tal situación nadie quiere correr un riesgo excesivo de terminar siendo el "pato de la boda". Pagar su cuota y luego descubrir que hubo otros que no solo se eximieron de hacerlo, sino que además se beneficiaron del "bien común" logrado a costa de los esfuerzos colectivos. En este caso, cada uno presume que el otro, el interlocutor, aprovechará cualquier ocasión que tenga, para beneficiarse por sí solo y no pagar la cuenta. En tal situación, es razonable y prudente para todos y cada uno tomar precauciones ante la posible deslealtad del socio potencial, buscando un tomar un seguro, lo que normalmente implica o no llegar al trato, o intentar hacerlo en términos tales que cada uno, por separado, se asegure de terminar siendo aquel que pueda captar privadamente los beneficios de la acción común, sin tener que pagar -al menos en su integridad- los costos de las acciones. Esto generalmente toma la forma de la ejecución de un "golpe" preventivo que me asegura de los beneficios aun en caso de

que otros traicionen la causa común y traten de hacer lo mismo que yo. Por lo demás cada uno asume que los otros "son como uno", y, apenas tengan oportunidad harán lo propio (desertarán). Son mi suspicacia y desconfianza hacia los otros, lo que hace que yo deje de ser confiable para los otros. Se parte del supuesto que para todos y cada uno, lo óptimo sería embolsarse los beneficios sin pagar por ellos, y que todos actuaran así, sino por codicia, al menos por prudencia: "si los demás van a traicionar, yo no deseo ser el único gil" que se quede al margen. De esta forma la cooperación se derrumba aun antes de haberse iniciado.

El problema central consiste en hallar una manera de asegurarme que nadie desertará y buscara aprovechar para sí y solo para sí del bien colectivo que se busca. En este caso particular que nos ocupa, la estabilidad económica y política resulta un bien colectivo, necesario a todos. Sin embargo, en el caso Ecuatoriano, nadie en particular está dispuesto a perder lo suyo sino tiene garantías de que el otro también pagará su cuota de sacrificio.

En Ecuador, desafortunadamente, existen percepciones ciudadanas muy arraigadas, respecto a la inoperancia, pesadez y carencia de ideas adecuadas del Estado para hacer frente a la coyuntura. Las esferas e instituciones políticas aparecen des-

concertadas, irrelevantes y empananadas en discusiones y decisiones que parecen siempre quedarse muy por debajo de lo que se requiere para detener el vendaval. Esto ha llevado a nuevos récords en el nivel, ya de por sí muy alto, de desprestigio de la organización política del país, lo cual a su vez estimula la sensación de que cada cual debe buscar la forma de salvarse como pueda y a costa de quien fuese. De hecho, en gran medida, la acción de los políticos parece marcada por obsesiva necesidad de proteger y salvar los distintos intereses personales, grupales, corporativos y estrechamente partidistas que cada cual encarna o quiere representar. En esta lógica de "sálvese quien pueda", se expresan síntomas de pánico político y/o de aprovechamiento inmediatista de las circunstancias para obtener ventajas particulares a horcajadas de la coyuntura (patrón de conducta generalizado, de oportunismo automático). El deterioro de la credibilidad del sistema institucional y una cultura cívica que se han desarrollado en la desconfianza, y que han consagrado la máxima prudente de que "el que pestañea pierde" hacen especialmente difícil lograr el tan mentado proceso de "concertación" de una mayoría calificada para la puesta en marcha de un modelo nacional post-petrolero. Es muy difícil en este contexto pedirle a la gente que

seriamente considere ceder lo que considera suyo o que renuncie a tomar estos onerosos seguros que bloquean un real y operativo consenso.

La lógica operativa de los consensos

La lógica de la acción concertada nos indica de manera clara que no basta que la gente desee cooperar para lograr la cooperación. Se necesita algo más que el reconocimiento de cada cual de la conveniencia de subirse al mismo bote. La práctica y la teoría políticas nos indican que existen un conjunto de condiciones y mecanismos que son necesarios para hacer viable la cooperación y llevar a la práctica un consenso. Entre estas maneras quisieramos mencionar al menos las tres que siguen:

1) Diseñar las políticas y decisiones de tal manera que si alguno deserta, a) nadie obtiene el beneficio esperado b) el desertor no tiene manera de recoger los beneficios de su desertión. Esto se expresa en la frase: "o nos hundimos todos o nos salvamos todos". En esta situación el desertor que desea ahorrarse los esfuerzos que demanda la acción común, debe tener la certeza que su ahorro le saldrá muy caro: pagará el costo mucho mayor que su abstención acarreará sobre todos los involucrados. En cambio, debe saber que la posibilidad de que el mismo

se salve depende de que no escatime los sacrificios que se le piden. Para que se de esta situación es preciso que todos los participantes sepan que no pueden ganar por separado y a costa de los demás, y que aquello que pueden ganar sea muy inferior a lo que perderán por tratar de aprovecharse unos de otros. Cabe preguntarse si esa es la situación del Ecuador actual, y si esa es la percepción que tienen ciertos actores claves. Si no fuese así, debe buscarse y qué debe hacerse para poner a todos en la situación de cooperar y o perecer, o al menos saber quienes en realidad si pueden salvarse desertando, puesto que con ellos no podrá ser el anhelado consenso: son, estructuralmente, socios poco confiables.

Cómo alterar las percepciones de los "ilusos" que creen- esta vez equivocadamente- que pueden desertar rentablemente, y hacerlos comprender la verdadera situación que enfrentan?. Es posible suponer que en el Ecuador de 1999 hay los dos tipos de desertores potenciales: los que tienen su propio bote salvavidas, y los que se imaginan tenerlo. A los primeros es preciso destruirles su bote particular, y a los segundos darles una serie de evidencias parciales, de aquello a lo que se exponen si siguen adelante con sus fantasías de invulnerabilidad.

2) Otra circunstancia en la cual los consensos y la lealtad a los pac-

tos de ellos se deriva, se hacen mas factibles; es cuando todas las partes se hallan bajo la "sombra de un tercero". Este "tercero" es un actor que sin ser parte del pacto, lo garantiza, y tiene para ello, la capacidad y el poder para imponer sanciones al no cumplimiento. Este sujeto o agente que garantiza desde afuera al pacto, puede ser un **arbitro** (solución hobbesiana; todos acuerdan entregarle o aceptan que tiene el poder para constituirse en garante), o una **amenaza** frente a la cual ninguno de los actores puede protegerse privadamente. En el primer caso, podemos poner como ejemplo el acuerdo de dos partes en una guerra civil, para permitir que algún organismo internacional despliegue fuerzas de paz y elementos disuasivos para asegurar que un cese de hostilidades sea creíble para todas las partes. En el segundo caso, es la "sombra" de un posible enemigo de un bien común de todos los participantes, la que asegura la confianza: todos saben que todas las contrapartes tienen mucho más que perder frente a este enemigo externo, que las ganancias potenciales de una deslealtad hacia sus virtuales socios. Esta es la lógica que explica la concertación y los acuerdos de gobernabilidad, en transiciones democráticas, como la española, la chilena o la uruguaya. El espectro del caudillo; de Pinochet o de los militares ha servido para dar un incentivo abrumador a

la concentración y para que todos los integrantes de esta tengan la certeza de las intenciones e intereses de los socios: nadie puede imaginar a los socialistas chilenos desestabilizando a la su coalición de Gobierno o al sistema democrático, puesto que ya se sabe el precio que por ello podrían pagar (lo saben muy bien y en carne propia).

Esta es también la lógica de los "estados de excepción" en la República Romana, y en último término del cesarismo. Hemos visto de que manera la disciplina y el consenso "silencioso" del acatamiento florecen en estos casos de grave peligro, por ejemplo, en el Perú de Fujimori, en la Bolivia del último Paz Estenssoro o en la Argentina de Menem. En efecto, en tales casos, la instauración y consolidación de estos regímenes semi-democráticos, o simplemente excluyentes y de poder altamente centralizado, ha sido sustentada en un amplio consenso espontáneo sobre la necesidad de "dejar hacer" al jefe, ante la imposibilidad de encontrar otras formas de resolver las amenazas inminentes que a todos afectaban. Esta es una forma de consenso, en donde la garantía está dada por la convicción de que para todos, la alternativa es mucho peor, y que para nadie es mejor "desertar" que acatar.

3) Finalmente, se puede dar garantías que permitan hacer coincidir el interés particular con el colecti-

vo, mediante el sistema de las "prendas". En ausencia de un "tercero" hobbesiano, los participantes pueden utilizar un sistema de rehenes para asegurarse de la lealtad del socio potencial. Se entrega al otro un bien o el control sobre un interés de magnitud, presumiblemente tan alta, que cada parte se hace enormemente vulnerable a la represalia de los otros en caso de deslealtad. En la antigüedad, era frecuente que los monarcas garantizaran treguas y tratados de paz enviando a la corte enemiga a miembros muy cercanos de su propia familia. Estos encumbrados rehenes eran la prenda que permitía "confiar" en el otro y en que cumpliría su palabra.

En todos estos casos, la importancia de los mecanismos, estriba en que se está creando una estructura de incentivos objetiva que da respaldo material a los posibles compromisos a lo que las partes están dispuestos a llegar. Sea porque los intereses son construidos como comunes, o mejor dicho, porque aquella parte de los intereses que son comunes resultan más importantes para las partes, que aquellos que se puedan conseguir individualmente; sea porque hay una amenaza común (el momento más peligroso para las coaliciones es cuando esta amenaza deja de existir), sea porque están en condiciones de hacerse mutuamente vulnerables: en todas estas instancias, se

trata de dar señales inequívocas de que es posible confiar en un extraño, presumiblemente dotado de intereses no coincidentes con los propios.

Por supuesto que es posible tener otro tipo de confianza: la confianza en su sentido más ético, en la cual una confía en que la naturaleza moral del otro le impedirá traicionar. Pero este caso, a nuestro juicio es relevante en circunstancias en que a) existe una comunicación no dañada entre las partes, y b) como resultado de ello, existe lo que podríamos llamar una "comunidad moral". Esto es, una concordancia de afectos, ideas éticas, necesidades y un espacio de convivialidad comunal que nos permite reconocernos en los otros. Sin embargo, una situación de comunidad moral, es precisamente el tipo de circunstancia que no parecería requerir de negociaciones o concertaciones para llegar a consensos. La búsqueda de los consensos presupone que estos ya están rotos, y que las partes se enfrentan a través del abismo de sus propias diferencias. La búsqueda de la comunidad moral, haría inútil la búsqueda de los consensos y pactos de gobernabilidad. Podría alguien, sin duda, plantear que el camino verdadero para resolver los impases que afligen al Ecuador, estaría en la reconstitución de esta comunidad, o al menos (si uno cree que ella nunca existió), que permitiese

fundarla. Pero parece muy difícil que en una sociedad compleja y moderna, pueda lograrse esa idílica situación, al menos en un futuro previsible, y sin otros radicales cambios de forma de vida. Por ello, parece ser, que al menos en estas circunstancias, estamos condenados a tratar de concertar lo ya desconcertado. Sin embargo, como tratamos de mostrar en las páginas anteriores, la búsqueda de los consensos, si ha de ir más lejos que la redacción de buenos propósitos comunes, requiere que prestemos atención a las condiciones objetivas que permiten llegar a y ceñirse a pactos y compromisos mas o menos estables y firmes. Esto requiere en primer lugar crear una situación (si es que esta puede ser creada), en que los actores estén en condiciones de comunicar efectivamente señales productoras de confianza, y en una sociedad que ha abandonado los espacios de la comunidad moral, estas señales generadoras de confianza deben ser un conjunto frío y duro de incentivos y amenazas.

Resumamos el repertorio de posibilidades y reflexiones sobre cuál de estas nos es accesible:

1) Buscar una política o paquete de políticas que logre dar a todos un conjunto de beneficios que para todos y cada uno sea mayor que el de la alternativa y que el de "actuar por su cuenta". Si no es posible hacerlo con todos, entonces, al menos

hacerle esta oferta a los actores cruciales necesarios para lograr la mayoría calificada política y social que mencionamos al principio. El problema, es aquí, el que la mayor parte parece creer que tiene salidas individuales preferibles a la cooperación. Es entonces pertinente preguntarse de qué manera se cierran esas puertas de escape privadas, y si es posible hacerlo.

2) La presencia del "tercero" (Pinochet, Abimael Guzmán, la hiperinflación etc.). Desafortunadamente la historia muestra que a menudo los "vándalos" tienen que estar ad portas para que los ciudadanos se convenzan de nombrar un dictador o se pongan democráticamente de acuerdo en los arbitrios para hacer frente eficazmente a la situación. En muchos casos, la eficacia de la sombra del tercero es función de una experiencia, a menudo larga, de padecimientos comunes en sus manos (España, Chile). En Ecuador deseáramos evitar el tener que llegar a ese punto. Estamos buscando una concertación para evitar llegar a ello, no para salir de ello. Siendo, empero, la mente humana como es, parece no poder asimilar la magnitud de los peligros que la acechan, sino cuando los efectos de estos ya son sensibles. Esto está vinculado al problema de la tasa de descuento a futuro (problema que los fumadores conocen muy bien: emprenden seriamente la tarea de dejar el hábito

caso, podríamos preguntarnos si existe ese tercer actor hobbesiano que pudiese asumir la función de disciplinar por temor a todas las partes del aun teórico "pacto nacional".

3) Finalmente, la pregunta política que cabría hacerse es ¿Qué prenda mutua podemos imaginar, que sean de naturaleza tal que den suficiente confianza a todas las partes llamadas a concertar?. ¿Cuáles son los equivalentes ecuatorianos y contemporáneos a los rehenes de nuestros reyes arcaicos?. ¿Qué toma el lugar de los familiares del monarca, en la vida de los poderosos actuales? ¿Qué es aquello que hoy sintetiza las nociones de valor y vulnerabilidad, de manera análoga a como lo hacían los cuerpos de los nobles en otrora?. Es posible que la respuesta vaya por los derroteros de la economía política, y que sea entre los intereses materiales contemporáneos que podamos encontrar las palancas sobre las cuales la vulnerabilidad mutua pueda asentarse.

Conclusión: ¿es factible la autogeneración del liderazgo político en el Ecuador?

Hemos presentado una serie de condiciones analíticas para una política de consensos políticos. Como vemos, llegar a ellos tiene dos grandes premisas: que exista efectivamente un bien común (no hemos

problematizado ese supuesto, aunque podría hacerse), que solo puede lograrse mediante la cooperación de todas las partes pertinentes, y, en segundo término, que puedan crearse las condiciones objetivas de la confianza: imposibilidad de privatizar beneficios, amenaza común y mutua vulnerabilidad.

Queda ahora por ver si el actual liderazgo político del Ecuador puede ser el protagonista de esta nueva lógica. Es preciso insistir que para que ello pueda ser posible, deben darse una serie muy concreta de condiciones estructurales dentro de su proceso de toma de decisiones. Si así fuese, no hay ninguna razón, en principio para que los actuales dirigentes políticos y sus partidos no puedan ajustar su lógica de acción a las demandas del momento. Esto implicaría una autorenovación de la élite política. Nada lo hace a priori imposible y no sería la primera vez o lugar donde ello ocurre. Por ejemplo, en la Bolivia de los años ochenta, fueron segmentos de la propia dirigencia del MNR, incluyendo a sus fundadores (como Víctor Paz Estenssoro) y muchos de los "padres" de la Revolución de 1952, los que procedieron a desmontar radicalmente el sistema que ellos mismos habían creado. Dicho esto, es preciso reconocer que este "autoreciclaje" de las élites políticas y de su *modus operandi*, suele ser difícil y a menudo imposible. No es posible

us operandi, suele ser difícil y a menudo imposible. No es posible predecir de antemano si será preciso la irrupción de "outsiders" que recompongan el sistema de decisiones desde afuera, o puede ser que la iniciativa venga desde elementos al interior del "establishment", y que por tanto el cambio no requiera de una radical renovación de las élites constituidas. Por lo tanto, no es po-

sible a estas alturas afirmar, respecto a este punto, si el Ecuador seguirá el camino Boliviano, y sean los propios actores protagónicos actuales los que reconstituyan el funcionamiento del espacio político, si transitará más bien por las aguas del modelo Peruano (y presumiblemente Venezolano), que han requerido una drástica redefinición de la política y de su personal.

CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Noviembre 1998 - Febrero 1999

El segundo cuatrimestre del gobierno demo-cristiano empieza a consolidar ciertas características particulares de los conflictos socio-políticos que ya se detectaron en el período anterior. Se trata de una suerte de manejo "sobre-politizado" de conflictos originados por discrepancias a la hora de definir la política económica del régimen. No resulta difícil advertir el contundente regreso de los partidos políticos, las alianzas legislativas y la pugna entre los principales poderes del Estado a la sacudida y cada vez más atropellada escena pública.

En efecto, a pesar de que en general se observa una reducción en el porcentaje de conflictos con respecto al cuatrimestre anterior (una tasa de decrecimiento de -9.5%), cabe advertir que el período considerado vio suceder -entre otros apremiantes conflictos- las disputas al interior del Gobierno por el tema de la proforma presupuestaria (que costó la cabeza del Ministro de Finanzas), una huelga nacional convocada por el Frente Popular, el asesinato del Diputado del Movimiento Popular Democrático, Jaime Hurtado, la escasez de combustibles a raíz de la cual se elevaron sus precios en el mercado, y sobre todo, abiertas confrontaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo por la estimación del presupuesto del Estado y de los instrumentos económicos para financiarlo.

De ahí que resulte evidente que los meses de enero -cuando empezó a funcionar el impuesto del 1% a la circulación de capitales- y febrero concentren más del 60% del total de conflictos ocurridos en este período. Los meses anteriores, particularmente diciembre, evidencian un comportamiento más estable.

Como señalábamos en las líneas introductorias, uno de los cambios más importantes que se pueden registrar a la hora de caracterizar la conflictividad del período noviembre-febrero tiene relación con un reordenamiento de los sujetos del conflicto. Resulta bastante revelador, en primer lugar, el hecho de que la participación de los partidos políticos en el procesamiento de los conflictos haya crecido considerablemente hasta bordear el 20% (recordar que en el cuatrimestre ante-

Número de conflictos por mes

FECHA	Frecuencia	%
Noviembre / 98	40	19.23
Diciembre / 98	39	18.75
Enero / 99	71	34.13
Febrero / 99	58	27.88
Total	208	100.0%

rior apenas alcanzaba el 11%). En segundo término, cabe resaltar que los trabajadores y los sindicatos - aunque en menor medida que el período pasado- continúan como los principales protagonistas y opositores a la administración de Jamil Mahuad, su presencia en este nivel alcanza el 30%. En tercer lugar, y no por ello menos trascendente, es conveniente llamar la atención sobre la participación de las Cámaras de la Producción y las empresas en la generación de turbulencia social y política en el país: si en el primer cuatrimestre del régimen demopopular estos actores sociales habían mantenido un perfil bastante bajo (apenas alcanzan el 4%), en el intervalo estudiado han sido partícipes de casi 12% del total de conflictos registrados.

Tanto estudiantes como gremios aparecen, del mismo modo, con índices de participación más altos que en los períodos pasados. Se podría hablar de una re inserción de ciertos actores sociales en la esfera pública-política del país.

La presencia de todos estos actores en la producción de conflictividad social en el país da luces para pensar que los efectos del impuesto a la circulación de capitales, el aumento de los precios de combustibles y el no pago de salarios a importantes sectores de la administración pública (sobre todo maestros y profesionales de la salud pública), generan inmediatos efectos en los sectores directamente implicados y afectados por tales medidas. Se trata de la repetidísima lógica corporativa y reactiva de los sujetos sociales a la hora de elaborar estrategias de negociación con los órganos centrales de la administración pública.

Podríamos alegrarnos de la vuelta a la escena política de los partidos por cuanto ello evidenciaría la existencia de mayores niveles de diálogo, consulta, control y activo involucramiento en la elaboración y diseño de las políticas económicas -tema que hasta la fecha ha ocupado totalmente al régimen, sin embargo, cuando se observa que

esta mayor inserción de los partidos y del Congreso Nacional en la ingeniería de la agenda de gobierno para los próximos cuatro años, se procesa de manera, por decir lo menos, beligerante y excluyente. El tono eufórico no sólo que resulta desatinado sino incluso cínico.

El tema del presupuesto del Estado ha revelado más que nunca el resultado de tácticas políticas corporativas, y sobre todo basadas en éticas principistas o lógicas de chantaje: el juego del todo o nada habría conducido a la formación de un espacio político saturado de ghettos, parcelas alambradas e impenetrables de intereses sociales-económicos marcados con la cruz negra de la intransigencia en la fren-

te, actores políticos amurallados en núcleos identitarios mono-causales que impiden la elaboración de cualquier principio de articulación (el slogan nebotista, "no impuestos" aparece como el ejemplo par excellence de una política cortoplacista y fijada a partir de agendas cuasi-privadas), peor aún de deliberaciones programadas donde se puedan tematizar los disensos y los acuerdos.

La reactivación de las actuaciones políticas de determinados actores se expresa de manera evidente en el género de los conflictos: tanto aquellos que corresponden al ámbito de lo laboral público como los referidos a la cuestión laboral privada registran -en conjunto- un notorio

Sujeto del conflicto

SUJETO	Frecuencia	%
Campeños	2	1.0%
Cámaras de la Producción	6	2.9%
Empresas	18	8.7%
Estudiantes	9	4.3%
Gremios	10	4.8%
Grupos Heterogéneos	10	4.8%
Grupos Locales	10	4.8%
Indígenas	9	4.3%
Organiz. Barriales	25	12.0%
Partidos Políticos	40	19.2%
Policía	6	2.9%
Sindicatos	18	8.7%
Trabajadores	45	21.6%
Total	208	100.0%

crecimiento (bordean el 50% del total de conflictos registrados) con respecto a períodos anteriores. A las paralizaciones de los sectores de salud y educación se suman los constantes llamados de atención por parte de las asociaciones empresariales para la adopción de medidas de reforma estructural a la economía nacional.

El caso del sector privado es el más relevante al respecto: en el cuatrimestre anterior el tipo de conflictos relacionados con este sector alcanzaron apenas el 10% del total mientras que en el período que se analiza este índice sobrepasa el 21.6%. Se podría aventurar la hipótesis de que se trata de los primeros indicios de un marcado distanciamiento político de corte regional entre el gobierno y los actores productivos del país asentados espacialmente, sobre todo, en la región litoral del país y nucleados en su gran mayoría en torno del Partido Social Cristiano.

Se observa que en este ámbito el gobierno ha abierto un campo de disputa que hasta la fecha tenía controlado; ello permite cuestionar la fácil imputación -ampliamente sostenida por el presidente y sus cercanos colaboradores- del gobierno como una instancia principalmente de comunicación y diálogo con los distintos sectores sociales del país. Cuando ciertos actores sociales, como las cámaras y los em-

presarios, que a inicios del régimen dieron su respaldo a Mahuad, toman súbita y marcada distancia con la administración central. Resulta entonces pertinente llamar la atención sobre la etiqueta de "gran comunicador" con que el presidente se presenta ante la opinión pública. Si algo ha fallado en el gobierno durante los últimos meses es precisamente su estrategia dialógica, más han sido las ocasiones de silencio y ocultamiento en momentos de gran tensión política que aquellas de transparencia comunicativa e información oportuna sobre lo que sucede en el país y sobre las medidas a ser adoptadas.

Ahora bien, la peculiaridad del período que se analiza está dada por el apareamiento de un ítem que en el cuatrimestre pasado no registraba ningún movimiento: la tan mentada "pugna de poderes" registra el 3.4% de generación de conflictividad política. Si a ello se suman las tensiones ocasionadas por asuntos político-legislativos y político-partidistas (juntos superan el 15%), es posible concluir que en la discusión sobre las medidas económicas, la proforma presupuestaria y los mecanismos para superar el déficit, los partidos han sobre-politizado un conjunto de temas que -en lo fundamental- aparecen como de índole netamente técnica. Quisiéramos sugerir que no se ha desarrollado un tratamiento especializado,

técnico, amparado en las racionalidades propias de la economía y la administración pública y por el contrario este énfasis ha sido violentamente desplazado por cálculos político-partidistas de corto plazo.

La falta de acuerdos sobre el presupuesto, por ejemplo, responde más a un atrincheramiento político - la puesta en juego de posiciones innegociables- que a la defensa de proyectos políticos, ideológicos y económicos acompañados de los instrumentos necesarios para su viabilización. No se argumenta sobre la base de programas políticos consolidados sino sobre aquella de pequeños intereses y cálculos fáciles destinados a no distorsionar la imagen pública de sus protagonistas. ¿De qué otra manera se puede explicar que partidos con afinidades programáticas tan grandes -la liberalización de la economía, la reducción del estado, la integración rápi-

da a la economía mundial- como el PSC y la DP no puedan producir una mínima agenda de deliberación e implementación de tales proyectos?

Sin duda, el tipo de discusión y debate público con que se construyó la agenda económica del gobierno estuvieron marcados profundamente por una suerte de "consenso excluyente" entre el gobierno y el PSC: se trató de la producción de un acuerdo por fuera de la escena pública y en torno de posiciones prefijadas, es decir, anteriores a la negociación, y en la que cada uno de los actores involucrados sólo buscaban sumar y afianzar sus posiciones, sin detenerse a buscar sus puntos de intersección y menos aún la posibilidad de ampliar la convocatoria política del acuerdo.

Los señalamientos anteriores cobran validez al apreciar las motivaciones que originaron los conflic-

Género del conflicto

GENERO	Frecuencia	%
Campesino	2	1.0%
Cívico Regional	21	10.1%
Indígena	9	4.3%
Laboral Privado	45	21.6%
Laboral Público	57	27.4%
Político Legislativo	17	8.2%
Político Partidista	16	7.7%
Pugna de Poderes	7	3.4%
Urbano Barrial	34	16.3%
Total	208	100.0%

tos socio-políticos en el país. Así, el 28% de los conflictos registrados obedecieron directamente a manifestaciones de disgusto e incomformidad con respecto a la política estatal (recordar que en el cuatrimestre anterior este índice también alcanzó un porcentaje similar). Del mismo modo, resulta pertinente llamar la atención sobre la continua aparición de conflictos políticos en torno del problema de la corrupción. No sería aventurado relacionar este índice con el tipo de administración que el gobierno ha realizado con respecto de la quiebra, saneamiento o reestructuración de diversas entidades bancarias del país.

Cabe anotar el hecho de que debido a la severidad de las medi-

llas políticas y comunicativas al interior del régimen que por la constitución de discursos opositores legitimados y ampliamente difundidos dentro de la sociedad.

Resulta necesario hablar sobre la consolidación de una tendencia que tuviera sus orígenes a raíz de los problemas surgidos por la destrucción de amplias zonas de la región litoral del país. Se trata de la constatación de que la Costa aparece nuevamente como la principal fuente de conflicto y tensión social y política en el país (casi el 50% del total de conflictos registrados). La configuración territorial del conflicto tiene ahora como eje de disturbios y beligerancia a las provincias litorales. Este dato se corresponde

Objeto del conflicto

OBJETO	Frecuencia	%
Denuncias de Corrupción	53	25.5%
Financiamiento	37	17.8%
Laborales	9	4.3%
Otros	34	16.3%
Rechazo Política Estatal	58	27.9%
Salariales	17	8.2%
Total	208	100.0%

das adoptadas, el índice de popularidad del Presidente de la República ha descendido notablemente (por debajo del 20%, según últimas encuestas). No está demás señalar que este descenso se origina más por fa-

con aquel que evidenciaba el apuntalamiento de los sectores productivos y privados del país como uno de los principales protagonistas de la oposición al régimen en el período analizado. El hecho de que la pro-

vincia de Guayas aparezca como la principal productora de conflictos (41.3%) parece sostener adecuadamente esta idea.

Cabe destacar, sin embargo, que la región andina del país presenta un altísimo crecimiento en su nivel de conflictividad política (alcanza el 42% del total de conflictos) con respecto del cuatrimestre anterior (solo llegaba al 32%): si se piensa que las bases políticas y electorales del actual gobierno estaban asentadas sobre todo en esta región, puede concluirse que la legitimidad y el apoyo al régimen han tenido un deterioro exacerbado y violento en los últimos meses. El piso político del gobierno es cada vez más frágil.

bloqueos, han tenido un acelerado descenso: pasan del 53.4% anterior al 34.6% actual. Parecería ser que los sujetos sociales han desarrollado algún tipo de estrategia de negociación con el gobierno nacional o con las autoridades locales puesto que la mayoría de las acciones planificadas han quedado reducidas a la forma de amenazas (32.2%).

Por otro lado, cabría suponer que debido al Estado de Emergencia declarado en la provincia del Guayas, por la ola delictiva de carácter violento que se registró en los últimos meses en tal región, algunos ítems como detenciones y desalojos evidencian cierto crecimiento con respecto al período anterior.

Número de conflictos por regiones

REGION	Frecuencia	%
Sierra	89	42.78%
Costa	100	48.07%
Amazonía	7	3.36%
Insular	1	0.49%
Nacional	11	5.3%
Total	208	100.0%

En general, en lo que se refiere a la intensidad del conflicto -que expresa las modalidades de visibilización de las demandas y presiones de los diversos sectores sociales- se puede constatar que con respecto al período anterior las acciones concretas, del tipo huelgas, marchas,

En lo que concierne a las modalidades de procesamiento de los conflictos sociales y políticos en el período noviembre-febrero y a las instancias estatales que se han encargado de su administración, se observa que se mantiene y crece la tendencia a tratar de negociar y re-

Número de conflictos por provincias

PROVINCIA	Frecuencia	%
Azuay	4	1.9%
Cañar	1	0.5%
Carchi	2	1.0%
Cotopaxi	1	0.5%
Chimborazo	3	1.4%
El Oro	1	0.5%
Esmeraldas	1	0.5%
Galápagos	1	0.5%
Guayas	86	41.3%
Loja	2	1.0%
Los Ríos	2	1.0%
Manabí	10	4.8%
Morona Santiago	4	1.9%
Nacional	11	5.3%
Pastaza	2	1.0%
Pichincha	73	35.1%
Tungurahua	3	1.4%
Zamora Chinchipe	1	0.5%
Total	208	100.0%

solver los conflictos por vías dialógicas y, tal vez incluso, por medio de los mecanismos institucionales diseñados para ello: así, el 57% de los conflictos observados han sido negociados favorablemente. Del mismo modo, se aprecia que el índice de represión está a la baja aunque todavía mantiene una peligrosa presencia (casi el 7%).

Llama la atención, sobre todo, la persistencia de conflictos cuya resolución se aplaza o de plano queda "archivada" políticamente. Se trata de un indicador que se vincula con la capacidad de la sociedad y

del estado de poner entre paréntesis, postergar o ignorar por completo las reivindicaciones de ciertos actores. La disolución de los conflictos sociales por la vía del olvido representa una peligrosa "cartera vencida" en las relaciones entre ambos espacios institucionales de la política y da piso para sostener que tales tensiones se acumulan en otros lugares, y por tanto pueden eclosionar de formas violentas e insospechadas en detrimento de los intereses nacionales.

En lo que se refiere al nivel institucional del gobierno que se en-

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	Frecuencia	%
Amenazas	67	32.2%
Bloqueos	3	1.4%
Desalojos	14	6.7%
Detenciones	10	4.8%
Estado de Emergencia	2	1.0%
Heridos/Muertos	6	2.9%
Invasiones	2	1.0%
Juicios	6	2.9%
Marchas	14	6.7%
Paros/Huelgas	18	8.7%
Protestas	37	17.8%
Suspensión	24	11.5%
Tomas	5	2.4%
Total	208	100.0%

carga de administrar y resolver los conflictos sociales que ocurren en el país, cabe hacer alusión a tres aspectos: a) la centralización del manejo de los asuntos políticos por parte del presidente y su gabinete se mantiene prácticamente intocada (alcanza el 28.4%); b) lo anterior se complementa con el hecho de que

entre los conflictos manejados por instituciones como la Policía y las FFAA, estos alcanzan más del 19% del total registrado, índice que es más alto que aquel correspondiente a la intervención de los Gobiernos Provinciales y los Municipios en conjunto (12%). Aparece así evidenciada la debilidad de los pode-

Desenlace del conflicto

DESENLACE	Frecuencia	%
Aplazamiento Resolución	64	30.8%
Negociación	81	38.9%
No resolución	12	5.8%
Positivo	37	17.8%
Represión	14	6.7%
Total	208	100.0%

res locales y otras instancias descentralizadas de poder a la hora de hacer frente a procesos de negociación con las legítimas demandas de las ciudadanías. El efecto delincuentizador de las reivindicaciones políticas vuelve a aparecer en esta oportunidad; c) la última consideración tiene que ver con la renovada presencia del poder legislativo en la resolución de conflictos, el 13%, índice que no se había alcanzado para nada en los últimos meses del interinazgo y en los primeros del régimen demopopular. Se trata de un aspecto que podría explicar el amplio margen de conflictos negociados y de otros que se limitaron a la forma de amenazas, y al mismo tiempo, abre el interrogante -que hasta ahora se constituye en un campo totalmente desconocido por las ciencias sociales del país- sobre el tipo de relaciones, directas, per-

sonalistas, instrumentales, que se establecerían entre los diputados provinciales y sus respectivos electorados. Estamos frente a uno de los agujeros negros de la política ecuatoriana.

En suma, el cuatrimestre noviembre-febrero pone en evidencia las limitaciones políticas de un tipo de consensos que se construyen sin intenciones incluyentes y sobre la base de agendas predefinidas según intereses corporativos y de corto plazo, escasamente asentados en posturas técnicas y programas ideológicos consolidados. Los acuerdos fabricados por fuera de la escena pública y negociados entre dientes (en secreto) por las élites de las instancias involucradas aparecen como desencadenantes de una conflictividad beligerante entre los principales poderes del Estado.

Intervención Estatal

INTERVENCION	Frecuencia	%
Gobierno Provincial	6	2.9%
Judicial	7	3.4%
Legislativo	27	13.0%
Militares/Policia	3	1.4%
Ministros	20	9.6%
Municipio	24	11.5%
No Corresponde	45	21.6%
Policia	37	17.8%
Presidente	39	18.8%
Total	208	100.0

Distribución de conflictos por sujeto del conflicto y género del conflicto

Período: Noviembre 1998 - Febrero 1999

GENERO DEL CONFLICTO																					
Sujeto del Conflicto	Campesino		Indígena		Civ. región		Urb. barrial		Laboral Pub.		Laboral pri		Polit parti		Polit Legis		Pugna poder		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Gremios	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	5.3	7	15.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	4.8	
Empresas	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.8	17	37.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	18	8.7	
Sindicatos	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13	22.8	5	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	18	8.7	
Organizaciones bar	0	0.0	0	0.0	0	0.0	25	73.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	25	12.0	
Estudiantes	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	26.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	4.3	
Trabajadores	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	34	59.6	11	24.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	45	21.6	
Campesinos	2	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.0	
Indígenas	0	0.0	9	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	4.3	
Grupos locales	0	0.0	0	0.0	10	47.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	4.8	
Grupo heterogeneo	0	0.0	0	0.0	10	47.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	4.8	
Cámaras de la prod.	0	0.0	0	0.0	1	4.8	0	0.0	0	0.0	5	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.9	
Policia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	10.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.9	
Partidos políticos	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	16	100.0	17	100.0	7	100.0	40	19.2	
Total	2	100.0	9	100.0	21	100.0	34	100.0	57	100.0	45	100.0	16	100.0	17	100.0	7	100.0	208	100.0	

Distribución de conflictos por intensidad del conflicto y género del conflicto
Período: Noviembre 1998 - Febrero 1999

GENERO DEL CONFLICTO																				
Intensidad del Conflicto	Campesino		Índigena		Civ. región		Urb. barrial		Laboral Pub.		Laboral pri		Polit parti		Polit Legis		Pugna poder		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Bloqueos	0	0.0	1	11.1	1	4.8	0	0.0	1	1.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.4
Paros/ huelgas	0	0.0	0	0.0	5	23.8	0	0.0	13	22.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	18	8.7
Tomas	0	0.0	0	0.0	1	4.8	0	0.0	4	7.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	2.4
Protestas	1	50.0	1	11.1	4	19.0	18	52.9	5	8.8	7	15.6	1	6.3	0	0.0	0	0.0	37	17.8
Marchas	1	50.0	4	44.4	1	4.8	1	2.9	2	3.5	2	4.4	3	18.8	0	0.0	0	0.0	14	6.7
Desalojos	0	0.0	0	0.0	1	4.8	11	32.4	0	0.0	2	4.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	6.7
Amenazas	0	0.0	2	22.2	6	28.6	2	5.9	12	21.1	18	40.0	6	37.5	16	94.1	5	71.4	67	32.2
Detenciones	0	0.0	1	11.1	0	0.0	0	0.0	7	12.3	1	2.2	1	6.3	0	0.0	0	0.0	10	4.8
Heridos/muertos	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.9	2	3.5	0	0.0	3	18.8	0	0.0	0	0.0	6	2.9
Invasiones	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.9	0	0.0	1	2.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.0
Suspensión	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	12.3	13	28.9	2	12.5	0	0.0	2	28.6	24	11.5
Juicios	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	7.0	1	2.2	0	0.0	1	5.9	0	0.0	6	2.9
Estado de emergencia	0	0.0	0	0.0	2	9.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.0
Total	2	100.0	9	100.0	21	100.0	34	100.0	57	100.0	45	100.0	16	100.0	17	100.0	7	100.0	208	100.0

Distribución de conflictos por intervención estatal y género del conflicto

Período: Noviembre 1998 - Febrero 1999

GENERO DEL CONFLICTO																				
Intervención Estatal	Campesino		Indígena		Civ. región		Urb. barrial		Laboral Pub.		Laboral pri		Polit parti		Polit Legis		Pugna poder		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
No corresponde	0	0.0	0	0.0	1	4.8	7	20.6	14	24.6	20	44.4	3	18.8	0	0.0	0	0.0	45	21.6
Policia	1	50.0	1	11.1	2	9.5	15	44.1	8	14.0	3	6.7	7	43.8	0	0.0	0	0.0	37	17.8
Ministros	0	0.0	3	33.3	4	19.0	0	0.0	8	14.0	5	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20	9.6
Presidente	1	50.0	4	44.4	9	42.9	1	2.9	14	24.6	6	13.3	3	18.8	1	5.9	0	0.0	39	18.8
Legislativo	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.8	2	4.4	1	6.3	16	94.1	7	100.0	27	13.0
Municipio	0	0.0	0	0.0	2	9.5	10	29.4	3	5.3	9	20.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	24	11.5
Militares/policia	0	0.0	1	11.1	1	4.8	1	2.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.4
Gobierno/provincia	0	0.0	0	0.0	2	9.5	0	0.0	4	7.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.9
Judicial	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	8.8	0	0.0	2	12.5	0	0.0	0	0.0	7	3.4
Total	2	100.0	9	100.0	21	100.0	34	100.0	57	100.0	45	100.0	16	100.0	17	100.0	7	100.0	208	100.0

Distribución de conflictos por desenlace del conflicto y género del conflicto

Período: Noviembre 1998 - Febrero 1999

GENERO DEL CONFLICTO																				
Desenlace del Conflicto	Campesino		Indígena		Civ. región		Urb. barrial		Laboral Pub.		Laboral pri		Polit parti		Polit Legis		Pugna poder		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Negociación	0	0.0	0	0.0	4	19.0	2	5.9	22	38.6	23	51.1	6	37.5	17	100.0	7	100.0	81	38.9
Positivo	0	0.0	0	0.0	5	23.8	12	35.3	9	15.8	8	17.8	3	18.8	0	0.0	0	0.0	37	17.8
Represión	0	0.0	1	11.1	2	9.5	10	29.4	0	0.0	1	2.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	6.7
No resolución	1	50.0	1	11.1	1	4.8	2	5.9	2	3.5	2	4.4	3	18.8	0	0.0	0	0.0	12	5.8
Aplazamiento resol.	1	50.0	7	77.8	9	42.9	8	23.5	24	42.1	11	24.4	4	25.0	0	0.0	0	0.0	64	30.8
Total	2	100.0	9	100.0	21	100.0	34	100.0	57	100.0	45	100.0	16	100.0	17	100.0	7	100.0	208	100.0

Distribución de conflictos por objeto del conflicto y género del conflicto

Período: Noviembre 1998 - Febrero 1999

GENERO DEL CONFLICTO																				
Objeto del Conflicto	Campesino		Indígena		Civ. región		Urb. barrial		Laboral Pub.		Laboral pri		Polit parti		Polit Legis		Pugna poder		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Salariales	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	17	29.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	17	8.2
Laborales	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	7.0	5	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	4.3
Financiamiento	0	0.0	5	55.6	12	57.1	3	8.8	9	15.8	3	6.7	0	0.0	4	23.5	1	14.3	37	17.8
Rechazo política E.	2	100.0	3	33.3	7	33.3	14	41.2	6	10.5	13	28.9	2	12.5	6	35.3	5	71.4	58	27.9
Denuncias de corrup.	0	0.0	1	11.1	1	4.8	0	0.0	17	29.8	16	35.6	11	68.8	7	41.2	0	0.0	53	25.5
Otros	0	0.0	0	0.0	1	4.8	17	50.0	4	7.0	8	17.8	3	18.8	0	0.0	1	14.3	34	16.3
Total	2	100.0	9	100.0	21	100.0	34	100.0	57	100.0	45	100.0	16	100.0	17	100.0	7	100.0	208	100.0

INTERNACIONAL

Precios, fuga de capitales y crisis

Wilma Salgado

La percepción de los inversionistas nacionales y extranjeros respecto a los riesgos de realizar inversiones en los países en desarrollo, ha provocado una fuga de capitales en dirección de los refugios considerados más seguros: los países industrializados en general.

Mientras el número de países en desarrollo que caen en crisis económicas profundas aumenta, los países industrializados, sobre todo Estados Unidos y los europeos, se benefician de la caída de los precios de los productos primarios que golpea a los primeros, mientras contribuye a disminuir los costos de producción y al control de la inflación en estos últimos; y, de la fuga de capitales en busca de seguridad, que da un golpe mortal a los países en desarrollo, mientras beneficia a los países industrializados, dando impulso a la actividad de sus mercados de valores cuyos índices, continúan en consecuencia, en ascenso.

Entre junio de 1997 y abril de 1998, los precios de los productos básicos distintos del petróleo disminuyeron el 10%⁹, mientras que el precio del petróleo se contrajo a la mitad entre octubre de 1997 y diciembre de 1998, llegando a su nivel más bajo en doce años¹⁰. La caída de los precios del petróleo beneficia a los países industrializados importadores de combustibles, al abaratar sus costos de producción, constituyendo un estímulo a la producción, al mismo tiempo que contribuye al control de la inflación.

Por otra parte, la percepción de los inversionistas nacionales y extranjeros respecto a los riesgos de realizar inversiones en los países en

9 Ver: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo. "INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 1998", PANORAMA GENERAL, Ginebra, 1998, p. 11.

10 Ver CEPAL. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1998", Santiago de Chile, Diciembre de 1998, p. 8.

desarrollo, ha provocado una fuga de capitales en dirección de los refugios considerados más seguros: los países industrializados en general, cuyos papeles en los mercados de valores, se han valorizado en consecuencia. Y aunque los bonos de los principales países industrializados del mundo han tendido a revalorizarse, ninguno lo ha hecho tanto como los bonos del Tesoro norteamericano y los Bunds alemanes¹¹. La libre circulación internacional de capitales impulsada por los países industrializados y los organismos multilaterales en todo el mundo desde hace una década, beneficia a los países industrializados, al facilitar dicha fuga de capitales.

En esas condiciones, los países en desarrollo son los que están sufriendo los costos económicos y sociales de la actual crisis económica que se desató en los países en desarrollo de Asia, a mediados de 1997, y que desde entonces no ha dejado de extenderse. En efecto, la lista de países en desarrollo que se sumen en crisis profundas, continua creciendo. Así, mientras en 1997, registraron un crecimiento económico per cápita negativo, 21 países que representaban el 10% del PIB de los

países en desarrollo y el 7% de su población; en 1998, el número de países en esa condición, aumentó a 33, que representan el 42% del PIB y más del 25% de su población¹². La caída del ritmo de crecimiento económico y/o la recesión en los países en desarrollo, ha dado lugar a que en 1998, de acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, por primera vez desde 1970, los países en desarrollo tomados en conjunto, registren un crecimiento económico promedio inferior al de los países industrializados tomados en conjunto, fenómeno que no se había registrado desde 1970, en que el mundo en desarrollo venía creciendo a mayor ritmo que el mundo industrializado. Las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, realizadas en Octubre de 1998, arrojan por el contrario un crecimiento económico similar tanto para países en desarrollo como para países industrializados, del 2.3% en 1998, esperando que en 1999 se reactive la economía de los países en desarrollo del Asia y del Africa, con lo cual, de cumplirse las expectativas del FMI, volverían a registrar los países en desarrollo en conjunto, una tasa de crecimiento superior a la de los

11 Sesit, Michael. "La aversión al riesgo fortalece a bonos de Alemania y EE.UU.", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, Quito, Ecuador, 26 de enero de 1999; p. B5.

12 Ver: The World Bank Group. GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS, 1998/99 REPORT, Washington D.C.

países industrializados, -3.6%, frente a 2%-¹³. El optimismo del FMI respecto al África y al Asia, no se extiende a América Latina, región en la que se registraría una leve disminución del ritmo de crecimiento en 1999, del 2.8% en promedio en 1998, al 2.7% en 1999.

Respecto a los países industrializados, las previsiones realizadas por el FMI para 1999, muestran la existencia de expectativas de desaceleración de dichas economías, cuya tasa promedio de crecimiento pasaría de 2.3% en 1998, al 2% en 1999. En el caso de Estados Unidos, la expectativa es de una desaceleración importante, del 3.5% de crecimiento en 1998, al 2% en 1999. Japón se espera que mejore ligeramente, 0.5% de crecimiento -virtual estancamiento-, frente a la caída del 2.5% en 1998.

El Banco Mundial, deja constancia sin embargo, del riesgo que existe de que la economía mundial se precipite en una recesión, debido a un posible agravamiento de la recesión en Japón, a la prolongación de la pérdida de confianza de los mercados de capital internacionales que daría lugar a un cierre general

de los flujos de capital privado a los países en desarrollo, en especial de América Latina; y, a una corrección de los mercados de valores que reduzcan el crecimiento en Estados Unidos y en Europa.

Por lo pronto, el auge de los mercados de valores en Estados Unidos y en Europa, están dando impulso al crecimiento económico en esos países, cuyos consumidores, especialmente el afortunado porcentaje que invierte en dichos mercados¹⁴, continúa gastando las ganancias fáciles, impulsando la demanda interna. Lógicamente, al impulso de la demanda interna contribuyen también los menores precios de los productos primarios exportados por los países en desarrollo y la afluencia de los capitales fugados en dirección de los países industrializados, como ya lo mencionamos en párrafos anteriores.

Si los países industrializados se hundieren en la recesión, la crisis en los países en desarrollo se agravaría, al disminuir sus ingresos por exportaciones, ya afectados como resultado de la crisis asiática, volviéndose mucho más escasas las divisas disponibles, dadas las dificultades de

13 Ver: International Monetary Fund. *World Economic Outlook*, October 1998, table 2.1, p. 20.

14 En el caso de Estados Unidos, se estima que el 40% de la población tiene inversiones en los mercados de valores. Ver: Wessel, David. "El futuro del mundo en Wall Street, El crecimiento, en las manos de la bolsa y el consumidor de EE.UU.", *The Wall Street Journal Americas*, El Comercio, Quito, lunes 15 de marzo de 1999, p. B6.

acceso a los mercados financieros internacionales que se vienen registrando desde fines de 1997, las mismas que han tendido a profundizarse en el transcurso de 1998 y 1999.

Las instituciones creadas en la posguerra para contrarrestar el comportamiento pro-cíclico del capital¹⁵, esto es para canalizar recursos económicos a los países que atravesasen crisis económicas, no cuentan con los recursos económicos necesarios para cumplir su función en las condiciones actuales, dada la magnitud de los recursos necesarios para asistir financieramente a la mayor parte de países en desarrollo sumidos en la crisis. Por otra parte, en las actuales condiciones de libre circulación internacional de capitales, los recursos financieros canalizados por dichos organismos, -caso del FMI en los países asiáticos, en Rusia y en Brasil-, no sirvieron para detener la fuga de capitales desatada en los países al inicio de las crisis, sino para alimentarla temporalmente, permitiendo a los especuladores retirarse de esos países a una cotización favorable.

La restauración del acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales, es una tarea urgente que compete a la comunidad financiera internacio-

nal, no solamente a los países en desarrollo, como una condición necesaria para impedir la profundización y difusión de la crisis a otros países. Mientras no se restaure el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales, no es posible continuar cumpliendo con el pago del servicio de la deuda externa, en base al ajuste interno, bajo el riesgo de colocar una presión excesiva sobre la economía nacional, sumiéndola en una profunda recesión, aumento del desempleo, empobrecimiento y violencia social, más aún si el costo del ajuste, continua recayendo como hasta ahora, sobre los sectores menos favorecidos de la sociedad. Al final, una economía empobrecida termina por incumplir con el servicio de la deuda, por incapacidad de pago, transformándose la crisis de iliquidez en crisis de insolvencia, en la que si bien los deudores cargamos con la mayor parte de las pérdidas, arrastramos con nosotros a los acreedores, como ya sucedió durante la década de los ochenta.

Las causas estructurales de la actual crisis de los países en desarrollo

La crisis en la que se encuentran sumidos la mayoría de países en desarrollo, muestra el fracaso de las

15 Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Bancos regionales, como Banco Interamericano de Desarrollo, etc.

reformas estructurales impulsadas en la última década, por los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, apoyados por los países industrializados y adoptados por los gobiernos de los países en desarrollo, que llegaron a ser consideradas como la única vía posible de alcanzar el desarrollo económico. Dichas reformas incluyeron: la liberalización comercial, liberalización y desregulación financiera, reformas laborales y reducción del tamaño del Estado y de su injerencia reguladora, incluyendo despido de empleados públicos, privatización de empresas públicas y disminución del número de entidades públicas. La actual crisis, es en consecuencia la crisis de las reformas impulsadas por los países industrializados y los organismos multilaterales en los países en desarrollo, para apoyar el avance del proceso de globalización, de la manera en que dicho proceso ha sido conducido por los países industrializados, para su beneficio, como se analiza más adelante.

Las reformas estructurales se implantaron a diferente velocidad en los países, con el apoyo y presión de los organismos multilaterales: FMI, Banco Mundial, BID, etc. Di-

chos organismos, incluso concedieron préstamos destinados a montar oficinas encargadas exclusivamente de impulsar la implementación de las reformas estructurales en dichos países.

La liberalización comercial de los países en desarrollo fue unilateral, puesto que los países industrializados continuaron aumentando las barreras al ingreso a sus mercados de productos importados, en los que sus productores iban perdiendo competitividad¹⁶, aún cuando dichas barreras adoptaron nuevas formas, distintas de los aranceles, tales como: medidas fitosanitarias, medidas antidumping, restricciones voluntarias de exportaciones, cuotas, etc. Estas medidas, a las cuales se han ido añadiendo nuevas variedades en los años noventa, de acuerdo con una investigación realizada por el propio Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- a inicios de los ochenta, ya ascendían a un verdadero arsenal de alrededor de 800 variedades de medidas, que limitan las posibilidades de aumentar las exportaciones por parte de los países en desarrollo.

A las limitaciones impuestas por el neoproteccionismo de los países industrializados, se suma la tendencia a la caída de los precios de las

16 Ver: Ruggiero, Renato. "Examen del primer año de la OMC", INFORME ESPECIAL en OMC FOCUS, Boletín de Información, N-7, Diciembre de 1995, p.5.

exportaciones de productos primarios que viene registrándose, con pequeñas interrupciones desde inicios de los años setenta, asociada a los cambios tecnológicos registrados en la producción y a las políticas aplicadas por los países industrializados, que al mismo tiempo que aumentaron la oferta de productos primarios - por mejoras en la productividad-, disminuyeron su demanda, por la introducción de productos sintéticos que los reemplazaron, o por innovaciones tecnológicas ahorradoras de su consumo -miniaturización de productos electrónicos, por ejemplo.

El deterioro de los términos de intercambio afectó a los países exportadores de productos primarios, dentro de los cuales se encuentran la mayoría de países en desarrollo que basan sus ingresos por exportaciones todavía en productos primarios.

El crecimiento de las importaciones superó entonces al de las exportaciones, dando lugar a un creciente déficit comercial, al cual se sumó el crónico déficit en la balanza de servicios, por el peso de la deuda externa, con el consecuente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que requería cada vez de mayores ingresos de capital extranjero para su financiamiento.

La economía de los países en desarrollo, se convirtió entonces, en adicta al ingreso de capital extranjero o su grado de adicción aumentó, en el caso de los países cuyo déficit comercial ha sido crónico. A medida que crecía el déficit comercial, se requería un mayor ingreso de capital extranjero para financiarlo. La apertura comercial unilateral y la posición deudora de dichos países, agudizó el desequilibrio de las balanzas de pagos, aumentando la vulnerabilidad de dichas economías frente a los cambios de dirección de los movimientos internacionales de capitales. Si dichos capitales no ingresan en las cantidades suficientes para financiar el déficit en cuenta corriente, o más aún, si se registra una fuga de capitales, dichas economías se precipitan en severas crisis, como las que están golpeando a la mayoría de países en desarrollo actualmente.

Déficit en cuenta corriente financiado con ingreso de capital extranjero

El creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países en desarrollo en el período transcurrido de los años noventa, fue financiado con el ingreso de capitales registrado desde el inicio de dicha década, debido a una conjunción de factores internos e internacionales.

En el plano internacional, la caída de las tasas de interés registrada en los países industrializados en los años noventa, como una de las medidas adoptadas por los gobiernos para reactivar dichas economías sumidas en la recesión; así como la inseguridad que sentían los inversionistas de los países industrializados, frente a las crisis financieras¹⁷ registradas en esos países, con quiebras bancarias y financieras, precedidas de crash en los mercados de valores: el de Estados Unidos en 1987, y el de Japón, entre 1990 y 1992, fueron elementos que favorecieron el retorno de capitales a los países en desarrollo en general y a América Latina en particular.

En el plano interno, un elemento importante de atracción al capital extranjero, constituyeron los procesos de privatización emprendidos en América Latina, que dieron un impulso al desarrollo de los mercados de valores denominados emergentes; así como las mayores tasas de interés vigentes en estos países. Los procesos de desregulación y liberalización financieras impulsados desde fines de los años ochenta, pero sobre todo, en el transcurso de

los años noventa tanto en América Latina como en Asia, constituyeron otro importante elemento de atracción al capital extranjero, al incluir la libre circulación internacional de capitales, inclusive de capitales de corto plazo, en condiciones de estabilidad cambiaria, lo cual constituyó una garantía de que el capital extranjero y nacional, podría abandonar el país en el que se localizara, en cualquier momento.

El ingreso de capitales, permitió disponer de estabilidad cambiaria, a pesar del creciente déficit en la cuenta corriente, pero la condición sinequanon del mantenimiento de dicha estabilidad cambiaria, constituía precisamente el continuo ingreso de capitales para financiar los crecientes déficit.

La privatización de empresas públicas, que constituyeron grandes inversiones en los años setenta, para financiar las cuales se contrató crédito externo que aún no ha sido cancelado, atrajo capitales hacia América Latina a inicios de los años noventa, retornando la región a los mercados financieros internacionales, que ya se cerraron para la región una vez antes, en la década de

17 Unicamente en Estados Unidos quebraron más de 900 bancos entre 1987 y 1991 y más de 1.100 instituciones de ahorro y crédito, el mayor número de instituciones financieras en quiebra después de la Gran depresión de los años treinta. Ver Schinasi Garry J and Monica Hargraves. "Boom and Bust in Asset Markets in the 1980s: Causes and Consequences. In IMF. Staff Studies for the World Economic Outlook, December 1993, p. 12.

los ochenta, durante la denominada crisis de la deuda, constituyendo uno de los elementos desencadenantes de dicha crisis¹⁸.

La mayor parte del capital extranjero ingresado a los países en desarrollo, no estuvo constituido por inversión extranjera directa, sino por inversiones de cartera y por depósitos de corto plazo en el sistema bancario. La inversión extranjera directa que ingresó, se concentró en los países en desarrollo del Asia y en los países relativamente más desarrollados de América Latina: México y Brasil, y en menor proporción Argentina y Colombia¹⁹. Aún en los países en desarrollo del Asia, después de la introducción de la libre circulación internacional de capitales y de las reformas financieras introducidas bajo presión de los organismos internacionales y de los países industrializados, predominó el ingreso de capitales en calidad de préstamos bancarios y/o como inversiones de portafolio en los mercados de valores que en consecuencia se dinamizaron. Los países que recibieron inversiones extranjeras directas, sin embargo, tuvieron la ventaja de incrementar su capacidad productiva, lo que les facilitó la

superación de las crisis, como pudo observarse en el caso mexicano, lógicamente reuniendo otras condiciones como se analiza más adelante.

El ingreso de capitales a los países en desarrollo, en el primer momento, anterior al estallido de la crisis, no solamente que permitió financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino que además permitió aumentar el saldo de las reservas monetarias internacionales y al haber suficiente oferta de divisas en el mercado, las monedas nacionales se mantuvieron relativamente estables, incluso en determinados períodos con tendencia a la revaluación, actuando la política cambiaria como un ancla de la inflación. La abundancia de divisas asociada al ingreso de capitales, contribuyó a disponer de una cotización estable y ésta a su vez, contribuyó a mantener bajo control la tasa de inflación.

El ingreso de capitales benefició, por una parte a los intermediarios financieros locales que canalizaron esos recursos a la economía, en un verdadero boom del crédito, relajándose el análisis de la capacidad de pago de los deudores a los

18 Ver: Salgado, Wilma. "Entorno Internacional y Crisis de la Deuda", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Revista MONETARIA, Vol. XIV, Número 2, Abril - Junio 1991, México, pp. 105- 146.

19 Ver: United Nations Conference on Trade and Development. Division on Transnational Corporations and Investment. WORLD INVESTMENT REPORT 1995, Transnational Corporations and Competitiveness, New York, 1995.

que se les concedieron incluso créditos en dólares en proporciones crecientes, sin medir el riesgo de incumplimiento de los deudores frente a posibles cambios en la cotización de las divisas ; y, por otra parte, a los inversionistas financieros nacionales e internacionales, que tuvieron garantía de estabilidad cambiaria para obtener jugosas utilidades, que fueron repatriadas a sus países de origen, en el caso de los inversionistas extranjeros, estimulando el crecimiento económico de los mismos. La colocación de papeles de los países en desarrollo, en los mercados de valores internacionales, contó con la intermediación de las casas de valores de Wall Street que obtuvieron también grandes beneficios en dichas operaciones.

Efectos de la liberalización comercial y financiera sobre los países en desarrollo

En síntesis, si la liberalización comercial unilateral, provocó el crecimiento del déficit comercial de los países en desarrollo, aumentando su necesidad de financiamiento externo; la liberalización financiera, no estimuló la inversión productiva, ni la generación de empleos, como ofrecía la teoría vendida por los países industrializados, sino que dio lugar al auge de la especulación financiera, en inversiones de corto

plazo atraídas por las diferencias en las tasas de interés - que no han tendido a igualarse a nivel internacional como también lo ofrecía la teoría - y por las fabulosas utilidades que permitió la especulación en los mercados de valores, en operaciones asociadas a las privatizaciones.

La liberalización comercial por su carácter unilateral, amplió el mercado de los países industrializados, con el consecuente déficit en la balanza comercial de los países en desarrollo; mientras la liberalización financiera, integró a los países en desarrollo a la vorágine especulativa desatada desde los años ochenta en los países industrializados con las reformas financieras de Thatcher en Inglaterra y de Reagan en Estados Unidos, ampliando la frontera para que los grandes capitales especulativos de los países industrializados, a los cuales se sumaron los capitales especulativos de los propios países en desarrollo, obtengan ingentes utilidades, en operaciones asociadas a los procesos de privatización y a los diferenciales en tasas de interés entre países. Los recursos de las privatizaciones y los recursos que se ahorran mediante la disminución del número de empleados públicos y el achicamiento del aparato estatal, no sirvieron en consecuencia, para mejorar la capacidad productiva local, ni para construir la infraestructura con graves deficiencias sobre todo en

los países de América Latina, peor aún para emprender acciones que permitan disminuir el número de pobres en la región, sino que se reciclaron hacia los países industrializados, como pago por el servicio de la deuda, que continuó creciendo en el transcurso de los años noventa, y como utilidades financieras de los especuladores en los mercados de valores, o en los mercados de capitales, como depósitos en los instrumentos de inversión de corto plazo que proliferaron asociados a las reformas financieras impulsadas.

Pobreza absoluta aumento aun en período de crecimiento económico en América Latina

El porcentaje de hogares en situación de pobreza en América Latina, de acuerdo con la información de la CEPAL, ascendió al 39%²⁰ en 1994, cifra superior al nivel anterior a la crisis de la deuda, que era del 35% en 1980, y solo ligeramente inferior al nivel de 1990, del 42%, a pesar del crecimiento económico importante registrado en la región entre 1990 y 1994, del 4.2% anual en promedio. Más aún, el número absoluto de pobres en América Latina continuó creciendo, pasando de 197 millones de personas en 1990 a

209 millones en 1994, esto es tres millones adicionales por año, o 5.7 pobres adicionales por minuto.

En las actuales condiciones de crisis económica, la pobreza tanto en términos absolutos como relativos, debe estar aumentando en forma acelerada, más aún cuando el peso del ajuste no involucra a los sectores locales favorecidos durante la etapa de ingreso de capitales, esto es a los intermediarios financieros, quienes son socorridos con los recursos del Banco Central, sino que recae sobre la población y el resto de los empresarios no financieros. Los estudios que relacionan crecimiento y pobreza, han llegado a la conclusión de que "cualquier factor que reduce la tasa de crecimiento o que causa una recesión perjudica a los pobres. Aún más dado que la desigualdad tiende a aumentar durante períodos recesivos, los pobres sufren sus consecuencias más que otros grupos. Ningún programa social de emergencia o política social especialmente diseñada para aliviar la pobreza puede compensar completamente el efecto que tiene en los pobres la recesión económica. El mantenimiento del salario mínimo... y programas de empleo de emergencia son meros paliativos.... La única política efectiva

20 Ver: Ocampo, José Antonio. "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina", REVISTA DE LA CEPAL, N- 65, Agosto de 1998, p. 8.

es lograr que la economía vuelva a crecer de manera sostenida²¹.

De acuerdo con estimaciones de la UNCTAD, la economía mundial debería crecer al 3% anual en promedio, para poder reducir el desempleo en los países industrializados y la pobreza en los países en desarrollo. Aún cuando, éstos últimos, según la misma fuente,²² necesitarían un crecimiento anual de alrededor del 6% para disminuir la brecha social y tecnológica, así como la renta per cápita frente a los países industrializados.

El contagio internacional de la actual crisis

Si bien las reformas estructurales realizadas en los países en desarrollo crearon las condiciones propicias para el estallido de crisis, al aumentar la vulnerabilidad de estos países frente al cambio de dirección

de las corrientes de capital, por la magnitud de los déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y el carácter especulativo y altamente inestable del capital de corto plazo con el que se financiaron en su mayor parte dichos déficit, la actual crisis, que está golpeando cada vez a un mayor número de países en desarrollo, se desató en los países asiáticos, a mediados de 1997.²³

La crisis asiática, considerada por el FMI y el Banco Mundial, como "trastornos pasajeros que únicamente podían provocar una reducción temporal del crecimiento en la región"²⁴ ha tenido una duración y repercusiones superiores a las originalmente estimadas por los organismos multilaterales, afectando el funcionamiento tanto del comercio como de las finanzas internacionales.

En lo que corresponde al comercio, la crisis asiática tuvo un doble efecto: se comprimieron sus im-

-
- 21 Ver: Zevallos, José Vicente, editor. "Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe", Un estudio del proyecto "Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social", del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Quito, Ecuador, 1997, p. 8.
- 22 Ver: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, "Informe sobre el comercio y el desarrollo 1998", Ginebra, 1998, p. 4.
- 23 Varios autores. "La crisis asiática. Lecciones para América Latina", Edit. Tamasocial, Quito, Ecuador, Agosto de 1998.
- 24 El FMI y el Banco Mundial, hicieron esa afirmación en la reunión anual celebrada en Hong Kong en septiembre de 1997. Incluso en el Interim Assessment de diciembre de 1997, el FMI preveía que los países asiáticos reanudarían el crecimiento en 1998, con la excepción de Tailandia. Sus previsiones se han ido modificando, mostrando que los remedios para salir de la crisis que dicho organismo viene impulsando en esos países, no han funcionado de acuerdo con los supuestos, extendiéndose los efectos de dicha crisis a un número cada vez mayor de países.

ble efecto: se comprimieron sus importaciones, dando lugar a la caída de los precios de los productos primarios, como el petróleo, el cobre, etc. lo que significa disminución de los ingresos por exportaciones de la mayoría de países en desarrollo; y, por otro lado, tendieron a aumentar sus exportaciones, abaratadas por la magnitud de las devaluaciones registradas. La magnitud de su impacto ha sido diferenciado, de acuerdo con la magnitud de los intercambios comerciales con los países asiáticos, pero sobre todo, de acuerdo con la magnitud del déficit en cuenta corriente y la consecuente necesidad de financiamiento externo.

En lo que corresponde a las finanzas internacionales, la crisis asiática, generó una profunda desconfianza de los inversionistas internacionales en los países en desarrollo en general, dando lugar a salidas masivas de capitales sobre todo a partir del estallido de la crisis rusa, y a crecientes dificultades de acceso a los mercados internacionales de capital.

La disminución de ingresos por exportaciones, ha profundizado los déficit comerciales, sobre todo en los países de América Latina, en condiciones en que no es factible conseguir acceso al financiamiento externo en las proporciones requeridas, registrándose un desequilibrio entre la limitada oferta de divisas y la creciente demanda de las mis-

mas, manifestándose esa presión sobre los tipos de cambio de las monedas nacionales.

Algunos gobiernos de América Latina, reaccionaron en el transcurso de 1998, poniendo énfasis en el control del tipo de cambio, mediante la política de bandas cambiarias, la aplicación de políticas fiscales restrictivas y la intervención de los bancos centrales vendiendo dólares de la reserva monetaria internacional tratando de contrarrestar la presión sobre el tipo de cambio y elevando las tasas de interés locales para tratar de retener a los capitales. Dichas medidas dieron lugar a una pérdida de las reservas monetarias internacionales, la disminución de la demanda interna y un freno al crecimiento económico, pero no lograron detener la fuga de capitales.

Desde enero de 1999, se ha registrado la tendencia a un cambio de prioridades, dejando flotar las monedas, con cierta intervención del Banco Central para evitar que la cotización de las monedas nacionales se salga de control, a pesar de lo cual, las cotizaciones de las monedas nacionales en los países más afectados por la crisis, se han desplomado. La crisis continua profundizándose, sobre todo en América Latina, reflejándose en una profunda recesión, aumento del desempleo, tendencias inflacionistas generalizadas y dificultades en controlar los déficit fiscales, a pesar de que su

control constituye la preocupación central de los gobernantes y del Fondo Monetario Internacional.

En los países asiáticos en desarrollo, se ha logrado una cierta estabilización de la cotización de sus monedas, pero la reactivación productiva aún no se encuentra a la vuelta de la esquina, a pesar de la magnitud de la recesión registrada en dichas economías en el transcurso de 1998.

Crisis en América Latina se profundiza

A pesar de la intervención del Fondo Monetario Internacional con paquetes de ayuda, pero al mismo tiempo, como resultado de su forma de intervención tradicionalmente de corte recesivo, la crisis en los países de América Latina se está profundizando, con sus secuelas de recesión, aumento del desempleo, inflación, fuga de capitales y aumento exorbitante de la pobreza.

Entre los factores que explican la profundización de la crisis, se encuentran: la caída de los precios de los productos primarios, la reducción de la demanda por parte de los países asiáticos, la magnitud de las devaluaciones de algunos de los socios comerciales de la misma región, el carácter recesivo del ajuste

programado con el FMI, la fuga de capitales y las restricciones al acceso a los mercados financieros internacionales. A los factores mencionados, se sumaron desde fines de 1997 y durante 1998, los efectos de los fenómenos naturales como el fenómeno de El Niño y los huracanes George y sobre todo Mitch, en centroamérica.

La caída de los precios del petróleo y de otros productos primarios, que constituyen importantes rubros de sus exportaciones, tiene un impacto negativo sobre la economía de América Latina, en especial sobre los países exportadores de petróleo: Venezuela, México y Ecuador. La restricción fiscal asociada a la disminución de los ingresos por exportaciones, así como la elevación de las tasas de interés registrada como medida para contrarrestar las presiones sobre los tipos de cambio de las monedas locales, han afectado las perspectivas de crecimiento.

La caída de la demanda por parte de los países asiáticos en crisis, también ha golpeado a las economías latinoamericanas, sobre todo a Chile, por la importancia que dichos países tienen como mercado para las exportaciones chilenas, alrededor del 30% de las cuales se dirigen a los países asiáticos.²⁵

25 Ver: Tortosa, Manuela. "La reciente crisis sistémica y la gerencia del sistema financiero internacional, Una perspectiva latinoamericana", SELA, ARTICULOS Y DISCURSOS, Febrero de 1999, <http://lanic.utexas.edu/~sela/discursos/discurso17.htm>

La magnitud de la devaluación registrada en algunos países como Brasil, importante mercado para las exportaciones de sus socios del Mercosur: Argentina, Uruguay y Paraguay, ha tenido un impacto negativo sobre el crecimiento de esos socios comerciales que han perdido competitividad en dicho mercado. La devaluación del real brasileño es particularmente adversa para Argentina, dada la vigencia del régimen cambiario de convertibilidad que le impide devaluar la moneda nacional argentina, para recuperar la competitividad frente a Brasil, debiendo enfrentar en consecuencia, la caída de la producción o recesión. Un sector particularmente afectado es el automotriz, en la medida en que más del 50% de sus exportaciones se dirigen al mercado brasileño.²⁶

Finalmente, a pesar de los esfuerzos realizados por detener la fuga de capitales, mediante la restricción fiscal y la elevación de las tasas de interés locales, dichas fugas han deteriorado el saldo de las reservas monetarias internacionales y finalmente, algunos países han tenido que dejar flotar sus monedas, como es el caso de Brasil. La fuga de capitales, ha contribuido al deterio-

ro de la situación económica latinoamericana, en condiciones en que se registra una severa limitación al acceso a los mercados financieros internacionales.

Las restricciones al acceso a los mercados financieros internacionales de capitales empezó a sentirse desde el cuarto trimestre de 1997, como resultado de la crisis asiática, pero se profundizó y generalizó mucho más frente a la crisis rusa de Agosto del mismo año.

En el transcurso de 1998, América Latina recibió 62.000 millones de dólares por concepto de ingreso de capitales, cifra inferior a los 80.000 millones recibidos en 1997, observándose que los flujos de inversión extranjera directa no fueron afectados en ese primer año, ascendiendo a 57.000 millones de dólares, financiando a nueve países latinoamericanos más del 50% del déficit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos²⁷. Hay que mencionar sin embargo, que la mayor parte de dicha inversión extranjera directa fue recibida por Brasil, 22.500 millones de dólares, por concepto de privatización del sistema de telecomunicaciones (Telebras), la mayor en la historia de América Latina.

26 Ver: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1998, Recuadro 3, Transmisión de impulso macroeconómico desde Brasil a otros países del Mercosur.

27 Ver: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1998, Santiago de Chile, p. 9.

La inversión extranjera de cartera, sobre todo la inversión accionaria, registró una fuerte caída, dado el desplome de las cotizaciones en los mercados de valores que se registró sobre todo a partir de la crisis rusa. Entre Octubre de 1997 y mediados de septiembre de 1998, el índice de las cotizaciones de las bolsas de valores -medidas en dólares- acumuló una caída del 50% y aunque luego experimentó cierto mejoramiento, a mediados de diciembre de 1998, todavía no superaba el nivel observado a comienzos de 1996.²⁸

Además de la crisis financiera internacional, América Latina registró desde 1997 pero sobre todo en 1998, desastres naturales como el fenómeno de El Niño y los huracanes Georges y Mitch, que ocasionaron pérdidas humanas, daños económicos y destrucción de capital productivo. Las pérdidas por la corriente de El Niño se han estimado en 15.000 millones de dólares, las pérdidas por el huracán Georges en 1.750 millones de dólares concentrados en centroamérica; mientras que los daños del huracán Mitch superarían los 7.000 millones de dólares, concentrándose la mayor parte de las pérdidas por este último fenó-

meno natural, en Honduras (68%) y en Nicaragua (el 17%).²⁹

El caso de Brasil

Los intentos de Brasil, la economía más grande de la región, por mantener la cotización del real dentro de las bandas cambiarias, en base a medidas de austeridad fiscal y a la elevación de las tasas de interés locales, no logró detener la fuga de capitales, y finalmente, a mediados de enero de 1999, el Banco Central de Brasil, abandonó las bandas cambiarias y adoptó la flotación del real. La fuga de capitales, sin embargo, continuó, aún cuando lo hizo a menor ritmo. En los días previos a la devaluación del real, Brasil habría perdido alrededor de 5 mil millones de dólares - un promedio de mil millones diarios -, cifra que cayó a 324 millones diarios en la semana posterior a la devaluación. La fuga de capitales que continúa registrándose, muestra la desconfianza de los propios brasileños en dicha economía, puesto que la mayor parte de capitales de inversionistas extranjeros, de acuerdo con analistas económicos locales, ya habrían abandonado Brasil durante la crisis rusa.³⁰ Entre Agosto y Octubre de

28 Ver; CEPAL. Ibid. P. 10.

29 Ver: CEPAL, Ibid. Recuadro 2, "Los efectos de los desastres naturales en la economía de la región".

30 Ver: "Brasil: no a la dolarización. La fuga de capitales continúa a un ritmo de 324 millones de dólares diarios", HOY, 22 de enero de 1997, p. 5C.

1998, Brasil perdió el 40% de sus reservas internacionales, esto es 27.800 millones de dólares, restándole un saldo de 41.500 millones de dólares.³¹ La fuga de capitales impide a Brasil, lograr la estabilidad de la cotización del real, que desde mediados de enero en que se abandonó la política de bandas cambias y se adoptó la flotación, ha pasado de 1.32 reales por dólar a 2.22 reales al 5 de marzo de 1999³², lo que significa que el real se ha devaluado en el 68% en menos de dos meses.

Brasil negoció con el Fondo Monetario Internacional un paquete de rescate por US\$ 41.500 millones en noviembre de 1998, habiendo recibido la primera cuota de 9.000 millones de dólares, condicionados los siguientes desembolsos al cumplimiento de determinadas metas, sobre todo en términos fiscales. Después de que Brasil abandonó su antigua estrategia de mantener el real dentro de una banda frente al dólar, y asumió la flotación a mediados de Enero, inició una larga renegociación con el FMI de un nuevo plan económico, previo el se-

gundo desembolso de 9.300 millones de dólares, que apenas se está concretando en la primera semana de marzo.³³

En el nuevo plan económico, se colocó al control de la inflación como la principal prioridad económica del país, aumentando las tasas de interés lo que sea necesario para controlar el medio circulante, restringiendo el crédito y reduciendo el déficit fiscal. En realidad, la meta establecida es obtener un superávit primario en el presupuesto, (es decir antes de los costos de deuda), de entre 3 y 3.5% del Producto Interno Bruto para 1999. Lograr dicho superávit primario requerirá de un drástico ajuste, puesto que en 1998, Brasil tuvo un déficit de alrededor del 8% del PIB. El resultado será una profunda recesión económica, aumento del desempleo y de la pobreza, es decir más subdesarrollo.

La tasa de interés de referencia del Banco Central se encuentra en el 49.75%, luego de la última elevación registrada en la primera semana de marzo, en que se encontraba en el 39%. En septiembre de 1998, dicha tasa era del 29.75%.

31 Ver: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988, Santiago de Chile, Recuadro 1, El Reflejo de la crisis internacional en la economía brasileña.

32 Ver: "Brasil combate devaluación", El Gobierno eleva el encaje bancario para controlar la liquidez y frenar al dólar, HOY, Ecuador, viernes 5 de marzo de 1999, p. 3C.

33 Phillips, Michael. "Brasil adopta lucha frontal contra la inflación", The Wall Street Journal Americas, EL COMERCIO, 8 de marzo de 1999, p. B5.

El programa económico acordado con el FMI, muestra que esa institución no ha modificado la receta tradicional de ajuste de las economías locales, que recargan su peso sobre la producción y el empleo locales, que sufrirán una drástica contracción, como mecanismo para generar los excedentes que permitan continuar cumpliendo con el pago del servicio de la deuda.

Evolución de la crisis en Asia

La crisis en Asia se profundizó en el transcurso de 1998, como resultado de la prioridad concedida en los paquetes de estabilización aplicados bajo los acuerdos con el FMI a la estabilización del tipo de cambio y al control de la inflación, mediante la aplicación de políticas monetaria y fiscal restrictivas. La caída del producto interno bruto superó todas las expectativas, siendo particularmente profunda la caída de la producción en Indonesia, del 7.9% en el primer trimestre de 1998 y del 16.5% en el segundo trimestre, con una caída acumulada en todo el año estimada en el 15% por el FMI.³⁴

Las caídas del producto interno bruto proyectadas para 1998, para los otros países asiáticos inmersos

en la crisis, son del siguiente orden: del 8% para Tailandia, del 7% para Corea, del 6.4% para Malasia, del 5% para Hong Kong. La tasa de crecimiento promedio de todos los países en desarrollo asiáticos registraría una importante disminución, del 6.6% en 1997, al 1.8% en 1998.

La magnitud de la contracción de la actividad económica ha tenido una profunda repercusión sobre el desempleo y la pobreza que se han extendido en toda la región. En Corea, por ejemplo, la tasa de desempleo ha pasado del 2,25% antes de la crisis, al 7% en junio de 1998. En general, en los países asiáticos sumidos en la crisis, el subempleo y la pobreza están alcanzando niveles alarmantes, revirtiéndose la tendencia registrada en toda la época de crecimiento económico desde mediados de 1960, de aumento del empleo y de la renta. El aumento de los precios de los productos alimenticios y la reducción de los gastos sociales han contribuido al aumento de la pobreza. "Incluso con arreglo a estimaciones conservadoras, se prevé que la proporción de indios que viven con ingresos inferiores al mínimo vital en 1998, sea al menos el 50% superior a la registrada en 1996. De modo análogo, se prevé que la pobreza en Tailan-

dia aumentará un tercio como mínimo"³⁵

La contracción económica ha permitido la corrección del déficit en la balanza comercial, pero no en base al aumento de las exportaciones, impulsadas por la magnitud de las devaluaciones monetarias registradas, sino en base a la contracción de las importaciones. La balanza comercial ha pasado de un déficit de 40 mil millones de dólares en 1997 a un superávit superior a los 80 mil millones de dólares, pero obtenido en base a la reducción de las importaciones, de alrededor del 30%, mientras que las exportaciones en dólares se han mantenido prácticamente al mismo nivel, a pesar del aumento de su volumen, compensado por la caída de sus precios.

Un análisis más desagregado de las exportaciones, muestra la contracción del comercio intrarregional, como consecuencia de la situación recesiva de dichas economías, incluida la de Japón, mientras han aumentado las exportaciones fuera del Asia.

Una salida diferente a la crisis, ha sido aplicada por Malasia, que a partir de Agosto de 1998, impuso controles de cambios, con el objeto

de aislar los efectos sobre la balanza de pagos, de una política monetaria y fiscal expansivas, aplicadas para reactivar la economía, impidiendo la fuga de capitales.

A manera de conclusión

El panorama de la economía mundial, muestra la existencia de grandes peligros, de que la crisis que actualmente afecta a la mayoría de países en desarrollo y a los países de Europa del Este, pueda convertirse en una crisis mundial, si se registra un accidente en los mercados de valores de Estados Unidos y de Europa, que frene el crecimiento del consumo interno y provoque una recesión en esos países.

La superación de la crisis, por parte de los países asiáticos y de los países en desarrollo en general, está mostrando ser mucho más difícil frente a la crisis mexicana de fines de 1994 y 1995, por la presencia de múltiples elementos que las diferencian:

- México contó con un paquete de rescate de 52 mil millones de dólares que ayudó a detener la fuga de capitales, limitando la magnitud de la devaluación monetaria, lo que no sucede

35 Ver: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. "INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO 1998", PANORAMA GENERAL, Ginebra, 1998, pp. 7 y 8.

con la mayoría de países en desarrollo, cuyo acceso a los recursos del FMI es muchísimo más limitado;

- México pudo aprovechar la devaluación de su moneda para aumentar sus exportaciones, sobre todo a su principal socio comercial, Estados Unidos, cuya economía registraba una importante expansión y en consecuencia estuvo en capacidad de absorber las mayores exportaciones procedentes de México, mientras que actualmente el socio comercial más importante de los países asiáticos, Japón, enfrenta también una de sus peores recesiones de la posguerra; y, en América Latina, los países del Mercosur tienen un comercio importante con los países asiáticos inmersos también en la crisis; y, el dinamismo de las exportaciones intrarregionales tiende a resultar afectado por las limitaciones financieras mutuas de los países y por las diferencias en las tasas de devaluación que generan reacciones proteccionistas, afectando los procesos de integración subregional y las posibilidades de recuperación;
- Los precios del petróleo, un importante producto de exportación mexicano, aumentaron en 1995 y 1996, mientras que los precios de los productos primarios, incluido el petróleo, están cayendo en el transcurso de la actual crisis;
- La devaluación monetaria en México, y el consecuente abaratamiento del costo de su mano de obra, así como la vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, le volvió a ese país muy atractivo para las inversiones productivas en especial de origen americano y asiático, las cuales le permitieron aumentar su capacidad productiva de bienes transables, creando nuevos empleos y sobre todo generando divisas; mientras que las economías en desarrollo que se encuentran actualmente en crisis, no cuentan con el atractivo de un Tratado de Libre Comercio con el mercado más grande del mundo, como lo es Estados Unidos, siendo muy limitada su capacidad de atraer inversiones productivas, en condiciones en que se mantiene restringido su acceso a los mercados financieros internacionales, a partir de la desconfianza que las crisis asiática y rusa, generaron entre los inversionistas por su percepción de elevados riesgos en dichas economías.

La actual crisis económica que afecta a los países en desarrollo, muestra las deficiencias del sistema

monetario y financiero internacional, al ser posible que los agentes privados limiten unilateralmente el acceso al financiamiento internacional por parte de los países que no somos emisores de monedas duras, aceptadas internacionalmente, sin que las instituciones creadas en la posguerra para contrarrestar el comportamiento pro - cíclico del capital privado, tengan la capacidad de cumplir la función para la que fueron creadas, más que de una manera muy limitada.

La actual crisis, muestra los límites de la liberalización comercial y de la liberalización financiera, impulsadas por los organismos multilaterales y los países industrializados en todo el mundo, que no dieron lugar más que al deterioro de la posición comercial de los países en desarrollo, que en consecuencia experimentaron grandes déficit, financiados con el ingreso de capitales, en su mayor parte especulativos y de corto plazo, acentuándose la vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a la posible salida de dichos capitales. La desregulación financiera, posibilitó además los excesos por parte del capital financiero y bancario, que canalizaron el financiamiento externo en créditos en moneda extranjera, sin medir el riesgo de incumplimiento de sus deudores frente a una posible devaluación, y sin preocuparse por el impacto de dichos créditos sobre la

capacidad productiva, dando lugar a la formación de burbujas especulativas en los mercados de valores y en los mercados de bienes raíces, burbujas que estallaron cuando se secó el flujo de financiamiento externo. Las crisis financieras, han afectado severamente a las inversiones productivas, a pesar de lo cual los paquetes de salvataje han estado orientados a salvar a los banqueros pero no a los productores. Más aún, la intervención del FMI con su tradicional paquete de medidas recesivo, ha profundizado la crisis, afectando en consecuencia a los productores, que se encuentran desprotegidos frente a los excesos del capital financiero.

Los arquitectos del Sistema Monetario Internacional que se instauró en la posguerra, extrajeron como una de las lecciones de la gran depresión de los años treinta, de que había que limitar severamente o impedir los movimientos internacionales de capitales especulativos de corto plazo, por su efecto desestabilizador sobre la economía mundial, al mismo tiempo que se debía preservar y estimular los movimientos de capital vinculados al comercio y a la inversión extranjera directa, para lo cual además de crear los organismos multilaterales, impusieron severas regulaciones a los movimientos internacionales de capital de corto plazo. Esta importante lección, ha sido olvidada por los países

industrializados y por los organismos multilaterales que promovieron la liberalización de los movimientos internacionales de capital, sin diferencias de plazos ni de funciones. Los movimientos de capital de corto plazo se mueven exclusivamente por consideraciones especulativas, en busca de la máxima rentabilidad financiera en el menor tiempo posible, generando incertidumbre, altísima inestabilidad y caos en la economía mundial, como está sucediendo actualmente.

La magnitud de la contracción de la actividad económica en los países asiáticos muestra que en dicha región logró imponerse el tradicional ajuste recesivo promovido por el FMI, con un impacto negativo sobre la economía mundial, dada la magnitud de la reducción de las importaciones, que en un primer momento han afectado en mayor proporción a los demás países en desarrollo. La consecuente contracción de las importaciones que seguirá a las devaluaciones y a la contracción de las economías latinoamericanas, impactarán sobre las exportaciones de los países industrializados. Hasta ahora, la caída de los precios de los productos primarios,

pero sobre todo la concentración de los capitales especulativos en los propios países industrializados, alimentada por la fuga de capitales procedentes de los países en desarrollo, han constituido un estímulo al crecimiento de los países industrializados, cuya demanda interna impulsada por las ganancias en los mercados de valores, ha compensado la caída de las exportaciones a los países asiáticos sumidos en la crisis.

La manera en que se está encarrando la actual crisis económica de los países en desarrollo, es una repetición de la manera en que se encarró la crisis de la deuda en los años ochenta, en el sentido de que se está haciendo recaer el peso del ajuste sobre los países en crisis, dando lugar a una profunda recesión. Sus repercusiones internacionales podrían también repetirse: caída de las exportaciones de sus socios comerciales industrializados, caída de la rentabilidad de la inversión extranjera directa, incapacidad de pago del servicio de la deuda externa; y, en consecuencia, transmisión de las tendencias recesivas hacia los socios comerciales industrializados.

E.I.A.L.

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

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

Temas de los números publicados

- Vol. 1,1 & 2: Nacionalismo en América Latina
- Vol. 2, 1: Movimiento obrero en América Latina
- Vol.2,2: España y América Latina
- Vol.3, 1 & 2: La inmigración en el siglo XX
- Vol. 4, 1 & 2: Democratización en América Latina
- Vol. 5, 1 & 2: Identidades en América Latina
- Vol. 6, 1 & 2: América Latina y la Segunda Guerra Mundial
- Vol. 7, 1& 2: Ciencia y universidad en América Latina
- Vol. 8, 1: Pensamiento político en América Latina
- Vol. 9, 1: Cultura visual en América Latina

El número monográfico de 1999 (Vol. 10, 1) está consagrado a la "Política y educación en América Latina"

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

Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe



Editor:
Kanaan Rein

Publicación semestral

Suscripciones
\$20 Estudiantes
\$30 Individuos
\$40 Instituciones

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

Fax: (972-3) 640 6229

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

TEMA CENTRAL

Los mass-media contra la opinión pública

José Sánchez-Parga

"Nunca podremos estar seguros de que la opinión que tratamos de acallar sea falsa, y si lo estuviéramos haríamos mal en acallarla" (John Stuart Mill, Sobre la libertad, I.32).

De paradójica en un principio, se ha vuelto después tan contradictoria como conflictiva la relación entre mass-media y opinión pública¹. Sin embargo, este fenómeno no es más que parte y consecuencia de una problemática más amplia: la que afecta las también contradictorias y hasta perversas relaciones entre mass-media y política. Si hoy "la política ya no es lo que era"², se debe en gran parte al efecto mediático sobre la política de los medios de comunicación social; lo que ha dado lugar a un fenomé-

no nuevo: a la progresiva despoliticación mediática de la política ha correspondido la creciente politización de los mass-media, los cuales han abandonado su condición y modo de funcionamiento de "contra-poder" para convertirse en un poder, que usurpa competencias políticas pero sin asumir las responsabilidades del poder político.

Que la política haya dejado de ser una fuerza comunicacional en una "sociedad informacional" (M. Castells, *The Rise of the Network Society*, Blackwells, Oxford, 1997)

-
- 1 La bibliografía sobre esta particular relación es ya importante: Gómez, L.A. *Opinión pública y medios de difusión*, CIESPAL, Quito, 1982; Gonzalez Seara, L. *Opinión pública y comunicación de masas*, Ariel, Barcelona, 1969; Graber, D. "The impact of Media Research on Public Opinion", en *Mass Communication Review*, Sage Publ. Lonres, 1982; Lazarsfeld, P.F. "The Effects of Radio on Public Opinion", en D. Waples, *Radio and Film in Democracy*, D.Waples Print, Chicago, 1942; Lemert, J.B. *Does Mass Communication Change Public Opinion after all ? A New Approach to Effects Analysis*, Nelson Hall Inc. Chicago, 1981; Schramm, W. *The Process and Effects of Mass Communication*, Illinois University Press , Urbana, 1973.
 - 2 Cfr. J. Sánchez - Parga, "Por qué la política ya no es lo que era", en *Ecuador Debate*, n.36, Diciembre, 1995; N. Lechner, "La política ya no es lo que fue", en *Nueva Sociedad*, n. 144, julio, 1996.

como la moderna ha contribuido a que los medios de información y comunicación sociales desarrollaran capacidades y efectividades políticas muy inéditas. Este fenómeno generalizado en el mundo moderno se ha agravado en países como el Ecuador, donde las instituciones sociales y políticas son muy débiles, y donde las limitaciones y deformaciones de todo lo que es institucionalidad con sus propias normatividades, ha propiciado que el poderío mass-mediático reforzado con la galaxia informática de las nuevas tecnologías no sólo compense y suplante todo el sistema de instituciones de una sociedad sino que incluso despoje a las mismas instituciones políticas de su específica politicidad.

Como no es el caso desarrollar aquí tanto las complejidades, las formas y los alcances que hoy presentan las relaciones entre mass-media y política, centraremos la problemática en una cuestión muy particular, aun cuando en ella con-

vergen y cristalizan no pocos de los problemas generales: la opinión pública. Otra precisión adicional del asunto nos obliga a evitar un tratamiento de la opinión pública y su actualidad, temas sobre el que ha corrido tanta tinta reciente³, para ceñirnos a su específica relación con los mass-media.

Es necesario, sin embargo, destacar todos aquellos elementos que han dado lugar a la formación y desarrollo de la opinión pública, los que la definen y constituyen, para entender en qué medida esa misma opinión pública se encuentra afectada en todos estos sus componentes esenciales por impacto de los mass-media en las sociedades modernas. Pero en lugar de una minuciosa genealogía de la opinión pública o destacar las fases más representativas de su desarrollo histórico, nos merece mayor interés la *formación política de la opinión pública* en el transcurso de los procesos históricos más relevantes de su evolución⁴, puesto que es a partir de esta

3 Una bibliografía completa se puede encontrar en las obras recientes de C. Monzon Arribas, *La opinión pública. Teoría, concepto y métodos*, Tecnos, Madrid, 1987/1990; Vincent Price, *Opinión pública, esfera pública y comunicación*, Paidós, Barcelona, 1994.

4 Es con este enfoque más "arqueológico" en la terminología de Foucault que se han acumulado los más numerosos estudios políticos sobre la opinión pública: W. Bauer, *Die öffentliche Meinung und ihre geschichtliche Grundlagen*, Tübingen, 1914; F. Bockelmann, *Formación y funciones sociales de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1975; E. Fraenkel, *Öffentliche Meinung und internationale Politik, Recht und Staat*, Tübingen, 1962; J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1962; F. Lenz, *Werden und Wesen der öffentlichen Meinung*, Munich, 1956; F. Tönnies, *Kritik der öffentlichen Meinung*, Berlin, 1922.

su "formación política" que podremos entender mejor la moderna *deformación o desconstrucción mediática de la opinión pública*. Con estos dos títulos y sus respectivos planteamientos abordaremos las dos partes de este estudio, cuyo referente directo es el caso ecuatoriano, donde las relaciones entre mass-media, instituciones políticas y opinión pública no han sido objeto hasta ahora de elaboraciones particulares.

Construcción política de la opinión pública

La libertad e igualdad de palabra fue en sus orígenes y siguen siendo hoy fundamento de la opinión pública. Si en la antigua democracia ateniense (siglo IV) la "igualdad ante la ley" (*iso-nomia*) de todo ciudadano era sinónimo de la "igualdad en el uso de la palabra pública" (*isa-goria*), es porque el poder y el gobierno se ejercían por medio de la palabra ya fuera públicamente (*agora*) o en la "asamblea del pueblo", órgano deliberativo y legislativo del gobierno. Por eso

mismo la palabra pública en cuanto ejercicio del poder ciudadano tenía un estatuto y eficacia políticos.

Pero si la libertad de palabra era un *requerimiento necesario*, para que exista la opinión pública la información es la *condición suficiente*. Ya en la democracia ateniense, días antes de que se reuniera la "asamblea de los ciudadanos", se publicaba toda la agenda, orden del día o "programa de las deliberaciones" (*proboulema*), con la expresa finalidad de que los ciudadanos pudieran estar suficientemente informados y entre ellos llegaran a formarse una opinión sobre los asuntos del debate⁵.

En una situación como en la democracia ateniense, donde el pueblo participaba en el gobierno, la opinión pública era un poder y un recurso político para el buen gobierno, un factor e instrumento de gobernabilidad. Por el contrario, en la antigua República de Roma la "opinión pública" de los ciudadanos actuaba como una suerte de "contra-poder", un organismo de presión o control tanto de los pode-

5 Erróneamente se suele sostener que la democracia fue posible en Atenas gracias al nivel educativo y cultural de los ciudadanos, sin tener en cuenta hasta qué punto la política y la misma democracia actuaron como principal factor del desarrollo educativo y de la cultura cívica de los atenienses. Para Tocqueville como para Jaegger la política fue la gran educadora, "paideia", de los ciudadanos de Atenas.

res legislativos (del Senado) como del Ejecutivo (los Cónsules)⁶.

Estos dos aspectos originarios, el ser, por una parte, un poder y un recurso político para el buen gobierno, para orientar y legitimar la gobernabilidad, y ser, por otra parte, un "contra- poder" de la sociedad que limite y controle el poder gobernante, ambos aspectos con un mayor o menor énfasis, según las circunstancias o el sistema político, configuran siempre la opinión pública. Estas dos dimensiones políticas de la opinión pública pueden adoptar tanto una forma de contrapuesta como complementaria, pues que la opinión pública (en su versión ateniense) sea un recurso y un poder público tanto para orientar y dirigir los poderes gobernantes, no excluye que esa misma opinión pública puede adoptar posiciones críticas y limitadoras del ejercicio del poder gobernante (versión republicana en la antigua Roma). Y de la misma manera, la opinión pública en cuanto "contra-poder", incluso en sus posiciones más adversarias y fiscalizadoras o críticas del poder,

es una institución necesaria para la orientación de este mismo poder gobernante. Hasta Maquiavelo reconocía que el Príncipe "ni puede gobernar con el pueblo ni puede gobernar contra el pueblo". En determinados regímenes y coyunturas políticos la opinión pública actuará más como contrapoder, y en otros como apoyo, orientación y legitimación del poder; pero en cualquier caso toda gobernabilidad siempre necesitará de la opinión pública.

Ya que la opinión pública se funda sobre la "libertad pública de palabra" de cada ciudadano, y puesto que la misma idea de "opinión" hace referencia a "lo que le parece" (*doxa*) a cada ciudadano, la opinión pública es un concepto plural, habría que hablar propiamente de "opiniones", y es precisamente su condición plural lo que la define políticamente, ya que en política no hay verdad. Todo lo contrario, la verdad no es una categoría política, y más bien es anti-política, de ahí que toda "epistemocracia" (Mateucci) o gobierno de la verdad recubra

6 La opinión pública en la antigua democracia ateniense gozaba de una situación tan privilegiada como ejemplar, ya que tenía por objeto y contenido "lo común" (*koiné*), que después en la antigua Roma se traduciría por "cosa pública" (*res pública*). Aunque ambas ideas tengan un sentido análogo, el contexto socio político y cultural era diferente para cada una de ellas. El ciudadano ateniense supeditaba el ámbito privado (*hídiotes*) a lo público y colectivo, por tener la evidencia y experiencia de que si los asuntos de la "ciudad" iban bien también sus intereses privados se beneficiarían; en la antigua república romana el interés privado comienza a sobreponerse al público.

siempre una modalidad de totalitarismo. La opinión pública es para G. Sartori "el conjunto de opiniones que se encuentran en el público o en los públicos" (*Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998:69).

Por esta razón, y como todo lo relativo al poder, también la opinión pública es un fenómeno conflictivo, producto y generador de conflictos. Producto de conflicto, puesto que sólo puede formarse en una sociedad donde la libertad de opinión y la diversidad de opiniones y sus posibles confrontaciones configuran su dimensión pública; y también generadora de conflicto no sólo como "contra-poder" sino también en cuanto recurso político del poder gobernante⁷.

Que la opinión pública presuponga la confrontación de opiniones y se constituya en la lucha de opiniones confrontadas hace que la discusión y la polémica sean tan inherentes a la dimensión pública como cognitiva de la opinión. Escribía John Stuart Mill "en ausencia de la discusión no sólo se olvidan los fundamentos de la opinión sino tam-

bién con mucha frecuencia el significado de la opinión misma; a falta de discusión, las palabras que la transmiten dejan de sugerir ideas... En vez de un concepto definido y una creencia viviente, sólo quedan unas frases retenidas de memoria" (*Sobre la libertad*, II, 65).

La constitución del poder absoluto en los Estados nacionales comportó una nueva racionalidad política, cuyo principal intérprete fue el pensamiento de Maquiavelo: la política dejaba de ser una *praxis* en el sentido aristotélico, y por consiguiente asociada a la ética, (una actividad cuyos efectos y resultados respondían a la lógica y calidad de los medios, y por consiguiente eran los medios los que justificaban los fines), para convertirse en una *técnica del poder* (donde el "fin justificaba los medios", puesto que los productos de la técnica no tienen que ver con los medios).

Ante esta ruptura de la (técnica) política y de la ética (praxis), tanto los liberales como "demócratas a lo Rousseau respetarán siempre la diferencia de ambas racionalidades y la clara separación entre la moral y

7 Esto explica que Hobbes, teórico del absolutismo estatal, en su *Leviatán* condene la opinión pública por introducir en el Estado soberano un germen de anarquía y corrupción del poder; mientras que para el liberalismo la opinión pública ("ley de opinión o reputación") es la necesaria contraparte del gobierno político: los ciudadanos renuncian al uso de la fuerza a favor del poder político, para el gobierno de la sociedad, pero conservan "el poder de juzgar la virtud y vicio, el bien y el mal de sus (poder gobernante) acciones" (John Locke, *Ensayo sobre la inteligencia humana*, II, 36).

la política, impidiendo que la moral se convierta en tribunal de la política. Pero tanto los liberales (Locke) como el mismo Rousseau confieren a la opinión pública una virtud cívico-moral capaz de limitar y censurar el poder político: "como la declaración de la voluntad general se hace por medio de la ley, así la declaración del juicio público se hace por medio de la censura".

Según esto, la opinión pública (incluso en la versión más liberal de personas privadas que razonan y discuten sobre asuntos públicos, manteniendo una actitud crítica frente al poder, aparece como un *contrapoder*, en cuanto institución que desde la sociedad civil limita el poder político y el ejercicio del gobierno, pero también como esa institucionalidad que intermedia la ética y la política; la única sutura entre la técnica del poder y los valores morales. "Rousseau, que con la *voluntad general* quiere superar la distinción entre política y moral, muestra la estrecha correspondencia entre soberanía popular y opinión pública, y ve en la opinión pública la verdadera constitución del Estado" (N. Mateucci, "Opinión pública" en N. Bobbio, *Diccionario de política*, siglo XXI, México, 1995:1076).

Ya se trate del liberalismo como del republicanismo democrático, para el pensamiento político clásico la opinión pública simbolizaría y garantizaría que el poder soberano reside en el pueblo, aunque su ejercicio lo detente el poder gobernante. Y en tal sentido la opinión pública operaría en cuanto actualización permanente de la legitimidad y de los controles de los poderes gobernantes legalmente constituidos⁸. En otras palabras, así entendida, la opinión pública fue la forma de poder que adoptaba la sociedad civil frente a la sociedad política y el Estado. Su desarrollo al margen del Estado no impidió a la sociedad civil dejar sin control ni censura a la sociedad y poder políticos la gestión de los intereses públicos: así se dota del eficaz instrumento de la opinión pública.

Tal será uno de los principales fundamentos del liberalismo clásico: " el poder en la sociedad, que en cualquier forma tiende a convertirse en poder político... la opinión constituye en sí misma una de las fuerzas sociales más activas. Una persona que sustenta una creencia representa un poder social igual al de noventa y nueve que sólo representan intereses" (John Stuart Mill,

8 Esta dimensión desarrollarán los posteriores liberales ingleses (Burke, Bentham) y franceses (Constant, Guizot), acentuando la función política de la opinión pública en cuanto instancia intermedia entre el electorado y el poder legislativo; expresión del consenso ciudadano v con el gobierno entre una elección y la siguiente.

Consideraciones sobre el gobierno representativo, I. 23s). Será en este horizonte político liberal, que se definen las dos competencias de la opinión pública sobre los poderes políticos: influir en ellos y controlarlos (o.c., II. 43).

En conclusión de los análisis precedentes, la opinión pública articula una doble mediación entre realidades separadas, pero mutuamente imprescindibles: mediación entre la moral (praxis) y la política (técnica) (desarrollada por el Kant tardío de *Zur ewige Friede* de 1795) y la mediación entre sociedad civil y Estado.

El desarrollo del periodismo ya en la Inglaterra del siglo XVIII respondía entonces a la necesidad de una opinión pública que no sólo requería una nueva institucionalidad para expresarse e incrementarse sino también para amplificar y hacer más efectiva otras de sus funciones: revelar, poner de manifiesto, sacar al público los "secretos del poder" (los *arcana imperii* de los autores medievales).

Desde esta perspectiva se entiende en qué medida la opinión pública resolvía el gran teorema de la *participación política* de parte de la sociedad civil. La opinión pública tenía la función de habilitar y capacitar a todos los ciudadanos en una activa participación política, po-

niéndolo en condición de discutir y de manifestar las propias opiniones sobre los asuntos de interés público. De esta manera la opinión pública además de dirigida hacia los organismos del poder y de gobierno actuaba como un *medio* de comunicación política entre ellos y los ciudadanos: "las discusiones del parlamento son parte de las discusiones del público" (Locke), lo que garantizaba un gobierno (para el pueblo) con el consenso de la opinión pública". Así entendida la opinión pública era una contribución a la gobernabilidad al mismo tiempo que un tribunal de la política, el cual "si bien puede equivocarse tiene la ventaja de ser incorruptible".

Nunca se insistirá suficientemente sobre la importancia y el papel decisivo que desempeñó la opinión pública en la generación y desarrollo de una cultura de la *responsabilidad política*. La cultura de la "rendición de cuentas", de la "*accountability*" sólo fue posible porque los poderes políticos estuvieron cada vez más condicionados en el caso de algunos sistemas políticos a gobernar de cara a la opinión pública, enfrentándola y teniéndola en cuenta. En sistemas políticos y países sin una tradicional opinión pública fuerte, ni la clase política ni los poderes gobernantes han inter-

nalizado una cultura de la responsabilidad política⁹.

En cuanto modelo o instrumento de "participación" la opinión pública además de orientarse verticalmente en su dirección hacia el poder, tiene una orientación horizontal, en cuanto que no se *participa* en el poder sino en la medida que es poder es *compartido* (doble sentido este que ya tenía el verbo *metejein* en Aristóteles) transversalmente por los ciudadanos. De ahí que la opinión pública sólo se dirija a un destinatario, el poder gobernante, en la medida que interpela a ese otro destinatario que es el conjunto de los ciudadanos, haciéndolos más capaces de comunicar políticamente, de desarrollar opiniones múltiples y diversas, de su confrontación pública. Esto mismo explica que mientras en países de tradición parlamentaria y constitucionalista la participación política se haya entendido de manera distinta, desarrollándose más bien como una *cultura política de la opinión pública*, mientras que en otros países un participacionismo en detrimento de la opinión pública haya dado lugar a una *cultura política movimientista o de movimientos sociales*.

Esta doble direccionalidad de la opinión pública mencionada más arriba revela su particular ubicación estratégica entre una *sociedad civil en cuanto generadora de intereses* y el *Estado en cuanto regulador de intereses*. Para que los intereses privadamente generados por la sociedad civil se transformen en intereses públicamente regulados por el Estado es necesario el proceso de mediación que opera la opinión pública, capaz de transformar las versiones privadamente interesadas en lo que será el interés público bajo la regulación estatal. La opinión pública nunca tiene por objeto los intereses privados sino las versiones privadas (diversas, conflictivas, incluso incompatibles, pero sujetas a acuerdos, pactos y consensos) del interés público, siempre resultado por ello de la misma opinión pública.

En tal sentido, es la opinión pública la que construye el interés público; este, la "cosa pública", no existe previamente ni al margen de aquella.

Han sido muy importantes las críticas marxistas y liberales para contribuir a una mayor elaboración conceptual y política de la opinión

9 En el actual gobierno inglés el primer ministro acude todos los martes y jueves al Parlamento para dar cuenta de sus políticas y responder a la oposición. Este intercambio entre ejecutivo y legislativo, mayoría y oposición transmitido por televisión contribuye a mantener una deliberación pública, ausente en otras democracias modernas.

pública¹⁰. Para Marx la opinión pública se encuentra dominada por la clase dominante “tanto por el efecto de la misma dominación como por la prensa”. Al concebir el sistema capitalista en cuanto totalidad, sin reconocer la evolución histórica, la regulación de las mediaciones y el paso a nuevas formas de organización de la sociedad, Marx no tiene en cuenta la importancia que es capaz de desempeñar la opinión pública no como efecto de la dominación de clase sino más bien como efecto (y arena) de la lucha de clases, y por consiguiente también al ejercer una función de desocultamiento de los intereses de la burguesía, y al desempeñar un papel similar al del sufragio universal (que el mismo Marx reconoce), confiéndola la sociedad civil una actuación política.

En este sentido resulta muy clara la percepción que de la opinión pública tiene Marx cuando, según él, la sociedad civil tenga una existencia política plena, cesando su contraposición con el Estado; sólo entonces la opinión pública realizará la total racionalización del poder político, hasta el punto de abolirlo;

el poder político se disolvería en el poder social, adoptando la forma de opinión pública; ella sería el poder político de la sociedad civil.

Tanto o más importante – teórica y políticamente necesario – que interpretar la crítica marxista de la opinión pública es interpretar la crítica de los mismos pensadores liberales, sobre todo por la directa referencia al tema del presente estudio sobre los mass-media y la opinión pública. Ya Tocqueville (*La democracia en América*) y John Stuart Mill (en la segunda parte de *Sobre la libertad*) alertarán sobre el peligro de que la opinión de las mayorías se imponga de tal manera sobre la de las minorías, que estas queden reducidas o desplazadas de su presencia o influencia en la opinión pública. En primer lugar, el traslado de la problemática de las minorías y minorías al fenómeno de la opinión pública es tan torpe como equivocado; en segundo lugar, la “sociedad de masas” aparece ante los pensadores liberales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX como una amenaza de lo colectivo contra lo individual, haciendo que el despotismo de las masas ejerza tal con-

10 En tres obras trata K. Marx de manera específica el asunto de la “opinión pública” (*öffentliche Meinung*): *Die Klassenkämpfe in Frankreich 1840 bis 1850* (MEW, bd. 7, 1985/1960), *Die Judenfrage* (MEW, bd. 4, 1945/1959), *Die öffentliche Meinung in England* (MEW, bd. 15, 1862/1964). Cfr. también C. Monzón Arribas, “Orígenes y primeras teorías sobre opinión pública: el liberalismo y el marxismo”, en *Revista de Estudios políticos*, n. 44, 1980.

trol social que impida o limite el desarrollo de la individualidad y de las opiniones particulares y diversas. Sin embargo, no serán las masas como fenómeno social y de acuerdo a las clásicas representaciones (G. Le Bon, *Psicología de las multitudes*, 1985; S. Freud, *Psicología de las masas*, 1921; J. Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, 1937), sino el efecto ideológico y sociológico de la *masificación*, en cuanto moderno modelo de dominación, y una transformación de la *individualidad* tal y como la entendían los clásicos en el *individualismo* neoliberal de la moderna modernidad el que contribuirá a la progresiva atrofia y ocaso de la opinión pública.

La destrucción mediática de la opinión pública

Ni la crítica liberal hace dos siglos ni la crítica marxista desde el último siglo hubieran previsto que un nuevo poder (“*el poder más fuerte de una sociedad...*”) ejerciera una tal dominación que llegara a aniquilar el poder de la opinión pública, sustituyéndola en su influencia y control del poder político (“*será el más fuerte poder dentro del gobierno*”, John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, I, 22). En la moderna “so-

iedad informacional”¹¹, los mass-media pasarán de ser el más fuerte “contrapoder” de la sociedad civil para convertirse en un real poder político, que desde ella compite con los poderes del Estado y los otros actores políticos, los que incluso trata y logra sustituir o suplantarlo. De ser una institución análoga y asociada a la opinión pública, contribuyendo con ella tanto a su formación cuanto a la ampliación y reforzamiento de sus influencias y eficacias, los mass-media tienden no sólo a remplazar el “contrapoder” de la opinión pública sino incluso a destruirla.

Politización de los “media”

En primer lugar, los mass-media actúan como un poder político suplantando, compitiendo y supeditando con sus actuaciones la acción de los actores e instituciones políticos. Los mass-media comenzaron ejerciendo una fuerte atracción sobre los intelectuales, quienes tras la “crisis de los paradigmas” en la década de los 80 (que fue también una crisis de identidades profesionales y laborales) en un mundo cada vez más mediático, encontraron cada vez más reducidos sus espacios de audiencia e interlocución y de influencia, y también sus competen-

11 Para un amplio y reciente desarrollo del concepto de “sociedad informacional” puede consultarse la obra de Manuel Castells *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford, 1995.

cias como formadores de opinión pública. Consecuencia de ellos fue que en muy pocos años, en el transcurso de las dos últimas décadas, muchos representantes de la sociedad académica en crisis (tanto ideológica cuanto económicamente) se reciclaron como "intelectuales orgánicos" de los mass-media; y no pocos intelectuales que habían sido reputados militantes de la izquierda al quedarse sin el partido y la barricada encontraron un nuevo modelo de militancia en los mass-media.

Algo similar, pero mucho más grave y de peores consecuencias ocurrió con los políticos, quienes en número cada vez creciente empezaron a actuar en y desde los medios de comunicación social: muchos editorialistas y protagonistas o interlocutores regulares en programas de radio y TV son políticos. Hoy todo político es plenamente consciente, que sólo existe políticamente si existe en los medios. Pero la seducción mediática ha dado lugar a un real sometimiento mediático, haciendo que los mismos gobernantes traten de asegurarse la benignidad de los medios o al menos ciertos márgenes de indulgencia. Hasta los presidentes de la República acuden a los locales de los medios de comunicación para ganarse la confianza y anunciar en ellos sus políticas y programas de gobierno.

Nada tiene de extraño que personalidades de los mass media deri-

ven hacia la política y se promocionen como candidatos a cargos públicos (uno, entre otros muchos casos, en dos ocasiones a la presidencia de la República) y que políticos se conviertan en gente de los mass-media (entre otros, el caso de una Vicepresidenta de la República).

Una estratagema ilusoria para mantener una supuesta independencia política obliga a los mass-media a incorporar políticos de todas las tendencias y perfiles ideológicos más variados, con la finalidad de garantizar el pluralismo y una amplia representatividad de todas las corrientes de pensamiento y de posiciones políticas. Pero este comportamiento mediático de los medios de comunicación social tiene consecuencias tan falaces como perjudiciales. En primer lugar, "los media" entienden la independencia política en términos de independencia partidaria, lo que no significa que los "media" logren esa independencia de la misma política que les garantice su condición de real "contra-poder". Lo cual es algo más y algo muy diferente a ser "anti-gobiernista", puesto que actuar como oposición no sólo es una acción política propia de un actor político sino que además puede resultar demasiado interesada para obtener réditos.

En segundo lugar, la pretensión de reproducir al interior de un mismo medio de comunicación social

la representación de las fuerzas sociales o de los partidos políticos tiene el paradójico efecto, por una parte, de convertir al "medio" en un escenario político, y por otra parte, de despojarlo de una real identidad política, desideologizándolo completamente, ya que un medio que sirve para cualquier corriente de opinión, difícilmente contribuye a construir o formar opinión. A los "media" les ocurre lo mismo que a los actuales partidos en crisis de identidad: los de derecha tratan de parecer de izquierda y los de izquierda intentan inclinarse a la derecha, para ocupar esa línea tan hipnótica como imaginaria que es el "centro".

En tercer lugar, un "medio" corre el riesgo de que a su interior los diferentes colaboradores se enzarzan en discusiones y polémicas ideológico políticas, que además de ser ajenos al medio de comunicación social pueden distorsionar tanto su perfil como su funcionamiento, y convertirlo en arena de la confrontación política. Lo que no necesariamente interesa y más bien puede molestar a los destinatarios del "medio".

Resulta evidente que, al transgredir uno de los fundamentales principios de la ética periodística, consistente en "hacer su trabajo como periodista sin mezclarse en política o cualquier actividad que pudiera calificarse de política"¹², el periodismo nacional incurre en otra de las irresponsabilidades periodísticas que más desprestigian la profesión: "reportar la noticia, no el ser la causa de ella". Al incurrir en política, los mismos mass-media y los mismos periodistas producen o provocan la noticia y se convierten en parte de ella.

Estas fusiones y confusiones entre política y mass-media han inducido a estos últimos a desempeñarse con mayor frecuencia y hasta mayor intensidad en actuaciones claramente políticas, y compitiendo así con otros actores e instituciones políticos. Hoy es más efectiva una interpelación al gobierno o cualquiera de sus Ministros desde un medio de comunicación social que desde el Congreso. Y esta acción fiscalizadora desde el periodismo puede dar lugar a que un medio de comunicación llegue a actuar más eficazmente que un partido de la oposición parlamentaria en la cen-

12 D. Graham, director del *Washington Post*, citado por E. Goodwin, *A la búsqueda de una ética en el periodismo*, Det. Gernika, México, 1986:92).

sura de un Ministro o provocando su renuncia¹³.

Tal capacidad de control y denuncia de los mass - media los empuja en el fatídico dilema de ser "pro" o "contra" gobiernistas, al perder el sentido de su ubicación política, convirtiéndolos inevitablemente en actores de la escena política.

No menos competentes se han vuelto los mass - media deliberando o compartiendo los procesos deliberativos del Congreso o de las relaciones entre este poder legislativo y el Gobierno, no encontrando fácilmente los límites entre lo que puede ser su contribución o su influencia en la formación de la opinión pública; de ahí también que no tanto a los medios de comunicación cuanto sobre todo los mismo periodistas transgredan con frecuencia sus funciones informativas y de generar opinión para "tirar línea" o lanzar consignas.

Los media y la opinión: Entre el escándalo y crispación políticos

Si los mass-media tienden a invadir o influir hasta condicionar y replantar la opinión pública es por-

que la sociedad civil adolece de grandes y serias limitaciones de orden muy diverso para constituirse como órgano y espacio privilegiado de la producción de opinión. Sin embargo, esta situación no hace más que reforzar un círculo vicioso, según el cual la misma sociedad civil se vuelve cada vez más alienada y dependiente de la opinión de los "media".

Aunque con actuaciones menos regulares y visibles pero muy decisivas, en determinadas coyunturas de la historia nacional, los "mass-media" no dejan de desempeñar un papel de arbitraje político, cuando en situaciones de tensión y conflictos son capaces de tomar una cierta distancia de la arena; lo cual no significa que sus actuaciones de árbitro o de moderador carezcan de intención y sentido políticos.

Inconfundible en cambio son las circunstancias opuestas, cuando el mismo medio de comunicación social participa en el conflicto político, y comparte con los otros actores de la política un clima de "crispación política". Más aún, que los "mass-media" tomen partido y sean a su vez objeto de polémicas deci-

13 Fue por una creciente presión e influencia de los medios de comunicación social que entre noviembre y diciembre de 1987 el censurado Ministro de gobierno de Febres Cordero, Robles Plaza terminó dimitiendo del cargo; que en febrero de 1994 Carlos Vera, Ministro de Turismo de Sixto Duran, fue también censurado y removido de su cargo; que entre octubre y diciembre de 1996 Sandra Correa tuvo que renunciar como Ministro de educación bajo el gobierno de Bucaram.

siones, apoyos o confrontaciones políticos, los convierte en "instituciones de la crispación política" ¹⁴ Con tal actuación los "mass-media" no harían más que adoptar una cultura de la confrontación, inducida principalmente por las mismas instituciones políticas, y que responde obviamente también a la tradición de una cultura política arraigada en la misma sociedad.

No hay que confundir sin embargo esta asimilación de los "mass-media" a las instituciones de la crispación política con su función de interpretar el escándalo político. El escándalo es un fenómeno propio de los medios de comunicación social, una manifestación de la opinión pública de indignación y rechazo ante las transgresiones, perversiones y corrupciones de la política, y en cuyo análisis intervienen los procesos de configuración de la opinión pública¹⁵. En ningún otro objeto o situación como en el escándalo político se revela con tanta nitidez la fuerza de los "mass-media" en su configuración de la opinión pública, y en cuyo tratamiento

los "medios" simultáneamente operan una suerte de catarsis sobre la opinión pública, y activan en ella los anticuerpos éticos contra las causas del escándalo y el control social de la política. Pero como en todo escándalo hay siempre una dramatización, donde los buenos y villanos aparecen claramente identificados, los "mass-media" encuentran en este género una apetecida presa del sensacionalismo.

Usurpación mediática de la opinión pública

Por ello, el tratamiento del escándalo político por parte de los "media", tan necesario para la opinión pública, puede fácilmente degenerar en una apropiación de ésta a través de aquel: los "media" dejan de desempeñar una labor de *mediación* (adaptándose al acontecimiento) para ejercer una *mediatización* (adaptando a ellos el acontecimiento). Así el escándalo político pasa de actuar como un momento fuerte de la información política, como control social y como reforzamiento de la democracia, distinguiendo lo

14 · Cfr J. M. Colomer, "Las instituciones de la crispación política" en *CLAVES de la razón práctica*, n. 74, 1997.

15 Cfr H. F. Jiménez Sánchez, "Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social", en *Revista española de investigaciones sociológicas*, n.66, 1994: 7-36; "Cruzados o fariseos. La complejidad de los escándalos políticos", en *CLAVES de la razón práctica*, n. 45, 1994: 9-14; L. Arroyo Martínez, "Fábulas y fabuladores. El escándalo político como fenómeno de los medios de comunicación", en *CLAVES de la razón práctica*, n. 60, 1996: 12-21.

legítimo e ilegítimo, la legalidad de la ilegalidad, para reforzar los ejes discursivos y estereotipos de los "media", los cuales modelan cotidiana pero intensamente el ideario político de los ciudadanos, y generando una opinión política pública muy impresionada por esa apariencia de escándalo que tiene siempre toda la política.

Los medios de comunicación social podrán ser más o menos productores y generadores o contribuyentes de opinión pública, influir más o menos en ella, pero son el aparato necesario e insustituible del *clima de opinión*, sin el cual no es posible la opinión pública. "El clima rodea el individuo desde el exterior, El individuo no puede escapar de él. Pero simultáneamente está dentro de nosotros, ejerciendo la mayor influencia... representa mejor que la de opinión pública la idea de una distribución de frecuencias, de una fuerza relativa de las distintas tendencias"¹⁶. La teoría de "*la espiral del silencio*" pretende explicar el impacto de los medios en el público, especialmente en la formación de la opinión pública como efecto a largo plazo.

Ahora bien, en la creación de este "clima" la prensa desarrolla un protagonismo incomparablemente superior, y del cual los otros "media" no son más que ecos, resonancias y amplificaciones. Las condiciones de la prensa para contextualizar los sucesos, para interpretarlos, articulando los géneros noticiosos, informativos y de opinión sobre un mismo evento, confieren a las particulares técnicas de la prensa una gran capacidad para marcar el compás de los debates políticos, que los otros "media" sólo pueden recoger en superficie; de ahí la importancia de la prensa en lo que se ha llamado la "*agenda setting*"; la función de establecer la agenda de la opinión pública, cuya fuerza puede llegar a imponerse a la misma agenda gubernamental.

Será en tales situaciones extremas cuando la *agenda setting* de los "media" compite con la del gobierno y de los poderes políticos, que la opinión pública puede quedar marginada; y marginada no sólo como actor de dicha opinión, sino también como interlocutor de la responsabilidad de los políticos. Ya que estos, como hasta el mismo go-

16 El término *clima* hace referencia a un consenso básico, pero también a un sistema abierto, que puede estar atravesado por ocasionales "corrientes de opinión"; evoca además la imagen del espacio y del tiempo e incluye el sentido más completo de lo público. Cfr. E. Noelle-Neumann, *La espiral del silencio. Opinión pública, nuestra piel social*, Paidós, Barcelona, 1995.

no, en lugar de “rendir cuentas” (*accountability*) a la opinión pública de la sociedad se siente y actúan respondiendo a los “mass – media”, siendo ante estos que cumplen su “responsabilidad política”.

Que los “mass – media” suplan-ten la opinión pública de la sociedad civil y traten de convertirse en los interlocutores de la “responsabilidad política” y los beneficiarios de la “rendición de cuentas” de los políticos y gobernantes, induce a los “media” a practicar una suerte de *populismo orgánico*, al constituirse en los representantes privilegiados de la sociedad civil y de la opinión pública frente a los políticos y gobernantes. Y ello con el agravante de abdicar de toda crítica a la sociedad civil y a su misma opinión pública (es decir abdican de ser parte de dicha opinión pública contestándola y discutiéndola), y desresponsabilizar políticamente a dicha sociedad civil. En este sentido, los “mass – media” practican habitualmente y de manera generalizada el más simple y craso jacobismo: “los males de la sociedad nunca vienen del pueblo sino del gobierno” (de acuerdo a la célebre proclama de Robespierre, recogida y criticada por B. Constant)¹⁷.

Los “mass-media” en el mundo actual tienen un doble efecto informático y masificador, haciendo que los públicos queden sin opinión y que la opinión deje de ser pública (retórica contradicción, ya que no sería posible lo público sin opinión ni ésta sin lo público). Por muy paradójico que suene, cuanto más *informatizada* menos informada o más desinformada será una sociedad moderna; cuanto más saturada de noticias y cebada de mensajes, menos sujeta se encontrará a la información y menos dispuesta a recibir y producir opiniones. Añádese el hecho que cuanto menos formada, menos informada y también más desinformada será una opinión pública, y por consiguiente mucho más influenciable por los “sondeos de opinión” y manipulable por los “media”.

Las nuevas comunicaciones públicas y mediáticas

La velocidad de las noticias, el ritmo desacelerado de la información sobre ellas, y la lentitud requerida para el conocimiento en la formación de las opiniones provoca violentos e insuperables desfases entre los “media” y sus públicos. La

17 En una encuesta recogida en una próxima publicación (J. Sánchez – Parga, *Cultura política en la sociedad ecuatoriana*, 1999), a la pregunta sobre los responsables de una mala democracia el 59.2% responde los políticos y el gobierno; sólo el 9.5% responde el pueblo; y el 31.1% dice “todos”.

seductora e hipnótica tiranía del “*en vivo y en directo*” afecta profundamente la relación entre las audiencias de los “media” y las realidades sociales e históricas por ellos mediatizadas: brutalmente confrontados, sin recursos para entenderlas y desvalidos para reaccionar críticamente, e idear soluciones y propuestas¹⁸.

Cuanto más se tecnologiza y se mediatiza la comunicación quebrando las escalas espacio temporales, tanto más constringente se vuelve la comunicación física y directa con el “otro”. Lo que en definitiva acarrea un empobrecimiento de la opinión pública, tanto como espacio comunicacional como lugar de producción de opiniones. “No hay vínculo directo entre interactividad y calidad de la comunicación, pero tampoco existe relación entre el aumento del volumen de mensajes el número de los media y la diversidad de los discursos. La multiplicación de los media no ha aumentado la diversidad de los discursos y de las visiones del mundo... *puede haber más bien hipermediatización y con-*

formismo” (D. Wolton, p.56). La tesis del “pensamiento único” (I. Ramonet) que se desarrollará posteriormente vinculada a la ideología neoliberal.

La comunicación mediática elimina el intercambio y el reconocimiento de la *alteridad*, del “otro”; y sin una comunicación donde los interlocutores alternan sus posiciones del emisor y receptor, donde al mismo tiempo que se comparten la producción de mensajes y sus sentidos, los mismos interlocutores diferencian entre sí sus posiciones ideológicas, sin una tal comunicación imposible cualquier opinión pública.

Es bajo esta específica forma de actuación de los “mass - media” que tiene lugar su *efecto de masificación*, el cual responde a factores en apariencia muy contradictorios: los “mass - media” se han convertido de medios de comunicación de masas en medios de masificación de los individuos y de la misma opinión pública, la cual nunca fue un fenómeno de masas, sino de individualidades de acuerdo al más clásico planteamiento liberal. Si para el

18 “Ciertamente todo es “en directo”, pero en desorden. El “en directo” no es sinónimo de verdad. En otras palabras, la información requiere de distancia. La distancia, es decir aquello contra lo cual se han batido los periodistas durante más de un siglo para hacer una información más cercana de los hechos. El resultado es paradójico: *cuanto más en directo más se requiere reintroducir el repliegue* ... Si todo puede verse, no todo puede comprenderse. El éxito no es sólo acceder al acontecimiento sino también comprenderlo” Dominique Wolton, *Penser la communication*, Flammarion, Paris, 1997.

liberalismo (de John Stuart Mill) el desarrollo de la *individualidad* de los ciudadanos era la condición de posibilidad para que se formaran no sólo los públicos de opinión sino incluso las opiniones del público, será curiosamente el desarrollo del *individualismo*, con sus repliegues hacia lo privado y sus rupturas con “el otro”, el “individualismo posesivo” reforzado por las soledades televisivas, el autismo informático, el aislacionismo multitudinario de las telecomunicaciones, todo ello ha propiciado que los ciudadanos individualistas de las sociedades modernas cuanto más solitarios y aislados unos de otros tanto más se convierten en presas propicias de la masificación mediática: todos pensando, sintiendo, valorando y opinando lo mismo sobre las mismas cosas.

Incomunicados entre sí, incapaces de saber lo que piensan los otros, de disentir o discutir con ellos, de llegar a ponerse de acuerdo, modificando o reafirmando sus posiciones y opiniones propias o las de los otros, perdiendo en definitiva su condición de “públicos” para quedar reducidos a la de “audiencias” los ciudadanos se quedan sin opiniones; o lo que es peor, transforman sus opiniones en verdades. Y lo que es más peligroso todavía, relegados a la condición de “mayoría silenciosa” o “ignorancia pluralista”, dejan de ser parte de una opi-

nión pública usurpada y gestionada por los “media”.

Con el trasfondo de esta problemática, y enfocada desde lo que se *hace público* o publicita, nos encontramos con dos cuestiones. La primera concierne la *calidad* de las opiniones emitidas; lo que se hace público no siempre es lo más interesante, puesto que la *publicidad* no es necesariamente sinónimo de calidad, en cuanto a importancia e información. El segundo cuestionamiento todavía más encubierto por los “media” es que no hay relación directa entre libertad de opinión y la diversidad de opiniones emitidas. El “medio” se ve obligado a una *reducción* del número de puntos de vista u opiniones en debate; y en ocasiones a una *selección* o jerarquización (arbitraria, tendenciosa, sensacional...) entre ellos.

Los sondeos contra la opinión

Nada deforma y falsifica tanto la opinión pública como su reducción numérica y normalización estadística por parte de los cuestionarios y de los sondeos de opinión. Para ser exactos los sondeos de opinión consisten en respuestas que se dan a preguntas (formuladas por el entrevistador). Y esta definición aclara de inmediato dos cosas: que las respuestas dependen ampliamente del modo en que se formulan las preguntas (y por tanto de quién

las formula) y que frecuentemente el que responde se siente “forzado” ¿ Es eso lo que piensa la gente? Entre los múltiples defectos de debilidad (no expresa opiniones intensas y sentidas), volatilidad, improvisación tales opiniones producen un efecto reflectante, un rebote de lo que sostienen los mismos medios.

La deformación de la opinión pública por los sondeos de las encuestas ha generado un doble y cómplice sondeo – dependencia tanto de los políticos como de los mismos medios de comunicación, con el agravante que en lugar de ser como pretenden instrumentos de una demo-poder se convierten en expresión de la mediatocracia sobre los públicos y sobre los mismos políticos. Los medios mediatizan el sometimiento del poder político a los sondeos de opinión.

No es el caso ni el lugar para una reflexión sobre la difícil problemática de las relaciones entre la opinión pública, sondeos de opinión, funcionamiento del espacio público y comunicación política; no se trata tampoco de criticar la existencia de los sondeos que por su carácter público contribuyen a una cierta apertura de la sociedad. El problema surge del desequilibrio actual nacido de su omnipresencia, que vehicula una representación muy particular de la realidad ruidosamente perturbada por los media. La presión de los media a través de

los sondeos sobre la clase política y los gobiernos tienen consecuencias no suficientemente evaluadas. De manera muy simple, a fuerza de reaccionar a los sondeos, estos reproducen su lógica y acentúan así el efecto reflejo.

Por muy útiles que sean, los sondeos no miden más que el primero de los tres niveles de la opinión pública: el que se encuentra ligado a la actualidad y a los acontecimientos: El segundo nivel, más profundo, correspondiente a las opciones ideológicas y a las representaciones, no puede ser percibido más que parcialmente por este modo de registro de la información. El vínculo entre estos niveles es complejo y provoca siempre sorpresas no en los sondeos, sino en el juego social concreto. Hay en fin un tercer nivel que es el de las infraestructuras culturales, religiosas sociales, del que no se conoce mucho ni tampoco como se articula con los otros niveles precedentes.

Las estadísticas pueden ser falsas en sus presupuestos y elaboraciones, por defectos de su aplicación y por la interpretación de sus resultados. En estas falsedades estadísticas de la opinión pública se ejercitan con toda impunidad e insolencia los “mass – media” y sobre todo “para la televisión los cuadros estadísticos – debidamente simplificados y reducidos al máximo – son

como el queso para los macarroni" (Sartori, 1998:91)¹⁹.

A las estadísticas falsas para fabricar o inventar opinión pública hay que añadir como factor de distorsión la entrevista ocasional. Dejando de lado que las entrevistas están siempre "precocinadas" y con una misteriosa frecuencia también misteriosamente "editadas"; lo que significa metodológicamente falsificadas, lo esencial es que la "casualidad" de las entrevistas casuales nunca es una casualidad estadística y el transeunte no representa a nada ni a nadie²⁰.

Mediatocracia contra los públicos

Aunque tanto más necesitadas de mediaciones cuanto más complejas y más democráticas, las sociedades modernas carecen de *mediaciones* en la misma medida que se encuentran saturadas de *mediatizaciones*. La mediatización no reemplaza la mediación humana, es

decir, el conjunto de contratos, ritos y códigos indispensables a la comunicación social y a la vida cotidiana. Cuanto más información y comunicación, transparencia e inmediatez, tanto más son necesarias las mediaciones. Filtros cognitivos. De ahí que la sustitución de las mediaciones sociales por los "mass - media" además de un efecto de conocimiento tenga un efecto de poder.

La *mediatocracia* es un poder que no sólo compite con otros poderes y sectores de la sociedad sino que esta competencia le impulsa a un dominio manipulador de la realidad. "Confunden la luz que hacen sobre el mundo con la luz del mundo. Están persuadidos y esto es sobre todo verdadero para los periodistas, de desempeñar un papel esencial. El enorme sistema de comunicación de nuestras sociedades llega así al resultado paradójico de no aclarar más que un número muy limitado de problemas y de interlo-

19 En su encarnizada crítica a los sondeos de opinión y entrevistas Sartori (o.c., p. 92ss) alerta sobre la manera como las entrevistas casuales son "formidables multiplicadores de estupideces", que trasladadas a los "media" crean opinión. Sobre la relación entre sondeos y opinión pública cfr. D. Graeber, "The impact of media Research on Public Opinion", en *Mass. Communication Review Yearbook*, Sage, Pulb. Londres, 1982; Francis Korn, "Errores eruditos: los sondeos de opinión", en *CLAVES de la razón práctica*, n. 74, 1997.

20 Con poca frecuencia la estupidez recae toda en el mismo media y en el uso de las estadísticas. El domingo 7 de febrero de 1999 - con motivo de la muerte del rey Hussein de Jordania- un diario nacional reproducía una estadística de la AFP con el título "Años en el poder". Con un ignorante desprecio por lo que pudiera significar "en el poder" se trataba por igual al rey de Tailandia (53 años) al príncipe de Mónaco (50 años) a la reina de Inglaterra y al rey de Jordania (47 años) y Fidel Castro (40 años).

cutores. Son siempre, en efecto, las mismas personalidades políticas, culturales, científicas, religiosas, militares... que se expresan en los media. El pequeño círculo mediático alumbra con su lucecita el pequeño círculo de aquellos que considera como los más competentes para expresarse. Y ambos ámbitos tienen así la ilusión de creer que sólo ellos son representativos de la realidad" (D. Wolton, o.c. pag. 198).

Los "mass - media" han sustituido la problemática *cualitativa* del público por la consideración *cuantitativa* de las audiencias; teniendo en cuenta que la audiencia es una fabricación de los mismos "media": la *reacción a la oferta* de sus programaciones o tirajes y no la *demanda* del público refleja la representación que de los públicos se hacen los programadores y los editores de los "media": es en definitiva una *pane-lización* del público.

Con demasiado simplismo e irresponsabilidad se han ideado tres modelos sucesivos de democracia: la *democracia representativa* centrada en el Parlamento, la *democra-*

cia participativa identificada con los movimientos sociales, la *democracia de opinión* asociada con los "mass - media" y los sondeos de opinión²¹. Tales modelos no tienen nada de sucesivos, traducirían más bien otras tantas variaciones morfológicas de la democracia, y de ninguna manera están vinculados a las mediaciones institucionales propuestas (parlamento, movimientos sociales, "mass-media"). Lo que sí parece incuestionable, es que todas estas mediaciones pueden ser tan benéficas como nocivas para la democracia; y que si bien los medios de comunicación social han desempeñado en sus orígenes un papel decisivo en el desarrollo de la opinión pública²², en la actual modernidad los "mass - media" de "contrapoder" asociado al "contrapoder" de la opinión pública se han vuelto un "cuarto-poder", que se refuerza tanto a costa y detrimento de los otros poderes políticos como del mismo contra-poder de la opinión pública.

Sirva de epílogo elocuente una larga cita de D. Wolton (o.c., p.

21 Esto sostienen P. Rosanvallon, *La pensée politique*, t.1 "Situations de la démocratie", Hautes Etudes /Gallimard/Seuil, Paris, 1993; D. Wolton, o.c., 1997. Para un tratamiento de la relación entre "medios" y democracia cfr. B. Berelson, "Democratic Theory and Public Opinion", en *Public Opinion Quarterly*, t. 16, 1952; H. Huber, "Öffentliche Meinung und Demokratie" en *Festschrift für K. Weber*, Zürich, 1950; V.O. Key, *Opinión pública y democracia*, Omeba, Buenos Aires, 1967.

22 Merece citarse a este respecto el clásico estudio de H. Wuttke, *Die deutsche Zeitschriften und die Entstehung der öffentlichen Meinung*, Leipzig, 1875.

215) sobre la mediatocracia del moderno periodismo: "El creciente poderío del papel de los periodistas en el espacio público conduce a una degradación de sus relaciones con los otros sacerdotes de este espacio que son los intelectuales. Ayer sus intereses eran comunes, y la historia de la democracia está jalonada de batallas en las que periodistas e intelectuales han marchado mano a mano. Hoy, la mediatización de ciertos intelectuales hace perder a este sector el lugar de experto exterior al juego social que tenía antes. Y la creciente presencia de los periodistas en el espacio público rinde menos útil el recurso a los intelectuales. Al límite, los periodistas estarían mejor ubicados para denunciar las injusticias y ocupar la posición moral de los intelectuales del último siglo. Se encuentran entonces tentados, con algunos intelectuales mediatizados, de transformarse en maestros del pensamiento (*maitres a penser*); por otro lado, escriben cada vez más libros sobre asuntos cada vez más alejados de su competencia estricta. El éxito de tales obras refuerza su legitimidad. La consecuencia es que las élites periodísticas se pone a hablar de *todo*, adquiriendo progresivamente un doble *status*: el de periodista y de

pensador en caliente (*penseur a chaud*) de la sociedad. Así es como algunos de ellos participan a emisiones y son entrevistados por otros periodistas... Pasando del estatuto de persona interrogante al de persona interrogada manifiestan sus cambios de lugar en el espacio público.

En cierta manera una rivalidad se establece entre esta minoría y los otros periodistas. Por qué no? Esto introduce una cierta concurrencia en la interpretación de los acontecimientos, pero el problema viene del hecho que ciertos periodistas consideran que pueden ser los *dos* a la vez. Como también ciertos intelectuales que se comportan simultáneamente como simples periodistas. Se observa así un sesgo del fenómeno de la mediatización: el que consiste en creer que se pueden desempeñar *dos papeles* al mismo tiempo. Una minoría de periodistas intelectualizados y de intelectuales mass-mediatizados se encuentra así constantemente en el centro de los "medios", dispuestos a comentar la historia, de la que no dudan de pensar que ellos mismos son el centro. Aunque no hay evidentemente una relación directa entre comentar la historia y estar en el centro de ella..."

Opinión Pública y realidad nacional: los últimos 25 años

Angel Polibio Córdova C.*

Un país sin información veraz no goza de una completa libertad. Un dirigente a cualquier nivel, sin conocer la opinión del pueblo, tiene la mayor opción de fracasar. Pero, ¿Cómo obtener esa información y opinión fidedignas de forma tal que su uso sea positivo y no una herramienta negativa?

La respuesta la dan varias asignaturas que deben cubrirse en una especialidad universitaria, cada vez con más profundidad, técnicas y prácticas modernas, y bajo una norma que se vuelve el marco permanente de cualquier procedimiento científico: la ética y la honradez profesional.

Resulta oportuno, al revisar la actividad de la investigación de la opinión pública en el Ecuador, el mensaje que Alejandro Carrión leyó en julio de 1984 cuando CEDATOS ponía en circulación su libro "ESTUDIOS Y DATOS DE LA REALI-

DAD ECUATORIANA" con la recopilación de las consultas de opinión y análisis publicados desde 1979. En su mensaje titulado "La búsqueda de la Certeza" Alejandro Carrión, periodista que por varias décadas había seguido diariamente el desenvolvimiento de la vida del país, interpretaba el pensamiento de los ecuatorianos y la forma como se había iniciado una actividad, también diaria, del estudio y análisis de la opinión pública. Carrión decía en su mensaje: "En el ser humano, la necesidad de certidumbre es tanta como la de pan o techo. El hombre tiene que saber: tiene que caminar

* Angel Polibio Córdova, Director General de CEDATOS, es Doctor en Ciencias Económicas, Master y Ph.D, graduado en la Universidad Central de Quito y Universidad de Michigan, Ann Arbor, y trabajo postdoctoral en Ciencias Políticas de la Universidad de Harvard. Profesor Universitario en Econometría y Técnicas de Investigación; analista económico y político y autor de varios libros y artículos en materias de su especialidad.

por senda conocida: tiene que tener bases claras para planear su porvenir. De esta necesidad le viene la urgencia de saber qué ocurre y quien actúa en lo que ha ocurrido o está ocurriendo. Y precisa cuantificar el hecho, establecer su frecuencia, calcular su valor. En realidad todos andan ocupados en ello: hacen encuestas, hacen cálculos. Poco a poco todo cuanto se refiere a la necesidad de certidumbre se ha ido convirtiendo en una ciencia, que dispone de técnicas precisas: la estadística”.

“Entre nosotros, la suerte de la información estadística no ha sido placentera: hemos caminado inseguros por años y años, haciendo estadísticas ‘al ojo’ y cambiando los resultados conforme nos convenían. Con tal forma de proceder, no hemos llegado a tocar la realidad: en verdad la hemos rehuido, nos hemos engañado voluntariamente. La necesidad de certidumbre, básica para planear la vida, no puede estar sujeta a la improvisación, al presentimiento, a la habilidad, al ‘ojo del buen cubero’. Mientras no haya estadística científicamente compilada; mientras no se averigüe el dónde, el quién y el cuánto con técnicas precisas, ciertas, comprobadas; mientras factores extraños a la verdad se introduzcan en los resultados, no podremos ordenar y comprender, es decir no podremos progresar”.

“Es por todo lo expuesto que cuando en julio de 1979, en vísperas de que este país experimente las mayores desilusiones de su historia, surgió *“ESTUDIOS Y DATOS”* que pretendía cubrir el vacío de información periódica, poniendo al alcance del ejecutivo, del dirigente político, del profesional, del estudiante y, en fin, del hombre común, datos actuales, breves, ciertos y comprobados sobre el acontecer, la recepción del singular e imprescindible esfuerzo ‘tuvo amplia acogida y cálida aceptación en el ámbito nacional’, como, con absoluta sujeción a la verdad, se reconoce en la presentación de libro que recoge la parte más saliente de esta tarea, cumplida hasta ahora, cuarenta y cinco informes que permiten ver con certeza aspectos cruciales de nuestra vida, comprender sus causas, avizorar en el porvenir rectificaciones, cambios totales de rumbo, peligros o esperanzas. Este libro, *‘ESTUDIOS Y DATOS DE LA REALIDAD ECUATORIANA’* es el que, por generosidad que agradezco de parte de Polibio Córdova y de su Organización, entrego hoy al país”.

“Este esfuerzo ha surgido de la organización que opera con el nombre de “Centro de Estudios y Datos”, bajo la dirección técnica, experta e indesanimable de Polibio Córdova Calderón. En las filas de CEDATOS, nombre ya familiar para el ecuatoriano que se preocupa se-

riamente de la vida del país, no tienen entrada ni el empirismo, ni la componenda: los jóvenes técnicos que integran el Centro son eso, tan simple y tan difícil: técnicos, hombres que se deben a una estricta formación y que proceden conforme a ella. Un nuevo tipo de gente, que viene a clarificar el aire que respiramos y que nos permite esperar mejores días”.

“Un día me pidió Polibio Córdova Calderón que sintetizara mi opinión sobre la labor que él y su grupo venían realizando. Yo le dije lo siguiente: “La importancia esencial de la tarea cumplida por CEDATOS consiste en haber puesto al alcance de todos los ecuatorianos un instrumento eficiente para penetrar en su realidad y medirla en una forma adecuada. Un instrumento que actúa con precisión técnica, sin desviarse por adhesión a teorías o doctrinas, por devoción a líderes o simpatía a partidos. Un instrumento que actúa sin presiones u honorarios cambien su ruta. Es por eso que cada vez crece más el prestigio de CEDATOS, a medida que crece la confianza que viene mereciendo”. Me complace el repetir ahora esas palabras, que me parecen ajustadas a la realidad”.

“No es la tarea de CEDATOS una tarea fácil. Si bien los hombres poseen la técnica necesaria para afrontar los diversos programas de indagación, evaluar los datos obte-

nidos, realizar a base de ellos un enfoque preciso de la situación y aún aventurarse, en ocasiones, a prever desarrollos por venir, el mundo que los rodea los presiona, los tienta, los quiere llevar a apreciaciones apresuradas, ambiguas, interesadas en algo más que reflejar una verdad. Es en estos momentos donde se entra en la fase más difícil de la tarea. Para poder cumplirla a cabalidad hay que tener lo que yo llamaría la “virtud técnica”, o sea aquella inmutabilidad a todo requerimiento que no sea legítimo que viene solamente de la madurez que en todo técnico de verdad produce el dominio de su oficio. Los hombres de CEDATOS tienen esa virtud y el haberla siempre observado explica el respeto que tienen ya ganado, al coronar el quinto año de su trabajo en equipo”.

“El libro *‘Estudios y Datos de la Realidad Ecuatoriana’*, contenido de los 45 estudios principales que hoy entrega al país y que me honro en presentar será la inicial de una serie de textos de consulta indispensables, tanto para calibrar el presente, como para entender el pasado y saber a ciencia cierta lo que el porvenir nos depara, dentro de un campo prudente de prospección lógica. De hoy en adelante, el político, el profesor, el periodista y el historiador precisarán de este libro y de los que van a seguirle, a fin de poder actuar sobre terreno seguro. La cer-

teza, tan buscada, comienza a llegar y CEDATOS es quien ha dado con el camino justo para conseguirla”.

El mensaje de Alejandro Carrión reflejaba la realidad que vivíamos entonces, ya que el estudio de la opinión pública y la investigación de mercados en la década de los años 70 eran prácticas inexistentes en el Ecuador. ¿A quién se le podía ocurrir salir a las ciudades y campos, golpear las puertas de las casas, de las empresas, de los colegios, de los consultorios, de las tiendas y de los talleres para preguntarles sobre sus hábitos y preferencias, sobre lo que opinan del gobierno, de sus problemas, de sus aspiraciones, de sus planes y objetivos? ¿Qué político iba a perder el tiempo en tales averiguaciones, si bastaba su propio “profundo conocimiento de la realidad” y su “gran instinto” para interpretar la voluntad popular; para qué gastar tiempo y plata si su “consejo asesor” y sus leales amigos eran duchos en política y en el manejo del pueblo? En similar apreciación, ¿Qué empresario, con tantos años al frente de su industria o su comercio iba a gastar su dinero en “estudios de factibilidad de mercado, en proyecciones de oferta y demanda, en análisis de la conducta del consumidor y en la conveniencia de abrir o no tal negocio y de lanzar o no tal producto”, si bastaba su experiencia y su “gran ojo para los negocios”?

Mi especialidad en investigación y estudios de opinión la tomé a raíz de una asesoría que en 1965 brindaron al país dos eminentes profesores: Prof. Gerhard Tintner de la Universidad de California y Prof. Leslie Kish de la Universidad de Michigan. Trabajaba entonces en la Junta Nacional de Planificación y, ante la inquietud que sembraron en mi tan ilustres maestros a los que ayudé en sus trabajos de investigación econométrica y de muestreo, me impuse la meta de tomar esta especialidad. Germánico Salgado, entonces Director Técnico de la Junta y posteriormente Director de Asuntos Económicos de la OEA, fue un primer gran impulsor de mi postgrado. Fui por un año a la Universidad de Michigan, el mayor centro académico de los Estados Unidos en esta materia, y me quedé cinco. La Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas fue mi primer contratante, asignándome funciones de experto de investigaciones por muestreo y de opinión pública en Colombia; siguieron otras misiones de México y otros países de América Latina; pero, había que fincar la investigación en el Ecuador, mi propio país, de quien tanto hemos recibido y a quien tanto debemos servir.

En 1974 iniciamos el Centro de Estudios y Datos. Entonces, mis cartas de presentación tuvieron contadas respuestas y mis entrevistas para ofrecer estudios de opinión muy

pocas veces dieron resultado positivo.

Años más tarde surgió *"Estudios y Datos"* con amplia acogida en el ámbito nacional. El diario *"El Comercio"*, en su edición de 29 de julio de 1979 publicó con gran despliegue el primer estudio de CEDATOS sobre la tributación a la renta y la evasión fiscal, que fue comentado el mismo día por el entonces Vicepresidente Electo de la República, Dr. Osvaldo Hurtado y, posteriormente, en varios editoriales de medios de comunicación. CEDATOS prosiguió su actividad de análisis e investigación y periódicamente los puso al alcance de diversos círculos nacionales.

De la dictadura a la democracia

Durante los años 70 el Ecuador había pasado de una economía de escasez a otra de abundancia relativa. El auge petrolero se tradujo en inusitado crecimiento del sector bancario y financiero, se contaba con una industria de elevado grado de mecanización que, para ciertas ramas, había llegado a disponer de equipos y maquinaria de mayor grado de modernidad y automatización; se expandió el comercio que había comenzado en el país a inaugurar una nueva forma de alto y conspicuo consumo, con establecimientos abarrotados de instrumentos poco productivos, de lujo para

élites, provenientes de los grandes mercados del mundo. Las ciudades se habían vuelto intransitables por la carga de más de 150.000 nuevos vehículos, además de que soportaban cambios drásticos en su apariencia física, a consecuencia de una construcción estrepitosa que tan solo en tres años había crecido en el 75%.

Al mismo tiempo los problemas se habían multiplicado por cuanto el mal uso de los ingentes recursos llegados en concepto de la exportación petrolera y del endeudamiento agresivo al que había sido sometido el país habían provocado una mayor desigualdad entre los grupos poblacionales.

Era evidente que en el Ecuador, a pesar de haber contado con recursos financieros como en ninguna otra etapa de su historia, no hubo la decisión, la preparación ni capacidad para transformar esos recursos en beneficio general; más bien, los contrastes entre los estratos poblacionales se incrementaron, el desequilibrio intersectorial e interregional se profundizó y la pobreza y necesidad seguían vigentes. En definitiva, el país creció en cierta medida, pero hubo regresión en su desarrollo.

CEDATOS resaltó en sus estudios esta situación y analizó las condiciones en las que recibía al Ecuador el nuevo gobierno que se inició en agosto de 1979. Entonces

era ya desconcertante el panorama económico, confuso ante un maremágnum de cifras, cada vez más diferentes, que presentaba la dictadura y el inusitado interés que habían tomado las diversas instituciones del estado para acelerar las obras de ejecución, incrementar las importaciones en magnitudes formidables, abrir el crédito del Banco Central en forma nada comparable, por su desmesura, con los años anteriores y aumentar abruptamente el volumen del medio circulante, que llegó a incrementarse en 102% frente a 1978.

Este ritmo estrepitoso, sin embargo, disminuyó notoriamente en los primeros meses del nuevo régimen y colocó al país frente a un proceso de ajuste, de recesión económica, tal como lo advirtió claramente CEDATOS por intermedio de diversos medios de comunicación social.

El Presidente Roldós, al iniciar su gobierno, pidió al país recapacitar sobre la difícil situación por la que atravesaba la economía nacional: "Tenemos que echar a andar a un parálítico" dijo el 10 de Agosto de 1979 y presentó cuantitativamente el panorama al que se enfrentaba su gobierno democrático. No era exagerada la advertencia del Presidente.

CEDATOS en 5 informes continuos analizó la situación del Ecuador entre 1970 y 1980; destacó los grandes contrastes existentes entre

los estratos poblacionales; la profundización del desequilibrio intersectorial; la absorción regional de los recursos y la pobreza vigente entre millones de ecuatorianos, a pesar de los gigantescos recursos recibidos en los años anteriores. Estimó que hasta 1979 habían cambiado de residencia 1.2 millones de personas, de las cuales 300 mil eran campesinos, cuya razón sustantiva de su éxodo era la dura condición de vida del campo y las escasas oportunidades que ofrecían las pequeñas comunidades. Ellos les empujó a abandonar sus lugares de vida y de trabajo y a lanzarse a tan trágica aventura, atraídos por el espejismo de la modernización urbana, para estrellar sus ilusiones contra una realidad aún más dura y conflictiva que la de antes de su ostracismo.

En definitiva, la dictadura no supo administrar los enormes recursos que recibió; propició el surgimiento de nuevos grupos dominantes de tipo financiero, pero eludió todo enfrentamiento con grupos poderosos o de innegable capacidad agitadora. Por eso permanecieron inalterados muchos fenómenos estructurales que impedían el mejoramiento de las mayorías: no tocó el precio de la gasolina; no suprimió los subsidios, que representaban para el

Estado muchos miles de millones de sucres al año; no dictó la Ley de Tránsito; no reformó la Ley de Educación Superior; no modificó el

sistema de tasas de interés; no impulsó, con acciones efectivas, el crecimiento de la producción agropecuaria; no desarrollo al sector rural; únicamente evitó el aumento de su desgaste político y dejó para el nuevo gobierno las decisiones más trascendentales.

Era incuestionable que la conducción gubernamental en la etapa petrolerista empujó al Ecuador hacia un sistema fundado en un concepto de falsa abundancia que se reflejó en un fabuloso crecimiento de las importaciones, en el despliegue indescriptible de los gastos improductivos de la administración pública, que en algunos años llegaron a registrar el 53.2% de aumento. En 1980, primer año del gobierno democrático, se acumuló el lastre emocional y absurdo de una economía en derroche que se elucidó a través de la década de los años 70. Tal situación difícil obligaba a la profunda recapacitación en lo que debía hacerse en el futuro para evitar un colapso inminente que tendría una duración de décadas.

Pero no se tenía conciencia de la ruta escabrosa por la que tambaleaba el país. Se procedió a estructurar un Plan Nacional de Desarrollo que aceptó la "estrategia" trazada por el gobierno dictatorial, sin la suficiente evaluación de la situación actual y de los antecedentes habían conducido a las circunstan-

cias imperantes. El nuevo gobierno se embarcó en un tren que se movía en las mismas paralelas que habían malbaratado al país durante la gestión de los gobiernos anteriores, y con los mismos personajes que ya habían manejado la política económica con tanto desacierto. Pocos eran nuevos elementos pero en quienes resaltaba la inexperiencia, el desconocimiento y aún el afán de ampliar su capacidad negociadora. El tren del desarrollismo sin objetivos claros estaba destinado a hundir al país en breve, en una verdadera y desconcertante crisis. Cómo se repiten ahora, en 1999, los hechos que vivió el país hace casi 20 años!

Recuerdo que en los primeros meses de 1982 CEDATOS hizo varios estudios relacionados con los acontecimientos de entonces; por propia iniciativa, en consulta con muchos sectores directamente relacionados con la actividad productiva, sugirió medidas que debían tomarse en forma inmediata; advirtió "que rondaba en el país el fantasma de la devaluación monetaria" y resaltó el impacto negativo que podía causar esta medida, sobre todo en los estratos mayoritarios de bajos ingresos. Las medidas drásticas llegaron durante los meses de marzo, mayo y octubre de 1982 con decisiones tomadas por la Autoridad Monetaria, bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República -según propias declaraciones-

que produjeron significativas alteraciones en el desenvolvimiento de la actividad nacional: se devaluó la moneda de 25 a 33 sucres; se suprimió los subsidios; se incrementó los precios de la gasolina en un 50%; se sucretizó la deuda externa privada; se prohibió las importaciones y, en suma se emprendió en un programa que la Junta Monetaria denominó de "Estabilización Económico-Social" con "Medidas colaterales para contrarrestar los efectos negativos a niveles de productor y consumidor". A continuación, varias de aquellas medidas, algunas de las cuales se repiten en los tiempos actuales,

- Revisión de la política de subsidios;
- Establecimiento de mecanismos fiscales complementarios a una nueva estructura hidrocarburífera;
- Reducción y racionalización del presupuesto;
- Expedición de leyes de fomento para la agroindustria y las exportaciones;
- Programación de exportaciones;
- Programa de sustitución de insumos extranjeros por insumos nacionales;
- Desarrollo del mercado de capitales;
- Eliminación de la forma de pago de las importaciones;

- Definición de una clara política de endeudamiento externo.

En 1984 las autoridades anunciaban que a mediados de ese año, en julio, comenzará la recuperación económica, proyectando tasas de crecimiento para el período 83-84 diferentes a las observadas en los años anteriores. Mahua también dijo hace poco que a partir de julio/99 mejorará la situación del país.

Las metas del Plan de Desarrollo 1980-84, ratificando la calidad de la planificación del país, estuvieron muy lejos que lo que aconteció en el período 1980-83. Así también está muy lejos de que se cumplan ahora las promesas de Mahuad.

La deuda externa

El régimen democrático, en 1979, se inició con el endeudamiento externo más alto de la historia. El desquiciamiento económico durante el boom petrolero, los planes rimbombantes de la dictadura iniciada en 1972 y que tuvieron la máxima expresión de grandilocuencia con el endeudamiento agresivo de 1978, colocaron al país en una senda de la que difícilmente ha podido salirse.

A partir de 1979, si bien los incrementos anuales de endeudamiento no tuvieron la magnitud del observado en 1978, se aceptaron condiciones mucho más onerosas

para el país con lo cual, no solamente que se acentuó la dependencia externa sino que se comprometió para muchos años los escasos recursos financieros nacionales. Desde entonces decíamos que el endeudamiento externo sería un peso incuestionable que debía soportar el país por muchos años. En 1984 la deuda era equivalente a 815 dólares por habitante (U.S.\$ 6.800 millones en total); ahora, en 1999, es de U.S.\$ 1.330 por habitante, o sea 64% más, con U.S.\$ 16.000 millones de deuda total.

El empleo

Lo que escribíamos hace 15 años sigue siendo mucho más válido ahora. Entonces decíamos: "La crisis que afectó al país en los últimos años ha agravado la difícil situación de desempleo y subempleo en que se debate un gran sector poblacional ecuatoriano. La baja de la producción y el proceso inflacionario han hecho que las familias ecuatorianas atraviesen una situación en la cual sus ingresos son cada vez más escasos e insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para su subsistencia. Incuestionablemente, la creación de empleo ayudaría en gran medida a resolver este problema estimándose, sin embargo, que para una solución efectiva se requiere por lo menos 100 mil nuevas plazas al año, apar-

te de la aplicación de amplios programas de capacitación que permitan elevar la productividad de la mano de obra y reducir el crecido número de subempleados".

El Plan Nacional de Desarrollo 1980-84 se fijó como meta la creación de aproximadamente 490 mil puestos "a una tasa de crecimiento de empleo que llegará entre 1980 y 1984 al 6% y superará a la de la población económicamente activa que será de 3.1%; estas metas no se cumplieron. Estudios del CONADE, INEC, de institutos universitarios y de CEDATOS demostraron que a 1984 la tasa de desempleo urbana era superior al 10% y que el subempleo podría alcanzar al 45% en el área urbana y hasta el 55% en el área rural. En 1998 y ahora en 1999, el entonces candidato y ahora Presidente Mahuad prometió crear 900 mil nuevos empleos y situar la tasa de desempleo por debajo del 5%. En 8 meses de su gobierno no se ha creado ni una plaza de trabajo y la tasa de desempleo subió del 11.5% al 16% y el subempleo del 51% al 54%, determinando que 2.5 millones de personas estén desocupadas o deficientemente empleadas.

La inflación y especulación

Hace 20 años hacíamos el siguiente análisis: "En los últimos dos años el Ecuador se enfrentó a una si-

tuación inflacionaria y especulativa no observada en muchas décadas. En los últimos cincuenta años, antes de 1982, únicamente en 1945 el crecimiento de los precios fue del 29.9%. La mayor parte de los años registraron incrementos menores al 6% y aún índices negativos como en 1949, 1950, 56 y 59. Es a partir de 1982 cuando los precios se lanzan a una carrera incontenible, siendo 1983 el año con la inflación más alta de la historia. En septiembre de tal año fue del 63.4% anual, anotándose que para el grupo de alimentos y bebidas el índice superó el 105%. En los últimos doce meses los precios han crecido a un ritmo menor al del año pasado y, según las estadísticas oficiales, en diciembre de 1984 se ha situado en el 25%, índice similar al de comienzos de 1983". Ahora, en 1999, no se cumplió lo anunciado por el gobierno, de iniciar el descenso de la inflación hasta a menos del 10% en términos anuales; la realidad es que solo en un mes, en marzo/99, alcanzó al 13.5%.

En cuanto al comportamiento del dólar norteamericano, "...debe señalarse, decíamos en 1982, que en los últimos 57 años esta divisa, al tipo oficial, tuvo fluctuaciones desde 5 sucres en 1927, hasta 25 sucres en 1982. Es a partir de marzo de este último año que el dólar inicia un ascenso incontenible al pasar de 25 a 33, 42 y 68 sucres en espacio de

dos años. Lo más notorio, desde luego, es el avance precipitado de la cotización del dólar en el mercado libre, pues si hasta 1981 la diferencia entre las cotizaciones promedio no superó al 20%, a partir de 1982 se produjo una brecha tan considerable que tal diferencia se acercó al 100% de la cotización oficial". Han pasado 17 años y el dólar de 68 sucres ahora cuesta 12.000 sucres, esto es 170 veces más, o sea un aumento promedio de 10 veces por año.

Y sigue nuestro análisis de entonces como si estuviese escribiéndose ahora: "Es evidente que la crisis mundial, los problemas internos de la oferta productiva, los fenómenos naturales que incidieron no solamente en la producción sino en la comercialización, fueron factores que impulsaron hacia arriba tanto a los precios como al dólar. Sin embargo el principal factor que multiplicó el ritmo de crecimiento de estas variables fue la especulación patrocinada por quienes manejan internamente las fuerzas del mercado y quienes, por otra parte, imponen las cotizaciones diarias de las divisas. La especulación fue, sin duda, el factor que volvió más difícil la situación de las familias ecuatorianas que deben ajustar su escuálido ingreso a los precios que le impone el mercado. Para complementar este cuadro especulativo, se observa que según estudios de CEDATOS el 90%

de las familias ecuatorianas jamás ha realizado una transacción en dólares; no obstante, la subida de esta divisa ha sido, es y será, la justificación utilizada por todos los expendedores para incrementar los precios de los bienes y servicios”.

El aparato gubernamental

Como sigue nuestro país en igual o peor situación a la que exponíamos al inicio de la nueva etapa democrática!. La versión de entonces se aplica ahora casi sin variación: “La maraña institucional, la complejidad de procedimientos y la inoperancia burocrática no solo que han impedido el normal desenvolvimiento de las actividades sino que han originado ingentes pérdidas para los sectores público y privado y para la ciudadanía en general. Es evidente que en los últimos años el campo de actividad que más creció fue el gubernamental, no solamente por ser el gran empleador del país sino porque a su alrededor gira más intensamente la actividad privada. La burocracia casi se triplicó en los últimos 10 años al pasar de 115 mil empleados a comienzos de los años 70 a 337 mil que registró el último Censo de 1982. Lo discutible es si así como creció en número, la burocracia también incrementó su productividad”.

Nuestro análisis proseguía: “La clase empleada del sector público

se distribuye en aproximadamente 15.400 instituciones de la administración pública organizadas en estructuras heterogéneas, poco o nada comparables entre sí, con facilidades operacionales indistintas y con remuneraciones, prerrogativas y beneficios muy diversos. La forma de administración de las instituciones del gobierno, entre las cuales los ministerios juegan papel preponderante y con impacto directo en la economía nacional, es muy irregular. La eficiencia administrativa es discutible; hay carencia de sistemas de planificación del trabajo, de seguimiento, control y evaluación de actividades aparte de una altísima rotación e inestabilidad de los funcionarios superiores que complica gravemente la acción del gobierno”.

“La administración pública se concentra en 12 ministerios y 185 cuerpos colegiados y otras entidades, todos ellos codirigidos por los ministerios. Pero no solo incide negativamente en el procedimiento productivo del país la participación multi-institucional de los ministerios y del CONADE sino que la indefinición, duplicación de funciones y desidia de los funcionarios, todo lo cual complica los procedimientos y origina grandes pérdidas para todos los ecuatorianos. Desde luego, tales cosas también suceden en las instituciones privadas”. ¿Qué se ha hecho, entonces, en materia de mo-

dernización y de gobernabilidad? Tal vez crear un nuevo ente, el CONAM, cuyos resultados efectivos son poco conocidos pero sí, cuya burocracia es la que más altos sueldos y beneficios detenta.

Los acontecimientos políticos

CEDATOS ha estudiado los aspectos políticos en forma permanente, no solamente con una evaluación y concepción propia de los acontecimientos sino a través de la consulta directa a la población. Este es un mecanismo a través del cual se hace práctica la democracia al estructurar un análisis y determinar sus conclusiones a partir de las opiniones de los ciudadanos que no siempre están en condiciones de hacer conocer sus inquietudes, pero que difícilmente son consultados para la estructuración de planes y programas de acción futura.

Afiliación Política

En una encuesta hecha en el país en mayo de 1982 se observó una escasa afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos. Tan solo el 17% contestó que estaba afiliado a un partido, el 11% indicó que simpatizaba o pensaba afiliarse y el 72% mencionó que no pertenecía ni tenía intención de pertenecer a partido político alguno. Ahora, según encuestas recientes (1998) el 8% afirma estar afiliado a un parti-

do; el 20% dice simpatizar sin ser afiliado y el 68% se declara independiente; un 4% no respondió. Para tal comportamiento tanto en 1982 como en 1998 se han mencionado similares razones: falta de interés en la política y mala experiencia dejada por los partidos, con actuaciones en "las que ha primado el dogmatismo, divisionismo, la falta de seriedad y oportunismo".

Opinión sobre los partidos y los políticos

CEDATOS pidió en 1982 a los ciudadanos que identificaran los partidos existentes en el país, encontrándose que la población tenía una gran confusión sobre la materia; la profusión de nombres y siglas muy parecidas impidió a los entrevistados señalar con exactitud a las agrupaciones políticas existentes. Cuando se pidió identificar a los partidos, a la ID la mencionó el 76%, al CFP el 74%, al FRA el 67%, MPD 61%, Conservador y Liberal 50% cada uno, CID 13% y PNRE 5%. Otros partidos fueron identificados por un menor número de personas o simplemente no fueron mencionados. En 1998 la simpatía o afiliación partidista fue: PSC, 8.7%; DP 7.1%; ID, 4.6%; PRE, 4.3%; Nuevo País, 1.2%; FRA, 0.3%; otros 4.8%. Es decir, un gran cambio en esta materia durante la última etapa democrática.

Sobre los partidos políticos los ciudadanos opinaron que son grupos desorganizados sin base ideológica, definición política ni principios permanentes que buscan sacar la mayor ventaja a las oportunidades que se les presente, sin tener inconveniente en hacer pactos y arreglos con otros grupos políticos.

Respecto de los políticos ecuatorianos consideraron que les falta madurez y seriedad, sin que haya actualmente un personaje que convenga al pueblo. En 1982 los ciudadanos decían que en el Ecuador no existen líderes, afirmando que “muertos Velasco Ibarra, Roldós y Bucaram, ya no hay políticos a quien seguir”. En 1998 se declara un vacío de liderazgo, reconociéndose la gran influencia política de L. Febres Cordero y, como cabezas de partido, a Jaime Nebot, Osvaldo Hurtado, Rodrigo Borja y Abdalá Bucaram. Este último es considerado como el político de quien más se ha hablado y ha dado que hablar en la última década.

Los cambios de afiliación

El 88% de los ciudadanos consultados rechazó el cambio de afiliación, más popularmente conocido como “cambio de camiseta”, considerando que la política no era un juego y que los políticos hacían mal al país con tales actitudes. Indicaron que tales procedimientos de-

muestran que las afiliaciones no se hacen en función de la ideología partidista que presentan los partidos sino en función del oportunismo y el interés personal.

La mujer y la política

Al observarse no solo en el país sino en el contexto mundial una mayor participación de la mujer en la política, se preguntó a los ciudadanos respecto de la participación femenina, habiendo recibido cada vez una mejor apreciación, hasta con un 99% de opiniones favorables. Se opinaba que la mujer tiene iguales derechos y capacidad que el hombre; que su intervención es necesaria en todos los asuntos del país por cuanto es un ente que se desenvuelve constantemente para mejorar su participación en la sociedad; que requiere de oportunidades para intervenir en los asuntos del Estado, y que “es menos ambiciosa pero más sensata que el hombre”.

Líderes y partidos

Los resultados de los estudios políticos a lo largo de las dos décadas de democracia demostraron que en el país no puede hablarse de verdaderos políticos o de partidos que por sí solos pueden estar en capacidad de captar el poder y menos aún de dirigir el gobierno. Las opiniones o índices de aceptación que asigna la población a los dirigentes

son diversos a los que reciben los partidos, debiéndose añadir que, para los dos casos, los porcentajes de simpatía son insuficientes como para hablar de una aceptación popular autosuficiente.

Tal ausencia de liderazgo y de partidos autosuficientes la percibieron muy bien los dirigentes y es por ello que, como parte fundamental de los procesos electorarios, se han conformado frentes, alianzas, grupos y más uniones de partidos y dirigentes. Otro aspecto muy bien percibido por los políticos fue la apatía popular hacia la política. Conocían que más del 70% de los ciudadanos no pertenecían ni deseaban pertenecer a una agrupación política y, por ello, sus fuerzas se dirigieron a la captación del gran conglomerado de independientes que en un gran número siempre se ha mantenido confuso e indeciso ante un próximo panorama político.

La falta de información o desinformación

En el país ha sido evidente la deficiente o escasa información sobre la realidad nacional. Este tópico ha sido constantemente analizado por CEDATOS, observándose que lo que sucedía hace 20 años, sigue ahora vigente. En abril de 1979, después del triunfo electoral del Abog. Jaime Roldós Aguilera, se dieron varias reuniones entre los

nuevos gobernantes y las autoridades de la dictadura. Surgió en el país un mare-mágnum de cifras, cada cual contradictorio que, por una parte, buscaba disminuir la gravedad de la situación y, por otra, pretendía presentar el panorama económico y social en toda su magnitud y tal vez con características dramáticas. Todo era cuestión de jugar con las cifras. El Presidente Roldós en su Primer Mensaje dijo que el país estaba en una situación deprimida en su producción interna, con un alto endeudamiento externo y un comercio exterior debilitado. Por su parte los dictadores no dieron ningún informe a la nación y solo se limitaron a hacer acto de presencia en el acto solemne de transmisión del mando.

Cinco años más tarde, el 10 de agosto de 1984, fue un día en que surgió la expectativa y, al mismo tiempo, una innegable confusión. En la mañana el Presidente saliente, Dr. Osvaldo Hurtado, presentó su Informe a la Nación y, con cifras y la especificación de proyectos y obras realizadas aseguró que se había experimentado un monumental avance en el país entre 1979 y 1984, con un ritmo agudamente productivo para todos los sectores. Hurtado expresó que las perspectivas futuras para el país eran promisorias por cuanto quedaba lista la contratación petrolera con nuevos capitales de riesgo para incorporar

800 mil nuevas hectáreas de explotación. En otras áreas señaló un crecimiento extraordinario en vivienda, con más de 100 mil nuevas unidades incorporadas en el quinquenio; 5.600 familias campesinas beneficiadas con 19 proyectos de desarrollo comunitario y 10.400 más a beneficiarse con 16 proyectos por financiarse; 36 proyectos hidráulicos regionales que abarcaban un área aproximada de 405 mil hectáreas; servicios de mecanización agrícola integral para 273 mil hectáreas y la reforestación de 75 mil hectáreas que representaban 15 veces más de lo realizado en los 7 años anteriores.

Frente a la anterior exposición del Presidente Hurtado, en la tarde del mismo día 10 de Agosto/84, el nuevo Presidente Constitucional de la República, en su Mensaje a la Nación ante el Congreso Nacional, ante 5 mandatarios latinoamericanos, Vicepresidentes, Jefes de delegación de 85 países del mundo y ante el pueblo ecuatoriano que seguía la Transmisión del Mando, negó que el país se encontraba en plena recuperación económica sino más bien en una honda crisis que "conmueve a todos los sectores y sacude y estremece la conciencia popular" e impone la inmediata reconstrucción nacional. Así, dos presidentes, en un mismo día, expusieron al país y al mundo, situaciones diametralmente opuestas que pren-

dieron en el ciudadano no solo la expectativa que también surgió en 1979 cuando se iniciaba el gobierno democrático, sino otro gran factor: la confusión.

Han pasado 15 años y sigue en el país tal confusión y tal incertidumbre ante cifras que cada político y cada organización las maneja a su antojo y con su propia fuente. El gobierno saliente presenta al país con una economía difícil pero manejable, en tanto que el entrante se presenta absorto ante la peor crisis de los últimos 70 años. Sin embargo, cada candidato y nuevo presidente -más aún en el caso actual- al afirmar que no solo conoce la problemática nacional sino "cómo resolverla" traza sus planes y hace sus ofertas. Pasan los días y al país le toca observar absorto el incumplimiento de las promesas y la desintegración nacional en medio cifras cada cual más diversa. Esta ha sido y sigue siendo una de las prácticas más reprochables a través de los años.

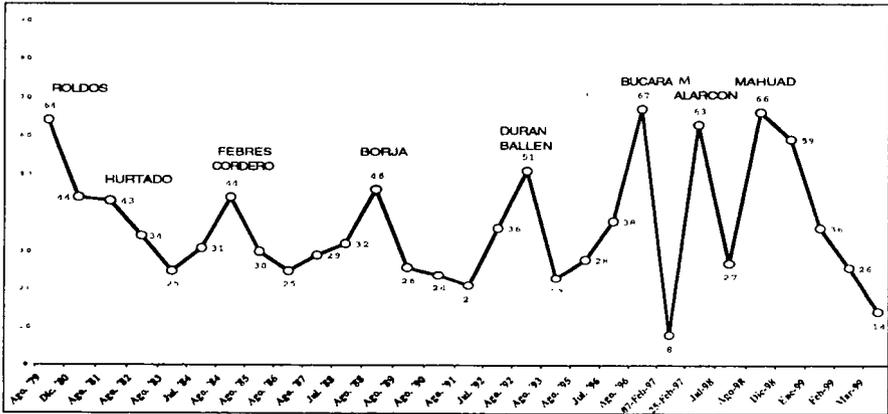
Los presidentes

Entre los presidentes de la nueva era democrática, Abdalá Bucaram contó con la popularidad más alta de los últimos 18 años (67%), aunque terminó con el índice más bajo, 8%. En 1979, el Abog. Jaime Roldós inició su mandato con un excelente apoyo popular de 64 pun-

44 puntos. Su sucesor, el Dr. Osvaldo Hurtado inició con 43 puntos y finalizó con 31 puntos. El Ing. León Febres Cordero inició en 1984 con 44 puntos y terminó con 32 puntos; en 1988 el Dr. Rodrigo Borja co-

inmediata caída del 34% en septiembre/98, cuando tomó las medidas económicas que terminaron con los subsidios al gas, subió los combustibles y las tarifas de servicios básicos y devaluó el sucre.

Gráfico N° 1



menzó con 46 puntos y finalizó con 36 puntos. El Arq. Sixto Durán Ballén comenzó con 51% con vaivenes entre el 12% y 43%, entre escándalos de corrupción y la guerra con Perú, y finalizó con 38%. El Dr. Fabián Alarcón inició su mandato con el apoyo del 63%, pero su popularidad decayó progresivamente hasta el 19%, con una notable recuperación a 27% en Julio/98 y 33% inmediatamente antes de entregar el poder, en agosto/98. El Presidente Mahuad recibió también una alta aceptación, del 66%, con una casi

(Gráfico 1). El acuerdo de Paz con el Perú, que fue motivo casi exclusivo del gobierno durante los primeros cuatro meses, hizo que repunte su aceptación hasta el 59% en diciembre/98; no obstante a partir de enero/99 ha tenido que experimentar una estrepitosa caída en su popularidad para situarse en 14% a marzo/99, en una de las épocas más difíciles y traumáticas por las que ha atravesado el país en los últimos años.

La opinión de la población y la de los formadores de opinión

La población ecuatoriana y los representantes de los medios de comunicación, cámaras de la producción, gremios de trabajadores, empresarios y de otros formadores de opinión, evaluaron a finales de 1998, la gestión del Gobierno del Dr. Jamil Mahuad, recordando los mayores logros alcanzados en lo que va de su mandato. Hay diferentes apreciaciones entre la población general y los formadores de opinión respecto de las acciones positivas del gobierno.

La población ubicó como lo mejor del gobierno a la firma del Acuerdo de Paz (50%), seguido por el bono de la pobreza (14%). Un 2% opinó que se ha logrado estabilizar de alguna forma la situación económica, mientras que en mínimos porcentajes se mencionó la reconstrucción de la costa, mejoramiento de la imagen internacional y eliminación de subsidios. Un 14% dijo que "nada" había sido positivo.

Por su parte, los formadores de opinión destacaron la firma del Acuerdo de Paz (38%), el restablecimiento del clima de confianza (14%), el esfuerzo por reactivar la economía (13%), el mejoramiento de la imagen internacional (9%) y el establecimiento del subsidio a la pobreza (9%) entre otros. Se resaltó la habilidad del Gobierno para el

manejo de los medios de comunicación.

Los desaciertos del Gobierno, según los formadores de opinión

De acuerdo a la mayoría de los formadores de opinión, el desacuerdo más significativo del gobierno es haber adoptado medidas económicas sin suficientes compensaciones (16%). Un significativo número criticó al impuesto del 1%, considerando que es un experimento de recaudación de alto riesgo (11%); por otro lado, un 10% opinó que el Acuerdo de Paz con el Perú fue inadecuado; un 9% criticó el sometimiento del Gobierno al Partido Social Cristiano, mientras que un 8% indicó otros aspectos como la falta de un plan económico conveniente para el país, el abandono del Gobierno a la reconstrucción de la Costa, el descontrol inflacionario y la desorganización del Gobierno.

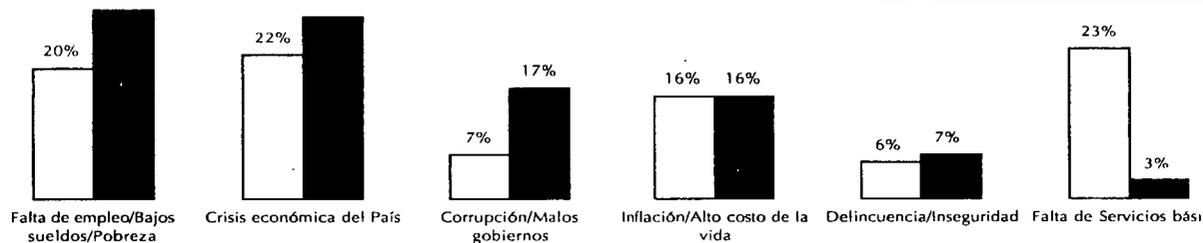
Los problemas nacionales

A lo largo de los últimos 20 años CEDATOS ha preguntado a la población sobre los problemas que más afectan al país. Los resultados demuestran cómo se ha desenvuelto el Ecuador y lo que más ha afectado al país en cada año. Siempre ha sido motivo de especial preocupación la falta de empleo, los bajos sueldos y la pobreza, al igual que la inflación y la crisis económica. No

Gráfico N° 2

Problemas Nacionales

Problemas que más afectan al país (1980-1999)																
	1980	1981	1982	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Dec 1997	Dec 1998	Mar 1999
Falta de empleo/Bajos sueldos/Pobreza	20%	20%	18%	20%	18%	12%	23%	14%	20%	16%	19%	18%	24%	14%	29%	29%
Crisis económica del País	22%	21%	23%	16%	50%	45%	14%	34%	13%	7%	13%	8%	14%	24%	26%	28%
Corrupción/Malos gobiernos	7%	8%	9%	12%	7%	8%	8%	7%	11%	8%	12%	16%	18%	15%	16%	17%
Inflación/Alto costo de la vida	16%	18%	24%	34%	18%	29%	39%	33%	34%	45%	29%	24%	18%	11%	14%	16%
Delincuencia/Inseguridad	6%	5%	6%	4%	2%	3%	5%	5%	6%	6%	7%	7%	6%	4%	11%	7%
Falta de Servicios básicos	23%	19%	17%	13%	2%	1%	10%	6%	15%	14%	17%	14%	17%	6%	4%	3%
Problema limitrofe	2%	7%	3%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	3%	13%	3%	1%	0%	0%
Fenómeno de El Niño														25%		
Otros/NS/NR	4%	2%	0%	0%	2%	1%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Fuente: Encuestas directas de CEDATOS

Elaboración: Departamento de Investigación

han podido los ecuatorianos vencer las dificultades económicas y, más bien, se ha visto agravada su vida diaria con una delincuencia en ascenso y un marco de corrupción general (pública y privada) que ha minado la vida de toda la nación.

Se observa por otro lado que el problema limítrofe no ha sido una preocupación constante de la población, a no ser por los conflictos armados de 1981 y 1995. (Gráfico 2).

Otros tópicos de estudio: Deseos y anhelos de los ecuatorianos

Las diferencias entre la población no se dan solo en medida de lo que tienen, de sus ingresos, sino también de las aspiraciones. Y en el grado en que los deseos se cumplan, se puede también medir el grado de satisfacción y las enormes diferencias entre los grupos humanos. Con oportunidad del fin del año, CEDATOS evaluó los anhelos y deseos de los ecuatorianos en 1998 y para 1999.

En una apreciación general los deseos se cumplen menos conforme avanza la edad de las personas, pues se vuelven más complejos, casi inalcanzables para los mayores de edad o según el estrato de ingresos. Los niños en un 75% anhelaban algo en las navidades y el próximo año y se acentúa este anhelo según el estrato socio-económico; en un

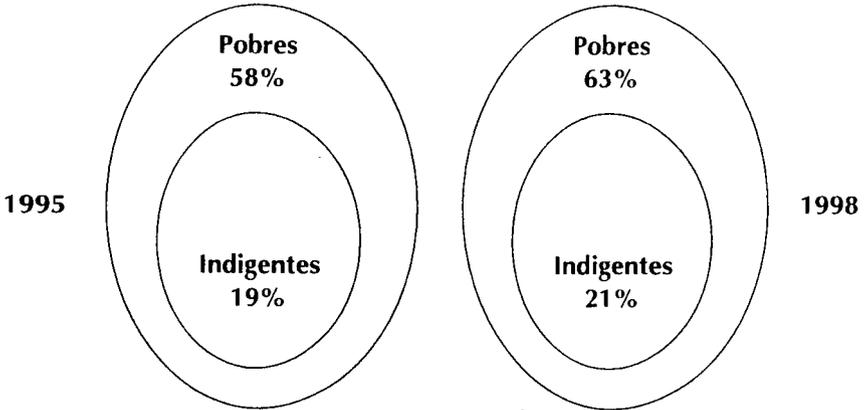
alto un 68% pedía un deseo, en el medio el 74%, en el bajo 78% y entre los niños de la calle el 83%. Los deseos se cumplieron para un 68% de los niños escolares, que reúnen a los tres estratos antes indicados, pero solamente para un 33% de los niños de la calle. Los jóvenes en un 78% tenían un deseo o un proyecto especial para el próximo año y se cumplieron para el 61% de ellos, y en cuanto a los adultos para un 83% con un deseo o proyecto especial, se cumplieron para un 45%. Según tales resultados, aproximadamente para 6 de cada 10 personas que tuvieron un deseo si se les cumplió en 1998.

La pobreza

CEDATOS mediante encuestas directas y estudios especializados evalúa permanentemente la situación económica y social de la población.

Actualmente el mayor problema que agobia a los ecuatorianos es la pobreza. Si se considera como pobres a quienes no pueden satisfacer sus necesidades vitales y como indigentes a quienes no pueden cubrir sus requisitos nutricionales, en el Ecuador a comienzos de 1999 7 millones 600 mil personas son pobres y, de éstos, 1 millón 600 mil son indigentes. En los últimos tres años los indicadores han cambiado como sigue: en 1995 se estimaba que el

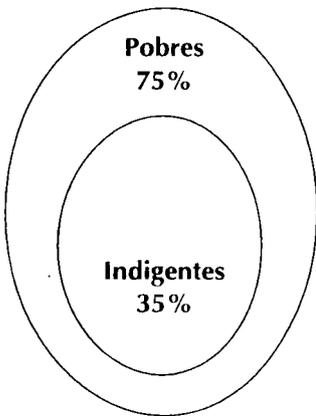
Gráfico N° 3
La pobreza en el Ecuador



Fuente: CEDATOS
Elaboración: Departamento de Investigación, CEDATOS

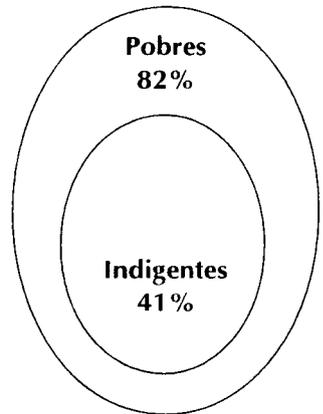
Gráfico N° 4
La pobreza en el Ecuador

Población sin educación



Fuente: CEDATOS
Elaboración: Departamento de Investigación

Asalariados Agrícolas



Fuente: CEDATOS
Elaboración: Departamento de Investigación

58% eran pobres y de éstos el 19% indigentes, a enero 1999 la pobreza se ha incrementado al 63% de los cuales el 21% son indigentes. (Gráficos 3 y 4).

La pobreza infantil

De la comparación entre un estudio realizado en 1993 por el DNI (Organización Internacional para Niños que trabaja en Ecuador) y otro efectuado por CEDATOS en diciembre de 1998 con entrevista a 800 niños de escuelas públicas y privadas y 170 niños de la calle se observan diferencias que demuestran la disminución de la calidad de vida y el aumento de la pobreza, aparte de otros tópicos e interés relacionados con la familia ecuatoriana.

En 1993 un niño comía carne 2.8 veces por semana, en la actualidad descendió a 2.1 veces; tomaban leche 2.6 veces ahora toman 2 veces; en 1993 comían aproximadamente 2 huevos por semana, ahora comen 1.7.

Lo que más preocupa a los niños

Los problemas que más preocupan y asustan a los niños escolares son la inseguridad y violencia (28%), la pobreza (24%), la falta de comunicación familiar (16%) y la falta de vivienda (12%). A los niños de la calle lo que más preocupa es la pobreza en la que se desenvuel-

ven (36%), la inseguridad y violencia que perciben diariamente (23%), la falta de comunicación familiar (13%) y la falta de servicios básicos como agua, luz, alcantarillado, teléfono, etc. con 7% entre otros.

Niños que viven con sus padres

Sobre condiciones y hábitos de las familias, la encuesta encontró diferencias notables en cuanto a la permanencia con sus padres. Entre los niños escolares el 77% afirma que vive con sus padres, 5% lo hace esporádicamente y 18% no vive con ellos. En el caso de los niños de la calle el 39% no vive con sus padres, 29% vive esporádicamente y 32% no vive con ellos.

Otro dato refleja la vida diaria de los niños. Los escolares dicen que comparten la mesa con su familia siempre un 31%, a veces 41% y nunca 28%; los niños de la calle, siempre 8%, a veces 21% y nunca, 71%.

Otros tópicos que interesa a la población

La opinión pública continuamente es motivo de estudio no solo por asuntos políticos o económicos sino por aquello que gusta más e interesa a la población. Vemos, por ejemplo, que el 15 de junio/98 al medir el nivel de conocimiento e interés en la segunda vuelta electoral

frente a la final del mundial de fútbol, eventos que se realizaban el mismo día (julio 12/98), la mayor parte de la población (58%) conocía el día en que se jugaría la final de fútbol mucho más que la fecha de realización de las elecciones de segunda vuelta (32%). Sobre el interés en estos eventos, el 41% respondió que le interesaba el mundial de fútbol, el 19%, las elecciones de segunda vuelta; 16% los dos y 14%, ninguno de ellos.

Otro asunto, el caso Pinochet

El 3 de diciembre de 1998, una encuesta de CEDATOS en Quito y Guayaquil hecha a 412 ciudadanos reveló que la mayoría consideraba al ex dictador chileno Augusto Pinochet culpable de los crímenes contra la humanidad perpetrados durante su gobierno (1973-1990). Así mismo la mayor parte de la población (52%) estuvo de acuerdo con que el senador vitalicio sea extraditado a España para su juzgamiento.

El problema limítrofe

Desde inicios de la actual etapa democrática, CEDATOS ha captado la opinión de la población sobre el problema limítrofe; estas consultas se han ampliado también al ámbito peruano con las firmas asociadas profesionalmente APOYO y DATUM INTERNATIONAL.

Vale recordar los resultados de un estudio realizado en enero de 1992 por CEDATOS y APOYO y que fue difundido extensamente por los medios de comunicación de los dos países a nivel mundial. Entonces, el 63% de los ecuatorianos y el 65% de los peruanos consideraban que la solución del problema limítrofe debía hacerse con arreglo amistoso; en el orden indicado, el 18% y 16% sugerían la mediación papal; el 13% y 6% con la aclaración de la nulidad del Protocolo y un muy bajo porcentaje en los dos países, con las armas.

Después de casi 7 años, el 26 de octubre de 1998, terminó firmándose el Acuerdo de Paz. Una vez firmado el Acuerdo y aprobado por los respectivos Congresos los Tratados de Comercio y Navegación, CEDATOS de Ecuador y DATUM de Perú, en encuestas de similar contenido y tomadas en iguales fechas, encontraron que la firma del Acuerdo de Paz fue aprobada por un 56% de ecuatorianos y 47% de peruanos, debiéndose destacar un alto nivel de desinformación que todavía existe en los dos países sobre el contenido de los instrumentos firmados.

Si bien la mayoría de ecuatorianos piensa que los mayores beneficiarios del Acuerdo son los peruanos y, por su parte, los peruanos piensan que los ecuatorianos son los mayores beneficiarios, los dos

pueblos vieron la firma del Acuerdo como una oportunidad para el desarrollo bilateral y para erradicar definitivamente la posibilidad de guerra y desestabilidad en cada país.

La conducción de las negociaciones por parte de las Cancillerías ecuatoriana y peruana fueron calificadas positivamente por el 50% y 41% respectivamente; la calificación a la labor realizada por el Presidente Mahuad fue aprobada por el 51% de sus conciudadanos, mientras que los peruanos aprobaron la labor del Presidente Fujimori en un 42%.

La confianza institucional

La única institución que despierta la mayor confianza de la población es la familia; ni la iglesia, ni las FF.AA., ni los medios y peor los entes políticos alcanzan tal grado de confianza. El cuadro anexo demuestra como opina la población al respecto (Gráfico 5).

La corrupción

A lo largo de la historia del Ecuador se ha hablado de los gobiernos corruptos, uno más que otros; no obstante en los últimos 20 años la intensidad del problema y su percepción en la población ha aumentado. El fenómeno es mundial, pero resulta ser el Ecuador uno de los países que tiene el predominio del mal en Latinoamérica. Los

gráficos permiten ver la percepción de la población sobre la corrupción por sectores y cómo creen que se ha dado durante los gobiernos dictatoriales y democráticos y para cada uno de los gobiernos a partir de 1979. Igualmente, con datos del Barómetro Iberoamericano se presenta la percepción del problema en la región (Gráficos 6, 7, 8 y 9).

El Ecuador y el mundo

Para cerrar la apreciación de la población sobre tan diversos campos estudiados por CÉDATOS, incluimos la percepción no solo de los ecuatorianos sino de habitantes de los diversos continentes del mundo sobre su situación actual y las perspectivas para los próximos años.

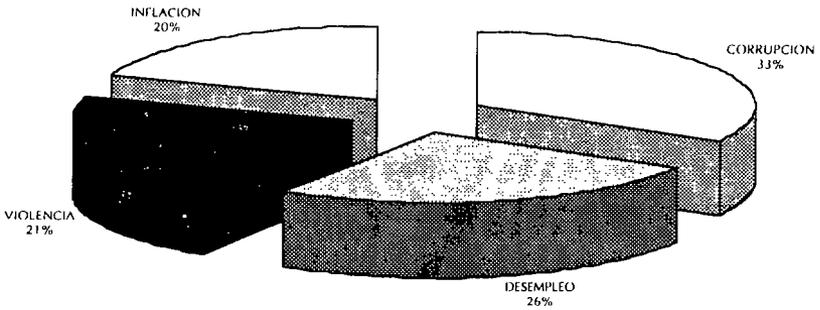
Con la vinculación de CÉDATOS a la organización más importante de investigación de mercados y opinión GALLUP INTERNATIONAL, ahora el Ecuador está comprendido en estudios de interés mundial (en más de 75 países) de forma permanente y sistemática.

En el ámbito mundial prevalece un espíritu de pesimismo respecto del futuro; es el resultado de la crisis generalizada a nivel internacional y agravada por el colapso de los países asiáticos; la tensión que se proyectó al mundo desde el Golfo Pérsico, durante 1998, y que culminó en el bombardeo a Irak por par-

Gráfico N° 5
Grado de confianza en Instituciones

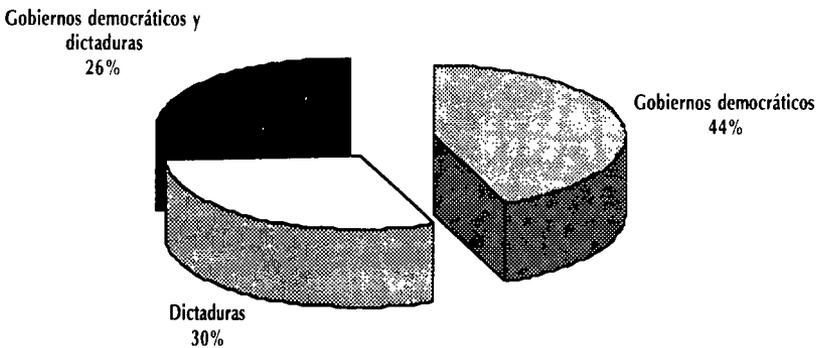
	Dic-97	Dic-98
La familia	88%	89%
Las Fuerzas Armadas	69%	71%
La juventud	69%	71%
La iglesia	65%	63%
Los movimientos femeninos	63%	62%
Los estudiantes	67%	62%
Las Universidades	55%	57%
Los medios de comunicación	54%	55%
Los noticieros de TV.	55%	54%
Los noticieros de radio	58%	54%
La prensa escrita	56%	54%
La empresa privada	55%	53%
El sistema educativo	56%	52%
La democracia	47%	49%
El Gobierno	22%	44%
Los dirigentes deportivos	48%	44%
Los movimientos independientes	39%	42%
Los dirigentes indígenas	49%	36%
Los indígenas	43%	35%
El Congreso Nacional	32%	31%
La policía	24%	28%
Las empresas públicas	29%	27%
La Corte Suprema de Justicia	27%	21%
Servicios de Salud	19%	19%
La UNE	18%	19%
El Tribunal Supremo Electoral	20%	18%
Los Sindicatos	16%	15%
Los partidos políticos	8%	9%
Los Diputados	7%	8%
El sistema judicial	10%	8%
Los dirigentes políticos	8%	7%

Gráfico N° 6
Los problemas que más preocupan a la población en Latinoamérica



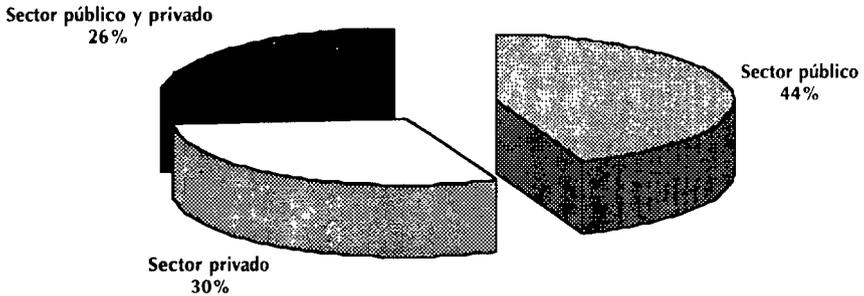
Fuente: Estudios Conjuntos CEDATOS
 Elaboración: CEDATOS, 1997

Gráfico N° 7
En su concepto cuando se ha observado más la corrupción en las dictaduras o gobiernos democráticos



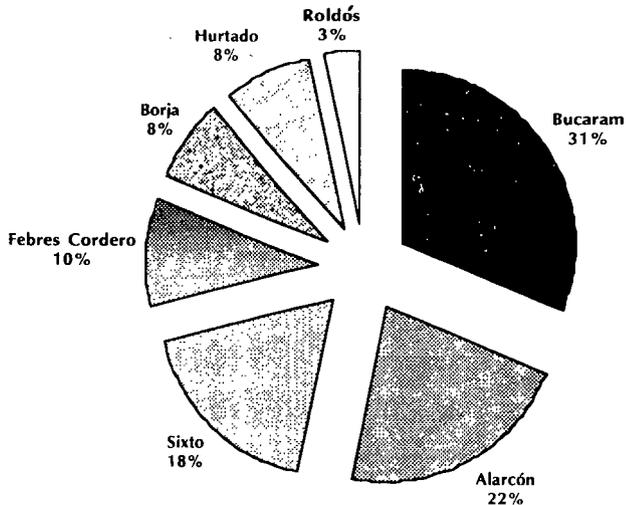
Fuente: Consulta directa a la población
 Elaboración: CEDATOS, Marzo 1997

Gráfico N° 8
¿En qué sector se observa más la corrupción?



Fuente: Consulta directa a la población
Elaboración: CEDATOS, Marzo 1997

Gráfico N° 9
En cuál de los gobiernos del último período democrático iniciado en 1979 cree usted que se observó mayor corrupción



Fuente: Consulta directa a la población 1979-98
Elaboración: Departamento de Investigación, CEDATOS

te de Estados Unidos y Gran Bretaña; los conflictos domésticos de los Estados Unidos con impacto internacional y la destrucción física causada por los fenómenos naturales y complicada con episodios de corrupción.

En Latinoamérica el índice de optimismo es de 34 puntos, observándose que Chile es el país más optimista con 41%, sigue Colombia

con 38%, Argentina y Bolivia con 36% cada uno y México con 33%. Ecuador y Perú se encuentran entre los menos optimistas con 29% y 23% respectivamente.

Prosperidad económica a nivel mundial

A nivel mundial un 22% de los consultados considera que si habrá

Gráfico N° 10
Optimismo. ¿Será 1999 mejor que 1998?
Respuestas positivas

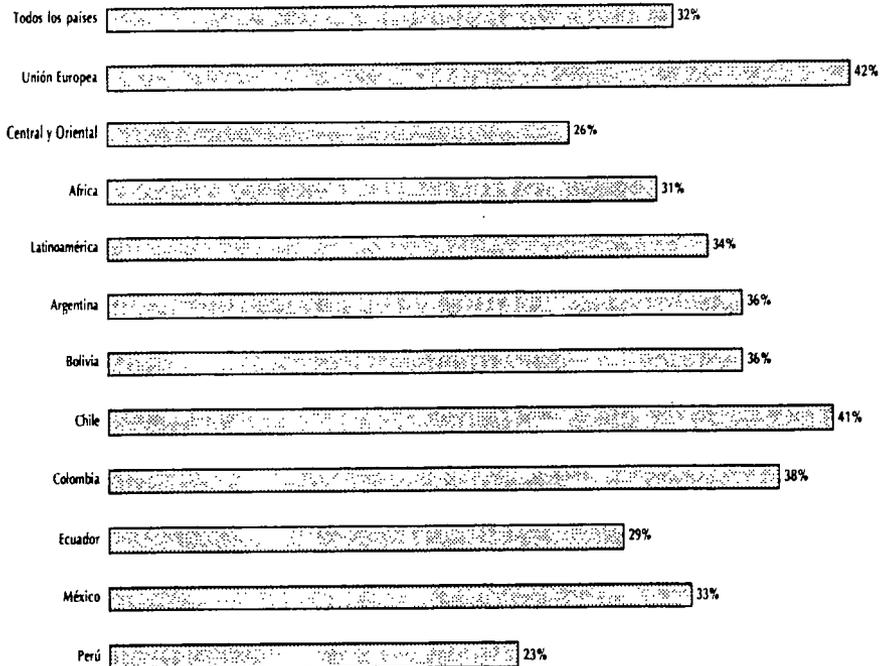
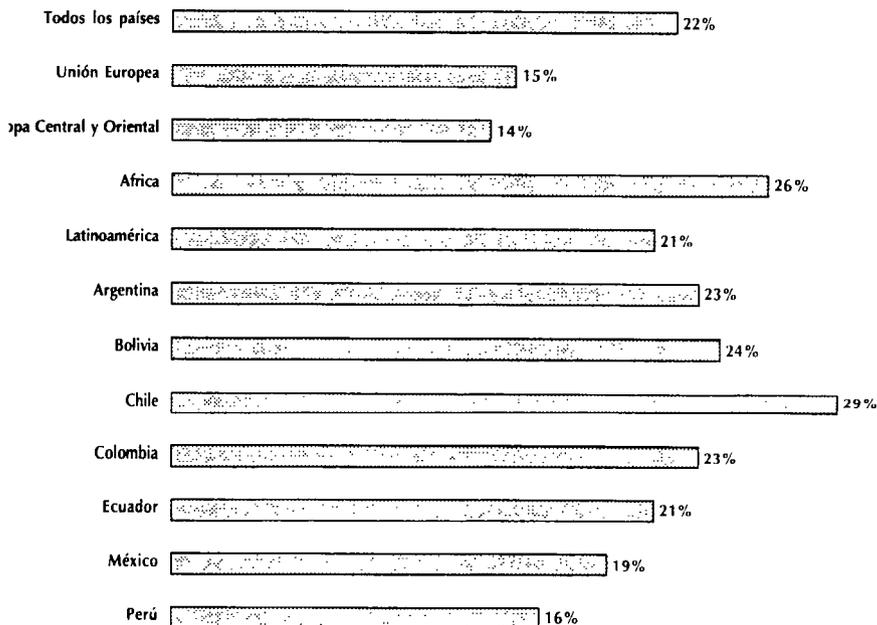


Gráfico N° 11
Prosperidad económica
¿Será 1999 un año de prosperidad económica?
Respuestas positivas



prosperidad económica en 1999. Si bien en varios países se considera que su situación será mejor a la de 1998, no esperan una economía próspera en sus naciones. Solo en los Estados del Golfo Pérsico (49%), Malasia (48%), Tailandia (45%) y Pakistán (33%) se registraron marcas expectativas de prosperidad económica; 26 países en total creen que las cosas seguirán igual, mientras que 24 perciben una situación económica difícil en 1999.

En Latinoamérica la angustia supera a la del resto del mundo: el 45% prevé mayores dificultades económicas, el 30% dice que la crisis seguirá igual y solamente el 21% confía que habrá prosperidad. Sólo los chilenos esperan una mejor situación económica (29%), mientras donde se percibe un menor optimismo económico es en el Ecuador (21%), México (19%) y Perú (16%). (Gráficos 10 y 11).

Opinión pública, o abriendo la caja de Pandora de las definiciones

Flavia Freidenberg • Orlando D'Adamo • Virginia García Beaudoux

El poder de los medios en la determinación de los temas de la agenda pública dista de ser una cuestión menor. tal como muchas veces ingenua o interesadamente se trata de proponer al aseverar que los medios de comunicación no nos dicen "qué" pensar acerca de las cuestiones sino "acerca de qué" pensar. Este establecimiento de la jerarquía de temas, con el tácito componente de su importancia otorgado a través de la persistente reiteración de una cuestión por encima de otras, creemos que puede incidir en la formación de tendencias de opinión.

La opinión pública: Definiciones y perspectivas de análisis

Todos tenemos una idea más o menos formada acerca de lo que es la opinión pública. Sin embargo, esas nociones no necesariamente implican los mismos presupuestos. Algunos entienden a la opinión pública como la opinión de la gente, como el conjunto o sumatoria de lo que los individuos que conforman una población opinan acerca de un tema en particular. Otros, en cambio, la conciben como la opinión de unos pocos, la "opinión de una minoría" o de las élites dentro de la sociedad. También existen quienes definen a la opinión pública como aquella que se emite desde los medios de comunicación de masas, limitando de esta manera el concep-

to como equivalente al de "opinión publicada". La variedad de concepciones mencionadas lejos está de ayudarnos en la labor de definir la cuestión y no colabora con la precisión de las particularidades del problema. Por el contrario, obstaculiza ambas tareas y vuelve difícil establecer qué es la opinión pública así como quiénes forman parte de ella. En algún sentido, puede decirse que la opinión pública es una y muchas a la vez. Se trata de un fenómeno que, a primera vista, no parece permitir una única interpretación ni una única definición. Como sostuvo Hermann Oncken a fines del siglo XIX, la opinión pública es algo que "... se presenta bajo innumerables formas y se nos escapa entre los dedos..." (CFR: Noelle-Neumann, 1984/1995; 85). Así, podría compa-

rársela con el agua: ambas pueden presentarse en diferentes estados y sus múltiples manifestaciones dificultan su comprensión. En las páginas de este trabajo, se verá que además de la ausencia de uniformidad de criterios o de precisiones, el concepto de opinión pública no es evidente, ni neutro, ni está libre de valor. Por el contrario, la gran carga valorativa que conlleva puede imprimir sesgos que importen distorsiones o el privilegio de unos aspectos sobre otros en el desarrollo de los estudios que hacen en él su centro.

El concepto de opinión pública ha ido cambiando con el paso del tiempo. Durante los años sesenta, abocado a la búsqueda de una definición apropiada, Harwood Childs (1965) efectuó una revisión de la literatura existente sobre el tema y reportó haber encontrado cerca de cincuenta definiciones diferentes. Poco más tarde, en 1968, a raíz de la publicación de la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Davison escribió que "... no hay una definición generalmente aceptada..." del término. Y más recientemente, casi treinta años después, Gerardo Adrogué (1996) señaló respecto del problema que uno de los "... rasgos distintivos... es la ausencia casi absoluta de conceptos precisos que den cuenta del fenómeno a estudiar..." (145). A nuestro criterio, una de las principales dificulta-

des con las que se tropieza a la hora de analizar el cúmulo de definiciones conceptuales propuestas, es lo que podría denominarse como el problema de la "generalidad vs. especificidad". Analizando cerca de treinta definiciones extraídas de escritos políticos, sociológicos y filosóficos encontramos que, a pesar de sus marcadas diferencias, todas ellas son susceptibles de ser clasificadas en una de dos grandes categorías: la de las definiciones amplias y la de las definiciones estrictas. Un adecuado análisis del concepto de opinión pública podría incluir la consideración de al menos tres elementos que le dan forma: la trílogía sujeto-objeto-ámbito (Blanch et al., 1988). En otras palabras, al hablar de opinión pública se está haciendo referencia a sujetos o individuos que opinan, a un objeto o tema sobre el que se opina y a un ámbito en el que se producen los debates acerca de las diferentes cuestiones.

El criterio propuesto para la clasificación de las definiciones relevadas es, entonces, el grado de amplitud o estrechez que las definiciones presentan respecto de algunos de los tres pilares nodales que acabamos de comentar. Nos referimos a su generalidad o especificidad al hacer referencia al sujeto, el objeto y el ámbito de la opinión pública. Al clasificarlas de esta manera, se pone en evidencia el siguiente problema: las definiciones am-

plias restringen el poder explicativo; mientras que las estrictas dejan fuera aspectos que, a nuestro juicio, resultan altamente relevantes para la adecuada delimitación de la no-

ción. Este punto será retomado en el próximo apartado del presente trabajo. Por el momento, analicemos la clasificación:

Cuadro 1 Definiciones amplias o generales del concepto de Opinión Pública

<i>Epoca</i>	<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Antigüedad	Platón	Es una posición intermedia entre el conocimiento y la ignorancia. Es un conocimiento parcial de la realidad.
	Protágoras	Es el <i>dogma poleon</i> o "creencia de las ciudades"
	Heródoto	Es la "opinión popular"
	Demóstenes	Es la "voz pública de la patria"
	Cicerón	Es el "apoyo del pueblo"
Siglo XVIII	Hegel	Es la "... manifestación de los juicios, de las opiniones y de los consejos de los individuos particulares sobre sus propios asuntos generales..."
Siglo XIX	Tönnies, 1887/1922	Son las "...ideas y representaciones, a partir de las cuales se elaboran principios, máximas y reglas; y a partir de ellas se enjuician las personas, acciones e instituciones..."
Siglo XX	Oncken, 1914	Es "...una distribución estadística de declaraciones... expresadas por distintos segmentos de la población..."
	Doob, 1948	Es el conjunto de las actitudes de los ciudadanos acerca de un tema cuando son miembros de un grupo social
	Henessy, 1975	Es el "...conjunto de preferencias expresadas por un número significativo de personas sobre alguna cuestión de importancia general..."
	Monroe, 1975	"... es la distribución de las preferencias individuales dentro de una población..."
	Ivancich, 1989	Es "...aquella opinión basada en juicios ... compartidos por una parte considerable de la población, no determinada individualmente,... que al ser públicamente aceptada se convierte en un hecho independiente de la opinión que se expresa en un círculo reducido de personas..."
	Sartori, 1992	Es "... un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública..."
	Price, 1992	Es la "... unión, más o menos sencilla, de opiniones individuales, o lo que intentan medir los sondeos de opinión..."
	San Román, 1997	Es "... la opinión del pueblo (del público) sobre lo público..."
	Sartori, 1998	Es "... el conjunto de opiniones que se encuentran en el público o en los públicos", siendo una opinión simplemente un parecer, algo para lo que no se requiere prueba; y siendo pública porque es del público e implica a la cosa pública, los intereses generales o el bien común.

Con referencia a esta primera categoría de definiciones amplias o generales, y teniendo en mente los pilares anteriormente comentados, esto es, la inclusión en la definición del sujeto, objeto y ámbito de la opinión pública; puede decirse que encontramos que son amplias en diversos sentidos y por diferentes motivos. Con respecto al primer pilar, algunas de ellas, como la de Tönnies, directamente eluden la cuestión de delimitar quién es el sujeto opinante. Otras, como las formuladas en la antigüedad, se refieren al problema de quién opina de un modo demasiado genérico: nociones como "ciudades", "patria" o "pueblo", no colaboran con el establecimiento de quién es el sujeto que participa de la opinión pública. Más actualmente, tampoco aportan precisión las definiciones que como las de Hegel, Oncken, Henessy, Ivancich, San Román o Sartori, intentan resolver el problema del sujeto a partir de nociones como "individuos particulares", "distintos segmentos de la población", "número significativo de personas", "parte considerable de la población", el "pueblo", el "público" o una "multiplicidad de públicos". En cuanto al objeto de la opinión pública, son muchas las definiciones que como las de Oncken, Doob, Monroe, o Ivancich lo ignoran no haciendo ninguna referencia a él. Y las que lo establecen, como las definiciones

propuestas por Hegel, Henessy, San Román o Sartori, lo hacen de manera demasiado imprecisa aludiendo a conceptos como "asuntos generales", "alguna cuestión de importancia general", "lo público" o "la cosa pública". Finalmente, en lo que hace a la delimitación del ámbito de formación y manifestación de la opinión, nos enfrentamos con el mismo problema: la mayoría de las definiciones eluden su explicitación.

Analícemos ahora la segunda categoría de la clasificación, esto es, la de las definiciones estrictas.

La definición de Maquiavelo resulta estrecha en un triple sentido: porque, al igual que lo haría la propuesta por Montaigne en el transcurso del mismo siglo, reduce la noción de opinión a la de imagen; porque los sujetos que dan forma a la opinión son solo los súbditos y porque el objeto de la opinión pública se circunscribe al príncipe. Tito Livio restringe el concepto de opinión pública al proponer como su característica y condición central la unanimidad, Rousseau limita su función a su faceta de censura, así como Hume a su potencialidad para sostener o derrocar gobiernos. Locke la restringe a una ley filosófica a modo de juicio moral y Kant a una vía para dar a conocer quejas. En cuanto al problema del sujeto, Aristóteles lo limita a los ciudadanos, la postura marxista limita el sujeto que

Cuadro 2

Definiciones estrechas o específicas del concepto de Opinión Pública

<i>Epoca</i>	<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Antigüedad	Aristóteles	Es la "opinión de los ciudadanos", el sentido común, la doxa
	Tito Livio	Es la "opinión unánime"
Siglo XVI	Maquiavelo, 1513	Es la imagen que los súbditos tienen del príncipe.
	Montaigne	"... es la que me hace presentarme con todos estos adornos prestados..."
Siglo XVII	Locke, 1690	Es una voz que emite juicios morales, es una "ley de la opinión o reputación".
Siglo XVIII	Hume, 1777	Es una fuerza política que sostiene o derriba a los gobiernos
	Rousseau, 1762	Es "un poder institucionalizado" que cuida que las costumbres no se corrompan; es ... el medio por el que se expresa la voluntad general, la censura es el medio de expresión de la opinión pública" y "... la declaración del juicio público se hace por medio de la censura..."
	Kant	Es la que debe "... llegar a los tronos para hacer sentir su propia influencia sobre (el) ... gobierno, para dar a conocer las quejas del pueblo..."
Siglo XIX	Marx,	Es "una falsa conciencia, ... máscara del interés de clase burgués...", es "...la ideología del estado de derecho burgués..."
Siglo XX	Palmer, 1936	Es la "...voz de la clase media ilustrada, como una salvaguarda contra el desgobierno y como un agente de progreso..."
	Noelle-Neumann, 1984	Es la "... aprobación o desaprobación de opiniones y comportamientos observables públicamente..."
	Noelle-Neumann, 1984	Es el "... conjunto de opiniones sobre asuntos controvertidos que pueden expresarse en público sin quedarse aislados..."
	Dader, 1992	Es "...la parte organizada y estructurada de los partidos políticos con representación parlamentaria, exclusivamente ..."

opina a la burguesía, la de Palmer a la clase media ilustrada, mientras que Dader considera que la opinión pública es tan solo aquella que proviene de partidos políticos organizados y con representación parlamentaria. Finalmente, Noelle-Neumann limita el concepto al incluir dentro de su definición la idea de que la opinión pública necesariamente im-

plica una evaluación que, en el mismo sentido que la "censura" de Rousseau o los "juicios morales" de Locke, conlleva un aspecto valorativo como la aprobación o desaprobación; y cuya expresión depende de una variable como el temor al aislamiento que pudieran experimentar los potenciales sujetos opinantes.

Con el objeto de sistematizar las conceptualizaciones presentadas, ellas pueden ser organizadas en tres líneas explicativas. Las denominaremos, respectivamente: *la opinión pública como sustancia de la democracia*, *la opinión pública como voz moral* y *la opinión pública como un conjunto de preferencias*.

Desde la primera perspectiva, la opinión pública se plantea como *sustancia de la democracia* en tanto se la comprende como condición, consecuencia y expresión de la democracia representativa. En este sentido, la opinión pública se propone como el fundamento esencial y operativo de ese sistema político; siendo "...precisamente el contenido que proporciona sustancia y operatividad a la soberanía popular..." (Sartori, 1992; 151). La opinión pública se visualiza, entonces, como una especie de "parlamento invisible", una dimensión latente y fundamental de la democracia real (Blanch et al., 1988), similar a la idea de "cuarto poder" que contribuye con el control, desarrollo y fortalecimiento del sistema. "...A la luz de la importancia central del *pueblo* en la democracia, el papel de la opinión pública y su influencia sobre las decisiones políticas deben ser considerados al evaluar la extensión de la democracia dentro de cualquier sistema político..." (Finifter, 1995; 1027). Para esta línea explicativa, la opinión pública com-

prende a "... un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos (opiniones) interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública..." (Sartori, 1992; 151). La democracia sería, entonces, el punto de partida y de llegada de la opinión pública. Uno de los presupuestos de esta concepción consiste en la suposición de que la opinión pública siempre está informada, que sus preferencias son estables y siguen patrones consistentes y coherentes, plenos de significado (Page, Shapiro; 1992). Según este enfoque, todos los ciudadanos son capaces de efectuar juicios y deducciones lógicas y son capaces de participar en igualdad de condiciones en el diálogo público. Y así se caracteriza al ciudadano como un "ciudadano omnicompetente": atento y siempre informado acerca de las personas y los problemas de la vida pública, familiarizado con las políticas y filosofías que diferencian a los distintos candidatos partidarios, y poseedores de una visión coherente del gobierno y de la sociedad. Esta visión de la opinión pública supone, por tanto, cierta racionalidad por parte de los sujetos participantes; racionalidad a partir del cual se suceden los debates y el resultado de sus conclusiones (Sánchez Noriega, 1997; 211).

La *opinión pública como sustancia de la democracia* puede encontrar su manifestación por dos vías, más complementarias que antagónicas: como poder político no institucionalizado y como poder político institucionalizado. A partir del año 1948, cuando en París tuvo lugar el establecimiento de la lista-tipo de la UNESCO y la delimitación del objeto de estudio de la Ciencia Política, la opinión pública comenzó a ser considerada como un ámbito de influencia de esta disciplina (Prélot, 1991; 60). La razón que justificó su inclusión dentro de esa lista fue el concebirla como una de las fuerzas políticas existentes dentro del sistema político. La opinión pública se entendió, en ese momento, como una fuerza política difusa que ejercía poder político no estatal. Ese poder político se encontraba disperso en la sociedad y no respondía a un órgano determinado, es decir, no estaba institucionalizado. Por lo tanto, la opinión pública puede encontrar manifestación como poder político no institucionalizado. La voz de la opinión pública puede conocerse a través de una serie de instrumentos no institucionalizados o informales: el defensor del pueblo, los medios de comunicación de masas y los sondeos de opinión. En la definición de opinión pública que esbozó Tönnies, los medios de comunicación de masas se presentan como "... el órgano de

la opinión pública por excelencia..." (1922; 55-56). Más allá de esta afirmación, algunos autores sostienen que los medios de comunicación de masas no son instrumentos de difusión de la opinión pública. Ruiz San Román (1997), por ejemplo, advierte que los medios "... no tienen como finalidad dar a conocer la opinión pública... son sólo cierto reflejo..." de ella (55-57); y Monzón (1987/1990; 117) agrega que, muchas veces, "... los puntos de vista de los editoriales de periódicos pueden estar en completo desacuerdo con los puntos de vista predominantes del electorado...". De manera inversa, una segunda vía por medio de la que la opinión pública puede canalizar su participación es a través de las instituciones del sistema político. Este "encorsetamiento" de la voz del público se fundamenta en su deseo de controlar la gestión de los intereses comunes. La finalidad de la institucionalización de la voz de los ciudadanos al amparo de la idea democrática, por ejemplo mediante la instauración del sufragio universal, es el intento de dar lugar a la expresión y ajustar la opinión del pueblo a las asambleas de representantes, así como de obtener en el parlamento su representación formal (Monzón, 1987). Desde este punto de vista, la opinión pública está orientada hacia la política y tiene consecuencias políticas. Los primeros escritos que hicieron referen-

cia a esta cuestión son los de James Madison y Alexander Hamilton, quienes advierten acerca de la necesidad de poner algún tipo de límite institucional a la opinión pública. Los pensadores norteamericanos creían que las opiniones de los ciudadanos podían ser víctimas de sus pasiones (o de las de algún iluminado) y, de esta manera, errar el camino hacia el "bien común" (Federalist Papers, N^o 40, 62, 63 y 71) y que por ello mismo era necesario establecer mecanismos de representación y límites institucionales a partir de los cuales los representantes del pueblo, "... los que realmente saben", podrían interpretar el bien común (Federalist Papers, N^o 10).

Desde una segunda línea explicativa, la opinión pública ha sido definida como una *voz moral* con capacidad de presionar y ejercer control social en el seno de la comunidad. Elisabeth Noelle-Neumann, en su obra *La espiral del silencio* (1984), comprende a la opinión pública como expresión de moralidad. La opinión pública así entendida, ejercería un tipo de control social para garantizar un cierto nivel de consenso sobre los valores y los objetivos comunes de la sociedad. Fiel a los supuestos sostenidos por los teóricos alemanes, al momento de definir el concepto la autora argumenta que la opinión pública comprende a todas las opiniones en general y no establece dife-

renciaciones ni entre clases de opiniones, ni por el tema al que se refieren, ni por el tipo de sujeto emisor de la opinión. Noelle-Neumann incluye tanto a las opiniones políticas como a otros tipos de opiniones sobre cuestiones públicas y sociales; y agrupa a todos los sujetos emisores de esas opiniones en una misma categoría, con independencia de si el emisor es parte del público políticamente activo o no. Esta autora expone dos definiciones de opinión pública: una filosófica y otra operativa. Desde la visión filosófica, la opinión pública es aquella que se refiere a la "... aprobación o desaprobación de opiniones y comportamientos observables públicamente..." (Noelle-Neumann, 1984/1995; 90). Desde esta perspectiva, se entiende que la opinión pública funciona como una *voz moral*. Nótese que esta definición, como ya hemos comentado, incluye un elemento valorativo. El pensar la opinión pública de este modo puede hacernos recordar la experiencia de vivir en un lugar pequeño, donde la mayoría de las personas conocen la vida de cada uno de los habitantes y ejercen cierta presión social sobre el comportamiento de los otros. Se respeta la opinión de los demás porque se teme a la censura y a la imagen que los otros pueden llegar a formarse.

La vergüenza pública despierta temor, y por ello las personas se so-

meten a esa voz moral. Los individuos tienen, entonces, la capacidad de *presionar socialmente*, con la intención de preservar el orden y cierto consenso en los valores básicos aprehendidos por ellos. Esto mismo, en palabras de Locke, podría sintetizarse en su expresión de la opinión pública como “ley de la reputación”, según la cual las personas conservan el poder de juzgar la virtud y el vicio en otras personas. La sociedad tendría el poder de decir lo que está bien y lo que está mal. Finalmente, una tercera postura ha intentado explicar el fenómeno de la opinión pública desde una perspectiva que la concibe como *definición operacional*.

El consenso de quienes trabajan sobre esta línea explicativa, apunta a entender a la opinión pública como un *conjunto indiscriminado de preferencias*. Las personas suelen manifestar determinadas preferencias y son ellas las que precisamente los ubican como miembros de un cierto grupo. Independientemente de cual sea la temática de esas preferencias, ese grupo de personas forma parte de la opinión pública. Es decir, que se podría hablar de la existencia de la opinión pública en una cantidad infinita de temas y no sólo cuando ésta se refiere a cuestiones políticas o morales. En la década de los setenta, por ejemplo, encontramos dos definiciones de opinión pública que fueron amplia-

mente aceptadas por la comunidad científica y que cabrían dentro de esta línea. La primera, expuesta por Henessy (1975), la define como “... el conjunto de preferencias expresadas por un número significativo de personas sobre alguna cuestión de importancia general...”. La segunda, propuesta por Monroe (1975), es aquella que entiende que “... la opinión pública es la distribución de las preferencias individuales dentro de una población”. En un sentido muy básico, desde esta perspectiva, la opinión pública no es más que la “... unión, más o menos sencilla, de opiniones individuales, o “lo que intentan medir los sondeos de opinión’...” (Price, 1992). Giovanni Sartori, en su último libro “Homo videns” (1998), también presenta una definición de opinión pública acorde a esta perspectiva. Para el politólogo italiano es el “...conjunto de opiniones que se encuentran en el público o en los públicos...” (69). La crítica más común que se le realiza a este enfoque es que postula una definición demasiado amplia de opinión pública, que es extensible a cualquier tema social o político, que abarca a cualquier grupo de individuos y que no hace referencia alguna a los contextos en los que tiene lugar la formación de la opinión.

Volviendo al problema central de este trabajo, esto es, la cuestión de la definición del concepto de

opinión pública, creemos una definición sería útil en tanto permitiera la superación de la desmedida generalidad que presentan las incluídas en la primera de las categorías analizadas, las especificidades que limitan a las de la segunda; así como el preciso establecimiento de qué se entiende por "opinión", quién es el sujeto que le da forma, cuál es su objeto, y qué características presenta el ámbito de su formación. Hacia esta tarea intentaremos dirigir nuestros esfuerzos en el próximo apartado.

La opinión pública: propuesta para una definición del problema

Antes de plantear una propuesta para la definición del concepto de opinión pública, creemos necesario realizar algunas consideraciones preliminares respecto de los dos términos que lo componen. En lo relativo al término "opinión", se hace necesario subrayar al menos tres rasgos que resultan nodales. En primera instancia, debe reconocerse que las opiniones, por su naturaleza misma, son siempre relativas y suelen ser objeto de fuertes disensiones. Por este motivo, no creemos que se deba hablar una única opinión posible sino de "opiniones" en plural. En segundo término, sabemos que las opiniones son susceptibles al cambio y pueden verse influidas por diversos agentes externos, como por ejemplo, los medios

de comunicación de masas. Asimismo, su modificación puede ser el producto del paso del tiempo, y de cambios en el "espíritu de la época". En tercer lugar, su correcta apreciación indica que expresan más juicios de valor que juicios de hecho.

En lo relativo a la noción de "público", autores como Mateucci proponen que la opinión pública es "pública" en un doble sentido: "...sea en el momento de su formación, porque no es privada y nace de un debate público, sea por su objeto, que es la cosa pública..."(1994; 1075). El primer sentido, alude a su punto de formación: surge de un debate público (nace de discusiones producidas entre la gente). En tanto, el segundo sentido, su objeto, hace referencia a las opiniones que se discuten acerca de los gobernantes, de cómo se gestionan los asuntos públicos, de políticas del gobierno, de los candidatos a ocupar los cargos de presidente, gobernador o intendente, de los partidos políticos, sindicatos, agencias estatales o del proceso de toma de decisiones. Los ciudadanos discuten acerca de cualquier tema vinculado a la cosa pública. La opinión pública se entiende como pública por su origen, por su objeto y porque nace de la interacción social. Se forma en el seno de un entramado conformado por posibles grupos, complejas relaciones interpersonales e intergrupales. Los individuos

no vivimos aislados y nuestra pertenencia grupal influye en nuestra forma de enfocar y comprender la realidad social: las identidades sociales, los estereotipos, las actitudes, la ideología, son construcciones que implican un cierto consenso interpersonal respecto de una determinada explicación de un hecho social o político específico. En algunos casos, podríamos hablar además de la presencia de un "valor agregado", es decir, cuando existe un fuerte consenso acerca de un punto de vista respecto de un tema determinado y éste se convierte en el punto de vista predominante. Ser parte del grupo mayoritario puede resultar más "positivo" que pertenecer al grupo de los que opinan de un modo alternativo. Esa necesidad de pertenecer al grupo que sostiene la opinión más coherente y consistente puede llevar a los sujetos a tomar una "opinión estratégica" por la única razón de no quedar aislados de los demás. De esta manera, las opiniones ingresan en un "espiral del silencio" (Noelle-Neumann, 1984).

A esta altura, consideramos necesario proponer una definición de opinión pública. Definimos a la opi-

nión pública como *la expresión de cualquier colectivo que tenga la capacidad de expresarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de manifestación pública, en un ámbito visible.*

Desde nuestro punto de vista, cualquier definición de opinión pública debe resolver no sólo los clásicos problemas del sujeto, objeto y ámbito, sino que también debe ocuparse de delimitar una cuestión anterior que es el establecimiento mismo de qué se entiende por el concepto de "opinión". Existirían así, cuatro elementos básicos que deben ser precisados, a saber:

1. Qué se entiende por opinión
2. Quién opina
3. Objeto sobre el que se opina (o "acerca de qué" se opina); y,
4. Ámbito de manifestación de la opinión.

Veamos cómo quedan delimitados cada uno de esos supuestos subyacentes en el caso de la definición que hemos estipulado. En primer término, si bien la "opinión" puede ser considerada como la manifestación verbal de las actitudes¹

1 Las *Actitudes* se definen como tendencias o predisposiciones que se expresan al evaluar una entidad con algún grado de positividad o negatividad (Eagly, Chaiken; 1993). La manifestación de las actitudes puede encontrar diferentes cauces: verbal, no verbal, gestual, etc. Las opiniones constituyen el aspecto verbal y una manifestación visible de las actitudes. Por lo tanto, el concepto de opinión es más restringido que el de actitud y, en cuanto fenómeno, es dable esperar que las opiniones sean menos consistentes en el tiempo que las actitudes, más transitorias y circunstanciales.

(D~Adamo, García Beaudoux; 1998), cuando se refiere al constructo de opinión pública creemos que una opinión puede ser tanto verbal como no verbal, lo cual no produciría inconvenientes de apreciación del fenómeno dado que esas expresiones no verbales también son susceptibles de medición.

Existen numerosos ejemplos de este tipo de expresiones de la opinión pública que han tenido lugar en el último tiempo. Por citar solo uno de ellos, los "apagones de luz" para manifestar apoyo u oposición frente a una determinada situación, pueden ser mensurados con relación al promedio de consumo para el día y horario en que tengan lugar. Esta posición que asumimos no implica de modo alguno equiparar a las opiniones con las actitudes. La diferencia radicaría en que las actitudes pueden tener componentes afectivos o cognitivos que no se manifiesten de manera visible (Eiser, 1989), mientras que, en este caso, consideraremos a una opinión como tal siempre y cuando cumpla con la condición de tratarse de una expresión (verbal o no verbal) abierta, manifiesta y visible. Las opiniones serían expresivas, mientras que las actitudes no necesariamente lo son.

En segunda instancia, en referencia al problema del sujeto, creemos que limitarlo al "ciudadano" obligaría a dejar fuera de la definición a otros sectores de la población que también pueden activamente y según los temas formar parte de la opinión pública². Tal sería el caso de los extranjeros residentes en el país, o de los niños y adolescentes. Por ejemplo, en la última elección legislativa realizada en la Argentina (1997) los niños fueron invitados a votar a los fines de que expresaran cuáles consideraban que eran los derechos prioritarios que el Estado debía garantizarles. La clave no residiría entonces, en poseer los derechos políticos de un ciudadano, sino en que se trate de personas con capacidad de expresarse respecto de una determinada cuestión de origen público o privado pero de manifestación pública.

En tercer lugar, con relación al objeto o tema sobre el que se opina, creímos necesario establecer precisiones no solo respecto de su manifestación sino también de su origen. No solamente constituyen objetos de la opinión pública aquellos temas de origen público, sino que creemos que también una cuestión de origen privado pero que alcanza manifestación pública puede ser

2 Un concepto estrechamente vinculado a esta afirmación es el de "*issue public*" (Converse, 1964), esto es, públicos que concentran su atención alrededor de algún/os tópicos que consideran relevantes o interesantes.

objeto de ella. Los ejemplos del primer caso serían los referidos a cualquier objeto vinculado a la "res pública"; mientras que un ejemplo del segundo caso sería la situación atravesada por el presidente Clinton ("caso Lewinsky") cuyo comportamiento privado devino objeto de opinión pública. Los asuntos de origen privado, a su vez, pueden provenir de personas públicas o de personas privadas. El primer caso se refiere a individuos como presidentes, deportistas, artistas, etc. El segundo se refiere en cambio, a las personas que por su actividad no tienen trascendencia pública, pero que en un determinado momento afrontan algún problema que adquiere significación para la opinión pública. Hace algunos años en Argentina tuvo mucha resonancia el litigio sostenido por un matrimonio respecto de la tenencia de un hijo. Los protagonistas eran personas desconocidas públicamente, pero las características de su problema, al ser tratado por los medios, tocaron un punto

sensible de la opinión pública respecto de una cuestión que se evidenció como controvertidamente planteada. Cuando las cuestiones que se tornan objeto de la opinión pública son de origen privado, es su difusión a través de los medios de comunicación la que les termina confiriendo su carácter de públicas. En otras palabras, cualquier colectivo podrá expresarse en un ámbito visible acerca de un objeto de origen privado siempre y cuando éste haya alcanzado publicidad a través de la difusión y la comunicación.

Finalmente, así como sostenemos que la difusión es el elemento que permite que una cuestión de origen privado se transforme en materia de opinión pública; con referencia al ámbito es su visibilidad la que se nos presenta como elemento definitorio. Dicho de otra forma, ninguna cuestión puede ser considerada pública si los sujetos opinan acerca de ella en ámbitos privados. Lo público del ámbito no se encuentra determinado por la propie-

Cuadro 3 Definición de opinión pública y explicación de sus supuestos

DEFINICIÓN:	<i>Cualquier persona con capacidad de expresarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de manifestación pública, en un ámbito visible.</i>
Opinión:	expresión manifiesta y visible, verbal o no verbal
Sujeto:	cualquier colectivo con capacidad de expresarse respecto de alguna cuestión de origen público o privado pero de manifestación pública
Objeto:	de origen público y manifestación pública de origen privado y manifestación pública. Los asuntos de origen privado pueden, a su vez, provenir de personas públicas o de personas privadas
Ámbito:	visible

dad pública del objeto en cuestión, sino por la visibilidad de las manifestaciones.

En nuestra definición, a semejanza de la formulada por Mateucci y presentada en párrafos anteriores, también se propone que el objeto de la opinión es la cosa pública. Sin embargo, nuestra propuesta contiene por lo menos dos diferencias con relación a la citada: consideramos que lo "público" no se restringe a lo "político"; y que un objeto de origen privado puede devenir en objeto público.

La opinión pública: Reflexiones adicionales

Somos conscientes de la dificultad que importa el acercamiento al tema de la opinión pública. Inexorablemente, y de manera más o menos explícita, los necesarios recortes en el análisis del fenómeno se reflejan tanto en las definiciones desarrolladas históricamente, como en la que hemos propuesto. No pasará desapercibido el papel de los medios de comunicación de masas en nuestra definición. La posibilidad de hacer públicos ciertos eventos de origen privado, sean o no referidos a personas públicas, adquiere una dimensión cualitativamente distinta cuando intervienen los *mass media*. Los "secretos de alcoba" o de "palacio" de un presidente de los Estados Unidos en los primeros años del si-

glo XIX, ¿se hubieran instalado como tema de debate de la opinión pública con la misma virulencia que la que alcanza actualmente al presidente Clinton en la misma situación? Creemos que ésta no constituye una diferencia restringida solo al número de personas que acceden a la información, sino además, a la forma a la que acceden a la información. Y a partir de eso, las consecuencias que de ello se derivan.

El poder de los medios en la determinación de los temas de la agenda pública dista de ser una cuestión menor, tal como muchas veces ingenua o interesadamente se trata de proponer al aseverar que los medios de comunicación no nos dicen "qué" pensar acerca de las cuestiones sino "acerca de qué" pensar (McCombs, Shaw; 1972). Este establecimiento de la jerarquía de temas, con el tácito componente de su importancia otorgado a través de la persistente reiteración de una cuestión por encima de otras, creemos que puede incidir en la formación de tendencias de opinión. Ellas se organizarían alrededor de cuestiones vinculadas a los intereses de un determinado grupo, que pasarían de este modo a ser los intereses de grupos mayoritarios; a la vez que políticos o partidos políticos que sostienen determinados temas como prioritarios o secundarios según el caso en sus propuestas, obtendrán

beneficios o perjuicios en la medida en que sean capaces de adaptarse o no a la tendencia así instaurada en la opinión pública.

El análisis del fenómeno de la opinión pública es necesariamente inacabado. La velocidad a la que se producen en este final de milenio los cambios en la dinámica social dentro de las naciones y en las relaciones entre los países, sumado a los impactos de las nuevas tecnologías con sus efectos en las formas de acceso y distribución de la información, irán modificando el concepto de opinión pública de manera inevitable a lo largo del tiempo. Probablemente esta última afirmación, es lo único de lo cual podemos encontrarnos enteramente seguros. Las definiciones serán, entonces, siempre circunstanciales y el fenómeno mantendrá incólume su grado de inasibilidad. Quizá sea este aspecto el que lo hace particularmente atractivo para el análisis desde las ciencias sociales.

Bibliografía

- Adrogué, G.
1996 "El debate sobre las propiedades de la opinión pública en Estados Unidos", *Sociedad*, 10, 145-159.
- Blanch, J.; Elejabarrieta, F.; Muñoz, J.
1988 "Ideología Política". En: J. Seoane, A. Rodríguez (comps.), *Psicología Política*. Madrid: Pirámide.
- Childs, H.L.
1965 *Public Opinion: Nature, formation and role*. N.J.: Princeton University Press.
- Converse, P.
1964 "The nature of belief systems in mass publics". En: D. Apter (ed.), *Ideology and discontent*. New York: Free Press.
- D'Adamo, O.; García Beaudoux, V.
1988 "Psicología Social y proceso político: actitudes políticas". En: J.F. Morales, A.L. Kornblit (comps.), *Manual de Psicología Social*, Cap. 20. McGraw Hill. En prensa.
- Dader García, J. L.
1992 *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosch.
- Davison, W.P.
1968 "Public Opinion: Introduction". En: D.L. Sills (comp.): *International encyclopedia of the social sciences*. vol. 13, 188-197. Nueva York: Macmillan y Free Press
- Doob, L.
1948 *Public Opinion and Propaganda*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Eagly, A.; Chaiken, S.
1993 *The Psychology of Attitudes*. New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Eiser, J.
1989 *Psicología Social*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Finifter, A.
1995 "Public Opinion". En: S. Lipset (Comp.): *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge.
- Henessy, B.
1975 *Public Opinion*. North Scitvate: Duxbury.
- Hume, D.
1777 *Enquiries concerning human understanding and concerning the principle of morals*, Ediciones consultadas: 1992, Madrid: Alianza y 1991, Madrid: Espasa-Calpe.

- Ivancich, N.
1989 "Opinión Pública". En : T. Di Tella, P. Gajardo, S. Gomba, H. Chumbita (Comps.): *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Punto Sur editores.
- Locke, J.
1690 *An essay concerning human understanding*. Edición consultada: 1987. Madrid: Aguilar.
- Maquiavelo
1514 *El Príncipe*. Edición consultada: 1974. Barcelona: Verón.
- Mateucci, N.
1994 "Opinión pública". En: N. Bobbio, N. Mateucci, G. Pasquino, *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI editores.
- McCombs, M.; Shaw, D.
1972 "The agenda-setting function of mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36, pp. 176-187.
- Monroe, A.
1975 *Public Opinion in America*. New York: Harper & Row.
- Monzón, C.
1987 *La opinión Pública*. Edición consultada: 1990. Tecnos: Madrid.
- Noelle-Neumann, E.
1984 "La espiral del silencio". Edición consultada: 1995. Buenos Aires: Paidós.
- Oncken, H.
1914 "Politik, Geschichtsschreibung und öffentliche Meinung", *Historisch-politische Aufsätze und Reden*, 1, 203-243, Munich and Berlin, R. Oldenbourg.
- Page, B.; Shapiro, R.
1992 *The rational public*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Palmer, P.
1936 "The concept of public opinion in political theory". En: *Essays in history and political theory in honor of Charles H. McIlwain*. Cambridge: Harvard University Press.
- Prelót, M.
1961 *La ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba. Ed. consultada, 1991.
- Price, V.
1992 *Opinión pública: Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós Comunicación. Ed. consultada, 1994.
- Rousseau, J.
1769 *Contrato Social*. Edición consultada: 1987. México: Porrúa.
- Ruiz San Román, J.A.
1997 *Introducción a la tradición clásica de la opinión pública*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Noriega, J.L.
1997 *Crítica de la seducción mediática*. Madrid: Tecnos.
- Sartori, G.
1992 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Singular.
- Sartori, G.
1998 *Homo Videns*. Madrid: Taurus.
- Tönnies, F.
1922 *Kritik der öffentlichen Meinung*. Edición consultada: 1981. Berlín: Springer.

Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente*

Nancy Fraser

Con la emergencia de la democracia masiva del Estado de bienestar, la sociedad y el estado se entremezclaron; la publicidad en el sentido de un escrutinio crítico del Estado cedió lugar a las relaciones públicas, al montaje de shows de los mass media y la fabricación y la manipulación de la opinión pública.

Hoy en día en los Estados Unidos, escuchamos mucha palabrería sobre “el triunfo de la democracia Liberal” y aún del “fin de la Historia”. Pero hay todavía mucho que podemos objetar en nuestra democracia actualmente existente, y el proyecto de una teoría crítica de los límites de la democracia en las sociedades de capitalismo tardío, mantiene su vigencia. De hecho este proyecto me parece tener una nueva urgencia cuando se promociona a la democracia liberal como el *plus ultra* de los sistemas sociales para los países que están emergien-

do del socialismo estatal de tipo soviético, para dictadores militares latinoamericanos y para los regímenes de dominación racial en África del sur.

Para aquellos que mantenemos un compromiso con el trabajo teórico sobre los límites de la democracia en las sociedades de capitalismo tardío, los trabajos de Jürgen Habermas son un recurso indispensable. Me refiero al concepto de “la esfera pública” elaborado originalmente en su libro de 1962 *The Structural Transformation of the Public Sphere*, y después reubicado pero nunca

* Este trabajo forma parte de la obra HABERMAS Y LA ESFERA PUBLICA en que la autora participó como articulista. La versión original en inglés fue compilada por Craig Calhoun bajo el título “Habermas and the Public Sphere”. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1992.

abandonado en su trabajo posterior.¹

Es fácil explicar la importancia política y teórica de esta idea. El concepto de Habermas de la esfera pública nos ofrece una manera de evitar algunas de las confusiones que han plagado los movimientos sociales progresivos y las teorías políticas asociadas con ellos. Por ejemplo la incapacidad histórica del ala dominante de la tradición Marxista y socialista como para apreciar en toda su fuerza la distinción entre los aparatos del Estado y los escenarios públicos de discurso y asociación ciudadanos. Con demasiada frecuencia se supuso en esta tradición que sujetar la economía al control del estado socialista fue equivalente a sujetarlo al control de la ciudadanía socialista. Evidentemente no fue así pero la identificación conceptual de los aparatos del estado con la esfera pública de discurso y asociación dio estabilidad a

los procesos por los cuales la visión socialista fue institucionalizada en una forma autoritaria y no en una forma democrática y participativa. El resultado ha sido perder la misma idea de democracia socialista.

Un segundo problema, que hasta ahora ha tenido consecuencias históricas de menor envergadura y mucho menos trágicas se encuentra en algunas confusiones de los feminismos contemporáneos. Me refiero a una confusión que involucra el uso de la misma expresión "la esfera pública" pero en un sentido menos preciso y menos útil que el de Habermas. La expresión ha sido usada por muchos feministas para referirse a todo lo que está fuera de la esfera doméstica o familiar. Entonces el uso de la "esfera pública" en este caso identifica tres cosas que analíticamente son distintas: el Estado, la Economía oficial de trabajo remunerado y los escenarios de discurso público². No debe pen-

1 Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, trad. Thomas Burger con Frederick Lawrence (Cambridge: MIT Press, 1989). Para el uso posterior en Habermas de la categoría de la esfera pública véase Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol 2, *Life-world and System: A Critique of Functionalist Reason*, trad. Thomas McCarthy (Boston: Beacon Press, 1987). Para una discusión crítica secundaria del uso posterior de Habermas del concepto véase Nancy Fraser, "What's Critical About Critical Theory? The Case of Habermas and Gender", in Fraser, *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory* (University of Minnesota Press, 1989)

2 A lo largo de este ensayo me refiero a los lugares de trabajo asalariado, los mercados, los sistemas de crédito, etc, como instituciones económicas *oficiales* para evitar la implicación androcéntrica que las instituciones domésticas no son también económicas. Para una discusión de este tema, véase Nancy Fraser, "What's Critical about Critical Theory? The case of Habermas and Gender".

sarse que la identificación y no separación de estas tres cosas tengan consecuencias meramente teóricas. Al contrario tiene consecuencias políticas prácticas cuando por ejemplo campañas de agitación contra representaciones culturales misógenas son confundidas con programas de censura estatal o cuando luchas para desprivatizar el trabajo doméstico y el cuidado de niños son identificados con su mercantilización. En ambos casos el resultado es que se oculta la pregunta de si la sujeción de cuestiones de género a la lógica del mercado o la gestión del estado realmente promociona la liberación de las mujeres.

La idea de la esfera pública en el sentido de Habermas es un recurso conceptual que puede ayudar a superar este tipo de problema. Designa un escenario en las sociedades modernas en el cual la participación política se realiza por medio del diálogo. Es el espacio en el cual los ciudadanos piensan y examinan sus asuntos comunes y por lo tanto es un escenario institucionalizado de interacción discursiva. Este escenario es conceptualmente distinto del estado; es un sitio para la producción y circulación de discursos que en principio pueden ser críticos del Estado. La esfera pública en el sentido de Habermas es también distinta conceptualmente de la eco-

nomía oficial; no es un escenario de relaciones de mercado pero uno de relaciones discursivas, un escenario para el debate y la deliberación y no para la compra y venta. Entonces este concepto de la esfera pública nos permite enfocar las distinciones entre aparatos del estado, mercados económicos y, asociaciones democráticas. Estas distinciones son centrales a la teoría democrática.

Por estas razones asumo como premisa básica de este ensayo que algo como la idea de Habermas de la esfera pública es indispensable para la teoría social crítica y la práctica política democrática. Asumo como premisa que ningún intento de entender los límites de la democracia existente del capitalismo avanzado puede tener éxito sin usarla de alguna manera u otra. Asumo como premisa que lo mismo es cierto para los esfuerzos de tan urgente necesidad de construir proyecciones de modelos alternativos de democracia.

Si me conceden esto que la idea general de la esfera pública es indispensable para la teoría crítica, entonces puedo avanzar con un argumento que la forma específica en la que Habermas ha elaborado la idea no es totalmente satisfactoria. Al contrario pienso que su análisis de la esfera pública debe ser interrogada críticamente y reconstruída para que nos pueda ofrecer una catego-

ría capaz de teorizar los límites de la democracia actualmente existente.

Permítame hacerles acordar que el subtítulo de *Transformación Estructural* es "una indagación sobre una categoría de la sociedad burguesa". El objeto de la indagación es el surgimiento y caída de una forma, históricamente específica y limitada, de la esfera pública, denominada por Habermas "el modelo liberal de la esfera pública burguesa" el objetivo es identificar las condiciones que hicieron posible este tipo de esfera pública y mapear el desarrollo de ellas. El resultado es un argumento que bajo las condiciones modificadas de la democracia masiva del Estado de bienestar de la última parte del siglo XX el modelo burgués o liberal de la esfera pública ya no es factible. Se requiere alguna nueva forma de esfera pública para salvaguardar la función crítica del escenario y para institucionalizar la democracia.

Curiosamente Habermas no llega a desarrollar un modelo nuevo y postburgués de la esfera pública además nunca problematiza explícitamente algunas de las premisas más dudosas que sustentan el modelo burgués en consecuencia al final de *Transformación Estructural* sin una concepción de la esfera pública que sea suficientemente distinta de la concepción burguesa co-

mo para atender las necesidades actuales de una teoría crítica.

Esto es la tesis que propongo argumentar. Para ello procederé de la siguiente manera: empezaré en la sección dos con una comparación de la versión de Habermas de la Transformación Estructural de la esfera pública con una versión alternativa que puede ser construida a partir de una historiografía revisionista reciente. Después identificaré cuatro premisas que subyacen la concepción burguesa de la esfera pública, tal como Habermas la describe, que se han puesto en duda por esta historiografía más reciente. En las siguientes cuatro secciones examinaré cada una de estas premisas. Finalmente en una breve conclusión reuniré algunos hilos de estas discusiones críticas que apunten a una concepción alternativa y postburguesa de la esfera pública.

La esfera pública: Historias y conceptualizaciones alternativas

Empezaré por esposar algunos de los elementos principales de la versión de Habermas de la transformación estructural de la esfera pública. Según Habermas la idea de una esfera pública es aquella de un grupo de individuos reunidos para discutir cuestiones de preocupación pública o de interés común. Esta idea adquirió fuerza y realidad en la Europa moderna temprana en la

constitución de esferas públicas burguesas en contra peso a los Estados absolutistas. Estos públicos buscaron mediar entre la sociedad y el estado, insistiendo que el Estado debe rendir cuentas al público vía la publicidad. Al inicio eso significó demandar que se haga accesible información referente a las funciones del Estado para que las actividades del Estado sean sujetas al escrutinio crítico y a la fuerza de la opinión pública. Posteriormente significó transmitir al Estado lo que se consideraba como el interés general de la sociedad burguesa mediante la garantía de formas legales de libertad de expresión, de prensa y de asamblea y con el tiempo a través de las instituciones parlamentarias de un gobierno representativo.

Entonces a un nivel la idea de la esfera pública designó un mecanismo institucionalizado para racionalizar el dominio político haciendo que los estados sean responsables a (una parte de) la ciudadanía. A otro nivel designó a un tipo específico de interacción discursiva. En esto la esfera pública llevaba la idea de un ideal de discusión racional sin restricciones sobre cuestiones públicas esta discusión debe ser abierta y accesible a todos; intereses meramente personales serían inadmisibles, desigualdades de estatus serían puestos a un lado y los involucrados a la discusión debatirían como iguales. El resultado de una discusión de

este tipo sería una opinión pública en el sentido fuerte de un consenso con respecto al bien común.

Según Habermas el potencial utópico de la concepción burguesa de la esfera pública nunca se realizó plenamente en la práctica. En particular no se demostraba la accesibilidad a todos. Además la concepción burguesa de la esfera pública se fundamenta en la premisa de un orden social en el cual el Estado fue claramente diferenciado de la recientemente privatizada economía del mercado; fue esa separación clara de sociedad y estado que supuestamente sustentaría una forma de discusión pública que excluiría los intereses personales. Pero estas condiciones se erosionaron en la medida en la que estratos no burgueses empezaron a tener acceso a la esfera pública. Se resaltaba entonces "la cuestión social". La sociedad fue polarizada por la lucha de clases y el público se fragmentó en una masa de grupos compitiendo por intereses. Demostraciones callejeras y acuerdos negociados entre gallos y media noche por parte de intereses privados reemplazaron al debate público razonado sobre el bien común. Finalmente con la emergencia de la democracia masiva del Estado de bienestar, la sociedad y el estado se entremezclaron; la publicidad en el sentido de un escrutinio crítico del Estado cedió lugar a las relaciones públicas, al

montaje de shows de los mass media y la fabricación y la manipulación de la opinión pública.

Ahora permítame enfrentar este esbozo de la versión de Habermas con una versión alternativa que incorpora la historiografía revisionista reciente. Brevemente, autores como Joan Landes, Maty Ryan y Geoff Eley sostienen que la versión de Habermas idealiza la esfera pública liberal. Argumentan que, a pesar de la retórica de la publicidad y la accesibilidad, la esfera pública oficial siempre descansó en, y fue constituido por, algunas exclusiones significativas. Para Landes, el eje de la exclusión está en el género. Ella argumenta que la característica de la nueva esfera pública republicana en Francia fue construida en una oposición directa a la cultura de salón; más accesible a las mujeres, la misma que fue estigmatizada por los republicanos en términos de "artificial", "efeminada", y "aristocrática". En consecuencia se promovió un nuevo estilo más austero de discurso y comportamiento público: un estilo considerado como "racional", "virtuoso" y "varonil". De esta manera, constructos de género mas-

culino fueron incorporados en la misma concepción de la esfera pública republicana, al igual que una lógica que condujo, en la época principal de control Jacobino, a la exclusión formal de la mujer de la vida política³. En este aspecto, los republicanos asumieron tradiciones clásicas que vieron a la feminidad y la publicidad como mutuamente excluyentes. La profundidad de estas tradiciones puede medirse en la conexión etimológica de "público" y "púbico", una huella gráfica del hecho que en el mundo antiguo la posesión de un pene fue un requisito para poder hablar en público. (Una conexión similar se mantiene entre "testigo" y "testículo"⁴)

Extendiendo el argumento de Landes, Geoff Eley sostiene que las operaciones de exclusión fueron esenciales a las esferas públicas liberales no solamente en Francia pero también en Inglaterra y Alemania y, que los tres países las exclusiones de género fueron relacionadas a otras exclusiones enraizadas en los procesos de la formación de clases. En estos países, dice, la esfera pública liberal fue alimentada por la "sociedad civil", los nuevos círculos

3 Joan Landes, *Women and the public Sphere in the Age of the French Revolution* Ithaca: Cornell University Press, 1988).

4 Para la conexión entre "público" "púbico", véase el *Oxford English Dictionary* (2da edic., 1989) bajo "public". Para la conexión entre "testimoni" y "testículo" véase Lucie White, "Subordination, Rhetorical Survival Skills, and Sunday Shoes: Notes on the Hearing of Mrs. C.", *Buffalo Law Review* 38, no.1 (winter 1990):6

emergentes de asociaciones voluntarias que nacieron durante la época que después fue llamada “la edad de las sociedades”. Sin embargo, esta red de clubes y asociaciones – filantrópicas, cívicas, profesionales y culturales – fue cualquiera otra cosa menos accesible a todos. Al contrario, fue el escenario, el campamento de entrenamiento, y finalmente la base de poder de un estrato de hombres burgueses que empezaron a verse a sí mismo como una “clase universal” y a prepararse para pelear su capacidad de gobernar. De ahí, la elaboración de una cultura distinta de sociedad civil y de una esfera pública asociada a ella fueron implicadas en la formación de la clase burguesa; sus prácticas y espíritu característico marcaron una “distinción”, en el sentido usado por Pierre Bourdieu, un conjunto de maneras que la separaron por un lado de las élites aristocráticas anteriores a los cuales buscó desplazar, y por otro lado de los diversos estratos populares y plebeyos a los que aspiró gobernar⁵. Además, este proceso de diferenciación ayu-

da a explicar la exacerbación del sexismo característico de la nueva esfera pública: nuevas normas de género que insistieron en la domesticidad femenina y una separación tajante de esferas públicas y privadas funcionaron como códigos y significados de una diferencia burguesa que la separó de los estratos sociales superiores e inferiores. Es un claro indicador del éxito de este proyecto burgués el hecho que las mismas normas llegaron posteriormente a ser hegemónicas, ahora impuestos sobre, y ahora acogidos por, segmentos más amplios de la sociedad⁶.

En esto hay una ironía remarcable: una que no se toma en cuenta en la versión de Habermas de la esfera pública⁷. Una versión de la publicidad, un discurso de la publicidad que pretende la accesibilidad, la racionalidad y la suspensión de jerarquías de estatus, se despliega como una estrategia de diferenciación. Evidentemente esta ironía no significa que el discurso de la publicidad en y para sí será necesariamente negado: este discurso puede

5 Pierre Bourdieu, *Distinction: a Social critique of the judgment of pure taste* (Cambridge: Harvard University Press, 1979).

6 Geoff Eley, “Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century”, in *Habermas and the public Sphere*, ed. Craig Calhoun. Véase también Leonore Davidoff and Catherine Hall, *family fortunes: men and women of the English Middle Class, 1780 - 1850* (Chicago: University of Chicago Press, 1987).

7 Habermas reconoce que la cuestión de la exclusión por género es conectada a una transición de las esferas públicas aristocráticas a las burguesas, pero, como argumento abajo, el no logra registrar todas sus implicaciones.

ser usado en diferentes contextos y circunstancias y así se ha hecho. Pero, si nos sugiere que la relación entre la publicidad y el estatus es más complejo que lo insinuado por Habermas. El enunciado, que en un escenario dado las distinciones existentes de clase se pongan a un lado y se neutralicen, no significa que sea realmente así.

Además el problema no es solamente que Habermas idealiza la esfera pública, sino que no examina otras esferas públicas rivales las que no son liberales o burguesas. Mejor dicho, es precisamente porque no examina estas otras esferas públicas que termina por idealizar la esfera pública liberal.⁸ Mary Ryan documenta la variedad de formas en las que mujeres noerteamericanas de diferentes clases y etnicidades construyeron rutas de acceso a la vida política pública, a pesar de su exclusión de la esfera pública oficial. En el caso de las mujeres burguesas de élite, la forma consistió de la

construcción de una “contra-sociedad civil” de asociaciones voluntarias alternativas de mujeres, incluyendo sociedades filantrópicas y de reforma moral. En algunos aspectos, estas asociaciones imitaron las sociedades masculinas construidas por los padres y abuelos de esas mujeres. En otros aspectos sin embargo, las mujeres fueron innovativas, sobre todo en su uso creativo del idioma, esencialmente privada, de la domesticidad y la maternidad precisamente como trampolín para la actividad pública. A la vez, para algunas mujeres de menores privilegios, el acceso a la vida pública se logró con su participación en roles de apoyo a las actividades, dominadas por hombres, de protesta por parte de la clase trabajadora. Otras mujeres encontraron una salida en protestas callejeras y desfiles. Finalmente, quienes abogaron por los derechos de la mujer lucharon en contra tanto de la exclusión de la mujer de la esfera pública oficial

8 No quiero sugerir que Habermas no es consciente de la existencia de esferas públicas más allá de la burguesa; al contrario en el prefacio a *Structural Transformation* (p. xviii) dice explícitamente que su objeto es el modelo liberal de la esfera pública burguesa y que por lo tanto no discutirá ni “la esfera pública plebeya” (que él entiende como un fenómeno efímero que existió “por solamente un momento” durante la Revolución Francesa) ni “la forma plebiscitaria - aclamatoria de esfera pública regimentada que caracteriza las dictaduras en las sociedades industriales desarrolladas” Mi punto es que, aunque Habermas reconoce que había esferas públicas alternativas, él supone que es posible entender el carácter del público burgués examinándolo aislado de sus relaciones con otros públicos competidores. Esta premisa es problemática como demostraré una examinación de las relaciones del público burgués con públicos alternativos desafia la concepción burguesa de la esfera pública.

cuanto de la privatización de lo político en relación al género.⁹

El estudio de Ryan demuestra que aún en la ausencia de una incorporación política formal a través del voto, hubo una variedad de vías para acceder a la vida pública y una multiplicidad de escenarios públicos. Entonces, la perspectiva, que las mujeres fueron excluidas de la esfera pública, resulta ser ideológica; se fundamenta en una noción de la publicidad sesgada por valores de clase género, una noción que acepta acríticamente la afirmación del público burgués de ser el único público válido. De hecho, la historiografía de Ryan demuestra que el público burgués nunca fue el único. Al contrario, casi contemporáneamente con la constitución del público burgués surgieron una plétora de "contra-públicos" rivales, incluyendo públicos nacionalistas, públicos campesinos populares, públicos de mujeres de élite, y públicos proletarios. Entonces, existieron diferentes públicos compitiendo entre sí desde el inicio, y no solamente en la parte final del siglo 19 y en el siglo 20, como se entiende de Habermas¹⁰.

Es más. No solamente ha existido siempre una pluralidad de públicos rivales, sino que las relaciones entre el público burgués y los demás han sido siempre conflictivos. Casi desde un inicio, contra-públicos contestaron las normas excluyentes del público burgués y elaboraron otros estilos de comportamiento político y normas alternativas de discurso público. Los públicos burgueses a su vez vilificaron estas alternativas y deliberadamente buscaron obstaculizar una participación más amplia. Como escribe Eley "La emergencia de un público burgués nunca fue definida solamente por su lucha contra el absolutismo y la autoridad tradicional, sino fue dirigida también al problema de una circunscripción de lo popular. La esfera pública siempre fue constituida por medio del conflicto".¹¹

En general esta historiografía revisionista nos sugiere una visión de la esfera pública burguesa mucho más oscura que aquella que emerge del estudio de Habermas. Las exclusiones y los conflictos que aparecen como eventualidades desde su pers-

9 Mary P. Ryan, *Women in Public: Between Banners and Ballots. 1825-1880* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1990) and "Gender and Public Access: Women's Politics in Nineteenth Century America". In *Habermas and the Public Sphere*, ed. Craig Calhoun.

10 Geoff Eley, "Nations, Publics, and Political Cultures".

11 Geoff Eley, "Nations, Publics, and Political Cultures".

pectiva son en la visión de los revisionistas constitutivos. El resultado es un cambio de "Gestalt" que modifica el mismo significado de la esfera pública. No podemos suponer más que la concepción burguesa de la esfera pública fue simplemente un ideal utópico que no llegó a realizarse; fue también una noción ideológica masculina que funcionó para legitimar una forma emergente de dominación de clase. A partir de ello Eley extrae una moraleja Gramsciana de la historia: la esfera pública burguesa y oficial es el vehículo institucional para una transformación histórica fundamental en la naturaleza del dominio político. Esta transformación consiste del cambio de un modo represivo de dominio a un modo hegemónico; de un gobierno fundamentado en la aceptación de una fuerza superior a

un gobierno fundamentado en el consenso apoyado por una cierta cantidad de represión¹². El punto es que este nuevo modo de dominio político, al igual que el anterior, asegura la capacidad de un estrato de la sociedad como para gobernar a los demás. La esfera pública oficial entonces era, y aún es, el sitio institucional primordial para la construcción del consenso que define el nuevo modo hegemónico de dominación¹³.

¿Cuáles son las conclusiones que debemos extraer de este conflicto en las interpretaciones históricas? ¿Deberíamos concluir que el mismo concepto de una esfera pública es un elemento ideológico burgués y masculino tan comprometido ¿que no nos puede ofrecer ninguna luz crítica genuina sobre los límites de la democracia actual-

12 Dejo aquí a lado la pregunta si uno debe hablar no de consenso *tout court* sino más bien de "algo cerca a consenso", " algo parecido a consenso", o "algo construido a consenso" para dejar abierta la posibilidad de grados de consenso.

13 La esfera pública produce un consenso vía la circulación de discursos que construyen el sentido común del día y representan el orden existente como natural y/o justo, y no simplemente una artimaña impuesta. Más bien la esfera pública en su forma madura influye suficiente participación y suficiente representación de múltiples intereses y perspectivas como para permitir que la mayoría de las personas puedan reconocerse en sus discursos la mayor parte del tiempo. Las personas que al final están en desventaja por la construcción social del consenso logran sin embargo encontrar en los discursos de la esfera pública representaciones de sus intereses, aspiraciones, problemas vitales, y preocupaciones que son suficientemente cercanas como para encontrar eco en sus propias autorepresentaciones, identidades y sentimientos vitales. Su consenso a la gobernación hegemónica es asegurado cuando sus perspectivas construidas culturalmente son recogidas y articuladas con otras perspectivas construidas culturalmente en proyectos socio-políticos hegemónicos.

mente existente? ¿O deberíamos más bien concluir que la esfera pública era una buena idea que desafortunadamente no se realizó en la práctica pero que sin embargo aún mantiene una parte de su fuerza emancipatoria? En breve: ¿Es la idea de esfera pública un ideal utópico o un instrumento de dominación?

Tal vez sean ambas cosas o a la vez ninguna. Considero que ambas conclusiones son demasiado extremas y rígidas como para ser justas con la materia que hemos discutido¹⁴. En lugar de convalidar cualquiera de las dos, quiero proponer una alternativa más matizada. Argumentaré que la historiografía revisionista ni socava ni reivindica el concepto básico de la esfera pública, pero que cuestiona cuatro premisas que son centrales a la concepción burguesa y masculina de la

esfera pública, tal como Habermas la describe. Estos son los siguientes:

- La premisa que sea posible que los interlocutores en una esfera pública pongan a un lado sus diferencias de estatus para deliberar como si fuesen iguales en la sociedad; la premisa entonces que la igualdad social no es una condición necesaria para la democracia política. La premisa que la proliferación de una multiplicidad de públicos competidores es necesariamente un alejamiento de, y no un acercamiento a, una mayor democracia y que una esfera pública única o comprensiva siempre será preferible a un conjunto de públicos múltiples.
- La premisa que el discurso en las esferas públicas debe restrin-

14 Aquí quiero distanciarme de una línea demasiado fácil de argumento que a veces se hace en contra de Habermas. Esta es la línea que las funciones ideológicas de las esferas públicas en las sociedades clasistas socavan la noción normativa considerado como un ideal. Pienso que esto es un *non sequitur* porque es siempre posible responder que bajo otras condiciones, digamos la abolición de clases, géneros y otros ejes penetrantes de desigualdad, la esfera pública ya no tendría esta función pero sería una institucionalización de la interacción democrática. Además como Habermas ha relevado con frecuencia, aún en las sociedades clasistas existentes, el significado de la esfera pública no es vaciado enteramente por su función de clase. Al contrario, la idea de una esfera pública también funciona aquí y ahora como una norma de interacción democrática que usamos para criticar las limitaciones de las esferas públicas actualmente existentes. El punto aquí es que aún la versión revisionista y la teoría Gramscuiana que nos hacen dudar el valor de la esfera pública solamente son posibles gracias a esta. Es la misma idea de la esfera pública la que ofrece la condición conceptual de posibilidad para la crítica revisionista de su realización imperfecta.

girise siempre a la deliberación del bien común y que la presencia de intereses y cuestiones privadas es siempre indeseable.

La premisa que el funcionamiento de una esfera pública democrática requiere una clara separación entre la sociedad civil y el estado

Permíteme considerar una por una estas premisas.

Acceso abierto, equidad para la participación e igualdad social

La versión de Habermas de la concepción burguesa de la esfera pública enfatiza su pretensión de ser abierto y accesible a todos. Aunmas, esta idea de acceso abierto constituye uno de los significados centrales de la norma de la publicidad. Evidentemente sabemos tanto de la historia revisionista cuanto de la versión de Habermas que la pretensión de una plena accesibilidad del público burgués nunca se realizó en la práctica. Las mujeres de todas las clases y etnicidades fueron excluidas de una participación política oficial en base a su género mientras que los hombres plebeyos fueron excluidos formalmente por los requerimientos de propiedad. Además en muchos casos mujeres y hombres de todas las clases de etnicidad distinta fueron excluidos por razones raciales.

¿Cómo debemos interpretar este hecho histórico de la no realización en la práctica del ideal de acceso abierto de la esfera pública burguesa?. Una posibilidad es concluir que el ideal como tal no es afectada porque es posible en principio superar estas exclusiones. De hecho fue solamente una cuestión de tiempo hasta eliminar las exclusiones formales fundamentadas en género, propiedad y raza.

Hasta cierto punto esta conclusión es convincente pero es demasiado limitado la cuestión del acceso abierto no puede reducirse totalmente a la presencia o ausencia de exclusiones formales, tenemos que observar también el proceso de la interacción discursiva dentro de los escenarios públicos formalmente incluyentes. Aquí debemos acordar que la concepción burguesa de la esfera pública requiere poner en paréntesis a las desigualdades de estatus. Esta esfera pública sería un escenario en el cual los interlocutores pondrían a lado características como sus diferencias de nacimiento y de fortuna y dialogarían como si fuesen pares sociales y económicos. La frase operativa aquí es "como si fuesen" de hecho las desigualdades sociales no fueron eliminadas; fueron solamente puestas a lado.

Pero ¿fueron realmente y efectivamente puestas a lado?. La historiografía revisionista sugiere que es

to no fue el caso. Más bien la interacción discursiva al interior de la esfera pública burguesa fue gobernada por protocolos de estilo y de coro que en si mismo fueron correlacionados a y marcadores de una desigualdad de estatus. Estos protocolos funcionaron informalmente para marginalizar a las mujeres y a los miembros de las clases plebeyas y para obstruir su participación como iguales.

Aquí estamos hablando de impedimentos informales a la paridad participatoria que pueden persistir aún después de que todo el mundo haya recibido formal y legalmente el derecho de participación. El hecho que estos impedimentos informales constituyen un mayor reto a la concepción burguesa de la esfera pública y puede verse en ejemplos contemporáneos cotidianos. La investigación feminista ha documentado un síndrome que muchas personas hemos observado en las reuniones de nuestras facultades universitarias y en otros cuerpos mixtos de discusión: Hay una tendencia de que los hombres interrumpen a las mujeres más que las mujeres interrumpen a los hombres; los hombres también tienden a hablar más que las mujeres; hablan por más tiempo y con mayor frecuencia y las

intervenciones de las mujeres con mas frecuencia que la de los hombres son ignoradas o no respondidas. Respondiendo a los tipos de experiencia documentados en estas investigaciones, un hilo importante de la teoría política feminista ha propuesto que la deliberación puede servir como una máscara de la dominación. Teóricas como Jane Mansbridge han argumentado que "la transformación de 'yo' en 'nosotros' que se produce en la deliberación política puede fácilmente enmascarar formas sutiles de control. El lenguaje usado por las personas cuando razonan colectivamente normalmente favorece a una manera de ver las cosas y desalienta a otras.

A veces los grupos subordinados no pueden encontrar la voz correcta o las palabras para expresar su pensamiento y cuando lo hacen descubren que no son escuchados. Son silenciados incitados a mantener incoadas a sus necesidades y se les escucha decir 'sí' cuando lo que han dicho ha sido 'no'"¹⁵. Mansbridge observa correctamente que muchas de estas percepciones de las feministas con respecto a las maneras, en las cuales la deliberación puede servir como una máscara de la dominación, se extienden más

15 Jane Mansbridge, "Feminism and Democracy", *The American Prospect*, no. 1 (Spring 1990): 127

allá de la cuestión de género a otros tipos de relación desigual, como aquellos fundamentados en categorías de clase o etnicidad. Nos alertan a las vías por las cuales las desigualdades sociales pueden infectar a la deliberación, aún en la ausencia de exclusiones formales.

Aquí creo que encontramos una dificultad muy seria en la concepción burguesa de la esfera pública. En la medida en la que el hecho de poner las desigualdades sociales en paréntesis durante la deliberación significa proceder como si ellas no existiesen cuando de hecho si existen, este hecho no promueve una paridad en la participación. Al contrario, un tal puesto en paréntesis normalmente ofrece ventajas para los grupos dominantes en la sociedad y desventajas para los subordinados. En la mayoría de los casos sería más apropiado quitar los paréntesis alrededor de las desigualdades en el sentido de tematizarles a estos explícitamente -un punto acorde con el espíritu de los trabajos tardíos de Habermas sobre la ética de la comunicación.

La fe errónea en la eficacia de poner las desigualdades en paréntesis nos sugiere la existencia de otra falla en la concepción burguesa. Es-

ta asume que la esfera pública es o puede ser un espacio de cero grados en lo cultural; tan despojado de cualquier espíritu específico como para poder acomodar con una neutralidad perfecta y con igual facilidad a las intervenciones que expresen cualquier de y todos los espíritus culturales. Pero esta premisa va en contra de los hechos y no por razones meramente accidentales. En las sociedades estratificadas, los grupos sociales con diferentes grados de ejercicio de poder tienden a desarrollar estilos culturales valorados desigualmente. El resultado es el desarrollo de presiones informales poderosas que marginalizan las contribuciones de los miembros de los grupos subordinados tanto en contextos cotidianos cuanto en las esferas públicas oficiales¹⁶. Además estas presiones son amplificadas y no mitigadas por la economía política peculiar de la esfera pública burguesa. En esta esfera pública los medios de comunicación que constituyen el soporte material para la circulación de puntos de vista son de propiedad privada y administrados para sacarles una ganancia económica. En consecuencia los grupos sociales subordinados normalmente carecen de un exceso igual a

16 En *Distinction* Pierre Bourdieu ha teorizado estos procesos en una manera iluminativa en términos del concepto de "habitus de clase"

los medios materiales de una participación igual¹⁷. De esta manera la economía política refuerza estructuralmente lo que la cultura logra informalmente.

Si tomamos estas consideraciones en serio nos deben conducir a tener serias dudas sobre la concepción de una esfera pública que pretende poner en paréntesis, más no eliminar, las desigualdades sociales estructurales. Debemos cuestionar si es posible aun en principio el que los interlocutores deliberen como si fuesen pares sociales en escenarios de discurso especialmente designados cuando estos escenarios son situados en un contexto societal mayor compenetrado por relaciones estructurales de dominación y de subordinación.

Lo que está en cuestión aquí es la autonomía de las instituciones específicamente políticas con respecto al contexto societal que las rodea. Ahora uno de los aspectos so-

bresalientes que distinguen al liberalismo de algunas otras orientaciones teórico-políticas es que el liberalismo asume de una manera muy fuerte la autonomía de lo político. La teoría político liberal asume que es posible organizar una forma democrática de la vida política sobre la base de estructuras socio-económicas y socio-sexuales que generan desigualdades sistémicas. Para los liberales entonces, el problema de la democracia deviene en la cuestión de cómo insular a los procesos políticos de lo que puede considerarse los procesos no-políticos o pre-políticos, aquellos que caracterizan, por ejemplo, a la economía, la familia, y la vida cotidiana informal. El problema para los liberales entonces es cómo reforzar las barreras que separan a las instituciones políticas que deben dar existencia a relaciones igualitarias, de las instituciones económicas, culturales y socio-sexuales que se fundamentan en

17 Como Habermas observa esta tendencia es exacerbada por la concentración de propiedad de los medios en las sociedades de capitalismo tardío. Para observar el aumento abrupto de concentración en los Estados Unidos en la última parte del siglo XX, véase Ben H. Bagdikian, *The Media Monopoly* (Boston: Beacon Press, 1983) y "Lords of the Global Village", *The Nation* (June 12, 1989). Esta situación se contrasta en algunos aspectos con países cuyos canales de televisión son de propiedad de y operados por el Estado. Pero ahí es dudoso que los grupos subordinados tengan una acceso igualitario. Además presiones económicas o políticas en los últimos años han alentado la privatización de los medios en varios de estos países. En parte, esto refleja los problemas que los canales estatales tienen para competir por su "porción del mercado" con los canales privados ofreciendo el entretenimiento masivo producido en los Estados Unidos.

relaciones sistémicas de desigualdad.¹⁸ Pero el peso de las circunstancias sugiere que para tener una esfera pública en la que los interlocutores pueden deliberar como iguales, no es suficiente el simplemente poner a la desigualdad social en paréntesis. Más bien, una condición necesaria para la paridad en la participación es que las desigualdades sociales sistémicas sean eliminadas. Esto no significa que todo el mundo debe tener exactamente el mismo ingreso, pero si requiere el

tipo de paridad aproximada que sea inconsistente con la generación sistémica de relaciones de dominación y de subordinación. A pesar del liberalismo entonces la democracia política requiere de una igualdad social sustantiva.¹⁹

He argumentado que la concepción burguesa de la esfera pública es inadecuada en la medida en la que supone que la igualdad social no es una condición necesaria como para una paridad de participación en las esferas públicas. ¿qué

18 Este es el espíritu atrás de, por ejemplo, las propuestas para reformar el financiamiento de las campañas electorales cuyo objetivo es evitar la intromisión de una dominación económica dentro de la esfera pública. Es por demás decir que en contexto de una desigualdad social masiva es mucho mejor tener estas reformas que no tenerlas. Sin embargo a la luz de los tipos de efecto informal de la dominación y las desigualdades discutidos arriba, no debemos esperar demasiado de ellas. La defensa reciente mejor pensada de la perspectiva liberal viene de alguien que en otros aspectos no es un liberal. Véase Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books, 1983). Otro acercamiento muy interesante ha sido sugerido por Joshua Cohen. En respuesta a un borrador anterior a este ensayo el argumentó que las políticas diseñadas para facilitar la formación de movimientos sociales, asociaciones secundarias y partidos políticos promocionaría mejor una paridad de participación que políticas diseñadas para lograr una igualdad social porque estas requerirían esfuerzos redistributivos que traen "pérdidas por pesos muertos". Apoyo el tipo de políticas recomendadas por Cohen, a más de su objetivo general de una "democracia asociativa". Las secciones de este ensayo sobre públicos múltiples y públicos fuertes argumentan el caso para arreglos relacionados con ello. Sin embargo no estoy convencida por la propuesta que estas políticas pueden lograr una paridad de participación bajo condiciones de desigualdad social. Esta propuesta me parece ser otra variante de el punto de vista liberal con respecto a la autonomía de lo político que en otros aspectos Cohen dice rechazar. Véase Joshua Cohen, "Comments on Nancy Fraser's 'Rethinking the Public Sphere'" (manuscrito no publicado presentado en las reuniones de la American Philosophical Association, Central Division, New Orleans, April 1990).

19 Mi argumento utiliza la crítica que aún no ha sido superada del liberalismo de Karl Marx's en la sección 1 de: "La Cuestión Judía". Por ello la alusión a Marx en el título de este ensayo.

significa esto para la crítica de la democracia actualmente existente? Una de las tareas para la teoría crítica es hacer visible las maneras en las que la desigualdad societal permea a las esferas públicas existentes y formalmente incluyentes y compromete? a la interacción discursiva dentro de estas.

La igualdad, la diversidad y los públicos múltiples

Hasta ahora he discutido lo que podemos llamar "las relaciones intrapúblicas" esto es el carácter y la calidad de las interacciones discursivas dentro de una esfera pública dada. Ahora quiero considerar lo que podemos llamar "las relaciones interpúblicas" esto es el carácter de las interacciones entre públicos diferentes.

Empezaré por recordar que Habermas enfatiza la singularidad de la concepción burguesa de la esfera pública, su pretensión a ser el escenario público único. Además el narrativo de Habermas tiende en este aspecto a ser fiel a aquella concepción porque percibe a la emergencia de públicos adicionales como un desarrollo tardío que señala la fragmentación y el declive. Este na-

rativo entonces, como la misma concepción burguesa, es informado por una premisa evaluativa subyacente: que la restricción institucional de la vida pública a una esfera pública única que cubre todo sea una codición positiva y deseable, mientras que la proliferación de una multiplicidad de públicos representa un distanciamiento de, y no un avance hacia, la democracia. Esta es la premisa normativa que quiero inspeccionar ahora. En esta sección evaluaré los méritos relativos de un público único y comprensivo versus públicos múltiples en dos tipos de sociedad moderna: las sociedades estratificadas y las sociedades igualitarias multiculturales.²⁰

Primero consideraré el caso de las sociedades estratificadas, por lo cual quiero decir las sociedades cuyo marco institucional fundamental genera a grupos sociales desiguales en relaciones estructurales de dominación y subordinación. Ya he argumentado que en tales sociedades una plena paridad de participación en el debate y la deliberación públicos no está al alcance de las posibilidades reales. La pregunta a la que debemos dirigirnos es ¿cuál forma de vida pública llega más a acercar-

20 Mi argumento en esta sección tiene una gran deuda con el comentario perceptivo de Joshua Cohen en sus comentarios a un borrador anterior a este ensayo en "Comments on Nancy Fraser's 'Rethinking the Public Sphere'".

se a este ideal? ¿cuáles arreglos institucionales ayudarán más a reducir la brecha en la paridad de participación entre los grupos dominantes y subordinados?

Sostengo que en las sociedades estratificadas, los arreglos que acomodan la contestación entre una pluralidad de públicos competidores promocionan el ideal de una paridad de participación de mejor manera que un público único, comprensivo y totalizador. Esto se deduce del argumento de la sección anterior. Ahí argumenté que no es posible insular a escenarios discursivos de los efectos de la desigualdad societal y que donde persiste la desigualdad societal, los procesos de deliberación tendrán a operar con ventaja para los grupos dominantes y desventaja para los subordinados. Ahora quiero añadir que estos efectos se exacerbaran cuando hay una sola esfera pública comprensiva. En este caso los miembros de los grupos subordinados no tendrían escenarios para la deliberación entre ellos con respecto a sus necesidades, sus objetivos y sus estrategias. No tendrían sitios de encuentro para emprender procesos comunicativos fuera de la supervisión de los grupos dominantes. En esta situación sería menos probable que pueden “encontrar la voz correcta o las palabras para expresar sus pensa-

mientos” y más probable que “mantengan sus necesidades inarticuladas” [en estas circunstancias, sin un punto de encuentro propio, los miembros de los grupos subordinados] tendrían menos capacidad que en otras circunstancias como para articular y defender sus intereses en la esfera pública comprensible. Tendrían menos habilidad como para desenmascarar los modos de deliberación que esconden una dominación por vía de, en las palabras de Mansbridge, “la absorción de los menos poderosos en un ‘nosotros’ falso que refleja a los más poderosos.”

Este argumento adquiere un apoyo adicional de la historiografía revisionista de la esfera pública, hasta incluyendo cambios muy recientes. Esta historiografía registra que miembros de grupos sociales subordinados -mujeres, trabajadores, gente de color, y homosexuales y lesbianas- en repetidas ocasiones han encontrado las ventajas de constituir públicos alternativos. Propongo designar a estos con el término de *Contrapúblicos subalternos* para señalar que se trata de escenarios discursivos paralelos en los cuales los miembros de los grupos sociales subordinados crean y circulan contradiscursos para formular interpretaciones oposicionales de sus identidades, intereses y necesi-

dades.²¹ Tal vez el ejemplo más llamativo es del contrapúblico subalterno feminista norteamericano de la última parte del siglo XX con su gama variada. De revistas, librerías, editoriales, redes de distribución de películas y videos, series de presentaciones académicas, centros de investigación, programas académicos, conferencias, convenciones, festivales y sitios locales de encuentro. En esta esfera pública, mujeres feministas han inventado nuevos términos para describir la realidad social incluyendo "sexismo", "la doble jornada", "acoso sexual", y "la violación matrimonial, de cita, o por conocidos. Equipadas con este idioma hemos redefinido nuestras necesidades e identidades, por lo tanto reduciendo, aunque no eliminando, el alcance de nuestra desventaja en las esferas públicas oficiales.²²

No quiero que me interpreten mal. No quiero sugerir que los contrapúblicos subalternos sean siempre y necesariamente buenos. Algunos de ellos lamentablemente son explícitamente antidemocráticos y antigalitarios, y aún aquellos con

intenciones democráticas e igualitarias no siempre superan la práctica de sus propios modos de exclusión y marginalización informales. A pesar de ello, en la medida en la que estos contrapúblicos emergen como una respuesta a exclusiones en los públicos dominantes, ayudan a expandir el espacio discursivo. En principio las premisas que anteriormente fueron exentas de réplica tendrían que ser discutidas públicamente. En general, la proliferación de los contrapúblicos subalternos significa una ampliación de la contestación discursiva, y esto es algo positivo en las sociedades estratificadas.

Enfatizo la función contestaria de los públicos subalternos en las sociedades estratificadas, en parte para complejizar el tema del separatismo. Desde mi punto de vista, a lo largo, el concepto de un contrapúblico milita en contra del separatismo porque asume una orientación publicista. En la medida en la que estos escenarios sean públicos, por definición no son enclaves, lo cual no niega que con frecuencia sean marginalizados. Después de

21 He creado esta expresión combinando dos términos que otros teóricos han usado recientemente con efectividad para propósitos consonantes con los míos. Tomo el término "subalterno" de Gayatri Spivak, "can the Subaltern Speak?" en *Marxism and the Interpretation of Culture*, ed. Cary Nelson y Larry Grossberg (Chicago: University of Illinois Press, 1988), pp. 271 - 313. Tomo el término "contrapúblico" de Rita Felski, *Beyond Feminist Aesthetics* (Cambridge: Harvard University Press, 1989).

22 Para un análisis del significado político de los discursos feministas opcionales sobre las necesidades véase Nancy Fraser. "Struggle over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late-Capitalist Political Culture", en Fraser, *Unruly Practices*.

al interactuar discursivamente como un miembro del público, subalterno o no, uno aspira a diseminar su discurso en escenarios cada vez más amplios. Habermas decoge bien este aspecto del significado de la publicidad cuando anota que, por limitado que sea un público en su manifestación empírica en un momento dado, sus miembros se entienden como parte de un público potencialmente más amplio: ese cuerpo indeterminado y empíricamente contrafactual que lo llamamos "el público en general". El punto es que en las sociedades estratificadas los contrapúblicos subalternos tienen un carácter dual. Por un lado funcionan como espacios de retiro y de reagrupamiento; por el otro lado también funcionan como bases y sitios de entrenamiento para actividades de agitación dirigidas hacia públicos más amplios. Es precisamente en la dialéctica entre estas dos funciones que reside su potencial emancipatorio. Esta dialéctica ayuda a que los contra públicos subalternos compensen parcialmente, aunque no eliminar totalmente, los privilegios injustos de participación gozados por los miembros de los grupos sociales dominantes en las sociedades estratificadas.

Hasta ahora estoy argumentando que, aunque en las sociedades estratificadas en ideal de una paridad de participación no puede realizarse plenamente, se le aproxima mejor con arreglos que permitan la contestación entre una pluralidad de públicos competidores antes que por una esfera pública única y comprensiva. Evidentemente la contestación entre públicos competidores supone una interacción discursiva interpública. ¿cómo debemos entender una tal interacción? Geoff Eley sugiere que pensamos la esfera pública (en sociedades estratificadas) como "el marco estructurado donde ocurre la disputa o la negociación cultural e ideológico entre una variedad de públicos"²³. esta formulación hace justicia para con la multiplicidad de escenarios públicos en las sociedades estratificadas al reconocer expresamente la presencia y actividad de "una variedad de públicos". A la vez también hace justicia al hecho que estos varios públicos se sitúen en un solo "marco estructurado" que ofrece ventajas a unos y desventajas a otros. Finalmente la formulación de Eley hace justicia al hecho que en las sociedades estratificadas es igualmente probable que las relaciones dis-

23 Geoff Eley, "Nations, Publics, and Political Cultures". Eley procede a explicar que esto es igual a "extender la idea de Habermas de la esfera pública hacia un dominio público más amplio donde la autoridad no solamente se constituye como racional y legítima, pero donde sus términos son contestados, modificados y a veces derrocados por grupos subalternos".

cursivas entre públicos que tienen diferentes grados de poder tomen la forma de disputa como la de deliberación.

Permítame ahora considerar los relativos méritos de múltiples públicos vs un solo público para las sociedades igualitarias multiculturales. Por sociedades igualitarias quiero decir las sociedades no estratificadas, las sociedades cuyo marco básico no genera grupos sociales desiguales en relaciones estructurales de dominación y subordinación. Las sociedades igualitarias entonces son aquellas sin clases y sin divisiones de trabajo por género o por raza. Sin embargo no son necesariamente homogéneas en términos culturales. Al contrario siempre y cuando tales sociedades permitan la libre expresión y asociación, es probable que serían habitadas por grupos sociales con diversos valores, identidades y estilos culturales, y

que sean por lo tanto multiculturales. Mi pregunta es ¿bajo condiciones de una diversidad cultural y en ausencia de una desigualdad estructural, una esfera pública única y comprensiva sería preferible a múltiples públicos?

Para contestar esta pregunta deberíamos examinar más de cerca la relación entre el discurso público y las identidades sociales. A pesar de la concepción burguesa, las esferas públicas no son solamente escenarios para la formación de una opinión discursiva; son además escenarios para la formación y expresión de identidades sociales²⁴ esto significa que la participación no es simplemente una cuestión de manifestar contenidos proposicionales que sean neutrales con respecto a la forma de expresión. Más bien como argumenté que la sección anterior, la participación significa el poder hablar con voz propia y simultanea-

24 Me parece que los escenarios discursivos públicos están entre los sitios más importantes y menos reconocidos en los que las identidades sociales son construidas, desconstruidas y reconstruidas. Mi punto de vista se pone en contraste a varias versiones psico-analíticas de la formación de identidad; estas ignoran la importancia formativa de la interacción discursiva post Edipal fuera del núcleo familiar y no pueden entonces explicar las transiciones de identidad sobre el tiempo. Me parece desafortunado que tanto de la teoría feminista contemporánea ha tomado su comprensión de la identidad social de modelos psico-analíticos y no han puesto atención en el estudio de la construcción de la identidad en relación a las esferas públicas. La historiografía revisionista de la esfera pública discutida anteriormente puede ayudar a corregir este desequilibrio al identificar a las esferas públicas como sitios de la reconstrucción de identidades. Para una discusión del carácter discursivo de la identidad social y una crítica de los acercamientos psico-analíticos Lacanianos véase Nancy Fraser, "The Uses and Abuses of French Discourse Theories for Feminist Politics", *boundary 2*, 17, no. 2 (Summer 1990): 82 - 101.

mente entonces poder construir y expresar la identidad cultural propia a través del idioma y estilo.²⁵ Además como también sugerí, las esferas públicas no son espacios de cero grados en lo cultural, igualmente receptivos de cualquier forma posible de expresión cultural. Más bien consisten de instituciones culturalmente específicas, incluyendo por ejemplo a varias revistas y varias geografías sociales del espacio urbano. Estas instituciones pueden comprenderse como lentes retóricos culturalmente específicos que filtran y modifican pronunciaciones que organizan; pueden acomodar algunos modos de expresión pero no otros.²⁶

Entonces la vida pública en las sociedades igualitarias y multiculturales no puede consistir exclusivamente en una esfera pública comprensiva esto sería igual a filtrar diversas normas retóricas y de estilo por un solo lente. Además como no puede haber un lente tal que sea realmente neutral en lo cultural, en efecto se privilegiaría las normas expresivas de un grupo cultural por encima de otros y entonces la asimilación discursiva sería una discu-

sión de la participación en el debate público. El resultado sería la extinción del multiculturalismo (y la probable extinción de la igualdad social). En general entonces, podemos concluir que la idea de una sociedad igualitaria y multicultural solamente tiene sentido si suponemos una pluralidad de escenarios públicos en los cuales participan grupos con diversos valores y retóricas. Por definición una tal sociedad tiene que tener una multiplicidad de públicos.

Sin embargo esto no necesariamente excluye la posibilidad de otro escenario más comprensivo en el cual los miembros de diferentes públicos más limitados conversen atravesando líneas de diversidad cultural. Al contrario como en nuestra sociedad hipotética, igualitaria y multicultural, seguramente tendría que incorporar debates sobre políticas y temas que afectan a todos. La pregunta es si los participantes en tales debates comparten suficiente en lo referente a valores normas de expresión y por lo tanto protocolos de persuasión como para dar a su diálogo la cualidad de deliberacio-

25 Para otra formulación de ésta posición véase Nancy Fraser. "Toward a Discourse Ethic of Solidarity", *Praxis International* 5 no. 4 (Enero 1986): 425-429. Véase también Iris Young "impartiality and the Civic Public: Some Implications of Feminist Critiques of Moral and Political Theory" en *feminist as Critique*, ed. Seyla Benhabib and Drucilla Cornell (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987), pp. 56-76.

26 Para un análisis de la especificidad retórica de una esfera pública histórica véase, Michael Warner, *The letters of the Republic: Publication and the Public Sphere in Eighteenth Century America* (Cambridge: Harvard University Press, 1990).

nes que buscan llegar a consensos a través del razonamiento.

Creo que esto se trata mejor como una pregunta empírica. No veo ninguna razón por excluir la posibilidad de una sociedad en la que la igualdad social y la diversidad cultural coexistan con una democracia participativa. Por cierto espero que pueda haber una tal sociedad. Esta esperanza gana algo de credibilidad si consideramos que, por difícil que sea la comunicación a través de líneas de diferencia cultural no es imposible en principio, aunque se imposibilitaría si imaginamos que requiere un puesto de las diferencias en paréntesis. Hay que reconocer que esta comunicación requiere ser alfabeto en términos multiculturales, pero creo que esto puede lograrse con la práctica. De hecho se

amplían las posibilidades una vez que reconocemos la complejidad de las identidades culturales. A pesar de las concepciones reduccionistas y esencialistas, las identidades culturales se tejen de muchos hilos diferentes y algunos de estos hilos pueden ser comunes a gente cuyas identidades sean divergentes aún cuando las divergencias sobresalgan más.²⁷ De la misma manera bajo condiciones de igualdad social, la permeabilidad y la apertura de los públicos podría promocionar la comunicación intercultural. Después de todo el concepto de público presupone una pluralidad de perspectivas entre los que participan en el, pluralidad que permite las diferencias y antagonismos internos y desalienta la creación de bloques cerrados.²⁸ Además el carácter

27 Se podría decir que al nivel más profundo todo el mundo es mestizo. Tal vez la mejor metáfora aquí sea la idea de Wittgenstein de las semblanzas familiares o las redes de diferencias y similitudes traslapadas y entrecruzadas en las que ningún hilo recorre toda la red. Para una discusión que enfatiza la complejidad de las identidades culturales y la relevancia del discurso en su construcción véase, Nancy Fraser, "The Uses and Abuses of French Discourse Theories for Feminist Politics". Para discusiones que utilizan conceptos de mestizaje véase, Gloria Anzaldúa, *Borderlands: La Frontera* (1987) y Françoise Lionnet, *Autobiographical Voices: Race, Gender, Self-Portraiture* (Ithaca: Cornell University Press, 1989)

28 Con respecto a esto, el concepto de un público difiere de el de una comunidad. "Comunidad" sugiere un grupo limitado y relativamente homogéneo y frecuentemente conlleva la connotación de consenso. "Público" en cambio enfatiza la interacción discursiva que en principio es abierta y sin límites, y esto a su vez implica una pluralidad de perspectivas. Entonces la idea de un público puede acomodar a diferencia internas, antagonismos y debates mejor que la de una comunidad. Para una discusión de la conexión entre la publicidad y la pluralidad véase Hannah Arendt, *The human Condition* (Chicago: University of Chicago Press, 1958). Para la crítica de concepto de comunidad, véase Iris Young, "The Ideal Of Community and the Politics of Difference", en *Feminism and Postmodernism*, ed. Linda J. Nicholson (New York: Routledge, Chapman and Hall, 1989), pp. 300- 323.

abierto y la orientación publicista de los públicos permite que las personas participen de más de un público, y permite que las afiliaciones a diferentes públicos puedan traslaparse parcialmente. A su vez esto hace concebible en principio a la comunicación intercultural. Para redondear pues, aparentemente no hay barreras conceptuales (no me refiero a las empíricas) a la posibilidad de una sociedad multicultural y socialmente igualitaria que sea también una democracia participativa. Pero esa necesariamente será una sociedad con muchos públicos diferentes, incluyendo a un público por lo menos en el cual los participantes pueden deliberar como pares a través de líneas de diferencia con respecto a políticas que involucran a todos.

En general he argumentado que el ideal de una paridad en la participación se logra mejor con una multiplicidad de públicos que con un solo público. Esto es cierto tanto para las sociedades estratificadas cuanto para las sociedades igualitarias y multiculturales, aunque sea por razones diferentes. En ninguno de los casos no es la intencionalidad de mi argumento constituir una simple celebración postmoderna de la multiplicidad. Más bien en el caso de las sociedades estratificadas, estoy defendiendo a los contrapúblicos subalternos formados bajo condiciones de dominación y su-

bordinación. En contraste en el otro caso estoy defendiendo la posibilidad de combinar la igualdad social, la diversidad cultural y, la democracia participativa.

¿Cuáles son las implicaciones de esta situación para una teoría crítica de la esfera pública en la democracia actualmente existente? En breve necesitamos de una sociología política crítica de una forma de vida pública en la cual participan públicos que son múltiples pero desiguales. Esto significa teorizar sobre la interacción contestataria de diferentes públicos e identificar los mecanismos por los cuales algunos de estos se subordinan a otros.

Esferas públicas, incumbencias comunes e intereses privados

He argumentado que en las sociedades estratificadas quererlo o no los contrapúblicos subalternos tienen una relación contestataria con respecto a los públicos dominantes. Uno de los objetos importantes de esta contestación interpública es constituido por los límites apropiados de la esfera pública. Aquí las preguntas centrales son: ¿qué es que debemos considerar de incumbencia pública? ¿qué en cambio es privado? Esto me conduce a un tercer conjunto de premisas problemáticas que subyacen la concepción burguesa de la esfera pública, es decir, las premisas referentes

al ámbito apropiado de la publicidad en relación a la privacidad. Permítame acordar que central en la versión de Habermas que la esfera pública burguesa sería un escenario discursivo en el cual “personas privadas” deliberan sobre “cuestiones públicas”. Hay muchos sentidos diferentes de lo “privado” y lo “público” que están en juego aquí. “Público” puede significar por ejemplo (1) lo relacionado al estado (2) accesible a todos (3) de la incumbencia de todos y (4) relacionado a un bien común o un interés compartido. Cada una de estos corresponde a un sentido opuesto de lo “privado”. Además hay dos otros sentidos de lo “privado” que nos acercan: (5) lo referente a la propiedad privada en una economía y (6) pertinente a la vida doméstica íntima o personal, incluyendo a la vida sexual.

Me he referido extensamente a lo “público” en el sentido de abierto o accesible a todos. Ahora quiero examinar algunos de los otros sentidos, empezando con el punto tres, de la incumbencia de todos.²⁹ Hay una ambigüedad aquí entre lo que visto de una perspectiva externa objetivamente afecta a, o tiene un impacto sobre todos, y lo que se reconoce como una cuestión de preocupación común por los participantes.

La idea de una esfera pública como un escenario de autodeterminación colectiva no rima bien con acercamientos que apelarían a una perspectiva externa para delimitar sus debidas fronteras. Entonces es la segunda perspectiva, la de los participantes, que es relevante aquí. Solamente los mismos participantes puedes decidir que es y que no es de su preocupación e incumbencia comunes. Sin embargo no hay una garantía que todos estarán de acuerdo al respecto. Por ejemplo, hasta hace poco las feministas estaban en una minoría al pensar que la violencia doméstica en contra de las mujeres era una cuestión de incumbencia común y por lo tanto un tema legítimo de discurso público. La gran mayoría de gente consideraba que esta cuestión era un asunto privado entre lo que se imaginaba ser un número relativamente reducido de parejas heterosexuales (y que incluye tal vez a los profesionales sociales y legales que deberían tratar con estas parejas). Entonces las feministas formaron un contrapúblico subalterno desde el cual diseminamos una percepción de la violencia doméstica como un rasgo difundido y sistémico de las sociedades dominados por los hombres. A lo largo, después de sostener una constatación discursi-

29 En este ensayo no discuto directamente el sentido (1) relacionado al Estado. Sin embargo en la próxima sección del ensayo, considero algunos temas relacionados con este sentido.

va, logramos hacer que sea una cuestión de preocupación común.

El punto es que aquí no hay fronteras a priori y dadas por la naturaleza. Lo que contará como una cuestión de incumbencia común se decidirá precisamente a través de la contestación discursiva. Entonces, ninguna cuestión, en avance de una contestación, puede ser declarado fuera de límites. Al contrario, la publicidad democrática requiere de garantías positivas de las oportunidades para que la minorías puedan convencer a los demás que cosas que en el pasado no eran públicas en el sentido de ser cuestiones de preocupación común deben ya adquirir esta cualidad.³⁰

¿Qué podemos decir entonces del sentido de la "publicidad" como pertinente a un bien común o a un interés compartido? Este es el sentido que está en juego cuando Habermas caracteriza a la esfera pública burguesa como un escenario en el cual el tema de discusión se restringe al "bien común" y en el cual la discusión de los "intereses privados" se excluyen. Este es una pre-

cepción de la esfera pública que hoy la llamaríamos cívico-republicana, a diferencia del liberal-individualista. En breve, el modelo cívico republicano enfatiza una percepción de la política como un razonamiento conjunto de las personas para promocionar un bien común que trasciende la mera suma de las preferencias individuales. La idea es que, a través de la deliberación, los miembros del público pueden descubrir o crear el bien común. En el proceso de sus deliberaciones, los participantes se transforman, de una colección de individuos privados y egoístas en una colectividad preocupada por lo público, capaz de actuar en forma conjunta por el interés común. En esta percepción los intereses privados no tienen un lugar propio en la esfera pública política. A lo máximo son el punto pre-político de partida, a ser transformados y trascendidos en el transcurso del debate.³¹

En un respecto, esta percepción cívico-republicana de la esfera pública es un avance sobre la alternativa liberal-individualista. A diferen-

30 Esto equivale en la teoría democrática a un punto que Paul Feyerabend ha argumentado en la filosofía de la ciencia. Véase, Feyerabend, *Against Method* (New York: Verso, 1988)

31 En cambio, el modelo liberal individualista enfatiza la perspectiva de la política como la agregación de preferencias individuales de interés personal. La deliberación en el sentido estricto desaparece totalmente. En su lugar el discurso político consiste de registrar las preferencias individuales y de la negociación, buscando fórmulas que satisfacen la mayor cantidad posible de intereses privados. Se supone que no existe el bien común más allá y arriba de la suma de todos los varios bienes individuales y entonces los intereses privados son la materia legítima del discurso político.

cia de esta no supone que las preferencias, los intereses y las identidades de la gente, son dados exogenamente en avance del discurso y la deliberación públicos. Aprecia más bien que las preferencias, los intereses y las identidades son productos tanto como antecedentes de la deliberación pública; son constituídos discursivamente en y a través de éstas. Sin embargo la percepción cívico-republicana contiene una confusión muy seria que le quita efectividad crítica. Esta percepción conjuga las ideas de la deliberación y del bien común al suponer que la deliberación tiene que ser una deliberación sobre el bien común. En consecuencia, limita a la deliberación a la discusión organizada desde la perspectiva de un "nosotros" único y todo-incluyente, y entonces excluye a toda propuesta de interés individual o de grupo. Pero, como he argumentado Jane Mansbridge, esto opera en contra de uno de los objetivos principales de la deliberación, que es ayudar a que los participan-

tes clarifiquen sus intereses aún cuando estos resultan estar en conflicto. "reglamentar que el interés individual [e interés de grupo] este fuera de orden dificulta el que todos los participantes puedan decifrar que es que está ocurriendo. En concreto, los menos poderosos pueden no encontrar la manera de descubrir el que el sentido prevaleciente de "nosotros" no les incluye adecuadamente"³²

En general no hay manera de saber en avance si el resultado de un proceso deliberativo será descubrir un bien común en el cual los conflictos de interés se evaporan como meras apariencias o descubrir que los conflictos de interés son reales y que el bien común es una quimera. Pero si la existencia de un bien común no puede ser presumida de antemano, entonces no hay ninguna razón por poner limitaciones algunas con respecto a que tipo de temas, intereses y puntos de vista serían admisibles en la deliberación.³³

32 Jane Mansbridge, "Feminism and Democracy", p. 131.

33 Este punto está en el espíritu de un hilo del pensamiento operacional, a diferencia de la sustantiva de una esfera pública democrática; aquí la esfera pública es definida como un escenario para cierto tipo de acción discursiva y no como un escenario para tratar cierto tipo de tema y problema. No hay restricciones entonces con respecto a lo que puede llegar a ser un tema de deliberación. Véase la discusión de Seyla Benhabib de este hilo operacionalista radical del pensamiento de Habermas y la defensa que ella hace de esto como el hilo que hace que el punto de vista de Habermas de la esfera pública sea superior a puntos de vista alternativos: Benhabib, "Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas", in *Habermas and the public Sphere*, ed. Craig Calhoun.

Este argumento se mantiene aún en el mejor de los casos de sociedades cuyo marco institucional básico no genera desigualdades sistémicas; aún en estas sociedades de relativa igualdad, no podemos resumir de antemano que no existirán reales conflictos de interés. Cuanto más pertinente entonces, es el argumento para las sociedades estratificadas, atravesadas y compenetradas por relaciones de desigualdad. Después de todo, cuando los arreglos sociales operan para la utilidad sistémica de algunos grupos y al detrimento sistémico de otros, *prima facie* razones por pensar que la postulación de un bien común compartido por explotadores y explotados bien puede ser una mitificación. Además cualquier consenso que pretende representar al bien común en este contexto social debe ser considerada como sospechosa, porque este consenso habrá sido logrado por medio de procesos de deliberación viciados por los efectos de la dominación y la subordinación.

En general, la teoría crítica debe examinar de manera más fría y crítica a los términos "privado" y "público". Estos términos, después de todo, no son simplemente designaciones llanas de esferas societales, son clasificaciones culturales y señalizaciones retóricas. En el discurso político son términos poderosos desplegados frecuentemente como para deslegitimar a algunos intere-

ses, puntos de vista, temas y, para valorizar a otros.

Esto me conduce a los dos otros sentidos de "privado" que a menudo funcionan ideológicamente para delimitar las fronteras de la esfera pública en maneras que dejan a grupos sociales subordinados en desventaja. Estos son el sentido (5), pertinente a la propiedad privada en una economía de mercado, y el sentido (6) pertinente a la vida doméstica íntima o privada, incluyendo a la vida sexual. Cada uno de estos sentidos está en el centro de una retórica de la privacidad que históricamente ha sido utilizada para restringir el universo de la contestación pública legítima.

La retórica de la privacidad doméstica excluiría algunos temas e intereses del debate público a través de su personalización y/o familiarización; los enmarca como cuestiones familiares, privadas, domésticas o personales, en contraposición a las cuestiones políticas y públicas. La retórica de la privacidad económica, en cambio, excluiría a determinados temas e intereses del debate público a través de su economización. Los temas en cuestión aquí, se enmarcan como imperativos impersonales del mercado o prerrogativas de la propiedad "privada" o como problemas técnicos para administradores y planificadores, todo en contraposición a cuestiones políticas y públicas. En ambos casos, el

resultado es enclavar ciertos temas en escenarios discursivos especializados y con esto protegerlos del debate y la contestación fundamentados en bases más amplias. Normalmente esto opera con ventajas para los grupos e individuos dominantes y con desventaja para sus subordinados.³⁴ Por ejemplo, si la violencia doméstica contra la mujer es designada como una cuestión “personal” o “doméstica” y si el discurso público con respecto a ella es canalizada hacia instituciones especializadas asociados con jurisprudencia familiar, trabajo social, y la sociología y psicología “deviación”, esta canalización sirve para reproducir una dominación y subordinación de género. De manera similar, si cuestiones de democracia en el trabajo son señalizados como problemas “económicos” o “administrativos” y si el discurso sobre estas cuestiones es empujado hacia instituciones especializadas asociadas con, por ejem-

plo, la sociología de “relaciones industriales”, códigos de trabajo, y “ciencias de administración”, entonces esto sirve para perpetuar una dominación y subordinación clasista (y normalmente también de género y de raza).

Esto demuestra una vez más, que levantar las restricciones formales a la participación en la esfera pública no es suficiente para asegurar una inclusión en la práctica. Al contrario, aún cuando las mujeres y los trabajadores hayan recibido una licencia formal de participación, esta puede ser restringida por concepciones de privacidad doméstica y económica que delimitan el ámbito del debate. Esas nociones entonces son vehículos a través de los cuales las desventajas de género y de clase pueden seguir operando subtextualmente e informalmente aún cuando las restricciones formales y explícitas hayan sido abrogadas.

34 Normalmente, pero no siempre. Como Joshua Cohen ha argumentado hay excepciones en los usos de la privacidad en *Roe v. Wade*, la desición de la Corte Suprema de EEUU legalizando el aborto y en la disención de Juez Blackmun en *Bowers* la desición manteniendo las leyes estatales contra la sodomía. Estos ejemplos demuestran que la retórica de la privacidad tiene una multivalencia y no es univocalmente innecesariamente dañina. Por el otro lado no hay cuestión que la tradición más pesada del argumento de la privacidad ha fortalecido la desigualdad al restringir el debate. Además muchas feministas han argumentado que aún los usos “buenos” de la privacidad han tenido consecuencias negativas serias en el contexto actual y que la dominación por género es mejor desafiada en este contexto en otros términos. Para una defensa de la discusión de la privacidad véase, Joshua Cohen, “Comments on Nancy Fraser’s ‘Retinking the Public Sphere’”.

Públicos fuertes y públicos débiles: sobre la sociedad civil y el Estado

Permíteme ahora pasar a la cuarta y última premisa que sostiene a la concepción burguesa de la esfera pública, es decir, la premisa que una esfera pública democrática y operativa requiere de una clara separación entre la sociedad civil y el Estado. Esta premisa puede interpretarse de dos maneras, dependiendo de cómo entendemos la expresión "sociedad civil". Si uno supone este término refiere a una economía capitalista ordenada privadamente, entonces insistir en su separación del Estado constituye una defensa del liberalismo clásico. La postulación sería el que un sistema limitado de gobierno y un capitalismo funcionando sin mayores restricciones, son una condición previa necesaria de una esfera pública que opere debidamente.

Podemos deshacernos sin mucha demora de esta postulación no muy interesante al usar algunos de los argumentos de la sección anterior. He demostrado que una paridad de participación es esencial a una esfera política democrática y que una igualdad socioeconómica aproximada es una precondition de una paridad en la participación. Ahora solamente tengo que añadir

que el capitalismo "laissez faire" no crea una igualdad socioeconómica y que algún tipo de reorganización y redistribución es necesario para lograr esta finalidad. También, he demostrado que los esfuerzos de "privatizar" a los temas económicos y ponerlos fuera de límites, no promocionan y más bien traban el tipo de discusión libre y plena que es parte de la idea de una esfera pública. De estas consideraciones, sigue el que una separación clara entre la sociedad civil (económica) y el Estado no es una condición necesaria para que la esfera pública funcione bien. Al contrario, y a pesar de la concepción burguesa, lo que se necesita es precisamente algún tipo de intercompenetración entre estos dos.³⁵

Sin embargo hay una segunda y más interesante interpretación de la premisa burguesa, que se necesita una clara separación entre la sociedad civil y el Estado para que funcione la esfera pública; esta interpretación merece ser examinada más extensamente. En ella, la "sociedad civil" significa en nexo de asociaciones no gubernamentales o "secundarias" que no son ni administrativas ni económicas. Podemos apreciar mejor la fuerza de la postulación que la sociedad civil en este

35 Hay muchas posibilidades aquí, incluyendo formas mixtas como el Socialismo de mercado.

sentido debe estar separada del Estado, si acordamos la definición de Habermas de la esfera pública liberal como un “cuerpo de individuos privados reunidos para formar un público.” El énfasis aquí en los “individuos privados señala (entre otras cosas) que los miembros del público burgués no son oficiales del Estado, y que no participan en la esfera pública en una capacidad oficial. En consecuencia, su discurso no produce decisiones soberanas y obligatorias autorizando el uso del poder del Estado; al contrario, produce una “opinión pública,” un comentario crítico frente a la toma autorizada de decisiones que ocurre en otro ámbito. La esfera pública, en breve, no es el Estado; más bien, es el cuerpo de informalmente movilizada opinión discursiva no-gubernamental que puede servir como un contrapeso al Estado. En la concepción burguesa, es precisamente esta naturaleza extra-gubernamental de la esfera pública que confiere una sensación de independencia, autonomía y legitimidad a la opinión pública generada en ella.

Entonces, la concepción burguesa supone lo deseable de una separación clara entre la sociedad civil (asociativa) y el Estado. En consecuencia, se promociona lo que llamaré los *públicos débiles*, públicos, cuya práctica de deliberación consiste exclusivamente en la formación de opiniones, y que no in-

cluye a la toma de decisiones. Además, la concepción burguesa parece implicar que una expansión de este tipo de autoridad discursiva del público, para incluir a la toma de decisiones a más de la formación de opiniones, amenazaría a la autonomía de la opinión pública, porque el público llegaría a constituirse en efecto en el Estado, y se perdería la posibilidad de tener una restricción discursiva crítica al Estado.

Esto por lo menos se sugiere en la formulación inicial que Habermas hace de la concepción burguesa. De hecho, la cosa se vuelve más complicada cuando consideramos la emergencia de una soberanía parlamentaria. Con este hito en la historia de la esfera pública, encontramos una transformación estructural mayor, dado que un parlamento soberano funciona como una esfera pública dentro del Estado. Además los parlamentos soberanos son lo que llamaré *públicos fuertes*, públicos cuyo discurso abarcar tanto la formación de opiniones cuanto la toma de decisiones. Como un punto focal de deliberación pública que culmina en decisiones legalmente obligatorias (o leyes), el parlamento iba a ser el sitio de la autorización discursiva para el uso del poder del Estado. Con el logro de la soberanía parlamentaria entonces, la línea separando a la sociedad civil (asociativa) del Estado, se vuelve borrosa.

Evidentemente, la emergencia de la soberanía parlamentaria y la relativización subsiguiente de la separación entre la sociedad civil (asociativa) y el Estado, representa un avance democrático sobre los arreglos políticos anteriores. Esto se da por que, como se sugiere en los términos “público fuerte” y “público débil”, la fuerza de la opinión pública es potenciada cuando un cuerpo que la representa tiene el poder de traducir tales “opiniones” en decisiones autoritativas. A la vez, se quedan algunas preguntas importantes sobre la relación entre los públicos fuertes parlamentarios y los públicos débiles a quienes deben responder por sus actos. En general, estos progresos levantan algunas preguntas interesantes e importantes sobre los méritos relativo entre públicos fuertes y débiles y sobre los papeles que respectivamente las instituciones de los dos tipos pueden asumir en una sociedad democrática e igualitaria.

Un conjunto de preguntas se refiere a la posible proliferación de los públicos fuertes en la forma de instituciones auto-administradas. En sitios auto-gobernados de trabajo, en centros de cuidado infantil o comu-

nidades residenciales, por ejemplo, las esferas públicas institucionales internas pueden ser escenarios tanto de la formación de opiniones como para la toma de decisiones. Esto sería equivalente a la construcción de sitios de una democracia directa o cuasi-directa, en la que todos los involucrados en una actividad colectiva participarían en las deliberaciones para determinar su diseño y operación.³⁶ Sin embargo, esto todavía dejaría abierta la cuestión de la relación entre estas esferas públicas internas que toman decisiones, y los públicos externos a los cuales ellos deben rendir cuentas. Esta cuestión adquiere importancia cuando consideramos que las personas afectadas por una empresa de la cual no participan directamente como agentes, pueden sin embargo tener un interés en su *modus operandi*; tienen entonces un derecho legítimo de reclamar una voz en su diseño y operación institucional.

Aquí tratamos de nuevo el tema de la responsabilidad. ¿Cuáles arreglos institucionales mejor aseguran la responsabilidad de los cuerpos democráticos de toma de decisiones (públicos fuertes) a su público o, dado la posibilidad de casos híbri-

36 Utilizó la expresión “democracia cuasi-directa” para señalar la posibilidad de formas híbridas de autogestión involucrando la designación democrática de representantes, administradores o planificadores que deben mantener normas estrictas de responsabilidad porque pueden por ejemplo ser removidos .

dos, públicos externos y más débiles?³⁷ ¿De qué manera los segundos pueden asociarse mejor con los primeros? En términos más generales: ¿cuáles arreglos democráticos institucionalizan de mejor manera la coordinación entre varias instituciones, incluyendo la coordinación entre sus varios y complicados públicos? ¿Debemos pensar en un parlamento central como un superpúblico fuerte con una soberanía discursiva autoritativa sobre las reglas de juego societales básicas y sobre los arreglos de coordinación? En este caso, ¿se requeriría la premisa de un solo superpúblico externo (más débil (a más de, y no en lugar de, varios otros públicos más pequeños)? En cualquier caso, dado la interdependencia global ineludible en la división internacional del trabajo dentro de una sola biosfera planetaria, ¿tiene sentido entender al estado-nación como la unidad apropiada de soberanía?

No tengo respuestas para la mayoría de estas preguntas, y no puedo explorarlas más dentro de este ensayo. Sin embargo, la posibilidad de postularlas, aún en ausencia de respuestas completas y persuasivas, nos permite extraer una conclusión relevante: cualquier concepción de

la esfera pública que requiere una clara división entre la sociedad civil (asociativa) y el Estado será incapaz de imaginar las formas de autogestión, de coordinación interpública y de responsabilidad política, que son esenciales en una sociedad democrática e igualitaria. La concepción burguesa de la esfera pública entonces no es adecuada para la teoría crítica contemporánea. Lo que se necesita es, más bien, una concepción pos-burguesa que nos permite imaginar un rol para (por lo menos algunas) esferas públicas mayor que el de la formación autónoma de opiniones, separada de la toma autoritativa de decisiones. Una concepción pos-burguesa nos permitiría pensar en públicos fuertes y débiles, a más de varias formas híbridas. Además, nos permitiría teorizar sobre el rango de posibles relaciones entre tales públicos, y esto expandiría nuestra capacidad de imaginar posibilidades democráticas más allá de la democracia actualmente existente.

Conclusión: repensando la esfera pública

Permítanme concluir con una revisión de lo que creo que he lo-

37 Por "posibilidades híbridas" me refiero a arreglos que involucran una responsabilidad muy estricta de los cuerpos representativos que toman decisiones frente a sus públicos externos controlado a través de veto y el derecho de remoción. Formas híbridas de éste tipo pueden ser deseables en ciertas circunstancias, pero seguramente no en todas.

grado en este ensayo. He demostrado que la concepción burguesa de la esfera pública descrita por Habermas no es adecuada para la crítica de los límites de la democracia actualmente existente en las sociedades fundamentadas en el capitalismo tardío. A un nivel, mi argumento socava la concepción burguesa como un ideal normativo. He demostrado primero que una concepción adecuada de la esfera pública requiere no simplemente una puesta en paréntesis de las desigualdades sociales, sino, su eliminación. En segundo lugar, he demostrado que una multiplicidad de públicos es preferible a una sola esfera pública tanto en las sociedades estratificadas cuanto en las igualitarias. Tercero, he demostrado que una concepción viable de la esfera pública debe aceptar no la exclusión sino la inclusión, de intereses y temas señalados como "privados" por la ideología burguesa y masculinista y tratadas como inadmisibles. Finalmente, he demostrado que una concepción defendible debe dar lugar tanto a los públicos fuertes cuanto a los públicos débiles. En suma, he argumentado contra cuatro de las premisas constitutivas de la concepción burguesa de la esfera pública; a la vez, he identificado algunos elementos correspondientes de una nueva concepción pos-burguesa.

A otro nivel, mi argumento impone cuatro tareas correspondientes

para la teoría crítica de la democracia actualmente existente. Primero, esta teoría debe hacer visible las maneras en las que la desigualdad social vicia la deliberación dentro de los públicos de las sociedades del capitalismo tardío. En segundo lugar debe demostrar como la desigualdad afecta a las relaciones entre públicos en las sociedades de capitalismo tardío, como los públicos son segmentados y acceden diferencialmente a poder y como algunos son enclavados involuntariamente y subordinados a otros. Después una teoría crítica debe exponer las maneras en las cuales la señalización de algunos temas e intereses en términos de "privados" limita el rango de problemas, y de acercamientos a los problemas, que pueden ser contestados ampliamente en las sociedades contemporáneas. Finalmente la teoría debe mostrar como el carácter demasiado débil de algunas esferas públicas en las sociedades de capitalismo tardío desviste a la "opinión pública" de fuerza práctica.

En todas estas maneras la teoría debe exponer los límites de la forma específica de democracia que gozamos en las sociedades de capitalismo tardío. Quizás de esta manera ayuda a inspirarnos a extender estos límites, y a la vez advertir a gente en otras partes del mundo para que no los instalen.

Reconocimientos

Agradezco la ayuda de los comentarios de Craig Calhoun, Joshua Cohen, Nancy J. Hirschmann, Tom McCarthy, Mouishe Postone, Baukje Prins, David Schweikart, and Rian

Voet. Y también me he beneficiado de la inspiración y la estimulación de los participantes en la conferencia sobre "Habermas y la esfera pública" Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, Septiembre 1989.

**DEBATE
AGRARIO**
ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del Perú / Jonh Gitlitz
Mercado de tierra en áreas agrícolas periurbanas de Lima / Julio Calderón
El impacto de los proyectos de riego en la sierra; La experiencia del Plan Meriss Inka / Epifanio Baca
La nueva Ley de Aguas: Una alternativa andina a las reformas propuestas / Paul Trawick

INTERNACIONAL

Una perspectiva sociohistórica de las estrategias campesinas del noroeste de Córdoba (Argentina) / Daniel Cáceres y Felicitas Silveti

Extensión pública cofinanciada en Nicaragua / Gabriel Keynan, Manuel Olin y Ariel

Valor se la suscripción por cuatro números

Perú S/. 60

América Latina US\$ 38

Norteamérica y Europa US\$ 40

Asia y Africa US\$ 42

Pedidos y giros a nombre de CEPES - Av. Salaverry 818, Lima 11, PERU

Fax: (51-1) 433-1744 - Correo electrónico: feiguren@cepes.org.pe

PUBLICACION CAAP

SECCION: ESTUDIOS Y ANALISIS
POBLACION Y POBREZA INDIGENAS
AUTOR: JOSE SANCHEZ-PARGA

El presente estudio pretende intervenir en dos temas de actual controversia: la población indígena y la pobreza indígena: Las cifras han focalizado una polémica sobre el número de indígenas en Ecuador. Más allá de esta disensión interesa saber cómo los datos no acercan a una comprensión de lo indígena. El estudio de la pobreza indígena a más de relativar los indicadores de medición, plantea la dificultad de aislar su análisis, sobre todo si reconocemos que los indígenas siempre han sido pobres y siguen siendo el grupo más pobre de la sociedad.



José Sánchez-Parga

ENTREVISTA

Reinventar la izquierda.

Entrevista con Massimo D'Alema*

Giancarlo Bosetti

Introducción a cargo de Marc Saint Upéry

Se habla mucho en latinoamérica de la famosa <<tercera vía>> de Tony Blair, como si fuera (para los que la alaban) la solución novedosa, única y milagrosa a los problemas de redefinición estratégica de la izquierda europea, y tal vez mundial, o más bien (para los que la denuncian) una nueva prueba de la naturaleza genéticamente traicionera de la social-democracia. La ingeniosa operación de relaciones públicas de Blair (aún más curiosa cuando se sabe que Gran-Bretaña, por una orgullosa conciencia de su propio y supuestamente inimitable excepcionalismo, raramente se propuso, como Francia, presentarse como modelo político universal) no se merece ni ese exceso de honor ni tan feroz crítica. A pesar de sus esfuerzos de auto-estilización publici-

taria, que pretenden por ejemplo colocar el gobierno de Jospin en el campo del social-estatismo arcáico, la política real, concreta y cotidiana de Blair no se diferencia tanto de las de los otros gobiernos de izquierda y centro-izquierda europeos, por la buena razón que todos enfrentan más o menos los mismos retos estratégicos con una gama de recursos muchas veces parecidos.

Es verdad que hay matices importantes, y no sólo retóricos (aunque los consejeros de Blair son maestros de las fórmulas sintéticas y halagadoras), entre las políticas públicas de las diferentes fuerzas de la izquierda social-demócrata europea. Pero más que a los impulsos ideológicos innovadores o arcaizantes de sus líderes, esos matices se deben a diferencias históricas en la relación entre estado y sociedad civil, en los mecanismos administrativos concretos heredados de trayec-

* Entrevista publicada originalmente en la revista estadounidense *Dissent*, primavera 1998. Traducción del inglés por Marc Saint Upéry.

torias particulares de construcción del aparato estatal, en las mentalidades y las constelaciones discursivas generadas por la composición y la interacción específica de las clases medias y de los sectores populares en cada nación, y en la naturaleza de las políticas conservadoras o neoliberales antecedentes.

En realidad, por su débil compromiso europeo, por su populismo moralista, que mezcla individualismo victoriano, sensibilidad social de matriz religiosa y guiños autoritarios a los lectores de los tabloides sensacionalistas, por su afinidad cultural con un imaginario sociológico más <<trasatlántico>> que europeo (donde hay unos pobres merecedores y una *underclass* parasítica, donde el estado es siempre un ogro insaciable e ineficiente y la empresa privada, que sea tienda familiar o gigante multinacional, entidad productiva o máquina de especulación, una fuente de dinamismo y progreso) y sus lazos estrechos con los <<nuevos demócratas>> de Clinton, se podría considerar el caso Blair como más bien atípico y marginal en el paisaje político del viejo continente. En este sentido, nos parece instructivo proponer a los lectores de *Ecuador Debate* la visión expresada por otro líder de la izquierda europea, aún más cuando su llegada al poder (posterior a esa

entrevista) marca el fin de la última herencia de la guerra fría: la prohibición tácita de la participación en el poder del más grande y menos ortodoxo partido comunista de Europa occidental, hoy renovado y transformado bajo el nombre de Partido Democrático de la Izquierda (PDS, miembro de la Internacional Socialista).

La fragmentación de la escena política italiana, y en particular la inestabilidad permanente del centro de origen demócrata-cristiano con el que Massimo D'Alema quiere plasmar su nuevo bloque histórico, se traduce ya en inicios muy dificultosos para el nuevo gobierno D'Alema. Tampoco dispone de una mayoría o de un sistema electoral que le ofrezcan los medios de sus ambiciones. Pero la relevancia política de una visión en la cual los elementos de ruptura y de continuidad con las tradiciones del movimiento obrero europeo son articulados de manera tal vez más fina y menos superficialmente ideológica que en el blairismo merece ser tomada en serio, aún por quienes podrían desear criticarla desde posiciones de izquierda más radicales.

La entrevista

Giancarlo Bosetti: Actualmente, trece¹ de los quince países de Euro-

1 Catorce desde que el social-demócrata Schroeder ganó las elecciones en Alemania.

pa occidental están gobernados por partidos de izquierda o de centro-izquierda. Lo que probablemente suscita más curiosidad sobre un líder de izquierda es ¿qué margen de maniobra realmente tiene? ¿Qué márgenes prácticos tiene hoy día un partido político que está en el gobierno y que sigue considerándose a sí mismo «de izquierda»? Parecería que éstas son siempre menores, en una era de economía y de competencia globales, en una Europa que obedece a los criterios de Maastricht, cuando todos los programas de gobierno son sometidos a exigencias muy fuertes: reducción del déficit del sector público y corte de los gastos de jubilación, salud y seguridad social. ¿En esas condiciones, que significa «izquierda»?

Massimo D'Alema: Trataré de contestar modificando la pregunta: la cuestión no es «¿qué margen de maniobra tiene la izquierda?», pero «¿qué margen de maniobra tiene la política?» Por ancho o estrecho que sea ese espacio disponible para la política en Europa, está en realidad casi totalmente ocupado por la izquierda. Hay una paradoja bastante curiosa y cautivadora en el hecho que esa resurgencia ocurrió justo cuando surgieron dudas sobre los márgenes de maniobra que le quedan a la izquierda. Entonces, uno se pregunta por qué los electores europeos, después de la fase neoliberal de los últimos años, se están vol-

viendo hacia la izquierda. Hay dos razones. La primera es el miedo. La opinión pública europea tiene miedo que la lógica de la competencia global destroce las formas de organización cívica y social que han caracterizado a nuestro continente, la parte del mundo donde se vive mejor. Por eso se vuelven hacia una fuerza política dotada de anticuerpos para enfrentar esa amenaza. La segunda razón es política: la izquierda europea ha sabido darse una segunda vida y se mostró dispuesta a revisar el compromiso social que ha caracterizado la socialdemocracia en este siglo. Se trata de un doble movimiento: el cansancio de los electores y su miedo al neoliberalismo, más la oferta de una forma moderna y flexible de bienestar social.

GB: La izquierda ha dedicado muchos años a construir y apoyar el modelo europeo de bienestar de la posguerra. Pero el hecho mismo de que los partidos y sindicatos de izquierda lucharon por el estado de bienestar (*welfare state*) los condujo finalmente a una larga cadena de derrotas. La izquierda fue acusada de ser conservadora, de defender un status quo, mientras la derecha parecía innovadora.

MD'A: Digamos que la opinión pública europea y la izquierda se encontraron en la mitad del camino. Por un lado, la sociedad sintió el aprieto de la inseguridad después

de diez o quince años de revolución neoliberal. El espejismo de una competencia global que «nos haría ricos a todos» produjo resultados contradictorios. Hubo más oportunidades, pero también más ansiedades. Era necesario un nuevo pacto social. Por otro lado, tenemos una izquierda que, en parte por sus derrotas, no se contentó con seguir en su actitud defensiva de los últimos veinte años, sino que trató de probar algo nuevo.

GB: Lo que me lleva de nuevo a mi primera pregunta: ¿qué márgenes de maniobra tiene la izquierda? Veamos el aspecto más difícil de este «nuevo compromiso social»: el tema del desempleo. No se puede decir que el problema no era previsible. En 1993, un documento firmado por Jacques Delors, entonces presidente de la Comunidad, describió el problema a nivel europeo. Pero desde entonces, ni los gobiernos nacionales, ni Bruselas, han sido capaces de solucionar el problema del desempleo estructural: la cifra supera los veinte millones. Hablando del espacio político para la izquierda, también hay que hablar de eso.

MD'A: Es cierto. Eso es el gran desafío, el gran desafío que la izquierda, los partidos políticos en general y los gobiernos europeos han sido incapaces de enfrentar. Aclaremos primero lo que una estrategia de lucha contra el desempleo *no*

puede ser. Bueno, no puede basarse en políticas tradicionales de expansión. Naturalmente, eso no significa que el desempleo puede ser reducido sin crecimiento, lo cual es siempre una condición necesaria, aunque no suficiente, para crear empleo. Las previsiones de la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico] contemplan una fase de expansión, pero sus efectos sobre el empleo serán mínimos si se confía solo en mecanismos espontáneos.

GB: ¿Entonces, que puede hacerse de positivo?

MD'A: Hay varios tipos de intervención: una política de apoyo a la industria que estimulará el crecimiento en áreas tradicionalmente subdesarrolladas, como el sur de Italia, Irlanda o Gales; una política infraestructural al estilo Delors (no se trata de fortalecer solo las infraestructuras materiales, sino también las no materiales: redes, telecomunicaciones y formación profesional); políticas de educación; políticas de reducción de la jornada laboral; políticas para fomentar la flexibilidad en el mercado laboral. Todas esas políticas deben ser combinadas y acompañadas por un manejo de la movilidad.

GB: ¿Qué quiere decir con el «manejo de la movilidad»?

MD'A: Ahí ponemos el dedo en la llaga de los sistemas rígidos, como el italiano. El desempleo estruc-

tural puede ser convertido parcialmente en movilidad, o sea el hecho de mover a los trabajadores de un empleo a otro, de sectores en declive a sectores en crecimiento. No tenemos los medios primero para dar un subsidio a los trabajadores de los sectores en crisis durante la fase de transición, luego darles la formación necesaria, y tercero encontrarles un puesto en otro sector. No se puede hablar seriamente de lucha contra el desempleo sin políticas sociales de ese tipo. Y, al menos para nosotros en Italia, la reforma del estado de bienestar es imprescindible: es estático, corporatista y presupone que el trabajador tendrá siempre el mismo empleo. Europa tiene un modelo significativo en Holanda, donde se han introducido muchas de las políticas que estoy sugiriendo, incluyendo el trabajo a tiempo parcial, un fuerte sistema de formación y recapacitación de los trabajadores, y un subsidio a la movilidad. Pero no se equivoque: reducir la jornada laboral no es una fórmula mágica, ni un nuevo Dios que puede asumir el papel que anteriormente tuvo el crecimiento. La reducción de la jornada laboral es una ayuda, pero si solo contamos en ésta, fracasaremos.

GB: Todos los que han estudiado el problema piensan que el pleno empleo es una cosa del pasado. Hay que encontrar otras soluciones que permitan a la población ajustar-

se a la escasez de trabajo. Ha habido muchas propuestas fantásticas, pero es obvio que el instrumento principal debe ser la idea de un «ingreso universal de ciudadanía». Las fórmulas son varias, al igual que las formas de aplicarlas, pero una vez que la Unión Monetaria Europea sea una realidad, que los sistemas de jubilación estén alineados con las tendencias demográficas y que las cuentas públicas sean reequilibradas —solo entonces las condiciones permitirán abrir una nueva etapa en la política social, por lo menos en Europa: garantizar a cada ciudadano un mínimo vital, lo que permitirá también una máxima movilidad.

MD'A: Estoy convencido que lo que se necesita es una forma de estado social universal, extensivo y neutro, y no se lo podrá lograr con instrumentos corporatistas. El objetivo del pleno empleo, en el sentido tradicional de tener el mismo trabajo toda la vida, ya no parece realista. Entonces, el objetivo que podemos fijarnos es que cada ciudadano tenga su papel en la sociedad mediante el trabajo. Al mismo tiempo, tenemos que evitar a toda costa la formación de una sociedad dual. Desde este punto de vista, los modelos europeo y estadounidense están ambos equivocados, pues ambos producen dualismo: en Europa bajo la forma de desempleo estructural a largo plazo, en Estados-Uni-

dos bajo la forma de una división entre un mundo de trabajadores altamente y medianamente calificados y un mundo de trabajo ocasional, pobreza y marginalidad social. El objetivo central del nuevo estado de bienestar europeo debe ser de evitar esa brecha. Siempre habrá gente sin empleo, pero no deberá haber desempleo a largo plazo ni personas excluidas de la comunidad. La sociedad debe garantizar que cada persona pueda sobrevivir a la transición entre las diferentes fases de empleo, desempleo y nuevo empleo gracias al ingreso universal de ciudadanía, y también al derecho a la formación profesional, lo que será decisivo si no queremos que los desempleados se queden «afuera» para siempre. Lo crucial en la definición del margen de maniobra de la izquierda y de la naturaleza del nuevo pacto social es crear un sistema incluyente en el que un ciudadano que se encuentre sin trabajo por un cierto tiempo seguirá «dentro» del sistema, que le proporcionará apoyo económico, formación profesional, herramientas para encontrar una nueva oportunidad de empleo y un chance de seguir adelante, hoy o mañana. Las estrategias de empleo y la reforma del estado de bienestar caminan juntas, porque solo juntas pueden vencer el peligro de una sociedad dual.

GB: Esa puede ser la principal dinámica a medio plazo de la nue-

va política económica y social según Massimo D'Alema, ¿pero podemos decir lo mismo de la izquierda europea? ¿Cuál es la perspectiva de un proyecto que una y coordine los partidos social-demócratas en toda Europa.

MD'A: Cada uno sigue su propio camino, pero podríamos decir que la fase actual es de comparación entre las diferentes vías. Ciertas posiciones son un poquito más conservadoras, pero hay una mayor conciencia que, al fin y al cabo, solo luchas transnacionales podrán enfrentar el desempleo. Pero no nos equivoquemos, el papel del estado-nación es todavía importante y seguirá siéndolo.

GB: Más la economía supera rápidamente las fronteras de los países.

MD'A: Y los estados-naciones deben actuar dentro del marco de las estrategias macroeconómicas transnacionales: la necesidad de ajustarse a estas estrategias ejerce una cierta coacción y puede deshacer políticas. La izquierda europea está ya discutiendo estos problemas, y surgen posibles objetivos comunes, entonces hay una cierta coordinación. El hecho que, en la cumbre de junio de 1997 en Luxemburgo, los gobiernos europeos por fin se decidieron a hablar de desempleo y a instituir un monitoreo de las políticas nacionales a nivel europeo, así como a movilizar más

recursos en este sentido, se debió a la presión de los socialistas europeos y a las discusiones entre ellos. Sin embargo, la cumbre no planteó la cuestión de la reducción de la jornada laboral como criterio de convergencia para la unidad europea. Eso hubiera sido un verdadero salto cualitativo, lo que Delors pedía, pero aún no ha llegado la hora.

GB: ¿Tiene la izquierda europea de ahora una cultura común de innovación política y social, o lo único que tiene en común son sus raíces?

MD'A: Sí se está formando una identidad, hay fuertes similitudes en los debates culturales. Si usted compara nuestra posición sobre la reforma del estado de bienestar y el «Informe sobre la justicia social» del partido laborista inglés, encontrará muchas convergencias.

GB: Hay también fuertes contrastes. Por ejemplo, entre la línea más propensa a la intervención estatal de los socialistas franceses y la línea más liberal del New Labour británico, y dentro del SPD alemán entre Oskar Lafontaine («la izquierda debería hacer el trabajo de la izquierda») y el innovador Gerhard Schroeder.

MD'A: Las diferencias se colocan en un eje que va de la defensa más conservadora del compromiso social tradicional hasta las posiciones más liberales. Podríamos verla

como una línea que corre desde Lafontaine a Tony Blair, pasando por Lionel Jospin. Pero hay otra línea de demarcación: la que se refiere a la Unión Europea. La izquierda liberal y la izquierda social-demócrata tradicional son también parte de un debate entre una «izquierda europea» y una «izquierda nacional». Desde este punto de vista, Blair es el más conservador, el más nacionalista, aunque él sea la figura más innovadora en el eje liberal-conservador. O sea que para entender la izquierda europea, usted tiene que tomar en cuenta dos coordenadas.

GB: La izquierda europea, izquierda italiana incluida, ha sido criticada por minimizar las diferencias entre izquierda y derecha, tanto en la ideología como en la práctica política. Se dice que hay siempre menos diferencias entre los dos campos. Es una crítica «de izquierda» a la izquierda. Algunos intelectuales desprecian lo que llaman el excesivo oportunismo de los líderes de la izquierda que se adueñan de las «posiciones de la derecha», de la cultura de la competencia económica, etc., para conseguir votos. La misma crítica fue formulada desde la iglesia católica, por una de sus figuras más importantes, el cardenal Carlo María Martini, arzobispo de Milán. El decía que los «llamados progresistas» y los «llamados conservadores» parecen insensibles a la suerte de los marginados, de los

desposeídos y de los inmigrantes. Martini rechazó las políticas que son incapaces de fomentar instituciones y mecanismos de solidaridad humana, dejando esa misión solamente a la iglesia. Es claro que la flecha del cardenal Martini estaba dirigida a herir más la izquierda que la derecha.

MD'A: Seamos claros: la posición de una fuerza que quiere gobernar es diferente a la de alguien que quiere desempeñar una actitud de solidaridad. Aquí no veo una diferencia entre la izquierda y la iglesia, pero entre un compromiso social y un compromiso político. Hay también una izquierda muy comprometida en lo social que sin dudas es mucho más atenta a los problemas de los marginados.

GB: Sería entonces que existe un divorcio entre un gobierno de izquierda y una política de solidaridad?

MD'A: No, pero en la política —al menos que uno renuncie a su responsabilidad de gobernar—, hay que conseguir una mayoría de votos. Entonces hay que construir una plataforma equilibrada, que *tome en cuenta* los intereses de los excluidos, pero *no se centre solo* en sus intereses, sino sencillamente no se puede gobernar. Hay una diferencia estructural, se trata de funciones diferentes, no de una diferencia de cultura. Pero hay también una izquierda de la solidaridad,

aquella de las ONG y del voluntariado social, no hay solo la iglesia. Y esa izquierda hace otro trabajo: organizar la solidaridad. La política debe incluir la solidaridad, pero en el marco de un equilibrio que debe tomar en cuenta los intereses de toda la sociedad. Si no fuera así, la política sería solo una especie de testimonio moral. Sería lindísimo, pero espero que la iglesia no contemple una situación en la que la derecha gobierna mientras la izquierda, junto con los curas, organiza la solidaridad. Es una división del trabajo muy tradicional, y ya ha sido probada. ¿Quién quiere volver a esa situación?

GB: ¿Es la izquierda en el poder menos sensible a la suerte de los excluidos que cuando está en la oposición?

MD'A: No es cierto. Hemos sido en el gobierno de Italia desde un año y medio, y la ley de inmigración que hemos promovido no era la que quería la derecha. La oposición hizo obstrucción parlamentaria en este tema. Nuestra ley se preocupa de los problemas de delincuencia y de seguridad, cierto, pero también crea nuevas formas de inclusión y reconoce los derechos de los inmigrantes, incluyendo los derechos a la ayuda social, lo que no existía antes. En el mismo tiempo hemos propuesto reformas constitucionales que permitirían a los inmigrantes que no son ciudadanos ita-

lianos pero que viven en Italia votar en las elecciones locales. Nuestra ley de protección a los niños pobres es totalmente innovadora, y no creo que el gobierno Berlusconi haya jamás contemplado algo por el estilo. Por primera vez, el gobierno italiano ha asignado un billón de liras [600 millones de dólares] para un millón y medio de niños que viven por debajo de la línea de pobreza. No se nos puede acusar de insensibilidad, aunque la verdad es que tratamos de plantear el problema de los excluidos en un marco en el que la solidaridad es *un elemento* de nuestra política, no su centro. Un programa político debe preocuparse también del desarrollo y de la producción de riqueza. Sin ésta, sería difícil practicar la solidaridad.

GB: El PDS no gobierna solo. Hace parte de una coalición de centro-izquierda, «El Olivo», que incluye a los verdes y a unos centristas cristianos-liberales. ¿Que pasaría si la izquierda gobernara sola? ¿Cuán diferente sería su programa del actual?

MD'A: El centro-izquierda no es solo una coalición de fuerzas políticas; eso es un aspecto superficial y secundario de lo que está pasando. En substancia, el centro-izquierda representa una forma de gobierno que responde a las necesidades de sociedades complejas; responde al hecho que el bloque tradicional de izquierda de la sociedad ya no

constituye la mayoría. Nuestra coalición política de gobierno refleja una alianza social que incluye fuerzas de la clase media, trabajadores independientes, cuellos blancos, intelectuales, los más altos niveles del trabajo calificado, las partes las más innovadoras y abiertas del empresario, las masas de mujeres y de jóvenes que están tradicionalmente fuera del mercado laboral, y los trabajadores auxiliares. Eso es el centro-izquierda. No es por casualidad que Tony Blair, quien gobierna con un solo partido, describe también su política como de centro-izquierda. El centro-izquierda es un proyecto de alianza social que va más allá del bloque que apoyaba el estado de bienestar tradicional. Se trata también de un proyecto cultural, basado sobre un nuevo sincretismo que une la izquierda con corrientes del pensamiento religioso y del pensamiento liberal. Pienso que este sincretismo es útil para la evolución del pensamiento político en los momentos de crisis, mientras la pureza ideológica es una señal de esclerosis. Desde este punto de vista, aún el marxismo, cuando fue concebido, era una forma de sincretismo.

GB: Sin embargo, tenía las características de una doctrina sistemática desde el inicio.

MD'A: Pero surgió de una mezcla de elementos heterogéneos: la filosofía alemana clásica, las tradiciones de la Ilustración, el espíritu

de la revolución francesa y la ciencia económica británica. Marx fue el que los conjugó y creó un sistema a partir de líneas de pensamiento muy distantes. Asimismo, una nueva cultura de izquierda se está formando en Europa. Que se traduzca por un solo partido o por alianzas depende de la realidad histórica de cada país. Lo que quiero decir es que el centro-izquierda es la fórmula social y cultural para gobernar sociedades complejas, una posición abierta a la globalización pero también atenta a los intereses de los trabajadores y a la solidaridad.

GB: Pero qué peso individual debe tener el componente de izquierda y el de centro? En Italia, hay quien subraya el papel de la coalición como tal, y quien insiste en el papel de la izquierda en la coalición.

MD'A: En Italia, el centro-izquierda ha tomado la forma de la alianza del Olivo, y la razón es muy simple: el centro católico quiere mantener su identidad política independiente por razones históricas, y no se dejará absorber por la izquierda. Ya lo hemos probado cuando creamos el frente electoral progresista en 1994, y perdimos. El Olivo fue una gran innovación, porque dio al centro la posibilidad de man-

tener su independencia dentro de una alianza orgánica con la izquierda. El Olivo suscitó una escisión en el centro, permitiendo el desarrollo de una bipolaridad democrática en Italia. En el pasado, el centro no quiso verse obligado a escoger entre una alianza con la izquierda u otra con la derecha. Estoy convencido que la bipolaridad italiana mantendrá esta nueva forma.

GB: ¿Hay algo irreversible en esta combinación?

MD'A: Por mucho tiempo habrá un centro y una izquierda en esta alianza. La alianza entre una izquierda socialista-liberal, una fuerza moderada que es básicamente católica y una fuerza ecologista es ahora un hecho estratégico.

GB: El mayor componente de la izquierda italiana es heredero de la tradición del partido comunista. Cuando se formó el PDS, hubo una escisión que dio lugar al Partido de la Refundación Comunista². Este último obtiene más o menos el 9% de los votos, mientras que el PDS alcanza el 20%. Todo esto hace que exista una relación compleja entre el PDS y su propia herencia. El pasado comunista y el pasado de los comunistas italianos son todavía temas candentes. Se pide muchas veces al PDS que «se arrepienta» de

2 La caída del gobierno de Romano Prodi en octubre 1998 dio lugar a una nueva escisión dentro de Refundación Comunista entre los partidarios de apoyar al gobierno de D'Alema y sus adversarios.

los errores y de los crímenes del comunismo. Pero también es cierto que la fuerza del PDS viene en parte de su herencia comunista, y esto posibilitó que sea la clave de una nueva mayoría de gobierno. Para resumir, hay alguna gente que dice «arrepíentanse» de su pasado, mientras otros dicen «pueden estar orgullosos de ello». ¿Quién tiene la razón?

MD'A: Hay algo de verdad en las dos posiciones. Por un lado, y sin ninguna duda, es necesario reflexionar profundamente sobre los errores pasados de la izquierda italiana, las responsabilidades del Partido Comunista Italiano y el mantenimiento más allá de cualquier límite tolerable de sus vínculos con el «socialismo real»: el estalinismo de Togliatti, las limitaciones de Berlinguer, etc. No diría que hemos formulado todas las posibles críticas. La discusión sigue adelante, pero ya no es una cuestión de abjuración política. Ya no es un tema político, en el sentido que no es un problema decisivo para la gran mayoría de la población. Solo el 9% de nuestros ciudadanos perciben la relación entre el PDS y el PCI como negativa, y hay entre un 10% y 11% de ellos que tienen sentimientos favorable hacia el PDS precisamente porque aprecian su continuidad con el PCI. En todo caso, yo mantengo que la relación del PDS con el viejo Partido Comunista puede ser considera-

da tanto una ventaja como una carga, porque no hay dudas que el PCI tenía su propio movimiento de reforma interna, y no solo por razones de propaganda exterior. Este movimiento de reforma tenía una originalidad cultural propia, no relacionada con el comunismo ortodoxo. Paradójicamente, la tradición cultural del PCI era más abierta al pensamiento político liberal que algunos partidos social-demócratas europeos. No es casual que el socialismo europeo no perciba a Gramsci como un pensador totalitario sino como un marxista herético, aún mucho más que Karl Kautsky. El pensamiento de Gramsci ayudó a romper con la ortodoxia comunista no solo por sus críticas al estalinismo, sino también por sus críticas al estatismo y a las concepciones económicas de la social-democracia.

GB: ¿La izquierda todavía tiene un sentido político para los electores europeos? ¿Aún puede llegarles al corazón o se trata solo de producir líderes capaces y pragmáticos? En otras palabras Blair, Jospin y D'Almeida son probablemente mejores que sus adversarios, ¿pero qué gran diferencia hace?

MD'A: No es la primera vez que escucho la tesis que la izquierda se habría convertido en el único heredero de la habilidad política, de la *techné politiké*. Esto implicaría que la derecha está integrada solo por idiotas. Pero las cosas no son así La

izquierda conduce el proceso de recuperación de la economía de manera diferente a la derecha, aunque parezca que ambas practiquen «el mismo oficio». En Italia, las medidas que tomamos para equilibrar las cuentas públicas nos hicieron ganar el reconocimiento del FMI, pero desde que estamos en el gobierno, los asalariados han visto su sueldo aumentar en 4,9%, mientras la inflación subió solo 1,6%, o sea 3,3% de aumento real (por primera vez desde 1992). En lugar de recortar los gastos sociales, introdujimos un impuesto progresivo por la entrada en el Sistema Monetario Europeo, que grava esencialmente los ingresos altos y medios. Esto es una diferencia substancial, yo diría hasta

brutal, entre la izquierda y la derecha. La derecha seguramente hubiera actuado de otro modo. Pero hay mucho más que decir a favor de la izquierda: una capacidad de proyectar, de renovar, y de perseguir nuevos rumbos en la construcción de la sociedad. Si las tentativas de reformar y reconstruir la sociedad no quieren reducirse al manejo de los efectos de la globalización, tendrán que trascender los límites del estado-nación. Aquí estoy de acuerdo con Delors, quien es mucho más avanzado que Blair porque entiende que el margen de maniobra no solo de la izquierda sino de la política en general será siempre más estrecho si no se toma en cuenta la dimensión supranacional.

PUBLICACIONES RECIBIDAS

Libros

A. Nacionales

Agricultura

Acumulacion campesina en e Ecuador: los productores de papa del carchi. Barsky, Osvaldo. - Quito. EC.: FLACSO. 1984. - 146 p. -tbls.

Antropologia social y cultural

Identidad indigena en las ciudades. Boll, Vincent, et al. Conejo, Mario, et al. Costales, Ximena, et al. - Quito. EC.: Fundación Hanns Seidel. octubre 1997. - 228 p. -diagrs.

Trueque, intercambio y valor: aproximaciones antropológicas. Humpbrey, Caroline, comp. Hugh-Jones, Stephen. -Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 1998. -290 p.

Derechos Humanos

Conozcamos nuestros derechos. s.n. -Quito. EC.: CIUDAD. ILDIS. SENDAS. 1998.- 24 p. -ilus.

Protección especial y derechos de niñas, niños y adolescentes: marco conceptual para la definición de políticas de protección especial.

s.n. - Quito. EC.: INNFA. UNICEF. 1998. - 36 p. - ilus.

Reforma de la seguridad social en América Latina: mito y realidad. Ruiz-Tagle, Jaime, et al. Acuña, María, et al. Romero, Francisco, et al. -Quito. EC.: Fundación Friedrich Ebert. ILDIS. 1999. - 224 p. - diagrs.

Desarrollo Rural

Camino a la equidad: comparando experiencias y conocimientos de proyectos de desarrollo. Mayorga, Magdalena, et al. Miranda, Janett, et al. Padilla, Dolores, et al. -Quito. EC.: Embajada Real de los Países Bajos. Fundación Esquel. PMT. FAO. 1998. - 202 p.

Equidad de género en proyectos de desarrollo: guía para extensionistas y promotores: de la teoría a la práctica. Argüello, Silvia. -Quito. EC.: CESA. COSUDE. 1998.- 113 p. -diagrs.

Queserías rurales del Ecuador: trabajo de campesinos don los y otros soñadores del desarrollo rural. Cadena, Mario. Boada, Mario. -Quito. EC.: FEPP. COSUDE. noviembre 1998. - 232 p. -ilus., tbls.

Economía

1 por ciento: ley de reordenamiento en materia económica en el área tributario financiera y reglamento para la aplicación del título de la ley 98-17, que crea el impuesto a la circulación de capitales. Arias, Gonzalo, ed. -Quito. EC.: Imprenta Andina. enero 1999. -85 p.

Desarrollo económico y desarrollo social: cual viene primero? Quintero, Rafael. -Quito. EC.: ILDIS. 1998. - 14 p.

Ecuador en el mercado mundial: el regionalismo abierto y la participación del Ecuador en el grupo andino, el tratado de libre comercio de norteamérica y la cuenca del pacífico. Creamer Guillén, Germán, ed. -Quito. EC.: Corporación Editora Nacional. USAID. noviembre 1997. -252 p. -diags., tpls.

Estado y globalización. Tortosa, José María, et al. Martín Seco, Juan Francisco, et al. Salvadori, Massimo, et al. -Quito. EC.: ILDIS. TRAMASOCIAL Editorial. octubre 1998. -194 p.

Guía tributaria: control de facturación, los comprobantes de venta, como declarar y pagar el iva, instructivo para el programa coa. Tomo II. s.n. -Quito. EC.: GLOBO Ediciones. enero 1999. -143 p.

Guía tributaria: ley de régimen tributario interno, reglamento de aplicación a la LRTI, ley y reglamento del servicio de rentas internas,

crucés de información, impuesto del 1 por ciento. Tomo I. S.n. -Quito. EC.: globo Ediciones. enero 1999. -218 p.

Kemmerer en el Ecuador. Almeida, Rebeca. -Quito. EC.: FLACSO. 1994. -211 p. -tpls.

Resultados económicos de 1986 y perspectivas de 1987. s.n. -Quito. EC.: CORDES. mayo 1987. - 52 p. -diags., tpls.

Historia

Auge y crisis de la cascarilla en la Audiencia de Quito, siglo XVIII. Moya Torres, Alba. -Quito. EC.: FLACSO. 1994. -251 p.

Balance y tendencias de la historia socio económica ecuatoriana, siglo XVIII. Borchart de Moreno, Christiana. Moreno Yáñez, Segundo. -Quito. EC.: FLACSO. julio 1988. -50 p.

Comunidad y resistencia: el caso de Lumbisi en la colonia. Rebolledo G., Loreto. -Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. FLACSO. enero 1992. -321 p. -tpls., maps.

Documentos de la sección indígena del Archivo Histórico de Quito: siglos XVI-XVIII. Bonnett V., Diana. -Quito. EC.: FLACSO. Ediciones ABYA-YALA. 1992. -100 p.

Ecuador: crisis políticas y Estado en los inicios de la República. Vega Ugalde, Silvia. -Quito. EC.: FLACSO. Ediciones Abya-Yala. 1991. -163 p. -tpls.

Soberanía e insurrección en Manabí. Dueñas de Anhalzer, Carmen. -Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. FLACSO. enero 1991. -146 p. - tpls.

Planificación Económica

Incidencia distributiva del gasto público y funciones de demanda en el Ecuador: educación, salud, y crédito agrícola del BNF. Younger, Stephen. Villafuerte, Mauricio. Jara, Lily. -Quito. EC.: FLACSO. febrero 1997. -133 p. -diagr., tpls.

Política

Alcances y limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador 1998. Chiriboga, Galo, ed. Quintero López, Rafael, ed. -Quito. EC.: Fundación Friedrich Ebert. ILDIS. diciembre 1998. -357 p.

Constitución política de la República del Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. -Quito. EC.: Gráficas Universal. 1998? -123 p.

Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas. Hernández Enríquez, Virgilio. -Quito. EC.: PUCE. diciembre 1998. -35 p.

Ecuador y el consenso de Washington: la hora neoliberal. Carrasco, Carlos Marx. -Cuenca. EC.: Gráficas Hernández. octubre 1998. -200 p. -tpls.

Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador. Ojeda Segovia, Lautaro. -Quito.

EC.: Ediciones Abya-Yala. 1998. -112 p.

Mujer y participación política en el Ecuador: elementos para la configuración de una temática. Menéndez-Carrión, Amparo. -Quito. EC.: FLACSO. julio 1988. -28 p.

Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática. Barrera, Augusto, et al. Carrión, Diego, et al. Larrea, Carlos, et al. -Quito. EC.: CIUDAD. 1998. -153 p.

Relaciones interamericanas frente al siglo XXI. Nef, Jorge. Nuñez, Ximena E. -Quito. EC.: FLACSO. 1994. -119 p. - tpls.

Representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano. Pachano, Simón. -Quito. EC.: FLACSO. 1998. -107 p. -tpls.

Política de Empleo

Problemas de empleo en el Ecuador y sus posibles soluciones. s.n. -Quito. EC.: PNUD. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. mayo 1998. -84 p. -ilus., diagrs., tpls.

B. Internacionales

Agricultura

Complex legacy of latin america's agrarian reform. Kay, Cristóbal. -The Hague. HO.: Institute of Social Studies. enero 1998. -35 p.

Formación de profesionales para profesionalizar a los agricultores, y para el difícil desarrollo de producir con menos. Rentabilidad en la agricultura: con mas subsidios o con mas profesionalismo? Modernización de la agricultura: los pequeños tambien pueden. Lacki, Polan. Gaitán, Jorge. -Santiago. CL.: FAO. 1993. -108 p.

Manual de producción orgánica. s.n. -Temuco. CL.: CLADES. Universidad Católica de Temuco. CDS. julio 1998. -142 p. -ilus., diags., tpls.

Antropología Social y Cultural

Identidad indígena: entre romanticismo y realidad: el derecho a la autodeterminacion y la tierra en el resguardo muellamues, en el sur oeste de Colombia. Kloosterman, Jeanette. -Amsterdam. HO.: Thela Publishers Amsterdam. 1997. -195 p. - tpls., maps.

Ciencias Sociales

Usos de la historia de vida en las Ciencias Sociales. Tomo I. Lulle, Thierry, coord. Vargas, Pilar, coord. Zamudio, Lucero, coord. - Bogotá. CO.: Universidad Externado de Colombia. Anthropos Editorial. IFEA. 1998. -321 p. -tpls.

Usos de la historia de vida en las Ciencias Sociales. Tomo II. Lulle, Thierry, coord. Vargas, Pilar, coord. Zamudio, Lucero, coord. - Bogotá.

CO.: Universidad Externado de Colombia. Anthropos Editorial. IFEA. 1998. -294 p. -diags.

Desarrollo Rural

Buscando la equidad: concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino. Boelens, Rutgerd, ed. Dávila, Gloria, ed. - Assen. HO.: Van Gorcum Comp. 1998. - XXXIV; 506 p. - diags., tpls.

Desarrollo Social

Capital social hacia la construcción del índice de desarrollo sociocivil de Argentina. s.n. -s.l. AR.: BID. PNUD. 1998. - 381 p.

Economía

Comunidad andina y Mercosur: desafíos pendientes de la integración en America Latina. s.n. - Bogotá. CO.: Ministerio de Relaciones Exteriores. julio 1998. -254 p. -diags., tpls.

Economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados. Portes, Alejandro. -Buenos Aires. AR.: Grupo Editorial Planeta. 1990. -350 p. -tpls.

Ética y economía: economía de mercado, neoliberalismo y ética de la gratitud. Scannone, Juan Carlos, comp. Remolina, G., comp. -Buenos Aires. AR.: Editorial Bomun. junio 1998. -497 p.

Mercado de Trabajo

Respuestas silenciosas: proletarización urbana y reproducción de la fuerza de trabajo en América Latina. Pérez Sáinz, Juan Pablo. -Caracas. VE.: UNESCO. Editorial Nueva Sociedad. 1989. - 128 o. - tpls.

Política

Integración y la democracia del futuro en América Latina. s.n. -Caracas. VE.: Editorial Nueva Sociedad. Congreso de la República. 1997. -312 p.

Integración: políticas y democracia. Alimonda, Héctor, coord. -Caracas. VE.: Editorial Nueva Sociedad. julio 1998. - 345 p. - tpls.

Salud

Salud mental y poblaciones indígenas en América Latina: iniciativa de salud de los pueblos indígenas, división de desarrollo de sistemas y servicios de salud. Farías, Pablo. -Ginebra. CH.: OPS. OMS. abril 1997. -32 p. -tpls.

Revistas

A. Nacionales

Correo poblacional y de la salud. Gobernabilidad y salud. Reforma de salud en Bolivia. Descentralización de CARE en Chordeleg. vol. 6. n. 4. -Quito. EC.: CEPAR. diciembre 1998. -52 p. -diags., ilus., tpls.

Cristianismo y sociedad. Teología feminista desde América Latina. vol. 36. n. 135-136. -Guayaquil. EC.: Tierra Nueva. 1998. -150 p. -ilus.

Chasqui: revista latinoamericana de comunicación. Periodismo cultural. Comunicación en salud. Ética. n. 63³. -Quito. EC.: CIESPAL. septiembre 1998. - 92 p. -ilus.

Chasqui: revista latinoamericana de comunicación. Mario Kaplún: un homenaje. Derechos humanos y comunicación. Massmediación de la sociedad. n. 64. -Quito. EC.: CIESPAL. diciembre 1998. -92 p. -ilus.

Economía y política. vol. 2. n. 4. -Cuenca. EC.: Universidad de Cuenca. diciembre 1998.

Ecuador: mercado laboral. Estructura del mercado laboral ecuatoriano. n. 1. -Quito. EC.: Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. octubre 1998. -52 p. -diags., tpls.

Iconos. Desafíos posmodernos a fin de siglo. Costa sin líderes políticos. Cuba: no más cambios en la agenda. n. 4. -Quito. EC.: FLACSO. marzo 1998. -130 p. -ilus.

Iconos. Ecuador Perú: luz al final del túnel ? Sirio libaneses en Ecuador. Erotismo y experiencia del límite. Entre la realidad y el estereotipo. n. 5. -Quito. EC.: FLACSO. agosto 1998. -146 p. -ilus., tpls.

Iconos. Fragmentos, rupturas, traiciones. Pinochet: más temprano que tarde. Paz: una rectificación de

equívocos. De la caridad al bono de la solidaridad. n. 6. -Quito. EC.: FLACSO. enero 1999. -122 p. -ilus., tpls.

Procesos: revista ecuatoriana de historia. n. 12. -Quito. EC.: Corporación Editora Nacional. TEHIS. enero 1998.

Sarance. n. 24. -Otavalo. EC.: IOA. octubre 1997. -ilus.

Serie de ponencias, resultados y recomendaciones de eventos técnicos. Perspectivas del desarrollo rural sostenible hacia el siglo XXI, en el Ecuador. -Quito. EC.: OEA. IICA. junio 1998. -195 p. -diagrs., ilus., tpls.

B. Internacionales

Análisis político. n. 35. -Bogotá. CO.: UN. IEP. septiembre 1998. -ilus.

Apuntes: revista de Ciencias Sociales. n. 41. -Lima. PE.: Universidad del Pacífico. julio 1997. -tpls.

Boletín de resúmenes analíticos sobre educación de adultos. vol. 5. n. 1. -Pátzcuaro. MX.: CREFAL. 1998.

Debate agrario: análisis y alternativas. n. 28. -Lima. PE.: CEPES. diciembre 1998. -diagrs., tpls.

Ecclesia: revista de cultura católica. vol. 12. n. 3. -Roma. IT.: Universidad del Mayab. julio-septiembre 1998.

Eco Andino. vol. 3. n. 5. -Oruro. BO.: CEPA. 1998. -ilus.

Estudios sociológicos. vol. 16. n. 48. -México. MX.: El Colegio de México. septiembre - diciembre 1998.

Foro mundial de la salud: revista internacional de desarrollo sanitario. vol. 18. n. 2. -Ginebra. CH.: OMS. 1997. - tpls.

Idea: revista de la Facultad de Ciencias Humanas. n. 27. -Buenos Aires. AR.: Editorial Universitaria. agosto 1998. -tpls.

International politics and society. n. 4. 1998; n. 1. 1999. -Bonn. DD.: Friedrich Ebert Foundation. 1998.

Latin american research review. vol. 33. n. 3. -Albuquerque. US.: University of New Mexico. 1998.

Manejo integrado de plagas. n. 49; 50. -Turrialba. CR.: CATIE. septiembre; diciembre 1998. -ilus., diagrs., tpls.

Nacla: report on the americas. Unearthing memory: the present struggle over the past. vol. 32. n. 2. -New York. US.: NACLA. septiembre-octubre 1998. - 48 p. -ilus.

Nacla: report on the americas. Militarized democracy in the Americas: faces of law and order. vol. 32. n. 3. -New York. US.: NACLA. noviembre-diciembre 1998. - 48 p. -ilus.

Nacla: report on the americas. Tough times: labor in the Americas. Perú Ecuador conflict. Drought in northeast Brazil. vol. 32. n. 4. -New

York. US.: NACLA. enero-febrero 1999. -47 p. -ilus.

Nueva sociedad: revista latinoamericana. Caminos de la izquierda. n. 157. -Caracas. VE.: Nueva Sociedad. septiembre-octubre 1998. -179 p. -ilus.

Nueva sociedad: revista latinoamericana. Adiós a la industrialización y al desarrollo. n. 158. -Caracas. VE.: Nueva Sociedad. noviembre-diciembre 1998. -211 p.

Papel político. n. 8. -Bogotá. CO.: Pontificia Universidad Javeriana. noviembre 1998.

Perfiles latinoamericanos. Políticas, instituciones y figuras de la democracia. vol. 7. n. 12. -México. MX.: FLACSO. junio 1998. -269 p.

Pobreza urbana y desarrollo. Negociación y presión política como prácticas sociales. vol. 8. n. 18. -Buenos Aires. AR.: FICONG. agosto 1998. -110 p. -ilus., tpls.

Portavoz: boletín de los programas de servicios legales en Latinoamérica y el Caribe. Camino a Kingston: crónicas de una conferencia anunciada. n. 49. -Bogotá. CO.: IL-SA. septiembre 1998. -27 p. -ilus.

Revista Andina. Nutrición en los Andes. vol. 15. n. 2. -Cusco. PE.:

CBC. diciembre 1997. -551 p. -diagrs., ilus., tpls.

Revista de Filosofía. n. 28. -Maracaibo. VE.: Universidad de Zulia. enero-abril 1998.

Revista de la Cepal. n. 66. -Santiago. CL.: NU. CEPAL. diciembre 1998. -diagrs., tpls.

Revista Interamericana de educación de adultos. vol. 4. n. 2. -Pátzcuaro. MX.: OEA. CREFAL. CE-DeFT. mayo-agosto 1996. -diagrs., tpls.

Socialismo y participación. n. 82; 83. -Lima. PE.: CEDEP. septiembre; diciembre 1998. -ilus.

Tinkazos: revista boliviana de Ciencias Sociales. n. 1; 2. -La Paz. BO.: PIEB. mayo; diciembre 1998. -ilus.

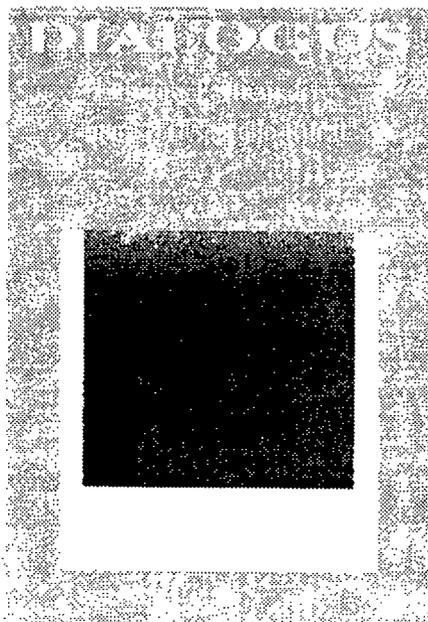
Working paper series. National security and armed forces in Mexico: challenges and scenarios at the end of the century. n. 236. -Washington. US.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. octubre 1998. -41 p.

World bank research observer. vol. 13. n. 2. -Washington. US.: World Bank. agosto 1998. -diagrs., tpls.

ENFOQUES PARTICIPATIVOS PARA EL DESARROLLO RURAL

Quienes están familiarizados con programas de desarrollo, en el que se emplean "métodos participativos", conocen la existencia de varios enfoques, modelos y técnicas. Sin embargo su uso no siempre está acompañado de una reflexión, hacia entender y manejar estos enfoques, en la perspectiva de construcción de alternativas a los tradicionales proyectos hacia el sector rural.

En este contexto la publicación resultante de un encuentro a nivel Andino, presenta y discute los avances, logros y limitaciones metodológicas y técnico-operacionales de los presupuestos y experiencias del Desarrollo Rural Participativo.



DEBATE AGRARIO

El sector agropecuario ecuatoriano: Cuellos de botella y estrategias de salida*

*Manuel Chiriboga***

El Ecuador tiene una de las tasas más altas de concentración de la tierra, tasa particularmente pronunciada en la costa y en la sierra centro norte que mantiene en la pobreza a la inmensa mayoría de la población rural ecuatoriana.

Los principales atolladeros

Desarrollo desigual del sector y no aprovechamiento de sus potencialidades

El sector agropecuario se caracteriza por su acentuado dualismo entre un sector exportador dinámico, productor de nuevos cultivos de exportación y bienes agro industriales, capaz de adaptarse al cambiante contexto económico internacional, dotado de buenas potencialidades tecnológicas y gerenciales, manejo de información, con enlaces productivos adecuados hacia delante del sistema productivo y, el resto del sector productor, tanto dirigido al mercado interno como ex-

terno, básicamente constituido por medianos y pequeños productores, caracterizados por sus bajos rendimientos, su carácter extensivo y en algunos casos contraproducente para el medio ambiente. Entre estos dos sectores básicos existe un conjunto de situaciones intermedias, que incluye desde grandes propietarios extensivos a pequeños productores eficientes, funcionando en relación con mercados internos y externos dinámicos.

Este desarrollo desigual es el resultado tanto de un modelo económico que produce un lento crecimiento en los salarios y de la capacidad adquisitiva interna como de la ausencia de políticas de fomento

* Este artículo forma parte de la investigación "El Sector Agropecuario, tendencias y desafíos". Agradezco a Lourdes Rodríguez por su colaboración en varias secciones de la investigación.

** Sociólogo e investigador. Secretario Ejecutivo de ALOP.

hacia el sector productor, lo que contrasta con políticas macro económicas favorables al sector exportador. Ello da como resultado el desperdicio significativo de recursos naturales, económicos, humanos y organizativos, que no obtienen incentivos adecuados para su actividad productiva y que tienden, a alejarse del sector o practicar una agricultura de bajos rendimientos. Adicionalmente se produce el empeoramiento de las situaciones de pobreza en el ámbito rural y su impacto en la destrucción del medio ambiente y los recursos naturales.

Por otro lado, la ausencia de señales estables hacia los agricultores por parte del estado como puede ser el caso del retraso cambiario, proveen escenarios inadecuados para buena parte del sector exportador, incluyendo algunos de sus rubros más importantes como el banano, el cacao y el café, el sector más dinámico de la economía del país, que podría poner en riesgo el esfuerzo realizado en este campo. En buena parte la inserción externa de estos productos se basa en bajos salarios y precios pagados al productor, lo que trae como efectos una baja productividad.¹

Revertir esta situación, mediante la corrección del retraso cambia-

rio, la estabilización de la economía y la puesta en marcha de políticas de apoyo al sector de pequeños productores es un elemento crítico para el futuro del sector.

Fuerte concentración de la tierra e inexistencia de políticas dirigidas a lograr un desarrollo más incluyente del sector agropecuario.

El Ecuador tiene una de las tasas más altas de concentración de la tierra, tasa particularmente pronunciada en la costa y en la sierra centro norte, que mantiene en la pobreza a la inmensa mayoría de la población rural ecuatoriana. Ello resulta tanto de la aplicación de políticas redistributivas inadecuadas e incompletas, como también de la eliminación de dichas políticas, sin que sean sustituidas por políticas que promuevan la redistribución por el lado del mercado. El Ecuador tiene una de las experiencias más ricas en este campo llevada adelante por una ONG, cuya potencialidad para programas nacionales no ha sido explorada².

En los últimos años la ausencia de políticas redistribuidas de la tierra ha sido acompañada por el debilitamiento de los programas de desarrollo rural, particularmente en

1 Ver los trabajos de C. Larrea et al, (1989) y Carlos Larrea (1997)

2 Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias del FEPP. W. Navarro, A. Vallejo, X. Villaverde, FEPP. Quito: 1996.

sus objetivos productivos. Ello ha significado una creciente dificultad para que los pequeños productores puedan acceder a crédito, asistencia técnica e información de mercados. Los programas de desarrollo rural existentes no han sido renovados para compatibilizar sus acciones con el nuevo contexto económico. Tampoco incluyen un enfoque diferenciado con relación a los diversos tipos de productores, ni tienen un enfoque de desarrollo micro regional descentralizado, que combine la promoción de la actividad agropecuaria, como el impulso a las actividades no agropecuarias rurales. Ello requiere potenciar las relaciones entre el sector público, privado y social agropecuarios.

A ello se añade un acelerado proceso de deterioro de los recursos naturales, tanto por efecto de la presión campesina sobre la tierra, como de prácticas empresariales poco sostenibles, que incluyen el sobre uso de agro químicos. Todo ello lleva a agudos procesos de erosión, desertificación y salinización. Dicho proceso se agrava por la ausencia de políticas de promoción de la forestación.

Bajos rendimientos agrícolas y reducida competitividad de la misma

La agricultura ecuatoriana se caracteriza por sus bajos rendimientos y productividad. Ello es el resul-

tado tanto de un ambiente macro económico y sectorial inadecuado, como también de la ausencia de una política tecnológica. En los últimos años no solamente se ha debilitado el sistema de generación de tecnología, sino que se ha eliminado el sistema público de transferencia, sin incentivar adecuadamente su sustitución.

El país invierte poco en investigación y desarrollo y mantiene un sistema caracterizado por bajos niveles de coordinación entre los actores involucrados. A ello se agrega un esfuerzo limitado en el campo educativo dirigido a las zonas rurales. Tampoco existen programas dirigidos a fortalecer la formación y desarrollo de capacidades gerenciales en la agricultura, el acceso y desarrollo de la información y comunicación para las zonas rurales, lo que redunde en recursos humanos ineficientes para el sector.

Con muy pocas excepciones, se caracteriza por su baja competitividad. Nuestras ventajas comparativas se basan en la buena dotación de recursos naturales y los bajos salarios del país. Ello constituye un problema central frente a una agricultura cada vez más abierta a la competencia internacional. Existen evidencias, sin embargo, como en los casos de flores y hortalizas de exportación, que cuando, se vincula adecuadamente, la investigación tecnológica, la formación en geren-

cia, el manejo de información, es posible desarrollar sectores altamente competitivos.

Debilidad del sistema institucional para el desarrollo del sector agropecuario

Los procesos de privatización y eliminación de competencias públicas en los diversos campos del desarrollo agropecuario, bajo la presunción de que el sector privado retomarí­a dichas actividades, no parecen haber dado resultados, particularmente entre los organismos encargados de atender a los pequeños productores. El rol normativo y regulador del estado, debe implicar políticas de incentivo a la formación de organizaciones privadas para atender las necesidades de los pequeños productores promoviendo coordinación de la oferta existente, como de las ONGs, las organizaciones de productores, las organizaciones campesinas, etc. El esfuerzo público en este campo ha sido parcial y solo concentrado en las organizaciones gremiales. Ello implica el desperdicio de otras potencialidades profesionales y organizativas.

Existe en el país un cúmulo de experiencias organizativas en campos como los mercados de tierras, de crédito, de asistencia técnica, de infraestructura, de capacitación y

formación, que por su aislamiento, no son potenciadas. Ellas pueden jugar un papel vital en el desarrollo y formación de mercados para el sector agropecuario y rural.

Generar estas interrelaciones y potencialidades implica pasar de una concepción estado céntrica del fomento agropecuario a una que asigna al estado un rol normativo, regulador y promotor de sistemas institucionales, que potencian las relaciones entre diversas organizaciones públicas, privadas, empresariales, no gubernamentales, sociales y gremiales. Es imprescindible fortalecer la capacidad normativa y reguladora del sector público con relación al sector agropecuario, incluyendo su capacidad de producir y difundir información hacia los productores, de concertar posiciones comunes en cuanto a las negociaciones de comercio, de prever evoluciones en cuanto a mercados y riesgos naturales.

El sistema institucional existente ha sido poco participativo e incluyente. No han existido ni se han promovido procesos de concertación entre los distintos actores del sector. Aquello ha conducido, de un lado a un alto nivel de conflictividad interna, y de otro a una débil interlocución con otros estamentos de la sociedad y el Estado. La disposición de la nueva Constitución

contenida en el Art. 266³ podría abrir posibilidades para una acción política concertada.

Reducido desarrollo de los mercados de factores, productos e insumos para la producción agropecuaria

Los mercados en el sector rural son poco eficientes, normalmente monopólicos, monopsónicos u oligopsonicos. También se caracterizan por bajos niveles de transparencia y reducido flujo de información entre los participantes, todo lo que implica inadecuados incentivos a los productores y altos costos de transacción. Otra característica es la debilidad de la infraestructura productiva y de comercialización y más recientemente el deterioro de la ya existente, lo que hace que los costos de transacción en dichos mercados sean especialmente altos. Como consecuencia, muchos productores reciben precios bajos por sus productos, los consumidores pagan precios altos y no existe un control adecuado de calidad.

En ciertos mercados específicos como el crédito la ausencia de titulación de la tierra limita el que ésta sirva como garantía. En otros la dispersión de los productores hace que los costos de recolección y almacenamiento poscosecha sean altos y

poco atractivos para un mayor número de consumidores. Adicionalmente, las organizaciones de productores con la finalidad de reducir los costos de transacción, generar economías de escala o favorecer los contratos son muy precarias y poco significativas. La debilidad de las estructuras jurídicas lleva adicionalmente a que los contratos no sean buscados como forma de establecer relaciones de largo plazo entre productores, comerciantes y agroindustriales.

En todos estos campos la falta de políticas estatales de nuevo tipo tiene como efecto el que los productores no cambien sus comportamientos tradicionales y opten por opciones rentistas.

Un problema particularmente grave se relaciona con la reconstrucción de la infraestructura productiva agropecuaria, especialmente la afectada por el fenómeno de El Niño. A ello se añade la debilidad de otros soportes críticos para el desarrollo de los mercados como los sistemas de información y las comunicaciones.

Las estrategias

El sector agropecuario puede y debe jugar un papel central en el desarrollo económico y social del país. Su capacidad está asentada en

3 Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República del Ecuador.

la disponibilidad y potencialidad de los recursos naturales, en los enlaces que la actividad agropecuaria establece con los restantes sectores económicos, tanto hacia adelante como hacia atrás del proceso productivo, en su capacidad de generar empleo y de movilizar los recursos de los pobres del país para un desarrollo más equitativo y finalmente en su potencialidad para lograr un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones y provincias del Ecuador.

Lograr tal contribución depende en buena medida en los objetivos de política y en los instrumentos que se utilicen para alcanzarlos. Como se mencionó Ecuador está lejos de un proceso de desarrollo de tales características; por el contrario la agricultura ecuatoriana se caracteriza por un alto nivel de polarización entre un sector agropecuario de exportación dinámico y sectores atrasados y de baja productividad, caracterizado por agudos niveles de pobreza, bajos niveles de productividad y competitividad sistémica, ausencia de políticas macro económicas estables y conducentes y de políticas sectoriales diferenciadas en función de una agricultura heterogénea, poco desarrollo de los mercados rurales financieros, de tierras, de insumos y de productos agropecuarios.

Alcanzar tales resultados requiere de una estrategia cuyo objetivo central es lograr en el mediano plazo un desarrollo competitivo, sostenible e incluyente y equitativo del sector agropecuario. La estrategia para el desarrollo del sector agropecuario debe concebirse como un conjunto de políticas, un programa de inversiones y un sistema institucional coherente con una óptica de participación de los diversos actores del sector. Entre los principios generales hacia una política agropecuaria deben mencionarse los siguientes:

La concertación entre el conjunto de actores del sector agropecuario, tanto a nivel global como al interior de las cadenas agro alimentarias y agro industriales. Ello es coherente con la definición de la nueva constitución que destaca que "las asociaciones nacionales de productores, en representación de los agricultores del ramo, los campesinos y profesionales del sector agropecuario, participarán con el Estado en las políticas sectoriales y de interés social." (art. 266, 3 inciso)

La sustentabilidad del desarrollo agropecuario por medio de la construcción de bases económicas estables, la generación de ingresos crecientes para los agricultores, mediante la utilización adecuada de todos los recursos naturales con sistemas de producción y prácticas de

manejo capaces de preservar los equilibrios ecológicos.⁴

El desarrollo incluyente y equitativo que implica no solamente la capacidad de movilizar el conjunto de recursos naturales, humanos y organizacionales presentes en el sector rural, sino la capacidad de los diversos actores de aprovechar las oportunidades que el nuevo contexto brinda y aumentar sus niveles de bienestar. Para ello es necesario establecer políticas sectoriales focalizadas hacia los pequeños productores y a los campesinos pobres, con una óptica de discriminación positiva. Especial atención debe darse a asegurar que las mujeres rurales y las poblaciones indígenas sean sujetos de políticas y programas que mejoren sus capacidades para captar las oportunidades que un nuevo programa de desarrollo implique.

La competitividad de la agricultura a nivel internacional como una condición básica para lograr los puntos anteriores y lograr transferencias positivas de recursos desde el mercado internacional hacia el país. Ello implica basar dicha competitividad no solamente en condiciones naturales y geográficas, sino en la capacidad de manejar nuevas

tecnologías agropecuarias (biológicas, mecánicas, químicas y crecientemente bio-tecnológicas), agro industriales, gerenciales y de manejo de información.

Dichos principios se refuerzan mutuamente, por lo que debe buscarse permanentemente el mejor balance entre ellos, de tal manera de asegurar un crecimiento de amplia base social, sostenible, participativo y al mismo tiempo competitivo. La concertación es la llave para alcanzar tal equilibrio.

Estrategias y políticas básicas para el sector

En función de los principales cuellos de botella y los principios estratégicos indicados más arriba, se proponen las siguientes estrategias, políticas e instrumentos de desarrollo: Políticas macro económicas estables y conducentes para un desarrollo agropecuario y rural de amplia base social; políticas de redistribución de la tierra y de desarrollo rural; políticas de apoyo a la investigación y transferencia tecnológica, políticas dirigidas a establecer un nuevo sistema institucional para la agricultura y políticas para fortalecer los mercados para la agricultura ecuatoriana.

Estrategias y Políticas Macro Económicas y Fiscales para el sector Agropecuario

Es imprescindible instrumentar un conjunto de políticas dirigidas a corregir las distorsiones actualmente existentes y que potencian las actividades especulativas y destructoras del medio ambiente y que castigan las actividades productivas. Ello incluye la necesidad de contar con un contexto macro económico estable y macro políticas caracterizadas por su continuidad. Entre las principales políticas que se requiere instrumentar se debe mencionar las siguientes:

Corrección y estabilización de las tasas de cambio. La experiencia ecuatoriana y regional es que las fuertes variaciones y la depreciación de la tasa de cambio, que oscila entre el 8% y el 18% de acuerdo a las últimas cifras disponibles, aplicadas con la finalidad de controlar la inflación castigan a la producción exportable y agropecuaria en general, atraen capitales especulativos y premian las inversiones extractivas de los recursos naturales. Ello reduce la rentabilidad de la actividad agropecuaria y por lo tanto no estimula inversiones en el sector, ni la

modernización tecnológica. La corrección de estas distorsiones es condición necesaria para un desarrollo agropecuario como el señalado.⁵

Las variaciones en las tasas de cambio también afecta el intercambio internacional y causa inestabilidad en los restantes precios de la economía, incluyendo los salarios, los precios de los insumos, de la tierra, etc. Este último punto se debe subrayar, pues se ha logrado establecer el impacto que economías no estabilizadas tiene en los precios de la tierra, al subir ésta por las expectativas inflacionarias y especulativas.

Políticas presupuestarias que promueven el empleo, sobre la base de facilitar la inversión y la innovación, incluyendo los enlaces entre agricultores y agro industrias. El control del déficit fiscal y una inversión pública dirigida a promover actividades económicas que sustenten un crecimiento dinámico de la economía y de su capacidad de generar nuevos y mejores empleos en las zonas rurales es una condición vital para asegurar un crecimiento de amplia base social. Inversiones en infraestructura productiva y de comunicaciones, en innovación tec-

5 Maximiliano Cox, Oscar Sismondi, *Nuevas Tendencias de la Política Agrícola en América latina y El Caribe: Consolidación y cambio*, en: *Debate Agrario*, CEPES, Lima, No. 27.

nológica y apoyo a la empresarización de la pequeña producción agropecuaria y agro industrial tendrán ese efecto significativo en la generación de empleo en el sector rural y en las capitales cantonales y de provincia. Ello a su vez fortalece la demanda rural y genera un crecimiento económico amplio, social y territorialmente.

En esta perspectiva puede pensarse en el mediano plazo en el establecimiento de bonificaciones especiales, en porcentajes reducidos, a las nuevas inversiones que se realicen en el sector agropecuario, aquellas que emprendan innovaciones productivas significativas y a las inversiones privadas en riego. El objetivo central es asegurar que dichos subsidios no se concentren exclusivamente en las grandes empresas sino que también se extiendan a las medianas y pequeñas inversiones agropecuarias y de infraestructura.⁶

Como señala el BID existen una serie de ejemplos de inversiones públicas, programas de incentivos tributarios y financieros que pueden atraer inversiones privadas en las zonas rurales con un impacto direc-

to sobre el empleo, tanto en actividades agropecuarias, como no agropecuarias, incluyendo el desarrollo turístico y la forestación.

Políticas tributarias para el sector agropecuario. La actividad agropecuaria aporta en forma reducida al fisco ecuatoriano. Buena parte de las explotaciones del agro no están organizadas como empresas y por lo tanto no son sujetas a control y supervisión, por lo que sus impuestos se limitan a rentas presuntivas, normalmente sub-valuadas y a bajos impuestos prediales. Si bien ello está vinculado a una escasa y poco efectiva prestación de servicios públicos, lo que al mismo tiempo se constituye en razón para no prestarlos. En ese sentido resulta necesario extender la cobertura impositiva al sector agropecuario. Para ello es conveniente considerar al menos tres principios:

- Impuestos a la actividad agropecuaria bajo las mismas condiciones que se aplican a las actividades urbanas, incluyendo impuestos a la renta, a las transacciones sobre la tierra y

6 Actualmente Chile tiene una política limitada de bonificaciones por medio de la cual el fisco corre con porcentajes reducidos de la inversión en fertilizantes, inversiones con apoyo de CORFO, forestación, obras de riego y tecnificación de la irrigación. En el caso de inversiones realizadas con cualquier Banco CORFO opera un instrumento que permite bonificar la inversión en un 5%, con un tope de 60 unidades de Fomento. Se estudiaba ampliar dicho monto hasta 100 UF. Cf. Emiliano Ortega, El Estado y el desarrollo Agrario en Chile, en Debate Agrario, CEPES, No. 26, Lima.

prediales, mediante la actualización de los catastros.

- Impuestos especiales a las tierras sin o con poco uso o a aquellas que explotan la tierra en forma no sostenible. Estos recursos serían la base para establecer un fondo para apoyar la adquisición de tierras por parte de campesinos pobres.
- Inversión de los impuestos generados en las zonas rurales y en la actividad agropecuaria en obras en las mismas zonas, sin perjuicio de que se aseguren transferencias desde las zonas urbanas.

Lo anterior implica realizar un esfuerzo sostenido para establecer empresas agropecuarias, fortalecer sus sistemas de contabilidad y en ciertos casos convertirlas en unidades de retención de impuestos. También implica establecer en los ministerios de finanzas unidades especializadas en campos de tributación agropecuaria. Finalmente, es necesario fortalecer y actualizar el catastro de propiedades agrícolas y rurales, considerando los cambios que puedan ocurrir en el precio de la tierra, como efecto de un nuevo ambiente macro económico y la capacidad de los municipios de cobrar dichos valores y utilizarlos en el desarrollo local.

Políticas para la redistribución de la tierra y reconceptualización del desarrollo rural.

Estas políticas están dirigidas a asegurar un desarrollo agropecuario incluyente y a enfrentar los problemas de pobreza del agro ecuatoriano. Incluyen políticas y programas de diverso tipo, definidas en función de los resultados a alcanzar y a los grupos de pobres a atender. En ese sentido son complementarios entre sí. Se debe mencionar la coherencia de la propuesta con los artículos 267 y 269 de la Constitución Ecuatoriana que entre otros menciona la necesidad de erradicar la pobreza mediante la redistribución y el acceso de los pobres a los recursos productivos (art. 267) a la necesidad de que el Estado brinde protección a la pequeña producción agropecuaria y la micro empresa rural. (art. 269)

Un programa de redistribución de la tierra por medio del mercado

Un programa de apoyo a los campesinos pobres para la adquisición de tierras en el mercado permitiría enfrentar uno de los temas estructurales más complejos de la agricultura ecuatoriana: la concentración de la tierra. Ello deberá realizarse por medio de un programa especial de crédito para dicha finalidad. Esta acción deberá desarrollarse sobre la base de las experiencias exitosas como las del FEPP (ONG ecuatoriana) y las que se es-

tán realizando con éxito en Brasil y Colombia.⁷

Ello implica por un lado la existencia de un contexto macro económico adecuado y estable, que reduzca las presiones inflacionarias y especulativas que presionan sobre el precio de la tierra hacia arriba. También requiere extender los sistemas de tributación a la agricultura, con recargos especiales a las tierras no utilizadas o no adecuadamente utilizadas. Estas medidas tenderán a promover a que los propietarios rentistas estén dispuestos a vender sus tierras. También deben establecerse políticas que mejoren los mercados de tierras, para lo cual acciones de titulación de la tierra, sistemas de registro simples a nivel cantonal y la apertura a la participación de empresas de medición y levantamiento topográfico, de preparación de los papeles necesarios, previo a que los títulos sean emitidos por el INDA, podrían ayudar a agilizar y abaratar la titulación de tierras.⁸

Por otro lado se requiere establecer un fondo especial de crédito, que incluya algún nivel de subsidios para los campesinos y pequeños

productores pobres deseosos de comprar tierra y un sistema de apoyo a la puesta en producción de las tierras adquiridas. Dicho fondo puede establecerse en uno de los Bancos Públicos como la Corporación Financiera Nacional, CFN, el que liberaría los recursos bajo reglas y requerimientos bien establecidos y controlados a través de las organizaciones no gubernamentales u otros intermediarios financieros, debidamente calificados y que operen con programas de crédito a los campesinos. La negociación de la tierra deberá darse libremente entre vendedores y compradores, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales o empresas de bienes raíces.

Debe ponerse énfasis en procesos de selección cuidadosa de los campesinos pobres y sin tierra, para lo que las ONGs están en buena posición de calificarlos. También ellas pueden ayudar a identificar emprendimientos productivos en las tierras adquiridas y establecer sistemas de apoyo a su puesta en producción. Para ello es preciso que opere un programa de desarrollo rural de nuevo tipo, descentralizado y

7 Cf. Shahid Burki, *The Long March: A reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, The World Bank, Washington, 1997. Igualmente, CINEP, *Tierra Adentro*, Santafé de Bogotá, 1996 y Ministerio Extraordinario para la política Fundiaria, *rede Data Terra*, Brasilia, Marco de 1996.

8 De hecho acciones de titulación de tierras emprendidas por el FEPP en convenio con el INDA han reducido considerablemente los costos de titulación de tierras para los campesinos.

participativo, tal como veremos más abajo.

Redefinición del programa DRI sobre la base del desarrollo micro-regional sostenible. Es necesario re-conceptualizar enteramente el programa de desarrollo rural ecuatoriano que actualmente tiene un enfoque centralizado, desde una secretaría localizada en el Ministerio de Bienestar Social y otra dirección en el Ministerio de Agricultura que no solamente definen las políticas, las estrategias, sino que ejecutan los programas de acuerdo a modelos pre establecidos por medio de unidades ejecutoras. Tal práctica y en el contexto de la actual constitución deberá ser reemplazado por un enfoque descentralizado, donde la micro región y/o el municipio rural se conviertan en la unidad de planificación y acción a través de la instauración de Consejos Municipales de Desarrollo Rural y ejecutado por las propias organizaciones campesinas, de pequeños productores y ONGs.

Los destinatarios de estos programas deben ser los pequeños productores, los campesinos, las mujeres rurales, los indígenas y afro ecuatorianos, con especial énfasis en aquellos que tienen recursos adecuados para aprovechar las oportunidades que el programa ofrece. Los recursos no se limitan a la tierra, aun cuando este es un criterio importante, sino también a ca-

pacidades humanas y organizativas. La finalidad última de este programa es la de lograr el despegue en el corto y mediano plazo de actividades económicas sustentables y rentables. Para ello es necesario establecer un solo mecanismo nacional de tipo político normativo encargado de llevar adelante un programa de desarrollo rural de enfoque productivo, mientras se transfieran las actividades de apoyo social al Fondo de Inversiones Social Ecuatoriano, FISE. La existencia de dos instituciones de apoyo a los pequeños productores, una con énfasis productivo y otra con objetivos más sociales, con poblaciones objetivo diferentes, establecería reglas claras para este sector. Actualmente, esta falta de diferenciación genera confusión y señales contradictorias.

La unidad político normativo encargada del desarrollo rural productivo debe corresponder al MAG, responsable de definir las políticas y normas, las zonas de intervención prioritarias, las asignaciones presupuestarias y los procedimientos administrativo operacionales, manteniendo un sistema de monitoreo y evaluación de tal manera de asegurar que las actividades que se realicen sean ejecutadas con criterios de calidad. Este nivel debe continuar las negociaciones con las fuentes externas de cooperación técnica y financiera para este tipo de progra-

mas como el Banco Mundial, el BID, el FIDA.

El nivel operacional del programa debe estar asegurado por instancias descentralizadas, con participación de organizaciones públicas y privadas, como las agencias del MAG cuando existieren, las organizaciones campesinas, representaciones empresariales, ONGs, que constituirían Concejos Municipales para el Desarrollo Rural. Ello permitiría asegurar una perspectiva de desarrollo micro regional y al mismo tiempo su enfoque descentralizado y participativo. El sistema nacional debe establecer criterios para asegurar que esa priorización responda al consenso y no exclusivamente a prioridades del Municipio u otros actores individuales.⁹

La ejecución de los programas debe corresponder a las ONGs, a las organizaciones campesinas y gremiales, a las empresas locales, previamente calificadas, seleccionados por concursos abiertos y transparentes. La idea central es que el programa refuerce las capacidades de las organizaciones locales, así como promueva programas con participación simultánea de los diversos actores locales: organizaciones campesinas, ONGs, Universida-

des, empresas, etc. El nuevo programa de desarrollo debe operar por medio de un conjunto de líneas de apoyo, cuyo número y definición precisa deben hacerla los consejos municipales de desarrollo rural y las organizaciones de pequeños productores y comunidades campesinas.¹⁰ Estas pueden incluir líneas como las siguientes:

Obras de pequeña irrigación, los proyectos de mini riego y mejora de los sistemas de riego que permiten intensificar la producción, aumentar la productividad y el empleo, sin poner en riesgo la continuidad en la propiedad campesina de la tierra.

Inversión en infraestructura productiva como carreteras rurales, centros de almacenamiento y otros.

Apoyo a la investigación y transferencia de tecnología con la finalidad de incrementar la productividad de los sistemas de producción campesinas. Ella debe operar con enfoques de sistemas de producción e incluir una activa participación de los campesinos. En el país existe una importante experiencia en este campo en manos de los organismos públicos como el INIAP (antiguo programa PIP) y en muchas ONGs. La transferencia tecnológica puede

9 La experiencia boliviana de desarrollo descentralizado y participativo sirve como referencia para esta sección.

10 Estas líneas han sido retomadas en buena parte del documento del BID, Estrategia de Desarrollo Rural, Washington, 1997 y de Banco Mundial, From Vision to Action, Washington, 1997.

puede ser encomendada a las ONGs, a los departamentos técnicos de las organizaciones campesinas y a las empresas que con esa finalidad se establezcan, debidamente calificadas, a las que se les debe asignar, al menos por un período, financiamiento público. La selección de dichas entidades deberá hacerse por medio de concursos abiertos. La experiencia de INDAP de Chile puede ser una fuente de apoyo importante para este tipo de programas.

Desarrollo de los sistemas financieros rurales por medio del establecimiento de una Banca de Segundo Piso, que puede ser asumido por la Corporación Financiera Nacional y que funcione en apoyo a organizaciones financieras locales: ONGs, cooperativas de ahorro y crédito y agencias bancarias locales. La ventaja de estas instituciones locales es su proximidad a los clientes, el manejo de la información local, sistemas de garantía alternativos como círculos de prestatarios y los menores costos de administración y transacción. La experiencia demuestra que adicionalmente este tipo de organizaciones locales tienen altos ni-

veles de recuperación, movilizan el ahorro local y funcionan con costos bajos. Obviamente requerirán sistemas de monitoreo y supervisión por parte de autoridades financieras nacionales y programas de capacitación y fortalecimiento institucional para los intermediarios locales.¹¹

Apoyo a nuevos emprendimientos agropecuarios y agroindustriales en función de mercados dinámicos. Ello incluye el apoyo a emprendimientos productivos vinculados a la agro exportación, la reconversión productiva de los pequeños productores hacia cultivos más rentables tanto vinculados a los mercados externos como a los mercados internos más dinámicos. Finalmente incluye el apoyo al cultivo orgánico de productos con mercados para ese tipo de productos. Ello puede adicionalmente hacerse por medio de contratos con empresas agro industriales o de comercialización. Incluye proyectos en campos como los quesos maduros, las semillas, ciertas flores, bulbos, frutas como la mora, el capulí, el babaco, el café, cacao y banano orgánico, tubérculos andinos, quinua, mermeladas, dulces, etc.¹²

-
- 11 Existen buenas experiencias en el país en este campo. Se puede mencionar al FEPP, al CAAP y a FINAGRO. Ver entre otros, M. Chiriboga et al, *Una Minga para la Vida, Crédito para los Pobres del Campo*, ILDIS, Abya Yala, Quito, 1998. Igualmente, Augusto Miranda, *Desarrollo de los Sistemas Financieros Rurales*, en IICA-INDAP-PROCORDER, *De agricultor a Pequeño Empresario con Crédito agrícola*, Santiago de Chile, 1993
- 12 Existe en el país una variedad y riqueza de experiencias de este tipo promovidas por ONGs y organizaciones campesinas que señalan la potencialidad de esta opción.

Establecimiento de centros empresariales en el campo para atención a los pequeños productores, con la función de crear y distribuir información sobre mercados, dar asesoría sobre mercadeo y comercialización, identificar empresas de servicios especializados, asesoría en gerencia de empresas rurales, servicios informáticos, formación de empresas campesinas, asesoría legal, etc.

Desarrollo de la micro empresa rural en actividades no agrícolas y de servicios rurales que pueden implicar opciones de empleo para muchos campesinos pobres, jóvenes y mujeres rurales, sin oportunidades en la actividad agropecuaria. Ello incluye no solo agro industrias, sino también empresas de servicios en campos como la mecánica y arreglo de maquinaria agrícola, la distribución de insumos, la carpintería, las construcciones rurales, el turismo rural y ecológico, etc. Para ello es necesario programas de formación y capacitación especializadas, programas de crédito y de asesoramiento micro empresarial. El desafío es extender este tipo de experiencias de las zonas urbanas a las rurales.

La titulación de tierras tal como se menciona anteriormente.

Políticas diferenciadas en cuanto a transferencia de tecnología y capacitación socio empresarial de

la agricultura. Si bien la necesidad de un sistema de generación y transferencia de tecnología se desarrollará con mayor detenimiento más abajo, el nuevo enfoque de desarrollo rural productivo requiere de la puesta en marcha de un programa de asistencia técnica agropecuaria, agro industrial y empresarial focalizado en los pequeños productores agropecuarios con recursos suficientes. Dicho programa requiere enfoques metodológicos específicos, un sistema institucional público privado para su puesta en marcha y un mecanismo de subsidio público para su funcionamiento. De hecho existen recursos disponibles en el país, tanto en el Programa para la modernización del Sector agropecuario, PROMSA como en el Programa Nacional de Desarrollo Rural, PRONADER, que pudiesen constituir puntos de arranque de una perspectiva como la que aquí se señala.

En cuanto al enfoque en una primera etapa es necesario un énfasis en micro regiones y localidades específicas, donde existan y por lo tanto sean parte de otras inversiones locales. Debe establecerse metas concretas; el trabajo conjunto de técnicos del INIAP, del organismo de transferencia tecnológica y de las ONGs y organizaciones campesinas y ONGs participantes; y una perspectiva de sistemas de producción. Las metas deben incluir en lo posi-

Las metas deben incluir en lo posible la mejora de técnicas y procesos básicos de producción.

En una segunda etapa los agricultores más promisorios e innovadores podrían ser sujetos de programas de transferencia más avanzados con énfasis en procesos agro industriales, reconversión productiva, desarrollo de nuevos cultivos, formación empresarial de grupos campesinos, etc.

Una vez que se han establecido las micro regiones y Municipios y definidas las prioridades locales, incluyendo las metas a alcanzarse, el programa debe traspasar su ejecución a las ONGs, a los departamentos técnicos de las organizaciones campesinas, a los mecanismos de extensión universitaria, las empresas de transferencia, mediante cursos abiertos. El contrato debe incluir los agricultores y agricultoras a

atender, las metas, la programación, los reportes, etc.¹³ Es imprescindible complementar esta transferencia de responsabilidades a las organizaciones privadas, con un sistema de seguimiento y monitoreo. Si bien el financiamiento de este tipo de programa deberá basarse en el mediano plazo en aportes del presupuesto público y en recursos de los propios agricultores, buscando el co-financiamiento con otras organizaciones de desarrollo como las ONGs y las Universidades, en un inicio los recursos deberán provenir de los programas financiados por los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y el FIDA. De hecho el Ecuador mantiene préstamos activos con estos organismos, algunos de los cuales no han sido desembolsados significativamente.¹⁴

13 De hecho las propuestas más recientes del PROMSA y de algunos de los proyectos PRONADER sobre extensión van en este sentido. Sin embargo es notorio la falta de coordinación con los programas de desarrollo rural, lo que los debilita. Es imprescindible que el sistema MAG-DITTE funcione estrechamente vinculado al programa de desarrollo rural. La transferencia de competencias del nuevo programa de desarrollo rural podría favorecer esta perspectiva.

14 En el caso de los préstamos del Banco Mundial la situación de los préstamos agrícolas y relacionados a Abril de 1998 en cuanto a recursos no desembolsados era de 21.5% en Desarrollo Rural, 77.9% en irrigación, 89.7% en manejo del medio ambiente y 99.05% en el préstamo para investigación. La situación de los préstamos BID no era muy diversa. Los préstamos agropecuarios o vinculados al BID incluyen el PROMSA y un préstamo para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología y Modernización del Comercio exterior. El FIDA financia proyectos DRI en Loja (Saraguro) y Cañar. En parte, los reducidos desembolsos son resultado, aun cuando no exclusivamente, por la falta de recursos de contraparte, del gobierno ecuatoriano

Políticas para la erradicación de la pobreza rural por medio de transferencias y mejora de los sistemas educativos para la agricultura.

Sin lugar a dudas la erradicación de la pobreza por medio de las políticas mencionadas no ocurrirá en el corto y mediano plazo. Las políticas sobre tenencia de la tierra, la generación de empleo productivo en las empresas agropecuarias y la activación de los campesinos con recursos adecuados solo podrán apoyar a ciertos segmentos de la población rural. Por ello es imprescindible complementar estas actividades con un conjunto de instrumentos que permitan transferir recursos hacia los más pobres del campo y mejorar sus capacidades; se pueden mencionar las siguientes políticas y programas:

Continuidad y en lo posible ampliación de las acciones del FISE en las zonas rurales del país. Dicho programa debe mejorar los sistemas de participación de la comunidad y de las organizaciones sociales.

Programas de complementación nutricional focalizadas en madres gestantes y niños tales como el desayuno escolar, el Programa de Complementación Nutricional Materno Infantil y Operación Rescate Infantil deben continuar en las zo-

nas de mayor pobreza, pero asegurando continuidad y mayor coordinación y unificación de criterios de selección de la población atendida entre los diversos organismos responsables.¹⁵

Continuidad del Seguro Social Campesino como estrategia básica de atención de la salud en las zonas rurales y con participación de la comunidad.

Mejora de la calidad de la educación rural y mayor control de las comunidades sobre los profesores rurales para asegurar que cumplan con los programas educativos, la carga escolar, etc. Igualmente es necesario complementar la formación curricular básica con una formación que permita comprender mejor los nuevos procesos productivos en el campo.

Programas de formación pos escolar en nuevos campos profesionales para la actividad agropecuaria y no agropecuaria, incluyendo servicios, gerencia de empresas, contabilidad, reparación de maquinaria agrícola, construcción, etc. Ello debe incluir la formación que mejore las opciones laborales y de ingresos para los migrantes.

Políticas para fortalecer el desarrollo tecnológico e incrementar la competitividad sistémica de la agricultura ecuatoriana. Como se men-

15 Cf. World Bank, Ecuador Poverty Report, Vol 1, pág. 16-20.

cionó anteriormente el tema de la baja productividad de la agricultura ecuatoriana es uno de los temas más complejos. En un contexto de apertura y liberalización de los mercados ello implica riesgos a la inserción externa de los productos ecuatorianos y serias dificultades de los productos para el mercado interno, una vez que se incrementa la competencia con los importados. Aquí se reflejan problemas acumulados de ausencia de un contexto político que incentive el cambio tecnológico así como la debilidad del sistema de generación y transferencia tecnológica, y la ausencia de inversiones que promuevan la competitividad.

Entre las políticas, programas y acciones que deben ponerse en marcha se debe mencionar:

Fortalecer la investigación agropecuaria en el Ecuador. Existe una amplia coincidencia sobre la necesidad que tiene el país de dedicar una parte más significativa de su producto agropecuario a la investigación, destinar alrededor del 0.30% del PIB agropecuario a este fin está muy por debajo de los mínimos requeridos y recomendados. El objetivo en este campo es el de alcanzar el 1% del producto sectorial para el año 2002. El presupuesto

público debe asegurar una contribución mayor a las actividades tanto del INIAP y de FUNDACYT, en relación al sector agropecuario. Dicha contribución debe ser estable a lo largo de los años para asegurar resultados en investigaciones que son de lenta maduración.

El gasto debe incluir mayores recursos para salarios y remuneraciones de personal calificado de planta, así como para la formación de investigadores de alto nivel.¹⁶ permitiendo al INIAP, pero también a las Universidades retenerlos y mejorar sus condiciones de investigación. Ello incluye inversiones en laboratorios, revistas especializadas, recursos informáticos, etc. El INIAP debe funcionar como la entidad rectora de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria y agro industrial en el Ecuador. Sin embargo debe compatibilizar ese rol con un mayor trabajo de concertación de sus políticas con los otros actores del sector y abrirse a la colaboración y aun al financiamiento de la investigación de otras organizaciones e investigadores, en el sector privado, en las ONGs, en las universidades, etc.

Focalización de la investigación pública en campos de impacto sobre los pequeños productores. Para-

16 Para 1986 INIAP contaba solo con 4 FND en Ciencias agropecuarias. De acuerdo al MAG el número se había reducido a 3, 10 años más tarde.

lamente a mayores recursos financieros para la investigación es necesario que el sistema público concentre sus esfuerzos en aquellos campos de alta rentabilidad social, vinculada a las necesidades de los pequeños productores y campesinos. Priorizando cultivos y sistemas de producción, se emprendan programas continuos y de largo plazo y que se ponga más énfasis en la investigación en las condiciones del agricultor y con su participación. Este enfoque puede ayudar a alcanzar más y mejores resultados. Implica un esfuerzo mayor hacia constituir una comunidad académica, entre los investigadores vinculados a organizaciones públicas, privadas, universitarias y de ONGs. Ello permitiría no solamente no duplicar y desperdiciar recursos sino generar la sinergia que este tipo de trabajo requiere. El desarrollo de programas colaborativos, la realización de simposios y congresos científicos, la realización de concursos para investigación, como el que promueven actualmente FUNDACYT y el componente de investigación del proyecto PROMSA, la publicación de revistas especializadas pueden contribuir a generar mejores resultados de investigación. El financiamiento puede constituirse en un mecanismo que facilite la concentración de esfuerzos, la colaboración entre investigadores, la complementación de esfuerzos.

Promover la colaboración público privada para la investigación agropecuaria y agro-industrial. Lo señalado en el punto anterior no significa el descuido de la investigación en los cultivos comerciales y empresariales. Significa un sistema de atención diferenciado por el cual el INIAP trabaja en forma directa o en colaboración con organismos especializados, como las ONGs, los campesinos, mientras que para los cultivos comerciales se busca colaborar con los esfuerzos que realiza el sector privado. La investigación agropecuaria enfrenta tres desafíos centrales:

- la existencia de un sistema de investigación constituido por un grupo amplio de organizaciones: públicas, universitarias, privadas y de ONGs;
- la necesidad de responder a un enfoque de investigación que responde más a la demanda que a la oferta y a la producción per se; y,
- construir alianzas estratégicas entre los diferentes actores.

En ese sentido las políticas de investigación agropecuaria deben estar abiertas a financiar proyectos de investigación llevados adelante por actores no públicos, proyectos conjuntos público privados y aun entre investigadores provenientes

de organizaciones privadas de diverso tipo.

El funcionamiento de fondos públicos de investigación abiertos a este tipo de experiencias, que otorga financiamiento por medio de concursos abiertos, en que la selección se hace por méritos científicos, pero también en función de premiar alianzas estratégicas público privadas o entre organizaciones de productores e instituciones de investigación debe ser alentados por esta política. En ese sentido, se debe asegurar la continuidad de programas como el componente de investigación de PROMSA o el fondo que maneja FUNDACYT.

Fortalecer los programas de colaboración entre países de la región sobre investigación agropecuaria. Resulta difícil para cada país llevar adelante investigaciones agropecuarias en forma sostenida, por lo que es imprescindible fortalecer los programas colaborativos. Los países de la región hacen parte de redes de investigación regionales como PROCINDINO, colaboran con los centros internacionales de investigación como el CIAT, el CIMMIP o el CIP o pueden acceder a los recursos del Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria, que cuenta con

un fondo total de 100 millones de dólares, lo que permitirá sostener el esfuerzo de investigación de la región por varios años. Dichos organismos, programas y redes permiten fortalecer alianzas estratégicas entre investigadores de la región, en temas de interés común o en aquellos donde se pueden potenciar los recursos que cada país dispone.

Como ha señalado Walter Jaffé estos programas colaborativos pueden enfrentar programas de investigación complejos, como aquellos vinculados a la biotecnología para la agricultura y la agro industria.¹⁷ Ellos permiten sumar esfuerzos y alcanzar una masa crítica que la investigación en este campo requiere.

Promoción de la inversión pública y privada en campos críticos para la modernización

La competitividad de sistémica de la agricultura no depende hoy en día exclusivamente de los resultados que se puede obtener en la producción primaria. Ella depende del comportamiento de toda la cadena de producción agropecuaria, así como de la infraestructura de apoyo a la actividad productiva; incluye carreteras, aeropuertos y puertos, telecomunicaciones, sistemas de trans-

17 Walter Jaffé, *La Problemática del desarrollo de las agrobiotecnologías en América Latina*, IICA, San José, 1991 y W. Jaffé, *La Agrobiotecnología Comercial en América Latina*, IICA, San José, 1993.

misión de datos, desarrollo de la informática. También el disponer de recursos humanos formados en las actividades productivas, de gerencia y de mercadeo. El país tiene significativos problemas en muchos de estos campos que requieren ser enfrentados como parte de una estrategia de modernización e inserción internacional.

Como señala la CEPAL, el carácter sistémico de la competitividad está caracterizado por la red de vinculaciones entre la empresa y el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y el sistema financiero. En ese sentido, la competitividad de la empresa, está determinada por lo que acontece en la cadena y por el contexto nacional en que se desenvuelve, que determinan los costos y capacidades de responder al contexto externo. En conjunto estos elementos promueven la innovación, no solamente tecnológica, si no también organizativa e institucional legal.¹⁸ En este sentido la inversión pública y la promoción de la inversión privada en estos campos es crítica para promover el desarrollo tecnológico de la agricultura ecuatoriana. Ello implica disponer de los marcos legales y el con-

texto de políticas macro económicas, así como incentivos fiscales para promoverlos. La privatización de ciertas áreas, la administración privada de ciertos servicios o un régimen de concesión de los servicios debe considerarse allí donde el sector público no tiene los recursos suficientes o la eficiencia para su desarrollo. Nuevamente es la concertación entre actores la que debe definir una estrategia en este campo. La prestación privada de estos servicios requiere fortalecer los sistemas de regulación pública.

Es fundamental asegurar que dichas acciones de apoyo a la productividad no se concentren entre los grandes productores empresariales o en las zonas rurales más desarrolladas. Las zonas de pequeños productores y campesinos deben ser objeto de atención especial con la finalidad de asegurar su participación en los procesos de modernización agropecuaria. Ello puede fortalecer la nueva propuesta de desarrollo rural que se mencionó arriba.

Es imprescindible establecer un nuevo sistema institucional para el desarrollo de la agricultura ecuatoriana, basado en la concertación, la descentralización, la privatización, la participación de la sociedad civil, la colaboración público privada, la rendición de cuentas. Llevar ade-

18 Geraldo Muller, *Competitividad: Aspectos Conceptuales*, UNESP-IGCE, Sao Paulo, 1993

lante esta propuesta requiere sin embargo fortalecer el estado en el campo agropecuario, para que refleje una nueva forma de conducción de lo público, sobre la base de fuertes interrelaciones con la sociedad y el sector privado.

Promover la concertación entre los principales actores de la agricultura ecuatoriana. Un elemento central para una nueva política para el desarrollo agropecuario es la concertación entre actores del sector, tanto a nivel nacional, sub sectorial, como por cadenas de productos y a nivel regional, provincial y local. Dada la heterogeneidad del sector son visibles actores con diferentes visiones, intereses y demandas, muchas de ellas contradictorias. Ello es observable no solamente en relación a las clases sociales, sino también entre grupos al interior de una misma rama o cadena, como por ejemplo entre los bananeros. Desarrollar una cultura de diálogo entre los actores, asegurar que el sector público facilite los consensos y no los imponga es un elemento fundamental del nuevo sector agropecuario.¹⁹

La idea central de la concertación nacional es la definición de las líneas de política de largo plazo del sector: estructura agraria, productividad y competitividad, negociación comercial, las definiciones sobre el sistema institucional para el sector, incluyendo temas como descentralización y privatización de servicios y actividades, el consenso sobre posiciones sectoriales en relación a definiciones macro económicas globales,²⁰ permitiría cumplir el mandato constitucional y dar estabilidad y continuidad a las políticas para el sector; además permitiría reconvertir el consejo Agrario Superior como un mecanismo de decisión colectiva en el sector.

La concertación a nivel nacional debe complementarse con concertaciones regionales, provinciales y por rama o producto agropecuario. Ello permitirá a estos niveles no solamente acordar decisiones sobre precios, si no también negociar programas de desarrollo, como los nuevos DRI mencionados, posiciones comunes sobre negociaciones comerciales, etc. según el caso.

Fortalecer la capacidad normativa y reguladora del sector público

19 Debe recordarse como la discusión de la nueva ley agraria permitió llegar a consensos entre gremios empresariales y organizaciones indígenas y campesinas, aparentemente con posiciones irreconciliables.

20 Uno de los problemas recurrentes del sector es su pérdida de importancia en relación a los decisores de política macro económica, por lo que la concertación permitiría revalorizar ese rol.

agropecuario. La reorganización del sistema institucional para el sector agropecuario implica un proceso complejo de fortalecimiento de la capacidad de la institución rectora con una perspectiva de sector ampliado, la reducción del aparato público central y su mejora cualitativa, la transferencia de funciones al sector privado y a la sociedad civil, la descentralización, la regionalización y desconcentración de la gestión agropecuaria, así como la ya mencionada concertación.

El ente rector del sector agropecuario debe asumir una visión de sector ampliado de la agricultura, incluyendo el sector agro industrial y agro alimentario y el desarrollo rural productivo al que hicimos mención. Dichas responsabilidades están hoy en día dispersas en otros Ministerios. La dinámica del sector está hoy más vinculada a sus encadenamientos y como se vio la competitividad requiere trabajar en los diversos niveles de las cadenas productivas y su entorno. Por otro lado, la transferencia de funciones al sector privado, gremial y de la sociedad civil requiere fortalecer la capa-

cidad pública de regular sus actividades, por medio de instrumentos normativos. Ello permitirá al Estado advertir comportamientos no competitivos o fallas de mercado, críticas para el desarrollo del sector. Entre las nuevas áreas que debe asumir debe mencionarse:

Asegurar el funcionamiento competitivo de los mercados e impedir los comportamientos monopólicos, oligopólicos o monopsónicos, así como impedir el comportamiento rentista de ciertos productores.²¹

La promoción de una nueva industrialización de base agrícola, que añada valor agregado en un contexto de liberalización, lo que requerirá instrumentos y políticas más complejas.

Apoyo a los esfuerzos de exportación que hacen las empresas nacionales, asegurando el estricto cumplimiento de normas de calidad, normas fito sanitarias, reglas de origen, etc. y promoviendo la imagen de la producción ecuatoriana en el exterior.²²

Promoción de la innovación tecnológica en la actividad agrope-

21 Cf. Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet. Market, state and Civil Society Organizations in Latin America beyond the debt crisis: the context for rural development, World development Vol 21. No. 4, April 1993. También Juan Manuel Villasuso, Cambio Estructural y Reformas Institucionales en la Agricultura de América Latina y el Caribe, IICA, San José, 1993

22 Un préstamo del Banco Mundial actualmente en trámite en este campo permitirá cumplir este objetivo. Cf. IBRD, Ecuador, International trade and Integration Project, 1998

cuaria por medio del apoyo normativo y financiero a la investigación, promoviendo alianzas estratégicas.

Llevar adelante las inversiones requeridas en el campo de la infraestructura sea en forma directa o por medio de reglas de concesión o administración privada.

Promover activamente la inclusión de los pequeños productores con recursos en el mercado.

Promover la formación de organizaciones allí donde el sector privado o las organizaciones sociales no asume las acciones que le son requeridas.

Asegurar un flujo permanente de información y asegurar su accesibilidad a los actores del sector.

El Ministerio de Agricultura deberá fortalecer sus capacidades en cuatro campos centrales, donde adicionalmente una conducción centralizada es necesaria: planificación y políticas, comercio exterior, sanidad agropecuaria y desarrollo rural. A ello debe añadirse su función de producción y difusión de información especializada.

El nuevo papel del sector agropecuario requiere fortalecer su rol rector sobre un sector agropecuario ampliado. Cumplir esa nueva función requiere desarrollar un núcleo central de planificación de alta calidad técnica, con manejo de información sobre el sector y de los mercados internacionales en que el sector está inserto, capacidad de análi-

sis de escenarios alternativos de desarrollo, propuestas de decisión gerencial, preparación de documentación para la concertación.

Fortalecer el sistema de información agropecuario asegura el flujo continuo de información tanto a nivel nacional como regional sobre producción, estudios de mercados para los principales factores de la producción, empleo y salarios, precios agropecuarios nacionales, precios internacionales, etc. Para ello es necesario, dar paso al nuevo censo agropecuario del país. Sus resultados deben ser públicos y accesibles no solamente a los estudiosos del sector y a los decisores públicos y privados, sino a los productores, en toda su gama, por medio de sus organizaciones y centros empresariales; lo que a su vez permitirá el mejor funcionamiento de los mercados agrícolas, de insumos y de recursos para el sector así como del papel regulador del estado.

El Ministerio de Agricultura debe fortalecer su trabajo en el campo del comercio internacional, asegurando una relación adecuada con el Ministerio especializado y con las organizaciones de productores. El país deberá enfrentar en los próximos años un conjunto de negociaciones complejas a nivel internacional, incluyendo la Comunidad Andina, la negociación de esta con el MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de las Américas, las nego-

ciaciones de la OMC, para mencionar las más importantes, como también las negociaciones sobre productos críticos para la economía ecuatoriana como el banano. Dichas negociaciones deben realizarse con una perspectiva relativamente coherente, asegurando un balance adecuado entre mayor apertura y tiempos de desgravación, que permitan mejorar la competitividad. Ello debe incluir una necesaria unificación de criterios a nivel nacional, así como abrir la participación privada y de la sociedad civil en las negociaciones y asegurar consecuencia con los socios de la comunidad Andina.

La sanidad agropecuaria constituye un área central para la inserción externa de la agricultura ecuatoriana, así como para la salud de los consumidores. Este es un campo donde el Ministerio de Agricultura debe combinar una capacidad normativa fuerte, una capacidad de detección de brotes epidémicos, la instalación de laboratorios y medios de control fito sanitarios y de recursos para realizar campañas de erradicación de plagas y enfermedades que afectan a plantas y animales. En este campo el sector privado debería contribuir financieramente, siguiendo el modelo del programa nacional del banano, que financia parcialmente sus campañas contra la sigatoka de las ventas del banano.

Finalmente y como queda señalado el Ministerio de Agricultura debe fortalecer su capacidad normativa y de definición de políticas en el campo del desarrollo rural, que deberá ejecutarse como quedó indicado en forma descentralizada.

Instrumentar un programa de apoyo y fortalecimiento de los gremios de agricultores, organizaciones campesinas y ONGs. La transferencia de responsabilidades a las organizaciones rurales y a las ONGs hace imprescindible desarrollar programas para su fortalecimiento que les permita brindar sus servicios con eficiencia, eficacia, transparencia y calidad. Muchas de estas organizaciones, independientemente de su tipo, tienen problemas y limitaciones en cuanto a sus capacidades gerenciales y administrativas, contables, organizativas. Si bien es conveniente garantizar su autonomía es necesario, asignar recursos para su calificación, así como asesoramiento para desarrollar sus capacidades.

Priorizar la realización del Censo Agropecuario en el país no se ha realizado censo desde 1974, lo que implica que no se tiene un conocimiento real de la estructura agraria, el uso de los recursos, los rendimientos, el uso de mano de obra, de equipos y maquinarias, lo cual limita las posibilidades de que los diversos actores agropecuarios tomen decisiones sobre el sector de que el Estado defina con ellos las opciones

de política. Si bien existe un decreto ejecutivo priorizando la realización del Censo agropecuario y conversaciones con el Banco Mundial para financiarlo debe mantenerse la decisión de llevarlo adelante y asignar los recursos necesarios.²³

Fortalecer el funcionamiento de los mercados de productos, recursos e insumos. Como se mencionó, los mercados ecuatorianos de productos, insumos, crédito y financiamiento, tierra y aun de empleo son poco desarrollados, se caracterizan por contar con limitados participantes, con poder desigual, falta de información entre los participantes, altos costos de transacción y fallas significativas en ámbitos importantes. Ello limita considerablemente el desarrollo del sector, al no otorgar señales adecuadas a los productores, intermediarios y consumidores y encarece los costos.

Es imprescindible que el estado apoye el desarrollo de los mercados por medio de un conjunto nuevo de instrumentos, algunos de los cuales ya fueron mencionados, como la producción y difusión de información especializada, asegurando su accesibilidad, la realización de estudios sobre mercados específicos, incentivos para el establecimiento de empresas, la promoción de ex-

portaciones, el control de calidad, etc. Otros instrumentos no mencionados son los siguientes:

Programas de apoyo a la titulación de tierras, desarrollo del catastro y registro de la propiedad. La falta de títulos de la tierra limita el desarrollo del mercado de este activo central del sector. La actividad pública en este campo se ha venido reduciendo lo que limita las transacciones sobre ella, la encarece y limita el desarrollo de otros mercados conexos como el financiero. Existen experiencias en el país que indican que se puede bajar considerablemente los costos de titulación, aligerar el proceso y movilizar recursos de los campesinos para esa finalidad. Ello implica abrir la titulación a actores privados y no gubernamentales. Ello podría mejorar más aun si la titulación se descentraliza hacia los gobiernos locales.

Incentivos a la participación de la Banca Privada y otros intermediarios financieros en el mercado rural. Un problema crítico del sector es el escaso desarrollo de los sistemas financieros rurales, particularmente entre los pequeños productores, los altos costos del dinero en el sector, la falta de intermediarios profesionales y la desconexión entre los intermediarios existentes. Resulta difí-

23 Cf. Patricio Dávila, El Censo Agropecuario Nacional, en SIISE, Síntesis No. 2, pág. 11. Según la FAO es necesario realizar un censo cada 10 años, pero países como Brasil lo realizan cada 5

cil imaginar que la Banca de Fomento recobre su dimensión y cobertura anterior, por lo que es necesario buscar incentivos para facilitar el ingreso de los intermediarios existentes al sector, pero también para fortalecer a los intermediarios no formales, como las cooperativas y las cajas de ahorro y crédito. Aquello puede lograrse si se permite que la CFN amplíe sus actividades de banca de segundo piso hacia el sector agropecuario y particularmente a la pequeña producción y la micro empresa agropecuaria, e incluir a las cooperativas como intermediarios reconocidos, sea en forma directa o en asocio con ONGs y/o Bancos privados. El BNF debe pasar por una reestructuración pro-

funda y reconvertirse en un Banco de menor escala, con líneas más selectivas y una gestión similar a la banca privada.

Establecimiento de una comisión de análisis de mercados rurales. El desarrollo más competitivo de los mercados rurales requiere establecer mecanismos de análisis y seguimiento de los mercados, con la finalidad de impedir comportamientos monopólicos por parte de participantes en las cadenas agro productivas, en perjuicio de otros productores y los consumidores. Esta debería constituirse como una instancia independiente, capaz de receptor denuncias, llevar adelante estudios de los mercados y establecer sanciones.

Chasqui

Revista Latinoamericana
de Comunicación

*El texto imprescindible para la formación permanente
del profesional de la comunicación social.*

Chasqui 64 - Diciembre, 1998



- **Mario Kaplún,
un homenaje**
- **Derechos humanos y
comunicación**
- **La “massmediación”
de la sociedad**

**CONTRAPUNTO - APUNTES -
NOTICIAS y RESEÑAS**

Nuevas tarifas de suscripción

4 números por año	América Latina (en US dólares)	Resto del mundo (en US dólares)	Ecuador (en sucres)
Personal (1 año)	US\$ 20	US\$32	S/. 40.000
Personal (2 Años)	US\$36	US\$60	S/. 70.000
Institucional (1 año)	US\$30	US\$50	S/. 60.000
Institucional (2 años)	US\$54	US\$92	S/. 100.000

Envíe su cheque, contra un banco de estados Unidos, a nombre de CIESPAL-
Chasqui, apartado 17-01-584 Quito, ecuador: e-mail: chasqui@ciespal.org.ec

La ley de desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro

Propuestas, actores y estrategias

Nathalia Novillo Rameix*

Virgilio Hernández Enríquez**

Pablo Dávalos***

La Ley de Desarrollo Agrario parte de un supuesto básico: el fracaso del proceso de reforma agraria y la necesidad de impulsar una vía capitalista empresarial en el agro. Es por ello que no se permite siquiera nombrar la reforma agraria donde el principal problema es la estructura de la tenencia de la tierra.

Desde hace varios años en América Latina y el Ecuador, uno de los aspectos centrales en debate es el referido a la reforma del estado y la modernización. Al inicio de la década de los ochenta, la crisis de la deuda externa desnuda los límites de las democracias latinoamericanas, la crisis económica y política que enfrentan los países de la región, se agudiza con la imposibilidad institucional de responder a la situación de creciente polarización de la sociedad, pobreza, corrupción y descomposición social.

La reforma del estado no es asumida como la necesidad de propiciar una nueva legitimidad social, procurando transformaciones estructurales, que posibiliten los consensos, sino por el contrario, como la oportunidad para acabar con todo vestigio del marco jurídico y constitucional establecido por la concepción del estado desarrollista.

El debate excluye la posibilidad de establecer articulaciones entre el estado, el mercado y la sociedad; más bien se concentra en reformas que posibiliten una total vinculación al mercado internacional; la

* Antropóloga. Egresada de la Maestría en CCPP de la PUCE

** Licenciado en Ciencias Sociales. Egresado de la Maestría en CCPP de la PUCE

*** Economista. Actualmente realiza estudios de Economía en Lovaina Bélgica.

estrategia que se implementa, es asumida como la única posibilidad para actuar en el marco de la globalización.

El modelo, propugna un tipo de sociedad basado en el libre mercado, el equilibrio de los indicadores macroeconómicos, la desregulación, flexibilización de la fuerza de trabajo, privatización, privilegia la producción para la exportación y el pago permanente de la deuda externa. Este constante proceso de descapitalización, es posible, además, por la subordinación de las economías al FMI, Banco Mundial y otros organismos internacionales¹.

En 1992, con el triunfo del binomio Durán Ballén-Dahik, se retoma el discurso de la modernización y la reforma del estado, como un imperativo para lograr el "desarrollo". Se intenta avanzar en las privatizaciones, la liberalización del mercado interno y externo, el crédito, la fuerza de trabajo, etc. De la misma manera en el campo, se pretende someter tanto a la tierra y al agua en el marco de la liberalización, sin contemplar otros compo-

nentes de carácter histórico, cultural etc.

Antecedentes

La reforma en el campo

En 1934 el escritor ecuatoriano, Jorge Icaza, en su obra *Huasipungo*, escribió el más desgarrador de todos los testimonios sobre la situación del indio ecuatoriano. Dieciséis años antes. Luis Felipe Borja, uno de los más importantes ideólogos de los terratenientes de la época, escribiría:

"El hacendado por lo general es humano y compasivo, ejerce sobre los jornaleros una autoridad paternal que, lejos de equipararse a los rigores de la esclavitud puede considerarse como benéfica tutela para una raza que poco a poco va entrando en el camino de la vida civilizada".

En un estudio realizado por Osvaldo Barski², en el que analiza la situación rural en la Sierra entre 1959 y 1964 plantea que la estructura agraria de la sierra ecuatoriana a mediados de la década del 50 es-

1 Klaus Meschkat sostiene que el mantenimiento de las políticas aperturistas y de ajuste estructural; así como preservar intactos los aparatos represivos y la construcción de un sistema político que asegure el control de la movilización, constituyeron las condiciones básicas que posibilitaron el retorno democrático. Esta situación, si bien refleja lo sucedido en algunas regiones de América latina, no es general, por lo menos, el caso ecuatoriano, presenta otras particularidades.

2 Chiriboga Manuel y otros, "Antología de las Ciencias Sociales: El Problema Agrario en el Ecuador. *Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la sierra ecuatoriana: 1959-1964*. Ediciones ILDIS, 1988. Pp 109-120. Quito-Ecuador.

taba sumamente polarizada entre terratenientes, propietarios de hacienda y los campesinos minifundistas. Esta relación se expresaba a través de la articulación entre la hacienda y la parcela entregada a los precaristas que permitía la extracción de renta en trabajo. Además existían otras articulaciones entre hacienda, otros precaristas e incluso trabajadores asalariados.

Barski señala que las transformaciones agrarias que se producen a inicios de la década de los 60 fueron promovidas por la visión de organismos internacionales (Alianza para el progreso) y por la propia iniciativa de los terratenientes. "El capital penetra a través de determinadas ramas de la producción precisamente en relación a la situación de mercado existente. En Ecuador la diferenciación en los terratenientes serranos está indisolublemente ligada al desarrollo de la producción lechera". Estas transformaciones agudizarán las contradicciones entre dos economías que se tornan competitivas: economía de la empresa terrateniente y la economía campesina de los precaristas. El autor reflexiona que entre 1950 y 1960 se produce la ruptura con relaciones precapitalistas que dejaron de ser funcionales para una fracción de terratenientes. En este sentido se plantea que por lo menos en la sierra ecuatoriana se podían ubicar 4 fracciones que asumieron posiciones dis-

tintas frente a la modernización y previo a la expedición de la primera Ley de Reforma Agraria en 1964. Estas fracciones fueron:

a) Los que habían realizado importantes inversiones plasmadas en tecnología y mecanización avanzada, apoyados en la producción lechera como la determinante fundamental y que cortaron las relaciones precarias con complejos mecanismos transicionales (entrega de páramos, ganado de raza, formación de cooperativas de ahorro, productivas y artesanales, etc). A través de su influencia pública apoyaron la Reforma Agraria buscando liquidar las relaciones precarias e impulsaron la colonización al Oriente para garantizar la estabilidad de las haciendas.

b) Una segunda fracción, también asentada en la producción de leche, sin embargo su nivel de inversiones era relativamente bajo: mejoramiento genético, cierto grado de mecanización, un manejo más adecuado de pastura era la base de su estrategia productiva. Su planteó de eliminación de los huasipungueros iba solo hasta la entrega de tierras, cortando definitivamente el uso de las mejores tierras, aguas, pastos y leña. Esta fue la estrategia a la que más se acogieron los terratenientes serranos; implicó reestructurar las haciendas sin necesidad de desarrollar mayores inversiones, liquidar las relaciones precarias, pero sin afectar las utilidades ni la exis-

tencia de la hacienda por resistencia campesina.

c) Una tercera fracción en la que coexistían diversas situaciones desde aquellos que coincidían con la eliminación de las relaciones precarias hasta unidades que tenían dificultades ecológicas, decisivas para realizar un cambio rápido y global de la estrategia productiva.

d) Por último un conjunto de terratenientes, cuya renta se basaba en la utilización intensiva de fuerza de trabajo precarista y por lo tanto se oponía a cualquier transformación en el campo.

Según Barski estas fracciones modernizantes jugaron un papel decisivo en la elaboración y expedición de la Ley de Reforma Agraria, en 1964, además que sus unidades productivas fueron presentadas como modelos productivos para el agro ecuatoriano. Si bien es cierto que fueron afectados sectores terratenientes, las mayores dificultades recayeron en los ex-precaristas que aunque limitadamente accedieron a ciertas tierras de páramo y no muy fértiles en cambio se vieron despojados de los principales mecanismos que aseguraban la subsistencia y su reproducción social y cultural.

La primera Ley de Reforma Agraria pretendió básicamente abolir las relaciones no capitalistas (pre-

carias), en cambio la segunda Ley de Reforma Agraria que se dicta en 1973, tenía por objetivo el desarrollo de las fuerzas productivas. La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) buscaba consolidar la nueva estructura, fortaleciendo el componente empresarial. Es necesario indicar que difícilmente puede generalizarse el proceso vivido en la sierra con el de las otras regiones como la costa y la amazonía. En el caso de la costa las relaciones capitalistas se presentaron tempranamente y en cuanto a la región amazónica "se vivió un proceso diferente a las otras sin una clase dominante a nivel regional y con una combinación específica entre la economía de las etnias selváticas y las primeras e incipientes formas de colonización, hechas a título individual. En todo caso, la afectación de esta región se hace ostensible solamente cuando ocurren dos hechos que se dan paralelamente en el tiempo: la entrada del capital bajo sus formas más desarrolladas, con la extracción petrolera y la colonización empresarial"³.

Simón Pachano señala que a pesar de esta diversidad regional se pueden encontrar elementos de similitud entre las regiones, especialmente en términos de procesos generales y desde un elevado nivel de

3 Chiriboga Manuel y otros. Obra citada. *Transformación de la estructura agraria: personajes, autores y escenarios*. Pachano Simón. Pp 391-409.

abstracción, destacando 4 elementos: la mercantilización de la economía; la estructuración de un mercado de trabajo; la diferenciación del campesinado; y la constitución de nuevas clases o la renovación de las existentes.

Luis Fernando Botero indica que previo al proceso de la expedición de la Segunda Ley Agraria confluyen varios hechos políticos así como una gran presión de sectores campesinos, indígenas y blancomestizos; ante el escaso éxito de la Reforma Agraria de 1964. Partiendo del análisis y estudio de lo sucedido en la provincia de Chimborazo señala que solo el 2.8% servía para cultivo; el 17% para pastos; el 61.4% para bosques y el 18.5% no ofrecía ninguna utilidad. "La Reforma Agraria por tanto, no entregó las mejores tierras ni a los indígenas ni a los campesinos. Además los predios adjudicados fueron tan pequeños que el minifundio se convirtió en la constante para la mayoría de los agricultores. Estos minifundios, como buscaba el artículo 76 de la Ley, no permitió el empleo de la capacidad de la familia campesina, la generación de un excedente agropecuario comerciable y la obtención de un nivel de ingresos compatible con las necesidades vitales de

la familia. La multiplicación de los minifundios creo una situación intolerable en el interior de las comunidades causando un permanente y progresivo desplazamiento de los indígenas a las ciudades en busca de recursos complementarios para su subsistencia"⁴.

En 1992, a propósito de los 500 años de la conquista española, el debate sobre el tema agrario cobra vigencia en el Ecuador. En 1993, a setenta y cinco años de las declaraciones de Luis Felipe Borja, uno de los representantes de la hacienda terrateniente, Nicolás Guillén, expresaría:

"El ser agricultor entraña una responsabilidad de producir alimentos para abastecer el país. No creemos que esta responsabilidad se puede entregar a las comunidades indígenas, lo cual sería muy grave, un crimen de esta patria. No están preparados para asumir esta responsabilidad".

Estas afirmaciones nos permiten entender los sentidos contrapuestos en que se debate el discurso de la modernización y en particular el proceso concerniente al desarrollo agrario. La liberalización de la tierra y el agua esta en directa relación con los intereses que una sociedad o que un estado define como princi-

4 Revista Nueva Sociedad N° 153. Ver Botero Luis Fernando *Estado, cuestión agraria y movilización india en el Ecuador*. Enero-Febrero 1998.

pales, así como también con la fortaleza de su mercado interno, que debería ser considerada la condición necesaria para una actuación ventajosa en el mercado global.

A pesar de los procesos de reforma agraria en el Ecuador, en la década de los 90, el 70% de la tierra cultivable está destinada a pastos, 475.000 hectáreas para cultivos transitorios y 1.270.000 para cultivos permanentes. De esta superficie apenas una décima parte está dedicada a los productos de la canasta familiar. Además el 65%, de estos productos son cultivados en propiedades menores de 10 hectáreas que representan aproximadamente el 77% de las unidades productivas. Estos minifundios están en manos de las comunidades indígenas y pequeños propietarios campesinos⁵. La responsabilidad de alimentar al país, la seguridad alimentaria de los ecuatorianos, ha recaído casi exclusivamente en la pequeña propiedad.

En los últimos años, algunos problemas del sector agrario tienen que ver con el crecimiento permanente de áreas destinadas a la producción para la exportación, mientras decrece los terrenos cultivados para el consumo interno; se ha ido configurando una estructura pro-

ductiva orientada al monocultivo para la exportación y la agroindustria sin considerar las necesidades de la población.

Aún a pesar de los procesos de reforma agraria, emprendidos a partir de la década del 60, la concentración de la tierra, en pocas manos es altísima. El uso del suelo cambia en función del tamaño de las propiedades. La tierra se halla distribuida en forma muy desigual, las grandes propiedades se benefician del agua mucho más que las pequeñas, lo que permite la intensificación de la actividad agrícola. El 1,2% de los terratenientes controlan el 66% de la tierra arable, mientras que el 90% de pequeños agricultores poseen parcelas no superiores a 10 hectáreas. La agricultura a pesar de que produce el 32% de las divisas, absorbe apenas el 5% de la tecnología e insumos importados⁶. Del total del crédito que se otorga en el país, solo el 8% es para el sector agrario, y de ese porcentaje, es deducible que los recursos que llegan a los pequeños propietarios son mínimos⁷.

La reforma en el sector rural, históricamente ha enfrentado la "modernidad" (formas organizativas, relaciones capitalistas, libre mercado de las tierras, la fuerza de

5 Fundación José Peralta, Ecuador su Realidad, Cuarta Edición, octubre. 1996. Pp.118-119

6 Fundación José Peralta. Obra citada.p.119.

7 Ponce Cevallos, Javier, "Editorial", Diario Hoy, junio 17, 1994.

trabajo rural, el agua, etc) versus el "atraso", representado en las relaciones precarias de producción y las interrelaciones de la solidaridad colectiva, que por igual han buscado enfrentar las diferentes disposiciones legales y las leyes de reforma agraria, que se han implementado en el país.

Conviene decir que desde la expedición de la Ley de comunas en 1937 se establece que la comuna es una forma de organización aplicable a realidades heterogéneas que no alcancen la categoría de parroquias. No se consideraban características productivas y étnicas, ni culturales, sino que el factor indicativo constituía el número de pobladores que según el Art. 5 de esta ley no debía ser inferior a 50. El Estado asume a los pueblos indígenas y campesinos como objetos de tutelaje, tanto que preserva para sí el derecho de remover a los miembros del cabildo que no sean personas de "reconocida honradez y solvencia moral". Al mismo tiempo la comuna es vista como una organización transitoria, estableciéndose como obligación del estado adoptar las medidas necesarias para transformar las comunas en cooperativas de producción. En conclusión la Ley de Comunas responde a un proyecto que intenta superar las formas tra-

dicionales de organización, como condición de la modernidad⁸.

Según Alberto Wray, a pesar de los diferentes esfuerzos que ha realizado el estado por sobreponer otras formas organizativas, la tendencia es más bien hacia el reforzamiento de la comunalización, que se funda en el reconocimiento creciente de la representatividad que las comunidades alcanzan como materialización de una construcción de voluntad colectiva de una determinada comunidad. Las comunidades no son unidades productivas, en el mismo sentido que lo son una empresa o una cooperativa, "básicamente expresan una forma de organización social de la producción desarrollada en relación con un medio ambiente peculiar y que dentro de una lógica de reciprocidad, complementariedad y redistribución gira en torno al esfuerzo familiar y se fortalece con lazos étnicos de parentesco y de vecindad".

Esta disputa de sentidos según Wray se advierte en diferentes niveles: la propiedad, la familia, los contratos, el ejercicio de la autoridad y la administración de justicia en las que el estado ha pretendido la homogeneización mientras que la práctica comunal busca integrar tanto la ley como la costumbre. In-

8 Wray, Alberto y otros. Derecho, pueblos indígenas y reforma del estado. *El problema indígena y las reformas del estado*. Ediciones Abya Yala. Quito 1993.

cluso la intervención de la autoridad estatal, representada en el teniente político difiere de las características de la administración de justicia del estado. Mientras que el ordenamiento legal lo limitan al juzgamiento de contravenciones de policía y a la actuación como juez de instrucción en lo penal, sus actividades tienen que ver con asuntos familiares, litigios civiles de tipo patrimonial sin atender a la cuantía; conoce también problemas de tipo laboral e incluso establece distintos mecanismos de procedimiento y sentencia. Su actuación como mecanismo e instancia para la solución de los conflictos es intensa; aunque se limita a actuar cuando está de por medio una relación de poder.

De la misma manera las leyes de reforma agraria, surgidas en las décadas del 60 y 70 son vistas por la población indígena y campesina, no como el esfuerzo de pensar una estrategia de desarrollo integral del país sino más bien como el mecanismo que permita la implementación de relaciones capitalistas en el agro y el control de la creciente conflictividad rural. *“Las acciones aplicadas a nivel rural han respondido exclusivamente a las necesidades de producción capitalista de la agricultura. La serie de transformaciones agrarias de las décadas 60 y*

70 solo ayudaron a suprimir las formas precarias de producción, así mismo fueron medidas que ayudaron a calmar la insurrección indígena-campesina. Estas reformas jamás tocaron los intereses de los grandes terratenientes, de ahí que las mejores tierras siguen concentradas en pocas manos; más del 50% de las propiedades de menos de 5 hectáreas, cuentan apenas con el 4% de superficie, donde se encuentra una población de 3 millones de habitantes; mientras que las propiedades de más de 100 hectáreas concentran el 50% de la superficie y están pobladas por apenas unas 200.000 personas”⁹.

Esta realidad de injusticia social y desconocimiento de la diversidad se hizo evidente en el levantamiento indígena de 1990. A partir de este levantamiento los pueblos indígenas interpelan al conjunto de la sociedad ecuatoriana. Cuestionan la orientación y la estructura productiva, reivindican el derecho a la tierra y territorialidad. El conflicto agrario se centra en la existencia de la propiedad monopólica de la tierra, el levantamiento indígena plantea la legalización y solución de una serie de conflictos de tierra y la aplicación de la ley, que permita la expropiación y la protección de predios deficiente o inadecuadamente ex-

9 Macas Luis, *El levantamiento indígena visto por sus protagonistas*. Ediciones ICCI, enero 1991.

plotados. Pero además este levantamiento planteó una serie de elementos políticos entre los que se destaca la educación bilingüe, y sobre todo los planteamientos de autodeterminación, territorialidad y plurinacionalidad.

La Ley de desarrollo agrario

***Las nuevas propuestas para la "modernización del agro"*¹⁰**

A partir del levantamiento indígena se abre un nuevo momento en torno a la modernización del agro, con actores definidos y propuestas contradictorias. En 1992 en el contexto de las "celebraciones del quinto centenario se vigorizan las posiciones que por un lado planteaban la recuperación de los derechos históricos y por otro lado de quienes sostenían la necesidad de una reforma profunda en el agro que termine con los abusos a la propiedad, garantice la inversión y el libre mercado de los productos agrícolas, la tierra, el crédito, el agua, etc."

A finales de diciembre de 1992, el legislador liberal, por la provincia de Manabí Samuel Belletini, presenta en el Congreso un proyecto de ley para una nueva reforma de la Ley de Reforma Agraria y Colonización. En junio de 1993, después de un sinnúmero de talleres y semina-

rios la Conaie presentó también un proyecto de ley alternativa, que inicialmente fue rechazado por el Congreso Nacional y que sólo fue leída en primer debate el 20 de febrero de 1994, la comisión respectiva jamás preparó el informe para el segundo debate. El 4 de Mayo de 1994, el gobierno presentó con el carácter de urgente económico, un nuevo proyecto denominado de "Ordenamiento del Sector Agrario", el mismo que fue rechazado por el Congreso el 16 de Mayo. Un día después el Partido Social Cristiano, presenta su proyecto. Sin respetar disposiciones contempladas en la ley, esto es que por lo menos los proyectos deben ser conocidos por los legisladores con quince días de anticipación, el 25 y 31 de Mayo se aprueba la "Ley de Desarrollo Agrario".

La nueva Ley, busca establecer una estrategia para la acumulación capitalista en el agro; desarticulando toda forma de propiedad comunal sobre la tierra, vincular al capital financiero a la renta agraria: y controlar, bajo esquemas de reproducción capitalistas, la tierra y la fuerza de trabajo del campo. Esta estrategia está vinculada a los nuevos circuitos de la acumulación que tienden a reforzar la gran empresa capitalista, la transnacionalización

10 Parte de estos análisis fueron realizados con la colaboración del Economista Pablo Dávalos.

de los mercados, la inversión especulativa, los bajos salarios y la represión policial del Estado.

El proyecto de ley de Desarrollo Agrario, fue preparado por la Fundación IDEA, con financiamiento de diversos organismos internacionales empeñados en "demostrar el fracaso de la reforma agraria y la necesidad de una vía de desarrollo capitalista en el agro". La ley planteada por los diputados Samuel Belletini y Remigio Dávalos, proponían al Congreso Nacional una Ley Agraria que establecía una versión, que enfatizaba en las garantías de la propiedad terrateniente y muy vinculada a las tesis y propuestas que la Fundación IDEA y la Cámara de Agricultura de la I Zona, habían desarrollado.

Entre la radicalidad de los indígenas que en 1992 habían expresado "Ni una hacienda más en el Ecuador" y la posición policial y represiva de algunos diputados, conservadores, en agosto de 1993, diputados de los partidos Democracia Popular y MPD, presentaron una alternativa de "Ley Agraria Integral del Ecuador" que trataba de conciliar ambas posiciones.

Empero de ello, y bajo la presión de la Cámara de Agricultura de la I Zona (que comprende a las grandes haciendas de la sierra ecuatoriana centro norte), así como de representantes de poderosos grupos monopólicos vinculados a la

agroindustria, el proyecto de ley que finalmente habría de aprobarse y expedirse sería la "Ley de Desarrollo Agrario" que consolida la visión empresarial en el agro.

La nueva ley y el derecho de propiedad

La Ley de Desarrollo Agrario parte de un supuesto básico: el fracaso del proceso de reforma agraria y la necesidad de impulsar una vía capitalista empresarial en el agro. Es por ello que no se permite siquiera nombrar la reforma agraria donde el principal problema es la estructura de la tenencia de la tierra. Se busca trasladar la discusión sobre la tenencia de la tierra a mecanismos para impulsar el desarrollo agrario, a través del mercado; esta dicotomía pretende contraponer dos elementos que deberían estar articulados.

Para los terratenientes la reforma agraria es un proceso concluido. Fue un obstáculo para la modernización capitalista en el agro. La reforma agraria no garantizaba la propiedad de la tierra, no posibilitaba la formación de un mercado especulativo de tierras y creaba incertidumbres sobre la inversión en el agro. Es por ello que en toda la ley de Desarrollo Agrario aprobada por el Congreso primero y luego por el ejecutivo, no se menciona una sola vez a la reforma agraria, excepción

hecha en la primera disposición general del capítulo IX que dice: "Derogase la Ley de Reforma Agraria". Es tan sintomático este intento por eludir la reforma agraria, que la institución encargada de llevar adelante este proceso es el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), que reemplaza al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC).

Una vez establecido el supuesto básico y eludido el problema principal: la propiedad sobre la tierra; la Ley se articula a sus requerimientos, es por ello que en los dos primeros capítulos se habla de modernización capitalista en el agro a través de la capacitación en gerencia empresarial, del apoyo a la agroindustria y agroexportación; del fortalecimiento del mercado de productos lácteos, carne y derivados; del acceso del sector financiero al mercado de tierras y de productos agrícolas. No menciona a la reforma agraria porque ese no es su objetivo. Jamás se planteó la posibilidad siquiera de evaluarla como proceso histórico y social. Cuando tiene que afrontar el problema de la tierra su primera preocupación es el de garantizar el derecho de propiedad.

Utiliza el criterio de rentabilidad como garantía de eficiencia, y la rentabilidad es siempre producto de la actividad empresarial. Por ello liga "función social con eficacia y rentabilidad (empresa agrícola):

*"...el Estado garantiza la propiedad de la tierra que, cumpliendo su función social, son eficazmente trabajadas, para cuyo efecto es su obligación crear la conveniente infraestructura para el fomento de la producción agropecuaria y el estímulo de la empresa agrícola en cualquiera de sus formas..."(Art.17. **Garantía de la propiedad**).*

Sin embargo la "garantía de la propiedad" para articularse tiene que ir:

Disolviendo las formas precarias de producción agraria, que dificultan la movilización de la fuerza de trabajo, y la modernización capitalista en el agro, puesto que no permiten el paso de la renta en especie a la renta monetaria, por una parte; y, por otra, no liberalizan la fuerza de trabajo; incorporándose todas las tierras en un solo mercado nacional de tierras, incluyendo a las tierras comunales;

Reforzando la visión autoritaria que garantiza el derecho a la propiedad, y que la protege contra las invasiones y tomas de tierra.

Esto se expresa y consolida con los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Ley de Desarrollo Agrario; que tratan: de la forma de trabajo, especialmente del apoyo a las formas empresariales; de la prohibición del precarismo; de la integridad de los predios rústicos frente a las invasiones y tomas de tierra; y, del fraccionamiento de los predios comunales,

respectivamente. De estos artículos este último merece un análisis un poco más detallado.

El Art. 22 sobre el Fraccionamiento de predios comunales, textualmente dice:

“Las comunas legalmente constituidas que deseen la partición entre sus miembros de la tierras rústicas que les pertenecen comunitariamente podrán proceder a su fraccionamiento previa resolución adoptada por Asamblea por la mayoría de sus miembros. Así mismo las comunas se podrán transformar por decisión mayoritaria de sus miembros en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las Leyes de Cooperativas y Compañías...”

Este artículo, en realidad, tiene dos partes. La primera está destinada a posibilitar el fraccionamiento y destrucción de la comunidad indígena, y se explica y contextualiza con el literal f) del Art. 3 Capítulo I de la Ley de Desarrollo Agrario. Este literal, que es clave para entender el “espíritu” de esta ley América una revisión especial y cuidadosa, porque evidencia el uso del lenguaje como una verdadera semiótica del poder. Este literal dice:

“De garantía a los factores que intervienen en la actividad agrícola para el pleno ejercicio del derecho a la propiedad individual y colectiva de la tierra (...) a su libre transferencia, sin más limitaciones que en las establecidas taxativamente en la

presente Ley. De manera especial el derecho de acceder a la titulación de la tierra. La presente ley procura otorgar la garantía de seguridad en la tenencia de la tierra individual o colectiva y busca el fortalecimiento de la propiedad comunitaria con criterio empresarial”

Un análisis un poco detallado de este literal con lo establecido respecto al derecho de propiedad, y al fraccionamiento de los predios comunales, nos muestra que:

Garantiza la libre transferencia de la tierra, en otras palabras, establece un mercado de tierras. Para que este mercado exista y funcione es necesario que las tierras existentes y que puedan entrar en un mercado de tierras, sean debidamente escrituradas, registradas y catastradas. Esto permite tener una visión más real de quiénes son los propietarios de tierras, qué extensiones tienen, cuáles serían sus precios e incluso posibilidades de crédito.

Este mercado de tierras supone:

Posibilitar el fraccionamiento de las tierras comunales;

Destruir la propiedad comunal sobre la tierra; y,

Derogar todas las leyes y reglamentos que posibilitan la propiedad comunal sobre la tierra.

Esto precisamente lo establece el Art. 22 al legitimar el fraccionamiento de los predios comunales.

En el literal que estamos analizando, se establece, además, la “ga-

rantía de seguridad en la tenencia de la tierra", que conjuntamente con el citado art. 17 permiten un marco legal que asegura la inversión, el desarrollo del mercado y la especulación de tierras. En los primeros intentos por imponer una Ley Agraria, por parte de los terratenientes, la propuesta de los diputados Belletini y Dávalos, presentada a fines de 1992, se caracterizaba, entre otras cosas, por establecer toda una metodología represiva destinada a reprimir las invasiones y tomas de tierras (No se trata de ninguna exageración, al efecto pueden revisarse los ocho artículos del Cap. IV, de esta propuesta de ley). Vale recordar esto porque la Ley que finalmente se aprobó contó con la anuencia y aprobación de Samuel Belletini, entonces Presidente del Congreso Nacional, y moderador, luego, en las rondas de negociación entre los indígenas y el gobierno.

Continúa este literal: "... y busca el fortalecimiento de la propiedad comunitaria con criterio empresarial..."

Esta sola frase posibilita dos tipos de lecturas: una, ideológica, tendiente a dar fe de las buenas intenciones de la ley con respecto a la propiedad comunitaria lo que a su vez contradice los objetivos de la ley, de fomentar la empresa agrícola y todo tipo de propiedad que no sea capitalista. Esta es una lectura ideológica porque ve intenciones y

no realidades, porque juega con las connotaciones sociales, sin tomar en cuenta un aspecto central: la desigual distribución de la tierra y de los recursos de la actividad agropecuaria.

Una lectura real nos dice que la propiedad comunitaria que no "tenga criterio empresarial" no será fortalecida. Y ésta es la segunda parte del artículo 22 sobre el fraccionamiento de los predios comunales, cuando les insta a transformarse "en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las Leyes de Cooperativas y Compañías"

¿Qué es el criterio empresarial? ¿Es la búsqueda de la máxima rentabilidad? ¿Es la priorización del valor de cambio por sobre las necesidades humanas? ¿Qué significa para las comunidades transformarse en empresas o compañías agrícolas? ¿Quién establece el criterio empresarial? . Siguiendo con la reflexión de Habermas, parecería que en este aspecto el pensamiento histórico y el pensamiento utópico no encuentran manera de coincidir para dar sentido al discurso de la modernización emprendida por la lógica del mercado.

En esta estrategia que defiende el derecho de propiedad se hace necesario:

1. Establecer los causales de expropiación que no afecten al derecho de propiedad;

2. Establecer los límites de las adjudicaciones de tierras;
3. Extender el derecho de propiedad al agua.

Los causales de expropiación no toman en cuenta la mala utilización de los suelos, la explotación directa por los propietarios, la presión demográfica en el campo y el acaparamiento de tierras. Los causales de expropiación de la Ley aprobada fueron tomados íntegramente de la propuesta de ley presentada por Belletini y Dávalos con lo cual es virtualmente imposible una declaratoria de expropiación. Por otra parte, las adjudicaciones de tierras, en virtud de que no existe ninguna metodología de afectación, solamente se refieran a la adjudicación "gratuita" de las tierras ancestrales de las comunas aborígenes (toda la terminología es de la Ley).

Lo más importante es, sin duda, la "cesión de derechos de aprovechamiento del agua" (Art. 42) que extiende y amplía el derecho de propiedad del agua, y que a través de esta extensión garantiza el manejo del agua como factor de la presión para la ampliación de la frontera agrícola de la gran hacienda, o para la destrucción, ya real y objetiva, de los cultivos de pequeños productores, campesinos pobres e indígenas.

La incorporación del capital financiero

La Ley de Desarrollo Agrario se explica, en última instancia, como parte de un proyecto más global del capital financiero en el cual se busca integrar la renta agraria y la renta del suelo a la órbita del mercado financiero.

La concentración de un número relativamente grande de empresas muy importantes en manos del capital bancario y financiero conforman los denominados "Grupos Financieros". La recientemente aprobada Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en su título VI, codifica, norma y regula en 11 artículos a los Grupos Financieros. Para esta Ley, un Grupo Financiero es "... una sociedad controladora que posea un banco o una sociedad financiera privada, una compañía de seguros y reaseguros, sociedades de servicios financieros..." (Art. 57, literal a)) y que "serán propietarios en todo el tiempo de por lo menos un 51% de las acciones con derecho a voto de cada una de las instituciones integrantes del grupo" (Art. 59).

Son precisamente estos grupos financieros los que en estos momentos están llevando adelante un proyecto económico y político, a través de varios partidos políticos. La Ley de Desarrollo Agrario, conjuntamente con la Ley de Mercado

de Valores, la Ley de Instituciones Financieras y la Ley de Modernización y Privatizaciones conforman el corpus jurídico del capital financiero, que permite y posibilita la transición de una economía especulativa.

La Ley de Desarrollo Agrario, en dos artículos (Art. 9 que trata sobre el Crédito Agrícola, y el Art. 12 que trata sobre la Comercialización Agrícola) establece toda una estrategia tendiente a vincular al capital financiero a la renta agraria. Primero se delimitan las líneas más importantes del desarrollo capitalista en el agro; la agroindustria y la agroexportación (Art. 3 literal d) y h); Art. 7; y el Art. 15); luego se vincula al capital financiero a estas actividades: *"Los bancos y sociedades financieras establecidos en el país deberán participar en el plan nacional de concesión de créditos de corto plazo..."*(Art. 9).

En esta ley, así como en similares, no se menciona en absoluto ningún plan nacional de concesión de créditos de corto plazo (excepción hecha al BNF). El crédito de corto plazo tiene las tasas de interés más altas del mercado y es el de más difícil acceso para el sector agrario.

La incorporación de la banca al sector agrícola implica la transferencia y adición de la tasa de ganancia del capital bancario con y hacia la tasa de ganancia de la agroindustria. Hasta el momento la rentabili-

dad del sector bancario no había comprometido las rentabilidades del sector agrario, salvo en los complejos agroindustriales o agroexportadores de los grandes grupos financieros. En estos casos la renta agraria se asimila a la plusvalía de todo el grupo financiero.

La producción agrícola para el mercado interno, en el caso de los indígenas y campesinos pequeños y medianos, se desarrolla fuera de los circuitos del capital. La bolsa de productos agropecuarios no podrá transar y especular con el producto agrícola del mercado interno.

La presencia del capital financiero en el agro, permitirá acumular recursos en algunos sectores y utilizarlos para ampliar la frontera agrícola, incorporando nueva fuerza de trabajo, afectará a los agricultores medios y pequeños, y monopolizará la producción además puede provocar una mayor concentración de la tierra y de la producción para el mercado interno. Una vez establecido el mercado de productos y de tierras y la participación del capital financiero en estos mercados se hace necesario:

Regular el precio del dinero (tasas de interés)

Compensar el riesgo del crédito agrícola para el corto plazo (las cosechas dependen a veces de factores aleatorios).

Para ello se expiden los artículos del "Seguro de Crédito Agrícola

“(Art.10); y el Art. 11 referente a las tasas de interés. Pero lo más significativo de esta ley, en lo referente a la participación del capital financiero en el agro, está en el Art. 12, sobre la Comercialización Agrícola.

En su primera parte este artículo dice:

“Art. 12. Comercialización Agrícola.- Para el financiamiento de esta actividad, la Junta Monetaria podrá autorizar a los bancos y sociedades financieras a constituir en títulos valores parte del encaje a que estos están obligados siempre y cuando dichos títulos valores representen el derecho de propiedad de un producto agrario...”

En el citado artículo, podemos mencionar:

-No se dice absolutamente nada sobre la comercialización agrícola. No se habla del sistema de silos, almaceneras, transporte, mercados mayoristas (excepto en el Art. 13^b donde algo se menciona a los mercados mayoristas, pero descontextualizan de un sistema nacional de comercialización), caminos vecinales, redes de acopio, acceso a mercados urbanos, ferias libres, etc.

-Se habla directamente del financiamiento de la comercialización y se establece:

a.- La constitución en títulos valores de parte del encaje bancario, y

b.- La vinculación de estos títulos valores con el producto agrario.

Al respecto, resulta interesante los comentarios que realiza el economista Pablo Dávalos, sobre lo que constituiría los mecanismos propuestos en la ley. Se pregunta, si los mecanismos establecidos son posibles y legales.

“A fin de conocer si este mecanismo es legal se hace necesario revisar leyes pertinentes a la emisión de valores y la Ley de Régimen Monetario. La constitución y emisión de valores está codificada por la Ley del Mercado de Valores. El Art, 6 de esta Ley define a la oferta pública de valores como la *“propuesta para la negociación de valores dirigida al público en general o a sectores específicos de éste, con el propósito de obtener la adquisición o enajenación de dichos valores en el mercado”* Entendiéndose por valores *“al derecho o conjunto de derechos de contenido, esencialmente económico.”*

Entendiéndose por valores *“al derecho o conjunto de derechos de contenido esencialmente económico, negociables en el mercado de valores”* (Art.1) La emisión de estas obligaciones *“son los valores emitidos por compañías anónimas de responsabilidad limitada que reconocen o crean una deuda a cargo de la emisora”* (Art. 35). Y esta emisión está garantizada por la *“totalidad del patrimonio o bienes del emisor*

que no están afectados por una garantía específica" (Art. 36).

Por su parte la Ley de Régimen Monetario, en el Art. 17 establece:

"Encaje.- Art. 17.- Las instituciones financieras que operen en el país bajo el control de la Superintendencia de Bancos (...) están obligadas a mantener, a juicio de la Junta Monetaria, una reserva sobre los depósitos y captaciones que tuvieren en el Banco Central..."

¿Pueden constituirse en títulos valores de encaje bancario?. Legalmente no, porque se desvirtuaría el contenido jurídico-económico de la Ley de Régimen Monetario, que establece al encaje como una reserva de depósitos y captaciones. Si esta reserva se convierte en valores, en conformidad con lo que establece la Ley del Mercado de Valores, el encaje perdería su condición de reserva, se convertiría, de acuerdo con este artículo de la Ley de Desarrollo Agrario, en un fondo de garantía para la emisión de títulos de valores.

Un fondo que garantiza títulos de valores no es el encaje bancario. Pero no solo eso, porque estaría también contradiciendo a la misma Ley del Mercado de Valores que establece que la emisión de valores está garantizada por "la totalidad del patrimonio o bienes del emisor

que no están afectados por una garantía específica" (Art. 36) y el encaje bancario no representa de ninguna manera el patrimonio de los bancos, y de las sociedades financieras. De hecho, el Banco Central estaría perdiendo, su capacidad de manejo circulante y de la masa monetaria, intención última del encaje bancario. La autorización de constituir en valores el encaje, incrementaría la oferta monetaria, y esto ya es una contradicción del monetarismo que culpa de la inflación a la moneda.

Existen, es cierto, contradicciones económicas y legales en el afán de adueñarse de recursos que no son propios por parte del capital bancario. La mayor parte de recursos del encaje bancario son depósitos monetarios en cuenta corriente, sobre los cuales la banca no está obligada a reconocer ningún tipo de interés. Por medio de esta magia del neoliberalismo, el capital financiero, ahora puede suponer de aproximadamente cuatrocientos mil millones de sucres para emitir títulos valor. Este dinero representa la tercera parte de toda la producción agraria nacional. Vale decir, los bancos e instituciones financieras, sin ningún esfuerzo pueden ser dueños de todas las cosechas del país"¹¹.

En conclusión el mecanismo, de acuerdo a lo que dice este artículo

11 Entrevista realizada al Economista Pablo Dávalos, Mimeo Instituto de Investigaciones Económicas. Julio de 1994.

de la Ley de Desarrollo Agrario, podría ser el siguiente:

Los bancos y sociedades financieras utilizan una parte del encaje para constituir títulos valor en conformidad y de acuerdo a las disposiciones existentes para el efecto, por la Ley del Mercado de Valores.

Ponen a disposición de los empresarios agrícolas esos títulos de valor

Los empresarios agrícolas respaldan esos títulos valor con sus cosechas, o su "producto agrario", mientras el banco lo respalda con el encaje.

Con estos títulos valor que representan el "derecho de propiedad de un producto agrario, los empresarios agrícolas pueden financiar la producción y comercialización agrícolas.

Estos títulos valor van a un mercado de otros títulos valor, es decir, al mercado de valores, y entran a la danza de la especulación financiera.

El producto agrario finalmente se compra y se vende en el mercado de valores a los precios transados dentro de la especulación financiera de este mercado de valores, y luego salen al mercado de productos.

El precio al que se venden en el mercado no tiene relación con sus costos de producción. Las cosechas, o el "producto agrario" pueden entrar en una espiral especulativa en la

cual es muy difícil precisar el verdadero costo de producción. La especulación de un solo producto agrario (el arroz, por ejemplo) arrastra tras sí la posibilidad de especulación de los demás productos agrícolas. Existen otra serie de inconsistencias sobre el Art. 12 de la Ley de Desarrollo Agrario:

Se contraponen al manejo monetario de la inflación, porque estimula el crecimiento de la masa monetaria.

No menciona la posibilidad de un sistema nacional de comercialización.

No es explícito respecto al manejo de los títulos valor, esto es, no establece una metodología, salvo aquella referencia de que "podrán ser negociables con sujeción a las disposiciones que normen el mercado de valores". No se sabe en qué montos, bajo qué condiciones, en qué circunstancias, qué tipo de productos, cuáles son las excepciones, qué capacidad de manejo deben tener los bancos y las financieras, quién controla la emisión, quien controla el acaparamiento, en qué tiempos debe darse la emisión, etc. etc.

Las formas ideológicas de la ley: capacitación y educación agrícolas

El hecho de que una Ley de 48 artículos, tres literales y cinco artículos se refiera a la capacitación, proponen una interpretación en la

cual se vislumbra ya el problema principal: la escasa capacitación en el manejo agrícola por parte de los campesinos.

En el Capítulo II, existen cinco artículos destinados a describir la capacitación como el "medio para el cumplimiento de los objetivos". En el Art. 2 se propone como objetivo fundamental: "el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario". Si este es el objetivo principal, es obvio que de allí debe irse hacia los objetivos secundarios.

La ley de Desarrollo Agrario procede exactamente al revés. Empieza por la capacitación, y termina con los incentivos para el desarrollo agro - industrial.

El hecho de situar a la capacitación como principal medio para lograr los objetivos fundamentales, demuestra por un lado el carácter limitado que se tiene de un proceso integral de educación y capacitación que necesariamente debería incorporar la interculturalidad necesaria en una población campesina que básicamente está compuesta por indígenas de las diferentes nacionalidades y regiones que habitan en el Ecuador.

El Art. 4 de la ley de Desarrollo Agrario, establece como obligación del Ministerio de Agricultura y Ganadería: "... desarrollar cursos prácticos para indígenas, montubios y campesinos en general, relativos a la preparación del suelo, selección

de semillas, cultivo, fumigación, cosecha, preservación o almacenamiento y comercialización de productos e insumos agrícolas en orden a mejorar sus niveles de rendimiento en cantidad y calidad". De todas maneras esta propuesta del Art. 4 no aparece tan desproporcionada como la que se establece en el Art. 5 cuando se habla de la implantación de Planes de Capacitación y poner en marcha "un programa nacional de capacitación y transferencia de tecnología en las comunidades indígenas de la Sierra, en las organizaciones comunitarias de las etnias de la Amazonía, en las comunas de la Costa y en los Centros Agrícolas de la Región Insular" (Art. 5)

Este artículo desconoce las enormes diferencias, no sólo culturales, sino económicas, sociales, que existen en el país. Es contradictorio con los planteamientos de una descentralización democrática que busca la creación de sistemas nacionales, pero transfiriendo funciones y recursos para que los programas que se ejecuten contemplen las realidades locales.

El problema de una adecuada educación y capacitación de las zonas rurales está en directa relación con la tendencia de los últimos años de recortar los gastos sociales y transferir paulatinamente esta responsabilidad a la sociedad y otros organismos como la iglesia y ONGs.

La respuesta, frente a la posibilidad de materializar los procesos de capacitación están en la misma Ley: "las empresas del sector privado preparadas para el cumplimiento de este objetivo" (Art. 6), y los fondos que la financien serán producto de la privatización de los activos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La capacitación se va perfilando como una estrategia destinada a reforzar la concepción ideológica del mercado y de la lógica del capital. Es por ello que se vincula siempre la capacitación con las "técnicas modernas" de producción. Y establece a la capacitación como requisito básico para acceder a la concesión de créditos. El Art. 7 dice que estos cursos de capacitación serán "requisitos para acceder a líneas de crédito agrícola".

El momento en el cual se vincula el acceso al crédito con la capacitación, en los términos antes descritos, se cierra el círculo de la estrategia del desarrollo capitalista en el agro. Por otro lado, se condiciona dichos procesos a la concesión de créditos. Se pretende destruir no solo las formas comunales de propiedad sobre la tierra, sino, aún, las formas ideológicas que nacen de la propiedad comunitaria, destrozando la solidaridad, en función de la individualidad del productor capitalista.

Proceso para la aprobación de la Ley de desarrollo agrario

Procedimiento

Presentación del Proyecto de la Ley Agraria, iniciativa de Samuel Belletini: 17 de diciembre de 1992

Presentación del Proyecto de la CONAIE: julio 1993

Lectura en el Congreso del proyecto de la CONAIE: 20 Febrero de 1994

Presentación del Proyecto urgente del Ejecutivo: 4 de mayo de 1994

Negación del proyecto urgente del Ejecutivo: 16 de Mayo de 1994

Presentación Proyecto Socialcristiano: 17 de Mayo de 1994

1. Elaboración del Informe de la Comisión Legislativa de lo Económico, Agrario e Industrial sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Agrario para primer debate: 25 de mayo de 1994

2. Primer debate del Proyecto : 26 y 31 de mayo de 1994

3. Segundo debate y aprobación: 1 y 9 de junio de 1994

4. Reforma de la Ley: 15 de agosto de 1994

De acuerdo al procedimiento que está establecido en el Congreso ecuatoriano para aprobar una ley, existen varios aspectos que determinan que la norma que se acordó en el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, sea inconstitucional. Si bien los primeros proyectos de ley son presentados a la mencionada Comisión a fines del año 1992 y durante el año 1993, solamente a inicios de 1994 entran al

Congreso para su lectura, siendo descartados los proyectos de la CONAIE y el proyecto urgente del Ejecutivo. Así, la Comisión elabora un Informe con el texto del proyecto socialcristiano, con el supuesto que recogía aspectos de los otros.

La inconstitucionalidad radica en el incumplimiento de los artículos 68, 48 y 51 de la Constitución. A pesar de la protesta de los legislado-

res, que para ese entonces constituían la minoría del Plenario y que se adscribían a la tendencia de centro izquierda, el proyecto fue debatido y aprobado el 9 de junio de ese mismo año, con el voto de los diputados que conformaban la mayoría del Plenario y adscritos a la tendencia de derecha política. La conformación del Plenario, puede apreciarse en los siguientes cuadros:

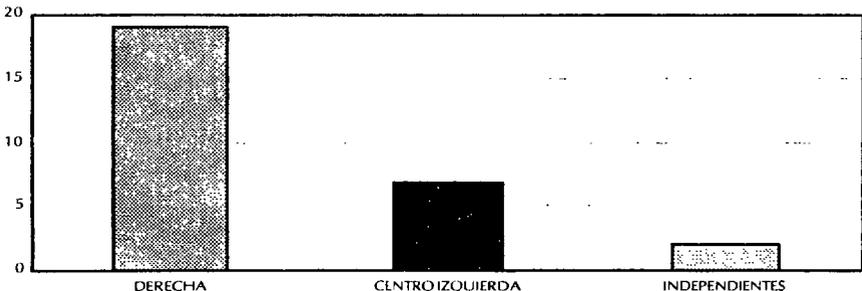
Cuadro N° 1
Conformación del plenario de las Comisiones legislativas permanentes por tendencia y bloques

Partido	Nº de Lejisladores en el plenario	Tendencia	Bloque
Socialcristiano (PSC)	10	derecha	mayoría
Roldosista Ecuatoriano (PRE)	3	derecha	minoría
Unidad Republicana (PUR)	5	derecha	mayoría
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	izquierda	minoría
Izquierda Democrática (ID)	2	centro izquierda	minoría
Democracia Popular (DP)	2	centro izquierda	minoría
Partido Conservador (PC)	1	derecha	mayoría
Independientes	2	-	minoría
TOTAL	28		

Legisladores tendencias derecha: 19 (67,9%)

Legisladores tendencia y centro izquierda: 7 (25,0%)

Legisladores independientes: 2 (7,1%)



No obstante, la ley es declarada inconstitucional por el Tribunal de Garantías Constitucionales, en junio de 1994 y reformada en el Parlamento, luego de un proceso de consenso, en agosto del mismo año.

Vemos como se rompe el procedimiento al interior del Parlamento, pero a través de estrategias adoptadas por diferentes sectores políticos y de la sociedad civil, se logra una reforma que en definitiva contradice y contrasta con las actitudes de los legisladores, como se apreciará en los siguientes puntos a ser desarrollados.

Actitudes de los legisladores en el Parlamento

El análisis de las actitudes de los legisladores que presentamos a continuación, se inscribe en el supuesto del continuo derecha -izquierda, cuya base referencial reside en las diferencias que determinados partidos mantienen "con los de otra formación, tanto en su posicionamiento ideológico como en su postura en relación con aspectos valorativos, del funcionamiento de la democracia y de diversas políticas"¹².

Los antecedentes presentados, ratifican claramente este hecho. Tanto los sectores de derecha como

los de izquierda, coinciden en que existe la necesidad de aprobar una Ley de Desarrollo Agrario, pero las condiciones para hacerlo, resultan distintas y responden a escalas valorativas diferentes, que en cada caso reflejan también intereses contrapuestos.

Ya, al interior del parlamento, ello es mucho más visible, pues las actitudes de los legisladores que intervienen en los debates previos a la aprobación de la ley, se mantiene en el apoyo a la ley por parte de los legisladores de la tendencia de derecha y el rechazo a la misma de los legisladores de izquierda¹³.

Las actitudes han sido calificadas, según la siguiente escala:

- A1 = APOYO TOTAL,
- A2 = APOYO PARCIAL
- A3 = APOYO CONDICIONADO
- B1 = RECHAZO TOTAL
- B2 = RECHAZO PARCIAL
- B3 = RECHAZO CONDICIONADO.

Es preciso recordar, que cuando se debate en el Plenario de las Comisiones Legislativas permanentes un proyecto de ley, pueden asistir el resto de legisladores, los mismos

12 Alcántara, Manuel, "La Elite Parlamentaria Latinoamericana y el Continuo Izquierda - Derecha", II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Santiago de Compostela, 1996, pp 2

13 Ver anexo N° 1

que tienen voz, pero no tienen voto. En este análisis, se han tomado en cuenta las actitudes de todos los legisladores que intervienen en los debates, con el fin de resaltar la tendencia que en última instancia determina la aprobación de la ley.

El bloque de mayoría, correspondiente a la tendencia de derecha¹⁴, lo conformaban los legisladores de los partidos Socialcristiano, Unidad Republicana y Conser-

vador, mientras que el bloque de minoría, de los partidos de izquierda y de centro izquierda, estaba compuesto por los legisladores del Movimiento Popular Democrático, Izquierda Democrática y Democracia Popular, con un peso porcentual del 67,9% y 25% respectivamente. Los legisladores que intervienen en las consideraciones previas y en los debates, son 17, tal como lo muestra el cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Número y porcentaje de diputados que intervienen en Consideraciones previas y debates según tendencia Número de Legisladores

PARTIDO	DERECHA	CENTRO IZQUIERDA	TOTAL	%
PSC	7		7	41.2
PUR	1		1	5.9
PC	1		1	5.9
MPD		2	2	11.8
ID		3	3	17.6
DP		2	2	11.8
PSE		1	1	5.9
TOTAL	9	8	17	100
%	52.9	47.1	100	

14 Excepto el caso de los legisladores del Partido Roldosista Ecuatoriano

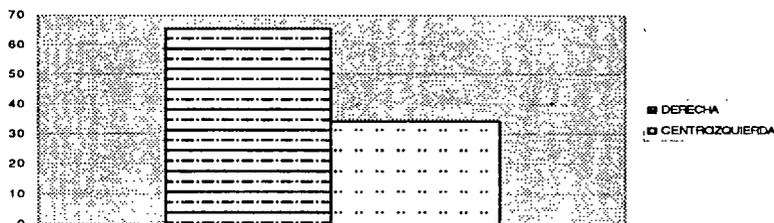
Aparentemente, las intervenciones de una y otra tendencia aparecen equilibradas, hecho que se desvirtúa, si observamos el número de

veces que cada diputado interviene a lo largo de las sesiones de debate y las actitudes de los mismos.

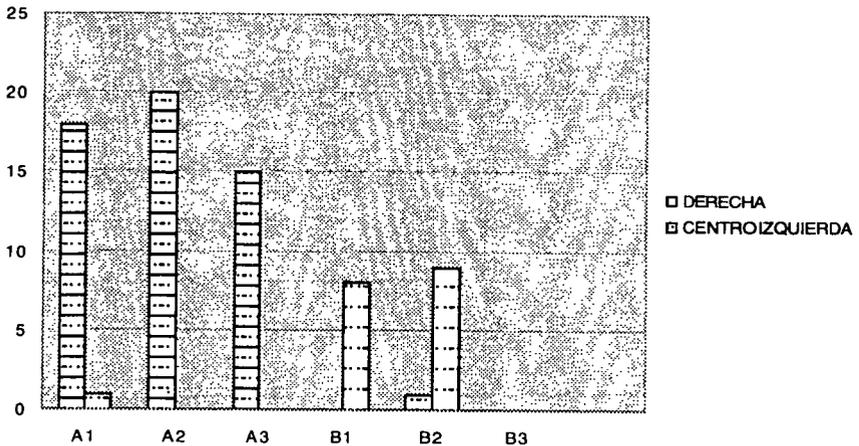
Cuadro N° 3
Número de intervenciones por Diputado
y actitud de los mismos según tendencia

DIPUTADOS	PARTIDO	A1	A2	A3	B1	B2	B3	TOTAL	%
Alfonso Monsalve	PSC	1						1	1.2
Heinz Moeller	PSC	1		1				2	2.4
Gamboa Bonilla	PSC	1						1	1.2
Simón Bustamante	PSC	2	3	8				13	15.9
Ricardo Noboa	PSC	4		4				8	9.8
Flores Cedilla	PSC	1						1	1.2
Marcelo Pallares	PSC					1		1	1.2
Javier Ledesma	PUR	1	5					6	7.3
Remigio Dávalos	PC	7	12	2				21	25.6
María Eugenia Lima	MPD				3			3	3.7
Juan J Castelló	MPD				2			2	2.4
Mauricio Larrea	ID				1	1		2	2.4
Antonio Rodríguez	ID				1	3		4	4.9
Guerrero Guerrero	ID				1			1	1.2
Carlos Vallejo	DP				1	1		2	2.4
Ramiro Rivera	DP	1				2		3	3.7
Diego Delgado	PSE				9	2		11	13.4
TOTAL		19	20	15	18	10		82	100
% DERECHA		21.9	24.4	18.3		1.2		65.8	
% IZQUIERDA		1.2			21.9	10.9		34.2	

Porcentaje de intervenciones según tendencia



Actitud de los legisladores según tendencia



La diferencia entre las tendencias es mucho más visible conforme a estos datos, debiendo resaltar que la menor intervención de los legisladores de izquierda se debe al retiro de ellos en el segundo debate por considerar el procedimiento inconstitucional, así como el alto porcentaje de intervenciones del diputado Diego Delgado del partido socialista ecuatoriano, las mismas que solo tenían calidad de sugerencias, pues al no pertenecer al Plenario, no tenía voto.

Otro aspecto a considerarse, es la marcada posición actitudinal de los legisladores de derecha y de izquierda; los primeros se mueven siempre entre el apoyo y los segundos entre el rechazo. En los casos de apoyo, a pesar de que este sea par-

cial o condicionado, termina siempre siendo total, pues se consiguen en los debates los acuerdos respectivos para pasar los artículos con el consenso del bloque de mayoría. Por el otro lado de la tendencia, sucede lo contrario, ya que al ser los legisladores de izquierda pertenecientes al bloque minoritario, no se consigue que sus propuestas o sus opiniones se escuchen o peor sean elevadas a moción.

A manera de conclusión

Las estrategias de los actores para la expedición y reforma de la ley.

Los procesos de reforma agraria no lograron la "modernización del campo ecuatoriano", incluso formas de producción no capitalistas se

mantienen vigentes, aunque la dinámica general de relaciones están plenamente integradas a la lógica del capital.

Por otro lado, cabe indicar que las transformaciones que se produjeron en el campo ecuatoriano contribuyeron a una mayor diversificación de los actores, tanto a nivel de campesinos como de los propietarios.

Si bien las diversas propuestas que se presentaron reflejan el fracaso de los procesos anteriores respecto de una reforma agraria integral y la visión de los diversos sectores sobre como desarrollarla, hay algunos elementos, que es preciso anotarlos:

La visión de transformaciones y desarrollo agrario que se presentó en los 60 y 70 respondía a las condiciones particulares que vivía América Latina, en el contexto de la guerra fría y sobre todo a una concepción que asumía al estado como agente de las transformaciones necesarias para una adecuada inserción en el mercado internacional y básicamente como el responsable de una estrategia de modernización e industrialización, que requería por otro lado aprovechar las ventajas comparativas existentes: fuerza de trabajo; salarios bajos (compensados con los bajos precios que tenían los productos destinados a satisfacer la demanda interna, los perjuicios que soportaba la economía

de los pequeños propietarios subsidiaba también la estrategia de industrialización); producción de materia prima; etc.

La preocupación central en la discusión de la nueva ley agraria de 1994 responde a las exigencias del país en el marco de la globalización. El desarrollo es asumido en función de la mayor o menor relación con el mercado mundial. Los objetivos que se pretenden buscan estimular la agricultura para la exportación y la vinculación de la tierra, el agua, el proceso de producción y comercialización con la lógica del capital financiero.

Un elemento coincidente tiene que ver con el papel de los organismos internacionales, las transformaciones en la noción del desarrollo y la presión para que se implementen los cambios.

Las leyes de reforma agraria dictadas en 1964 y 1973, se realizaron durante dictaduras militares, por lo tanto la presencia y significación de otras instancias desde la sociedad fueron mínimas, aunque también se registraron movilizaciones de sectores rurales que aspiraban a una reforma integral y a avanzar más decididamente en la redistribución de la tierra. En cambio la ley de 1994 se da en el marco de la democracia reinaugurada en 1979, por tanto tienen un papel relevante otros actores como los agricultores de la Primera Zona que representan a los hacien-

dados y empresarios agrícolas del norte del país; los partidos políticos, en especial el Partido Social Cristiano, el cual a través de la Dirección en el Congreso Nacional impone los tiempos y la ley que en primera instancia se aprueba.

Tanto en 1964 como en 1973 coincidía intereses de diversos actores, en muchos casos contradictorios, por el contrario en 1994 se presentan dos proyectos en los que la discusión central giran en torno al posicionamiento frente a la forma de participar en el mercado globalizado y tienen fuerza los componentes culturales. En las reformas anteriores la preocupación central radicaba en la eliminación de formas precarias y el desarrollo de las fuerzas productivas; en 1994, en cambio la discusión se centra en la liberalización de la tierra y la actividad agrícola. Se contrastan no solamente dos proyectos sino sobre todo distintos sentidos en la relación entre los seres humanos y el medio ambiente.

A partir del levantamiento indígena de 1990, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se había constituido en la principal fuerza social, no sólo en el campo, sino en el país. Sus planteamientos de plurinacionalidad; tierra-territorialidad; y, autodefinición cuestionaron no sólo la situación de injusticia social en la que vivía casi el 30% de la pobla-

ción, sino las mismas bases del Estado Nacional fundado a partir de la negación de la diferencia y que en el transcurso de la vida republicana había profundizado la exclusión política, social, económica y cultural. No era posible pensar una propuesta para la modernización del campo sin contar con un actor fundamental como la CONAIE.

La iniciativa de la derecha

Los sectores interesados en la reforma de la ley agraria, se identifican ideológicamente con la derecha, no sólo por autodefinición sino por el sentido de los cambios propuestos. El Partido Social Cristiano, si bien, en primera instancia se une con los otros bloques legislativos para rechazar la ley propuesta por el Gobierno de Sixto Durán Ballén (conservador), inmediatamente propone un proyecto propio con el respaldo de las Cámaras de Agricultores de la Primera Zona. Este proyecto no es consensuado con las organizaciones campesinas; su estrategia consiste en:

a) Presentar su iniciativa legislativa como fruto de un consenso entre los actores de la modernización del agro. Utilización privilegiada del espacio del Congreso Nacional y básicamente del plenario de las comisiones legislativas permanentes en la que controla la mayoría.

b) Acuerdo con el ejecutivo, para que inmediatamente después de ser aprobada por el Congreso, pueda ser aceptada por el Presidente de la República y se ordene su publicación en el Registro Oficial. (La ley es aprobada el 9 de junio y se publica en el Registro Oficial del 14 del mismo mes y año.)

c) Intensa campaña en medios de comunicación social de las ventajas que permitía la nueva ley. Permanentes comunicados de las Cámaras de Agricultores defendiendo la ley, acusando al movimiento indígena de caotizar el país; incluso buscando división del movimiento indio. En este sentido el 18 de junio, cuando la movilización indígena y campesina cobraba fuerza, Jaime Angamarca presidente de la FE-NOC, ligada a la Democracia Cristiana, señala que "la ley es positiva para el agro ecuatoriano".(periódico El Universo)

d) La legitimidad de la ley se sostiene a partir de la publicación en el Registro Oficial, varios pronunciamientos en el sentido que la movilización indígena busca caotizar el país "retroceder o derogar la ley sería un mal ejemplo y pésimo precedente. No se debe reformar sin aplicarla primero".

(Periódico El Universo 20 de junio de 1998)

e) Se pretende el aislamiento y deslegitimar la protesta indígena responsabilizándola del desabaste-

cimiento de los mercados. Esto provoca situaciones extremas como lo sucedido al sur del país en la provincia del Cañar, donde la población mestiza quemó la Casa Indígena, con un resultado de 12 indígenas heridos. Se reedita el debate y contradicciones étnicas.

La iniciativa indígena-campesina y de los sectores de izquierda y centro izquierda

a) El movimiento indígena, desde 1990 había desarrollado una estrategia de unidad con los distintos sectores sociales y particularmente desde 1992 con diferentes organizaciones del campo, conformando la Coordinadora Agraria, con la que se habían realizado una serie de talleres en las diferentes provincias y regiones. Como resultado de este proceso a mediados de 1993 se presentó al Congreso Nacional una propuesta, que además era asumida por las bases indígenas y campesinas. Esta propuesta fue leída en primer debate el 20 de Febrero de 1994; sin embargo no avanzó en el Congreso.

b) Las organizaciones indígenas y campesinas, y los sectores de izquierda y centro izquierda, en el marco de la actuación en el Congreso, se opusieron a la ley presentada por el partido socialcristiano. Algunos legisladores, abandonaron el debate para no legitimar la aproba-

ción; y otros permanecieron oponiéndose al articulado.

c) Una vez aprobada por el ejecutivo la ley el 14 de junio, se convoca al levantamiento por la Vida. La movilización bloquea las principales carreteras del país, especialmente en el Callejón Interandino y las vías de acceso a la Costa. En la región oriental las comunidades indígenas ocupan las instalaciones de varios pozos petroleros y también se impide la circulación de las vías que comunican a la Sierra. En las ciudades se recurren a varios elementos simbólicos que permitan apoyo a la movilización campesina (Ocupación pacífica de la Sala de Sesiones del Congreso Nacional en Quito; Toma de la Catedral de Riobamba., etc). Un elemento central es la defensa de la tierra no sólo como el espacio para la reproducción social sino como "madre" que no puede ser objeto de relaciones mercantiles. *"La tesis de las privatizaciones se va imponiendo en el sector rural. El tema causa mayor preocupación en los países de predominante población indígena como Ecuador, Perú y Bolivia, donde se han presentado propuestas para liberalizar el mercado de tierras. En Colombia y Venezuela, el tema no despierta mayor interés, la proble-*

*mática campesina decreció hace varios años. El proceso plantea interrogantes sobre el futuro de los pueblos indígenas que fundan su cultura en una relación especial con la tierra a la que consideran madre y complemento, no precisamente mercancía"*¹⁵

d) El 18 de junio las organizaciones de la Coordinadora Agraria presentan una solicitud ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, demandando la inconstitucionalidad de la ley agraria por no cumplir con las formalidades previstas en el Art. 68 (entregarse con 15 días de anticipación previo a su conocimiento por el Congreso Nacional.) y por contraponerse a lo establecido en el Art. 48 referido a las formas de propiedad. El 24 de junio el TCC, dicta un fallo favorable a los planteamientos presentados por las organizaciones campesinas. No obstante el Gobierno Nacional indica que no acogerá la resolución y somete la causa ante el Tribunal Constitucional.

e) El 19 de Junio, las organizaciones agrarias modifican su estrategia, ya no se plantea la Derogatoria de la ley, sino la necesidad de una reforma inmediata con la participación de los diversos sectores interesados en la modernización del agro.

15 Periódico HOY, Quito 17 de Julio. Ver artículo de Diego Cevallos: *Reforma Agraria del fracaso a la agonía*

Además de las representaciones sociales se plantea que se delegue una comisión que represente al Congreso Nacional y al Ejecutivo; así como el compromiso de que el Congreso Nacional se comprometa a acoger todas las reformas que surjan del proceso de concertación.

f) Otro elemento fundamental de la propuesta indígena-campesina es el planteamiento de un arbitraje por medio de la jerarquía de la Iglesia católica y una veeduría internacional con delegados de la Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú.

g) El 30 de junio se conforma la Comisión, en ella participan delegados de las Cámaras de Agricultores, del Ejecutivo, del Congreso Nacional y de las organizaciones indígenas, discuten hasta el 19 de julio. El diálogo es presidido directamente por el Presidente de la República o el Ministro de Agricultura, además con la mediación de la Iglesia. Esta estrategia de apertura y de interponer la fuerza moral de otros "factores de poder" permitió mayor legitimidad a la acción de las organizaciones. El 20 de julio la nueva Ley de consenso es entregada a los Presidentes de la República y del Congreso Nacional. A pesar del compromiso el Congreso Nacional no trata la ley que es enviada al Parlamento como Proyecto económico urgente, por lo cual disponía de 15 días para su discusión y aprobación. Concluido el plazo se publican las

reformas el 15 de Agosto de 1994.

La ley agraria y el deterioro institucional

Uno de los elementos, que con frecuencia se menciona contribuyen a profundizar la situación de "ingobernabilidad" es el referido al deterioro institucional, este sin embargo responde a una visión "patrimonial" con la que se manejan las diferentes funciones del estado, a través de las cuales se pretende "hacer presentes" determinados intereses dejando de lado la posibilidad de leyes que involucren un interés más general de la sociedad. En el caso de la ley agraria observamos algunos elementos:

a) Sobre la ley agraria se presentan en diversos momentos diferentes iniciativas, sin embargo el proyecto de ley que envía el ejecutivo no contempla las propuestas de actores importantes como las organizaciones indígenas y campesinas. Igual sucede con la propuesta del legislativo. Es necesario la movilización que paralizó al país por casi 20 días para que se provoque este proceso.

b) El proyecto inicialmente enviado por el ejecutivo es rechazado por el Congreso Nacional. Sin embargo se presenta otro no consensuado, que además no cumple ni con las formalidades establecidas en la Constitución Política de Estado y peor aún tiene errores de fondo relacionados con las formas de pro-

piedad que garantiza el Estado. Este elemento es reconocido por el mismo Tribunal de Garantías Constitucionales.

c) Una vez que el TGC dicta un fallo el gobierno sostiene que lo desconocerá¹⁶ y que someterá la ley ante el Tribunal Constitucional. Si bien esto es posible por cuanto este Tribunal era la máxima instancia que debía resolver sobre la constitucionalidad o no de la ley, no se justifica que un gobierno que sustenta su legitimidad e incluso su acción de control de la protesta indígena en la Constitución declare que desconoce el dictamen del TGC.

d) En el momento que la movilización cobra fuerza uno de los ar-

gumentos que se utiliza es que la ley no puede ser reformada sin aplicarse y que las propuestas del movimiento indígena deben ser incluidas en el Reglamento de la ley.¹⁷ Un reglamento no puede modificar la ley sino sólo viabilizarla.

e) Después de varias declaraciones en el sentido de no reformar la ley, por la movilización indígena-campesina, la presión de la iglesia y diferentes sectores de la sociedad se procede a conformar la Mesa de Diálogo, que bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República trabaja por 20 días para producir reformas.

16 Periódico el Universo. Guayaquil 24 de Junio de 1994.

17 Periódico El Universo. Guayaquil 20 de junio de 1994.

Anexo 1 Momentos del debate

DIPUTADO	CONSIDE				DEBATE 1 - ARTICULOS																				
	PART	BLQ	TEND	PREVIAS D1	1	2	5	6	7	8	9	10	11	12	16	19	21	22	26	27	28	34	35	DT6	
Diego Delgado	PSE	m	I				B1	B1	B1			B1					B1								B1
Mauricio Larrea	ID	m	I				B1	B2																	
Ma Eugenia Lima	MPD	m	I	B1			B1																		
Remigio Dávalos	PC	M	D	A1		A2	A1	A1		A1	A1	A2	A2												
Carlos Vallejo	DP	m	C			B2																			
J J Castillo	MPD	m	I			B1																			
Alfonso Monsalve	PSC	M	D			A1																			
Heinz Moeller	PSC	M	D			A1																			
Gamboa Bonilla	PSC	M	D				A1																		
Simón Bustamante	PSC	M	D				A1		A1																A2
Ricardo Noboa	PSC	M	D	A1	A1		A1																		
Antonio Rodríguez	ID	m	I	B2	B2	B2		B1																	
Flores Cedilla	PSC	M	D							A1															
Guerrero Guerrero	ID	m	I																						
Ramiro Rivera	DP	m	C																						
Javier Ledesma	PUR	M	D																						
Marcelo Pallares	PSC	M	D																						

M = mayoría
m = minoría
I = izquierda
D = derecha
C = centro

Coyuntura: **Frabco Castigkioni**, Argentina. ¿Hacia una nueva configuración política? **Marco A. Gandásegui (h.)**, Panamá. La derrota neoliberal. **Diego Cornejo Menacho**, Ecuador, Conjunción de crisis. **Carlos Guillermo Ramos**, El Salvador. Transición y procesos electorales a fines de los 90. APORTES: **Birgit Locher**, Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los exos. **Ronaldo Munck**, Trabajadores y globalización. Resultados y perspectivas. **Jonas Frank**, Pueblos indígenas y Estado descentralizado. **Roberto Follari**, sobre el concepto de Desarrollo Humano. Un largo y sinuoso camino. TEMA CENTRAL: **Cristóbal Kay**, estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana. **John Saxe-Fernández**, Ciclos industrializadores y desindustrializadores. Una lectura desde Hamilton. **Jorge Schverzer**, La industria argentina en la tormenta de los 90. **Juan Pablo Pérez Sáinz**, La nueva industrialización y el trabajo. Reflexiones comparativas en países menos desarrollados. **Rainer Dombois**, Erosiones de las relaciones laborales y nuevas formas de trabajo remunerado. Notas desde Alemania. LIBROS:

SUSCRIPCIONES**(Incluido flete aéreo)**

América Latina

Resto del mundo

ANUAL**(6núms.)**

US\$ 50

US\$ 80

BIENAL**(12 núms.)**

US\$ 85

US\$ 145

Pagos: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias paracancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712-Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89 /265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49. Fax: 267.33.97;

@: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

Página digital: www.nuevasoc.org.ve

ANÁLISIS

El mundo no está hecho para partidos.

Elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano

Francisco Sánchez López*

El sistema de partidos en el Ecuador ha sido históricamente débil porque la participación electoral, la representación y mediación entre sociedad-Estado, y el acceso al poder se realizaron, además de los partidos, por medio de otras instituciones políticas, como el populismo, el corporativismo, el autoritarismo, el clientelismo y el personalismo

Parafraseando la expresión de Velasco Ibarra que sirve de título a este artículo, nos atreveríamos a decir que el Ecuador no está hecho para partidos; la crisis histórica que han tenido los partidos políticos, como mecanismos de representación y articulación entre el Estado y la sociedad, nos ha hecho preguntarnos sobre los elementos (*inputs*) histórico-políticos presentes hasta antes de 1970 que han influido en el bajo nivel de institucionalización del sistema de partidos, inquietud que nos llevó a la siguiente hipótesis de trabajo: El sistema de partidos en el Ecuador ha sido históricamente débil porque la participación electoral, la representación y me-

diación entre sociedad-Estado, y el acceso al poder se realizaron, además de los partidos, por medio de otras instituciones políticas, como el populismo, el corporativismo, el autoritarismo, el clientelismo y el personalismo. A esta multiplicidad de instituciones hay que sumarles los cambios continuos de régimen político que no permitieron la continuidad de los procesos electorales, mecanismo fundamental para el funcionamiento y consolidación de un sistema de partidos.

A continuación presentaremos algunas ideas generales que consideramos útiles para entender a largo plazo las causas de la falta de consolidación del sistema y la herencia dentro de la que toman forma los

* Sociólogo y Profesor. Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública de la PUCE.

actuales partidos, la participación política y la cultura política.

El mito del bipartidismo

Mucho se ha hablado del bipartidismo conservador-liberal en el Ecuador, hecho que implica la existencia de partidos organizados y de un mecanismo de competencia (elecciones), pero siendo generosos con el concepto, se podría hablar de una suerte de bipartidismo cuando existen dos fuerzas políticas que sean las únicas con posibilidad de acceder al poder. Si nos guiamos por cualquiera de estas tres nociones nos encontramos con que en el Ecuador no ha existido un período histórico donde se pueda hablar, en rigor, de bipartidismo.

Aceptando la idea de que durante el período liberal existió un sistema de partidos (lo que sería aceptar que para esa época los conservadores y liberales eran partidos) se debería hablar de un Sistema de Partido Hegemónico (según el modelo de G. Sartori) antes que de un modelo bipartidista, pues, a pesar de que existían los conservadores, éstos estaban excluidos del proceso de toma de decisiones y limitados en su participación. Debe recordar-

se que en el Sistema de Partido Hegemónico pueden convivir muchos partidos, pero sólo uno controla todo el poder y no se pone en riesgo durante los procesos electorales. El Sistema Bipartidista es, por definición, un sistema de competencia normada, de reconocimiento del oponente y de incertidumbre sobre el resultado de las elecciones, hechos que no se dieron en la época liberal, donde reinó el fraude y la persecución a los oponentes.

Haciendo un ejercicio comparativo con el caso mexicano, se podría decir que el partido liberal fue en esa época lo que el PRI es en México; los dos partidos comparten la legitimación social de haber ganado una revolución, además, los liberales y el PRI han sido acusados de mantenerse en el poder a través del fraude y el control del aparato del Estado.

El partido liberal mantiene el poder absoluto desde 1895 hasta 1925, período durante el cual todos los presidentes son liberales y los conservadores son excluidos a través de dos mecanismos: se limita su participación en la función legislativa¹ y se asegura la hegemonía liberal a través del fraude electoral.

1 "A la Asamblea de 1897 solo concurren constituyentes liberales. Entre 1898 y 1924 en 6 congresos no hay un solo legislador conservador. En el Senado la representación conservadora ordinariamente oscila entre 1 y 3 y en diputados 2 y 4. El autor que citamos dice que esta representación se debió a excusas o inhabilidades de los legisladores principales o a la benevolencia de ciertas autoridades provinciales. (Julio Tobar, *El Derecho Constitucional...*, ob.cit. pp. 66 y 71)" (Hurtado: 1978, 125)

Finalmente, la relación que se estableció entre los dos "partidos" fue una relación ganador-perdedor como resultado de la guerra civil que vivió el Ecuador en esa época, una situación post-bélica donde se operó con una lógica de suma cero en la que el vencedor se llevó todo y el perdedor no se quedó con nada.

Esta caracterización debe ser matizada, tomando en cuenta que durante ese período no se podría hablar de partidos propiamente dichos, a lo sumo se podía calificarlos de Partidos de Notables (siguiendo la clasificación weberiana y la especificación hecha por M. Duverger). Con la aparición en 1926 del Partido Socialista, que representaba a clases medias y sectores profesionales y con la irrupción de Velasco Ibarra en 1934² se rompe totalmente el "bipartidismo" y comienza a constituirse el sistema multipartidista característico del sistema político ecuatoriano.

El golpe de Estado del 9 de julio de 1925 pone fin a la dominación liberal y constituye el inicio de un período de deterioro del sistema político del "antiguo régimen" que es desbordado por las nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas. La suma de estos fenómenos

trae consigo una etapa de inestabilidad política en la que, según Hurtado, se suceden 27 gobiernos en el lapso de 23 años; esto es un gobierno por cada 10 meses. Del total, solo tres provienen de elecciones populares directas, por cierto fraudulentas; 12 son formados por personas a las que se encarga el poder - ministros, senadores, diputados o simples ciudadanos-, 8 son dictaduras y 4 elegidos por Asambleas Constituyentes (Hurtado: 1979, 128-129). Como se verá, el país pierde un cuarto de siglo de desarrollo institucional, lo que a la larga se reflejará en la debilidad del sistema de partidos, ya que en un ambiente político de este tipo no se pueden desarrollar y consolidar los partidos como instituciones democráticas.

En el siguiente período de estabilidad política (1948-1960), en que se podría hablar de democracia utilizando las nociones mínimas de Schumpeter o Huntington y por lo tanto de partidos, ninguno de los partidos que componen la dupla del bipartidismo llega al poder directamente y más bien aparecen otros partidos y movimientos (v.g. ARNE, Movimiento Social Cristiano, etc) o los candidatos participan con el auspicio de movimientos *ad hoc* co-

2 Para este período en el caso de Velasco no se puede hablar todavía de un partido, pero lo que importa para el análisis es la irrupción de "otra" tendencia dentro del espectro político con posibilidades reales de acceso al poder.

mo es el caso del Movimiento Cívico Democrático Nacional (MCDN) de Galo Plaza en 1948.

En los períodos posteriores a 1960, se torna ocioso querer encontrar un modelo bipartidista; esperamos que el racionamiento y los mínimos datos que hemos presentado, sirvan para cuestionar la idea del modelo bipartidista en la historia política ecuatoriana.

Breve evolución histórica de las disposiciones sobre las elecciones y el sufragio

Para que exista un sistema de partidos es necesario que exista un proceso de masificación de la política y unas reglas de juego claras, que garanticen la competencia partidista, por ello es necesario recordar como se dió el proceso de institucionalización del sistema electoral, mecanismo fundamental en la existencia de los partidos. Como introducción, es conveniente recordar que hasta la Constitución de 1861, el Ecuador estuvo regido por seis Constituciones anteriores, en las que se restringía el derecho al voto mediante condiciones económicas (una alta renta mínima anual proveniente de alguna profesión o industria útil sin sujeción a otro), el alfabetismo, la mayoría de edad, la condición de varón y la de casado (Córdoba: 1980: 100).

Sobre la base de estas características que se mantuvieron en el Ecuador durante treinta años (con ciertas variaciones de forma, como la fijación de los años de la mayoría de edad o el valor de la renta), se puede decir que hasta 1861 el voto en el Ecuador fue censitario. Con la salvedad del breve período de dos años en que rigió la Constitución de 1843 que permitía el voto directo para senadores, el voto fue indirecto. Los votantes elegían Electores en cada parroquia, los mismos que se encargaban de la elección de las autoridades (Mena: sf,3).

En la Constitución de 1861 se elimina la restricción económica y de sexo para ser ciudadano y se mantiene sólo la de ser mayor de 21 años o estar casado y saber leer y escribir. En la de 1869 se incluye la condición de ser católico, requisito que se eliminó en Constituciones posteriores. Es destacable que estas dos Constituciones se dictan bajo el gobierno de Gabriel García Moreno, presidente conocido por sus intentos de modernización.

En la Ley de Elecciones que reglamentó dicha disposición constitucional se establece que las elecciones serán "populares por sufragio directo y secreto". A pesar de este avance legal, hay que insistir en que la mayoría de la población no sabía leer ni escribir, que hasta ese momento el Ecuador vivía una época

de fuerte caudillismo³; que no existía un sistema de partidos, pues el mismo García Moreno era opuesto a la idea de fundar un partido bajo su liderazgo y, por último, no había instituciones que garanticen la transparencia de las elecciones.

En el contexto de la Revolución Liberal se dicta una nueva Constitución en 1897 y una ley de elecciones en el año 1900, en la que se determinó la existencia de tres tipos de elecciones, pero otorgando a todos los ciudadanos el derecho a participar con sufragio popular y directo. La misma ley determinó que el registro electoral fuera llevado por los Municipios, tal como había sido costumbre (Mena: *sf*,3). En el art. 8 de la Constitución de 1897 se exige como requisitos de ciudadanía, ser mayor de 18 años y saber leer y escribir, pero se elimina toda mención directa o indirecta al sexo de la persona lo que permite a las mujeres participar en política.

En 1929 se aclaró que era electo el ciudadano ecuatoriano, hombre o mujer, que supiera leer y escribir y por primera vez se reguló el nuevo sistema jurídico sobre la representación de las minorías⁴, disposición que, con variaciones, se mantiene hasta la actualidad. Cabe resaltar que para este período ya se puede notar el crecimiento del electorado por las migraciones internas, producidas por el auge y crisis del cacao y por la disminución del analfabetismo, gracias a la política educativa liberal. En 1929, en el contexto de los gobiernos reformistas posteriores a la Revolución Juliana de 1925, se reconoce explícitamente el derecho de voto a las mujeres⁵, convirtiendo al Ecuador en el primer país de América del Sur en admitir este derecho.

En esa misma constitución se establece, por primera vez, la representación funcional de cierto número de representantes de los distintos

3 Sobre los caudillos ecuatorianos se puede ver entre otros: Hurtado op.cit. 133-140 y el artículo de J. Salvador Lara "Historia del Ecuador y caudillismo" en AA.VV., *Política y Sociedad*, Quito, CEN, 1980, págs. 123-135.

4 La constitución de 1929 fue redactada en una época de mucha influencia del Partido Socialista Ecuatoriano -el Presidente de la Asamblea Constituyente era militante de ese partido- por lo que se puede leer la reforma al sistema de representación proporcional como una búsqueda de espacios en el espectro electoral copado por liberales y conservadores.

5 A pesar de que en ese año se reconoce explícitamente el derecho a voto de las mujeres, ya en la constitución de 1897 se había eliminado la restricción para su participación cuando se suprimió la limitación del sexo a la ciudadanía esto permitió que en 1925 votaran las primeras mujeres y que en el año anterior se eligiera una mujer como concejal municipal. (Pachano: 1996: p.150)

tintos sectores de la sociedad -industriales, terratenientes, militares, indios, trabajadores, etc.- en la función legislativa; estos representantes no eran de elección universal y directa, sino electos por los representantes de las organizaciones o por el voto de los miembros de la misma. La representación funcional se mantiene en las Constituciones de 1945, 1946 y 1967.

En la Constitución de 1945 se marcó un hito en la historia electoral al crear por primera vez un organismo, independiente del gobierno y los poderes locales, destinado a encargarse de los procedimientos electorales; así, se trató de frenar el fraude electoral que fue una acusación constante durante toda la etapa liberal, que comenzó en 1895 y terminó en 1945, y se intentó poner orden en la competencia política. A partir de esa Constitución, el Ecuador cuenta con el Tribunal Supremo Electoral (TSE) como organismo con relativa independencia de las otras funciones del Estado, encargado de la realización y vigilancia de los procesos electorales (Trabucó:1968, 275).

Durante todo el período de estudio, el registro de los votantes se

realizaba a solicitud del interesado, es decir no existía un padrón fijo, lo que dejó abierto el espacio para muchos fraudes. Además, a pesar de que el Registro Civil comenzó a funcionar en 1900 (Ayala: 1995, 142), no se llevaban datos claros sobre la población hasta la realización del primer censo en el año 1950.

A pesar de las disposiciones legales sobre la ampliación del sufragio, la participación del electorado fue limitada. Al respecto, sólo contamos con los datos de la etapa más larga de estabilidad de la democracia política en el Ecuador (1948-1963), donde encontramos participaciones electorales que van desde el 8.81% de la población total en 1948, hasta el 17.05% en 1960 (cuadro 1), lo que ubica al Ecuador como el país con más baja participación electoral entre los países de Sudamérica⁶. Sobre la base de estos datos, planteamos que si el número de votantes en 1948 era del 8.81%, a pesar de que la única restricción al voto era saber leer y escribir; suponemos que en los años anteriores la participación de la población era todavía menor.

6 Según Quintero y Silva (1991,140) Los datos de sufragantes con relación a la población adulta en los países sudamericanos alrededor de 1950 son: Venezuela 83.8%, Argentina 61.8%, Uruguay 58.3%, Bolivia 51.4%, Colombia 40.2%, Chile 39.5%, Perú 39.2%, Brasil 34.4%, Paraguay 29.1% y ECUADOR 28.4%.

Cuadro 1
Población, votantes y votos: 1948, 1952, 1956, 1960

Año	Población	Votantes registrados	Votos válidos	Relación votantes/población	Relación votantes/votos válidos	Relación votos/población
1948	3196693	455152	281713	16.16%	61.89%	8.81%
1952	3333227	550000	354025	16.52%	64.37%	10.62%
1956	3804559	836955	614423	22%	73.41%	16.15%
1960	4496963	1009280	766614	22.44%	75.96%	17.05%

Tomado de: Inst. for the Comparative Study of Politycal System 1968, 17.

Todas las elecciones de presidente y vicepresidente anteriores a 1978 se regían por el sistema de mayoría simple. En las elecciones comprendidas entre 1948 y 1968 el presidente y el vicepresidente se elegían en papeletas separadas. No era necesario estar afiliado a un partido político para ser candidato.

Para finalizar, queremos insistir en tres aspectos fundamentales que influyeron en la configuración del sistema de partidos: en primer lugar, en el año 1945, con la creación del TSE, se establece un organismo encargado de regular la competencia entre partidos; a través de la ley se institucionaliza la representación corporativa, debilitando el papel de intermediación de los partidos políticos y la limitada participación de la población en los procesos electorales.

El corporativismo

El corporativismo en el Ecuador tenía una fuerte institucionaliza-

ción, lo que se refleja en la participación parlamentaria, garantizada constitucionalmente, en todos los períodos democráticos desde 1945 hasta 1968 y en las Asambleas Constituyentes de la misma etapa. Los altos niveles de corporativismo son perjudiciales para la consolidación de sistemas de partidos fuertes, porque al tener los grupos sociales presencia directa en el Estado, los partidos pierden su razón de ser, pues las funciones que ellos cumplen como la de representación y mediación entre sociedad y Estado o selección de las élites, etc, se trasladan a las corporaciones.

Además, la presencia de fuertes intereses particulares no facilita la construcción de un proyecto "interclasista" que se canalice a través de los partidos políticos; el modelo corporativo sigue siendo un modelo de exclusión y garantiza la concentración de un gran porcentaje de poder en manos de grupos reducidos. Cabe anotar que la única etapa

de estabilidad democrática que hubo en el Ecuador en el período previo a 1979, se apoyó en el corporativismo ante la ausencia de partidos fuertes.

La presencia formal y directa⁷ de los grupos corporativos en el sistema político ecuatoriano se puede remontar a los fueros militares y eclesiásticos heredados del sistema colonial que se mantienen con variaciones hasta la Revolución Liberal, cuando se ponen trabas a la participación de religiosos en los cargos de elección⁸. En la Constitución de 1929, se reintrodujo la representación funcional, pero, a causa de la inestabilidad de ese período, las reformas que incorporó esa Constitución no son de mucha importancia.

Después de la Gloriosa, las élites en el Ecuador acuerdan una especie de *nuevo pacto nacional* al cobijo de lo que se llamó "Alianza Democrática Ecuatoriana" (ADE)

donde se reunieron todos los partidos (conservador, socialista y fracciones, comunista y fracciones, velasquista y una fracción mayoritaria del liberalismo) con todos los grupos sociales que se habían reunido contra Arroyo del Río (Cueva: 1981, 57). La ADE entregó el poder a Velasco Ibarra⁹ y se convocó a una Asamblea Constituyente donde se retomó la representación corporativa.

En la Asamblea Constituyente de 1945, hubo la siguiente representación corporativa: seis Diputados por los Trabajadores, uno por la Universidad Central de Quito, uno por la Universidad de Guayaquil, uno por la Universidad de Cuenca, uno por la Universidad de Loja, uno por el ejército, dos por la Marina, uno por la Aviación, tres por la Agricultura de la Sierra, tres por la Agricultura de la Costa, uno por las Industrias de la Sierra, uno por las In-

7 Quiero dejar claro que, en este caso, la actuación de las corporaciones rebasa a la función que pueden realizar en el sistema político como Grupo de Presión, en este caso las corporaciones tienen representación directa en los mecanismos de toma de decisiones y no necesitan la intermediación de otros agentes políticos.

8 Art. 61 de la Constitución de 1897: "...Tampoco podrá ser elegido ninguna persona que por una provincia, si en toda ella o en alguno de sus cantones, tuviese o hubiese tenido, tres meses antes de las elecciones, mando, jurisdicción, o autoridad civil, eclesiástica, política o militar". Esta ley fue derogada en 1929, dejando fuera al clero de toda participación electoral porque su condición de religioso está sujeta a votos perpetuos.

9 El caudillo se sentía orgulloso de la revolución que le colocó en el poder por segunda ocasión y decía: "Ustedes no me pueden dar una revolución en el mundo que haya sido tan original como esta en la que se dan la mano el fraile con el Comunista" (Cueva: 81, 56). Después de un tiempo cuando rompió con la ADE y se proclamó dictador decía no temer a una nueva revuelta encabezada por los "comunistas" porque el momento que tuvieron el poder le fueron a llamar para que *les de gobernando*.

dustrias del Litoral, uno por el Comercio de la Sierra, uno por el Comercio del Litoral, uno por los Obreros Católicos, dos por los Estudiantes Universitarios, uno por la Educación Secundaria, uno por la Educación Primaria de la Sierra, uno por la Educación Primaria de la Costa, uno por el Periodismo de la Sierra, uno por el Periodismo de la Costa, uno por los Colegios Particulares y uno por la Raza Indígena (Trabucco:1968,271).

Las sesiones se iniciaron con 100 Diputados de los que el 35% correspondía a representantes funcionales, se dejó para la elección a través del sufragio al restante 65%. En relación a la lista de representantes funcionales a la Asamblea del 45, queremos llamar la atención sobre dos aspectos: primero, la diferenciación regional que se hace en casi todas las corporaciones, hecho que se mantendrá a lo largo del tiempo, reforzando la hipótesis de que la diferencia regional ha sido y es una de las variables que mejor nos ayuda a comprender el sistema político ecuatoriano.

En segundo lugar, los escaños de los sectores educativos y laborales se convirtieron en los espacios de poder del partido socialista y del partido comunista (que básicamente actúan como representantes de las clases medias y algunos sectores populares), quienes, a pesar de la alta cuota de poder alcanzada en la

"Gloriosa", sabían que no tenían mucha base electoral, por lo que aseguraron su espacio a través de los representantes funcionales.

Al poner nombres propios a las representaciones, nos encontramos con los Secretarios Generales de los dos partidos como representantes de los trabajadores (por eso no debería llamar la atención que, aparte, aparezca un representante de los "Obreros Católicos").

El entonces presidente, Velasco Ibarra, considera una vez más que la Constitución (que diseñó la misma Asamblea Constituyente que lo había nombrado presidente) no le permitía gobernar, da un golpe civil y convoca a una nueva Asamblea Constituyente en la que sólo se mantiene el representante funcional de las FF. AA. (Trabucco:1968,321).

La Constitución que se elabora en esa Asamblea Constituyente entra en vigencia en 1946 y mantiene las representaciones funcionales. En el Art. 42 se puede leer: "...los siguientes Senadores Funcionales, designados: uno por la Educación. Pública, elegido por las Universidades; uno por la Enseñanza Particular, uno por el Periodismo y las Academias y Sociedades Científicas y Literarias, que tengan personería jurídica, establecida por lo menos con cinco años de anticipación a la fecha de las elecciones; uno por la Agricultura, uno por el Comercio, uno por los Trabajadores y uno por

la Industria del Litoral ...[los mismos escaños se repiten para la Sierra]... y uno por la Fuerza Pública" (Trabucco: 1968,279).

Con la legislación de 1946, el Senado se componía de 45 Senadores, de los cuales 33 (73.3%) eran electos por voto directo en distritos provinciales mientras que la representación funcional era de 12 Senadores, los que representaban el 26.6%. Bajo el amparo de esta Constitución, el Ecuador vivió su etapa poliárquica más larga -anterior a la iniciada en 1979- que va desde 1948 hasta 1962, período en el que, como se puede desprender de lo expuesto, funcionó la convivencia de los partidos con las corporaciones.

Para 1967, se convoca a una nueva Asamblea Constituyente, con la que se ponía fin a la dictadura militar que gobernó como salida a la crisis provocada, para variar, por José María Velasco Ibarra en su cuarta presidencia. Dicha constituyente volvió a contar con representantes funcionales del comercio, industria, agricultura, trabajadores, educación, medios de comunicación y FF.AA.

El art.119 de la Constitución de 1967 dice: "...por 15 senadores funcionales: uno por la Educación Pública, uno por Educación Particular, uno por los medios de Comunicación Colectiva y las Academias y

Sociedades Científicas y Culturales, dos por la Agricultura, dos por el Comercio, dos por la Industria, cuatro por los Trabajadores. Para los efectos de su elección, se considerarán trabajadores los empleados y obreros urbanos y rurales y los artesanos; uno por las FF.AA. y uno por la Policía. Cuando los Senadores fueran dos, uno representará a la Costa y Galápagos y el otro a Sierra y Amazonia; y cuando fueren cuatro, dos representarán a la Sierra y Amazonía y los otros dos a la Costa y Galápagos" (Trabucco: 1968,345). El Senado estaba constituido por 54 senadores, de los cuales 39 (72.2%) habían sido electos directamente en distritos provinciales y 15, que controlaban el 27.7% de la cámara, en representación de las corporaciones.

En resumen, en el período que va entre 1945 y (ca.) 1970 el gobierno funcionó con representantes corporativos de alrededor de la cuarta parte del Senado, a excepción de la constituyente de 1945 donde la representación corporativa fue de la tercera parte. Se puede afirmar que el corporativismo estaba fuertemente institucionalizado en el país, pues casi siempre están los mismos sectores representados; su presencia está defendida por la Constitución y leyes, permanece a lo largo de todo el período y la presencia en el Legislativo es alta y constante.

Velasquismo y populismo

"Hay, pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones anquilosadas en la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual de este siglo, es la vehemente explosión de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales. Hay que formar grupos, movimientos muy adentro de esta nueva hora en que los pueblos y las naciones se expresan y quieren fortificarse. Esto no lo van a entender jamás los anquilosados partidos políticos, esos grupos anárquizantes y descentrados que surgen hoy por todas partes. (Diario El Comercio 23,03,1969)" (Hurtado: op.cit.,200)

Esta declaración en contra de la institucionalización del conflicto político y de los partidos políticos pertenece a la figura más influyente de vida política ecuatoriana del siglo XX, al político que ocupó cinco veces la Presidencia de la República entre 1934 y 1970, cuatro de ellas por voto directo y una por aclamación popular y consenso, y que de esas cinco presidencias sólo terminó uno de sus períodos, pues siempre fue derrocado por sus afanes autoritarios. No queremos entrar en el debate interminable sobre el populismo o no de Velasco, partamos del supuesto de que Velasco Ibarra fue populista y centrémonos en los

efectos que las actuaciones de este político tuvieron en los partidos.

José María Velasco Ibarra siempre actuó al margen de los partidos políticos, a pesar de que contó a lo largo de su carrera con el apoyo de todos los partidos: conservadores en 1934; comunistas y socialistas en 1945; CFP y ARNE en 1952; y finalmente consiguió el apoyo de sus enemigos de toda la vida, los liberales, en el gobierno de 1968.

A partir de la campaña de 1952, el caudillo contó con el apoyo de la Federación Nacional Velasquista (FNV), que en realidad no era un partido, sino más bien, un aparato electoral que operaba solamente en elecciones, para después desintegrarse hasta que llegara el momento de reclutar votos nuevamente. La FNV era un movimiento de adhesión personal y afectiva al caudillo, donde valía más la fidelidad personal que la adhesión institucional o la disciplina partidista. El mismo Velasco se declaraba independiente de la FNV y se opuso sistemáticamente a que el velasquismo se convirtiera en partido político, pues como se ve en la cita que está al principio de este capítulo, los partidos eran instituciones a las que él no era afín. (Hurtado: 1979, 196-203).

Ahora queremos resumir algunas observaciones sobre la influencia del populismo y el velasquismo en el sistema de partidos; estas observaciones sirven para la experien-

cia ecuatoriana y son una lectura de las consecuencias de las acciones de los líderes populistas y sus gobiernos.

Una primera aproximación al tema se puede hacer desde las actitudes anti-institucionales¹⁰ de los populistas. Velasco Ibarra fue un provocador constante de crisis políticas que llevaron al autoritarismo. En 1934 se declaró dictador y fue derrocado por los militares; en 1945 vuelve a declararse dictador, convoca a una Asamblea Constituyente que le hace una Constitución a la medida y vuelve a ser derrocado por el Ejército; en 1961, al entrar en pugna con su vicepresidente y el Congreso y antes de que se declare dictador, las FF.AA. le derrocan y entregan el poder al vicepresidente para dar continuidad constitucional; en 1970, se vuelve a declarar dictador, pero esta vez con el apoyo de las FF. AA. que, una vez más, le derrocan dos años después dando inicio a la etapa más larga de dictadura militar que ha tenido el Ecuador, etapa que termina en 1979 con la transición a la democracia.

Otra de las consecuencias más importantes del populismo en el sis-

tema de partidos es la captación de la base electoral que tienen estos movimientos, hecho que deja a los partidos sin sustento social y crea en el electorado una cultura política ajena a la razón democrática y de competencia, pues el populismo opera con una lógica maniquea (o se está a favor o se está en contra; si no se es parte del movimiento se es un enemigo, el pueblo contra la oligarquía, etc...) Visión esta del escenario político, que no favorece a crear una cultura de consensos y libre competencia propias del sistema democrático y de partidos.

Volatilidad electoral y la tendencia regionalista en el voto

Lamentablemente, no tenemos todavía los datos para construir indicadores de volatilidad¹¹; la información que hemos encontrado es sólo para las elecciones de presidente, en las que los candidatos concurrían a elecciones en frentes más amplios en los que no estaban sólo sus partidos. Para una mejor medición de la volatilidad se necesita de datos por partidos y de las elecciones plurinominales, en las que el partido "importa" más que el

10 Con esto me refiero a dos cosas 1: institucionalización poliárquica (pues está claro que el populismo también se puede institucionalizar) y 2: respeto al marco jurídico-constitucional.

11 Menéndez-Carrión 1986, ofrece un buen seguimiento de los resultados electorales para las elecciones presidenciales enfocadas en la población urbano marginal de Guayaquil, ahí se hace un análisis de la volatilidad electoral a nivel de distrito electoral.

dato. A pesar de esto, queremos comparar el comportamiento electoral a partir de los porcentajes regionales, aprovechando que existen dos candidatos que participaron en dos elecciones y uno que participó en tres elecciones durante el período estudio.

Cuadro 2
Votación de José María Velasco Ibarra

AÑO	NACIONAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	GALÁPAGOS
1952	43.01 %	30.08 %	63.68 %	47.30 %	94.76 %
1960	48.71 %	42.78 %	55.09 %	56.42 %	72.25 %
1968	32.8 %	26.9 %	41.06 %	S.D.	S.D.

Fuente: Menéndez-Carrión: 1986 e Istitute...op.cit :1968

Elaboración :Propia.

Cuadro 3
Votación de Camilo Ponce Enríquez

AÑO	NACIONAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	GALÁPAGOS
1956	29.04 %	44.98 %	9.16 %	53.29 %	10.47 %
1968	30.5 %	35.3 %	22.8%	S.D.	S.D.

Fuente: Menéndez-Carrión: 1986 e Istitute...op.cit :1968

Elaboración :Propia.

Cuadro 4
Votación de Galo Plaza Lasso

AÑO	NACIONAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	GALÁPAGOS
1948	41.07 %	38.02 %	46.75 %	46.75 %	60.10 %
1960	22.82 %	20.21 %	26.12 %	11.92 %	16.25 %

Fuente: Menéndez-Carrión: 1986 e Istitute...op.cit :1968

Elaboración :Propia.

En los cuadros, se puede ver que la dispersión del voto es muy alta entre una campaña y otra, lo que se explica, entre otros factores, por la lista de candidatos que se presentaron a la elección, ya que las preferencias eran personales antes que partidistas (por ejemplo, si participaba Velasco Ibarra todos bajaban su porcentaje) y por motivaciones regionales (dependía mucho de la región de origen del candidato o del partido y la cantidad de candidatos originarios de cada región que se presentaban a las elecciones; aunque Velasco vuelve a romper la tendencia, pues siendo serrano *in extremis* siempre ganó en la Costa). En resumen, el voto no se puede explicar a nivel nacional por filiaciones partidistas, sino por otro tipo de motivaciones, ajenas al esquema de institucionalización.

Como tendencia, el voto por la derecha muestra más coherencia que el de las otras posiciones; sus resultados, medidos a través de los candidatos a la presidencia a nivel nacional fueron: 1948, el 39.88%; en 1952, 33 %; en 1956, 29,04%; en 1960, 22,2 %; en 1968, 34%. A pesar de la dispersión éste es el dato más estable de las estadísticas electorales; la derecha tenía, en el período de estudio, alrededor de un tercio del electorado. Esto se puede explicar, en parte, por las implicaciones religiosas de la militancia, que en la tendencia tienen el efecto que Neumann atribuye a los partidos de integración individual.

Otra variable, que podría explicar la volatilidad del voto en el Ecuador, es que los dirigentes de los partidos establecían alianzas, no en función de programas o de las demandas de sus bases, sino de intereses. Algo que en principio no tiene que ser negativo, se convierte en un auténtico problema cuando un partido, como la CFP, apoya posiciones radicalmente opuestas entre una elección y otra (la CFP apoyo a Velasco Ibarra en su etapa conservadora, a liberales, presentó candidato propio y al candidato del Partido Comunista). Según A. Menéndez-Carrión (1986) esta actitud llevó al partido a perder los votos de sus redes clientelares.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel
1994 "Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política", en Valdés, L. *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Inst. Mora, pp 19-34.
- Alcántara Sáez, Manuel
1991 "La relación izquierda-derecha en la política latinoamericana", en Leviatan 43-44, Madrid, pp.73-92.
- Arosemena Gómez, Otto
1980 "El poder ejecutivo en el Ecuador republicano", en AA.VV. *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, pp. 63-73.
- Ayala Mora, Enrique y Quintero, Rafael
s/f "Teorías e ideologías sobre el Estado en Ecuador 1948-1984" en *El Estado en América Latina: teo-*

- ría y práctica, México, Siglo XXI/
U. de las Naciones Unidas, 1990.
- Ayala Mora, Enrique
1989 *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*, Quito, Ediciones la Tierra.
- Ayala Mora, Enrique
1995 *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, CEN.
- Bartolini, Stefano
1994 "Partidos y sistemas de partidos", en AAVV, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, pp 217-265.
- Burbano de Lara Felipe
1997 *Antecedentes de la "Nueva" democracia. La ilusión de los años 60 y 70*, Quito, CORDES.
- Calanchini Urroz, Juan José
1994 *Partidos políticos, una introducción*, Montevideo, Fundación de cultura universitaria.
- Constitución Política de la República del Ecuador
1993 Codificación del 31 de marzo de 1993, México, FCE.
- Cordova, Andrés F.
1980 "Las garantías constitucionales en los ciento cincuenta años de la vida republicana", en AA.VV. *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, pp. 95-111.
- Cueva, Agustín
1981 *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Encalada Crespo.
- Duverger, Maurice
1965 *Los partidos políticos*, México, F.C.E.
- Hernández-Sánchez, Ana
1996 "La dimensión institucional en la problemática de la gobernabilidad. El sist. de partidos en el Ecuador 1979-1987" en Alcántara, Manuel, ed. *América Latina realidades y perspectivas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca. 1996.
- Hurtado, Osvaldo
1980 "El proceso político contemporáneo", en AA.VV. *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, pp. 33-53.
- Hurtado, Osvaldo
1979 *El poder político en el Ecuador*, Quito, PUCE.
- Institute for the Comparative Study of Political Systems
1968 *Ecuador Election Factbook*, Washington D.C.
- Inglehart, Ronald
1984 "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society" in Dalton, Flanagan and Beck, eds., *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton, Princeton Uni. Press.
- Kirchheimer, Otto
1992 "El camino hacia el partido de todo el mundo" en Calanchini Juan, J., *Partidos políticos 3*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, págs.41-58.
- Lipset, Seymour Martin y Rokkan Stein
1991 "El partido: agente de conflicto e instrumento de integración" en: Calanchini Juan, J., *Partidos políticos 2*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, págs. 18-28.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy
1997 "La institucionalización de los sistemas de partidos en la América Latina", en América Latina Hoy No16, Salamanca, partidos políticos.91-107.
- Mainwaring, Scott and Scully, Tim
1995 *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford Uni. Press.

Mejía Acosta, Andrés

- 1998 *Partidos políticos, el eslabón perdido de la representación*, Quito, CORDES.

Mena, Camilo

- s/f *Legislación electoral*, mimeo.

Menéndez-Carrión

- 1986 *La conquista del voto*, Quito, Flacso-CEN.

Neumann, Sigmund

- 1992 "Sistemas de partidos y grados de integración" en Calanchini Juan, J., *Partidos políticos 3*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, págs.27-35

Nohlen, Dieter, ed

- 1984 *Diccionario electoral*, San José, CAPEL.

Pachano Simón

- 1996 *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS.

Panebianco, Angelo

- 1982 *Modelli di partito*, Bologna, il molino.

Quintero Rafael y Silva Erika

- 1991 *Ecuador: Una nación en ciernes*, tomo II, Quito, Flacso-Abya Yala.

Sartori, Giovanni

- 1980 *Partidos y sistemas de partidos 1*, Madrid, Alianza Universidad.

Trabuco, Federico E.

- 1968 *Síntesis histórica de la república del Ecuador*, Quito, Ed. Santo Domingo.

Weber Max

- 1984 *Economía y sociedad*, México, FCE.

Esperando a Godot

Sociología y Universidad: relatos de una disciplina espuria¹

Franklin Ramírez Gallegos *

"...las instituciones han cooptado exitosamente a los portadores del saber indispensable para ejercer la crítica. Los intelectuales públicos, es decir, hombres y mujeres cuyo teatro era la esfera pública, han entrado por miles en una zona especializada de lo público: la academia.

Y en ella trabajan como expertos y no como intelectuales"

(Beatriz Sarlo)

Las cárceles además de confinar individuos peligrosos para el orden y la reproducción del sistema producen imágenes de lo desviado, de lo anormal, de lo inasimilable. Los super-mega-shoppings de fin de milenio, al presentarse como infinitos muestrarios de negocios, construyen nuevos hábitos, se convierten en puntos de referencia, acomodan las ciudades a su presencia,

acostumbran a la gente a funcionar bajo sus reglas, a recorrer libremente sus pasillos, recrean así un nuevo espacio público en el que somos convocados como potenciales consumidores, turistas de itinerarios pre-fijados.

Cárceles y supermercados, amén de hacer el juego al proceso civilizatorio capitalista, cumplen los cometidos para los que fueron elaborados -encerrar, vender- los efec-

* Sociólogo

1 El presente artículo es una versión corregida de la ponencia preparada para el Encuentro Nacional de Estudiantes de Sociología, junio de 1998. Agradezco la atenta lectura y comentarios -sobre todo en lo que concierne al desarrollo de la sociología en las universidades quiteñas en los 80's- de Fredy Rivera Vélez. Cabe advertir acerca del carácter preliminar de las ideas que se presentan a continuación. Muchas de ellas son producto de conversaciones informales con personal angustiado por el tema, el bolo, la angélica, el papoy, el galo de la central park; otras son inquietudes veteranas que vieron sus primeras luces en los encames de la Cuarta Matrícula (divertimento periodístico en contra del espíritu pontificio de nuestra universidad).

tos des-centrados que emanan, invariablemente, de sus prácticas sirven para tener una visión más capilar, por ejemplo, de la forma con que se fijan las ideas de orden y producción en las sociedades de occidente. Así, las instituciones modernas pueden ser leídas como ámbitos de la acción humana con patrones de desenvolvimiento estabilizados y recurrentes, objetivos definidos y unidad sistémica entre sus componentes. Las instituciones producen, entonces, un cúmulo de consecuencias calculadas, anticipadas, pre-establecidas pero al mismo tiempo, una serie de efectos que trascienden sus intencionalidades, éstas sin embargo siempre existen y pueden ser reconstruídas desde el despliegue de sus prácticas específicas.

¿Qué pasa cuando, determinadas prácticas institucionales no se tejen en torno de formulaciones de considerativas estabilizadas, o en términos más simples, cuando sus acciones parecen desbocarse al margen de cualquier proyecto que sustente la imagen que se tiene de ellas?

Al parecer, y esta es una de las ideas ejes que sostendré en este tra-

bajo, las escuelas de sociología del país navegan entre propósitos gaseosos, inciertos, sonámbulos; cualquier aproximación a ellos solo permite captar señales contradictorias, rasgos esquizoides, desdoblamientos espurios.

No se trata de reclamar por la constitución de un sólido bloque discursivo, auto-transparente, un producto acabado que deje de pensarse a sí mismo por la sospecha de que todos sus fines últimos ya han sido desplegados, tampoco la imputación de un telos/ethos fijado desde el cual ignorar otros posibles recorridos, sino por el contrario un interrogatorio promiscuo acerca de los efectos —a nivel de la producción de las condiciones mínimas para generar conocimiento, para hacer sociólogos, y para el destino mismo de la institucionalidad— de las propuestas (definámoslo de algún modo) de las escuelas de sociología durante la década de los noventa².

De ahí que si se plantea el interrogante acerca de los problemas de inserción laboral de los graduados de los departamentos de sociología del país, sea conveniente partir de

2 Los apuntes que siguen son producto de la revisión de las propuestas académicas de tres escuelas de sociología de las universidades San Francisco de Quito, Católica y Central; adicionalmente pude conocer acerca de la situación de la Escuela de Sociología de la Universidad de Cuenca. Se puso especial énfasis en los diseños curriculares ofertados desde inicio de la década, y en las investigaciones realizadas durante tal período. Se realizó además algunas entrevistas con estudiantes, egresados y profesores.

una problematización de las relaciones entre las prácticas institucionales (ver diseños de pensum, contenido de las materias, orientaciones teóricas, prácticas de investigación, etc.) y los múltiples sujetos concernidos con la elaboración y circulación de tales propuestas.

Con tal disposición analítica se podría reconstruir el tipo de "producto" obtenido en las escuelas de sociología, las relaciones institucionales, las matrices de formación, y dejar de considerar la correspondencia entre número de graduados y número de empleados como dato cierto/duro para la evaluación, aprobación y legitimación de la conveniencia de las propuestas académicas de las diferentes escuelas.

El índice de inserción laboral de los graduados de los departamentos en cuestión (incluso si establecería que existe pleno empleo) no es un indicador suficiente para conocer lo que se produce en su torno. Puede dar luz, tal vez, acerca del grado de adecuación/inadecuación de los diseños curriculares a las exigencias del mercado (que al parecer en el caso de las escuelas de sociología, funcionan como señales premonitorias de los caminos a seguir), factor que además aparece claramente como exterior a los ámbitos de acción y a las condiciones institucionales de una unidad académica, pero bajo ningún modo arroja señales sobre el proceso de formación profesio-

nal, sobre las relaciones entre los diferentes objetos que componen el campo académico, sobre los contenidos éticos, culturales, políticos que circulan en el medio y sobre todo acerca de la producción institucional de un determinado tipo de sujeto social (en este caso, el pretendido "sociólogo"). A continuación se ensayan algunos apuntes para provocar una discusión ampliada, ciertamente necesaria, acerca de las modalidades con que la disciplina sociológica ha sido conducida en ciertas universidades y escuelas del país.

Relato uno: Crónica de una disciplina gaseosa

Luego de aproximadamente tres décadas de presencia institucional de la sociología dentro de las universidades ecuatorianas, no resulta apresurado sostener que el fin de la década de los ochenta da inicio a un reacomodo institucional y curricular cuyos resultados apenas empiezan a percibirse.

Así, las décadas anteriores podrían ser caracterizadas en torno a un claro predominio teórico de enfoques marxistas en sus distintas interpretaciones.

Las escuelas de sociología (UC y PUCE) se debatían en el límite de constituirse como espacios de reelaboración del pensamiento marxista, ver análisis, discusión, confronta-

ción de ideas, y la más ingrata tarea de forjarse como vehículos de difusión sintética y anodina de una ideología de cambio político. En cualquiera de los casos, queda claro, que los pensum y las materias dictadas tenían como eje articulador a la economía política marxista: materialismo histórico, formación social del Ecuador, lógica dialéctica, etc., son una clara muestra del predominio que desde las escuelas de sociología se instituyó en torno al pensamiento de Carlos Marx y sus intérpretes.

Se trató de un diseño institucional excluyente, que desechó y ocultó la circulación de otros paradigmas existentes en el debate sociológico. La sociología comprensiva de Max Weber, maitre-penseur de la formación de la sociología, de su consolidación como ejercicio hermeneúutico de develamiento de sentidos, estaba proscrita, confinada a un anonimato que hasta hoy, seguramente, no ha permitido que se desarrolle un pleno conocimiento de

su trabajo en las distintas universidades del país. La descalificación de su pensamiento operaba desde la fácil imputación de considerarlo como un intelectual liberal, defensor de los intereses de las burguesías nacionales de los países del primer mundo, e incluso en calificarlo apresuradamente como positivista sin que exista mayor debate al respecto.

En cualquier caso, podría resumirse, la sociología se transformó en un acto cuyo objetivo pasaba a estar determinado por las posiciones ideológico-políticas que guardaba el intelectual frente a la capacidad explicativa de los conceptos en sí y no frente a la dinámica social³. A ello podría sumarse la estrecha relación entre docencia y militancia partidaria; asunto que limitó más aún el desarrollo de un ejercicio plural del rol docente⁴.

El dominio del campo intelectual por parte de los enfoques marxistas empieza a desconstituirse, en las escuelas de sociología, sólo al

3 Para situar el estado de la sociología en la región, por esas épocas, vale la pena hacer referencia al trabajo de Marcos Roitmann quien plantea que la sociología latinoamericana puede ser vista como parte de una explicación fundamentalista de paradigmas: en efecto, según el mencionado autor, en décadas anteriores tuvo lugar, más que un detallado ejercicio hermeneútico por tratar de taquigrafiar lo social, un enfrentamiento entre MARX y WEBER, "combate estéril que buscó acreditar o desautorizar una explicación causal del desarrollo de la sociedad capitalista, a partir de ideologizar las propuestas comprensivas de los autores" (cfr. 1994: 40-41).

4 Un caso emblemático al respecto resulta el de la Escuela de Sociología de la Universidad Central, espacio en el cual el Partido Comunista tuvo mucha presencia entre los años setenta y fines de la década de los ochenta.

gunos años después del emblemático fin del régimen socialista soviético, lo cual además de poner en cuestión muchos de los supuestos teóricos ejes en los que se sustentaba la disciplina, originó en cierta medida el declive de los órganos partidistas claves en el desarrollo de la vida universitaria de la época. Cabe recordar que muchos de estos partidos tenían una relación de "alimentación" con algunas facultades de las universidades: de ellas se reclutaba gente, "cuadros", para el ejercicio político. En adelante, es decir en los últimos cinco años, tenemos un escenario ambiguo, por decir lo menos, en el que las propuestas académicas no han podido encontrar ejes de re-articulación teórica y han operado bajo una lógica (¿?) "aperturista", sin saber a qué es lo que realmente se están abriendo, pragmática, derivada de las premisas de la economía ortodoxa y de la administración empresarial, y auto-destructora, la investigación -pauta mínima para fijar su contenido académico- parece colapsar irremediablemente. Veamos algunos elementos que permiten aclarar este enunciado.

En primer término, es conveniente resaltar el desfase teórico de las escuelas de sociología del país con respecto a la producción intelectual de los centros académicos hegemónicos de los países del norte o de otras potencias regionales (México y Brasil, sobre todo)⁵. En los tres casos existe una marcada tendencia a pasar por alto la exhaustiva discusión/presentación de las teorías sociológicas dominantes, clásicas y contemporáneas. Se trata de un ámbito que pone en evidencia el carácter inacabado de la globalización, el parroquialismo al que algunos espacios se ven confinados dentro de un proceso de una sola vía.

No se trata de postular la obligatoriedad de poner a disposición del público los "nuevos" enfoques teóricos de la disciplina como requisito insalvable para la construcción de sólidas interpretaciones sociológicas, sino más bien alertar que lo contrario reduce las posibilidades para ello. Como entendía Foucault, las teorías y los conceptos funcionan como una caja de herramientas a la que se puede acudir indistintamente en busca de afinar las

5 En el caso de las últimas promociones del Dpto. de Sociología de la PUCE, por ejemplo, se ha reducido la materia de teoría sociológica a cinco módulos (en años anteriores eran siete) durante los cuales no se revisó en absoluto la teoría de la estructuración de Giddens, la teoría de los campos de Bourdieu, la sociología de la acción de Touraine, las teorías sistémicas Lumahnianas, el marxismo analítico, el individualismo metodológico, por mencionar sólo algunas de las propuestas de los últimos veinte años.

construcciones discursivas de lo real. La escasez, reducción o desconocimiento de este instrumental podría acotar los márgenes de generación de conocimiento novedoso, original, crítico, independiente.

Es conveniente hacer notar que en muchos casos las apetecidas (¿lo son?) novedades teóricas acceden al público interesado debido a la contingencia de la presencia de docentes llegados de posgrados del exterior -principalmente, o próximos a aquellos espacios privilegiados donde circula dicha bibliografía (ciertas "sectas académicas" impenetrables). En cualquier caso debe notarse que no se trata de procesos institucionalizados que permitan dar cuenta de una deliberada intencionalidad de las escuelas de sociología por ofrecer un uso público de estos bienes culturales.

Es de consenso la propuesta de la interrelación entre conocimiento y poder que hiciera Foucault. Cabría interrogarse acerca de los efectos perversos que una concentración de bienes culturales (como son las obras teóricas seminales) en círculos académicos cerrados puede tener: con miras a la construcción, distribución, generación de una opinión pública más familiarizada con categorías críticas de percepción de la dinámica social.

Las universidades en general, y las facultades de ciencias sociales con sus respectivos departamentos

en particular aparecen desenganchadas de los procesos de globalización de la información, nichos (auto)aislados de los circuitos de seminarios internacionales, de circulación de investigadores consolidados (cuantas veces se ha sabido de la presencia de reconocidos pensadores en países tan próximos como Colombia o Perú), de redes de intercambio de docentes, estudiantes, material bibliográfico. ¿La revolución telemática no nos coloca acaso frente a un océano de posibilidades para acceder a nuevos mercados de bienes culturales? ¿No constituye el ciberespacio la oportunidad de consultar todo un repertorio de agendas académicas, de perfiles curriculares, de propuestas de investigación de otros centros educativos?

Las respuestas pueden tejerse en múltiples direcciones. En cualquier caso queda claro que, para nosotros, la circulación global de los bienes mencionados no acaba de iniciar, es incompleta en un doble sentido: desde lo local no se asume aún la existencia de un nuevo espacio público, de otras entradas de circulación informativa, y desde los actores multinacionales, no ocurriría la tan elogiada ampliación/apertura de todos los mercados. Las producciones científicas, las investigaciones teóricas y aplicadas de actualidad no circulan libremente, tienen due-

ños, precios, intereses y lugares de colocación determinados.

Del mismo modo la reflexión sobre la construcción de las herramientas para el trabajo de campo, las implicaciones de la existencia de nuevas formas de tratar la información (la multidimensionalidad con la que trabajan las bases de datos, por ejemplo), la relación entre métodos y técnicas de investigación, en suma, son escasamente abordados. Ello hace que la generación de las bases indispensables para generar investigación social siga pendiente como tarea mínima en torno a la cual dotar de sentido la existencia de escuelas de sociología⁶.

Otros elementos para visibilizar este panorama de debilidad institucional en el establecimiento de pautas para producir investigación, podrían ser los siguientes.

a) Existe una marcada debilidad para establecer un sistema de cátedras a tiempo completo. En general, además, las remuneraciones de

aquellos que tienen mayores niveles de estabilidad están muy por debajo de otras opciones profesionales, por lo que es común que los catedráticos se vean obligados a dedicar su tiempo en otros empleos.

b) Los cursos, materias, seminarios no son planteados en términos de elaboración conjunta de reflexiones en torno a problema de estudio determinados. Se trata más bien de la transmisión (a veces profética, a veces textual) de los contenidos centrales de textos culturalmente prestigiosos. Se enseña lo que un autor, consagrado claro está, dijo acerca de algo, se lo eleva así a la condición de código. La interpretación queda relegada a un segundo plano⁷.

c) Es imposible, entonces, hablar de la formación de "comunidades" académicas, en el sentido de espacios de discusión intelectual de temáticas determinadas, de circulación de propuestas de estudio, de intercambio de material bibliográfico, etc. Las escuelas de sociología

6 A nivel de los docentes los escasos trabajos de investigación realizados son fruto de esfuerzos aislados, dispersos y sobre todo sin la continuidad y la difusión requeridas. Las investigaciones de los estudiantes, producidas igualmente bajo condiciones precarias, responden más a la necesidad de salvar una serie de obstáculos como requisitos para su graduación, y no tanto a ampliar esferas de estudio oscurecidas o intocadas. Queda claro que en general las políticas de investigación diseñadas desde las universidades son claramente deficitarias.

7 Para una discusión más amplia al respecto es recomendable estudiar las ideas de Fernando Bustamante respecto a la tradición universitaria ecuatoriana como "un espacio de reproducción de saberes dóxicos y trascendentales" y no como centros de generación de conocimiento, locus privilegiado de elaboración de ciencia. (cfr. 1997: 87-90)

no producen debate, no generan polémica. El silencio es la norma.

d) Las unidades académicas en consideración no evidencian señales claras de interlocución académica con otras disciplinas sociales, y peor aún, con actividades de pensamiento más afines a las ciencias "duras", diálogo multidisciplinario que parecería urgente, por ejemplo, para estudiar la problemática ambiental, entre otras.

e) En otro orden de ideas, es factible pensar que existe una tendencia creciente hacia desvincular la formación de los estudiantes como investigadores. Se estaría pasando, más bien, hacia la formación de administradores de programas de protección social, de especialistas en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo social (como se discutirá más adelante).

En este escenario, y si convenimos en fijar como elemento indispensable del quehacer sociológico - qué significa hacer sociología - a la práctica investigativa entendida como el oficio, en términos de Bourdieu, de reconstruir discursivamente lo real, de manera tal que se subviertan/sobrepasen las explicaciones del sentido común, a partir de un instrumental teórico y metodológico en constante elaboración, no sería apresurado señalar que los departamentos de sociología existentes están muy lejos de satisfacer tal función reflexiva: en ellos no se ha-

ce sociología y, lo que tal vez sea más frustrante, no se establecen las condiciones mínimas para que los estudiantes puedan practicar a futuro el oficio de sociólogos.

Relato dos: La sociología como una herramienta de gestión y administración del desarrollo

Fernando Mires, en el libro "El discurso de la Miseria" plantea que desde sus inicios la sociología producida en Latinoamérica estuvo marcada por un compromiso con los ideales occidentales de la modernización, el progreso y el desarrollo de las naciones de la región, ya sea desde una perspectiva capitalista en que se postulaba la necesidad de constituir a las burguesías nacionales como agentes modernizadores del cambio social, o por el contrario, a partir de un proyecto socialista revolucionario en que el proletariado industrial y la clase obrera se constituirían en la vanguardia para el cambio de la sociedad en su conjunto.

Esta vinculación estrecha, cómplice y precursora, de la sociología con modelos de sociedad más asimilables para los países del primer mundo, generó un tipo de sociología que termina asemejándose más a una especie de ingeniería social - una estrategia de disposición/administración de elementos económicos y políticos que conlleve final-

mente a viabilizar un pre-determinado modelo de desenvolvimiento social- que un intento por develar las relaciones sociales, políticas, las lógicas culturales, etc., presentes en la región (cfr. Roitmann, 1994; Mires, 1993; Bustamante, 1997).

La sociología latinoamericana ha sido en general una sociología del desarrollo, y como tal, ha ubicado a los actores sociales dentro de planes y proyectos en función de "ideales de sociedad" cuyo lugar de resistencia era al mismo tiempo metasocial y metahistórico (cfr. Mires, 1993). De esta forma la sociología como interpretación de la dinámica social ha instrumentalizado a los actores sociales en forma de simples "factores" de modelos de desarrollo anteriores a ellos⁸.

Si matizamos estas ideas en comparación con el caso ecuatoriano, es pertinente mencionar que el predominio del pensamiento marxista en las escuelas de sociología del país durante las décadas de los setenta y ochenta generaron una forma de entender el desarrollo nacional desde una perspectiva estado-céntrica, en la que cualquier proyecto de transformación estruc-

tural de la sociedad pasaba por la apropiación del poder político central, representado por el estado-nación, y por tanto la idea que atravesaba las propuestas académicas era la de "*cambio político*" entendido, en su sentido más restringido, como la modificación de las relaciones de fuerza dentro del sistema político en favor de las clases sub-alternas, lideradas por algún sector social hegemónico (la alianza obrero-campesina por ejemplo) y el partido político que de ellos surgiera.

El fin de las dictaduras o de los fascismos dependientes o de la democracia "burguesa", "formal" darían paso a un régimen político socialista a partir del cual rearticular las relaciones de producción vigentes.

En otra de sus versiones, este énfasis en el estado, como locus de las propuestas de modernización de la sociedad, conlleva a la formación de cuadros asociados a los aparatos de administración pública, a saber, planificadores de proyectos de desarrollo nacional, tecnócratas confiados en que a partir de su experticia instrumental se podría llevar a cabo las grandes transformaciones

8 En otra arista del problema, la crítica al eurocentrismo de la racionalidad dominante en el campo intelectual de la región ha sido llevada a cabo, de forma contundente, por Anibal Quijano: se trata de una perspectiva en la cual "se asume un supuesto patrón histórico universal, el europeo occidental, respecto del cual todas las demás experiencias históricas no son sino casos particulares y según el cual deben ser, en consecuencia, "leídas" todas ellas" (1998: 172)

que requería el país (cfr. Bustamante, 1997).

En los ignominiosos noventa, la matriz desarrollista de las propuestas curriculares de las escuelas de sociología parece haber tomado cauces relativamente nuevos. Así, a grandes rasgos se puede hablar de dos grandes ejes temáticos o accesos programáticos, prácticamente indisolubles el uno del otro, que empiezan a modelar las propuestas curriculares de las escuelas de sociología: el problema de la pobreza y concomitante a ella, la gestión de proyectos de desarrollo social⁹. Se trata de la extendida práctica intervencionista, viabilizada a través de planes, programas o proyectos que, en sus más recientes formulaciones, a saber, "desarrollo sustentable", "desarrollo local", "auto-desarrollo", son tan frecuentes como numerosos en los países que el propio discurso del desarrollo ha dado por llamar "Tercermundistas" (cfr. Ramírez, 1995: 14).

La épica del desarrollo pone por delante uno de los rasgos característicos de la modernidad, es decir, la politización de los grupos, actores e instituciones sociales en una vía en que la vida de la especie depende de las estrategias, de los instrumentos, de las modalidades políticas que cada uno de ellos construya. El progreso social deviene en indicador del desarrollo y humanización de la sociedad, se trata de la construcción de una esfera cuyo fin es garantizar el bienestar de la población por sobre las contingencias de lo económico y los desajustes socio-políticos.

El desarrollo viene a formar parte, entonces, de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, administración, regulación y control de lo social, en que se despliegan técnicas de poder orientadas a los individuos e interesadas en dirigirlos en una dirección prefijada y permanente (ibid.) De ahí que pueda ser entendido como un conjunto de

9 En dos de las escuelas estudiadas esta tendencia se expresa en programas de estudio especialmente diseñados para el efecto. El caso de la USFQ es el más revelador: desde un principio, 1990, la carrera en sociología nace en el Colegio de Administración para el Desarrollo, sólo en los últimos años pasa a formar parte del Colegio de Artes Liberales, a pesar de lo cual no pierde su enfoque instrumental, asociado a la idea del sociólogo como planificador ilustrado de proyectos de protección social. El Departamento de Sociología de la PUCE abre desde 1993 la especialización en Sociología del Desarrollo (tal vez sería pertinente, como en el caso anterior, hablar de sociología/gestión para el desarrollo). En la Escuela de Sociología de la Universidad Central esta tendencia es menos notoria, pero empiezan a aparecer ciertas temáticas y materias afines a la problemática en cuestión (Planificación Estratégica Situacional, Seminarios de Investigación en Desarrollo Sostenible).

prácticas discursivas -formas de conocimiento- y mecanismos de intervención -técnicas y prácticas de poder- para la administración o el gobierno de individuos y poblaciones, fundamentalmente pobres. *Un elaborado artefacto (aparato, dispositivo) que hace algo*, en palabras de James Ferguson (1990: 7)

El desarrollo opera en la práctica, señalándolo de manera esquemática, a través de la identificación y diagnóstico de un determinado problema y a partir de éste, constata que la solución estaría dada por cierto tipo de intervención. Sus elementos claves son el uso de mecanismos institucionalizados de acción, técnicas sociales como el crédito, las donaciones, las capacitaciones, etc. Y, sobre todo, que requiere de un aparato de *conocimiento*: a nivel del interventor a tra-

vés de un proceso de extracción de conocimientos al objeto intervenido (léase investigaciones, diagnósticos, evaluaciones) y a nivel del beneficiario en torno a un proceso en el que se introduce en su universo toda una suerte de nuevos conocimientos (cfr. Ramírez, 1995: 25). Es dentro de estas etapas del trabajo del desarrollo que las ciencias sociales han pasado a formar parte constituyente de su despliegue: las tareas de conocimiento les son asignadas como funciones capitales para el buen funcionamiento del engranaje¹⁰.

Soy de la opinión que la sociología ecuatoriana (como la antropología) al menos en la última década, ha crecido bajo el amparo de esta práctica del desarrollo (el auge de la sociología y antropología aplicadas así lo indicaría), ajustándose a su

10 Arturo Escobar, en su feliz "Encountering Development: The making and unmaking of the Third World 1954-1992", planteaba que las ciencias sociales han sido partícipes, actores institucionales claves, en la elaboración de los discursos y estrategias del desarrollo. Su aparato ha absorbido las producciones académicas relevantes para el conocimiento de aquellas poblaciones objeto de intervención e incluso ha captado a muchos intelectuales, encargados de sofisticar los detalles problemáticos del despliegue del desarrollo (pensemos por ejemplo en la relación, primero crítica y finalmente funcionalizada, entre la antropología y el desarrollo respecto del problema de la "participación de los actores locales"). Al respecto es ilustrativo el caso de la Universidad de Cuenca: en el curso del Encuentro de Estudiantes de Sociología estudiantes la Escuela de Sociología de tal Universidad presentaron una ponencia sobre la conversión de la licenciatura en Sociología a una licenciatura en Desarrollo Social. En efecto, desde 1993 dentro de la Facultad de Ciencias Económicas, la Escuela de Sociología decide crear una licenciatura orientada principalmente a la gestión del desarrollo social: sus estudiantes son especialistas en planificación, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo con énfasis en lo regional. La carrera cuenta con el apoyo institucional del Proyecto de Acompañamiento Organizacional del Desarrollo (ACORDES).

eje programático y discursivo (en agustiosa relación de compromiso/poder con los “pobres”), pero con escasas capacidades de deformar o transformar, al aparato, es decir incidir sobre éste, sea en el nivel discursivo o en la puesta en escena de nuevas estrategias de administración de lo social.

Hace algunos años, se empleaba el apelativo “vagos” para referir a todos aquellos intelectuales, sociólogos o no, que dedicaban su tiempo a la crítica de las prácticas autoritarias del poder, a la reflexión divertida sobre los avatares del país, etc. En todo caso se hacía uso del término para significar un tipo de actividad diletante, heurística, asociada con la idea de un mal uso del tiempo, sin fines productivos. En nuestros días, la ya establecida denominación de “pobretólogos” que caricaturiza una de las esferas en que se hace más frecuente la práctica sociológica en nuestro medio, *el proyectismo*, da perfecta cuenta de este trastocamiento en la forma de percibir la especificidad del oficio. Como se advierte a continuación, este cambio en las percepciones comunes no es gratuito¹¹.

La tarea del sociólogo de los 90, mejor descrito –con Massardo– co-

mo “intelectual institucional pragmático”, pasa a estar supeditada por las necesidades del aparato del desarrollo, a saber, aquellas funciones ligadas al diagnóstico de situaciones-límite, es decir aquellas en las que es imprescindible que se efectúen intervenciones del desarrollo (proyectos, donaciones, préstamos, etc.). Se trata de una tarea en la que el intelectual pragmático deberá recopilar un cuerpo de información debidamente acotado, en función de variables definidas específicamente por el discurso del desarrollo (mortalidad infantil, deserción escolar, PIB,). La descripción producida servirá como base para diseñar el tipo de proyecto conveniente para superar los problemas diagnosticados.

Seguido al diagnóstico vienen las sucesivas etapas de despliegue de la intervención del aparato del desarrollo: todo proyecto contempla la realización de planes estratégicos, la etapa de planificación, que permite administrar reguladamente todo el proceso posterior y finalmente la etapa de las evaluaciones donde se verifica el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto. En cada una de estas etapas se requieren de directores, oficiales,

11 Habría que tener en cuenta que mucho de esto se explica por el preponderante rol que cumplirían las ong's, desde la década de los ochenta, como agentes de ejecución de programas de investigación, muchas veces ligados a proyectos de intervención social.

consultores de proyecto, que con preferencia son afines a las ciencias sociales. Basta revisar cada fin de semana la prensa local para ver como la demanda de sociólogos y antropólogos está prácticamente confinada hacia tareas de administración del desarrollo (sobre todo rural).

El aparato del desarrollo entonces, visible en torno a poderosas instituciones locales y retratado por las multinacionales de cooperación (ver BID, PNUD) ha logrado acotar un campo de práctica profesional, que en principio se veía como más amplio, e incluso habría conducido a que se introduzcan como parte de los currículos universitarios de las disciplinas de ciencias sociales (aunque en rigor su ángulo de acción abarca un espectro mayor) materias y perfiles directamente vinculados con sus fines inmediatos. Es así como materias, diplomados, investigaciones de tesis relativas al problema del desarrollo, se ven incrustadas directamente dentro de los programas académicos universitarios, entrando en su campo discursivo como puntos sistémicos adicionales de una tecnología de gobierno concebida dentro de un margen político más amplio. Lo peligroso de este viraje, cabe mencionarse, es que la sociología deja de asumirse como un espacio de problematización del desarrollo o de la pobreza para convertirse en parte del dis-

positivo, en el sentido foucaultiano, que viabiliza la continua reproducción del discurso y la práctica del desarrollo (una sociología *para* el desarrollo y no *del* desarrollo)

La sociología se desvanece en la discusión del tipo de técnicas apropiadas para contar pobres, de formas de intervención social menos invasivas, el clamor del desarrollo participativo, de metodologías de formulación y evaluación de proyectos, en suma, todo un minucioso instrumental de conocimientos y destrezas destinados a ser utilizados en función de los propósitos del aparato del desarrollo: la superación de la pobreza, o en términos "desarrollistas" el mejoramiento de la calidad de vida de los supuestos beneficiarios. La sociología, sin mayores dolores de espalda, a pesar de la contundente contorsión, pasa a formar parte de los mecanismos de legitimación de las intervenciones del desarrollo. La supuesta autonomía de pensamiento de las universidades, su compromiso con cierta independencia en la generación de conocimiento se ven claramente alteradas, por decir lo menos, en esta estrecha vinculación con el aparato del desarrollo.

Quedaron al margen, desinstitutionalizadas, muchas zonas de estudio que apenas si se han problematizado en el país, la sociología de la educación, de los deportes, de la literatura, los problemas asociados

con la sociología política, sociología del trabajo, sociología de la sexualidad, etc..

Haciendo uso de una metáfora clínica, puede decirse que no sólo que la sociología deja de aparecer (si acaso lo hizo alguna vez) como el diván en que la pobreza y el desarrollo acuden a analizarse, a explicarse, y se travestiza en un aparato de rayos X destinado a radiografiar a sus pacientes con la consigna de que todo cuerpo tiene alguna dolencia a ser redimida, sino que además ahora ya es capaz de prescribir especializadamente las recetas pertinentes para empezar la cura.

De la mano de esta ingrata vinculación entre el proyectismo desarrollista y las ciencias sociales estaría ocurriendo un proceso de des-sociologización de los pensum en el cual las materias asociadas a problemas de teoría social, epistemología, teorías del conocimiento, vinculación filosofía-investigación social, talleres y métodos de investigación, entre otros, se ven desafectadas como ejes vertebradores de las propuestas académicas dejando su lugar a materias más directamente asociadas con "técnicas de/para...", resolución de conflictos, análisis de coyuntura, medición de pobreza, planificación y evaluación de proyectos, proyección electoral, etc. Esto coloca en el plano de la incertidumbre la posibilidad hacia futuro

de rescatar a la sociología de la dimensión eminentemente instrumental y eficientista a la que se dirigiría.

El cambio de énfasis al que hacemos alusión, con respecto a la primera generación de currículos para la formación del sociólogo, tiene que ver, en lo principal, con que se pasa de una propuesta centrada en el estado como agente de cambio estructural de la sociedad, a una visión donde las responsabilidades para dichas transformaciones son asignadas a diversas instancias descentralizadas de la sociedad civil. Una gama de instituciones privadas, organizaciones de pobladores urbanos, uniones de campesinos, federaciones de agricultores, mujeres, en fin, una larga lista de asociaciones no gubernamentales en directa relación con aquellos sectores poblacionales asumidos como "pobres" pasarían ahora a procurar soluciones para sus problemas de carencia de recursos económicos y falta de acceso a los servicios sociales mínimos. Hacemos referencia a transformaciones a nivel de las capilaridades de lo social, de las micro-relaciones entre actores, donde reformas políticas de más largo aliento apenas son discutidas, el protagonismo del estado como vertebrador de cambios sociales, políticos, económicos pasa a un segundo plano.

Relato tres: El declive del pensamiento crítico una capacidad nunca institucionalizada

Las investigaciones sociales de la región durante los últimos quince años abandonan una lucha que nunca concluyeron (consolidar programas de largo alcance, des-compartamentalizarse, convertirse en escenarios de debate, de crítica) y reducen su función a la búsqueda de instrumentos capaces de efectuar una labor de marketing: "en ninguna parte como aquí se percibe la necesidad de fabricar...una ciencia social confeccionada sobre la base de instrumentos destinados a recolectar información y a tratarla desde una perspectiva cuantitativa" (Cfr. Massardo, 1997: 110-111).

La tendencia de las escuelas de sociología del país de aproximarse hacia el campo discursivo y práctico del aparato del desarrollo, podría entenderse como el correlato local de la sugerente afirmación de Massardo con respecto al predominio de un tipo de disciplina social más afín a la mercadotecnia que a la reflexión, más pendiente de las virtuosas capacidades de los instrumentos para enumerar la realidad, que de

las potencialidades de verosimilitud -la legitimidad epistemológica- de sus relatos.

No cabe duda que la situación del campo universitario en la década de 1990, en toda la región, sobre todo si se compara con los decenios precedentes, se caracteriza por la restricción de recursos causada por la crisis fiscal de los diferentes estados. En este sentido estricto, los cambios mencionados encuentran una posible pero pobrísima explicación, como formas de constituir pisos de sobrevivencia.

No sería aventurado pensar, sin embargo, que en este proceso las disciplinas sociales, la sociología en este caso, ha dejado de pensarse a sí misma como un espacio crítico-creativo para dejarse llevar por la exigencia superflua y pragmática del ajuste a las necesidades del mercado¹².

¿Qué imágenes de la actividad científica, intelectual, interpretativa se transfieren a las futuras generaciones de estudiantes a través de un tipo de currículo pensado en términos de la adquisición de destrezas destinadas a "ajustar" los desfases del sistema? ¿qué visión de la agencia humana, del cambio social,

12 Así, por ejemplo, la rápida aparición de novedosas ofertas profesionales dentro de algunas de las unidades académicas revisadas (Sociología de las Relaciones Internacionales, por ejemplo) da pie para pensar que su creación respondió más a la posibilidad de ampliar espacios de demanda que a la construcción/problematización de ámbitos de reflexión inexplorados.

queda disuelta en estas transformaciones? No se está acaso montando una tramoya en la que la sociedad aparece como una facticidad inamovible cuyo desarrollo depende, en lo fundamental, de la potencialidad técnica de una suerte, ya no de ingeniería social, sino de cosmetología aplicada? ¿ No se está conformando el caldo de cultivo, llevemos la idea a su límite extremo, para la incubación procaz de camadas de tecno-optimistas conformes con el orden civilizatorio, el bienestar, el progreso? No se le hace el juego al cultivo de individualidades narcisistas que entienden su "profesión" desde la estéril óptica del especialista (funcionario amparado en restringidos administrativos procedimientos y pequeñísimos ámbitos de pensamiento, nichos operacionales) que obstaculizan las posibilidades comunicativas con respecto a la vida cotidiana?

Se podría aventurar la idea de que tales transformaciones postergan la viabilidad de pensar el trabajo crítico, la tarea intelectual, la construcción de metáforas verosímiles que apunten a taquigrafar la realidad, a exorcizarla, a torcerla, a hermeneutizarla, sin que ello se vea irremediablemente abocado a un proceso de una sola vía, en que lo que se piensa debe tener una función en la división del trabajo so-

cial, debe contemplar técnicas y tácticas para profundizar, mantener, des-complejizar la coordinación de la sociedad.

Ocurre que la tecnificación de las relaciones sociales en todos los niveles se universaliza. En la misma proporción en que se da el desarrollo extensivo e intensivo del capitalismo en el mundo, se generaliza la racionalidad formal y real inherente al modo de operación del mercado: empresa, aparato estatal, capital, administración de las cosas, gentes e ideas, todo eso codificado en los principios del derecho. Se juntan ahí el derecho y la contabilidad, la lógica formal y la calculabilidad, la racionalidad y la productividad, de tal manera que *en todos los grupos sociales e institucionales, en todas las acciones y relaciones sociales, tienden a predominar los fines y valores constituidos en el ámbito del mercado*, de la sociedad vista como un vasto y complejo espacio de intercambios. Ese es el reino de la *racionalidad instrumental*, en que también el individuo se revela adjetivo, subalterno. (cfr. Ianni, 1995: 14)

¿Sería demasiado imprudente interpretar la serie de reformas académicas dentro de las escuelas de sociología, entre otros rasgos, como un avance de la racionalidad instrumental en violento detrimento de

un pensamiento crítico (que además, jamás llegó a constituirse)¹³?

Los ajustes curriculares en que las disciplinas sociales se encuentran empeñadas desde hace más de cinco años no pueden ser contemplados únicamente como una mera adecuación a las exigencias pragmáticas de nuestros tiempos, la eficiencia y la eficacia, la rentabilidad y el superávit, es necesario asumir además los efectos cosificantes que puede generar, plantear el cancelamiento de las energías crítico-utópicas como una metáfora de la usurpación que la racionalidad instrumental hace del y al sujeto en torno a su centralidad en el mundo de la vida. Así, las tendencias al cancelamiento de las energías de pensamiento crítico y a la consolidación de un tipo de racionalidad especializada, tecnocrática e instrumental son señales angustiosas de las formas con que las sociedades de fines de siglo están pensando el conocimiento y la administración de sí mismas.

El mundo de los expertos se incuba en este escenario. Los expertos, especialistas, técnicos, garantizan el pragmatismo y fundan una nueva forma de realismo político,

hablan en nombre de un conocimiento técnico que parece libre de toda ideología (cfr, Sarlo, 1996: 182). En consecuencia, nunca se hacen cargo de los resultados políticos y sociales fundados en su *expertise*.

La metáfora de la rendición de cuentas, encarnada en la exigencia de producir "informes" (pensemos en el mundo del desarrollo) pasa a ser la lógica dominante de producción de conocimiento. Así, se trata de un tipo de saber reducido a re-producir las particularidades exteriores de los objetos con que se relaciona, un saber que aísla al objeto de conocimiento del más basto campo social e histórico en que se forma. Las investigaciones sociales quedan confinadas a retratar objetiva y neutralmente el movimiento de lo real. En este juego, se fragmenta, se despolitiza, se reifica, se paraliza la dinámica social, desde un discurso, el del experto, apoyado en la credibilidad de la ciencia y de la técnica, por tanto pragmático y estable. No se trata, sin embargo, de plantear la relación entre pensamiento crítico y uno de corte instrumental en términos de mutua exclusión, se trata de reflexionar y deba-

13 Al respecto Franz Hinkelammert afirma "creo que la teoría social en buena parte ha dejado de ser crítica, pero una teoría que no es crítica pierde su razón de ser...y al perder su criticidad las ciencias sociales en América Latina se han concentrado en la aclamación vacía de principios eternos abstractos..." (en América Latina, la visión de los científicos sociales, Nueva Sociedad, No 139, Caracas, Septiembre-Octubre, 1995)

tir sobre las formas en que la universidad -como el espacio por excelencia de incubación y procesamiento de las diversas formas de conocimiento existentes- se posiciona frente a este problema¹⁴.

Permitir la hegemonía o el imperio de la racionalidad instrumental conlleva el peligro de despojar al sujeto de su capacidad de interpelar tanto a su más preciada creación, la razoncita, como a la totalidad de la sociedad que va gestando. El pensamiento crítico, su otro constituyente, tiene algo en común con la fantasía. Se trata de imágenes de futuro surgidas de la comprensión profunda del presente: la teoría crítica no tiene, a pesar de toda su profunda comprensión de los pasos aislados y de la conformidad de sus elementos con las teorías tradicionales más avanzadas, ninguna instancia específica para sí, a no ser los intereses ligados hacia tematizar las diferencias y la dominación de clase, raza, género, conocimiento, etc.

Postergar una postura crítica del pensamiento implica, entonces, debilitar poderosas visiones de la totalidad de lo social, de su carácter histórico y por tanto susceptible de transformaciones. "El futuro de la

humanidad", advertían Adorno y Horkheimer, "depende de la existencia de un comportamiento crítico que abriga en sí elementos de la teoría tradicional y de esa cultura que tiende a desaparecer. Una ciencia que en su autonomía imaginaria se satisface en considerar la praxis ...como su Más Allá, y se contenta con la separación entre pensamiento y acción, ya renunció a la humanidad" (1985: 37).

La lógica de la experticia, la coordinación sistémica, acabada, rigurosa, medida, transforma toda actividad del pensamiento en un esculpido y fragmentario esfuerzo por ajustar imperfecciones específicas dentro del sistema-mundo. Parcelas de saber, de información y de procedimiento que oscurecen la comprensión cotidiana del mundo.

Relato cuatro: Últimas imágenes del naufragio

- En un escenario cambiante perfilado dentro del desmantelamiento del estado tutelar, la expansión de una ola de privatizaciones, la ampliación transnacional de los mercados, la apertura apresurada de fronteras, en suma, la liberalización

¹⁴ Massardo plantea la paradoja de un continente en que la inmensa productividad de los investigadores no se refleja en procesos de reflexión de los trabajos producidos. Habría una preocupación muy fuerte en constatar los acontecimientos y no en hacer una evaluación crítica del contenido de las investigaciones, de las condiciones en que se produce, de la desvinculación entre ellas y el espacio universitario (Cfr. 1997: 114)

de los movimientos de capitales que recomponen la división internacional del trabajo, dando lugar así al fenómeno de la globalización- la elaboración de las propuestas académicas desde las universidades y escuelas de ciencias sociales concretamente comienza a responder a una demanda que no se origina en las necesidades internas de una investigación (que, una vez más, debe ser fijada como el contenido mínimo del oficio sociológico) que ensaya formas de reconstruir discursivamente la vida social, sino en las demandas de un mercado -estimulado por la globalización- proclive a captar "*fast-thinkers*", a saber, intelectuales pragmáticos expertos en recolección y tratamiento ligero de la información.

- Lo que caracteriza entonces los repertorios académicos de las escuelas de sociología de fin de siglo podría ser descrito en grandes líneas como el abandono de la posibilidad de constituir a la investigación como "núcleo duro" del ejercicio sociológico. La posibilidad misma de hacer intelectuales, de ejercer la profesión de investigadores quedaría bloqueada dentro de un proceso institucional regulado por las asignaciones que un cierto mercado realice para la investigación (en función, además, de agendas construídas a nivel internacional dentro de regímenes discursivos y de pensamiento, autoritarios, verti-

cales, que prefiguran temas de estudio *necesarios* -en nuestros días, el problema de la reforma del estado, la gobernabilidad, el desarrollo sostenible, por ejemplo). Con lo cual los sociólogos de los noventa renunciarían a la especificidad de su arte, la reconstrucción crítica de lo social, y se verían abocados a formas descriptivas e instrumentales de relatar los movimientos de lo real. Tal como afirma Massardo, lo que verdaderamente ha cambiado en estos últimos años en las disciplinas sociales en América Latina es la relación del investigador con su oficio (cfr. 1997: 111). Lo espurio, entendido como la degeneración o renuncia de cierto origen, es la cruz en la frente de la disciplina. La sociología, una esquizofrenia profesional.

- Si bien, como he sugerido, las condiciones para la formación del sociólogo como investigador concernido con las corrientes teóricas establecidas y con un manejo adecuado de los procedimientos metodológicos para tratar con las señales que deja la historia, está lejos de haberse fijado en las instituciones universitarias del país, habría que rescatar la existencia en su mismo seno, tal vez, eso sí, soterrada, marginal, de espacios de problematización ensayística, experimental, de algún modo profética, de lo real; diálogos liberados-críticos donde lo cultural y lo político, lo literario y lo

erótico, son objeto de agudos ejercicios de descuartizamiento intelectual; zonas de pensamiento social auto-excluidas del recetario -suntuosamente anunciado como científico- de la sociología positivista-nomotética.

- Podría pensarse que el nivel de efectividad de los múltiples relatos bajo los cuales nos hemos construido como sujetos dentro de la inacabada idea de imaginar la sociología, los ejercicios heurísticos que en su nombre hemos desarrollado, los múltiples diálogos disruptores de sentidos evidentes a los que nos vemos sometidos en el ejercicio comunicacional que demanda la formación dentro de las disciplinas sociales, residiría en la incitación que todos ellos arrojan para el conocimiento de uno mismo en tanto que actor social: como afirma Bourdieu, la sociología es un poderoso instrumento de auto-conocimiento, "ofrece algunos de los medios más eficaces para acceder a la libertad que el conocimiento de los determinismos sociales permite conquistar contra los mismos determinismos" (*Homo academicus*, 1984). Las reflexiones de estos días¹⁵ pueden ser producto de esa actitud vigilante ante nosotros mismos, lo que digamos se aplica y se revierte en nuestro contra, hablamos para flagelar-

nos, escribimos en un ejercicio de socio-análisis para auto-destruirnos. Ojalá sea cierto, ojalá que vuelva a ocurrir.

Final

Las dispersas imágenes con que se trata de dar sentido a los recorridos de la disciplina sociológica en ciertas unidades académicas del país, colocan como metáfora contundente de su estilo de vida el relato de los dos pescadores, mendigos, artesanos, payasos, travestis, o lo que se prefiera, los ya célebres personajes de Beckett, Vladimir y Estragón, que dialogan entre sí por la mera coincidencia de esperar a un ser etéreo, el descorazonado Godot, amorfo, escurridizo y asexual, que desmadejaría, sólo con estar, el absurdo de sus palabras, de sus zapatos huecos, de sus ganas bloqueadas. Como el anzuelo godotiano, así la sociología se ha presentado para muchos de nosotros como el pretexto innombrable para conversar, para decir cosas de ella o en su nombre, de sus pies, de sus sentidos mínimos, de su cara de vacío, ahora -palabras de por medio- polisémica. Nos encontramos y hablamos de algo que no sabemos, que no oímos, que no compartimos, que nunca ha estado entre nosotros. Godot posó sobre el árbol el día en que los

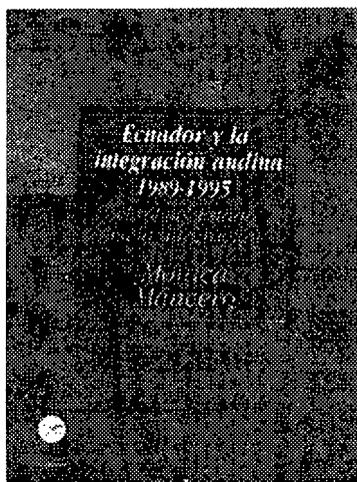
15 Los días en que se desarrolló el Encuentro de Estudiantes de Sociología.

nuevos amigos propusieron usarlo como horca, ninguno de los dos lo/la vio. Así, nosotros, imaginados consumidores de cultura, arrimados a edificios grandilocuentes jugamos al soliloquio del encuentro sin herramientas de convocatoria, tiros al aire o señales de humo. El espectro ya pudo haber pasado cerca. No sabemos esperar. No sabemos buscar.

Concedernos el espacio de saber quienes somos, pensar en voz alta, discutir, criticar, putearnos, oírnos, puede ser, otra vez, la salida.

Bibliografía

- ADORNO, Teodor y HORKHEIMER, Max
1985 *Dialéctica do Esclarecimento* (Fragmentos filosóficos), Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro.
- BUSTAMANTE, Fernando
1997 "Ciencias Sociales, Universidad y Estado. Los cambios de los 90", en Revista Iconos n.1, FLACSO-Ecuador.
- BOURDIEU, Pierre
1984 *Homo accademicus*, Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre
1997 "El oficio aplicado a un campo", en *Capital Cultural, escuela y espacio social*, México.
- ESCOBAR, Arturo
1993 *Encountering Development: The making and unmaking of the Third World 1945-1992*, Dept. of Anthropology, Smith College, Northampton.
- FERGUSON, James
1990 *The Anti-Politics Machine. Development, depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge U. Press, Cambridge.
- HINKELAMMERT, Franz
1995 "América Latina, la visión de los cientistas sociales", en Revista Nueva Sociedad, n. 139, Caracas.
- IANNI, Octavio
1995 "Metáforas de la Globalización", en Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Quilmes, Argentina.
- MASSARDO, Jaime
1997 "El estado de la investigación social en América Latina", en Revista Iconos n.1, FLACSO-Ecuador.
- MIRES, Fernando
1993 *El discurso de la miseria o la crisis de la sociología en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- QUIJANO, Aníbal
1998 "Populismo y Fujimorismo", en *El Fantasma del Populismo*, Felipe Burbano Editor, Nueva Sociedad, Venezuela.
- RAMIREZ, Franklin
1995 *Desarrollo y capacitación: su efectividad política. El caso de la UNOCANC*. Tesis de Licenciatura, PUCE, Quito.
- ROITMANN, Marcos
1994 "De la sociología del cambio al cambio de la sociología", en Revista Pensamiento y sociedad, Universidad Iberoamericana, México.
- SARLO, Beatriz
1994 *Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*, Buenos Aires.
- UNIVERSIDAD DE CUENCA
1998 "La experiencia en la formación para el desarrollo y la gestión social", Ponencia presentada en el Encuentro de Estudiantes de Sociología, junio.



La Universidad Andina Simón Bolívar ha emprendido una amplia tarea de producción editorial cuyos objetivos básicos se dirigen a divulgar los resultados de la cátedra y la investigación.

Ecuador y la integración andina, 1989-1985: el rol del Estado en la integración entre países de desarrollo de la magister Mónica Mancero Acosta.

El libro recoge un análisis objetivo y crítico sobre el proceso de constitución del Grupo Andino confrontando los dos modelos que han influido en su evolución: el primero guiado por el enfoque estructuralista, y el actual, en el que prima una visión neoliberal y de mercado.

Amartya Sen, premio Nobel de Economía¹

Ricardo Patiño Aroca*

El primer trimestre de 1999 registra la situación más dramática que ha enfrentado la economía ecuatoriana en el presente siglo, comparable sólo con la experimentada en los años veinte, cuando se destruyó el sistema financiero basado en la emisión a través de los grandes bancos privados costeños, colapsaron las exportaciones de cacao, núcleo dinámico de la economía ecuatoriana en ese período, al derrumbarse su precio y la demanda en el mercado mundial, generando un enorme desempleo y la consiguiente protesta social que llevó a la masacre de Guayaquil, peremnitzada en la memoria colectiva con las "cruces sobre el agua"; y, finalmente desembocó en la Revolución Juliana de 1925.

Amartya Sen, ciudadano hindú, de 66 años, fue galardonado con el Premio otorgado por el Banco Central de Suecia en honor a Alfred Nobel, en la rama de las ciencias económicas, por el año 1998. La decisión de premiar a Amartya Sen, en solitario, con el Nobel No. 43 de Economía ha significado un cambio en la línea seguida en los últimos años por la Academia de Ciencias, que otorgó los premios casi en exclusividad a una sola línea

del pensamiento económico contemporáneo, la de la escuela neoclásica.

Como muestra, en 1997, el premio fue concedido a Robert Merton (Universidad de Harvard) y a Miron Sholes (Universidad de Stanford), por su contribución a la emergencia de nuevos productos financieros. El premio a estos dos economistas norteamericanos se basaba en el hecho de que su contribución teórica permitiría una gestión más eficaz en el manejo de los nuevos y cada vez

¹ Este texto es una versión corregida de la Conferencia dictada por Ricardo Patiño Aroca, en la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Guayaquil, el 13 de Noviembre de 1998.

* Economista, Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Guayaquil.

más variados instrumentos financieros, ya que habían desarrollado un sofisticado método de evaluación de los mismos.

El destino, sin embargo, fue muy duro con estos dos laureados y, de pasada, con la institución Nobel, pues Merton y Sholes (los especialistas en evaluar y prevenir riesgos financieros) colaboraron en la dirección de la Long Term Capital Management (LTCM), sociedad norteamericana de fondos de cobertura, que perdió recientemente 19.000 millones de dólares, obligando a la Reserva Federal a organizar un plan de salvamento de unos 5.000 millones.

Las críticas a las designaciones de los Nobel de Economía tienen vieja data. Varios economistas famosos han intervenido en ellas. Milton Friedman definió el fenotipo del Nobel de Economía así: hombre, estadounidense y de la Universidad de Chicago. Ciertamente, hasta 1995, 24 de los 38 laureados eran norteamericanos y en muchos casos vinculados a Chicago.

En 1977, Gunnar Myrdal, que había recibido el Nobel 3 años antes junto a Hayek (ideólogo del neoliberalismo), pidió que el premio Nobel de Economía fuese abolido porque la economía es una ciencia muy maleable, cargada de valores sociales y políticos. Otros han añadido críticas porque con frecuencia se ha otorgado el premio a econo-

mistas especializados en modelos matemáticos, distorsionando lo que es más importante de esta ciencia social.

Finalmente, el Nobel de 1990, Merton Miller llegó a decir, en 1994, en el extremo de la arrogancia, que "un tipo como Galbraith no puede ganar el premio Nobel porque no es en realidad un economista profesional, sino una especie de filósofo social o no sé qué. No escribe en nuestras publicaciones". Este año, la Real Academia de Ciencias de Suecia no compartió el juicio de Miller y concedió el Nobel a Amartya Sen, un economista y filósofo social, a quien Robert Solow ha apodado con el respetuoso mote de "la conciencia crítica de la profesión".

Su pensamiento, reza el editorial de un periódico inglés de hace pocos días, se acerca más a los molles de solidaridad y ternura propios de las ONGs que a la econometría de Harvard o Stanford.

Un maestro ciudadano de la India y del Tercer Mundo

Nació en Bengala, en 1943, fue hijo de un conocido y respetado profesor de física. Casi al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando era un niño de apenas 9 años y medio, tuvo la desgracia de presenciar una hambruna que mató a 3 millones de personas en la India, experiencia que marcó decidida-

fue encaminando hacia las preocupaciones sociales. Su educación básica la hizo en su propio país. A los 26 años obtuvo el Doctorado en la Universidad inglesa de Cambridge y después ha sido profesor en Nueva Delhi, en Londres y en Estados Unidos, en donde enseñaba economía y filosofía. Actualmente es profesor en el Trinity College, en Cambridge, Gran Bretaña. Recibió 20 Doctorados *honoris causa* alrededor del mundo, ha escrito una docena de libros y aproximadamente 200 artículos en revistas científicas, y colaboró estrechamente en la elaboración de los Informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen vuelve a vincular la ética y la economía

Marc Saint Upery, en una corta y profunda reseña periodística del nuevo Premio Nobel, destaca que en su libro sobre "Ética y economía" Amartya Sen recupera la tradición de vincular la investigación económica con la reflexión moral, como en las obras de Aristóteles, Adam Smith, Karl Marx o John Stuart Mill. (Diario Hoy, Oct. 25/98, p. 5C)

Pero, "para Sen no se trata sólo de moralizar la economía, sino de poner la sofisticación de los modelos económicos al servicio de decisiones éticas (y de política pública) que implican dilemas lógicos y téc-

nicos muy complejos". Sen plantea que los dilemas económicos no conducen a meras opciones técnicas, como gustan plantear los economistas de moda en todo el mundo, sino que aquéllas son siempre cuestiones éticas y políticas.

Al respecto dice lo siguiente: "Los problemas sociales pueden ser solucionados sólo mediante opciones sociales fundadas en la participación de los ciudadanos, con discusiones y debates abiertos. Están en juego tanto los objetivos últimos como los instrumentos prácticos y, aún más importante, los procedimientos mediante los cuales esos objetivos e instrumentos son evaluados. Una indicación unilateral, aunque venga de los mejores expertos, no puede ofrecer ninguna solución".

Denuncia la teoría económica neoclásica del agente racional desprovisto de dimensiones morales, culturales y afectivas, como teoría del "idiota racional".

Su preocupación por los problemas del empleo

Sen ha tenido una recurrente preocupación por el desempleo, fenómeno que, siendo económico, "tiene una vertiente ética porque es socialmente injusto".

A propósito de esto, y trasladándonos a la actual situación de la economía mundial, Sen, quien en

varias oportunidades se ha mostrado un defensor entusiasta de la Unión Europea, lamentaba, en una entrevista concedida al periódico "La Vanguardia", en Mayo pasado, que la integración europea se concentrara excesivamente en los medios e instrumentos (déficit y deuda, tipos de cambio, inflación) sin discutir sobre sus fines y objetivos, lo que afecta directamente a la vida de las personas, el desempleo, la pobreza.

El que en el Tratado de Maastricht (que crea la Unión Europea) se busque sin éxito la palabra desempleo "es un ejemplo -sostiene el Premio Nobel- de que la construcción europea es hoy muy tecnocrática. Los padres fundadores de la Comunidad, dice, tenían un objetivo: aumentar la calidad de vida y el bienestar del conjunto de la población; no soñaban con un déficit inferior al 3% del PIB".

Esto no lo hace con espíritu paternalista. En una conferencia en Lisboa a fines del año pasado, Sen planteaba que "el principal imperativo ético al que se enfrenta la sociedad europea es el abandono del paternalismo y la adopción de una filosofía de política social orientada hacia la eliminación de la dependencia y hacia la consecución de la plena autonomía individual por el empleo".

Las razones del Nobel

Hasta aquí hemos destacado el notable giro de la Academia de Ciencias Sueca en otorgar el premio Nobel de Economía a un representante del Tercer Mundo, que no comparte los principios de la escuela neoclásica y que se ha atrevido a volver a vincular la ética y la moral con la economía.

Pero, ¿cuál es la versión que la mencionada Academia presenta al mundo en el anuncio oficial de la concesión del Premio a Amartya Sen?

El premio, se dice, se le concede por "*haber elaborado algunas contribuciones claves para la investigación sobre los problemas fundamentales de la economía del bienestar*", en tres líneas:

La teoría económica de la elección social y los derechos individuales;

Las definiciones de bienestar y pobreza, así como la elaboración de índices para su medición.

Los estudios empíricos sobre la hambruna en el mundo.

Amartya Sen ha desarrollado un interés general por los temas de la distribución y un interés particular por los miembros más empobrecidos de la sociedad. Analizando la información disponible acerca de las diferencias en el bienestar de los individuos, ha incorporado fundamentos teóricos para la compara-

ción de dichas diferencias y ha definido nuevos y más satisfactorios índices de pobreza. Finalmente, las investigaciones de Amartya Sen han ampliado la comprensión del mundo respecto a los mecanismos económicos que subyacen las hambrunas. (Tomado del texto oficial de la Real Academia de Ciencias de Suecia, versión completa, pág. 7)

Un economista del desarrollo

Amartya Sen se inscribe en la defensa de la teoría del desarrollo. En 1985 aparece publicado en la Revista Investigación Económica, de la UNAM de México, un discurso suyo, bajo el título de "Desarrollo: Ahora, ¿hacia dónde?" Aquí reconoce la importancia y trascendencia de los problemas planteados por la economía del desarrollo, aunque acepta sus limitaciones.

Con el apoyo de las estadísticas disponibles para la época, rescata la validez de las líneas de acción planteadas por esa escuela para propiciar el crecimiento económico en los países subdesarrollados, entre otros: a) la necesidad de favorecer un mayor nivel de acumulación de capital, b) de impulsar la industrialización y el uso intensivo de la mano de obra, y c) de valorar la planeación y el activismo estatal.

Respecto a este último punto, Amartya Sen dice que "interpretar la experiencia económica sudcoreana

como un triunfo del mecanismo libre del mercado no es nada fácil de sostener. Apáete de ejercer una poderosa influencia sobre la dirección de la inversión a través del control de las instituciones financieras ... el gobierno de Corea del Sur fomentó un crecimiento orientado hacia las exportaciones, sobre los sólidos cimientos de más de una década de sustitución de importaciones, apoyada en restricciones comerciales, con la intención de construir una base industrial. La importación de una gran cantidad de artículos todavía está prohibida o restringida. El esquema de la expansión sudcoreana fue planeado cuidadosamente por un gobierno poderoso".

No coincide con la crítica neoclásica a la teoría del desarrollo. Al comentar la manera en que los desarrollistas asumen su defensa, increpándoles a los neoclásicos de que su teoría no puede ser aplicada en los países subdesarrollados, Sen es muy severo al afirmar que "esto no debe haber causado mucho asombro, puesto que la economía neoclásica no podía aplicarse bien en ningún lado".

Su crítica a la economía tradicional del desarrollo se enfila "no tanto a la selección de medios para los fines del crecimiento, sino al insuficiente reconocimiento de que el crecimiento no es más que otro medio para alcanzar ciertos objetivos. Esto, de ninguna manera es lo mis-

mo que sostener que el crecimiento no importa". Y argumenta de ese modo porque se pueden observar países con amplia diferencia en sus ingresos per cápita y, al mismo tiempo, con niveles similares en esperanza de vida, salud, educación superior, etc. los que podrían considerarse algunos de los más importantes objetivos del desarrollo humano.

De vuelta a la acción gubernamental agrega: "si el gobierno de un país en desarrollo, pobre, quisiera elevar el nivel de salud y esperanza de vida, sería tonto de su parte que tratara de alcanzar este objetivo mediante la elevación de su ingreso per cápita en lugar de intentar llegar a estas metas directamente a través de su política pública y de cambio social", tal como lo han hecho China y Sri Lanka, que teniendo un PIB per cápita de 270 y 290 dólares en 1980, han alcanzado la misma esperanza de vida de países como Brasil, México y Corea del Sur, con ingresos per cápita diez veces superiores.

"No se trata sólo de argumentar que el crecimiento económico es un medio y no un fin, sino también de sostener que incluso para algunos fines muy importantes, tampoco es un medio muy eficiente".

Las hambrunas

Gilberto Bonalumi plantea que el hambre en el mundo convoca a

la sensibilidad de los valores éticos y obliga a un análisis político. Amartya Sen le dedicó mucha atención al tema. El "nos recuerda ... que asegurar una producción suficiente de alimentos no basta para garantizar la seguridad alimentaria. Para que ésta exista, son necesarios los *entitlements* o títulos de acceso de cada persona: o sea un trabajo, un rédito, la ausencia de discriminaciones de naturaleza étnica, sexual, religiosa". Afirma Sen "no se puede eliminar el hambre en el mundo sin evaluar el problema a la luz de un contexto más amplio, que incluya no sólo la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también el funcionamiento de la economía entera".

El Premio Nobel, según la Academia Sueca, pone en entredicho la apreciación común de que la escasez de alimentos es la explicación más importante (a veces la única) de las hambrunas. Basándose en un cuidadoso estudio de algunas de estas catástrofes sucedidas en India, Bangladesh (1974) y otros países del Sahara, desde 1940 en adelante, él encuentra otros factores explicativos, en vista de que las hambrunas ocurrieron aun cuando la oferta de alimentos no había sido significativamente menor que en los años precedentes (sin hambrunas), o que las áreas afectadas por la hambruna a veces hasta habían exportado alimentos.

En su más reciente artículo, publicado en *Los Angeles Times* en el pasado Octubre de 1998, Sen también vincula a las hambrunas con la falta de democracia efectiva; nos dice: "las hambrunas nunca han afectado a alguna nación que es independiente, que va regularmente a las elecciones, que tiene partidos de oposición con voz crítica, que permite a los periódicos informar libremente y cuestionar las decisiones de las políticas gubernamentales sin censura excesiva".

El IDH: Índice de desarrollo humano

El año 1990 marca un hito importante en el estudio de la economía comparada de los países. Por primera vez, el único informe económico del mundo, el del Banco Mundial, tenía un competidor. Hasta aquel año esa institución establecía el *ranking* de los países del planeta, clasificándolos exclusivamente por su producto per cápita.

Amartya Sen junto con Frances Stewart, entre otros, a través del Informe de Desarrollo Humano del PNUD de aquel año, decidieron presentar al mundo una nueva forma de abordar la medición del desarrollo humano. Sen plantea que las capacidades (y oportunidades) de los individuos constituyen la principal dimensión en la que nos debemos esforzar en la búsqueda

de la igualdad, tarea que, sin embargo, nunca será definitivamente resuelta debido a la diferente habilidad que tienen los individuos para explotar iguales oportunidades. Es por esto que el IDH, Índice de Desarrollo Humano, fue construido justamente en el espíritu de que el bienestar no lo dan las mercancías en sí mismas, sino las actividades que nos permiten adquirirlas. En esta perspectiva, el ingreso es significativo por las oportunidades que crea, pero las oportunidades actuales (o capacidades según Sen) dependen de muchos otros factores, entre ellos la salud y los conocimientos.

El IDH de cada país está valorizado entre cero y uno. Mientras mejores condiciones de vida tenga un país, su IDH estará más cerca de uno. 1/3 del valor se lo debe a su PIB per cápita, 1/3 a la tasa de escolaridad y 1/3 a la esperanza de vida de la población. Comparados con la clasificación exclusiva por PIB per cápita, Canadá sube 10 peldaños en IDH, Finlandia 17, Costa Rica 28 y Francia 12. Por el otro lado, entre los que bajan, Estados Unidos retrocede 1 peldaño, Hong Kong 19, los Emiratos Arabes 29 y Kuwait 49. Nuestro país, el Ecuador, sube 3 peldaños en la clasificación, ocupando el número 73 del IDH en el año 1998.

Este índice, sin embargo, espera mejoras. La ONU trabaja para que

en el futuro también incluya el índice de Gini, que mide la distribución del ingreso, un índice de desigualdad de género, además uno que mida la libertad y participación política.

El IPH: Índice de pobreza humana

Sen cree que los indicadores, como los que usa el Banco Mundial, que ponen por debajo de una línea de pobreza a cierto porcentaje de la población, tienen fundamentos teóricos poco claros. Además, aquellos ignoran la pobreza entre esos pobres, pues en el caso de que se produjera una importante mejora en el ingreso de los más pobres, eso no sería revelado por dichos indicadores ya que éste no cambia mientras ellos no pasen de la mencionada línea, por lo que no se podría conocer si una política de erradicación de la pobreza va teniendo éxito o no.

Sen presenta, entonces, una nueva fórmula que define de la siguiente manera: $P = H [1 + (1 - I) G]$. En donde P es el índice de pobreza, H es la parte de la población con ingresos por debajo de cierto límite de pobreza, I es una medida especial de distribución del ingreso computada para la población que está por debajo de la línea de pobreza y G es el índice de Gini para este último segmento de la población.

Los informes del PNUD

Amartya Sen es uno de los más importantes consultores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entidad que en su Informe del Desarrollo Humano de 1996 recoge, sin duda, algunas de las tesis de Sen, cuando se formula que si bien es cierto que el crecimiento económico amplía la base material para la satisfacción de las necesidades humanas, sin embargo, el grado en que se satisfacen estas últimas depende de la distribución de los recursos entre la gente y el aprovechamiento y la distribución de oportunidades, particularmente el empleo.

El artículo "Las dimensiones de la pobreza" de Social Watch (<http://socwatch.org.uy/esp/dimempo.htm>) cita al PNUD así: "Si no se presta atención a lo cualitativo en el desarrollo, con los gobiernos actuando en forma correctiva, es inevitable que se produzca una forma de crecimiento "errónea". Este crecimiento "erróneo" se caracterizaría por:

1) Crecimiento sin empleos: crece la economía globalmente, pero no se amplían las oportunidades de empleo de la población,

2) Crecimiento implacable, despiadado: los ricos se hacen más ricos y los pobres no obtienen nada,

3) Crecimiento sin voz: la democracia y el empoderamiento de la mayoría se quedan atrás,

4) Crecimiento desarraigado: la identidad cultural es sumergida o prohibida por el gobierno, y

5) Crecimiento sin futuro: la generación actual desperdicia recursos que necesitarán las futuras.

El informe de 1997 va más allá al retar a los líderes mundiales a no convertir al Estado en un "Estado traidor", como lo ha llamado el profesor vasco Koldo Unzeta. "Una estrategia de erradicación de la pobreza no requiere un Estado en retirada y débil, sino un Estado activo y fuerte, y esa fuerza debe usarse a favor de los pobres y no en su contra". Este texto se refiere al hecho de que muchos gobiernos —con una población extremadamente pobre— han reducido el gasto en los servicios sociales, con frecuencia con el argumento de que la autoayuda de la comunidad puede colmar la bre-

cha, pervirtiendo de esa manera los ideales de la autoayuda.

Quizás convenga citar aquí la información-denuncia del PNUD en su último informe de Desarrollo Humano (1998) cuando comprueba que las tres personas más ricas del mundo (Bill Gates, el sultán de Brunei y Warren Buffet) tienen activos que superan el PIB combinado de los 48 países menos adelantados del mundo, o el hecho de que los 225 personajes más ricos del mundo acumulan una riqueza equivalente a la que tienen los 2.500 millones de habitantes más pobres (el 47% de la población del planeta), cuando hace sólo dos años atrás se debía sumar la fortuna de 358 multimillonarios para llegar a un monto similar.

Amartya Sen es de esos economistas que prefieren ver las cosas claras. En horabuena por su designación.

PROXIMA PUBLICACION

**Integración Andina
y participación**

Asociación
Latinoamericana
de Organizaciones de
Promoción
ALOP

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Etica y economía: una discusión de permanente actualidad

J.C. Scannone, G. Remolina

Comentarios: Alberto Acosta *

"Las así llamadas leyes económicas no son leyes eternas de la naturaleza, sino leyes históricas que aparecen y desaparecen".

Friedrich Engels - Carta a Friedrich Albert Lange, 29.3.1865



La economía, como ciencia, ha tenido y tiene una vida atribulada. A lo largo de su historia se han sucedido diversas teorías, como parte de un proceso complejo, para nada absoluto ni continuo. En este empeño, sin posibilidad de avances mecanicistas o de espacios para un predominio monopólico por parte de alguna teoría, se han propuesto diversos nombres para definir a la economía y se han escogido muchos calificativos para distinguirla de las otras ciencias, más allá de sus múltiples escuelas. Esto expresa la compleja búsqueda de identidad y legitimidad de una ciencia permanentemente en cier-

nes... Sus alcances, por igual, han sido tema de discusiones recurrentes.

El debate sobre si la economía es una ciencia, una ingeniería o a momentos simplemente una ideología gira en torno a la cuestión ética. La economía lidia con esta cuestión desde sus orígenes. "¿Cuál puede ser la relación entre el enfoque de la ciencia económica -que tiene su camino propio y de alguna manera su manera ética-, y las exigencias de una ética más amplia que plantea hoy en día el problema de la convivencia humana?", pregunta con razón Bernardo Haour Hartmann S. J. en la presentación del libro de Alberto Graña, que lleva el sugerente nombre

* Economista. Consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

de "Metamorfosis de la economía" (1997: 13).

Tema que recobra nueva fuerza en la actualidad, con una sociedad mundial signada por sus enormes logros materiales y tecnológicos, que contrastan con sus crecientes desequilibrios en términos de ingresos y riqueza, oportunidades y libertades. Una sociedad dominada por profundos y contradictorios fenómenos de globalización comercial, financiera y tecnológica, caracterizados, además, por una mundialización de culturas y por una crisis de la institucionalidad de los Estados-nación, surgidos en la modernidad.

¿Cómo es posible relacionar en la actualidad la economía moderna y la ética?, es la misma pregunta que se plantea el Equipo Jesuita Latinoamericano de Reflexión Filosófica en el libro "Ética y Economía - Economía de mercado, Neoliberalismo y Ética de la gratuidad"¹, que motiva estas líneas. Esta es la quinta obra de este grupo de filósofos jesuitas, convocado desde principios de los años 80 para "elaborar un corpus filosófico inculturado en América Latina, pero de validez universal" (p. 9). Objetivo ambicioso, sin duda, y que es perseguido desde diversos ámbitos, con el fin de buscar "una nueva manera de

hacer filosofía de la historia, a saber, pensar filosóficamente la realidad histórica, social y cultural actual, universal y latinoamericana, con ayuda de las ciencias humanas, para dar una contribución teórica a la praxis histórica". Con este espíritu, los autores del libro replantean "en forma histórica e inculturada todos los grandes problemas del hombre y de la filosofía" (p. 8), en esta oportunidad lo atinente al ámbito económico.

Más que discutir el contenido mismo del libro, en la primera parte de este aporte, se quiere reflexionar sobre el tema de la ética en la economía, enriqueciéndolo con aportes que en el libro se hacen, para luego resaltar algunas de sus principales conclusiones. De antemano se reconoce que ésta es una tarea compleja, tanto por la riqueza analítica y propositiva de los artículos que conforman el libro, como por tratarse de textos filosóficos con los cuales el autor de estas líneas no está familiarizado. La misma diversidad y complejidad de las aproximaciones presentadas por este grupo de filósofos podría dar lugar a sendos enfoques sobre cada uno de los artículos expuestos, no se diga sobre las tres partes que conforman el libro: "Economía de mercado y ética", "Economía, ética de la gra-

1 Compiladores son J. C. Sacannon S.J. y G. Remolina S.J., Editorial Bonum, Buenos Aires, 1998, 498 páginas. Salvo que se señale lo contrario, las notas referenciales al margen de las citas corresponden a este libro.

tuidad y trabajo", y "Proyecciones prácticas", que en total recogen 12 aportes de 11 filósofos latinoamericanos.

Ética y economía: Una compleja relación histórica

La relación entre ética y economía sintetiza un debate muy antiguo, planteado mucho antes del surgimiento de la economía moderna. Debate que cobra una renovada vigencia con la entrega del Premio Nobel de Economía 1998 al hindú Amartya Sen, el primer laureado proveniente del mundo subdesarrollado, quien, entre sus principales contribuciones, a más de ser uno de los pocos premiados que se han preocupado por la pobreza y la equidad, ha dedicado gran parte de su amplísimo trabajo a la ética. Este debate se ha enriquecido en el último tiempo con nuevos y sugerentes aportes. A nivel internacional, cada vez más científicos sociales, incluso economistas, escriben en publicaciones de filosofía moral. Y no faltan profesionales de la economía que incursionan con creciente fuerza en los foros de discusión sobre ética.² Debate que, lamentablemente, todavía no se da con igual intensidad en la mayoría de países latino-

americanos, atrapados en una suerte de medioevo neoliberal.

¿Qué hace actual a esta discusión? ¿Por qué es interesante retomar este tema? Estas preguntas podrían encontrar su explicación en la aceptación de una relación no excenta de conflictos y que se plantea en el libro: conciliar la ética con la economía moderna...

La ética, lo dijimos ya, es una preocupación que acompaña a la economía, en tanto ciencia, desde sus orígenes. Sin retroceder a las reflexiones de Aristóteles, cabe reconocer que Adam Smith, considerado el padre de la economía, el gran profeta del liberalismo económico, planteó profundos problemas éticos en sus textos. El, en tanto profesor de filosofía moral, colocó en el tapete de la discusión la relación entre los individuos y la sociedad, entre el egoísmo y el altruismo, entre el conflicto y la cooperación social. Los clásicos, a diferencia de lo que intentarán posteriormente los neoclásicos, no separaban para nada economía de sociedad, entre las dos veían una relación dinámica y conflictiva.

En su libro "Teoría de los sentimientos morales" (1759) -anterior a su obra clásica "Sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones"

2 "Hasta el punto de que la economía es hoy el arsenal de instrumentos más importante de la ética, una de las disciplinas que, en el ámbito de la investigación filosófica, más fecundos resultados está generando" (Ovejero 1994: 144).

(1776)-, Smith sostenía que para que la gente pueda vivir en sociedad, en calidad de individuos libres, debía existir un elemento perceptible de interés común, con el fin de hacer tolerable y posible la vida social. Interesante es recordar que Smith, coincidiendo con algunos fisiócratas de su época, creía en un sistema de leyes naturales a través de las cuales el individuo se reconciliaba con la naturaleza: la "mano invisible" (del mercado) a través de regularidades empíricas expresada en esas leyes... (Cole et. al. 1990: 62-63)

La "mano invisible" fue para Smith, hombre de la Ilustración, una metáfora -la metáfora más importante de la historia económica (John Kenneth Galbraith, 1908-...)-, no un dogma. El mercado fue un medio, no un fin teológico como lo entienden los neoliberales. A Smith le interesaba la libertad de los individuos, no de las empresas; libertad enmarcada en relaciones sociales, no en un mercado caracterizado por relaciones abstractas. "La relación mercantil es sólo ficticiamente abstracta. En realidad, es siempre una relación concreta entre personas y grupos concretos", sintetiza Raúl González Fabre S.J.(p. 65), uno de los autores del libro aquí reseñado, quien aborda con fuerza la cuestión ética en el mercado (pp. 31-76).

Vistas así las cosas, Adam Smith (1723-1790), si atendemos los mensajes del neoliberalismo, ha sido falsificado por muchos de sus seguidores, quienes le citan y recitan, aunque a ratos parece que no lo han leído o no lo han entendido, tal como sucede casi siempre con aquellos grandes pensadores sobre cuyos hombros se han desarrollado los más diversos fundamentalismos. Además, mantener en la actualidad en forma dogmática los postulados de Smith, según los cuales los individuos serían entes autónomos y maximadores que se relacionan entre sí en un mercado libre, es una manifestación de una notable falta de contacto con la realidad.

Esta discusión sobre la ética en la economía, que se mantuvo a lo largo del tiempo, tal como se desprende del estudio de los diversos paradigmas³, comenzó a debilitarse en décadas recientes. Con la maduración de las ideas neoclásicas, se intentó incluso la supresión de toda obligación social o moral en la economía. Este intento, más que eso, esta conceptualización tecnocrática de la economía se transformó casi en un axioma indiscutible. Pretensión que constituye, aún cuando pueda parecer paradójico, la fuerza moral que respalda al "Consenso de Washington" y por lo mismo a las recomendaciones de los

3 Aquí cabe recomendar la historia del pensamiento económico de Alberto Graña (1997).

grandes organismos multilaterales. En la práctica, esta es una imposición que significa una especie de cárcel ideológica para los países subdesarrollados.

La economía, en la medida que es asumida como una ciencia exacta, ya no tendría nada que ver con cuestiones prácticas, ni morales. Con el intento por sustituir las relaciones sociales de producción por simples relaciones técnicas, sobre todo expresadas matemáticamente, "el discurso único" -el neoliberal- asume una ética instrumental atada a la racionalidad del mercado, llevado éste casi a la categoría mítica de fin último. Fe en el mercado que dio lugar, como constató Karl Polanyi hace más de medio siglo, a "la más violenta y extendida de las explosiones de fervor religioso que ha conocido la humanidad". Y que intenta hacer de la economía un cuerpo teórico apologético del capitalismo.

Si la economía quiere ser considerada como ciencia, tal como pretenden los economistas "serios y

pragmáticos", debería marginar de sus reflexiones aquellos temas como la justicia y la injusticia, el dolor y los costos sociales, que provoca el propio manejo económico. El sistema es así y hay que permitir que funcione (en su totalidad) para poder evaluarlo: "es condición *sine qua non* para el éxito de la política económica neoliberal la aplicación integral del modelo", pregonan sus panegíricos, tal como expresó el ecuatoriano Eduardo Durán-Cousin hace unos años.

Varios economistas de renombre ratifican esta pretensión. Para William Stanley Jevons, "la economía, si ha de ser en absoluto una ciencia, deberá ser una ciencia matemática" (Citado por Galbraith 1989: 139).⁴ En consecuencia, las valoraciones éticas se excluyen de la economía tratada como una ciencia exacta. Milton Friedman (1912-...), uno de los principales publicistas del neoliberalismo, fue mucho más allá, para él "la economía positiva debe ser independiente de cualquier juicio normativo y en particular de cualquier postura

4 Esta visión se ha extendido en diversos ámbitos de la sociedad. Para algunos economistas no se puede hablar de formación económica si no se abordan los problemas de manera cuantitativa. ¿Qué tiene que ver con la economía una mejora en las condiciones de vida conseguida en una comunidad gracias a la aplicación de algunas propuestas alternativas de desarrollo?, preguntaba recientemente un estudiante en un curso de especialización. Esta visión instrumental de la economía neutra hace de ella más una ingeniería que una ciencia. Quizás sea entendible esta posición tecnocrática en muchos economistas por su actitud conservadora, explicable no por los instrumentos que usan cuanto por la formación que han recibido y por los beneficios que obtienen del orden económico y social vigente.

ética". George Stigler, otro de los economistas destacados de la Escuela de Chicago, también sostiene que "no parece necesario repasar un terreno familiar para demostrar que la economía como ciencia positiva es éticamente neutral, y por lo tanto políticamente neutral".⁵

Estas aproximaciones conducen a ver el manejo económico como un asunto aislado de lo político. Lo social asoma como resultado de un manejo económico "sano y coherente", o quizás, en el mejor de los casos, hasta como un complemento para mejorar la productividad de la economía y para garantizar aquella "paz social" que facilite la "governabilidad" demandada para sostener el modelo vigente.

La tarea del economista, en consecuencia, sería hacerse a un lado de los problemas sociales y políticos para llevar adelante la aplicación del modelo indiscutible, el único. El economista, entonces, debería analizar, describir, de ser posible sintetizar en cálculos matemáticos su trabajo, sin pronunciar juicios morales, ni comprometerse en ningún otro aspecto. El profesional de la economía no se ocuparía, entonces "de la justicia ni de la benignidad de la economía clásica

o neoclásica", si lo hace estaría negando "la motivación científica". Eludir responsabilidades sociales, por las razones que sean, sirve "de defensa para una vida profesional tranquila y libre de controversias" (Galbraith 1989: 139-140).

La economía, vista de esta posición "científica", sería casi una técnica, con su correspondiente ética instrumental: campo propicio para el moralismo tecnocrático.

Esta ética, expresada en la neutralidad científica, explica el rechazo a buscar alternativas, justifica los medios, da racionalidad a los sacrificios sociales y ambientales. Predomina una racionalidad instrumental. Da fuerza a "la moral de los resultados", forma parte de una ética consecuencialista: el "éxito económico" de Chile, como lo han manifestado en repetidas ocasiones los partidarios del general Augusto Pinochet durante el juicio que se le sigue en Londres y en el cual en ningún momento han negado los crímenes cometidos por el dictador, justificaría la acción represiva de su gobierno...⁶

En la actualidad, en consonancia con lo expuesto, es común ver a nuestros gobernantes y a determinados analistas empeñosos por conven-

5 Estas citas están recogidas en Ted Behr et.al. 1977: 29.

6 Similar inspiración movía a un connotado político socialcristiano alemán, ya fallecido, Franz Josef Strauss, quien, en los años setenta, protestaba duramente cuando a los alemanes se les recordaba sus crímenes de guerra, luego de que ellos habían logrado el "milagro" económico...

cer a la sociedad sobre la inevitabilidad de los costos sociales que provocan inexorablemente los ajustes económicos, cuya lógica es vendida como indiscutible. Para ellos, no hay espacios para una alternativa económica. Demorar los cambios, dicen, agravaría los costos y retrasaría el progreso: el permanente chantaje del retraso cobra fuerza como forma invertida de la ideología del progreso. El camino económico es conocido, el pensamiento económico es único.... Su vigor es determinante en el mundo contemporáneo, en especial en los países subdesarrollados.

Este pensamiento dominante, especialmente el pensamiento de quienes toman las decisiones, está influenciado "permanentemente por los conceptos que manipulan los economistas; la formulación misma de los problemas está condicionada por las palabras claves que estos han forjado". Sus "conclusiones tienen la fuerza que antaño tuviera la Verdad revelada. Se transforman en fuerte de un verdadero fanatismo, tan radical como el ciertas sectas religiosas: el fa-

natismo económico, 'el economicismo'" (Jacquard 1995: 35-36).

Frente a estas pretensiones teóricas surge la fuerza de la realidad. La economía, en tanto ingeniería con pretensión ciencia exacta, comprendida como un ejercicio de lógica matemática, encuentra sus límites. Cada vez es más difícil, sino imposible, explicar desde ella sus propias hipótesis, sus supuestos. Esta sintetiza una serie de teorías, con algún atractivo lógico, pero difíciles de ser verificadas a la luz de los hechos observables.⁷ Mas que objetividad, muchas de estas teorías demuestran una clara distancia con la realidad, a la cual hasta pretenden deformarla para que se aproxime a sus requisitos teóricos. Por eso, no es raro que, poco a poco, pero cada vez con más fuerza, emerjan propuestas multidisciplinarias que replantean la propia problemática de la economía; hay voces de renombrados economistas, como de Ignacy Sachs, que piden desarrollar en forma clara la economía social, inclusive hay quienes hablan de la necesidad de una ecosocioeconomía,

7 Un economista de la talla de Nicolás Georgescu-Roegen (1906-...) reconoce que "en el terreno de la economía existe una bibliografía cada día más extensa a base de ejercicios puramente matemáticos que no se corresponden en absoluto con ningún hecho, no siquiera físico. Quien comienza únicamente con las matemáticas queda atrapado por ellas y no puede pensar en temas epistemológicos" (1994: 151). Estas apreciaciones, sin embargo, no reducen para nada la significación de las matemáticas en el estudio de la economía, ciencia que requiere por igual el conocimiento de la historia, así como una aproximación multidisciplinaria que enriquezca su ámbito de conocimiento y, por lo tanto, sus propuestas concretas.

para incorporar también lo ecológico: tres temas que no pueden separarse. En este contexto, el campo del desarrollo y del subdesarrollo, que se lo creía superado a la luz de las conclusiones neoclásicas, es motivo de nuevos estudios: se discuten, con creciente intensidad, diversas opciones de desarrollo a escala humana, desarrollo sustentable, desarrollo auto-centrado... la democracia misma no está ajena a esta renovada discusión económica.

Algunas reflexiones sobre la economía como ciencia social

En el escenario descrito, como acertadamente considera el jesuita José Luis Alemán "no hay lugar fácil para la ética", (p. 22). La ética del "economicismo" es instrumental. Se inspira (casi) totalitariamente por la lógica del mercado. Asume una serie de principios indiscutibles, de validez universal. "La economía ortodoxa da por supuesto el sistema social existente, como si perteneciera al orden natural de la cosas", puntualizó ya hace más de 20 años Paul Sweezy (1977: 81).

En el paradigma técnico no se cuestiona la distribución de la riqueza y del ingreso existentes, tampoco las capacidades para obtener la riqueza; a estos elementos se los asume como un dato. El paradigma de vida proyectado universalmente se sustenta en la acumulación sin lími-

tes, exacerbada por valores desbocados de consumismo e individualismo, tan propios del neoliberalismo real. Se asume la existencia de un ser humano unidimensional, superrealista, muy bien informado (Alemán pp. 22-24). El individuo en libertad (valor fundamental), en un proceso de autoformación de soberanías privadas autosuficientes, lograría el mejor estado social posible en un ambiente de competencia, garantizadas por el funcionamiento óptimo del mercado, para ponerlo de acuerdo al punto de vista de Friedrich von Hayek, 1899-1992, el maestro más destacado de la escuela austríaca de economía, mentor del neoliberalismo o ultraliberalismo.

La economía, sustentada en un orden espontáneo y asumida casi como una técnica, asoma dominada por las matemáticas y por su lenguaje, no deja espacio para lo político, lo social, lo cultural. Un tratamiento de los problemas económicos con criterios interdisciplinarios, ya invalidaría la propia economía. Esta pretensión da fuerza al reclamo de despolitización de la economía, de la sociedad, hasta de la misma política. Por lo tanto, al ver en el mercado el eje de toda la sociedad y al Estado como el máximo distorcionador político del mercado, han desatado una abierta campaña en contra el Estado.

Así, en la actualidad, como consecuencia de este nuevo paradigma sustentado en el mercado total, la an-

teriormente favorecida intervención del Estado en la economía, como un complemento en el proceso de acumulación capitalista, perdió su significación y es ampliamente cuestionada. Todos o casi todos los problemas se sintetizan en el Estado, sin que nadie recuerde ahora los antecedentes de la actual situación. Casi nadie menciona, por ejemplo, que el Estado se vio obligado a asumir riesgos propios del gran empresariado local (y más de una vez del transnacional) y a desbrozar el camino a las grandes inversiones privadas, algo por demás connatural al sistema capitalista, sea para su fortalecimiento, centralización y/o modernización. No se acepta que el Estado capitalista llevó (y lleva) adelante los intereses de los grupos hegemónicos de la sociedad y veló (y vela) por el desarrollo del capital, así como por la reproducción del sistema basado en este tipo de relación social. En su exacerbado antiestatismo llegan, inclusive, a negar el papel que ha cumplido (y cumple) el Estado, como actor y garante, en el desarrollo de las nacionales industrializadas.

Al ver como se han interiorizado los indicados principios de la ética instrumental neoliberal, no debería sorprendernos el quemeimportismo reinante en nuestras sociedades, concretamente a nivel de las elites dominantes, frente a las condiciones de creciente pobreza existentes en el mundo. Ellas parecen no percatarse

de la situación cada vez más crítica que atraviesa la mayoría de la población, que podría poner en riesgo su propia seguridad y bienestar. Se esmeran en presentar como racional, como la única salida lo que a todas luces asoma como irracional por sus resultados (al menos para amplios sectores de la población), el modelo de apertura y liberalización a ultranza. Esperan simplemente que el modelo (completo) funcione y produzca espontáneamente los resultados ansiados. Encubren las verdaderas contradicciones y los conflictos del sistema. La fuerza de esta percepción, que alimenta una acción repetida una y otra vez, a pesar de sus debilidades y contradicciones, conduce a una sumisión casi estructural frente a una voluntad y propuestas provenientes del exterior que en todo momento habría que respetar: veamos solamente con que desesperación se busca un acuerdo con el FMI, visto como "la" garantía para el éxito de la política económica, a pesar del fracaso manifiesto de las recomendaciones de este organismo internacional.

Aquí volvemos a insistir en la debilidad de esta visión ultra- o neoliberal, que hace del orden espontáneo, creado sobre el mercado, una categoría trascendental, que resulta casi mitológica si vemos que no tiene relación alguna con la propia economía real y con la historia. Una vez más quedaría demostrado que las diversas ideologías, en este caso la neoliberal,

sirve a los intereses concretos de determinados actores sociales y está lejos de constituirse en ley de carácter natural.

El mayor aporte que realiza este colectivo de jesuitas podría sintetizarse en un esfuerzo vigoroso por rescatar a la economía como ciencia, como ciencia social. Y como tal aceptar que es imposible que la economía sea matemáticamente objetiva, que esté libre de juicios de valor. Algo que debería ser obvio si recordamos que la existencia e influencia de valores está presente en la aparición de toda teoría y en sus mismas aplicaciones técnicas. Los entornos de una ciencia son, pues, necesariamente un escenario de elementos éticos.

Los autores, entonces, invitan a recuperar la dimensión ética para que la economía vuelva a ser ciencia. No interesa exclusivamente la evolución de la economía medida en variables cuantitativas, como el PIB o la Reserva Monetaria Internacional, sino cómo la política económica afecta la vida de la gente, concluyen. Para José Luis Alemán S.J., "la lección importante de la ética frente a una economía que parece privar en modelar temas que permiten un virtuoso uso de la lógica matemática y de la econometría, es la necesidad de devolverle, en la larga tradición de Marshall, Keynes y de los 'institucionalistas' modernos, la credibilidad y la relevancia que debe tener a los ojos de la sociedad en cuanto se ocu-

pa de los problemas vitales de la gente -el empleo, el salario, la calidad de vida, la ecología, la participación-, aunque permaneciendo siempre crítica, para evitar la triste confusión entre fines y medios, el talón de Aquiles del profetismo social ético". (p. 29).

El mercado, en tanto instancia social, ocupa, por igual, un puesto destacado en este libro, en particular en su primera sección. Luego de una crítica profunda a la lógica del mercado capitalista, en la búsqueda de respuestas alternativas, se acepta la conveniencia del mercado. No se lo asume, eso sí, como el eje totalizador de la economía y la sociedad, como lo ven los neoliberales.

Después de un amplio debate teórico sobre la cuestión de la ética en el mercado, Raúl González Fabre S.J. (pp. 31-76) concluye que se requiere "una rica vida moral" para poner orden y controles a los mercados, que no deben regularse simplemente por la negociación de los intereses económicos en juego. Y convoca a "una tarea de resistencia y creación cultural, además de política", con claros elementos de crítica al sistema capitalista. Es más, se plantea la posibilidad de una "economía de mercado no capitalista", rescatando el pensamiento de otro jesuita, el alemán Oswald von Nell-Breuning; autor que se pronunció anteriormente por "una economía de mercado realmente libre, pero no capitalista", libre, en el contexto de esta preposición, enten-

dido como un término ético, antes que puramente económico (Vicente Durán Casas S.J. p. 201).

Pronunciamiento que va en la misma línea de reflexión de varios pensadores de la vertiente socialista, que buscaban mecanismos para hacer realidad un "socialismo competitivo", como lo definió Oscar Lange en 1938, en su libro "On the Economic Theory of Socialism". Y que abrió la puerta para múltiples trabajos sobre una "economía socialista de mercado", elaborados por varios economistas del este de Europa durante los años cincuenta, sesenta y aún en los setenta; entre los cuales se destacan Wlodzimierz Brus y Ota Sik, quienes, ante los problemas que comenzaban a aparecer en las economías del "socialismo real", se esforzaban por encontrar una vinculación entre la planificación central y el mercado.⁸

Queda claro que al revalorizar el valor del mercado, se incorpora la cuestión ética en el mismo, ratificando, tal como se manifestó antes, que las relaciones abstractas -la famosa mano invisible- son siempre eso, una abstracción... una metáfora.

En este punto vale mencionar el artículo de Miguel Manzanera S.J. (pp. 77-146), quien cree posible "la humanización del neoliberalismo"

(?), siempre que éste evolucione hacia el "ordoliberalismo" y mantenga la prioridad de la instancia ético-política sobre la técnico-económica. Sus propuestas de humanización resultan limitadas a "actitudes de responsabilidad ética recíproca de todos los hombres en favor de las personas o grupos marginados o discriminados" (p. 139). Resulta realmente difícil aceptar el logro de dicha humanización sin afectar la propia lógica capitalista... Esta es, sin duda, una proposición compleja (¿inviabile?) si aceptamos que "el principio de solidaridad -como afirma el propio Manzanera- se opone a todas las formas de individualismo social": base fundacional del neoliberalismo.

Novedoso y sugerente en el momento presente, cuando la discusión parece haberse centrado exclusivamente entre dos posiciones antagónicas: neoliberales y no neoliberales, es el rescate de los valores liberales cautivos por el propio neoliberalismo. Vicente Durán Casas S.J. invita a reconocer que "el pensamiento liberal clásico tiene raíces éticas profundas" (p. 200). Bastaría recurrir a los fundamentos de la Revolución Francesa (1789), para recordar que a más de la libertad, estaban presentes la igualdad y la fraternidad como valores consustanciales de dicho proceso

8 Una estupenda síntesis de estos trabajos se encuentra en Leipold, Helmut (Herausgeber); "Sozialistische Marktwirtschaften", C.H. Beck, München, 1975.

histórico. "Lo que se ha dado en llamar neoliberalismo en realidad es no-liberalismo, es la negación del liberalismo, es el abandono del humanismo liberal y su lamentable sustitución por lo que puede ser llamado *Darwinismo social*" (Durán Casas p. 189). El mismo autor nos invita a no confundir el neoliberalismo con el pensamiento liberal clásico, a partir de una lectura interpretativa del documento "El Neoliberalismo en América Latina", que acompaña a la Carta de los Provinciales Latinoamericanos de la Compañía de Jesús, editada en 1997, y que repercutió en diversos círculos de la sociedad latinoamericana.

Coherente con el planteamiento anterior, en la segunda parte del libro, se abre la reflexión a un tema de creciente actualidad: el trabajo. Desde una remozada aproximación se convida a repensar el trabajo y el ocio,

como elementos constitutivos de una nueva sociedad.⁹ Este es, quizás, uno de los puntos más atractivos del libro: ¿cómo enfrentar el desempleo estructural provocado por una sociedad que excluye sistemáticamente, que fuerza la concentración de la riqueza, la especulación y la refinación del consumo en beneficio de grupos reducidos de habitantes del planeta. Un reto cada vez más acuciante, justo cuando en pleno tornamilenio se pueden registrar los mayores y más espectaculares avances tecnológicos de todos los tiempos, cohabitando con situaciones de inaudita miseria e inequidad.¹⁰

Se coincide con la visión ética del desempleo de Amartya Sen, quien transita de la economía del bienestar a la filosofía moral, y que cree que "un fenómeno económico como el desempleo tiene una vertiente ética porque es socialmente injusto". Y

9 Vicente Santuc S. J. (pp. 313-365) ofrece un visión muy interesante del trabajo y el ocio desde una perspectiva histórica.

10 El PNUD (Informe sobre Desarrollo Humano, 1998) destaca, por ejemplo, que la riqueza combinada de las 225 personas más ricas en el mundo equivale al 47% de la población mundial (2.500 millones de habitantes); que la riqueza de las 3 personas más ricas supera el PIB anual de los 48 países más pobres. Así mismo, se indica que con un 4% de la riqueza combinada de los 225 ricos al año se aseguraría la enseñanza básica, salud básica, salud reproductiva, alimentación suficiente, agua limpia y saneamiento para todos los habitantes del planeta. Comparaciones que resultan más decidoras si consideramos que el gasto anual en perfumes en Europa y EEUU estaría en el orden de los 12.000 millones de dólares, monto que sería necesario para lograr el acceso universal a la salud reproductiva para todas las mujeres en el mundo. O que mientras en dichos países "desarrollados" se destinan anualmente 17.000 millones de dólares para el mantenimiento de las mascotas domésticas, con 13.000 millones de dólares se lograría la cobertura total de salud y nutrición para toda la población.

Juan Carlos Scannone S.J. (pp. 205-226) y también Antonio Ocaña S.J. (pp. 227-312) van más allá, cuestionan el evolucionismo dominante, la misma idea del progreso. Scannone habla de la necesidad de un cambio cultural -civilizatorio- para salir de una sociedad regida por el trabajo.

Scannone y Ocaña incorporan -sin mistificarlos- criterios innovadores a partir de la filosofía de la gratuidad y la reciprocidad. Y después de desarrollar teóricamente estos criterios, se preguntan, con razón, si en la actualidad las alternativas conocidas no son más que meras estrategias de subsistencia destinadas a ser superadas por la dinámica capitalista, antes que la base para un propuesta civilizatoria con fuerza para superar el sistema capitalista. Coincidiendo con Luis Razzeto, creen que aún cuando estas propuestas -sintetizadas dentro de lo que se conoce como economía solidaria o popular- podrían no ser (todavía) una alternativa para toda la economía, si pueden serlo para un sector importante de la misma.¹¹

Desde esta perspectiva caminan hacia conclusiones propositivas. Piden apoyar y favorecer la organiza-

ción popular, la red de organizaciones sociales, su eficacia productiva y su participación en el mercado global, al tiempo que desarrollan los valores éticos, culturales y económicos de dignidad, libertad, participación, justicia, solidaridad y gratuidad, como valores que responden a una remozada concepción humanista del trabajo y de una nueva economía.

En la tercera parte del libro, los autores aterrizan en análisis de casos concretos. Con algunas proyecciones prácticas se abordan los temas de la educación, el trabajo y el imaginario colectivo; la ecología y la ética de la gratuidad aplicada al trabajo, para concluir con un artículo sobre una experiencia empresarial exitosa, orientada por principios de solidaridad. Esta tercera parte se mueve en un terreno no tan epistemológico o paradigmático. Intenta conciliar lo práctico con lo teórico.

Antes de concluir, conviene mencionar algunas reflexiones de Rafael Carías S.J., quien, en un breve artículo (409-417), nos invita a ver "la ecología como condición del ejercicio de la ética". Esto es indispensable para desarrollar una alternativa a la

11 Los aportes en este campo son cada vez más numerosos, se pueden consultar los trabajos de José Luis Coraggio, Aníbal Quijano, Javier Iguñiz, Jürgen Schuldt, entre otros. Adicionalmente, es bueno puntualizar un problema bastante generalizado en la práctica política y que limita la potencialidad misma de cambio, referido a la actitud complaciente o acrítica frente a cualquier propuesta de contenido popular. Propuestas que muchas veces, al no tener una clara orientación política-cultural, no forman parte de alternativas orgánicas para provocar una transformación. Muchas de ellas son apenas reacciones transitorias para asegurar la sobrevivencia en medio de la crisis.

ética antropocéntrica dominante, incorporando en este afán como nuevos principios orientadores la cooperación global y la austeridad. Esta proposición implica un esfuerzo de largo aliento y de profundas transformaciones, cuyas connotaciones adquirirán una creciente urgencia en la medida que se profundicen las condiciones críticas desatadas internacional y nacionalmente, en lo ambiental y económico. Paulatinamente se perfila la necesidad de revisar el estilo de vida vigente en el Norte y prevaleciente a nivel de las elites en el Sur, que sirve de marco orientador (inalcanzable) para la mayoría de la población del mundo. Una revisión del estilo de vida tendrá que procesar, sobre bases de real equidad, la reducción del tiempo de trabajo y su redistribución, así como la redefinición colectiva de las necesidades en función de satisfactores ajustados a las disponibilidades de la economía y la naturaleza.¹² Más temprano que tarde, tendría que darse prioridad a una situación de suficiencia (ética de la austeridad¹³), en tanto se busque lo que sea adecuado en función de lo que realmente se necesita, antes que de una siempre mayor eficiencia en

términos de acumulación material - sobre bases de una incontrolada competitividad y un desbocado consumismo-, que terminaría por hacer imposible el sostenimiento de la humanidad sobre el planeta.

En suma, con este aporte multifacético se apunta en la búsqueda de una transformación paradigmática. Su trascendencia depende del grado de lectura y discusión que pueda desatar en nuestras sociedades. Cuenta no sólo con un grupo destacado de autores, sino que está respaldado por el prestigio académico y también político de la Compañía de Jesús, orden religiosa que en los últimos años se ha sumado concientemente al todavía relativamente pequeño grupo de personas y entidades que rompen lanzas contra el neoliberalismo y que trabajan por una sociedad más justa y equitativa. Sin embargo, recordemos que un nuevo paradigma sólo se cristalizará, cuando las transformaciones sociales buscadas cuenten con actores sociales con capacidad para derrotar al paradigma todavía dominante, el neoliberal. Dicho en otras palabras, neoliberalismo habrá mientras los pueblos lo aguanten.

12 Las necesidades son limitadas y finitas, los satisfactores son ilimitados: Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn.

13 Para Carías, "la filosofía (lógica) de la austeridad se da de la mano con la teología sencilla, fraterna y ecológica de San Francisco" (pp. 416-417). este interesante esta aproximación al tema en la medida que permite rescatar un pensamiento sustentado en numerosos aportes que la teología hace a la ecología.

Un amplio proceso de discusión ética sobre la economía y dentro de la economía podría ser germen para importantes y necesarias transformaciones, podría ayudar a la desaparición de leyes históricas (injustas) que pretenden transformarse en leyes naturales, como sucede con la economía ortodoxa.

Bibliografía

- Behr, Ted; Garlin, Víctor; Morris, Jeff y Roehl, Richard
1977 "Hacia una economía política radical"; en varios autores; "Paradigmas radicales en economía", Editorial Anagrama, Barcelona.
- Cole, Ken; Cameron, John; y, Edwards, Chris
1990 "¿Por qué discrepan los economistas", IEPALA, Madrid.
- Georgescu-Roegen, Nicolás
1994 "Nicolás Georgescu-Roegen sobre sí mismo", en varios autores; "Grandes economistas de hoy. El testimonio vivo y la visión del mundo de los grandes economistas de hoy", Debate, Madrid.
- Galbraith, John Kenneth
1989 "Historia de la Economía", Ariel, Barcelona.
- Graña, Alberto
1994 "Metamorfosis de la Economía", Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Jacquard, Albert
1996 "Yo acuso a la economía triunfante", Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Ovejero, Félix
1994 "Mercado, Ética y Economía", ICARIA y FUHEM, Barcelona.
- Polanyi, Karl
1992 "La gran transformación - Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo", Fondo de Cultura Económica/Clásicos de Economía, México.
- Scannone, J. C. y Remolina, G. (Comp.)
1998 Ética y Economía -Economía de mercado, Neoliberalismo y Ética de la gratuidad", Editorial Boinum, Buenos Aires.
- Sweezy, Paul M.
1977 "Hacia una crítica de la economía", en varios autores; "Paradigmas radicales en economía", Editorial Anagrama, Barcelona.
- von Nell-Breuning, Oswald
1980 "El Capitalismo. Examen crítico", Herder, Barcelona.

