

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

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

ECUADOR DEBATE

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

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu! Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

58

Quito-Ecuador, abril del 2003

PRESENTACION / 3-4

COYUNTURA

Presupuesto General del Estado y Carta de Intención,
rinden tributo a los acreedores de la deuda pública / 5-16

Equipo Coyuntura CAAP

De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O cómo dejar
de gobernar para mantenerse en el gobierno / 17-30

J. Sánchez – Parga

Conflicto bélico y debilitamiento de la economía mundial / 31-42

Marco Romero Cevallos

Conflictividad socio – política: Noviembre 2002 – Febrero 2003 / 43-48

TEMA CENTRAL

Geopolítica del petróleo en América Latina / 49-76

Guillaume Fontaine

Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo / 77-100

Alberto Acosta

Transnacionalización y concentración de poder
en la escena petrolera actual / 101-110

Aurelia Mañé Estrada

Petróleo, Estado y Proyecto Militar / 111-134

Bertha García Gallegos

ENTREVISTA

Capitalismo global y modernidad compleja / 135-142

Entrevista a Bernat Riutort Serra

DEBATE AGRARIO-RURAL

Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas
de la sierra ecuatoriana: un estudio de caso / 143-158

Tanya Korovkin

La calidad sanitaria de los cultivos de importancia económica:
Impactos del Programa Nacional de Control Biológico del Perú / 159-180
George Sánchez Quispe

ANALISIS

El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy

Una mirada desde América Latina / 181-222

Amparo Menéndez-Carrión

Reflexiones antropológicas acerca de las problemáticas
actuales de la cultura en Ecuador / 223-236

Mauro Cerbino

CRITICA BIBLIOGRAFICA

"Entre el hastío y la participación ciudadana

Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002) / 237-242

Comentarios: Pablo Andrade

PRESENTACIÓN

Al preparar el tema central observamos con alguna sorpresa la escasa producción académica, incluso como tesis universitarias y de postgrado, acerca de la temática petrolera que como se reconoce ha sido crucial para el Ecuador de las últimas tres décadas. Sus efectos en la vida cotidiana, en la conformación de conformación de los sectores sociales, su antropología, la relación explícita con determinados sectores de la economía, el impacto en el quehacer político y en el discurso, son aún vacíos que ameritan serios esfuerzos de analistas y estudiosos de la realidad nacional. Por ello, el limitado tratamiento del tema en este número, pretende incitar al pensamiento para emprender investigaciones y debates sobre esta vital cuestión, más aún, si como es reconocido por muchos, el petróleo, "su razón de mercado", es una de las causas y motivaciones de la invasión de Estados Unidos a Irak.

A nivel discursivo es común el afirmar las riquezas naturales del país, entre estas riquezas se manifiesta el que somos un productor de petróleo. En realidad, somos productores? Es decir, agregamos valor a un recurso primario, ubicado dentro de los límites de nuestras fronteras, controlamos su transformación y su comercialización, por ende tenemos algún nivel de control sobre los precios, o se trata más bien de el principal commodity, del que rentabilizamos, en tanto en cuanto nos lo permitan las

productoras multinacionales, por lo que en realidad somos explotadores de petróleo. Esta es una pregunta centralizadora, a ser respondida y que da pie al título: Repúblicas Petroleras.

Un estado de la cuestión, en su historia, en el contexto de las relaciones internacionales influenciadas por los intereses petroleros, particularmente de las "siete hermanas", de los procesos de acumulación y conflictividad articulados a la propiedad, producción y explotación petrolera, en América Latina desde inicios del siglo XX, y particularmente para el Ecuador, son el resultado de la investigación de Guillaume Fontaine. Geopolítica del petróleo en América Latina, constituye un documento básico para comprender las imbricaciones entre el juego del poder, en determinados momentos históricos, con el mercado petrolero oligopolísticamente manejado y controlado a nivel mundial. En consideración a las cambiantes tendencias del mercado, a la característica de Ecuador de ser un mediano productor, el autor asevera que la industria petrolera no puede ser considerada como motor del desarrollo.

Más aún, como señala Alberto Acosta, cuando la renta petrolera apuntalada en el mito del OCP, está cautiva de los acuerdos con el FMI, en las cartas de intención por lo que los ajustes que este multilateral organismo impulsa, son parte de los "ajustes petroleros" que propugnan liberar las rentas obtenidas ex-

clusivamente para los pagos de la deuda externa, incluso bajo la figura de compra de deuda y constitución del Fondo de Estabilización. Con ello, se ratifica y amplía la inquietud de G. Fontaine.

Sin embargo, hacia los años 70 del pasado siglo, con el "boom petrolero", los militares y ciertos sectores de la tecnoburocracia, asumieron la producción petrolera como el eje central y centralizador para un proyecto nacional modernizante y modernizador, bajo el control y autoridad de las FF.AA., según lo expone Bertha García. En todo caso un proyecto frustrado en el contexto de un voluntarismo autoritario que dejó intocadas las tradicionales estructuras oligárquicas y que cedió la iniciativa a las transnacionales petroleras. El resurgimiento y control del poder del mercado y de los precios de las transnacionales está acompañada por nuevas formas e incidencias en la economía globalizada. Los nuevos contratos a nivel mundial suponen la transferencia de propiedad y de dominio de los recursos hidrocarbúricos de los países en beneficio de estas empresas. Lo cual, también les convierte en exportadoras netas de capital, retrocediéndose a los supuestamente superados enclaves. Según nos explica Aurelia Mañé Estrada.

La Carta de Intención recientemente firmada por el gobierno del Presidente Gutiérrez con el FMI, sus consecuencias para la frágil economía nacional son examinadas en la Coyuntura económica. Carta de Intención que a diferencia de los acuerdos anteriores, no suscitara la movilización y conflictividad, por lo que conviene inquirir sobre este "agotamiento" de la protesta social. Tal

análisis presupone una comprensión mayor sobre lo que está sucediendo en nuestras democracias que no logran representar el bien común pero si logran asumir los intereses de las plataformas neoliberales, para los que paradójicamente le son necesarias democracias formales carentes de legitimidad e institucionalidad, lo que conlleva a regímenes autoritarios, signos de los cuales son observables en la región Andina. Esta problemática es asumida en la Coyuntura Política. Las razones explícitas y ocultas detrás de la invasión y ocupación de Irak son analizadas en la Coyuntura Internacional.

La ciudadanía, como objeto de estudio y como valor instrumental, es materia de una segunda entrega del trabajo de Amparo Menéndez, una primera, bajo el título: Pero dónde y para qué hay cabida? El lugar de la ciudadanía en América Latina; fue publicada en el número anterior. Un valioso aporte de Mauro Cerbino nos obliga a repensar no solo las problemáticas actuales de la cultura en Ecuador, título del artículo, sino además en el propio valor del concepto cuyo uso cada vez más politizado y vanalizado, como objeto de noticia, corre el riesgo de perder su capacidad explicativa.

El retorno de Rafael Quintero a los estudios electorales y los aportes de estos trabajos a la comprensión del sistema político y de los procesos electorales, justifican el comentario de Pablo Andrade al libro: Entre el Hastío y la Participación Ciudadana. Partidos y Elecciones en el Ecuador (2000-2002).

Los Editores

COYUNTURA

Presupuesto General del Estado y Carta de Intención, rinden tributo a los acreedores de la deuda pública

Equipo Coyuntura CAAP

La Carta de Intención ("sujeción"), que el gobierno del Presidente Gutiérrez firmara con el FMI, a la vez que sustentan, condicionan al Presupuesto General del Estado, para el año 2003. Los puntos del acuerdo, sus límites y efectos para la frágil economía ecuatoriana, así como su "destino manifiesto": garantizar el pago del servicio de la deuda externa, son examinados en esta entrega del Análisis de Coyuntura económica del país.

El Presupuesto General del Estado para el año 2003, aprobado por el Congreso Nacional, cumple con los compromisos asumidos por el actual gobierno en la Carta de Intención, presentada ante el Fondo Monetario Internacional el 10 de febrero del año en curso¹, orientados a continuar colocando al pago del servicio de la deuda pública, en particular de la deuda externa, como la primera prioridad en el manejo de los recursos financieros del Estado.

Para cumplir con el pago del servicio de la deuda, el Estado debe generar los excedentes financieros necesarios, a través de la aplicación de las consabidas políticas de ajuste, que incluyen medidas tanto para aumentar los ingresos del presupuesto, en base al incre-

mento de los precios de los bienes y servicios públicos, como para disminuir los gastos, contrayendo la inversión y el gasto público en general. Por las dos vías, se afecta negativamente la situación económica de las familias, por el encarecimiento del costo de vida, la reducción de sus ingresos reales, la reducción de las fuentes de empleo; y, el deterioro de las prestaciones de servicios públicos, resultantes de los recortes presupuestarios.

Las políticas de ajuste, son de carácter recesivo, debido a la contracción de la demanda que se deriva de la disminución de los ingresos reales de productores y consumidores, por el aumento de los precios de los bienes y servicios públicos, como los combustibles, así como por el congelamiento de las

1 La Carta de Intención se publicó en el Diario HOY, del viernes 21 de febrero del 2003, p. 10-A.

remuneraciones de los empleados públicos y de las pensiones de los jubilados, la disminución del número de empleados públicos, la disminución de la inversión pública, entre otras medidas que normalmente se incluyen en las

Cartas de Intención.

Así, en la Carta de Intención presentada ante el FMI el 10 de febrero se incorporan las siguientes medidas:

1. Elevación de los precios de los combustibles en la siguiente magnitud:

	Precio anterior		Aumento	IVA	Precio nuevo	Elevación
Gasolina super, galón	\$1.42	+	0.35= 1.77 x	1.12 =	1.982	39.6%
Gasolina extra, galón	\$1.12	+	0.20= 1.32 x	1.12 =	1.478	32%
Diesel, galón	\$0.90	+	0.03= 0.93 x	1.12 =	1.04	15.7%

2. Reducción de la masa salarial de las familias ecuatorianas, por la combinación de las siguientes medidas:

- Congelamiento de las remuneraciones de los servidores públicos,
- Eliminación de provisiones para horas extras,
- Reducción gradual del número de empleados públicos, de tal manera que la masa salarial del 2004 sea inferior a la masa salarial del 2003,
- Congelamiento de las pensiones de los jubilados,
- Reducción del 10% en las remuneraciones superiores a mil dólares, de los funcionarios de libre remoción,
- Reducción del 10% del número de funcionarios de libre remoción,
- Suspensión de los créditos del seguro social a los afiliados,
- Reducción de la base imponible del impuesto a la renta de las personas naturales, (medida prevista de ser aprobada para fines de noviembre del 2003), de tal manera que paguen dicho impuesto los trabajadores que hasta antes de la aplicación de esta medida estaban

exonerados del mismo, por el bajo nivel de sus remuneraciones,

- Trámite de una ley al Congreso Nacional, para establecer gravámenes a las indemnizaciones "excesivas" sobre las permitidas en el código de trabajo,
- Se eliminó el reparto del 15% de las utilidades de las empresas públicas, cuyo único propietario es el Estado; y,
- Eliminación del subsidio al precio del gas doméstico.
- Revisión de la base de datos del Bono Solidario, durante el primer semestre del año 2003.

Estas dos medidas, se estima que generarían un ahorro al Estado de US \$ 40 millones en el 2003. El ahorro (mayor ingreso o menor gasto) para el Estado, es una pérdida de ingresos (caso de las personas que sean eliminadas de la base de datos del bono solidario) o un aumento del gasto para las familias, en el caso del aumento del precio del gas.

En todos los casos, las medidas mencionadas, producen la disminución de los ingresos disponibles de las familias ecuatorianas (sea porque disminu-

yen directamente sus ingresos, o sea porque aumentan sus gastos), mientras aumenta el monto de recursos destinados al pago del servicio de la deuda pública, externa e interna. El Estado, opera en consecuencia, como un cobrador, conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional, del tributo a los acreedores de la deuda pública, por parte de productores y consumidores, cuya situación económica tiende consecuentemente a deteriorarse.

El Gobierno y el FMI, argumentan sin embargo, que dichas medidas están orientadas a fomentar el crecimiento y a atender necesidades sociales prioritarias. Así, en el primer párrafo de la Carta de Intención, consta lo siguiente:

“El gobierno está convencido que estas políticas promoverán un crecimiento sostenible, al tiempo que se enfrentan las necesidades sociales prioritarias, se controla la inflación, se fortalece la solvencia del sector público y se refuerza la viabilidad externa”²

En la realidad, las políticas aplicadas en el marco de los acuerdos con el FMI, privilegian el pago del servicio de la deuda pública, en particular de la deuda externa, a costa de debilitar el crecimiento económico y de agravar las necesidades sociales prioritarias. Al deteriorar la capacidad productiva, afectan la solvencia del sector público y deterioran la viabilidad externa, como se demostrará más adelante en este análisis.

Prioridad al pago del servicio de la deuda pública

Tanto en la Carta de Intención como en el Presupuesto General del Estado aprobado, se asigna la máxima prioridad al pago del servicio de la deuda pública, en particular de la deuda externa, incluyendo el pago de los atrasos en los que había incurrido el gobierno anterior.

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, LORETF, aprobada por el Congreso en Septiembre del 2002, estableció los mecanismos a través de los cuales se destinaría una mayor cantidad de recursos financieros al pago del servicio de la deuda pública. En dicha Ley, el Estado se comprometió a obtener un superávit primario (ingresos corrientes menos gastos corrientes, excluido intereses de la deuda pública), para destinarlos al pago del servicio de la deuda. Adicionalmente se comprometió a destinar el 70% de los ingresos del petróleo que será transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados, al mismo fin, con el objeto de ir reduciendo la relación entre saldo de la deuda y PIB, desde el 59% registrado a fines del 2002, hasta colocarse por debajo del 40% a fines del 2006.

La Proforma del Presupuesto del Estado para el año 2003, asciende a US \$ 6.701.3 millones, cifra que guarda coherencia con las disposiciones de la mencionada LORETF, como se puede apreciar en el siguiente cuadro;

2 Ver: Carta de intención entre el gobierno del Ecuador y el Fondo Monetario Internacional, del 10 de febrero del 2003, publicada en el diario HOY, 21 de febrero del 2003, p. 10 A.

Aplicación de la Ley de responsabilidad

Millones de dólares	Pto inicial 2002	Pro forma 2003	Crecimiento En %
Inicial	5627.7	6701.3	19.1
Intereses	886.5	906.1	2.2
Amortización	829.7	1496.8	80.6
Gasto Total	4798.0	5204.5	8.5
Gasto Primario	3911.5	4298.4	9.9
Servicio Deuda = Intereses + Amortiz.	1716.2	2402.9	40.0

INFLACIÓN (Promedio del período) 8-10%

Presupuesto Inicial = Gasto Total más Amortización

Gasto Primario = Gasto Total menos Intereses

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaría de Presupuestos. PROFORMA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL 2003, análisis, p. 10.

Tanto el gasto total como el gasto primario (esto es excluidos los intereses de la deuda pública) aumentarían en el año 2003, de acuerdo con el Presupuesto aprobado, en una cifra similar a la inflación prevista, lo que significa que en términos reales, esto es excluida la inflación, el Presupuesto del Estado se mantendrá congelado, o inalterado, al mismo nivel del año 2002.

El pago de amortizaciones de la deuda pública, sin embargo, se incrementará en 80.6% en valores nominales y en alrededor del 66% en términos reales (quitando el efecto de la inflación), mostrando la absoluta prioridad que se asigna en el Presupuesto del año 2003, al pago de la amortización de la deuda pública, en concordancia con lo establecido en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, cuyo objetivo fundamental es aumentar el monto de recursos del Estado destinados al pago de amortizaciones, con el objeto de ir reduciendo la relación entre

la deuda y el PIB, por la vía de aumentar el pago de amortizaciones, en lugar de hacerlo por la vía de aumentar el PIB.

Incremento de transferencias hacia los acreedores

En el Presupuesto disponible no aparece desglosada la información entre servicio de la deuda pública externa e interna, lo que habría permitido calcular la magnitud de las transferencias hacia el exterior que sin duda aumentarán como resultado de la aplicación de la Ley de transparencia fiscal mencionada.

En el presupuesto está sin embargo, desglosada la información entre desembolsos previstos por créditos externos e internos, en las siguientes magnitudes:

Total desembolsos en el año 2003,	US \$ 1.727.3 millones
Por créditos externos	935.9 millones
Por créditos internos	791.4 millones

El servicio de la deuda pública previsto para el año 2003, -US \$ 2.402.9 millones- será superior en US \$ 675.6 millones de dólares, a los desembolsos de créditos externos e internos, que en total ascenderán a US \$ 1.727.3 millones, lo que significa que los nuevos créditos serán insuficientes para cubrir el servicio de la deuda pública anteriormente contratada, razón por la que el Estado para cubrir la diferencia, deberá extraer de los bolsillos de las familias ecuatorianas -productores y consumidores- excedentes por la cifra de US \$ 675.6 millones para pagar dicho servicio.

El monto que se destinará al servicio de la deuda pública en el año 2003, según el presupuesto aprobado, US \$ 2.402.9 millones, además de ser superior en 39%, al total de desembolsos previstos por nuevos créditos, dentro de los que se incluyen los concedidos por el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, es superior en 64% al total de ingresos previstos por la actividad hidrocarburífera, en el año 2003, en U.S. \$ 1.461.5 millones³; y, superior también, en 27%, al valor previsto para Gastos de personal, esto es salarios y remuneraciones de todos los empleados públicos, incluidos en el presupuesto general del Estado, que asciende a la cifra de US \$ 1.886.6 millones.

El servicio de la deuda pública, esto es el tributo que pagaremos productores y consumidores a los acreedores, US \$ 2.402.9 millones, será superior en el año 2003, en US \$ 941.4 millones, a todos los ingresos previstos por la actividad hidrocarburífera, lo que significa que todos los ingresos petroleros no alcanzan para cubrir el pago de dicho tributo.

El Presupuesto del Estado supone un precio de US \$ 18 el barril de petróleo y en la Carta de Intención está previsto que "Si los ingresos obtenidos del petróleo cayeran por debajo del nivel programado, el Gobierno compensaría la totalidad de la merma con reducciones del gasto. Si los ingresos superaran el nivel programado, se los destinará íntegramente a la acumulación de depósitos del Gobierno en el Banco Central (Fondo de Estabilización Petrolero por liquidar) o a la reducción de la deuda pública".⁴ Por cada dólar en que aumenta o disminuye el precio de exportación del petróleo, se registra un aumento o disminución de alrededor de 80 millones de dólares al Presupuesto General del Estado.

El servicio de la deuda - US \$ 2.402.9 millones- equivale también a un monto de recursos superior en US \$ 941.4 millones, al total de salarios y remuneraciones de todos los empleados públicos, incluidos en el Presupuesto, - US \$ 1.886.6 millones-.

3 Ver: Administración del Ingeniero Lucio Gutiérrez Borbúa, Presidente Constitucional de la República del Ecuador. Proforma del Presupuesto del Gobierno Central, 2003, análisis, p. 13.

4 Ver: Carta de Intención entre el Gobierno del Ecuador y el Fondo Monetario Internacional, del 10 de febrero del 2003, numeral 12, publicada en el HOY, viernes 21 de febrero del 2003.

El número de empleados públicos incluidos en el Presupuesto General del Estado en el año 2003, asciende a 278.643 personas, la mayoría de las cuales pertenecen al Ministerio de Educación – 131.001 personas-; seguidos del sector Defensa Nacional con 56.581 empleados y trabajadores; Sector Salud con 35.112 efectivos; y, Sector Asuntos Internos con 33.295 trabajadores. Estos sectores mencionados suman 255.989 trabajadores, lo que significa el 91.8% del total de empleados públicos, incluidos en el Presupuesto General del Estado.⁵

Tenedores de papeles de Deuda Externa, recibirán recursos petroleros del OCP

En la Carta de Intención se aclara y se deja constancia expresa de que el 70% de los recursos del OCP, **“se destinarán para la recompra de deuda (no para amortizaciones normales contempladas en el presupuesto)”**, poniéndose en evidencia que los tenedores de papeles de deuda externa, serán los principales beneficiarios de esta medida introducida en la ley en mención. Recordemos que las cotizaciones de dichos papeles en el mercado secundario registraron importantes alzas, luego de que el Ecuador se autoimpuso la condición de recomprar los papeles de deuda externa en el proceso de renegociación de la misma en el año 2000; y, más tarde, cuando se asignaron los recursos para cumplir la condición de recompra, mediante la aprobación de la mencionada

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Los tenedores de papeles de deuda externa, mediante el funcionamiento de los mercados secundarios, pueden ser personas naturales o jurídicas residentes en el Ecuador. Sus nombres, sin embargo, no se los puede conocer, dado el carácter reservado de dichas transacciones.

El funcionamiento de los mercados secundarios ha abierto la posibilidad de que personas e instituciones residentes en el Ecuador, se hayan transformado en acreedores de la deuda externa. Si dichos acreedores ocupan posiciones relevantes en la administración pública, como ministros de finanzas o gerentes del Banco Central, por ejemplo, se convierten en juez y parte en las negociaciones con el FMI, con un evidente conflicto de intereses, entre los de la mayoría de tenedores de papeles de la deuda externa. Esta situación contribuye a entender las razones por las que, la presión por la firma de las cartas de intención con el FMI, en las que se prioriza el pago del servicio de la deuda externa, por sobre cualquier otro objetivo económico o social nacional, proviene de ciertos grupos locales que defienden sus intereses como acreedores coincidiendo con los demás y en consecuencia, con la misión que ha asumido el FMI desde los años ochenta, de cobrador oficial de la deuda externa.

El servicio de la deuda externa en el año 2003, será superior a la establecida en el Presupuesto del Estado apro-

5 Ver: Proforma consolidada del gobierno central, 2003, Cuadro de recursos humanos.

bado, considerando que los ingresos por exportaciones de petróleo a través del OCP, se destinarán a la recompra de deuda externa, no para las amortizaciones normales que están contempladas en el presupuesto, como se citó en párrafos anteriores. La entrada en funcionamiento del OCP está prevista para el último trimestre del 2003, según consta en la propia Carta de Intención.

Condicionalidad a la inversa

El hecho de que los nuevos créditos que nos conceden sean insuficientes para pagarles el servicio de la deuda anteriormente contratada, muestra que la condicionalidad debería operar al revés de lo que actualmente ocurre. Esto es, los deudores deberíamos exigir a los acreedores el cumplimiento de determinadas condiciones, para poderles continuar pagando el servicio de la deuda, entre las que deberían constar las siguientes:

1. Que se considere la capacidad real de pago del país, esto es que al servicio de la deuda externa, se destine un porcentaje de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado y un porcentaje de los ingresos por exportaciones, de tal manera que no sean afectadas las necesidades de inversión y de gasto público, necesarias para aumentar la capacidad productiva local y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población,
2. Que se establezcan plazos más largos, períodos de gracia y tasas de interés acordes con la capacidad de pago del país,

3. Que los países acreedores nos permitan obtener un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que incluye:

- o una balanza comercial positiva, esto es que nuestras exportaciones sean superiores a nuestras importaciones,
- o que las remesas de los emigrantes sean superiores al déficit comercial y al déficit en la balanza de servicios,

Los países que no contamos con poder de emisión de una moneda aceptada a nivel internacional, aunque utilicemos al dólar norteamericano, para poder disminuir el saldo de la deuda externa, debemos contar con balanza en cuenta corriente positiva, caso contrario los déficit requieren de mayor ingreso de capital extranjero, aumentando la posición deudora del país frente al resto del mundo.

4. Que se establezcan cláusulas de contingencia en las negociaciones sobre deuda externa, tales como suspensión de pago del servicio de la deuda en caso de una caída del PIB, en caso de déficit comercial, en caso de la caída de los precios del petróleo, por ejemplo,
5. Que se abra la posibilidad de recurrir a un arbitraje internacional para analizar caso por caso, la legalidad y moralidad de las deudas pendientes de pago.

Las condiciones mencionadas ya han sido incluidas en las renegociaciones de la deuda externa de otros países, destacándose entre ellas, el caso de la deuda externa de Alemania en 1952, en el Acuerdo de Lon-

dres. En ese entonces, había clara conciencia por parte tanto de los países acreedores como de los deudores que para que Alemania pueda pagar el servicio de la deuda externa, se requerían dos condiciones:

- que cuente con capacidad productiva, para lo cual se instrumentó el Plan Marshall, que consistió en masivas transferencias de recursos financieros desde uno de los principales países acreedores de Alemania, los Estados Unidos, que se destinaron en parte para apoyar la reconstrucción del aparato productivo y de la infraestructura de Alemania, gravemente destruida por las guerras; y,
- que cuente con capacidad de pago, para lo cual, los acreedores se comprometieron a facilitarle a Alemania, la obtención de un superávit comercial.

Alemania contó además de las condiciones mencionadas anteriormente, con una reducción inicial del monto de la deuda del 50%.⁶ Sólo en esas condiciones, Alemania pudo al mismo tiempo crecer, mejorar las condiciones de vida de su población y pagar el servicio de la deuda externa.

Política económica: reflejo de las injustas relaciones económicas internacionales

La prioridad que se viene asignando al pago del servicio de la deuda externa, convertido en el eje de la política

económica en los últimos veinte años, aplazando la atención a necesidades básicas de la población, es una demostración de las relaciones económicas injustas que priman en la orientación de la política económica.

Como resultado de dicha política, el Ecuador transfirió a los acreedores de la deuda externa pública, entre 1988 y 2001, \$ 6.402.4 millones, equivalentes a 49 años del gasto en desarrollo agropecuario del año 2001 - \$131 millones.

Al servicio de la deuda externa se destinaron \$ 1622 millones en el año 2001, 2.4 veces el monto de recursos destinados a educación, salud y desarrollo agropecuario (685.1 millones).

El resultado de priorizar el pago de la deuda externa en el marco de los recursos financieros del Estado, es la limitada disponibilidad de éstos para inversiones en infraestructura básica y en inversiones sociales. Por las dos vías, se afecta la capacidad productiva nacional

Manejo de la Deuda Externa y condicionalidad perversa

Además de asignar prioridad al pago del servicio de la deuda externa, el Fondo Monetario Internacional ha exigido a los países deudores, la aplicación de las reformas estructurales, que han dado lugar a los siguientes problemas:

Apertura comercial unilateral

Esto se refleja en el libre acceso de los productos importados a nuestro mercado, sin condiciones, pero un acceso

6 Ver: Káiser, Jürgen. **Las deudas no son una fatalidad. 1953- 2003. 50 Aniversario del Acuerdo de la Deuda de Londres.** www.erlassjahr.de , p. 6.

condicionado de nuestros productos a los mercados de los países industrializados,

Apertura financiera

Ha facilitado las fugas de capitales desde nuestros países, pero no existe garantía de acceso a recursos financieros internacionales, lo que nos ha colocado en una situación de profunda inseguridad financiera,

Abandono de productores locales a las fuerzas del mercado

Obligados a competir con productores altamente subsidiados y protegidos por el Estado de los países industrializados, caso extremo la agricultura.

Resultado: economías adictas al ingreso de capital extranjero

Las condicionalidades impuestas por los acreedores externos pretenden lograr al mismo tiempo los siguientes objetivos:

- Cobrar la deuda,
- Ampliar mercados para sus exportaciones; y,
- Extraer las máximas utilidades en las inversiones extranjeras, tal es el caso de los contratos petroleros de las empresas privadas en el Ecuador, por los cuales, las empresas captan alrededor del 80% de la renta petrolera, mientras el Estado capta apenas el 20%, en claro contraste con las rentas de las empresa estatal PETROECUADOR, en cuyo caso el Estado solamente le devuelve los costos de producción,

El resultado da lugar a un drenaje de divisas hacia el exterior, por el pago del servicio de la deuda externa, el pago de divisas por las importaciones que tienden a crecer a mayor velocidad que las exportaciones y por la repatriación de las utilidades de la inversión extranjera, lo cual se refleja en un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que requiere de un creciente ingreso de capitales para su financiamiento.

Dichas tendencias han tendido a agravarse por la vigencia de la dolarización, que ha dado lugar a una acelerada pérdida de competitividad de los productores locales, más aún por la elevada inflación acumulada y frente a las devaluaciones de los países vecinos. Los productores locales están reclamando protección y subsidios del Estado.

La economía nacional se ha convertido, al igual que lo que sucede con la mayoría de países deudores, como consecuencia de la condicionalidad perversa, en economías adictas al ingreso de capital extranjero, única manera en la que pueden continuar financiándose los flujos de divisas hacia el exterior, a los que da lugar el propio modelo, presentándose crisis financieras cada vez que dicho flujo de divisas se rompe, por causas de orden interno o internacional.

Crisis financieras recurrentes:

Los países deudores, como el Ecuador, tienden a ser víctimas recurrentes del estrangulamiento financiero, debido a que el peso del servicio al capital extranjero (deuda e inversión), así como las importaciones, crecen más rápido que la producción y las exportaciones. El aparato productivo muestra una cró-

nica incapacidad de generar empleo, para una población que sufre en forma masiva de la precariedad del mercado laboral: subempleo, desempleo abierto y migración, problemas que afectan a las dos terceras partes de la población económicamente activa. La contrapartida de la precariedad del mercado laboral es la incidencia de la pobreza y de la indigencia.

Política económica, reflejo de injustas relaciones económicas internas

El peso del ajuste para servir la deuda, recae sobre los más pobres: por

la combinación de austeridad en el gasto social e impuestos regresivos:

- Austeridad en el gasto social: En 1991 se destinaron a educación, salud y desarrollo agropecuario el 30% de los ingresos corrientes del Presupuesto, en el año 2001 dicho porcentaje cayó al 17%;
- En el presupuesto del año 2003, las mayores reducciones se han registrado en los presupuestos de las siguientes actividades:

dólares	Codificado al 31. dic. 2002	Proforma 2003	Cambio en %
I700 Fomento y Desarrollo Forestal	3.558.265.36	1.575.00	-99.9%
IH200 Desarrollo y Fomento Deportivo y de Recreación	736.309.31	18.485.54	-97.4%
H300 Infraestructura para educación	21.308.314	3.985.215	-81.0%
N400 Desarrollo Rural Integral	20.021.386.17	5.200.795.00	-74.02%
N200 Fomento y desarrollo de la vivienda	38.843.661	21.853.032	-43.7%
M400 Desarrollo vial	210.652.905	124.884.364	-40.7%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Proforma del Gobierno Central 2003, Resumen por SECTOR ACTIVIDAD.

Las inversiones en las actividades mencionadas en la tabla, tienen la característica de que son altamente generadoras de empleo, en particular de mano de obra no calificada, cuya oferta es abundante en el país. Además del impacto sobre la generación de empleo, dichas actividades tienen un impacto directo sobre la situación de las familias de menores ingresos, usuarias de los servicios públicos.

Además de la reducción del gasto e inversión sociales, los ajustes para ser-

vir la deuda pública se basan en la aplicación de impuestos regresivos, IVA, en lugar de Impuesto a la Renta, favoreciendo la concentración del ingreso. Los grupos de poder no quieren pagar impuesto a la renta, pero sistemáticamente han trasladado sus pérdidas a la población, mediante la intermediación del Estado en los momentos de crisis: caso de la sucretización de la deuda externa privada en 1982, y caso del salvataje bancario en 1999 y 2000, que significó lo siguiente:

- a) En las operaciones de salvataje bancario, los bancos privados recibieron créditos masivos del Banco Central en forma directa primero y luego a través del mecanismo de la Agencia de Garantía de Depósitos. Posteriormente quebraron los bancos, el Estado se ha venido haciendo cargo de devolver los depósitos a depositantes, con deuda interna, cuya estructura se trasladará a la población en los próximos años,
- b) Los ex – accionistas de bancos quebrados conservan el mayor porcentaje de activos de estos bancos; a través de las empresas vinculadas concentraron el crédito y se han negado a pagar sus deudas con la banca cerrada.

Estado de Bienestar para banqueros y acreedores

Como tradicional, en la historia del país, los grupos de poder, exigen, austeridad en el gasto social, eliminación de subsidios, congelamiento de las remuneraciones empleados públicos, pero; máxima liberalidad para fijar márgenes de intermediación financiera; con tasas de interés muy bajas para ahorristas y elevadas para inversionistas, penalizan el ahorro y penalizan la inversión. La libre circulación de capitales vigente, ha facilitado las fugas de capitales. Los bancos privados han declarado públicamente que tendrían 1.200 millones dólares en depósitos fuera del país, constituyéndose en un mecanismo adicional de drenaje de divisas hacia el exterior.

Desafíos

En la situación descrita el país requiere reelaborar las bases estructurales en el manejo de la Política económica, más allá de las exigencias de los acreedores, tal elaboración supone asumir acciones, que como desafíos se pueden concentrar en:

1. Construir Relaciones Económicas Internacionales justas, incluyendo:
 - Renegociación de la deuda externa, en función de la capacidad de pago, del país
 - Reformar la Ley Orgánica de Ordenamiento, Transparencia y Responsabilidad Fiscal, buscando proteger a los ciudadanos y no a los acreedores,
 - Eliminar la condicionalidad perversa,
 - Promover la apertura comercial multilateral,
 - Exigir la garantía de acceso a financiamiento externo y la solidaridad financiera internacional
2. Promover la vigencia de Relaciones Económicas Internas justas, incluyendo:
 - La recuperación de la cartera vencida de los bancos AGD y la recuperación de los créditos concedidos por el Estado, incluso para devolver depósitos,
 - Destinar los activos administrados por el Banco Central resultantes del salvataje bancario, a proyectos que retribuyan a la población se emprobreció por el salvataje bancario (3 millones adicionales de pobres en 1999),

- Combatir la corrupción, mediante la realización de:
- Auditorias a instituciones públicas que participaron en operaciones de salvataje bancario,
- Auditoria de los contratos petroleros, de Petroecuador, de proyectos financiados con recursos externos, del manejo de los presupuestos de las entidades autónomas, del Fondo de Solidaridad y en general de las Empresas del Estado,
- Acciones para sanear el sistema financiero, reduciendo los excesivos márgenes de intermediación financiera; y;
- Una profunda reforma judicial, que elimine la tendencia a la impunidad vigente.

Por ende, el eje de la política económica constituiría, el fomento de la producción, generadora de empleo, con énfasis en la atención prioritaria a las necesidades básicas de la población, y la conservación del medio ambiente, promoviendo al mismo tiempo, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O como dejar de gobernar para mantenerse en el gobierno

J. Sánchez - Parga*

Si por un lado las clases dirigentes y sectores dominantes ya no necesitan intervenir en el Estado, participar en el gobierno e influir en sus políticas, cuando la reproducción de su poder e intereses ya está consolidada, por otro lado, nada más seguro para un gobernante, que sólo aspira a mantenerse en el gobierno, que dejar de gobernar; y cuanto menos responsabilidades gobernantes asuma y más bajo el perfil de las políticas emprendidas tanto menores serán las hostilidades contra su gobierno.

Al análisis político le interesa menos lo que fue el Crln. Gutiérrez y más lo que hace como actual Presidente; y tras lo que hace y no hace se evidencia que al no tener un plan y modelo de gobierno, terminará por imponerse de manera más o menos ineluctable el modelo dominante. Resulta ya muy evidente la sumisión a este modelo autoritario generalizado en los cinco países andinos durante la última década, el cual puede ser comprendido y explicado por razones y procesos comunes, si bien las particularidades propias de cada uno de los países responden a factores históricos y políticos di-

ferentes. Además de militarizar el Estado y el gobierno con el nombramiento de 180 ex militares y 30 militares en servicio activo, Gutiérrez militariza la policía y policializa las FFAA¹.

Aunque el *modelo de gobierno autoritario en regímenes democráticos* ha adoptado distintas características bajo Fujimori en Perú, Uribe en Colombia, Chávez en Venezuela y Sánchez de Lozada en Bolivia, sin embargo en todos los países las mismas causas comunes permiten su interpretación y justificación.

La militarización del modelo autoritario colombiano en el contexto de

* Investigador del CAAP

1 Cfr. *Gestión*, Febrero, 2003. La posesión en el mando del Comandante General de la Policía tuvo lugar muy simbólicamente en un recinto militar, junto con los comandantes de las FFAA.

una guerra interna cada vez más “civil” implementada por un gobierno que se ha legitimado desde su misma victoria electoral en cuanto “antiterrorista”, se diferencia del modelo autoritario de Chávez, cuya militarización no ha sido hasta el momento armada sino acuartelada, y cuyo autoritarismo se funda más en la desinstitucionalización de la democracia y del Estado, y en un gobierno demagógico y populista extraordinariamente personalizado. Como lo fue también el de Fujimori, quien además de desinstitucionalizar todo el sistema político aprovechó las tradicionales tendencias y tentaciones pretorianas del las FFAA para legitimarse también en una lucha antiterrorista, que degeneró en una “guerra sucia”, la que finalmente le costó el poder. En Bolivia es la lucha cocalera y la guerra antinaírcotraficante la que funda y legitima una militarización del modelo autoritario, manteniendo latente un intenso clima de conflictividad social.

El modelo autoritario de gobierno podría entenderse como la fase terminal de lo que hemos conceptualizado como la *desconsolidación democrática* de los años 90 y el inicio de un nuevo período de *democracias autoritarias*². Ya que si las democracias de los 90 resistieron la implementación de políticas gubernamentales tan “oligárquicas”, excluyentes y empobrecedoras, el desgas-

te y deslegitimación consiguientes de la institucionalidad democrática propicia las democracias gobernadas con autoritarismos de escalas y violencias muy variables, y hasta de formas políticas muy diferentes dependiendo de las condiciones de cada país.

Al entrar en crisis el régimen democrático y las instituciones democráticas se deterioran y corrompen, no sólo por carecer de efectos democráticos en la sociedad sino por servir a fuerzas e intereses antidemocráticos, se deterioran y corrompen al convertirse en instrumentos de los programas de ajuste estructural y de políticas gubernamentales cada vez más supeditadas al modelo global de acumulación y concentración de riqueza. Si bien es gracias al régimen e instituciones democráticos que se viabilizan y hasta en cierto modo legitiman tales “gobiernos económicos de la política” a costa del más extraordinario y rápido empobrecimiento regional de la historia, más de dos décadas de políticas neoliberales han devastado las democracias andinas, que nunca habían sido muy sólidas, hasta tal punto que en la actualidad han perdido toda eficiencia y legitimidad democráticas, y difícilmente sirven ya para sustentar gobiernos cada vez más obligados a implementar las políticas del FMI³.

2 Hemos tratado este tema en *El desorden democrático en América Latina: su contradictoria consolidación: el caso de la democracia en los países andinos*, Doc. CAAP, Quito, 2000. Cfr. también J. Sánchez Parga & F. Rhon Dávila, “Ecuador: perspectivas andinas y escenarios futuros”, en Ch. Freres & Karina Pacheco, *Nuevos horizontes andinos*, RECAL / Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

3 Cfr. J. Sánchez Parga, “Ciclo político de la economía y el gobierno económico de la política”, en *Ecuador Debate*, No. 55, abril, 2002.

Es en este preciso contexto que se vuelve necesario un modelo, que sirviéndose de los residuos democráticos (de las democracias residuales) del sistema político, haya de dotarse de un peculiar autoritarismo incluso ejercido lo más democráticamente posible, y configurado por un conjunto de factores, elementos y formas que merecen ser analizados.

El Coronel® Gutiérrez ha conformado su gobierno integrando aquellas fuerzas que además de haber contribuido a su elección presidencial, fueron los protagonistas del golpe de Estado, en cuya conducción participó, y que provocaría la caída del anterior presidente, Jamil Mahuad: las FFAA y los indígenas asociados con sectores populares y de izquierda en el partido *Pachacutick* tan intercultural como interclasista⁴. De esta manera la "alianza indígena - militar", sobre cuya fuerza desarrolló su campaña electoral, será trasladada al esquema de gobierno⁵. Con la presencia de los indígenas y militares en el gobierno, además de conjurar el principal peligro de desestabilización, se dota de dos fuerzas capaces de neutralizar o disuadir cualquier género de movilizaciones antigubernamentales.

La metamorfosis del movimiento indígena en partido político con su participación (y cooptación) en el actual gobierno clarifica muy significativamente en qué medida el carácter político de los movimientos sociales ha llegado a pesar tanto en ellos que termina transformándolos en movimiento y partido político. Lo que obliga a pensarlos de muy diferente modo. Fue muy elocuente la tensión y las diferencias entre dirigentes indígenas de la CONAIE y la dirección del partido Pachacutick en cuanto a la modalidad de participación en el gobierno y sobre todo cuando fueron tomadas las primeras medidas de ajuste económico dictadas por el FMI. Pero la gran contradicción que presenta el cambio de lo social (movimiento) a lo político (partido) consiste en que el movimiento en cuanto partido deberá ser pensado y tratado en términos de representación política. Al movimiento se le podría cuestionar sobre la conducción de los sectores indígenas por parte de su dirigencia y organizaciones, pero el partido y sus políticas pueden ser cuestionados en cuanto a su representación de dichos sectores indígenas.

Esta transformación política de un movimiento social (como es el caso del

-
- 4 Tanto la formación como la composición sociopolítica de *Pachacutick* ha de comprenderse a partir de la "forma clase" y "forma étnica", que siempre combinó el movimiento indígena sobre todo a partir de la consolidación de sus organizaciones en la década de los 70. Sobre este tema cfr. J. Sánchez Parga, "Etnia, Estado y forma clase", en *Ecuador Debate*, No. 12, diciembre, 1986.
 - 5 Cfr. Hernán Ibarra, "El triunfo del Coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar" en *Ecuador Debate*, No. 57, diciembre, 2002: 21-34. Además de la dirigencia indígena, que ha ocupado entre otros cargos la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Agricultura, y de los nombramientos de militares que aún se suceden, no hay que olvidar la presencia de generales dirigiendo el Municipio de Quito, y la Prefectura del Carchi

movimiento indígena) resulta extremadamente significativa de un doble fenómeno: en primer lugar, en democracias gobernadas por fuerzas oligárquicas (nacionales y globales) un movimiento social solo sobrevive en la medida que se politiza y termina perdiendo su fuerza social al convertirse en partido; en segundo lugar, dicha transformación muestra cómo las violencias de un sistema político destruye las estructuras que lo integran: politizando la sociedad civil (movimientos sociales) y privatizando la sociedad política (los partidos, sus fuerzas, estrategias e intereses)⁶. En conclusión, el movimiento indígena que había representado y podía representar un serio desafío para cualquier gobierno, una vez convertido en partido político o subsumido por el partido, pierde toda su fuerza social.

Una vez captada e integrada en el gobierno esta doble alianza (indígena y militar), Gutiérrez se asegura antes de iniciar su gobierno una triple alianza. En primer lugar, con el FMI y el gobierno de los EEUU. El apoyo de Bush y del Departamento de Estado tenía la finalidad de rectificar una imagen que pudiera asociarlo al perfil demasiado reformista o revolucionario de un Chávez o un Lula, con los que la prensa internacional lo había en un principio identificado⁷. En segundo lugar, el apoyo del

FMI respondía a la misma táctica reactiva: el FMI podía ser un enemigo político (durante la campaña electoral), pero era el mejor aliado gubernamental: y si el FMI legitimaba el gobierno de Gutiérrez a costa de deslegitimarlo ante las fuerzas e ideas que los apoyaron, muchas de éstas son ya parte del mismo gobierno. En tercer lugar, las posiciones y discursos reformistas y de izquierda, también usados durante la campaña electoral, quedarán hipotecados en las conversaciones y acuerdos con la derecha política nacional, la que representada en el PSC apuesta más por una estabilización que por una desestabilización del actual gobierno, para garantizar su mejor sucesión. Aun cuando no haya un pacto explícito de sucesión con la derecha, a lo que más podría aspirar un gobierno como el actual es concluir su período constitucional. Esto podría constituir la mejor herencia para el relevo del PSC.

Tras los fracasos gubernamentales de los dos anteriores gobiernos, y ante el ineludible riesgo de gobernar una democracia con políticas fondomonetaristas, con una institucionalidad tan precaria y al margen de las mismas instituciones democráticas y del Estado, en lugar de adoptar un proyecto o programa de gobierno, cualquiera que sea, el Presidente opta más bien por tácticas y estra-

6 Hemos desarrollado más ampliamente esta problemática en *Desconsolidación democrática y destrucción del sistema político*, CAAP, Quito, enero, 2003.

7 En su primera visita a la Casa Blanca, el Coronel © se declaró “el más fiel aliado del gobierno de Bush” en todas sus luchas. Cfr. I. Ramonet, “Vive Brasil!”, *Le Monde Diplomatique*, janvier, 2003; Emir Sader, “Année cruciale pour la gauche latino-américaine”, *Le Monde Diplomatique*, février, 2003. Ambos autores consideran a Gutiérrez representante de una nueva izquierda y enemigos del neoliberalismo.

tegias, escaramuzas y estratagemas gubernamentales. Mas que "carecer" de una línea o plan de gobierno, sus movimientos políticos entre versátiles y erráticos, sus cambios constantes de posicionamientos, y la misma configuración tan heterogénea y nepotista de su gobierno, todas estas actuaciones responden a un mismo condicionamiento y objetivo: no gobernar el país sino simplemente administrarlo. Lo cual podrá reforzar tanto como debilitar su gobierno, dependiendo del tipo de dificultades y conflictos que tenga que enfrentar.

La militarización del gobierno y del mismo Estado no se limita a fines defensivos del propio gobierno sino a una remilitarización de la política nacional, que en parte compensa a las FFAA del histórico protagonismo perdido al firmarse la paz con el Perú, en parte les devuelve una influencia mayor, de la que nunca carecieron del todo, en la escena política nacional, y finalmente les proporciona tres nuevos campos de acción geopolítica: la defensa del territorio nacional frente a la guerra interna colombiana, la participación

en la guerra antiterrorista comprometida con la base de Manta (centro hemisférico de operaciones militares norteamericanas sustitutivo del de Panamá) y la militarización del orden interno y guerra contra la delincuencia⁸.

Si más de dos décadas de régimen democrático no han logrado supeditar del todo o definitivamente las FFAA al ordenamiento jurídico, económico y político del Estado Nacional, permitiendo que tanto judicial como económica y políticamente las FFAA sigan regulándose por procedimientos tan autónomos como poco públicos, el actual gobierno parece querer fortalecer aún más los poderes y autonomías militares, con mayores competencias deliberativas⁹. Una interrogante política no dejará de pesar sobre el actual gobierno: en qué medida su poder (lejos de estar en la Constitución) está en las FFAA o el mismo se ha vuelto rehén de ellas.

Dos posiciones típicamente castrenses han comenzado caracterizando ya las primeras actuaciones del gobierno, y aparecen como portadoras de potenciales desempeños autoritarios: los ataques y enfrentamientos contra la cla-

8 Ya electo el Presidente, el Coronel ® declaró "como militar su profundo pesar" por la firma de la paz con el Perú, firmada por el presidente que él mismo derrocó. Mientras que la política nacional y la de su Canciller es no declarar terrorista la guerrilla colombiana, sus posiciones al respecto parecen contradictorias; pero tanto las posiciones de involucramiento como de no involucramiento refuerzan y legitiman el armamentismo del Ejército Nacional. Gracias a uno de los artículos intencionalmente más confusos de la Constitución ecuatoriana las FFAA han integrado la policía nacional, militarizando aún más la naturaleza castrense de ésta, sustrayéndola a las competencias del Ministerio de Gobierno, y facilitando las actuaciones policiales por parte de las FFAA:

9 La misteriosa y explosión de los polvorines del cuartel de Riobamba, la verosímil intencionalidad y responsabilidades criminales del Ejército, y el tratamiento secreto y extrajudicial de todo el asunto, puso en evidencia, que nada se respeta tanto en el país como los fueros y privilegios militares.

se política, en particular partidos y Congreso (discurso antipolítico típicamente militar en el Ecuador) y el poco respeto a las instituciones públicas y representativas de la sociedad civil, lo que se refleja en cuestionamientos y abusos de ellas (desde la prensa hasta organismos empresariales). Resulta además evidente que una centralización y personalización tan fuerte del gobierno en el Presidente de la República conlleva una desinstitucionalización y deslegitimación de las instituciones, que irremisiblemente conduce a derivas autoritarias.

Muy sintomático de la verdadera naturaleza de este gobierno son las pocas medidas tomadas contra la corrupción, principal bandera de su campaña electoral, únicamente orientadas a la moralización y judicialización de funcionarios corruptos, pero no a un ordenamiento y regulación institucionales que eviten la corrupción.

El discurso "anticorrupción" se ha convertido en un slogan imaginario tendiente más a legitimar a quien lo empuña que a la identificación de corruptores y corruptos. Aunque el principal efecto de dicho discurso "anticorrupción" consiste en encubrir la principal causa de todos los conflictos en el país: las luchas y protestas contra las políticas del gobierno: de ahí que el mismo gobierno protagonice la campaña "anticorrupción" resulta muy sintomático de la ocultación que se opera sobre las críticas o protestas contra sus propias políticas.

Una interpretación, quizás demasiado epidérmica y periodística, ha apreciado que con el nuevo gobierno (indio - mestizo), incluido su Presiden-

te, "el poder ha cambiado de color" en el Ecuador, y que son nuevos sectores sociales, pertenecientes a clases inferiores o subalternas, los que ocupan puestos directivos y de responsabilidad en la conducción del Estado. Habría que preguntarse, sin embargo, si el nuevo gobierno no hace más que extremar, esconificar y poner de manifiesto con mayor visibilidad un cambio mucho más profundo que el cromático o cultural. ¿No será que hoy menos que nunca el poder real ya no es un poder político, ni tampoco como nunca los reales poderes que conducen y rigen el país son los poderes gubernamentales? ¿No estaremos estrenando el primer gobierno democrático que para evitar las luchas contra las políticas gubernamentales decide dejar de gobernar, abandonándose a las inercias y automatismos del Estado y de las fuerzas reproductoras de lo social?

No gobernar para mantenerse en el gobierno

Pero además de esto hay algo más serio y todavía más grave: en las actuales condiciones, la ilusoria "governabilidad" que se les pide a los gobernantes no es que real y efectivamente gobiernen el país, sino que lo administren lo mejor que puedan, gestionando los intereses reales de aquellos poderes no políticos ni siquiera nacionales, que realmente lo gobiernan. Por muy paradójico que parezca, no hay peor riesgo político ni mayor peligro para un gobierno, que el pretender o intentar la implementación de un programa de gobierno realmente "propio" o "nacional" prescindiendo del libreto o del

guión ya globalmente establecido y estructuralmente enmarcado¹⁰.

De otro lado, y prueba de todo esto, es que mientras durante la década de los 80 e incluso inicios de los 90 (exactamente hasta el gobierno de Rodrigo Borja en el Ecuador: 1988-92), la actividad política de los sectores empresariales y financieros del país estaba acompañada de una masiva presencia de dichos sectores en los gobiernos, ejerciendo una fuerte influencia en las políticas gubernamentales, durante la última década, las actuaciones e intervenciones políticas de la clase dirigente ha disminuído, pero además han abdicado del mismo poder gubernamental del Estado. Los sectores empresariales en concreto parecen haber desertado de la política, como si ya no necesitaran hacer política en términos convencionales o institucionales¹¹. Como si, por otro lado, el poder del Estado y el ejercicio político del gobierno se hubieran vuelto tan arriesgados y deslegitimados como inútiles, cuando se ha hecho mucho más fácil, menos arriesgado y mu-

chísimo más eficiente el gobierno económico de la política sin costos políticos. Las clases dirigentes, no sólo en el Ecuador sino en todo el mundo, ya no están interesadas en administrar políticamente sus intereses, en participar en los gobiernos, en controlar la gestión del Estado, ni influir en las políticas públicas; el modelo se encuentra tan afianzado, que todos los gobiernos, prescindiendo del partido e ideología política a los que pertenezcan, resultarán funcionales a los grupos e intereses realmente dominantes¹².

Cuando los presupuestos de los Ministerios han quedado tan reducidos a los "gastos de mantenimiento", a falta de recursos operacionales, y cuando muchos de estos recursos dependen de los programas de la cooperación internacional, más allá de las ventajas personales que se pueden obtener, la dirección y gobierno de los aparatos de Estado ni siquiera reporta beneficios políticos; ya que las posibilidades de una real acción social y política se encuentran tan condicionadas como limitadas por

10 Sin pretender justificar gobiernos como los de Alan García en el Perú, Alfonsín o De la Rúa en Argentina, incluso los de Mahuad y Chávez, de su fracaso no son ajenas las fuerzas que realmente gobernaban más allá de sus políticas gubernamentales.

11 Prueba de ello es el bajo nivel de conflictividad en el que se han visto involucrados los sectores dominantes de la economía en la última década en comparación con su intensa actividad política de la década anterior. Cfr. Alexis Naranjo, "Las Cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980 - 1990", en *Ecuador Debate*, No. 30, Diciembre, 1993.

12 Esta situación tan característica de un dominio oligárquico de la democracia responde a una clásica figura política, que ya Maquiavelo ilustra con el ejemplo de la todopoderosa poderosa clase dominante florentina, que había dejado de interesarse por ocupar cargos de gobierno, dejando estas cargas a otros, para libremente gozar de los públicos beneficios: "*potere tutti gli altri affligere con i publici carichi, e voi, liberi di quelli avere tutte le publiche utilità*" (Historias Florentinas, VII, 23. *Tutte le opere*, Sansoni, Firenze, 1992).

el omnipotente gobierno económico de la política¹³.

Aprovechándose de un sistema político que propicia las "responsabilidades compartidas" y una cultura política que legitima las irresponsabilidades políticas, el Presidente ha abusado de ambos fenómenos para el nombramiento de muchos cargos de dirección política para su gobierno, incluso para aquellas funciones reservadas a su responsabilidad¹⁴. Pero si nada hay más ajeno a un militar que las responsabilidades políticas, se comprende su dificultad de asumir las responsabilidades gobernantes.

Se ha estudiado mucho la figura, comportamientos y procedimientos políticos de los militares que gobiernan dictaduras, pero no la de militares que gobiernan regímenes democráticos. Aunque todavía es reducida, la muestra que aún cuenta con pocos ejemplos (Ríos Mont, Banzer, Chávez, Gutiérrez), prueba la profunda y tenaz confusión entre mandar y gobernar. Los militares no saben ni pueden mandar ni tampoco gobernar democráticamente. Habitados a mandar no saben gobernar, y

cuando están en el gobierno no pueden mandar como habían aprendido. Se trata de un síndrome político muy singular. De ahí que con frecuencia oscilan entre el autoritarismo y el desgobierno.

No hubo, por lo menos hasta ahora, otro gobernante que de manera tan evidente tuviera menos voluntad de gobernar con la única finalidad de mantenerse en el gobierno, en un contexto político en el que no gobernar se ha vuelto la mejor garantía para resistir en el gobierno. Esta parece subyacer como razón de fondo, que explica los exponentes, las incoherencias y contradicciones que han comenzado con todos los nombramientos gubernamentales por parte de quien, rehusando gobernar deja que operen libremente en la sociedad las fuerzas, los intereses, y automatismos dominantes en ella, tanto a su interior como externamente. En las actuales circunstancias de Estados debilitados tras dos décadas de privatizaciones, "modernizaciones" forzadas, "descentralizaciones" erráticas, un gobernante que realmente gobierne y tenga

13 Es tan irrelevante políticamente la función de un Ministro, que dimitido el recién nombrado Ministro de Vivienda por precedentes actos de corrupción el Presidente solicita a la Comisión Anticorrupción, que le nombre una terna de la cual elegir un nuevo Ministro; también para la Dirección de Aduanas solicita una terna a las FFAA para elegir uno de ellos. De hecho había declarado meses antes que encargaría a una empresa de recursos humanos la designación de personal para los puestos de más alta dirección del gobierno. Mientras que los organismos empresariales protagonizaban en la década de los 80 un 3% de la conflictividad total del país, desde los últimos años dicha conflictividad empresarial ha descendido hasta el 0.3% (Cfr. *Ecuador Debate*, No. 53, diciembre, 2001).

14 En Ecuador son muchos los cargos para puestos del Estado o del Gobierno que son o bien elegidos en terna por el Congreso y nombrados por el Presidente, o bien elegidos en terna por éste y nombrados por el Congreso. Cuanto más compartidas son las responsabilidades menos responsables serán políticamente.

voluntad de gobernar incurre en el dilema o de no disponer de recursos estatales y públicos para sus políticas realmente gobernantes o bien refuerza o amortigua las reales fuerzas e intereses dominantes; y en ambos casos corre el serio riesgo de fracasar tanto en sus políticas gubernamentales (reforzando dichos poderes) o en sus políticas de gobernabilidad social (atenuándolas).

Por ello, si fue difícil la "gobernabilidad" que en los 80 frenó los proyectos y perspectivas de desarrollo de la sociedad, y también se volvió difícil gobernar el empobrecimiento de la década de los 90, tendría que resultar más fácil el gobierno de una sociedad ya empobrecida y debilitada tanto económica como políticamente, y tan decepcionada de las instituciones democráticas, de las que ya poco confía y espera. Según esto, el actual gobierno puede cumplir su expediente político, limitándose a hacer bien sus "deberes" económicos y mantener saneadas sus cuentas macroeconómicas, manejando con una mínima solvencia la "caja chica" de las finanzas públicas y el gasto social.

Por todas estas razones el autoritarismo de las actuales democracias no requiere expresarse por procedimientos represivos, por el recurso a la violencia ni siquiera la infracción de los derechos humanos. El autoritarismo ha permeado tanto el Estado, el gobierno y la misma sociedad, que cada vez se siente menos y cada vez se vive más como una suerte de fatalismo instalado en el funcionamiento de toda la realidad socio-económica y política. Para entender el nuevo modelo autoritario es preciso despejar el teorema de su violencia: las violencias generadas en el transcurso de las

últimas décadas bajo los procesos de empobrecimiento y exclusión se manifiestan actualmente en incontrollables espirales de criminalidad y delincuencia. Ésta es la que hoy se puede legal y legítimamente reprimir. Mientras que las otras violencias son metabolizadas por la resignación e indolencias sociales.

De ahí que a la militarización del orden interno corresponde un endurecimiento de los procedimientos judiciales y penales (aumento de penas carcelarias, iniciativas de cadena perpetua o pena capital); con el agravante de que esta situación en Ecuador tenderá a confundir todavía más las diferentes competencias armadas y legales, con la consiguiente mayor penalización de la justicia (uso socialmente vengativo de la ley) y una mayor militarización de la justicia penal (aplicación de la ley de fuga y ejecuciones extrajudiciales).

Deslegitimación e ilegalidad del gobierno democrático

Si a los actuales gobiernos democráticos les resulta cada vez más difícil "legitimar la violencia", que era el fundamento político sobre el que se formaron los Estados nacionales, no menos difícil para gobernar se les vuelve "legitimar la ilegalidad". Los gobiernos democráticos podían antes recurrir a procedimientos ilegales o incurrir en ilegalidades, en la medida que se trataba de actuaciones ocasionales o políticas muy circunscritas, las cuales se enmarcaban en un contexto de mayor legitimidad. En la actualidad, al no contar con mucha legitimidad y al tener que recurrir con relativa frecuencia a prácti-

cas y procedimientos ilegales, fácilmente el gobierno democrático se sitúa al margen de la ley. Y nada visualiza tanto esta situación como las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso; las nuevas formas de sus enfrentamientos.

No hay que olvidar que tanto Fujimori en Perú como Chávez en Venezuela comenzaron gobernando gracias a una suerte de "autogolpe constitucional", que por procedimientos plebiscitarios (*referéndum*, *reformas constitucionales*) lograron doblegar el Congreso y someter las fuerzas parlamentarias al poder Ejecutivo. Gutiérrez ha intentado la misma estratagema, y todavía no lo ha logrado: un Referéndum popular, que le otorgue más poderes en detrimento de las fuerzas parlamentarias, e indirectamente consiguiendo debilitar aún más los partidos.

Mientras que todos los proyectos, programas, recursos y discursos sobre la "gubernabilidad" se han orientado a fortalecer los Ejecutivos y los poderes del Presidente de la República, con la finalidad de garantizar mejor la implementación de los programas del ajuste y las políticas del modelo de acumulación global, simultáneamente este paradójico *reforzamiento de la gobernabilidad* (que en realidad ocultaba un *reforzamiento de la gubernamentalidad*), se operaba en detrimento y debilitamiento

de los poderes parlamentarios, deliberativos y legislativos del Congreso.

Sin embargo, en el transcurso de la última década dentro del proceso de desconsolidación democrática y de las profundas crisis de desestabilización de los Ejecutivos (con el consiguiente derrocamiento de dos sucesivos Presidentes), el Congreso Nacional parece destinado a convertirse en el último, más legítimo y efectivo reducto de la institucionalidad democrática, y en el más resistente baluarte para frenar las políticas fondomonetaristas o aquellas programadas internacionalmente y desde el extranjero¹⁵.

A pesar del progresivo recortamiento de las competencias legislativas y fiscalizadoras del Congreso, a pesar de convertidos sus poderes legislativos en poderes meramente tribunicios (limitados a impedir o bloquear los del Ejecutivo), a pesar de los constantes chantajes o acosos corruptores a los que se encuentran sometidos sus partidos y diputados, y aun a pesar de su precarizada legitimidad, el Congreso Nacional enfrenta a gobernantes que declinan gobernar para mantenerse en el gobierno a cualquier precio; y a través de su control del presupuesto y de su veto a la leyes los representantes nacionales han comenzado a ejercer una fuerza política cada vez más defensora de los inte-

15 Tanto en las recientes crisis de Argentina (desde el gobierno De la Rúa) como en los períodos que precedieron la caída de Fujimori y aseguraron la transición institucional, pasando por los dos sucesivos golpes en Ecuador con la caída de Bucaram y Mahuad, los Congresos desempeñaron un papel fundamental en la continuidad de la democracia. Y si la crisis venezolana en torno a Chávez se ha crispado y enconado hay que atribuirlo a una gran debilidad del Congreso, y su incapacidad para mediar en el conflicto.

reses de los ciudadanos frente a los mismos gobiernos, cada vez más entregados a fuerzas e intereses ajenos y opuestos a los nacionales.

Que una institución como el Congreso no goce de la misma visibilidad y atractivos mediáticos como la que consigue capitalizar un Presidente o jefe de gobierno, incluyendo las actuaciones más desafortunadas o torpes de éstos, de ninguna manera excluye el reconocimiento de su creciente valor político y democrático. Precisamente por eso los Congresos en América Latina han comenzado a sufrir las presiones y acosos más o menos directos del FMI, cada vez más interesado en influir sobre la misma producción legislativa o sobre la función fiscalizadora de los Congresos, sobre todo cuando se trata de materias económicas y del gasto social.

Esta misma situación ha obligado también al Ejecutivo a modificar su relación con el Congreso. De la "pugna de poderes" institucionalizada durante la década de los 80, que a pesar de las tensas crispaciones tendía a consolidar ambos poderes del Estado, se pasa en la década de los 90 (tras una desafortunada reforma constitucional, que liquida la función de control gubernamental del Ejecutivo por parte del Legislativo) a un ciclo de negociaciones y corrupción entre los poderes del Estado, y a una política de hostigamientos tendiente al mutuo debilitamiento. En la actualidad, al ser tan frágil el poder parlamentario frente al Ejecutivo, como tan débil se

muestra el Ejecutivo ante el Congreso, las relaciones entre ambos se vuelven cada vez menos institucionalizadas, más autoritarias y sobre todo mutuamente deslegitimadoras, en base a continuas pruebas de fuerza por ambas partes.

Pero nada deslegitima más al Congreso por parte del Ejecutivo como la invención o improvisación de espacios deliberativos y consultivos, más o menos artificiales, al margen de la institución parlamentaria, instalando en la sociedad civil el síndrome negociador de un *dialogismo* y *mesismo*, tendiente a anestesiar las críticas y protestas contra el gobierno, al mismo tiempo que se despoja al Congreso de lo que son sus competencias políticas, y se incurre en una contradictoria *politización de la sociedad civil*¹⁶.

¿Hacia un autoritarismo plebiscitario?

Una democracia plebiscitaria, que no sólo se legitima electoralmente a partir de una campaña populista, sino que además intenta gobernar con una regular interpelación a sus bases, sectores populares y movimientos sociales, puede adoptar un modelo autoritario de gobierno tendiente en parte a encubrir sus políticas neoliberales y en parte también a metabolizarse bajo las formas de sumisión y resignación, de fatalismos inhibidores y autocontroles, por los que la misma sociedad reprime y constriñe su propia conflictividad.

16 Y todo ello con el agravante que todas estas "mesas de negociación" que se instalan en las principales ciudades del país cuentan con recursos de los organismos internacionales de cooperación.

En la década de los 90, durante la fase de desconsolidación democrática, cuando los *gobiernos democráticos* implementan con mayor fuerza las *políticas oligárquicas*, la conflictividad social se intensifica masivamente contra las "políticas estatales".

No es mera casualidad que el actual gobierno haya desviado la atención contra la lucha "anticorrupción", convertida ésta en una coartada, para encubrir el principal objeto del conflicto durante los últimos años: las políticas gubernamentales¹⁷.

Desde 1999 hasta diciembre del 2002 el rechazo de las *políticas estatales*

les se ha vuelto la principal causa u *objeto de conflicto* con un promedio del 35% sobre el total de la conflictividad, mientras que en segundo lugar *las denuncias y protestas contra la corrupción* aparecen con un promedio del 21%.

Ahora bien, si el *conflicto gubernamental*, totalmente distinto del conflicto de "governabilidad", tiende a declinar es en primer lugar por la razón sociológica de un *desgaste del conflicto* propio de cada género de conflictividad y de sector social, pero que en términos políticos hay que conceptualizar como una derrota de las fuerzas e intereses en conflicto.

Número de conflictos por cuatrimestre Noviembre 1999 – Febrero 2003

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE	T. C.*
Noviembre 1999 - Febrero 2000	237	15,36%	
Marzo 2000 - Junio 2000	227	14,71%	-4,22%
Julio 2000 - Octubre 2000	179	11,60%	-21,15%
Noviembre 2000 - Febrero 2001	293	18,99%	63,69%
Marzo 2001 - Junio 2001	162	10,50%	-44,71%
Julio 2001 - Octubre 2001	104	6,74%	-35,80%
Noviembre 2001 - Febrero 2002	81	5,25%	-22,12%
Marzo 2002 - Junio 2002	94	6,09%	16,05%
Julio 2002 - Octubre 2002	85	5,51%	-9,57%
Noviembre 2002 - Febrero 2003	81	5,25%	-4,71%
TOTAL	.1543	100,00%	

T. C. = Tasa de crecimiento con respecto al cuatrimestre anterior

Fuente: Observatorio de conflictos. CAAP

Elaboración: Belisario Torres

17 En un estudio anterior hemos demostrado cómo el "conflicto democrático" propio de la transición y consolidación democráticas de la década de los 80 se transforma en "conflicto oligárquico" contra las políticas neoliberales implementadas por los gobiernos a partir de inicios de los 90. Cfr. J. Sánchez Parga, "Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del desgobierno" en *Ecuador Debate*, No. 53, Agosto, 2001

De hecho, desde hace poco más de tres años, la conflictividad social y política ha iniciado una drástica disminución en sus frecuencias e intensidades. Entre diciembre de 1999 a febrero 2000 y noviembre 2000 a febrero del 2003 el porcentaje de conflictividad total del país se ha reducido del 15.3% al 5.2%. Esto no significa que las causas de la conflictividad habrían desaparecido, ya que el principal factor del conflicto durante el mismo período siguen siendo “las políticas estatales”, aunque también se reducen los conflictos provocados por ellas, siguen siendo la principal causa de conflictividad total muy superior a los otros conflictos con un 30%.

Según esto nos encontraríamos en presencia de un fenómeno muy singular, pero que ya habíamos identificado y conceptualizado en los análisis e interpretaciones de la conflictividad social: el *umbral mínimo de la conflictividad*, que se produce en una sociedad o bien por la fuerte represión y las pruebas de violencia gubernamentales, que impiden la normal expresión de los conflictos, o bien porque la misma sociedad se encuentra tan debilitada e internaliza (legítima) hasta tal punto la dominación (bajo formas de resignación) que ella

misma se reprime, inhibe y autocontrola sus luchas y protestas¹⁸.

La democracia en el Ecuador (tampoco en muchos otros países latinoamericanos) no ha producido ciudadanos ni desarrollado ciudadanías, sino más bien movilizaciones y movimientos cada vez menos sociales y más plebiscitarios, capaces de derrocar Presidentes, derrumbar gobiernos, reclamar “revocaciones de mandato”. Y esto precisamente porque los sectores y movimientos sociales han perdido su fuerza y condiciones para protagonizar e interpretar los conflictos sociales, y sólo son capaces de masificarse compensando su incapacidad conflictiva en masificaciones y futuros plebiscitarios. Por eso los gobiernos que han apostado menos a las instituciones gobernantes que a los flujos y reflujos de las opiniones y las masas tienen siempre ante sí un futuro muy incierto.

Los márgenes de “governabilidad” se precarizan y crispan en casi toda la región andina, y los gobiernos cada vez más huérfanos de partidos políticos se encuentran obligados a improvisar sus propias fuerzas y alianzas. E incluso sus alternativas gobernantes se les imponen y les constriñen cada vez más, reconociendo que “...un gobierno no es otra

18 Cfr. J. Sánchez - Parga, *Conflicto y democracia en Ecuador*, CAAP, Quito, 1995; *Las cifras del conflicto social en el Ecuador: 1980 - 1995*, CAAP, Quito, 1996. Hemos conceptualizado como *umbral máximo* cuando la conflictividad tanto por sus formas, frecuencias o intensidades se vuelve democráticamente ingobernable y provoca la desestabilización de un régimen democrático. Un caso de desestabilización democrática por efecto del *umbral mínimo de conflictividad* tuvo lugar durante el gobierno autoritario de Febres Cordero, generando uno de los episodios más desestabilizadores de toda la década: el levantamiento de la base militar de Taura.

cosa que mantener de tal modo a los súbditos, que no puedan o deban atacarte; esto se logra o bien defendiéndose en todo, quitándoles todo medio de perjudicarte, o bien beneficiándoles de modo que no tengan razón para desear

algún cambio”¹⁹. Si casi en ningún país de América Latina puede ya un gobernante cumplir la última condición, será necesario comenzar a pensar qué formas adopta la primera de las condiciones.

19 “...uno governo non é altro che tenere in modo i sudditi che non ti possano o debbano offendere: questo si fa o con assicurarsene in tutto, togliendo loro ogni via da nuocerti, o con beneficiarli in modo, che non...abbiano a desiderare di mutare fortuna” (N. Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, II. 23).

Conflicto bélico y debilitamiento de la economía mundial

Marco Romero Cevallos

El ataque a Irak busca colocar en la dirección de la segunda nación con las mayores de reservas petroleras en el mundo a un régimen pronorteamericano. Algunos, en un ejercicio retórico, han llegado a llamar a las ambiciones norteamericanas en el Medio Oriente como "la doctrina Bush"

La administración norteamericana de George Bush ha expresado que uno de los objetivos al atacar Irak, es el de sacar del poder a Saddam Hussein, un dictador que lleva casi un cuarto de siglo en el poder; este sería solo el primer paso en el cumplimiento de su designio hegemónico de rediseñar políticamente toda la región y en particular el Medio Oriente. Existen indicios de la disposición de Bush a, una vez concluir con Hussein, propiciar el cambio en los regímenes de Irán, Siria y Corea del Norte, al menos. Bush estaría cumpliendo así la "misión divina" que recibiera, según afirma en su autobiografía, de combatir el mal en el mundo.

El ataque a Irak busca colocar en la dirección de la segunda nación con las mayores reservas petroleras en el mundo a un régimen pronorteamericano. Algunos, en un ejercicio retórico, han lle-

gado a llamar a las ambiciones norteamericanas en el Medio Oriente como "la doctrina Bush".¹

El presidente de los Estados Unidos acompañó estas declaraciones con la movilización de cerca de 300.000 hombres hacia la zona de conflicto, la mayoría localizada en Kuwait (alrededor de 140.000 hombres), así como de una enorme maquinaria bélica compuesta de buques y aviones dotados con los más recientes avances tecnológicos y una capacidad destructiva nunca antes vista.

En consecuencia, la disputa diplomática en el marco de las Naciones Unidas aparece mas como un intento de legitimar una acción absolutamente unilateral, que se plantea diplomáticamente como una guerra preventiva, cuyas repercusiones geopolíticas y económicas tendrían un alcance duradero y global. Cabe recordar que ese tipo de

1 "Birth of a Bush Doctrine?. The Economist. February 27th 2003, Washington DC

guerras ha sido siempre un recurso utilizado por potencias agresoras, que quieren ampliar su dominio hegemónico, al margen de normas elementales del derecho internacional. Con el fin de lograr esa legitimación, el gobierno norteamericano estaría usando todos los instrumentos de poder y de coerción que posee, desde los incentivos económicos y la compra directa de voluntades y votos, hasta muy explícitas amenazas y presiones, pasando por el uso abierto y masivo de los medios de comunicación, con el fin de intoxicar con mensajes belicistas y con visiones parciales y sesgadas, a la opinión pública norteamericana y mundial.

La oposición al uso de la fuerza sin el aval de las Naciones Unidas de un conjunto de países entre los cuales están Francia, Alemania, Rusia y China, utilizando incluso su poder de veto, apunta a que la primera víctima del conflicto será el sistema multilateral diseñado para tratar de regular y evitar los conflictos en el mundo, construido a la salida de la Segunda Guerra Mundial; la administración Bush puso en práctica su decisión de atacar a Irak aún sin la autorización del Consejo de Seguridad. Ello significa un retroceso lamentable en la institucionalidad global y podría determinar un golpe decisivo para el sistema de las Naciones Unidas, al menos la forma en que ha funcionado desde la segunda mitad del siglo XX.

En este artículo nos ocuparemos fundamentalmente de analizar los principales problemas que enfrenta actualmente la economía mundial, derivados fundamentalmente de las elevadas probabilidades de un conflicto abierto en una zona vital, examinando algunas de las repercusiones que la guerra podría traer para América Latina. Comenzaremos sin embargo con algunos elementos de los problemas geopolíticos que están en juego en la presente coyuntura.

El juego geopolítico de Bush

Los geógrafos y estrategas europeos y norteamericanos habían destacado, la importancia del territorio que como una bisagra une a Eurasia como un espacio continuo en el que se da la mayor concentración de recursos humanos y naturales en el planeta, considerándola incluso como el "pivote del mundo"², su dominio, se consideraba otorgaría el control del mundo. Si bien el determinismo geográfico ha sido superado por el desarrollo tecnológico en los medios de transporte y en los armamentos a lo largo del siglo pasado, así como por la preeminencia de la política frente a la geografía, es indudable que dicha región sigue conservando una importancia crucial, no solo por la abundancia de recursos y en particular de petróleo que la caracteriza, sino por el lugar estratégico que ocupa en rutas claves para importantes flujos económicos. Preci-

2 Cabe recordar la tesis del "heartland" (corazón del mundo), planteada por el geógrafo británico Halford McKinder a comienzos del siglo XX; muchos de los conflictos de los dos últimos siglos se habrían registrado como luchas por controlar esa región estratégica, desde Europa o desde el Asia.

samente Irak y los demás países involucrados en este diseño norteamericano forman parte de esa región crucial.

Mencionemos solamente dos antecedentes claves de la política de los Estados Unidos hacia la región: el papel clave otorgado al Shah Mohamed Reza Palevi de Irán, como su principal aliado, desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta su derrocamiento por un masivo movimiento islámico liderado por el Ayatollah Komeini en 1979; y, la guerra entre Irak e Irán, en los años ochenta, cuando Sadam Hussein era la carta norteamericana contra el fundamentalismo islámico y recibió toda su ayuda, incluso la entrega de elementos claves para fabricar las armas químicas que se usarían en dicho conflicto. Entonces nadie dudaba de la legitimidad del régimen de Bagdad ni se preocupaba por su limitado respeto de los valores democráticos.

Amplios sectores de la opinión pública europea y mundial han calificado a la guerra como un conflicto claramente motivado por el control del petróleo y el dominio energético; los defensores de las tesis norteamericanas argumentan sin embargo que tal afirmación no tendría sustento puesto que los Estados Unidos tienen otras fuentes de aprovisionamiento (básicamente Arabia Saudita), no tendrían interés en provocar una caída demasiado brusca del precio del crudo, puesto que ello provocaría problemas muy serios para las petroleras norteamericanas; tales analistas consideran que los norteamericanos estarían mucho más cómodos con un precio del crudo próximo a los 20 dólares por barril, en los mercados internacionales.

Es indudable sin embargo, que los 112.500 millones de barriles de reservas petroleras probadas de Irak (sumadas a los 400.000 millones adicionales que se estima guardaría en el subsuelo, susceptibles de ser extraídos a costos sumamente bajos) están presentes en los cálculos de la posguerra planeada por Bush; igualmente es conocido que las principales empresas petroleras norteamericanas y británicas habían perdido importantes posiciones frente a sus competidoras de Francia, China y Rusia, en la disputa por enormes contratos en Irak, debido al boicot y la permanente confrontación que ha mantenido Washington con Bagdad, luego de la Guerra del Golfo de 1991, cuando Irak invadió buena parte de Kuwait.

Igualmente se conoce que existe un plan completo que establece la forma en que se repartirían los intereses petroleros entre aquellos países participantes en la guerra por echar a Hussein; empresas norteamericanas como Exxon-Mobil y Chevron-Texaco y la BP británica remplazarían a la francesa Total-Fina Elf, Lukoil de Rusia y National Oil Company de China, las cuales habían concentrado los contratos de exploración y explotación en Irak desde 1997.

La importancia estratégica del control del abastecimiento de crudo y de sus precios por muchos años, para la economía norteamericana se vuelve evidente si recordamos que los Estados Unidos importan el 57% del crudo que consumen; una abundante oferta de crudo a partir de la expansión de la producción en Irak (llevando al menos hasta 6 millones de barriles la producción diaria, que ahora es de 2.3 millones)

provocaría la caída del precio del crudo, mayores presiones para privatizar y abrir la producción petrolera a empresas extranjeras, tratando de bajar costos y mantenerse en el mercado. Esto le permitirían a los Estados Unidos reducir la dependencia del abastecimiento petrolero desde Arabia Saudita, país en el cual se registra cierta expansión del fundamentalismo islámico³.

Precisamente por ello, todo parece indicar que una vez terminado el tema Irak, los Estados Unidos dedicarían sus esfuerzos a cambiar los regímenes políticos en Irán, Arabia Saudita, Siria y las monarquías petroleras del Golfo; además de imponer su diseño institucional y político para el problema entre Palestina e Israel. Perspectivas como éstas generan mucha incertidumbre e inquietudes entre los gobernantes de dichos países y en toda la región.

No menos importante es el afán francés de evitar que se imponga el unilateralismo norteamericano y su deseo de usar la fuerza para imponer sus designios en cualquier parte del globo. Las posiciones de Alemania están marcadas por la presencia de los verdes en la alianza gobernante y por su deseo de evitar una desestabilización generalizada en Medio Oriente y la probable expansión del terrorismo islámico. Rusia por su parte tiene programas de cooperación con Irak (cifrados en 40 mil millones de dólares), entre otros intereses.

Otro factor que explica, al menos parcialmente las "razones" de este con-

flicto, sería la clásica referencia a la guerra como un elemento para dinamizar economías débiles o en franca recesión. Como se conoce, la economía norteamericana perdió el dinamismo que exhibió en la década de los años noventa, al agotarse el crecimiento de las inversiones y las ganancias de productividad, al igual que la expansión del consumo. Esa tendencia también estuvo alimentada por crecientes dificultades en los mercados de valores, al desinflarse la burbuja especulativa acumulada en los noventas; ello obedeció principalmente al colapso de las expectativas sobredimensionadas de lo que se llamó "la nueva economía" (que incluía a los sectores vinculados con el uso real o imaginario de las tecnologías de la información y telecomunicaciones TIC) y a la quiebra de empresas líderes, debido a escándalos relacionados con el manejo de información corporativa y el engaño a los accionistas (ENRÓN, TYCO y muchas otras). Ello también fue, en parte un resultado del contagio de los efectos de la crisis asiática hacia diversos mercados emergentes y otras regiones del mundo, reduciendo las expectativas para las inversiones y para los flujos de capitales.

El costo de la guerra contra Irak ha sido estimado por el asesor económico del presidente Bush, Lawrence Lindsey, en 1% del PIB de los Estados Unidos, que significaría 100.000 millones de dólares, con un máximo de 2%⁴. En consecuencia, no se prevé ni una rece-

3 Ver: "Irak, el mapa de los intereses, Diario El Tiempo, 2 de marzo de 2003, Bogotá, Colombia.

4 Edición electrónica de www.elmundodiner.com, del 13 de marzo de 2003.

sión, ni una inflación sostenida. El factor crucial para determinar el costo es la duración del conflicto; la estimación antes mencionada supone el escenario más optimista para los norteamericanos, un conflicto de rápida resolución. En caso de darse un enfrentamiento prolongado, el costo podría ser de 19% del PIB de Estados Unidos o más.⁵ No obstante, para otros observadores los cálculos mencionados parecen muy optimistas, ya que no incluyen rubros extras como el monto de ayuda comprometida para Turquía y otros favores con los cuales se ha conseguido "aliados"; cabe anotar que cualquier estimación no contempla los gastos necesarios para reconstruir Irak.

Por lo tanto, el volumen de gasto asociado al conflicto significaría una importante inyección de demanda, que dará cierto dinamismo a algunos sectores y se transmitirá hacia el conjunto de la economía norteamericana, con los mecanismos que fueron descritos en la década del sesenta por Galbraith en lo que denominó el "complejo militar industrial"; si bien sus características tecnológicas se han modificado su lógica de funcionamiento y el papel que cumple en la economía siguen el patrón descrito.

Vale recordar que el Fondo de la Reserva Federal ha reducido las tasas de

interés en los últimos dos años, hasta a niveles comparables con los de comienzos de los años setenta, en su afán de estimular a la economía; además, la administración de Bush apela a una política fiscal de corte keynesiano con rebajas impositivas e incrementos en el gasto público. A pesar de ello, no existen signos de reactivación en los índices de consumo ni en la inversión societaria, que alimenten una recuperación sostenida; los indicadores del desempleo tampoco registran mejoras importantes. En consecuencia, no puede desdeñarse esta función reactivadora del conflicto que se vislumbra en el futuro inmediato.

Finalmente otra perspectiva menos difundida, pero no por ello desdeñable, es la que plantea que estamos por asistir a una guerra contra el euro⁶; dicha interpretación se coloca en la disputa que el euro plantea al dólar como la moneda hegemónica en el sistema monetario internacional.

Aproximadamente cuatro quintas partes de las transacciones financieras internacionales, la mitad de las exportaciones mundiales y dos tercios de las reservas internacionales en divisas están denominados en dólares. En un nivel mas general, según un estudio oficial, el valor de los billetes dólares que circulan fuera de los Estados Unidos, representa-

5 Dicho monto se compara con los costos de guerras anteriores para los Estados Unidos: 12% del PIB la de Corea y 15% del PIB la de Vietnam.

6 La competencia creciente entre el dólar y el euro, así como su potencial agravamiento son temas que han sido analizados principalmente en diversos ámbitos especializados en temas monetarios internacionales; dos artículos recientes de divulgación mas amplia son: Rafael Poch de Feliu: "Una guerra contra el euro", en La Vanguardia, España, febrero de 2003; y, Harris Paul: ¿Qué pasaría si de repente la OPEP cambia al euro?, Rebelión.org, 28 de febrero del 2003.

ban en 1996 entre el 55 y el 70 por ciento del stock total (dicho stock superaba los 250.000 millones de dólares) y cerca de tres cuartas partes del incremento anual de billetes emitidos por el Fed van al exterior (esa proporción era menor a un tercio en los años setentas⁷).

El poder que significa poseer la moneda largamente predominante en los intercambios comerciales y en los diversos flujos financieros le ha otorgado a los Estados Unidos el "privilegio exorbitante" de pagar sus importaciones y financiar sus déficit fiscales con papel de su propia emisión; esto le permite además escapar a la presión para hacer ajustes y mantener permanentemente un déficit comercial, el que ahora bordea los 500.000 millones de dólares y periódicamente un elevado déficit fiscal. El arma monetaria le ha servido también desde fines de la Segunda Guerra Mundial para aplicar la "diplomacia del dólar", mediante los instrumentos de la cooperación y el financiamiento, bilateral o a través de su influencia dominante en las instituciones financieras multilaterales.

Más precisamente, este privilegio le permite apropiarse del denominado "señoraje", que no es otra cosa que la renta correspondiente al poder monopolístico de emisión de una divisa clave en el mundo.

Los europeos entendieron perfectamente esa característica del sistema monetario internacional y crearon desde la posguerra mundial una serie de mecanismos de cooperación monetaria re-

gional, los cuales culminaron con la creación del euro.

El comercio intraregional en la Unión Europea (equivalente al 65% de su comercio exterior) y gran parte del que realizan con países del resto de Europa (la mayoría de ellos candidatos a ser miembros en las próximas ampliaciones), se realiza íntegramente en euros. Por otro lado, en los últimos años diversos países y varios segmentos del comercio entre Europa y algunos importantes países exportadores de petróleo han comenzado a establecerse y realizarse en euros; entre otros podemos mencionar los casos de Rusia, Irak (desde noviembre del año 2000) y Venezuela; igualmente existen otros países europeos que no son parte de la Unión Europea, así como de otras regiones, que analizan la posibilidad de adoptar el euro como moneda, al menos para una parte de su comercio, mencionemos por ejemplo a China.

De hecho el euro se ha convertido en una alternativa abierta para la colocación de las reservas de muchos países, incluso de América Latina, como un mecanismo para reducir el nivel de riesgo. Es saludable superar el virtual monopolio del dólar y pasar al menos a un oligopolio entre 2 o 3 grandes monedas en el mundo.

Todo ello significa reducir el espacio del dólar, amenazando su posición hegemónica en el mediano plazo. La tendencia predominante entre los países de la OPEP de usar cada vez más al euro en las transacciones de un flujo co-

⁷ Cohen Benjamin: Monetary Governance in a World of Regional Currencies.

mercial tan importante como el petróleo, implica la amenaza de acelerar esa tendencia. La guerra contra Irak y la reorganización del mapa político y estratégico en Oriente Medio cortaría definitivamente ese proceso, prolongando la dominación del dólar.

En suma, los intereses en juego en el conflicto contra Irak son muy importantes y el alcance de las transformaciones geoestratégicas y geoeconómicas serán de largo alcance.

De cualquier forma, la decisión unilateral de Bush, con el apoyo de Blair y Aznar, al margen de las Naciones Unidas, termina definitivamente con el mito de un orden mundial cooperativo y caracterizado por la interdependencia, que habría sustituido a la guerra fría; el unilateralismo norteamericano y el predominio del poder militar, en el mas puro estilo realista se consolidan; el futuro de las relaciones internacionales se presenta marcado por el conflicto y la incertidumbre. Un escenario de confrontaciones regionales en un contexto de unilateralismo y hegemonía parece el mas probable.

Además, es preciso insertar el comportamiento de la administración Bush en una reorientación de la política internacional de los USA, marcada desde que asumió la presidencia y que incluye: el rechazo a un acuerdo que enfrente el problema del calentamiento global, la negativa tratar el tema de los migrantes con México, el rechazo a Corte Internacional de Justicia, entre otras acciones absolutamente unilaterales. Sin

embargo la acción en Irak muestra el escalamiento y la radicalización de esta tendencia, en lo que podría ser el inicio de una serie de guerras. Cabe interrogarse sobre los efectos de mediano y largo plazo de esta política sobre la economía norteamericana que requiere flujos permanentes de capitales del resto del mundo por inversión directa y financiera, para cubrir su creciente déficit comercial.

Los hechos muestran que en la política internacional, y por tanto en la hemisférica, así como en el plano doméstico, la guerra es un signo de la forma en que vendrán las cosas en el futuro.⁸

Impactos económicos del conflicto

No resulta fácil establecer con precisión los probables efectos de la guerra sobre la economía mundial y sobre regiones específicas; la duración y el costo final del conflicto así como la magnitud de los costos asociados al restablecimiento de las exportaciones petroleras son cruciales. Igualmente los impactos dependen de la magnitud destructiva del conflicto y de la medida en que se extienda hacia otras regiones. Pero fundamentalmente, las propias reacciones de los mercados son difíciles de anticipar.

El FMI, cuya estimación inicial de la economía para el 2003, proyecta una reducción del crecimiento del PIB en hasta 2 puntos porcentuales, lo que significaría una tasa de crecimiento cercana al 2% en la economía mundial, en

8 Krugman Paul: "Things to come", The New York Times, March 18, 2003.

caso de una brusca elevación del precio del crudo, anota sin embargo, que una guerra de muy corta duración tendría efectos positivos sobre la economía. En todo caso, vale recalcar que, aún sin guerra, el FMI estimaba para este año un crecimiento de la economía muy inferior a la proyección anterior de septiembre 2002.

Luego de las primeras reacciones en las bolsas, en los mercados cambiarios y en los precios del crudo, con alzas en las bolsas, ganancias para el dólar frente al yen y el euro; y, la caída del precio del crudo, se presentan opiniones de optimismo y se considera que los impactos económicos serán muy limitados,⁹ por lo que el manejo de la tasa de interés, por parte del FED en Estados Unidos, se mantienen intocadas en 1,25%, uno de los niveles más bajos de las últimas tres décadas.

Sin embargo, las proyecciones del precio del crudo adolecen de una elevada incertidumbre, puesto que los factores que inciden son múltiples y varios de ellos son sumamente aleatorios; al respecto cabe recordar los errores cometidos en las previsiones en 1991 (sobre todo por el FMI), antes y durante la guerra del golfo, cuando algunos estimaron precios de hasta 80 dólares por barril del crudo, mientras el precio sólo bordeó brevemente los 40 dólares y registró una evolución muy inferior a la pronosticada. No obstante, recordemos que los precios del petróleo en lo que va del año se situaban ya en los niveles máximos de los 11 años pasados.

La principal preocupación del FMI radicaba en los riesgos de bajas en las bolsas, que podría desencadenar problemas en los créditos garantizados con acciones, que se volverían impagos, precipitando dificultades en los sistemas financieros de varios países, particularmente en bancos y aseguradoras.

El escenario mundial de "incertidumbres geopolíticas" asociadas al conflicto en Irak se presenta en un contexto económico marcado por una leve y frágil recuperación de la economía norteamericana; un limitado crecimiento de las economías europeas, que llevó al Banco Central Europeo a reducir hace pocas semanas las tasas de interés en medio punto, hasta 2.5% (el menor nivel en 3 años y medio), con el objeto de estimular la actividad, enfrentando el creciente desempleo, la reducción de la confianza del consumidor y la baja de las exportaciones; y, la persistencia de una situación de estancamiento en el Japón, a pesar de los reiterados paquetes de estímulo fiscal que ha aplicado y de tasas de interés muy próximas de 0. Los mercados emergentes también registran cierto debilitamiento de las exportaciones, que reduce ligeramente sus perspectivas de crecimiento.

El Banco Mundial ha revisado también a la baja sus previsiones económicas para este año, si bien es más optimista que el FMI, puesto que prevé una tasa de crecimiento de 2.5% en el 2003 (inferior al 2.9% previsto en diciembre), en tanto que para el 2004 se estima una caída menor, con una tasa de 3.8% (en

9 Despachos internacionales en la prensa del 18 de marzo de 2003.

lugar del 4% previsto anteriormente). Según analistas de mercado, el deterioro de la situación y el conflicto transformarían "una recuperación anémica de la economía global en un mundo que vuelve a estar al borde de una nueva recesión"¹⁰

Las primeras reacciones de los mercados apuestan claramente hacia un escenario optimista, en base a un conflicto de corta duración, que tendría efectos mas bien estimulantes sobre la economía mundial; sin embargo la característica predominante en la coyuntura actual es la incertidumbre, que sólo se irá despejando con el transcurso del tiempo.

No obstante, las grandes transnacionales petroleras como las estadounidenses ChevronTexaco y Exxon, la anglo-holandesa Shell y la franco-belga TotalFinaElf, entre otras, han obtenido grandes ganancias en el cuarto trimestre del año pasado, gracias al incremento de los precios por la tensión prebélica; esto les permitió recuperarse y reducir la caída de sus rendimientos en el 2002, frente a los resultados del 2001.¹¹

Los efectos del conflicto serán desde luego diferenciados en los diversos países: algunos exportadores de petróleo se beneficiarían económicamente; en otros, se generaría una recesión, en tanto que en otros tendrían impactos limitados. Un factor decisivo es su condición de exportadores o importadores

netos de petróleo. No obstante, esta previsión general puede cambiar dramáticamente en función de los desarrollos reales que se presenten tanto en el conflicto, como de las reacciones en los mercados de petróleo.

Como es tradicionalmente conocido, los canales por los cuales se transmitirán los efectos hacia el mundo son los comerciales y financieros, en función de los vínculos y el grado de interrelación con los mercados internacionales. El menor crecimiento de la actividad económica global significará una menor demanda de importaciones, en particular en las economías industrializadas, la suspensión o aplazamiento de proyectos de inversión, creciente volatilidad en los mercados bursátiles y menor disponibilidad de recursos financieros privados en los mercados financieros internacionales y/o mayores costos debido al aumento de los niveles de riesgo.

En lo que respecta a las economías de América Latina, que se encontraban ya en una situación compleja desde años anteriores, debido principalmente al agravamiento de sus dificultades en el sector externo, vinculadas al aumento de su desequilibrio comercial (por una expansión mas que proporcional de las importaciones frente al incremento de las exportaciones) y al drenaje permanente de recursos que significa el servicio de un endeudamiento externo cada

10 Expresión de economistas de Morgan Stanley, citada en: "El Banco Mundial teme los efectos del conflicto", 5 Días, Madrid, del 25 de febrero 2003.

11 "las petroleras traducen en beneficios la tensión prebélica", www.elmundo.com, 25 de febrero de 2003.

vez más exigente; cerraban la brecha de sus déficits a través del recurso permanente a mayor endeudamiento. Ese proceso se torna inviable cuando se complica o encarece el acceso a nuevos recursos financieros; eso es precisamente lo que ha ocurrido después de la crisis asiática, cuando los flujos financieros hacia la región se han reducido, han tendido a volverse más selectivos, concentrándose en unos pocos países, y se han tornado más costosos, debido a las elevadas percepciones de riesgo país prevalentes.

Esa tendencia ha llevado a la CEPAL a plantear que el período 1997-2002 podría caracterizarse como "la media década perdida"¹², por el deterioro registrado en los índices de crecimiento y en los indicadores per cápita y sociales de la región. Cabe anotar que los niveles de ingreso real per cápita promedios en la región se encuentran hoy en niveles equivalentes a los de hace 25 años.

Los casos más dramáticos son los de Argentina, Venezuela y Ecuador que sufrieron una profunda reducción del PIB, en el marco de profundas crisis, las más serias del siglo XX en cada caso, cuyos alcances rebasaban ampliamente el campo económico, ya que involucraron un serio deterioro político, social y aún institucional. En los últimos dos años Ecuador y en el 2002 Argentina, lograron cierta recuperación relativa;

sin embargo, las tres economías siguen atravesando por una situación frágil e inestable.

Efectivamente, la gran mayoría de los países latinoamericanos están negociando o ya están ejecutando programas de estabilización con el FMI, tratando de enfrentar su actual situación. Lamentablemente, a pesar de los serios cuestionamientos que ha recibido ese esquema de políticas económicas, propiciado por el FMI y otras organizaciones financieras internacionales,¹³ dichas políticas dan prioridad a la continuidad del servicio de la deuda frente a la reactivación y diversificación productivas, única manera sustentable en el mediano plazo, de solventar la carga del endeudamiento externo, si bien parece evidente la necesidad, en varios casos, de reconocer que es preciso reducir el nivel de la deuda, conforme ya lo ha hecho inclusive el mercado.

La mayor preocupación entre los mercados financieros y en los organismos financieros internacionales está centrada sin embargo en el caso brasileño, debido a su peso relativo en la región, como por el tamaño de su deuda externa, que rebasa los 250.000 millones de dólares. El tratamiento que recibe del FMI y las consideraciones de los agentes privados reconocen dicha situación.

En consecuencia, las condiciones de las economías de la región no son las

12 Ocampo José Antonio: Presentación de las tendencias económicas de América Latina y El Caribe, Universidad Andina Simón Bolívar, Noviembre 2002.

13 La mejor sistematización de tales críticas, desde alguien que conoce el tema desde el interior de tales organismos y que ha generado respuestas vitriólicas, sobre todo del FMI, es el trabajo de Joseph Stiglitz: El malestar en la globalización, Taurus. España. 2002

mejores para enfrentar los choques externos que pueden generarse debido al conflicto. Según las estimaciones preliminares del FMI, se prevé un crecimiento del PIB entre el 2 y el 2.5% en este año (esto representaría una recuperación frente a la caída del PIB real en 0.5% registrada en el 2002); para el año 2004 se prevé una tasa entre 4 y 4.5%. En ambos períodos, el ritmo promedio del crecimiento económico en la región sería muy similar al de la economía norteamericana.

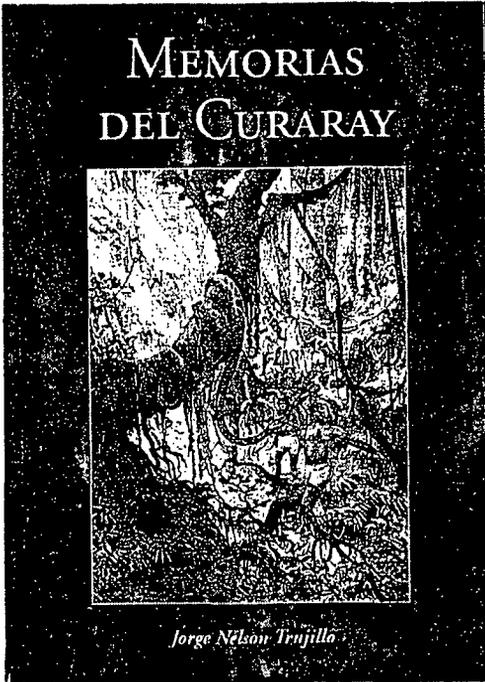
Muchos consideran, sin embargo, que dichas estimaciones son excesivamente optimistas, ya que minimizan o eliminan la presencia de choques externos importantes, los cuales han sido más bien la constante en los últimos años; por otro lado, tampoco incorporan con una ponderación suficiente las incertidumbres asociadas al conflicto. La base de sustento de tal previsión es la de una recuperación vigorosa de la economía global en el segundo semestre del año, que permitiría la reactivación de la región.

En el caso del Ecuador, podría presentarse, eventualmente y sólo durante unas pocas semanas o a lo más dos meses, un precio del crudo más elevado, que podría bordear los 40 dólares, pero que terminaría el año alrededor de los 23 dólares; y se incrementarían temporalmente los ingresos petroleros (los cuales se destinarían exclusivamente al servicio de la deuda externa, conforme

a lo establecido en la carta de intención firmada con el FMI). Paralelamente existirían efectos negativos debido a una menor demanda de nuestras exportaciones, constituidas por productos prescindibles y cuya demanda reacciona negativamente ante la disminución del ritmo de la economía norteamericana. Igualmente podría registrarse un encarecimiento de los flujos de financiamiento privado internacional, que repercutiría en el servicio de la deuda externa privada, que registra un crecimiento significativo en los últimos años. Por lo tanto, el efecto neto podría ser negativo.

En términos más generales, sin embargo, el cambio que se ha operado en el orden mundial podría derivar hacia un auge del unilateralismo y la imposición, lo que podría ratificar los bloqueos estructurales en la ronda Doha en la OMC y a una mayor rigidez de la posición norteamericana en ALCA, situaciones que hipotecarían las aspiraciones de los países menos desarrollados en los frentes multilateral y hemisférico, haciendo aún más difícil el entorno externo para los países latinoamericanos, agravando los problemas económicos y sociales que enfrentan. Los desafíos para sus regímenes políticos serán enormes, con sociedades crecientemente polarizadas y pauperizadas, en las cuales predomina el descontento con el modelo económico aplicado en las dos últimas décadas, por los muy limitados resultados alcanzados.

PUBLICACION FEPP



Memorias del Curaray

Autor: Jorge Nelson Trujillo
Editores: FEPP, Embajada Real de los Países Bajos.

CODENPE/PRODEPINE

De la autoría de Jorge Trujillo, para muchos el más profundo conocedor de los pueblos del alto amazonas; para casi todos: el que más se ha comprometido e introducido en la realidad e historia de estos pueblos, siendo su más fiel etnógrafo y etnólogo; esta lujosa y bien lograda edición.. "versa sobre las poblaciones ribereñas del Curaray. Muestra diversos escenarios, todos sorprendentes, instalados en sucesivas épocas".

De sus orígenes, hipotéticamente guaraníico, su conformación como la tribu de los Záparos, hasta su extinción, disolución y/o sumersunción entre los Kichwas, conforman un estudio que nos deja ver la presencia y la huella de estos habitantes del Curaray.

CONFLICTIVIDAD SOCIO – POLÍTICA

Noviembre 2002 – Febrero 2003

Tendencia a la baja en las demandas y protestas ciudadanas producto de la campaña electoral e inicio gubernativo, estabilización de los tradicionales espacios de disputa y ejercicio político y un panorama de una relativa tranquilidad social son los matices que cubren los primeros tramos de la gestión del Coronel Lucio Gutiérrez. Todo ello en un contexto de los "cientos de días de tolerancia" tácitamente legitimados en la política nacional.

El cuatrimestre que es motivo de análisis encuentra dos fenómenos dignos de resaltar; de un lado, la reducción de conflictos en el mes de diciembre, explicado por las festividades de fin de año y las celebraciones del mundo católico; y, de otro, el incremento de protestas en el primer mes del año en curso, cuyo origen puede ser visto en las medidas económicas asumidas por el régimen entrante del Coronel Lucio Gutiérrez y el déficit fiscal heredado de la administración Noboa. En todo ca-

so, para el mes de febrero, los niveles de conflictividad parecen estabilizarse en los niveles mantenidos durante los últimos seis meses del año pasado. Dicha tendencia se visualiza también en el orden cuantitativo, al existir solo una ligera variación en cuanto al número de casos de conflicto social presentados ahora respecto al cuatrimestre anterior (85 a 81).

En cuanto al género del conflicto, en este cuatrimestre existen cambios sustanciales en relación con los meses

Número de Conflictos por mes

Fecha	Frecuencia	Porcentaje
NOVIEMBRE / 2002	19	23,46%
DICIEMBRE / 2002	15	18,52%
ENERO / 2003	25	30,86%
FEBRERO / 2003	22	27,16%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

de julio-octubre de 2002: una drástica reducción de las demandas desde el sector laboral público, que de 47,06% pasan al 25,93% - denotan el período de latencia y espera otorgada al nuevo régimen y la consiguiente tregua marcada desde los grupos de protesta. Sin embargo, y paradójicamente, los otros seg-

mentos sociales analizados presentan una tendencia al alza en cuanto a la elaboración de agendas reivindicativas frente al aparato estatal. Aunque dicha variación no es sustancial, ha venido manteniéndose durante los últimos dos o tres cuatrimestres analizados.

Género del conflicto

Género	Frecuencia	Porcentaje
CAMPESINO	4	4,94%
CIVICO REGIONAL	14	17,28%
INDIGENA	3	3,70%
LABORAL PRIVADO	9	11,11%
LABORAL PUBLICO	21	25,93%
PUGNA DE PODERES	1	1,23%
URBANO BARRIAL	29	35,80%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

Manteniendo las tendencias al equilibrio ya referidas, los sujetos del conflicto se estabilizan en los niveles porcentuales descritos en el cuatrimestre precedente. Únicamente en el ámbito de los grupos heterogéneos y organizaciones locales se puede avizorar un aumento en cuanto a su participación política. Sin embargo, la variación parece ser propia de las agendas discursivas que se plantean a principios de año y que sirven como telón de fondo de los pliegos de negociaciones que a futuro serán el foco de atención en los citados niveles organizativos.

En cuanto al objeto del conflicto, el análisis cuantitativo efectuado vuelve a reducirnos lo antes mencionado: la estabilización de los diferentes temas y

construcciones argumentativas en torno a la conflictividad social es notoria, con la salvedad de las protestas frente a las políticas estatales (3,53% a 23,46%). En este sentido, parecería contradictoria la muestra citada en paralelo a los índices de las otras variables escogidas; sin embargo, y precisamente a partir de un análisis de correlación, creemos que dicho aumento de manifestaciones de oposición a las políticas estatales - considerando que el cuatrimestre en análisis corresponde a una fase de transición entre gobiernos nacionales - se halla acumulada en los dos últimos meses del año 2002, en los que las voces de protesta al saliente régimen del Dr. Gustavo Noboa B. fueron creciendo en intensidad y fuerza hasta el día mismo de la transmisión del mando.

Sujeto del conflicto

Sujeto	Frecuencia	Porcentaje
CAMPESINOS	4	4,94%
EMPRESAS	1	1,23%
ESTUDIANTES	6	7,41%
GREMIOS	6	7,41%
GRUPOS HETEROGENEOS	6	7,41%
GRUPOS LOCALES	8	9,88%
INDIGENAS	3	3,70%
ORGANIZACIONES BARRIALES	23	28,40%
PARTIDOS POLITICOS	1	1,23%
SINDICATOS	3	3,70%
TRABAJADORES	20	24,69%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M.-CAAP-

Objeto del conflicto

Objeto	Frecuencia	Porcentaje
DENUNCIAS CORRUPCION	6	7,41%
FINANCIAMIENTO	3	3,70%
LABORALES	5	6,17%
OTROS	32	39,51%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	19	23,46%
SALARIALES	16	19,75%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

En la misma línea de argumentación, la intensidad del conflicto en el presente cuatrimestre muestra una tendencia a la baja que es recursiva en los diferentes artefactos de expresión de la protesta. De allí que el significativo descenso en el porcentaje de paros y huelgas (34,12% a 14,81%), vinculados

transversalmente con los estrechos márgenes de incidencia de los trabajadores, denote la fase de calma y estabilidad social en la que el nuevo régimen asume el compromiso de dirigir el país. No obstante, la intensidad del conflicto en cuanto a marchas de protesta se refiere, muestra un ligero aumento, aunque sin

que aquellas puedan ser consideradas como sintomáticas de un proceso de insatisfacción o protesta debidamente articulado.

Intensidad del conflicto

Intensidad	Frecuencia	Porcentaje
AMENAZAS	7	8,64%
BLOQUEOS	8	9,88%
DESALOJOS	1	1,23%
MARCHAS	23	28,40%
PAROS / HUELGAS	12	14,81%
PROTESTAS	24	29,63%
SUSPENSION	2	2,47%
TOMAS	4	4,94%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

En lo relativo a la ubicación geográfica de la conflictividad, las variables presentadas en este cuatrimestre muestran a las provincias de Esmeraldas y Pichincha con una tendencia al alza (5,88% a 9,88% y 30,59% a 35,80%, respectivamente) aunque sin llegar a niveles cuantitativos que representen una posible alteración de la organización social en esas circunscripciones territoriales. De otro lado, Guayas presenta el fenómeno contrario expresado en el repliegue de la conflictividad en la provincia más poblada del país y que da la pauta de la estabilidad suscitada en toda la costa ecuatoriana y que puede ser traspolada, como referente de análisis, a la región oriental.

La tendencia citada en cuanto al análisis por provincias es trasladada en esta parte a la lectura efectuada de la conflictividad social por regiones. Un ligero descenso de la protesta ciudadana en la Costa y la Amazonía, así como en el porcentaje global a nivel nacional (7,06% a 2,47%), marcan la diferencia en relación con el cuatrimestre julio - octubre 2002. Dichas tendencias, a las que hay que sumar la relativa estabilidad y propensión al alza verificada en la Sierra, parecen avizorar un panorama de estabilidad política y social en el país, propicio - en todo caso - para la reafirmación y catapulta del entrante régimen del Coronel Gutiérrez.

Número de Conflictos por Provincia

Provincia	Frecuencia	Porcentaje
AZUAY	3	3,70%
CAÑAR	1	1,23%
CHIMBORAZO	4	4,94%
EL ORO	4	4,94%
ESMERALDAS	8	9,88%
GUAYAS	22	27,16%
LOS RIOS	1	1,23%
MANABI	5	6,17%
NAPO	1	1,23%
PASTAZA	1	1,23%
PICHINCHA	29	35,80%
NACIONAL	2	2,47%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

Número de Conflictos por Regiones

Región	Frecuencia	Porcentaje
COSTA	41	50,62%
SIERRA	36	44,44%
AMAZONIA	2	2,47%
NACIONAL	2	2,47%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

Como consecuencia del análisis efectuado, la intervención estatal en el período noviembre 2002 – febrero 2003 no encuentra especiales focos de atención. En este plano, la menor recurrencia a la institucionalidad oficial como medio de negociación es directamente proporcional a los niveles de estabilidad vividos en el Ecuador durante los últi-

mos ciento veinte días. La única variante digna de ser resaltada constituye la mayor intervención de los gobiernos seccionales (16,47% a 25,93%), justificada a raíz de los procesos de redefinición de atribuciones y responsabilidades generadas desde la institucionalidad municipal y provincial.

Intervención Estatal

Intervención	Frecuencia	Porcentaje
GOBIERNO PROVINCIAL	1	1,23%
JUDICIAL	1	1,23%
LEGISLATIVO	4	4,94%
MILITARES / POLICIA	3	3,70%
MINISTROS	15	18,52%
MUNICIPIO	21	25,93%
POLICIA	9	11,11%
PRESIDENTE	13	16,05%
NO CORRESPONDE	14	17,28%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

Finalmente, y como corolario de lo apuntado, el desenlace de los conflictos en el cuatrimestre que se analiza se caracteriza por una eficaz agenda de negociación y resolución de los mismos. En este aspecto, la capacidad de ofrecer alternativas y fórmulas conciliadoras desde el gobierno del Coronel Gutiérrez

parecen ser uno de sus potenciales fortalezas; afirmación que puede ser leída a partir de los porcentajes casi imperceptibles de conflictos no resueltos verificados en el presente cuatrimestre con relación al período julio - octubre 2002 (11,76% a 1,23%)

Desenlace del Conflicto

Desenlace	Frecuencia	Porcentaje
APLAZAMIENTO RESOLUCION	2	2,47%
NEGOCIACION	61	75,31%
NO RESOLUCION	1	1,23%
POSITIVO	5	6,17%
RECHAZO	7	8,64%
REPRESION	5	6,17%
TOTAL	81	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M. -CAAP-

TEMA CENTRAL

Geopolítica del petróleo en América Latina

Guillaume Fontaine¹

El presente artículo analiza la industria petrolera como un sector globalizado y ubica al Ecuador en el marco de la geopolítica del petróleo en América Latina, recalcando cual ha sido la evolución de la industria petrolera en la región hasta la fecha. En una primera parte, exponemos que desde la década del cincuenta se diseñó un escenario de dependencia económica y tecnológica externa, con la prepotencia de las empresas multinacionales estadounidenses como telón de fondo. En una segunda parte, mostramos que el estancamiento de las reservas probadas en la década del ochenta y la creciente dependencia hacia las inversiones extranjeras, propiciaron el nuevo marco de una política regional caracterizada por la integración de las actividades “de río arriba” y la participación de un nuevo actor: el sector indígena.

Introducción: el petróleo como actividad global

El petróleo puede ser considerado como el producto de actividad global por naturaleza. Por un lado se trata de un producto intercambiado al nivel internacional, en un mercado que por mucho tiempo fue regido por una lógica oligopolística, donde los actores se repartían las zonas de producción y acordaban fijar los precios de venta. Por otro lado, se trata de un recurso cuya importancia es tan estratégica que su explotación es el objeto de complejas relaciones entre economía y política, siendo la primera sostenida por la segunda pero también determinada por los cambios en el equilibrio de poderes, siguiendo a Polanyi. En fin, la actividad que genera y las ganancias que permite lograron suficiente importancia en la

¹ Sociólogo. Profesor Investigador de FLACSO. Observatorio Socio Ambiental de FLACSO Sede Ecuador.

década del setenta como para provocar dos crisis económicas internacionales y ser la causa de la crisis financiera de la década del ochenta en América Latina.

Como bien se sabe, pese a los efectos de la bonanza para el Ecuador, el doble choque petrolero de la década del setenta fue directamente al origen de la crisis de la deuda del país.² Para entender esta paradoja, hay que ubicar al Ecuador en el marco de la geopolítica del petróleo en América Latina y recalcar cual ha sido la evolución de la industria petrolera en la región hasta la fecha. Veremos en una primera parte que desde la década del cincuenta se diseñó un escenario de dependencia económica y tecnológica externa, con la prepotencia de las empresas multinacionales estadounidenses como telón de fondo. En una segunda parte, veremos que el estancamiento de las reservas probadas en la década del ochenta y la creciente dependencia hacia las inversiones extranjeras, propiciaron el nuevo marco de una política regional caracterizada por la integración desde arriba y la participación de un nuevo actor: el sector indígena.

I. El despliegue de la industria petrolera en América Latina

El auge del consumo petrolero en la década del cincuenta

El petróleo es a los países en vía de desarrollo lo que el carbón fue para los países industrializados. Ello es particularmente obvio en el caso de América Latina, donde la dependencia hacia los hidrocarburos (petróleo y gas natural) se tradujo por su creciente importancia en el consumo de energía primaria. Entre 1950 y 1970, ésta pasó del 81,2 al 86,2%.³ Entre 1960 y 1970, el consumo de los nueve principales países productores de petróleo⁴ de América Latina prácticamente duplicó, pasando de 1,12 a 1,95 millón de barriles por día (b/d).⁵ Esta alza se persiguió entre 1970 y 1977, hasta alcanzar 3,15 millones de b/d. en víspera del segundo choque petrolero (es decir una alza del 60%).⁶

El consumo de hidrocarburos fue estimulado por la urbanización y el desarrollo de industrias con fuertes necesidades de energía, como aquella del cemento o de la siderúrgica. De hecho, si

2 Cf. G. Fontaine, 2003, *El Precio del Petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO, IFEA, 750 p.

3 Mientras la parte del gas natural aumentó del 8,3 al 18,4%, la del petróleo caía del 72,9 al 67,8 %. Ciertamente es menor en Japón, donde aumentó del 42,7 al 73 % entre 1962 y 1972, mayor que en Estados Unidos y Europa occidental, donde había pasado respectivamente del 44 al 45,6% y del 37,5 al 59,6% en el mismo período. Cf. J. Darmstadter et al., "The Crisis. The Economic Background", en R. Vernon (ed.), *The Oil Crisis*, New York, 1976, W. W. Norton & Company Inc., pp. 20 y 23.

4 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

5 1 barril = 42 galones estadounidenses o 158,98 litros, medidos a 15,5° C. al nivel del mar.

6 Calculado a partir de las cifras proveídas por G. Philip, *Oil And Politics In Latin America. Nationalist Movements And State Companies*, Cambridge, 1982, Cambridge University Press, p. 134.

en el siglo XIX la industrialización de los países europeos y Estados Unidos había descansado en el carbón, la industrialización lanzada por los países de América Latina en los cincuenta se apoyó en los hidrocarburos.

Esta sustitución del petróleo a los recursos mineros se explica tanto por las dificultades de abastecimiento surgidas en el transcurso de la segunda guerra mundial y la alza de los precios que se siguió, como por la creciente capacidad de la industria petrolera de abastecer el mercado mundial. Esta aprovechó por una parte las características físicas propias de los hidrocarburos, las cuales permitían manipulaciones y un encauzamiento más fácil y seguro que el carbón. Por otra parte, la organización internacional del mercado petrolero permitió superar los obstáculos nacionales a la inversión, gracias a la movilización de capitales propios a la industria y los efectos de palanca obtenidos de su masa financiera.

Desde la década del sesenta, la dependencia de América Latina hacia el petróleo fue acompañada de una creciente dependencia hacia el exterior⁷, en la medida en que el consumo aumentaba más rápidamente que la producción. Ello explica a posteriori las nacionalizaciones, que entraron en conflicto con los intereses privados de las multinacionales que operan en la región, alimentando de paso un nacionalismo más político que económico. Sin embargo, con raras excepciones (entre

las cuales México y Venezuela son los ejemplos más precoces), los latinoamericanos no lograron invertir la tendencia deficitaria de la balanza de pagos, que resultaba de aquella dependencia externa. De tal modo que, como lo anota Odell⁸, el petróleo se volvió uno de los mayores factores de la rigidez estructural del comercio de importación, estimulando las tendencias a la creación de problemas crónicos de balanza y, a menudo, las tendencias inflacionarias en las economías afectadas.

En 1973, Venezuela era el único gran productor latinoamericano, con un 60% de las reservas de América Latina y dos terceras partes de la producción regional. México y Argentina podían ser considerados como medianos productores, con un 10% de las reservas probadas cada uno y una producción respectiva del 12,5 y 10%. Ecuador, Colombia y Brasil estaban considerados como pequeños productores: cada uno con alrededor del 4% de las reservas probadas y producían respectivamente el 6,5%, 3% y 3,5% del total regional. En fin Perú, Bolivia y Chile tenían en su conjunto menos del 4% de las reservas probadas y producían menos del 5% del crudo latinoamericano.

Esa situación quedaba prácticamente sin cambio en 1999, aunque México había reducido la diferencia con Venezuela y acumulaba el 34% de las reservas probadas (contra el 54% de Venezuela), con el 32,5% de la producción regional (contra el 31% para Venezue-

7 A excepción de Venezuela, exportador neto después de la segunda guerra mundial.

8 P. Odell, 1970, *Petróleo y poder mundial. Una interpretación geográfica*, Caracas, Tiempo Nuevo.

la). Brasil encabezaba el grupo de los medianos productores con el 5% de las reservas y el 12,3% de la producción, ante Argentina y Colombia, que tenían cada uno 2% de las reservas y producían alrededor del 9% del total regio-

nal. La producción de crudo ecuatoriano no alcanzó el 4,5% de la región, frente a Perú (1,2%), Bolivia (0,2%) y Chile (0,02%), que acumulaban apenas el 0,4% de las reservas regionales. (Cf. figuras 1 y 2)

Figura 1. Repartición de las reservas probadas de petróleo en América Latina

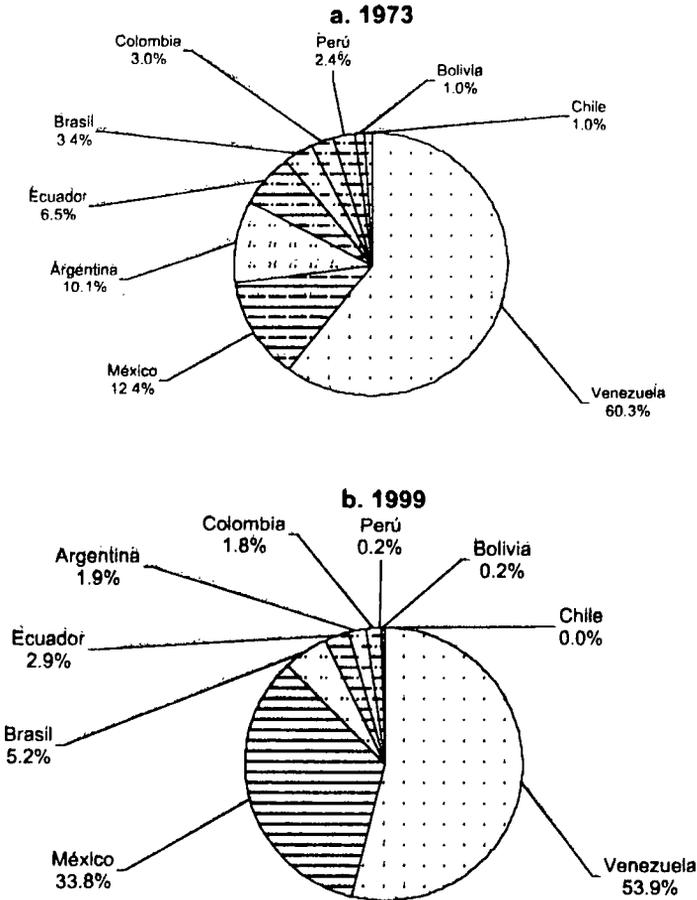
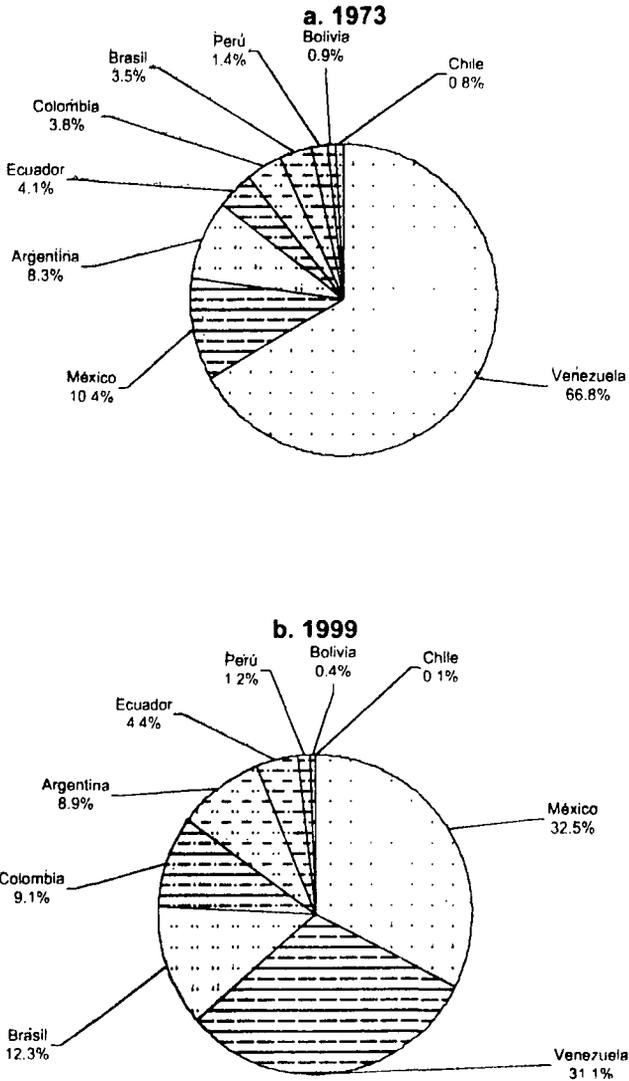


Figura 2. Repartición de la producción de petróleo en América Latina



Elaboración: G. Fontaine.

Los orígenes de la dependencia externa

Las primeras inversiones petroleras en América Latina se realizaron tras la primera guerra mundial, en particular en Venezuela, Colombia, Ecuador y Argentina. Según Philip, centenares de empresas en la industria petrolera estaban activas en un momento u otro y varias de ellas ya alcanzaban cierta importancia.⁹ Es así como, entre 1916 y 1922, la producción mexicana casi se quintuplicó, pasando de 111.100 a cerca de 500.000 b/d., la producción peruana se duplicó, pasando de 7.100 a 14.600 b/d.; la Argentina se triplicó, pasando de 2.400 a 7.900 b/d. Entre 1922 y 1928, la producción venezolana se multiplicó por 50, pasando de 6.000 a 290.000 b/d., mientras la producción mexicana caía momentáneamente a 108.300 b/d.; la Argentina nuevamente se triplicó alcanzando 24.800 b/d.; la peruana duplicó y alcanzó 32.800 b/d. En este tiempo, la producción en Colombia iniciaba un despegue al subir de 900 a 54.500 b/d. Ecuador no pasaba todavía de los 3.000 b/d.

Desde su origen, esta industria fue muy dependiente de los capitales foráneos. Ello se debe tanto a la ausencia de

interés por parte de los empresarios locales hacia el petróleo, como al costo de las innovaciones técnicas necesarias.¹⁰ En efecto, como lo destaca Philip, más que comprometerse en el desarrollo del petróleo, muchos administradores de empresas y terratenientes latinoamericanos preferían hacerse una fortuna, al especular sobre la toma de participación en unas concesiones, o al utilizar los privilegios de la propiedad de bienes raíces para atraer los intereses de una empresa extranjera. Simultáneamente se conformaba una clase de políticos y juristas, que se encontraban en posición de negociar con empresas extranjeras su acceso al Estado, en vez de entrar a la carrera más arriesgada de la creación de empresa. Según Philip, la década del veinte vio el auge del capitalismo corporativo internacional, y no hay duda de que el equilibrio de poder internacional, favoreció las empresas de forma tal que nunca volvió a reproducirse exactamente. Antes de 1928, pocos gobiernos de América Latina se habían beneficiado de pagos sobre las inversiones, sino de manera muy modesta, mientras las "siete hermanas" sí gozaban de su posición dominante en el mundo.¹¹ Para que el equilibrio cam-

9 Véase los intereses de Pearson & Doheny en México, Lobitos en Perú, Gulf Oil y Standard Oil of Indiana en otras partes, por ejemplo.

10 Las principales innovaciones de los veintes abarcan la exploración sísmica, la perforación de pozos por rotación, que sustituyó al uso del cable, y el "craqueo" hidráulico, con el cual se combina el craqueo del crudo –o destilación– y la pirrolisa por hidrogenación, para obtener productos derivados como la gasolina o el diesel.

11 Se trata de las empresas anglo-holandesa Royal Dutch / Shell, la británica British Petroleum y las estadounidenses Jersey Standard, Jersey Oil of California y Standard Oil of New York and Vacuum Oil (procedentes del desmembramiento de Standard Oil of New Jersey, tras la adopción de la Ley Anti Trustes por el gobierno estadounidense, en 1911), Gulf Standard Oil of California (futura Chevron) y Texas Company (Texaco).

biara haría falta que los gobiernos centrales se fortalecieran en varios países, que la opinión mundial evolucionara en torno a la repartición de las ganancias y que naciera una industria petrolera latinoamericana.

Desde 1911, Jersey Standard ocupó una posición de dominio en América Latina, donde realizaba alrededor del 40% de sus ganancias, sólo era disputada por Royal Dutch / Shell. Esa situación se fortaleció con el movimiento de concentración de los segmentos de mercado que se inició en la década del treinta. En 1928, Jersey Standard había tomado el control de Creole of Venezuela. En 1932, el control del Holding Pan American. En 1937, compró Meme Grande, filial venezolana de Gulf Oil, antes de ceder la mitad de sus participaciones a Shell. Ésta realizaba una tercera parte de su producción en Venezuela. De tal suerte que, en 1937, Shell y Jersey Standard tenían el 92% de la producción venezolana. Ese movimiento, que se inscribía en un contexto de depresión mundial y de baja de los precios, fue acompañada de una creciente integración vertical, lo cual presentaba una considerable ventaja para las "siete hermanas".¹²

No obstante, la década del treinta vieron también expandirse el control del Estado sobre las actividades petroleras en algunos países. Argentina ofrece el primer ejemplo de una empresa nacional, con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1907. En

Chile, el Estado participó en la exploración desde 1927, a través de la empresa nacional ENAP. En Bolivia, la expropiación de Jersey Oil of Bolivia dio lugar a la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) en 1937. México nacionalizó su industria petrolera en 1938, y creó Petróleos Mexicanos (PEMEX). Ese creciente compromiso del Estado en las actividades de exploración y explotación tuvo un efecto beneficioso sobre el volumen regional de la producción. En efecto, entre 1932 y 1937, ésta pasó de 523.000 a cerca de 800.000 b/d. La participación de Venezuela en la producción latinoamericana pasó en ese entonces del 61 al 63,7%, mientras que la de México bajaba del 17 al 16%, Colombia y Ecuador se quedaban respectivamente en el 7% y el 0,8%. Pero este crecimiento fue relativamente débil, en el mercado mundial (cuya producción pasó de 3 a 5,5 millones de b/d.). Por lo tanto, la participación de América Latina en la producción mundial bajó del 17 al 14,3%, mientras que la de Estados Unidos aumentó del 60 al 63%.¹³

Incidencias de la diplomacia estadounidense

A medida que crecía el nacionalismo de los principales países productores de América Latina, la industria petrolera se volvió una apuesta en medio de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El apoyo del

12 Philip, *Ibid.*, pp. 13, 45 y 48.

13 Cálculo a partir de las cifras dadas por Philip, *Ibid.*, p. 47

gobierno estadounidense a las empresas petroleras presentes en América Latina, fue obvio en la década del treinta; es así como, con ocasión de las nacionalizaciones mexicanas y bolivianas, presionó para que las empresas expropiadas fuesen indemnizadas. En el caso de Bolivia, ello se concretó por un acuerdo en 1941, en el cual Jersey Standard recibía compensaciones mientras que el gobierno boliviano gozaba de un préstamo estadounidense y de ayuda técnica. En el caso de México, 24 empresas estadounidenses iniciaron un boicot de las exportaciones, que terminó con mediación del Departamento de Estado, en base a conseguir compensaciones, establecidas mediante un acuerdo en 1942. Desde aquella época, la Unión Soviética propuso abastecer de petróleo crudo a los países del Cono Sur a cambio de nitratos. Amplió esta oferta a los países importadores, a finales de la década del cincuenta, a costos inferiores a los del mercado. Es así como un acuerdo de comercio fue firmado con Brasil en 1957, conforme el cual la Unión Soviética aportaba no sólo petróleo crudo sino también equipamientos a bajo precio. De la misma manera, en 1958, una ayuda técnica fue propuesta a YPF, que desembocó en una subasta estadounidense en abril de 1960.

En la década del cincuenta, la diplomacia estadounidense se dirigió hacia la Europa en reconstrucción, su intervención para proteger las inversiones privadas se limitó a los principales países productores de petróleo, es decir Venezuela y los países del Golfo. Contra la opinión del Departamento del Interior, que hubiera querido que el go-

bierno estadounidense se involucrase más en los países de menor producción, el Departamento de Estado impuso una línea minimalista, que favorecía a las "siete hermanas" mientras defendía la idea de que la intervención en aquellos países no era necesaria. Sin embargo, una vez asentadas las empresas estadounidenses en el Oriente Medio, el apoyo político de Washington disminuyó. Tras la revolución cubana, el gobierno estadounidense demostró nuevamente una creciente preocupación hacia los intereses privados en América Latina, con el anticomunismo y la guerra fría como telón de fondo. No obstante, la política de disuasión contra las nacionalizaciones de la industria petrolera fue poco a poco abandonada, en parte debido a la ineficiencia de las restricciones financieras.

Hasta 1960, la presión financiera había resultado suficiente como para ejercer un control relativo sobre la política petrolera de los países productores de la región, entre otras cosas porque prohibía cualquier forma de préstamo estadounidense a las empresas nacionales. De hecho, ya en ese entonces Estados Unidos era el principal financista del mundo. Sin embargo, tras el asunto boliviano, en el que se reveló las crecientes ambiciones de la Unión Soviética en América Latina, los Estados Unidos flexibilizaron su política. La creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1960 y el lanzamiento de la Alianza para el Progreso en 1961 ilustran este cambio. En 1962, el Congreso estadounidense adoptó la "Enmienda Hickenlooper", que condicionaba la ayuda estadounidense hacia los países

donde las propiedades estadounidenses habían sido nacionalizadas al pago de compensaciones "rápidas, adecuadas y efectivas". Esta enmienda fue probada por primera vez en Argentina en 1963, con ocasión de que este país canceló los contratos con empresas extranjeras, lo que llevó a un acuerdo en 1965 que preveía el pago inmediato de indemnizaciones por parte de los bancos argentinos y su reembolso durante los próximos diez años por el Estado. No obstante, esto no impidió la nacionalización de International Petroleum Corporation, filial de Jersey Standard en Perú, en 1968, que propició la creación de Petroperú, tras una negociación iniciada tres años antes, con el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), que concluyó con la expropiación, sin indemnizaciones, decidida por el Gral. Juan Velasco Alvarado, quien llegó al poder tras el golpe de Estado del 3 octubre 1968. En Bolivia, la nacionalización de Gulf Oil decidida en 1967 por el gobierno de Ovando, terminó por un acuerdo de compensaciones en septiembre de 1970, debido a la capacidad de negociación de Gulf y su voluntad de retirarse cuanto antes de la región, más que a eventuales presiones financieras por parte de Washington.

A la influencia (sin lugar a duda limitada) de la diplomacia estadounidense, se agregó las consecuencias de la política proteccionista de Estados Unidos que afectaba las exportaciones procedentes de América Latina. Desde la década de los treinta, las empresas in-

dependientes empezaron a presionar al gobierno estadounidense para limitar las importaciones, de las cuales las "siete hermanas" sacaban la mayor parte de sus ganancias. El gobierno instauró una tarifa protectora en 1932 sobre las importaciones de petróleo crudo, lo que tuvo como efecto el bloquear el acceso del petróleo latinoamericano al mercado estadounidense. Este proteccionismo se flexibilizó poco a poco en la década del cuarenta, mientras que los precios de venta aumentaban bajo el doble efecto de las restricciones de la producción y del aumento de la demanda mundial, ocasionada por el conflicto de 1939-1945. En la década del cincuenta, la demanda siguió creciendo, sin embargo las reservas mundiales aumentaron en tales proporciones que los precios volvieron a encontrar su tendencia a la baja. Por consecuencia, las importaciones estadounidenses volvieron a crecer.

Esta evolución confirmó la creciente dependencia de Estados Unidos de los países exportadores de petróleo. En 1947, éstos últimos se habían vuelto exportadores netos de petróleo. Entre 1948 y 1973, el consumo estadounidense aumentó de 6 a 17 millones de b/d., mientras que la producción tan solo pasaba de 5,9 a 10,8 millones de b/d. En 1973, dependían del exterior en el 35,5% para su abastecimiento, contra menos del 10% en los cincuenta y 20% en los sesenta. Para contrarrestar el desequilibrio en la balanza de pagos, en 1959, el Congreso estadounidense im-

puso nuevas restricciones a las importaciones de petróleo crudo y de productos refinados¹⁴, que sólo serían suprimidas en 1973.

Las medidas proteccionistas estadounidenses tuvieron por efecto volver a poner al orden del día el proyecto de nacionalización del petróleo en Venezuela, que vio negar el tratamiento de favor aplicado a México y Canadá. Tomando en cuenta la evolución reciente del régimen cubano y la creciente influencia de la Unión Soviética, Estados Unidos se abstuvo de iniciar una confrontación sobre este punto. En efecto, el Presidente Kennedy veía en su homólogo venezolano el mejor fiador ideológico para contrarrestar la influencia castrista en el continente. Por consecuencia, como lo indica Philip, Washington usó su influencia para convencer a las empresas petroleras a que moderaran su oposición al gobierno de Caracas y obró para reducir el impacto de las restricciones a las importaciones sobre la industria venezolana. Es así como, entre 1961 y 1966, el mercado estadounidense se abrió poco a poco al petróleo crudo de este poderoso aliado latinoamericano.

Fin del oligopolio de las "siete hermanas" y crisis global

A parte de que protegía el mercado interno y estimulaba la exploración en el territorio nacional (en particular en Alaska), la política proteccionista de Estados Unidos eliminaba virtualmente a los recién llegados al mercado estadounidense, obligándoles a buscar nuevas salidas comerciales, entre otras en Europa Occidental.¹⁵ Esto fue al origen de una crisis de sobreproducción que provocó el descenso de los precios de venta a finales de la década del cincuenta. En efecto, para deshacerse de sus excedentes, las empresas independientes ofrecieron el crudo a las empresas de refinación a un costo inferior a los establecidos por las "siete hermanas", luego construyeron sus propias refinerías a fin de aumentar las ventas de productos derivados. Es así como apareció el mercado libre llamado "spot". Por otra parte, las multinacionales aprovecharon para rebajar el precio de referencia a partir del cual se calculaba la tasa pagada al país productor, lo que significaba una disminución de los ingresos fiscales para los gobiernos de los países productores.

14 A excepción de los productos petroleros procedentes de Canadá y México, lo que prefiguraba el sistema preferencial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Las importaciones, que habían crecido en un 15 % anual durante los diez años anteriores, seguirían desde entonces la evolución del consumo, es decir alrededor del 3 % anual de crecimiento. Cf. Odell, op. Cit., 39.

15 Cf. Odell, *ibid.*, p. 38-39 y 44; McKie, "The United States", in R. Vernon et al., 1976, *The Oil Crisis*, New York, W. W. Norton & Company Inc., pp. 73-74.

En reacción, los cinco principales países exportadores del mundo crearon la OPEP¹⁶, que había de jugar un papel cada vez mayor en la definición de los precios de referencia y el cálculo de las ganancias de las empresas. El ministro venezolano de Minas e Hidrocarburos, Pérez Alfonso, asumió un papel clave en este evento. En 1948, Venezuela había obtenido que la mitad de las ganancias netas realizadas por las multinacionales fuesen revertidas al Estado bajo una u otra forma. Este "sistema del 50/50" fue adoptado por Arabia Saudita en 1950 y de pronto se generalizó a los países productores del Oriente Medio. En los inicios de la OPEP, Venezuela siguió asumiendo "un papel educativo", según la expresión de Philip, para quien este país mantuvo una fuerte influencia en el seno de la organización con importantes contribuciones políticas y técnicas a la OPEP. Este intercambio de experiencias ayudó a los productores del Oriente Medio a obtener mayores ganancias mediante impuestos, fórmula por la que Venezuela había logrado beneficios en sus negociaciones con las empresas.

Pese a que la OPEP permitió a los

gobiernos actuar como un cartel, según la expresión de Pérez Alfonso¹⁷, su política no cambió fundamentalmente el modo de regulación del mercado petrolero, al menos en los primeros años. Hasta 1970 sólo llevó a una armonización parcial de las fiscalías petroleras, al subir los impuestos a la renta al 55% y al obtener que las rentas ya no sean consideradas como avances.¹⁸ Según Odell el principal obstáculo al control de la producción quedaba librado al esfuerzo de los países miembros de la organización hacia estimular la creación de empresas independientes. La creación de empresas nacionales en Venezuela y Kuwait (1960), en Arabia Saudita (1963) y en Irak (1963) tampoco permitió asegurar la explotación y la comercialización como a corto plazo se había previsto. De tal suerte que, en 1970, las "siete hermanas" conservaban aparentemente todo su poder. No fue sino con oportunidad de los dos choques petroleros, cuando se llegó a multiplicar el precio del petróleo crudo por 11, entre 1973 y 1980¹⁹, que se afirmó el monopolio de la OPEP. En víspera del primer conflicto global provocado por la industria petrolera, 13 países confor-

16 Organización de Países Exportadores de Petróleo, creada por Venezuela, Irán, Irak, Kuwait y Arabia Saudita. Luego la OPEP fue integrada por Argelia, los Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Katar, Libia, Nigeria, Ecuador (que salió en 1992) y Gabón (que salió en 1995).

17 En: M. Zuhayr, "The OPEC Process", en R. Vernon et al., Op. Cit., 207.

18 J.-L. Ferrandéry, *Le Point sur la mondialisation*, 1996, París, PUF, pp. 102 y 139.

19 El precio de referencia del barril de Arabian Light, crudo de referencia en aquella época, pasó de 3 a 12 dólares en octubre 1973 (guerra del Kipur), luego a 34 dólares en 1979 (revolución iraníana). (Cf. Ferrandéry, *ibid.*, p. 102)

maban la OPEP²⁰. lo que demuestra la creciente importancia de esta organización, tanto desde el punto de vista política como económico.

El repliegue de América Latina en el mercado mundial del petróleo

Tras la segunda guerra mundial, América Latina se volvió una preocupación secundaria para la diplomacia estadounidense, la guerra fría desplazó el escenario de las operaciones hacia Europa, por lo menos hasta la revolución cubana en enero 1959. A ello se agrega el hecho de que las principales fuentes de abastecimiento se encontraban desde entonces en el Oriente Medio, lo que consagró el repliegue de los países productores latinoamericanos en el escenario geopolítico del petróleo. De tal suerte que esos últimos se volvieron periféricos, tanto a nivel político como económico. Ello se tradujo en una lenta evolución de las exploraciones y el estancamiento de la producción en el ámbito regional. En efecto, entre 1945 y 1955, las reservas probadas de América Latina subieron de 8,9 a 14,1 millones de barriles, mientras en Estados Unidos aumentaron de 19,9 a 30 millones. Ahora bien, en el mismo período, las reservas probadas del Oriente Medio se quintuplicaron, al pasar de 17,75 a 91 millones de barriles. De tal suerte que

la participación de América Latina en el mercado *mundial* bajó al 9% (contra el 15,3% en 1935) mientras que la del Oriente Medio subía al 59% (contra el 30,6% en 1935). Venezuela siguió siendo el país más prometedor, con 10,9 millones de barriles (79% de las reservas probadas de América Latina), a mucha distancia de México, que contaba con 2 millones (14,2%), Colombia, con 0,52 millón (3,7%) y Ecuador, con apenas el 0,023 millón (0,16%).²¹

El repliegue de las multinacionales de América Latina se reflejó particularmente en Colombia, con la salida de Stanolind Oil and Gas Co., filial de Standard Oil of Indiana, en 1949, apenas un año después del inicio de sus operaciones de exploración. En Perú, Shell anunció su repliegue en 1952, tras los resultados negativos de la exploración en el desierto de Sechura. En el mismo período, Shell y Esso padecieron similares fracasos en la Amazonía ecuatoriana, de donde salieron. Chile y Brasil tampoco lograron atraer a las "siete hermanas", pese a sus ofertas de "joint venture", de tal suerte que, al igual que Colombia, estos países tuvieron que intensificar sus esfuerzos para desarrollar la exploración bajo la égida del Estado. Venezuela inició una serie de licitaciones en 1956, para otorgar nuevas concesiones a la mejor oferta.

20 La mayoría compuesta por países árabes: Irak, Kuwait, Katar, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Argelia y Libia. Los miembros de la OPEP se dividían entre el Oriente Medio (Irak, Kuwait, Katar, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos e Irán), África (Argelia, Libia, Nigeria y Gabón), América Latina (Venezuela y Ecuador) y la Oceanía (Indonesia).

21 Calculado a partir de las cifras dadas por Philip. Op. cit., p. 71

Al fin y al cabo, la tendencia que se había presentado a finales de la década de los cuarenta se mantuvo, lo que traducía la creciente vulnerabilidad de América Latina ante las condiciones del mercado mundial. La primera solución que se presentó para reducir la dependencia externa fue sustituir las importaciones de productos derivados por petróleo crudo, que había luego de ser refinado in situ. Ahora bien, en muchos casos, esta estrategia encontraba tres obstáculos: la insuficiencia de los mercados nacionales, lo cual afectaba la rentabilidad de las inversiones en infraestructura, los reparos de los organismos financieros internacionales para otorgar préstamos sobre inversiones que calificaban de privadas, y la resistencia de las multinacionales frente a lo que constituía un perjuicio a su monopolio de producción. Otra solución para la sustitución de importaciones fue lanzar programas nacionales de exploración, en pos de constituir reservas propias. A su vez, esta estrategia encontraba dos obstáculos mayores: el elevado costo de las inversiones iniciales,

que obligaba a acudir a los capitales de las multinacionales, y la situación de sobreproducción crónica que sufría el mercado mundial, especialmente desde el descubrimiento de los yacimientos del Oriente Medio. No obstante, esta demanda encontró cierto éxito entre las multinacionales, cuya estrategia fue ocupar el terreno para preceder a la competencia. Dicho en otros términos, las multinacionales consiguieron concesiones a bajo precio en la mayoría de los países de América Latina (en particular Texaco y Shell, en Colombia y Ecuador), con el único propósito de impedir que aquellas fuesen otorgadas a otras empresas. De paso, firmaron acuerdos con los gobiernos locales, que les concedían la prioridad absoluta sobre el petróleo crudo importado y una ventaja relativa para la distribución y la venta en el mercado nacional.²²

Entre 1955 y 1969, el control del Estado sobre la industria petrolera se amplió en muchos países de América Latina, especialmente en cuanto a las actividades de refinación y comercialización.²³ Simultáneamente, las inversio-

22 En efecto, sin su propia reserva de crudo, una empresa se vería obligada a refinar y vender el crudo de sus competidoras, lo que eliminaría virtualmente los márgenes beneficios realizados gracias a estas operaciones. Cf. Odell, *Op. Cit.*, pp. 170-179.

23 Los más activos en la comercialización fueron PEMEX en México, CVP en Venezuela y Gas del Estado en Argentina. Los principales esfuerzos en la refinación fueron consentidos por Brasil, Colombia, Chile y Ecuador, cuya capacidad de refinación pasó respectivamente de 105.800 a 501.600 b/d., de 39.500 a 140.700 b/d., de 20.000 a 91.000 b/d., y de 6.000 a 33.000 b/d. La capacidad de refinación duplicó en Venezuela, Argentina y Perú, donde pasó respectivamente de 520.800 a 1,3 millón de b/d., de 189.100 a 457.200 b/d. y de 47.500 a 91.500 b/d. Sólo México, Uruguay y Bolivia conservaron una capacidad de refinación bastante constante que, en 1969, alcanzó respectivamente 494.500 b/d., 40.000 b/d. y 11.600 b/d. En ciertos casos, la refinación seguía sin embargo controlada en su mayoría por las multinacionales, en particular en Venezuela, Perú y Ecuador. (Calculado a partir de las cifras dadas por Philip, *Op. Cit.*, p. 93.)

nes privadas nacionales se multiplicaron, en particular en Argentina con Bidas y Pérez Companc, en México y en Brasil (cuya empresa nacional Petrobras había sido creada en 1950). Así mismo, el Estado empezó a asumir un papel activo en la *petroquímica*, bajo la forma de asociaciones tripartitas con empresas *foráneas* y *nacionales*, y *aprovecho* a veces préstamos del BID (como en el caso de Chile y Colombia). De esta manera, la empresa estatal aseguraba el acceso al mercado mientras que el capital externo traía la tecnología y una parte no despreciable de las inversiones. Esta estrategia buscaba en primer lugar romper la integración vertical impuesta por las "siete hermanas" desde el inicio de la industria petrolera, y, por lo tanto, reducir la dependencia hacia las importaciones de productos refinados, en una época en que las necesidades nacionales aumentaban más rápido que la capacidad de producción. Se trataba además de controlar los sectores estratégicos, como la refinación y la exploración.

En 1969, Ecuador y Colombia formaban parte de los cuatro productores de petróleo cuya industria dependía en su mayoría de las inversiones foráneas, junto con Argentina y Venezuela. Hasta principios de los setenta, Gulf Oil prosiguió sus actividades de exploración en

Ecuador y Colombia, en asociación con Texaco. Mientras que en México, Chile, Perú, Brasil, Uruguay y Bolivia, la industria petrolera había sido en parte o totalmente nacionalizada. En ciertos casos, como en Brasil y Chile, la experiencia de sustitución de importaciones fue llevada al extremo, en tanto el Estado tomó a cargo la exploración y la explotación del petróleo. Empero, en uno u otro caso, la producción nacional, a principios de los setenta no excedía una tercera parte de las necesidades.²⁴ La principal razón de este fracaso constituyó la magnitud tanto de las inversiones como de los riesgos, que resultaron prohibitivos para la mayoría de los países latinoamericanos. Ello explica el porque, en otros casos, el Estado renunció al monopolio para estimular las inversiones privadas internacionales, como en la Argentina de Arturo Frondizi (1958-1963), donde las inversiones privadas permitieron triplicar la producción en tres años y cubrir las necesidades del país.²⁵

Tras las olas de nacionalizaciones de las décadas de los treinta y cincuenta, un tercer grupo de países decidió nacionalizar la industria petrolera, sea completamente (caso de Argelia, Irak e Irán) o en parte (caso de Libia, Kuwait y de Arabia Saudita). Este movimiento fue seguido por los principales exportado-

24 En realidad, en aquella época, solo México había logrado la autosuficiencia sin la intervención de capitales foráneos.

25 Según Odell, este éxito económico se pagó con un fracaso político. Así la caída de Perón, en 1955 se podía explicar por una política petrolera que favorecía demasiado las inversiones foráneas. Su sucesor fue vencido en las elecciones por la misma razón. Así mismo, en Perú, Belaúnde Terry fue sancionado por haber otorgado una concesión a Esso. Cf Odell, Op. Cit., p. 180-184 y 205-206.

res de América Latina. México, el único país donde el monopolio estatal quedaba intacto desde 1938, realizó importantes descubrimientos que le transformaron en el principal exportador latinoamericano. Venezuela, que contaba ya con las reservas más importantes de la región, aprovechó para practicar una política de imposición elevada (65% en 1973), lo que acabó con desanimar las inversiones privadas y llevó a la nacionalización de la industria petrolera en 1975, con la creación de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA). Ecuador quiso seguir este ejemplo. Gracias a los importantes descubrimientos realizados en la Amazonía por el consorcio Texaco-Gulf Oil, en 1967, el país se había vuelto un exportador neto de petróleo en junio 1972 y uno de los más activos en la difusión del modelo nacionalista, tras su adhesión a la OPEP en 1973. Eso llevó a la nacionalización de Gulf Oil en 1976 y transformó la empresa estatal CEPE en el principal accionista de la concesión a Texaco (aunque ésta quedara como operadora, con el 37,5% de participaciones).

En cambio, en los países latinoamericanos de menor producción, que no habían logrado la autosuficiencia o no exportaban petróleo, el Estado inició un repliegue de la industria en las actividades de "río arriba"²⁶, para atraer nuevamente las inversiones foráneas. Es así como Brasil, Chile y Uruguay, luego Bolivia y Argentina renunciaron al monopolio estatal para lanzar programas

de exploración en pos de aprovechar de la crisis. Por su lado, Colombia siguió practicando una política petrolera favorable a las inversiones foráneas, entre otras cosas al bajar los impuestos a la renta. No obstante, pese a estos esfuerzos, las multinacionales no mostraron un gran entusiasmo por volver a la región, debido al descubrimiento de yacimientos prometedores en el Mar del Norte, África y Asia del Sureste, así como a la pérdida de control por parte de las "siete hermanas" sobre la producción en los principales países del Golfo. En efecto, las medidas tomadas por la OPEP tuvieron como resultado el estimular las inversiones en la exploración en alta mar, hasta entonces menos rentables que las del Oriente Medio. Por otra parte, dos reformas fiscales en Estados Unidos, afectaron las inversiones de las multinacionales estadounidenses en el exterior que les llevaron a ser más exigentes en cuanto a las condiciones de entrada a una concesión. En 1975, la reforma del sistema de impuestos petroleros acabó con las deducciones fiscales en las inversiones de investigaciones y exploración realizadas en el extranjero por las multinacionales. En 1977, la nueva legislación sobre rentas internas terminó con el régimen de exención que beneficiaba los contratos de asociación con los países productores de petróleo.

En estas condiciones, y teniendo en cuenta los resultados poco alentadores de la exploración, entre 16 empresas todavía presentes en Perú en 1973, sólo

26 Es decir la exploración, la producción y el transporte del petróleo crudo. Las actividades de "río abajo" abarcan el almacenaje y la distribución de los productos derivados.

quedaban 2 en 1975. Así mismo, en Bolivia, 15 contratos de asociación fueron cancelados entre 1976 y 1979, lo que dejaba el campo libre a dos empresas foráneas, entre las cuales Occidental Petroleum. En Ecuador, el gobierno tampoco logró atraer empresas en nuevos contratos de asociación, y prefirió incitar a Texaco a ampliar sus inversiones en el país. Desde luego, esta evolución ratificó el repliegue de las multinacionales en la región y acentuó la marginalización de América Latina (a excepción de Venezuela) en el mercado petrolero.

II. Interdependencia y crisis de la deuda

El estancamiento de las reservas probadas en América Latina

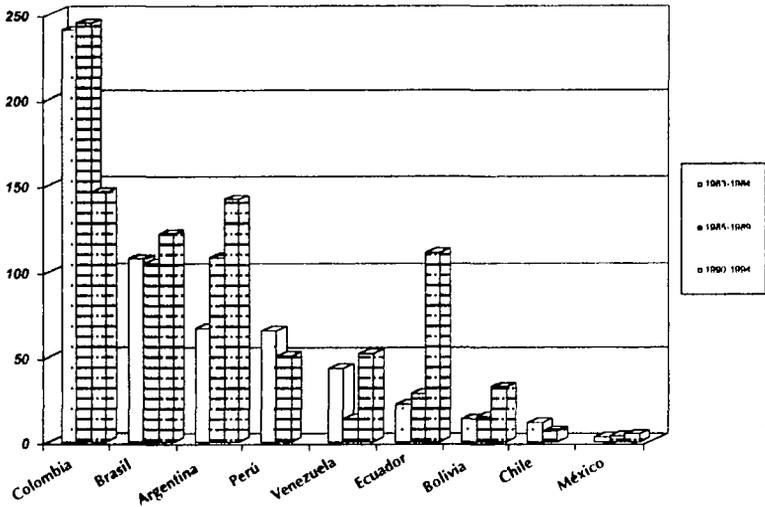
Hacia la década del sesenta, la importancia estratégica del petróleo se manifestó por una creciente participación en las inversiones directas externas *estadounidenses*. En efecto, ésta subió del 21% al 30% entre 1950 y 1970, mientras que la participación de las industrias manufactureras subía del 30% al 45% entre 1950 y 1975.²⁷ No obstante, la tendencia se invirtió en las décadas siguientes, de tal modo que, en 1994, la participación del petróleo en las inversiones directas estadounidenses bajó al 26,4%, mientras que el de la

industria alcanzaba el 45%. Así, entre 1983 y 1989, las inversiones directas petroleras en América Latina cayeron de 995 a 616 millones de dólares ya no representaban más que el 5,5% de las inversiones directas internacionales en el mundo, contra el 46,6% para Europa, el 18,2% para la Asia y el Pacífico, el 8,3% para África y el 15,9% para Canadá. Entre 1989 y 1994, volvieron a subir a 1.150 millones de dólares (+11% comparado con 1983) y al 6,3% del total mundial. Colombia aparece como el primer destinatario de las inversiones directas petroleras: recibió 240 millones de dólares al año entre 1983 y 1984 y 244,2 millones al año entre 1985 y 1989 y, a pesar de una baja, se mantuvo en el primer rango en la década del noventa con 145,8 millones de dólares al año, ante Argentina (141,6 millones) y Brasil (121,6). La alza más significativa afectó a Ecuador, que recibió un promedio de 110,6 millones de dólares al año entre 1990 y 1994, tras los malos resultados de la década del ochenta (22 millones de dólares al año en 1983-1984 y 27,8 millones al año en 1985-1989). En 1994, estas inversiones se concentraban principalmente en tres países: Argentina (25%), Colombia (21%) y Ecuador (20%). Pese a un súbito repliegue debido a la crisis financiera de 1994, Brasil atraía todavía el 6% de las inversiones del sector, contra el 13% a Venezuela.²⁸ (Cf. Figuras 3 y 4)

27 Cf. Ferrandéry, Op. Cit., p. 39.

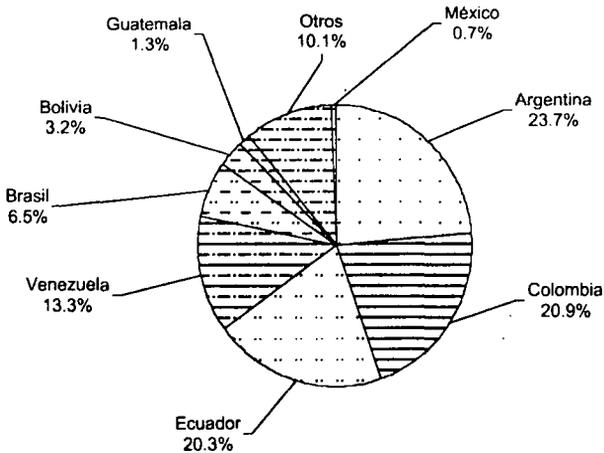
28 Cf. H. Campodónico, *El Ajuste petrolero. Políticas empresariales en América Latina de ca
ra al 2000*, Lima, 1996, DESCO. pp 267 321 y 329

Figura 3. Evolución de las inversiones directas estadounidenses en la industria petrolera latinoamericana entre 1983 y 1994 (promedio anual en millones de dólares)



Elaboración: G. Fontaine.

Figura 4. Repartición de las inversiones directas petroleras estadounidenses en América Latina en 1994



Elaboración: G. Fontaine.

La escasa reactivación de las inversiones foráneas en América Latina, tras la crisis petrolera, tuvo como efecto hacer del Estado un actor a pesar suyo, en la exploración de nuevos yacimientos de petróleo y gas natural. En Colombia, un importador neto de petróleo en 1975, Ecopetrol asumió la iniciativa de nuevas inversiones en este ámbito, los cuales no dieron resultados positivos. Los costosos fracasos para los contribuyentes prepararon a la opinión pública el aceptar el retorno de las inversiones privadas foráneas en la década del ochenta. Mientras tanto, las empresas que se quedaron in situ pudieron gozar de una situación privilegiada, como lo muestra el caso de Texaco en Ecuador y Colombia. Tal como lo subraya Philip, a medida que la OPEP aumentó el precio oficial del petróleo y que se incrementaron las dudas en cuanto a las posibilidades de abastecimiento a largo plazo, el interés por América Latina no dejó de crecer y se destacó cada vez más la gran diferencia entre el potencial energético del continente y su producción real. Esta preocupación se tradujo por una flexibilización en los organismos financieros internacionales hacia los pequeños productores. Hasta 1973, el Banco Mundial se había negado a financiar proyectos erráticos para el desarrollo de la industria petrolera, y prefería las inversiones en joint venture. Esta política cambió a partir del 1974, cuando el banco concedió una serie de préstamos a la India para el desarrollo de la exploración en alta mar, luego a Pakistán. En 1980, las empresas nacionales de Bolivia (YPFB) y Perú (Petroperú) gozaron cada una de un préstamo

de 32 millones de dólares para el mismo tipo de actividad.

Paralelamente, la diferencia entre la situación de los pequeños y grandes productores se incrementó con el primer choque petrolero. En efecto, mientras que México, Venezuela y (en menor medida) Ecuador y Bolivia (beneficiarios en 1977), se aprovecharon del alza del precio del petróleo, los demás países de América Latina vieron de pronto degradarse sus términos de intercambio. Si las reservas probadas conjuntas de los 9 principales productores de la región se duplicaron entre 1973 y 1978, al pasar de 22,92 a 53.970 millones de barriles, ello fue principalmente debido a los descubrimientos de petróleo en México, donde las reservas probadas se decuplicaron al pasar de 2.850 a 28.410 millones de barriles. Por lo demás, las reservas chilenas pasaron de 220 a 580 millones de barriles; en Brasil, Venezuela, Perú y Colombia, aumentaron respectivamente de 770 a 1.120 millones de barriles, de 13.810 a 18.230 millones de barriles, de 540 a 770 millones de barriles y de 690 a 850 millones de barriles. En Argentina y Ecuador, estañaron respectivamente alrededor de 2.420 y 1.450 millones de barriles, mientras en Bolivia bajaron del 40%, al pasar de 220 a 130 millones de barriles.

Entre 1973 y 1979, la producción regional siguió la misma tendencia, al estancarse alrededor de 5 millones de b/d., con una baja notoria a 4,2 millones de b/d. en 1975. Ciertamente que la producción triplicó en México y Perú, al pasar respectivamente de 0,525 a 1,62 millón de b/d. y de 72.000 a

192.000 b/d. Empero se mantuvo alrededor de 171.000 b/d. en Brasil y 218.000 b/d. en Ecuador, y disminuyó en Venezuela, Colombia, Chile y Bolivia, al pasar respectivamente de 3,38 a 2,35 millones de b/d., de 191.000 a 131.000 b/d., de 43.000 a 21.000 b/d. y de 47.000 a 25.000 b/d.

Entre tanto, el consumo regional de petróleo crudo y productos derivados aumentó en un 60%, al pasar de 1,95 a 3,15 millones de b/d. entre 1970 y 1977. Duplicó en Bolivia, Brasil, Ecuador y México, al pasar respectivamente de 11.440 a 21.900 b/d., de 506.780 a 961.780 b/d., de 23.900 a 50.770 b/d. y de 503.170 a 1,02 millón de b/d. Aumentó en un 30 a 50% en Perú, Venezuela y Colombia, al pasar respectivamente de 90.930 a 119.000 b/d., de 200.390 a 256.730 b/d. y de 101.990 a 157.260 b/d. En fin se estancó alrededor de 89.900 b/d. en Chile y 474.140 b/d. en Argentina.²⁹

Esta tendencia se prosiguió en la década del ochenta. En efecto, el estancamiento de las reservas y de la producción de los medianos productores, que contrastan con el crecimiento continuo de las necesidades del mercado de productos petroleros, revela una creciente dependencia hacia los mercados externos. Si bien es cierto que las reservas petroleras de América Latina aumentaron en un 60%, al pasar de 74.200 a 120.300 millones de barriles entre 1980 y 1990, este aumento se explica principalmente por los descubrimientos realizados en Venezuela y Colombia, donde

las reservas probadas se triplicaron (al pasar respectivamente de 20.000 a 60.000 millones y de 550 a 1.820 millones de barriles), así como en Brasil, donde se duplicaron (al pasar de 1.320 a 2.770 millones de barriles) y en Ecuador donde aumentaron en un 40% (al pasar de 970 a 1.350 millones de barriles). En el resto de la región las reservas siguieron la tendencia de los setenta, al estancarse o bajar. Se estancaron en alrededor de 50.000 millones de barriles en México y 119 millones en Bolivia. Bajaron en un 30 a 50% en Chile, Argentina y Perú, al caer respectivamente de 400 a 280 millones de barriles, de 2.460 a 1.570 millones y de 800 a 380 millones de barriles.

Pese a algunos ejemplos notorios la producción regional se acercó a los 7 millones de b/d., pero la tendencia general fue de estancamiento o baja. En efecto, sólo Colombia, Brasil y, en menor medida, México y Ecuador experimentaron un fuerte crecimiento. La producción se cuadruplicó en Brasil (al pasar de 171.000 a 630.000 b/d.) triplicándose en Colombia (al pasar de 131.000 a 438.000 b/d.), aumentó en un 60% en México (al pasar de 1,62 a 2,55 millones de b/d.) y un 30% en Ecuador (al pasar de 218.000 a 286.000 b/d.). No obstante cayó en un 30% en Perú (al pasar de 192.000 a 129.000 b/d.) y se estancó en Venezuela, Argentina, Bolivia y Chile (respectivamente a 2,19 millones, 482.000, 22.000 y 18.000 b/d.).

29 Calculado a partir de las cifras dadas por Philip, *Op. Cit.*, pp. 125, 126 y 134, tras corrección de los datos de consumo.

Tomando en cuenta las tecnologías disponibles y las reservas probadas en 1994, Venezuela y México tenían reservas probadas para 65 años, contra 25 años para Ecuador y Colombia, 17 años para Brasil, 13 años para Bolivia, 9 años para Argentina y 8 años para Perú. Sólo 7 países entre 24 tenían excedentes: Venezuela, México, Ecuador, Colombia, Argentina y Trinidad y Tobago, donde la producción de crudo había arrancado a medianos de la década del ochenta y alcanzaba un nivel comparable al de Perú (132.000 b/d. en 1994).³⁰ Por lo tanto, a principios de la década del noventa, los pequeños y medianos productores tuvieron que flexibilizar las condiciones reglamentarias para atraer nuevamente los capitales foráneos y estimular la exploración. La dependencia se volvió financiera, en la medida en que los países productores consintieron reducir su participación en los beneficios de la renta petrolera, mientras honraban las deudas contratadas con el sector privado en las décadas de los setenta y ochenta para modernizar la economía.

Como resultado se observó un retorno en el crecimiento de las reservas probadas y de la producción en casi todos los países productores, las reservas regionales pasaron de 120 a 143.000 millones de barriles, entre 1990 y 1994, mientras la producción aumentaba del 32% entre 1990 y 1999, al lograr 9,14 millones de b/d. El hecho de que esta alza se produjera principalmente entre 1990 y 1994 se debe en gran parte al nuevo impulso dado a las inversiones

de exploración durante la guerra del Golfo (1991), ya que Estados Unidos buscaban reducir su dependencia hacia el Oriente Medio. Por lo demás, los principales beneficiarios de esta evolución fueron los medianos productores.

En todos los países de la región las reservas probadas y la producción aumentaron, salvo la excepción notable de Chile, cuyas reservas fueron divididas por 10 y cuya producción disminuyó de las dos terceras partes, del Perú, donde las reservas bajaron en un 15% y la producción en un 18%, así como México, donde las reservas se estancaron alrededor de 47.800 millones de barriles mientras que la producción aumentaba de 10%. Las alzas más espectaculares se produjeron en Ecuador, Brasil y Bolivia, donde las reservas triplicaron, y alcanzaron respectivamente 4.100, 7.400 y 300 millones de barriles. En menor medida, aumentaron en un 75% en Argentina, 36% en Colombia y 27% en Venezuela, para lograr respectivamente 2.750, 2.500 y 76.100 millones de barriles. La producción siguió la misma tendencia. Las alzas más espectaculares fueron las de Brasil (+75%), Argentina (+66%) y en menor medida Bolivia (+ 45%), donde la producción pasó respectivamente a 1,1 millón, 799.000 y 32.000 b/d. En Venezuela, Ecuador y Colombia, aumentó en un 30%, al subir respectivamente a 2,8 millones, 392.000 y 816.000 b/d.

La supremacía de los capitales privados estadounidenses en las inversiones directas mundiales había empezado a ser disputada en la década del seten-

30 Campodónico, Op. Cit., pp. 290 y 309-310.

ta, mientras que la deuda pública de Estados Unidos se incrementó fuertemente y las ganancias de los dos choques petroleros generaron, unos 400.000 millones de dólares de excedentes entre 1974 y 1981, para los países de la OPEP, que fueron invertidos principalmente en los mercados financieros europeos y estadounidenses. Estos "petrodólares", que por un lado sirvieron en parte para financiar los déficits públicos estadounidense y europeo, contradictoriamente constituyeron la mayor fuente de endeudamiento para los países de América Latina, que había de desembocar en la crisis de la deuda, con la declaratoria de moratoria de México en 1982, luego de Argentina en 1983, Perú en 1985 y Brasil en 1987.

Hasta ese entonces, las fuentes de financiamiento de los países de América Latina eran principalmente de origen público, a través de las ayudas institucionales. Sin embargo, el crecimiento de los beneficios producidos por los ingresos petroleros, añadido a los obstáculos presentados por el Banco Mundial y el FMI para consentir préstamos a los países en vía de desarrollo (PVD), llevaron los Estados latinoamericanos (en particular Brasil, Argentina y México) a pedir prestamos a la banca privada. Esté, abastecida por las rentas de los países de la OPEP, buscaba colocar esos

capitales acumulados, más aún si se considera que las tasas de interés vigentes estaban en su nivel más bajo (3,5 a 5%). De tal suerte que, a principios de la década del ochenta, el sector privado detenía alrededor del 85% de las deudas de los PVD, las cuales superaban los 800.000 millones de dólares con un 42% concentrado en América Latina. Al mismo tiempo, las tasas de interés habían vuelto a subir en alrededor del 10%, lo que significaba que, para honrar sus vencimientos, los países involucrados tendrían que endeudarse más. El resultado fue una reducción drástica de los préstamos de origen privado a partir de 1982 y una crisis de inversiones, que desembocó en la hiperinflación en casi todos los países de América Latina.³¹

Dependencia y nacionalismo

Se puede vislumbrar en las olas de nacionalizaciones de las décadas de los treinta, sesenta y setenta una manifestación del efecto de difusión analizado por Dabène.³² La comparación es aún más convincente porque las multinacionales establecidas en la región desde el entre-dos-guerras llevaban a cabo una política regional, derivadas de los acuerdos de entendimiento no competitivo que siguieron al de Achnarry.³³ La respuesta a esta estrategia oligopolística

31 Cf. Ferrandéry, Op. Cit., pp.: 146-147, 151; J. Adda, 1998, *La Mondialisation de l'économie. 2. Problèmes*, Paris, La Découverte, p. 32-34.

32 O. Dabène, 1997, *La Région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, Références Inédites, 380 p.

33 Firmado en 1928 en un contexto de crisis de sobreproducción, que influía sobre los precios, el "Acuerdo de Achnarry" permitió a las "siete hermanas" reducir o limitar la producción que controlaban e instaurar varias formas de cooperación recíproca.

se basó en cierta manera en el substrato cultural nacionalista aparecido, según Wirth, en la época colonial.³⁴ Forma moderna de la soberanía nacional, la empresa pública se volvió entonces la figura de proa de una política regional cuyo objetivo era controlar un sector estratégico y, por lo tanto, preservar el control del desarrollo. Aquella idea siguió su curso y sigue vigente pese a los cambios drásticos impuestos por la crisis económica.

En particular, en el Ecuador de los militares, el entonces ministro de Recursos Naturales, Gustavo Jarrín Ampudia, impulsó una política nacionalista, siguiendo el modelo de los generales en Brasil, que habían creado Petrobras en 1950. Aprovechándose del contexto internacional favorable a los países productores, Jarrín privilegió la opción conservadora de restringir la producción mientras se esperaba por la alza de los precios de venta mundiales. Según su sucesor, el Almirante Vásquez, era indispensable mantener precios elevados y aumentar la participación del Estado en las ganancias de las empresas, mediante una política de la OPEP vigorosa que debía atraer la oferta y la demanda de petróleo al equilibrio, mientras asegurando las ventajas conquistadas por los países productores.³⁵ Es así como, a medida que los precios subían en el mercado mundial, Ecuador elevó sus

precios: el precio del barril de crudo API 28° triplicó entre julio 1972 y noviembre 1973, al pasar de 2,5 a 7,30 dólares, luego a 13,7 dólares en enero 1974.³⁶

Haciendo ello, Jarrín privilegiaba el largo plazo sobre el corto, al anticipar sobre uno de los efectos perversos de la "bonanza petrolera", y el de beneficiar a las categorías sociales dominantes, de ahí que el petróleo ecuatoriano tenía que financiar las reformas estructurales y la modernización del país, en vez de ser inmediatamente usado para estimular a los sectores con mayor elasticidad en el corto plazo, como lo es el sector de la construcción. Fiel a esta política, Jarrín postergó la ampliación del oleoducto trasandino, que debía elevar la capacidad de transporte a 400.000 b/d., como lo deseaba el consorcio Texaco-Gulf. Por lo contrario, en mayo 1973 él ordenó a las empresas reducir la producción de 250.000 a 210.000 b/d., un mes antes de incrementar los impuestos al 16,67%. Según Philip, a los ojos de las empresas esta estrategia podía parecer suicida ya que, pese a que Ecuador era un nuevo un pequeño productor, Jarrín rechazaba la perspectiva de ingresos crecientes a corto plazo e invitaba a la rebelión contra el balance del poder establecido.

Abiertamente pro-árabe, Jarrín suscitó la hostilidad de los militares *pro-is-*

34 J. Wirth, *Latin American and the politics of Energy*, Lincoln, London, University of Nebraska Press, "Introduction", 1985, pp: XVI-XVII.

35 En: Philip, Op. Cit., p. 122.

36 El índice API, determinado por el Instituto Americano del Petróleo, corresponde a la gravedad del petróleo. Es proporcional a la calidad del crudo, de tal modo que el crudo "pesado" (API 10°) es de menor calidad que el crudo "liviano" (API 28°)

raelies, que presionaron para que Ecuador saliera de la OPEP. Desde el principio, la adhesión del Ecuador a la OPEP fue criticada por una franja de la clase política, los empresarios de la Costa y parte de la Armada, sin dejar de lado las empresas petroleras privadas: Sin embargo, para Jarrín, se trataba de una manera de utilizar el petróleo como un arma internacional, a fin de modificar el balance de poder entre países productores e importadores, mientras modificando la cultura política nacional. En junio 1974, fue elegido presidente de la OPEP en la Conferencia organizada en Quito. En el mismo momento, mientras que CEPE acababa de asumir el 25% de participación en el consorcio, Jarrín elaboró un decreto según cual la empresa estatal debía tomar el control del mercado interior en los próximos dos años y propuso al Presidente Lara nacionalizar el consorcio Texaco – Gulf – CEPE en un 51%. Dicha propuesta no surtió efecto y el ministro fue despedido en octubre 1974 bajo la presión de sus adversarios.

Hacia la integración regional de las políticas petroleras

Paralelamente con las propuestas nacionalistas a la dependencia externa, se llevó a cabo un proceso de integración regional cuyos efectos se hicieron sentir a finales de la década del noventa. En un primer momento, los productores latinoamericanos de petróleo intentaron coordinar la comercialización

del petróleo y los productos derivados, mientras determinaron las condiciones de producción y de refinación a nivel regional, con la creación de la organización ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana), en 1965. En realidad, ARPEL reactivó un proyecto lanzado en 1942 con la creación del Instituto Suramericano del Petróleo (ISAP), que agrupaba a siete países³⁷. El ISAP provenía de la Unión Suramericana de Asociaciones de Ingenieros, un grupo de profesionales procedentes de Argentina, Uruguay y Bolivia, que sostuvo varios congresos antes de la Segunda guerra mundial, y cuyo leitmotiv era la nacionalización del sector petrolero. En momentos en que la segunda guerra mundial provocaba una crisis de abastecimiento, el ISAP evolucionó de pronto hacia la cooperación interamericana bajo la égida de la diplomacia estadounidense, lo que dio lugar a una alianza objetiva entre empresas públicas y multinacionales. Sin embargo, por no haber atraído a Venezuela y México, esta experiencia abortó a principios de la década del cincuenta, mientras el Instituto Colombiano del Petróleo se asociaba con el proyecto del Instituto de Petróleo Americano (API), de intercambio de informaciones, cooperación técnica y jurídica y (más que todo) eliminación de cualquier idea de nacionalizaciones de la industria petrolera colombiana.

El proyecto de ARPEL había sido lanzado desde 1961 por Pérez Alfonso, cuya participación activa en la creación

37 Uruguay y Argentina en 1941, seguidos por Chile, Perú, Bolivia y Ecuador en 1942 y Brasil en 1947.

de la OPEP ya hemos mencionado. El es quien convocó la primera Conferencia Regional de las empresas públicas petroleras latinoamericanas, en junio 1961, a fin de realizar un balance de las fuerzas y debilidades de la industria y lanzar un debate sobre el desarrollo del mercado regional y la participación de la industria petrolera en el desarrollo económico nacional. Un segundo encuentro se sostuvo en Bolivia en 1964, que formalizó la creación de la Asociación, de pronto instalada en Montevideo (1967), en la ex-sede del ISAP y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El mandato de ARPEL retomaba en sustancia aquel del ISAP y su lema: "Hacia la integración petrolera pública latinoamericana". En particular, proponía estimular el intercambio de informaciones y la asistencia técnica entre los países miembros, realizar estudios susceptibles de desarrollar los intercambios intra-regionales, mejorar la práctica de las empresas, en particular en el ámbito de la conservación y desarrollar la investigación científica. Conforme a este programa, ARPEL colaboró a la creación de empresas nacionales de petróleo en Ecuador (CEPE) y Paraguay (Petropar). Pese a la presencia de Venezuela y (más recientemente) México, ARPEL no buscó imponer una línea nacionalista, siguió cercana a la API y aún más se abrió a empresas privadas estadounidenses, que gozaban (como

Canadá) de un estatuto de observador.³⁸

El segundo paso hacia la integración regional de las políticas petroleras fue la creación, en 1972, por los ministros de energía de la región de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Se propuso desarrollar la cooperación técnica y jurídica, así como la coordinación de las políticas energéticas de los países miembros. Esta organización, basada en el modelo del Sistema Económico Latinoamericano, cumplió con un papel limitado en la integración regional, entre otras cosas al convocar una reunión de emergencia tras el shock petrolero de 1979 (San José de Costa Rica, junio 1979), donde los grandes y medianos productores se comprometieron a entregar 160.000 b/d. a los países importadores de Centroamérica y Caribe a una tarifa preferencial. En 1981, bajo la égida de OLADE, Venezuela, México y Brasil intentaron poner en pie un "Programa de cooperación energética regional", que llevó a la creación del holding Petrolatín, para desarrollar la cooperación en el ámbito de la exploración. Simultáneamente, los dos primeros acordaban valorar conjuntamente los yacimientos de la bahía caribeña. No obstante, estas experiencias lanzadas en la víspera de la crisis de la deuda, no fueron aplicadas. Hasta finales de la década del no-

38 En el 2000, ARPEL contaba con 27 miembros, entre los cuales 11 multinacionales (Elf Aquitaine, Petrotrin, Recope, Staatsolie, BP-Amoco, Coastal, Statoil, Texaco, Repsol-YPF, Gaz de France y Totalfina), 10 empresas nacionales (Cocopetrol, Petroecuador, Petroperú, YPF, PDVSA, Petrobras, Pemex, Petropar, CUPET y ENAP), 4 institutos nacionales e internacionales (el IAPC, el IBP, el IMP y el IFP) y 2 entidades regionales (ANCAP y PCJ).

venta, la OLADE siguió siendo ante todo un centro de intercambios y difusión de informaciones, en base a los datos SIEE y de la Universidad de Calgary (fundada gracias a la cooperación canadiense). Es así como asumió un papel clave en la difusión de los contratos de asociación de riesgos, inaugurados en la década del setenta y que habían de multiplicarse en la década del noventa para estimular las inversiones de exploración y la producción.

Finalmente, la política petrolera en América Latina entró a una nueva fase de integración con el "Programa Energía, Ambiente y Población" (EAP) del Banco Mundial. Este programa nació de una iniciativa de la OLADE y del Banco Mundial con el afán de apoyar el desarrollo energético sostenible y de promover el diálogo entre la industria petrolera, los gobiernos de la región subandina y las organizaciones indígenas agrupadas en el seno de la COICA³⁹. Este programa es apoyado por diversas instituciones, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Cooperación Canadiense (CIDA) y la Fundación Alemana Carl Duisberg Gesellschaft (CDG). Desde el inicio, en julio 1998, el grupo conformado por la OLADE se propuso trabajar sobre los temas de regulación, formación, información y diálogo. Se trataba en primer lugar de realizar un análisis de los marcos legales para elaborar una guía legal, concebir las herramientas de información y crear un organismo regional de coordinación.

El sector de las empresas está representado por ARPEL, que formuló pro-

puestas de solución a los impactos socio ambientales de la actividad petrolera. Busca en particular la integración regional y la homogenización de la legislación hidrocarburífera, por ello elaboró varias guías para ajustar las estructuras legales a la integración de las políticas energéticas. En el marco de este programa, ARPEL contribuye a la constitución de una base de datos sobre las comunidades y los territorios indígenas, a partir de los informes producidos por las administraciones y empresas nacionales. Por otro lado, asume un papel de mediador entre la industria y las comunidades indígenas y ONG de apoyo, a través de la elaboración de guías metodológicas y de un sistema de información sobre el manejo de los conflictos socio ambientales. Además de sus vínculos históricos con la OLADE, esta asociación cuenta con el apoyo de la CDG, la CAF y de la CIDA para llevar a cabo proyectos de formación e información.

El sector gubernamental, representado por la OLADE, está integrado por coordinadores nacionales integrantes de los Ministerios de Energía y Minas, los Ministerios de Medio Ambiente o ciertas empresas públicas petroleras. La OLADE asumió un papel decisivo en la realización del programa, en particular gracias a su experiencia en la cooperación multilateral y su "Sistema de Información Económico Energético", que se basa en las informaciones entregadas por los Ministerios de Energía y Minas de los países miembros. Su contribución al programa EAP abarca desde lue-

39 Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

go los cuatro ámbitos: regulación, información, formación y conducta del diálogo tripartito regional, con ARPEL y la COICA. En particular, mantiene una página en el Internet⁴⁰, cuya función es facilitar el trabajo del grupo en red y comunicar los avances del programa a través de documentos de trabajo. La base de datos de la OLADE ha de incluir una presentación del marco jurídico de las actividades petroleras en cada país – incluso los reglamentos ambientales, los derechos participativos y el derecho comunitario indígena. Además de elaborar una estrategia para “integrar los pueblos indígenas al desarrollo”, la OLADE coordina las relaciones entre el sector privado y las poblaciones afectadas. Sin embargo, el mayor reto es comunicar esta información a las comunidades de base y asegurar para éstas la actualización de la información.

El sector indígena, representado por la COICA, está conformado por delegados de nueve organizaciones de la cuenca amazónica y su coordinador general.⁴¹ Su participación queda sometida a tres reglas, en las cuales se ampara su política: la participación en pie de

igualdad, la consulta y el acuerdo previos a cualquier decisión, el desarrollo de planes de vida o planes de desarrollo de las comunidades de base. La COICA llevaba 14 años trabajando con ONG ecologistas, en la delimitación de territorios indígenas y varios proyectos de formación e información, cuando empezó el programa del Banco Mundial. Además, participaba desde 1997 en los encuentros organizados por el PONSACS⁴² de la Universidad de Harvard, junta con las empresas petroleras y ONG ecologistas.⁴³ Por lo tanto, su colaboración al programa EAP se justifica totalmente, aunque algunas organizaciones indígenas amazónicas – entre las cuales están organizaciones ecuatorianas, peruanas y colombianas – hayan iniciado un proceso de diálogo y negociación con el sector petrolero sin la mediación de la COICA.

Tras veinte años de intentos de llevar a cabo la integración de las políticas del petróleo en América Latina, el programa EAP del Banco Mundial es, sin lugar a duda, el resultado más avanzado de una estrategia global, cuya meta es facilitar la explotación petrolera en la

40 www.olade.org.ec/redeap

41 AIDSESP (Perú), APA (Guyana), CIDOB (Bolivia), CONFENIAE (Ecuador), COIAB (Brasil), CONVIVE (Venezuela), FOAG (Guyana Francesa), OIS (Surinam) y ONIC (Colombia).

42 *Program On Non Violent Sanctions And Cultural Survival*.

43 Los encuentros tripartitos bautizados “Diálogos sobre el petróleo en medio ambiente frágil”, nacieron de la iniciativa de Ted MacDonald y David Maybury Lewis. Además de la COICA, algunas organizaciones indígenas participaron directamente a esos diálogos – entre las cuales la OPIP, la CONAP y la ONIC. Entre las empresas que participaron a esos encuentros cabe mencionar Arco, AGIP, BP Amoco, Exxon Mobil, Anadarko, Chevron, Occidental y Shell. En fin, las principales ONG presentes eran el WWF, He Natura Conservan y Natural Resarcos Defense Council (Estados Unidos), Fundación Natura (Ecuador), La Salle (Venezuela) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y Pro-Naturaleza.

región. No obstante, un aspecto esencial de este proceso es que busca sustentar los derechos colectivos – como el derecho a la participación y a la consulta previa – contemplados por las Constituciones de todos los países involucrados mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT. En este sentido, la participación de la COICA en el diálogo tripartito regional es una prueba de que la integración regional tiene que contar con la participación de sectores no-gubernamentales, como los indígenas y (aunque indirectamente) el movimiento ecologista transnacional. En fin, vale destacar que su estrategia es una estrategia global, que busca coordinar las acciones de las organizaciones locales a escala regional para dar un eco mundial a sus preocupaciones y sus reivindicaciones. En este sentido, su institucionalización y reconocimiento como un actor más de la integración regional en el delicado tema de las políticas petroleras es, sin lugar a duda, la mejor estrategia para compensar el tradicional desequilibrio de poder en los conflictos socio ambientales relacionados con las actividades extractivas.

Conclusión: una tendencia duradera

Los cambios en la geopolítica del petróleo en América Latina se explican tanto por la evolución del mercado mundial y las modificaciones en el balance de poder entre países productores y empresas privadas foráneas, como por la evolución del precio del petróleo. Las reformas de la década del noventa fueron la consecuencia directa de las reformas económicas neoliberales de la década del ochenta, lo que refleja la ex-

presión juiciosa de “ajuste petrolero” creada por Campodónico. Abarcaron en particular tres aspectos: la liberalización del régimen de contratos de las actividades de “río arriba” (exploración y producción), la liberalización de las actividades de “río abajo” (transporte, refinación y comercialización) y la modernización de las empresas nacionales así como la asociación de aquellas con el capital privado, en general foráneo.

Las tendencias características en la década del noventa parece que *proseguirán* en las primeras décadas del siglo XXI, teniendo en cuenta seis factores. En primer lugar, conforme la doctrina estadounidense de “seguridad energética”, las importaciones petroleras procedentes de América Latina y Canadá seguirían la tendencia iniciada tras la guerra del Golfo, cuando pasaron del 43 al 50% del total de las importaciones de petróleo. En segundo lugar, las perspectivas de crecimiento de los “países emergentes” representan importantes oportunidades de negocio, debido al tamaño de sus mercados interinos. En tercer lugar, la desregulación de los mercados energéticos – cuyo corolario es la liberalización de los precios en los mercados nacionales y la eliminación de las barreras aduaneras – es susceptible de atraer los capitales foráneos. De igual manera, la flexibilización de las condiciones fiscales y del control de cambio, así como la modificación de los contratos de asociación favorecen las inversiones foráneas en los países productores. Un quinto factor es el futuro desarrollo de la industria del gas natural, cuyo estudio supera el objeto del presente artículo pero que sí tiene importantes implicaciones, en particular

en Colombia. Finalmente, de manera general, el potencial geológico de la región permite augurar importantes descubrimientos en los próximos años, si el nivel de inversiones se sostiene.

Como ya se ha dicho, el objetivo de las reformas era atraer nuevos capitales para estimular la producción y asegurar el equilibrio energético a mediano plazo. No obstante, fuera de este objetivo general, las modalidades del ajuste petrolero fueron propias a cada país, lo que refleja de cierta manera la historia particular de cada uno y obedece a prioridades internas específicas. En el caso de los medianos productores co-

mo Ecuador, cuyas reservas probadas no permiten una proyección a más de 25 años, la industria petrolera no puede seguir siendo el motor del desarrollo. En efecto, las lecciones de la década del ochenta mostraron que este modelo no era sustentable, ni desde el punto de vista económico como tampoco ambiental y social. Más allá de las necesidades impuestas por la dolarización, es preciso entonces, definir un nuevo modelo de desarrollo, que acabe con la dependencia tecnológica y financiera externa que caracterizan a la economía ecuatoriana desde la década del setenta.

Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo

Alberto Acosta¹

El ingreso del Ecuador, como productor petrolero de importancia, ocurrida en la década de los setenta del siglo XX, se constituyó en una fuente de financiamiento a tras de la cual se intentaron reformas y modernizaciones del Estado, en particular la fallida política de sustitución de importaciones. Con el decaimiento de los precios, el agresivo endeudamiento y los ajustes forzados para su pago, el petróleo dejó de ser un motor de la economía para convertirse en el "sujeto de pago" de la deuda. Su actual explotación acarrea, además, serios riesgos para la frágil ecología amazónica.

"El mito de Prometeo que arrebató el fuego de los dioses testimonia el carácter liberador atribuido al descubrimiento de fuentes energéticas alternativas".

G. B. Zorzoli, 1975

Con la exportación de petróleo proveniente de la región amazónica, durante la década de los setenta en el siglo XX, el Ecuador entró de lleno en el mercado mundial y experimentó un acelerado proceso de consolidación de su Estado-Nación.² No porque se hubiera producido un cambio cualitativo en su condición de país exportador de materias primas, sino más bien por el creciente monto de los in-

gresos producidos por las exportaciones petroleras que ayudaron a dinamizar y ampliar la economía, así como, también, porque su control recayó en el Estado, especialmente gracias a la constitución de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), hoy Petroecuador.

La explotación de crudo se constituyó en una fuente autónoma de financiamiento. Recordemos que las exporta-

1 Economista graduado en la Universidad de Colonia, Alemania. Profesor universitario. Consultor internacional y del ILDIS-FES (Ecuador). Asesor de organizaciones sociales. Miembro del Foro Ecuador Alternativo. Autor de varias publicaciones. Dirección electrónica: alacosta48@yahoo.com

2 Las exportaciones de crudo de la Península de Santa Elena, desde la década de los veinte, no tuvo nunca la trascendencia que tendría la venta de crudo Oriente en el mercado internacional.

ciones crecieron de 199 millones de dólares en 1971 a 2.568 millones de dólares en 1981, el PIB aumentó de 1.602 millones de dólares a 13.946 millones de dólares en el mismo período, la RMI de 55 millones de dólares a 563 millones de dólares. Con esto se vigorizó la participación del Ecuador dentro de la lógica globalizante del capital internacional. El país se volvió atractivo para las inversiones y para los bancos extranjeros, precisamente por esa riqueza petrolera, que le otorgó la imagen de nuevo rico.

Antes, la economía más bien había tenido una importancia marginal para los capitales foráneos. Su participación en el mercado mundial no tuvo mayor trascendencia en términos internacionales hasta que, en la década de los sesenta, se redescubrieron significativas reservas de petróleo en la Amazonía. Reservas que fueron despreciadas por las compañías internacionales al inicio de los años cincuenta, puesto que en esa época les era más fácil, más seguro y por cierto más rentable explotar petróleo en otras regiones del mundo: Arabia Saudita y Venezuela, por ejemplo. Es muy importante recordar que la explotación del hidrocarburo no ha respondido a las demandas energéticas o financieras de estos países, sino que ésta se explica por la lógica de aprovechamiento de los recursos petroleros mundiales por parte de las empresas transnacionales o sea por las necesidades de acumulación del capital y, en última instancia, por el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado por los países centrales.

En el corto plazo, ubicación de los recursos y costos de extracción, en un momento determinado, explican la de-

cisión de iniciar las tareas de extracción del petróleo por parte de las empresas transnacionales. Por otro lado, la sola existencia de petróleo, utilizado por las antiguas poblaciones indígenas para calafatear sus embarcaciones o para sus curaciones, no fue nunca una condición suficiente para su aprovechamiento masivo: éste, en definitiva, depende del desarrollo tecnológico de la sociedad, sin que la inventiva humana sea por sí sola suficiente para modificar las actitudes y las condiciones materiales sobre las que descansa la sociedad misma. Y cada fuente de energía, por lo demás, implica una determinada forma de organización social. Si se recuerda que las sociedades esclavistas, aprovechadoras de la energía muscular del ser humano, requerían suprimir la libertad de amplios sectores de la población en beneficio de otra fracción de la sociedad y por lo tanto exigían gobiernos tremendamente represivos, hay que tener presente que la utilización de una fuente energética como el petróleo, que demanda una gran concentración de recursos financieros, hace de las sociedades petroleras, más aún si son influenciadas por demandas externas, espacios autoritarios y por ende rentistas al ser lo prioritario la exportación del recurso energético para asegurarse los ingresos financieros.

La bonanza petrolera de los setenta

Cuando el Ecuador tenía un poco más de un año de exportar petróleo, que empezó a fluir hacia el mercado mundial en agosto de 1972, a raíz de la cuarta guerra árabe-israelí (octubre de 1974), se produjo un primer y significativo reajuste de los precios del crudo en

el mercado internacional. El crudo Oriente, que en agosto de 1972 se cotizó en 2,5 dólares por barril, subió a 4,2 dólares en 1973 y a 13,7 dólares en 1974. Este aumento de la valoración del petróleo amplió notablemente el flujo de recursos financieros, facilitando un crecimiento acelerado de la economía ecuatoriana, sin que sea necesario forzar un aumento de la producción petrolera. Aquí cabe mencionar la oportuna intervención del Estado que frenó la pretensión de la compañía Texaco, que quería incrementar y hasta duplicar la capacidad de transporte existente en ese entonces; de haberse cristalizado esta pretensión el ritmo de explotación de los campos amazónicos habría sido mucho mayor, con las consiguientes consecuencias ecológicas y aún económicas: mayor destrucción ambiental y quizás un ritmo de endeudamiento externo más acelerado.

Gracias al auge exportador que produjo el petróleo, el PIB creció de 1972 a 1981 con una tasa promedio anual del 8%, con índices espectaculares para algunos años (en 1973 de más del 25,3%), en particular para la industria, que se incrementó en un 10% promedio anual; mientras que el producto por habitante aumentó de 260 dólares en 1970 a 1.668 dólares en 1981.

A pesar de estos logros el país no encontró la senda del desarrollo. ¿Por qué?, es la pregunta que surge espontáneamente. Para responderla recurramos a Amartya Sen, quien afirma "que las limitaciones reales de la economía tradicional del desarrollo no provinieron de los medios escogidos para alcanzar el crecimiento económico, sino de un re-

conocimiento insuficiente de que ese proceso no es más que un medio para lograr otros fines. Esto no equivale a decir que el crecimiento carece de importancia. Al contrario, la puede tener, y muy grande, pero si la tiene se debe a que en el proceso de crecimiento se obtienen otros beneficios asociados a él. (...) No sólo ocurre que el crecimiento económico es más un medio que un fin; también sucede que para ciertos fines importantes no es un medio muy eficiente". Está claro, entonces, que no hay, o si lo hay es por pura casualidad, una relación directa y lineal entre desarrollo y crecimiento económico.

En estos años, tal como sucede en la vida diaria, en donde a un rico le es más fácil que a un pobre conseguir un préstamo, el Ecuador-petrolero consiguió los créditos que no había recibido el Ecuador-bananero y mucho menos antes el Ecuador-cacaotero. Pero la riqueza petrolera no fue la única explicación para la carrera de endeudamiento externo del país; hay que tener presente la existencia de importantes volúmenes de recursos financieros en el mercado mundial, que no encontraban en esos años una colocación interesante en las economías de los países industrializados; esta constatación es fundamental para entender el crecimiento de los créditos hacia todo el mundo subdesarrollado durante esos años, pues éstos no se concentraron exclusivamente en los países exportadores de petróleo.

En ese período, el monto de la deuda externa ecuatoriana creció en casi 22 veces: de 260,8 millones de dólares al finalizar 1971 a 5.869,8 millones cuando concluyó el año 1981. Esta deuda

pasó del 16% del PIB en 1971, al 42% del PIB en 1981. Es preciso anotar que, en este mismo período, el servicio de la deuda externa experimentó un alza también espectacular: en 1971 comprometía 15 de cada 100 dólares exportados, mientras que diez años más tarde a 71 de cada 100 dólares.

Los organismos internacionales - Banco Mundial, FMI y BID- fortalecieron este proceso de financiamiento externo desmedido de las economías subdesarrolladas, Ecuador inclusive. Su apoyo era parte integrante de una estrategia que no encontraba otra salida frente a la crisis recesiva de los países centrales y que facilitaba el "reciclaje" de los eurodólares y de los petrodólares; esto es el aprovechamiento de los dólares que se acumularon sobre todo en los mercados europeos, desde fines de los años sesenta por efecto de los desbalances de la economía norteamericana provocados por la guerra de Vietnam, y que se concentraron también en los países árabes exportadores de petróleo, luego del alza de los precios de esta materia prima básica.

El auge petrolero y el masivo endeudamiento externo dieron lugar a una serie de transformaciones, las que, sin embargo, no se tradujeron en la superación de muchos de los problemas arrastrados de años atrás; por ejemplo, la pobreza no dejó de ser una constante en la sociedad ecuatoriana en todos estos años. Es más, con el petróleo aparecieron nuevas dificultades, como fue una nueva "crisis de deuda externa", que estaría a partir de 1982.

Una situación lamentable si se considera que la gran disponibilidad de di-

visas en la década de los setenta durante el siglo XX habría hecho posible, con políticas económicas adecuadas y una real redistribución de la riqueza de por medio, el establecimiento de bases sólidas para un desarrollo más autodependiente y sustentable, que le habría permitido al país intervenir en forma dinámica en el mercado mundial y sobre todo habría podido dar paso a la adecuada satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes. Esta apreciación, sin embargo, no puede llevar a conclusiones simples, como que la solución de los problemas podría darse exclusivamente a través de un diferente manejo de lo económico. Una diferente aproximación al tema material debe venir acompañada con profundos cambios a nivel cultural e ideológico, que potencien el desarrollo tecnológico, teniendo en cuenta todas las capacidades existentes en una sociedad.

En estas condiciones, en el Ecuador, con tantos y tan diversos recursos, en suma con un potencial económico capaz de satisfacer las necesidades vitales de sus habitantes, se constata que el problema no es simplemente económico, sino que por el contrario continúa siendo un reto político. Es más, siguen planteadas las preguntas básicas para enfrentar el desarrollo sustentable a partir de la producción de los recursos primarios disponibles: cómo manejar las importantes disponibilidades de recursos naturales, cómo encadenar el sector exportador con otros sectores de la economía, cómo vigorizar el mercado doméstico y cómo asegurar una adecuada difusión de los ingresos generados por las exportaciones de dichos recursos.

La situación de abundancia relativa de recursos financieros, que permitió un manejo político de cierta tolerancia en medio de un ambiente dictatorial, se mantuvo mientras existió un considerable flujo de dólares provenientes del exterior, que facilitaba la postergación y aún la superación (al menos aparente) de algunos conflictos. De alguna manera el petróleo viabilizó la dictadura militar, pero a la vez eliminó la necesidad de asumir reformas estructurales profundas, tal como se había planteado en un inicio, en 1972. De acuerdo a lo que se formuló en la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador, la sociedad se caracterizaba por ser "económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente, producto del irresponsable manejo de los asuntos del Estado." Y esto se quería superar con la instauración del gobierno militar.

En otras palabras, mientras había suficientes ingresos externos no hubo necesidad de recurrir a los cambios propuestos, los que, a su vez, no fueron más prioritarios debido a la existencia de esos recursos financieros. Por ejemplo, no era necesario revisar las estructuras de precios internos de la gasolina para frenar el contrabando y el desperdicio energético, impidiendo, además, el surgimiento de una creciente brecha fiscal. En esos años simplemente no se consideraba necesario un incremento de la presión tributaria; recuérdese que el propio dictador, el general Guillermo Rodríguez Lara, décadas después toda-

vía se vanagloriaba que en su gobierno no se cobraba impuestos. Cualquier urgencia fiscal, cuando los ingresos del petróleo resultaban insuficientes o declinaban por razones coyunturales, se cubría con créditos externos.

En estas condiciones, cuando los recursos externos fluían con facilidad, el Estado, cuya presencia aumentó en la economía, diseñó una serie de mecanismos destinados a subsidiar al sector privado. En este escenario se profundizó la política de industrialización vía sustitución de importaciones. Esta política, sin duda, significó enormes ganancias para los segmentos más acomodados del país, de relativo enriquecimiento para amplios grupos medios de la población y de ciertas ventajas para algunos sectores mayoritarios. Aunque estos últimos apenas recibían migajas del banquete petrolero, en el Ecuador había la sensación bastante generalizada de que el desarrollo se encontraba a la vuelta de la esquina y algunos hasta soñaban con El Dorado petrolero, que sigue aún motivando la creciente extracción de crudo a inicios del siglo XXI.

La bonanza que motivó el petróleo la mayor cantidad de divisas que había recibido hasta entonces el país, que apareció en forma masiva y relativamente inesperada, se acumuló sobre las mismas estructuras anteriores y reprodujo, a una escala mayor, gran parte de las antiguas diferencias y de las mismas prácticas rentistas. El salto cuantitativo llevó al Ecuador a otro nivel de crecimiento económico, pero, al no corresponderle una transformación cualitativa

similar, en poco tiempo se cristalizó en "el mito del desarrollo".³

Este tipo de procesos desequilibrados y desequilibradores, provocados por un auge primario-exportador, es conocido en la literatura económica como la "enfermedad holandesa". Esta "enfermedad", que se presenta en cualquier situación de ingreso masivo de recursos externos (exportaciones, capitales foráneos o aún "ayuda al desarrollo", sobre este tema se puede consultar el aporte de Jürgen Schuldt 1994), provoca distorsiones diversas y profundas. El ingreso relativamente inesperado de recursos desde el exterior ocasiona dos efectos: 1) sobre el gasto por el aumento del in-

greso nacional, que se refleja en una modificación de los precios relativos, y 2) sobre la asignación de los recursos.

El primer efecto se materializa en un deterioro acelerado de la producción de aquellos bienes transables que no se benefician del *boom* exportador, reflejado en la revaluación real del tipo de cambio en moneda nacional. Debido a la rigidez en el corto plazo de la oferta, los precios de los bienes no transables crecen con el incremento de la demanda efectiva, mientras que los bienes transables se ajustan vía cantidades, sea a través de crecientes importaciones o de exportaciones, dependiendo de los precios internacionales.

3 Entre los múltiples temas que habría que investigar dentro del campo petrolero, como parte de un análisis múltiple, se debería estudiar ciertos proyectos hidrocarburíferos como la explotación del gas en el Golfo de Guayaquil o la perforación horizontal de pozos petroleros en la Amazonía. Casos en los que, al parecer, estuvo involucrado el afán de negocios de alguna empresa privada antes que el interés nacional. En el primero, por ejemplo, luego de haberse anulado la concesión fraudulenta al consorcio ADA a inicios del gobierno militar y la fantástica perforación que realizó la UXMAL durante el gobierno de Oswaldo Hurtado Larrea, se llegó recién, ya en el tornasiglo, a una contratación que permite aprovechar el gas del Golfo para generar electricidad; esta operación también ha estado matizada por reclamos regionalistas, pues no han faltado voces que piden recuperar el gas para la ciudad de Guayaquil, en donde deberían realizarse las respectivas negociaciones. Y con la perforación horizontal se puede demostrar, una vez más, que el afán de lucro privado ha dominado muchas de las decisiones del ente estatal: El costo promedio de dichos pozos fue de 6.440.477 dólares, con un sobreprecio de 44,9%. El tiempo de perforación llegó a 76 días en promedio, superior en más del 100% a lo programado. Y la mayor producción apenas alcanzó un 20% de lo previsto, con una inversión que habría superado los 156 millones de dólares. Monto más que suficiente para iniciar un proceso de recuperación de decenas de pozos cerrados de la empresa estatal, en los cuales, con un reacondicionamiento de 300 mil dólares en promedio por cada uno, se habría obtenido un incremento de al menos 27 mil barriles diarios de crudo liviano sin ampliar la frontera petrolera. Este fallido proyecto se explica, según técnicos de la empresa, por la ausencia de capacitación, entrenamiento y planificación en el uso de una tecnología avanzada. Triste asunto, pues bien se pudo evitar este desperdicio, ya que, como fue anticipado por varios técnicos, dicha tecnología, que es aplicada con éxito en los campos de crudo semipesado, no rinde idénticos resultados en campos de crudo liviano con una larga historia de extracción.

Por el lado de la asignación de recursos, los ingresos adicionales incrementan los salarios, con una creciente oferta de trabajo hacia aquellos sectores que se benefician de las rentas extraordinarias sacrificando otras ramas de la economía, que son normalmente aquellas donde se producen los bienes transables, cuya demanda puede ser satisfecha vía importaciones. Simultáneamente esos crecientes ingresos ocasionan beneficios en los sectores de producción de bienes no transables, que pueden incrementar su producción y la generación de empleo. En este ámbito influyen los ingresos petroleros en manos del Estado que alientan la producción de no transables, por ejemplo por el lado de la construcción, con el consiguiente incremento de los empleos y salarios. De hecho en el Ecuador esta "enfermedad holandesa" provocó tendencias hacia la desindustrialización, pero que fueron morigeradas por los programas de fomento a la industria y por la existencia de un esquema de protección arancelaria para la producción nacional, por ejemplo.

Posteriormente, superado el auge con todas sus secuelas, debido a la existencia de una serie de rigideces que impiden revisar los precios y los salarios, los procesos de ajuste resultan muy complejos y dolorosos; otra manifestación de dicha "enfermedad", la que, de acuerdo a algunos estudiosos, recién aparecería en esta fase.

En síntesis, fueron años de inusitado crecimiento económico, que transformaron especialmente en términos cuantitativos la economía nacional y que provocaron algunas distorsiones. Aún

cuando no había una masiva presión para forzar más la producción petrolera, la destrucción ambiental, social y cultural en la zona norte de la Amazonía fue devastadora.

La sociedad ecuatoriana no logró sentar las bases para su desarrollo durante la bonanza petrolera. El sistema rentístico se profundizó de una manera compleja y hasta contradictoria, al tiempo que aumentó la capacidad de consumo internacional y nacional, pero no en la misma proporción la capacidad productiva nacional. No siquiera se logró consolidar un sector estatal y menos aún privado nacional con capacidad de asumir las tareas en el ámbito petrolero; esta es una constatación que merecería un análisis detenido, considerando que no sólo es un fenómeno ecuatoriano, sino que también se ha repetido en casi todos los países exportadores de petróleo. Curiosamente hay que constatar que tampoco ha habido una mayor preocupación por la incidencia del petróleo en la sociedad, en la política y aún en la economía por parte de los científicos sociales ecuatorianos, que han dedicado mucho más atención al estudio del impacto que han tenido y tienen otros productos básicos en la vida nacional, como el cacao o el banano.

Adicionalmente, téngase presente que en esta época el país tenía un tipo de cambio rígido, que se sostuvo mientras se mantenía un flujo abundante de recursos financieros externos: endeudamiento externo a más de los ingresos petroleros. Esto condujo a una mayor dependencia de recursos foráneos; de esta manera, cuando estos ingresos de

origen externo comenzaron a debilitarse, la economía nacional hizo agua por los cuatro costados. Casi se podría afirmar, que la crisis se había programado con el manejo económico anterior, entre otras cosas por la misma rigidez cambiaria, y que el apareamiento de la crisis solo dependía de la duración de los flujos externos de recursos.

Aquí cabe recordar las señales que emitían los organismos internacionales de crédito, influenciados y controlados por los gobiernos de los países del Norte, que alentaban la contratación de créditos externos. Esa era su función. Y en medio de la vorágine crediticia, exacerbada por ellos mismos, no avizoraron ni siquiera en los años ochenta cuando la crisis de la deuda era un hecho- cambios sustanciales para el mercado petrolero, para mencionar un aspecto sobresaliente de la época. Los efectos de este clima permisivo, fomentado por las entidades multilaterales tanto para los países importadores como para los exportadores de petróleo, apuraban el proceso de endeudamiento. Para los primeros, ante las expectativas de un sostenido incremento de los precios del crudo, la salida obligada era endeudarse para diversificar la oferta energética y reducir la dependencia petrolera. Para los segundos, lo lógico, en términos financieros, era seguir contratando créditos, que al momento no estaban tan caros, para posteriormente pagarlos con los esperados incrementos de los precios del hidrocarburo.

El BID, por ejemplo, afirmaba en 1981, que "dada la elasticidad de ingreso de la demanda de energía, tanto a

corto como a largo plazo, y los probables cambios en la estructura de la economía, la aceleración de la tasa de crecimiento de la actividad económica conducirá a un mayor consumo de energía en general y a una mayor demanda de petróleo en particular, por lo menos durante los próximos diez años". Aún cuando los precios del crudo ya había descendido desde la segunda mitad del año 1982 y daban señales de un debilitamiento de tipo estructural que les llevó a su valor más bajo en 1986, el Banco Mundial en 1985 todavía aseguraba "que es probable que vuelvan a aumentar en términos reales durante el presente decenio". Se difundieron escenarios con precios crecientes del crudo, que fluctuaban entre los 30 y los 48 dólares por barril para mediados de los ochenta y entre los 30 y 78 dólares a mediados de la década de los noventa, en valores constantes de 1980. Expectativas de precios crecientes del petróleo, tasas de interés relativamente bajas o aún negativas en el mercado financiero internacional, así como gobiernos embebidos por prácticas rentísticas y aliados de sectores empresariales oligárquicos constituyeron el camino más directo al endeudamiento externo, luego a la crisis y por cierto al ajuste fondomonetarista con el que se ha intentado conjurarla.

El petróleo como herramienta de un tortuoso e interminable ajuste

A partir de 1982, a raíz del deterioro que se produjo por la caída de los precios del petróleo y la reversión del

flujo de los préstamos a los países del mal llamado "Tercer Mundo", se interrumpió la orgía petrolera. Ya el año anterior se habían presentado los primeros dolores de cabeza en la economía, a raíz del extrangulamiento fiscal que se agudizó con el conflicto fronterizo con el Perú.

El precio del crudo Oriente que se había incrementado a más de 30 dólares por barril a principios de los años ochenta: 35,2 dólares por barril en 1980 y a 34,4 en 1981, para caer a 32,5 en 1982, experimentó un deterioro sostenido a partir de dicho año y en particular desde 1983. Ese fue un momento crítico para el Ecuador. Justo cuando se acabó la fase fácil de contratación de créditos externos se derrumbaron los precios del petróleo, así como de la mayor parte de las exportaciones originadas en los países subdesarrollados.

Como parte de la misma estrategia de reordenamiento del poder mundial (en la cual jugó también un papel importante la Guerra de la Malvinas, que alineó a los EEUU con los intereses británicos), los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales, mientras subían las tasas de interés. Las acciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) -creada en 1974 como una respuesta política a la OPEP- conjuntamente con el concurso de las transnacionales petroleras, se integraron en un gran esfuerzo para disminuir la dependencia energética, particularmente la petrolera, que tenían los países capitalistas industrializados. Concretamente se procuraba reducir el costo de

las importaciones hidrocarburíferas provenientes de los países de la OPEP para contribuir a paliar el déficit de los países centrales.

Entonces impactó con fuerza el efecto de la nueva política económica de los EEUU, que provocó un encarecimiento y una notable disminución de los préstamos para los países latinoamericanos. A principios de los años ochenta las dificultades económicas internacionales empezaron a agudizarse, toda vez que el déficit múltiple de la economía norteamericana presionó sobre las relaciones comerciales y financieras mundiales. Así nuevamente el detonante de la crisis latinoamericana estuvo en los Estados Unidos, con la instauración de la política económica conocida como "*reaganomics*", a partir de 1981, que tornó completamente inmanejable la deuda del mundo subdesarrollado.

Entonces, todavía en forma tibia, se intento disminuir en el Ecuador algunos desequilibrios macroeconómicos fundamentales, en particular los que habían comenzado a aparecer en el sector externo y en la economía fiscal. Una de las herramientas más utilizadas fue el aumento reiterado de los precios de los combustibles derivados del petróleo, la cual permitió incrementar los ingresos fiscales provenientes de dichos derivados casa adentro, mientras caían los precios del hidrocarburo en el mercado internacional. Aumento que, digámoslo al paso, sólo se inspiró en reflexiones fiscalistas, dejando marginadas consideraciones productivas, sociales, ambientales o aún energéticas; esta es otra au-

sencia notable sobre la cual poco o nada se ha reflexionado.⁴

No debe sorprender que los primeros esfuerzos por ajustar la economía hayan sido complejos y confusos en extremo. Tal como se manifestó antes, las rigideces ahondadas por la "enfermedad holandesa" provocaron nuevas y crecientes dificultades para introducir cambios en los precios relativos de la economía. La sociedad, además, no tenía conciencia del problema que se avecinaba, mientras mantenía expectativas de la época de bonanza petrolera. Además, como se desprendía de los mensajes que enviaban los organismos financieros internacionales, repetidos casi como un eco por nuestros gobernantes, la crisis que se avizoraba aparecía como producida por una pasajera iliquidez financiera. En consecuencia, se presentaba como coyuntural y de fácil resolución, mientras se esperaba una

pronta recuperación de la economía norteamericana. Todavía se confiaba en una recuperación de los precios de petróleo en el mercado mundial. Sin embargo, nada de eso sucedió.

Posteriormente, ya en plena crisis, los organismos multilaterales de crédito, corresponsables directos del proceso de sobre endeudamiento, asumieron el papel de cobradores y ajustadores de las economías que ellos contribuyeron a endeudar. Ellos fueron causantes directos de la pérdida de disciplina del mercado financiero internacional al propiciar muchas veces medidas que significaron asumir los riesgos de los acreedores y de los deudores privados. Luego, estos organismos han intentado esconder el desastre que provocaron mediante la entrega de cada vez mayores créditos, sin analizar la raíz del mal, y desde luego sin comprenderla. Basta recordar los costosos programas de estabiliza-

4 Se tiene que conocer que muchas veces los cálculos para la fijación de los precios de los derivados del petróleo fueron efectuados ex post a las decisiones asumidas por las autoridades monetarias interesadas únicamente en asegurar recursos para el fisco, esto es para servir la deuda externa. Que quede claro, los aumentos de los precios de dichos derivados no significaron ingresos mayores para la empresa estatal, a la que sistemáticamente le fueron recortando ingresos: como que se quería hacer realidad el cuento de "la gallina de los huevos de oro", a la que en lugar de alimentar se trató de despanzurrar para sacarle los huevos anticipadamente... en beneficio de las empresas petroleras transnacionales, por cierto. Uno de aquellos actos en esta dirección, digno de mención, fue la contratación de una facilidad petrolera en octubre de 1986 por parte de CEPE, para obtener recursos destinados a apuntalar las RMI y no para actividades de la empresa, a la que se le obligó a asumir la deuda. Y este tema de las facilidades petroleras también merece algún estudio, pues en más de una ocasión, como sucedió en el año 2000 durante el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano, se recurrió a este mecanismo financiero cuando no era indispensable, con costos demasiados elevados y en condiciones abiertamente inconvenientes y hasta ilegales. La posibilidad de usar una titularización de las reservas petroleras también ha sido discutida para poder atender el servicio de la deuda externa; una posibilidad que tendría cabida dentro de una propuesta de salida ordenada de la trampa cambiaria de la dolarización.

ción y ajuste estructural, que en más de una ocasión concluyeron en enormes fracasos o en procesos de corrupción masiva, como lo han sido los costosos salvatajes de la banca privada en México y Ecuador, para citar apenas dos casos. Sin embargo, con estos nuevos créditos, orientados también a sostener el servicio de antiguas deudas, en especial, el FMI y el Banco Mundial han impuesto la lógica neoliberal de mercado, el punto medular de las condicionalidades fondomonetaristas y bancomundialistas.

Interrumpido el proceso de acumulación sustentado en "fáciles y abundantes" recursos financieros externos, sin las reformas estructurales que hubieran sido indispensables para disminuir la excesiva dependencia de los vaivenes derivados del mercado petrolero mundial, los gobiernos constitucionales tuvieron que enfrentar la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, tratando de mantener con vida el espacio constitucional que se había reconquistado en el Ecuador en 1979 y que respondía también a las necesidades de la estrategia internacional de los EEUU.

Para el Ecuador la crisis se reflejaría en un acelerado deterioro de los términos de intercambio, en particular del petróleo cuyo precio se había recuperado en los años setenta, llegando a valores superiores a los 40 dólares por barril en el mercado ocasional (mercado spot) durante 1981, para experimentar una reducción apreciable hasta 1984: 27,4 dólares por barril; para luego precipitarse vertiginosamente hasta menos de 9 dólares por barril en julio de 1986.

A poco de la suspensión de pagos de México en agosto de 1982, el gobierno

ecuatoriano ingresó también en la ronda de las continuas negociaciones de la deuda externa con los acreedores internacionales. Entonces aparecieron con enorme crudeza los problemas que la etapa petrolera había mantenido relativamente ocultos y que todavía son una característica de la sociedad y economía ecuatorianas.

En este punto cabe anotar el manejo de la cuestión petrolera en medio de la crisis. Los esfuerzos han apuntado, casi en forma permanente, al incremento del saldo exportable, complementados con mayores beneficios para atraer nuevas inversiones extranjeras hacia las tareas de exploración y extracción de crudo. Así, desde principios de los años ochenta, se realizaron algunas reformas a la Ley de Hidrocarburos para invitar a los capitales extranjeros. El argumento central sostiene que al no haber recursos suficientes en el país para asumir los elevados costos para la exploración petrolera, había que revisar el marco jurídico con el fin de hacer más atractiva la inversión privada. Alrededor de este discurso ha girado gran parte de la discusión petrolera y por cierto de las decisiones adoptadas.

En este punto interesa recordar el manejo que se ha hecho de las cifras de las reservas petroleras. Su manipulación ha sido evidente: en ciertas ocasiones se han reducido las estimaciones de las reservas petroleras para justificar el llamado a las empresas petroleras, por ejemplo en 1981 para forzar las reformas legales, y, en otras, se las ha aumentado para incrementar el monto de la producción de crudo, sea para financiar el servicio de la deuda externa, como para justificar la ampliación del Sistema del

Oleoducto Transcuatoriano (SOTE) y, por cierto, para construir el OCP. Esta manipulación ha sido orquestada por los grandes medios de comunicación, con lo cual ha enraizado el mensaje de que el país no cuenta con los recursos suficientes para financiar las informaciones necesarias. Está más que demostrado que las valoraciones presentadas para diversos proyectos, supuestamente técnicas, no han respondido a condiciones reales; recuérdese, por ejemplo, que cuando se propuso la ampliación del SOTE el gobierno de Sixto Durán Ballén llegó incluso a sustentar un estudio de factibilidad en el cual se incluían hasta dos carreteras que no tenían nada que ver con el oleoducto y se presentaban cifras de transporte de crudo superiores al monto que se pretendía producir...

En síntesis, las más de las veces, las cifras de reservas han recogido las pretensiones del capital financiero internacional, sea para hacer más atractivo el ingreso de las compañías transnacionales y para disponer de un mayor saldo exportable a fin de satisfacer de mejor manera el servicio de la deuda externa.

La respuesta a la crisis fue incrementar la producción petrolera. Respuesta repetida en casi todos los países petroleros, con lo cual, al aumentar la oferta, el precio se debilita aún más. Si no habría sido por la acción concertada de la OPEP (de la cual el Ecuador se separó en 1994, para congraciarse con los EEUU), a pesar de todas sus debilidades, la cotización del crudo habría sido mucho menor.

La estrategia orientada a la exportación primaria, con el petróleo a la cabeza, agudizó las tendencias excluyentes y concentradoras. A pesar del incremen-

to de las exportaciones hasta 1997 no se dio un empuje para el crecimiento económico, como sucedía en otras épocas de la historia económica del Ecuador. El sector privado, aislado y sin el concurso del sector estatal, no tuvo el mismo dinamismo que en décadas anteriores. El Estado, que en estos años de ajuste perdió su papel promotor en la economía, funciona hoy al revés: antes servía para propiciar relativamente mejores niveles de distribución del ingreso a favor de las capas de ingresos más bajos, en especial las capas medias, ahora lo hace a favor de los más acomodados, en desmedro de los otros grupos (una de las manifestaciones más claras ha sido el salvataje bancario). Una situación registrada en varias partes del planeta, en donde se visualizan situaciones de crecimiento económico huérfanas de contenido social: la economía y las exportaciones crecen y el desempleo aumenta, como que se ha fracturado aquel navío que progresaba por efecto del auge exportador, tal como lo veía en los años setenta el economista Germánico Salgado. Ahora, una parte de la sociedad, en donde parecen estar afincadas las velas, estaría en capacidad de avanzar, mientras el resto experimenta una exclusión casi estructural.

Lo que ha sucedido en Ecuador se registra en otros países. El caso de México es paradigmático. Este país aglutina el grueso del avance tecnológico a nivel del comercio exterior latinoamericano, debido casi en su totalidad a su inserción al mercado norteamericano. Sin embargo, como afirmaba la CEPAL en el año 2000, "el éxito exportador de México no ha logrado arraigar, hasta ahora, al conjunto de la actividad económica,

ya que en el último decenio sólo se han registrado tasas de crecimiento modestas, además de haberse ahondado la heterogeneidad interna en la economía". Por un lado, se mantiene una enorme dicotomía entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones y la evolución del producto, por otro lado, parece haberse ahondado aún más la heterogeneidad del aparato productivo mexicano. Si se considera que la calidad de las exportaciones debería estar determinada por las interrelaciones dinámicas y sostenidas con el resto de la economía, México ha fracasado por lo pronto.

El ajuste, para volver al Ecuador, alentó aún más la producción primaria con ventajas naturales, dirigida al exterior. Esta reprimarización vino acompañada con un deterioro de la industria manufacturera -desindustrialización- y de aquellos sectores dirigidos a satisfacer la demanda interna, con capacidad de generar empleos adecuados, pagar remuneraciones decentes y reducir consistentemente la pobreza. Por otro lado, esta reprimarización ha ocasionado el deterioro del medioambiente, en tanto prioriza los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento. Como ejemplo de este deterioro ecológico se puede mencionar no sólo la situación de la Amazonía por efecto de la actividad petrolera, sino la situación de la actividad camaronera, afectada por la sistemática destrucción de los manglares y por el uso indiscriminado de productos químicos en las bananeras, que provocaron una serie de efectos como «el síndrome de Taura» y luego «la mancha blanca».

El ajuste, en sus tendencias de largo plazo, impulsa la consolidación del

mercado en el manejo de la economía, con la menor cantidad posible de interferencias de parte del Estado y esto se reflejó también en una pérdida de control estatal sobre el manejo del sector petrolero; uno de los últimos capítulos de este proceso de debilitamiento sistemático del ente estatal es su descapitalización y la pretendida privatización de la Refinería de Esmeraldas, pues de conformidad con un estudio forjado en el Banco Central, con apoyo del Banco Mundial, estaría generando pérdidas.

En la práctica, con el ajuste se puso la lógica internacional sobre la nacional y se transformó a la política social en un esfuerzo complementario del manejo económico. Lo cual no significa que en el Ecuador haya existido anteriormente un manejo económico estatizante, una política económica de espaldas al mercado mundial o un manejo social acorde con las demandas de la sociedad, nada de eso.

Lo tortuoso del ajuste hay que entenderlo también como resultado y parte de una institucionalidad sustentada en el paternalismo, el rentismo y la corrupción/impunidad. Paternalismo expresado en el sistemático apoyo estatal para hacer más fácil el ajuste a los grupos de poder económico y político, controladores y usufructuadores del propio Estado. Rentismo depredador de la mano de obra, de la naturaleza y de la misma moneda nacional, el sucre. Corrupción/impunidad reflejadas en varios pasajes del manejo económico, permanentemente presentes en la actividad petrolera y graficadas con la sindicación de casi todos los gobernantes desde 1992...

El ajuste tortuoso y su continuidad dolarizada tienen otra característica en común: el autoritarismo. El discurso de los consensos se ha demostrado como un argumento propagandístico-comunicacional y no como la opción para construir un orden democrático. Los objetivos últimos del ajuste no se discuten. Sus resultados son el producto de gestiones cupulares entre funcionarios de instituciones financieras internacionales (que tienen casi siempre la palabra dirimente), miembros del equipo económico del gobierno nacional y los voceros de los principales grupos económicos (grandes cámaras de la producción); gestiones que, además, se dan muchas veces sin ninguna transparencia. Así, en no pocas ocasiones, los instrumentos prácticos y los procedimientos aplicados han violentado las leyes, empezando por la propia Constitución Política del Ecuador, como sucedió con la dolarización oficial. Otra de las características de este manejo inconstitucional y autoritario ha sido el escaso tiempo para la discusión de cuerpos legales extensos y complejos, presentados como de urgencia económica. Esta práctica ha estado presente casi siempre en el campo petrolero; a modo de botón que confirma la muestra, la construcción del OCP se impuso en contra de cualquier consideración contraria: el OCP va por que va, repetía cansinamente el presidente Gustavo Noboa.

De la mayor crisis del siglo XX a la dolarización

Ecuador concluyó el siglo XX con una crisis sin precedentes. Al año 1999 se le recordará por registrar la mayor

caída del PIB real del siglo XX. Este declinó en 6,3% medido en suces constantes y en dólares en 30,1%, de 19.710 millones a 13.769 millones de dólares. El PIB por habitante se redujo en casi 32%, al desplomarse de 1.619 a 1.109 dólares.

El país, en consecuencia, experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina: entre el año 1995 y el año 2000, el número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales de 34% al 71%; la pobreza extrema dobló su número de 2,1 a 4,5 millones, el salto fue de 12% a un 31%. Lo anterior vino acompañado de una mayor concentración de la riqueza: así, mientras en 1990 el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, en el 2000 captaba menos de 2,5%; entre tanto el 20% más rico incrementó su participación del 52% a más del 61%. Y en el cambio de siglo miles de ecuatorianos, entre 500 y 700 mil personas (más de un 10% de la PEA), habrían emigrado.

Las cifras expuestas demuestran la gravedad de una crisis explicable por una serie de factores mutuamente interrelacionados, de orden natural -el fenómeno de El Niño-, de orden económico -el servicio de la deuda externa, la caída de los precios del petróleo, la desestabilización financiera internacional, el salvataje bancario- y de orden político -cinco gobiernos en cinco años-. Crisis desatada, en gran medida, por la política económica aplicada desde 1992 que alentó el consumismo en ciertas capas de la sociedad por efecto del tipo de cambio relativamente estable y que aumentó las tendencias especulativas en la economía por efecto de las altas y

fluctuantes tasas de interés con las que se apuntaló el tipo de cambio, así como por efecto del interminable ajuste recesivo y aperturista de inspiración fondo-monetarista impuesto en este país desde la primera mitad de la década de los ochenta. Sobre todo estas dos últimas acciones son causas profundas del problema ecuatoriano.

En esta coyuntura Ecuador sorprendió al mundo. Con la dolarización plena de su economía, sin ninguna preparación, el 9 de enero del 2000, fue el primer país de América Latina que sacrificó oficialmente su moneda nacional e impuso una moneda extranjera como de curso legal completo. Y así se incorporó a la lista de 26 colonias o territorios que ese entonces ya utilizaban una moneda extranjera en todo el mundo, 11 de ellos el dólar norteamericano.

Una lectura preliminar -superficial, por cierto- de la situación económica del Ecuador dolarizado podría llevar a la conclusión de que su economía se encuentra mejorando; para ello nada mejor que presentar el ritmo de crecimiento, la reducción de la inflación y aún algunos datos del mercado financiero, como son el incremento de los depósitos y de los créditos otorgados. Esta visión se podría complementar argumentado como un éxito la caída del desempleo.

Sin embargo, no hay como aferrarse a las apariencias o a interpretaciones ligeras que descuidan el meollo del asunto. Si bien es cierto que la economía ecuatoriana no atraviesa un estado crítico como en el año 1999, no se puede afirmar que ésta ya encontró la senda para una franca y sostenida recuperación. La inflación, luego de subir del

61% en diciembre de 1999 al 91% en diciembre del 2000 (también por causa de la dolarización), empezó una lenta y tortuosa marcha descendente, hasta 9,4% en diciembre del 2002, y eso con tarifas de servicios y bienes públicos congeladas; un nivel elevado si se considera que en los EEUU la inflación bordea el 1,4% y que con otra medida no tan irresponsable -como fue sacrificar la política monetaria y cambiaría en un mundo dominado por tasas de cambio flexibles- se hubiera podido conseguir un resultado satisfactorio.

En este contexto, las medidas adoptadas por el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez, lejos de resolver los problemas del aparato productivo y de mejorar la capacidad de compra de la población, aceleraron la inflación en dólares. De hecho, la inflación mensual, luego de haber terminado en diciembre del 2002 con una tasa de 0,35%, alcanzó en enero del 2003 la cifra de 2,5%, la más alta desde inicios del 2001; y la inflación anualizada subió de 9,36% en diciembre del 2002 a 10,1% en enero de este año, para caer ligeramente en los meses subsiguientes, en febrero al 9,76% y en marzo al 9,15%. Estos ajustes agravan la caída del tipo de cambio real efectivo, con el consiguiente impacto en la competitividad: un asunto de mucho cuidado en cualquier economía abierta, más aún en dolarización; régimen cambiario que ahora ofrece apuntalar el coronel Lucio Gutiérrez y aún difundirlo en la región, luego de haber sido públicamente su detractor.

Para mencionar otro punto crítico, las tasas de interés activas reales de más de 20% para la mayoría de empresarios, y el diferencial entre tasas activas y pa-

sivas de 10 puntos porcentuales, reflejan niveles desmesurados para una economía dolarizada, cuya recuperación se explica por la lotería de los altos precios del petróleo, por el creciente endeudamiento externo privado (cuyo monto aumentó en más del 100% desde inicios del 2000 a fines del 2002, al pasar de 2.229 millones de dólares a 4.899 millones, respectivamente), así como por las remesas de los emigrantes (1.400 millones de dólares en el 2001 y en el 2002, superiores a las exportaciones sumadas de banano, cacao, café, camarón y atún, los rubros más importantes de exportación después del petróleo). En estas condiciones, la economía intenta salir del pozo, pero sin que tenga algo que ver en esto la dolarización y, por supuesto, a pesar de las políticas económicas aplicadas (Téngase presente que el PIB per cápita del 2002 apenas bordea el de 1980).

En este escenario, las señales de estrangulamiento externo, que tendría repercusiones fiscales, comienzan a ser inocultables. Por efecto de la rigidez cambiaría en una economía atrapada por una ingenua (por decir lo menos) apertura comercial y financiera, con una baja productividad y con una pesada deuda externa, las cuentas externas muestran cifras preocupantes. Las exportaciones apenas se han recuperado (gracias al petróleo y éste, a su vez, debido a sus altos precios), mientras que las importaciones crecen aceleradamente. Saldo: el déficit comercial, que en el 2001 fue de -302 millones de dólares, en el 2002 cerró en 1.006 millones; mientras el déficit de cuenta corriente en el 2002 alcanzó -1.703 millo-

nes, cuando el 2001 fue de -550 millones. Y el futuro se pinta peor, inclusive en estimaciones optimistas para el 2003, como las establecidas por el propio Banco Central, en las que se espera un déficit comercial de -1.519 millones y un déficit en cuenta corriente de 1.700 millones.

El país seguirá exportando dólares por el pago de la deuda externa. En la pro forma presupuestaria para el 2003, se dice textualmente que "el país se volvió exportador neto de divisas, financiando de esta manera al resto del mundo". En el 2002 se recibieron préstamos por 138 millones de dólares y se amortizaron 710 millones, un saldo negativo de 572 millones. En el 2001 el saldo negativo se acercó a los 400 millones, se obtuvo préstamos por 330 millones y se pagó 733 millones. Exportación de dólares que se suma a una cifra negativa acumulada en la década anterior de casi 10 mil millones de dólares. Exportación que se repetirá en el 2003; en este año, por desembolsos, que incluyen los recientemente aplaudidos créditos que obtendría el gobierno tanto del FMI como de otros organismos multilaterales (si el Ecuador cumple con todas las condicionalidades impuestas, se entiende), se recibirían unos 720 millones, mientras que por pago de la deuda externa pública saldrán unos 950 millones. En la práctica se exportará mucho más de 130 millones de dólares, pues la diferencia del precio establecido en la pro forma -18 dólares por barril- con el del mercado, está destinada en gran medida a alimentar el pago de dicha deuda: con esta cláusula de contingencia perversa se consolida el favoritismo con los

acreedores, como reza la Carta de Intención, si cae el precio del petróleo en la mira está "la adopción de medidas que podrían ser necesarias para alcanzar los objetivos del programa", esto es más austeridad y reducción del gasto social. A esta sangría, con la que se compra la "confianza" de los agentes económicos externos, se suma otra carga producida por el servicio de la deuda pública interna, en su mayoría por el salvataje bancario, que en el 2003 significará una transferencia neta negativa de 397 millones.

Más petróleo para salvar la dolarización

Así las cosas, el Ecuador, al empezar el nuevo milenio, para avanzar vuelve su mirada al petróleo.

Poner los ojos en el pasado auge petrolero y creer que será posible repetirlo, constituye una grave equivocación. Por un lado el país ha sido ajustado y reajustado sostenidamente, con lo que su economía está casi totalmente abierta. Adicionalmente, los esperados ingresos petroleros serán inferiores a los de los años setenta para la sociedad en su conjunto, en tanto los contratos hidrocarbúricos existentes no dejan una participación significativa para el país.

Si se mira más allá del espejismo consumista que podría generar la mayor cantidad de crudo exportado luego de que entre en funcionamiento el OCP, Ecuador seguirá dependiendo de las fluctuaciones internacionales; algo de mucho cuidado para la propia dolarización, según Juan Luis Moreno-Villalaz, panameño, uno de los promotores de dicha medida cambiaría. Hay que tener

presente que en una economía dolarizada la entrada significativa de capitales tenderá a aumentar el crédito y la demanda internos, alentando la actividad productiva de bienes no transables, especialmente, e incrementando los pasivos externos; en cambio ante un déficit de cuenta corriente o una salida de capitales, la defensa de la dolarización conllevará la subida de las tasas de interés y la consecuente disminución de la actividad económica. Y estas fluctuaciones, en una economía que depende tanto del petróleo, serán extremadamente bruscas.

La respuesta será por el lado de las cantidades: caída de salarios, mayor desempleo, disminución de la producción, quiebra de empresas, tal como sucedió en Argentina con la convertibilidad, hermana gemela de la dolarización. En estas circunstancias, las exportaciones se verían obligadas a mejorar su competitividad despidiendo personal o reduciendo los salarios, así como forzando a cualquier costo la renta de la naturaleza, esto es con crecientes destrozos ambientales. Y estos destrozos se producirán inevitablemente con la ampliación de la frontera petrolera en el sur de la Amazonía ecuatoriana.

El esquema dolarizador ecuatoriano, incluso para cuando la inflación descienda a un solo dígito, no podrá garantizar un crecimiento económico sostenido y una expansión sustantiva del empleo. Y sólo podrá sobrevivir mientras se garantice el ingreso abundante de recursos externos provenientes de exportaciones primarias, particularmente petroleras, crecientes remisiones de ecuatorianos que viven el extranjero o si se logra mendigar continuamente el fi-

nanciamiento externo necesario para mantenerlo en vida, a través de una mayor deuda externa, a más de los coyunturales ingresos provocados por las privatizaciones y la inversión extranjera directa (que en el caso ecuatoriano no tendrán una trascendencia mayor). Con esto se profundizará el modelo primario-exportador de acumulación y se profundizará la eterna genuflexión frente a los mercados foráneos.

Por eso, aún si se considera el potencial estabilizador de la dolarización para lograr una reducción de la inflación y ampliar la previsibilidad en las decisiones de inversión y consumo, no se puede obviar los múltiples costos sociales y ambientales que conlleva y los graves riesgos que implica su rigidez para el aparato productivo. La caída de la competitividad está programada, al menos mientras se mantenga un entorno de tipos de cambio flexibles; un fenómeno que ya se experimenta en amplios segmentos del aparato productivo. El déficit comercial preocupa en una economía caracterizada por un déficit crónico de la balanza de servicios, provocado particularmente por la sangría de la deuda externa. Todo esto dejará al país con un déficit crónico en su cuenta corriente.

Tampoco se podrá garantizar un equilibrio fiscal, pues el Presupuesto del Estado consolida su posición como el campo de confrontación por excelencia, con lo cual las presiones políticas se reflejan en nuevas inestabilidades fiscales. Y, como ya se manifestó antes, no es una sorpresa si el país, en poco tiempo, acelera el proceso de endeudamiento externo. Argentina es buen ejemplo,

pues allí la convertibilidad "se basó en el endeudamiento financiero sin límites como proyecto político y en la manse-dumbre social como requisito político", al decir de Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno.

En estas circunstancias el Ecuador será lo que siempre ha sido. Un país productor primario. Y el petróleo asoma como la fuente de divisas que permitirá paliar las tensiones que provocará un déficit comercial crónico en la cuenta de exportaciones e importaciones no petroleras. La apuesta es producir y transportar la mayor cantidad de crudo posible. La desesperación por aumentar la oferta de dólares, conduce al Ecuador hacia una petrodolarización en la que los impactos ambientales aumentarán peligrosamente, al igual que las tensiones políticas, pues, en medio de la actual ola privatizadora, quien logre controlar directamente la riqueza petrolera se apoderará de hecho del poder del Estado, el cual aún manteniendo formalmente la apariencia democrática se volverá en la práctica más autoritario.

Ya en este momento, aún antes de que se inicie el bombeo de crudo por el OCP aparecen situaciones preocupantes. El engaño alrededor de esta obra ha sido casi una constante. La ofrecida inversión de 1.100 millones de dólares o más, defendida como un logro por tratarse de capitales privados, esconde una falacia. El tubo con sus equipos de bombeo costará exagerando unos 700 millones y el resto será sobreprecio (que debe incluir las coimas) a ser recuperado por los constructores a través de las tarifas de transporte de su propio crudo y del crudo pesado de Petroecuador; so-

bre las tarifas ni siquiera se pagará IVA a cuenta de ser "transporte terrestre". Los millones de dólares que inflan la balanza de pagos son un sueño pasajero; un 80% de las inversiones son importaciones de bombas, tuberías, láminas, conexiones, tanques: compras exoneradas del pago de aranceles. La oferta de 52 mil puestos de trabajo ofrecidos no se cumplió; en realidad los empleos indirectos bordean los 3 mil y apenas quedarán unos 300 trabajadores y técnicos de planta y esto con preferencia para la mano de obra calificada, sobre todo del exterior.

Por otro lado, hay que tener presente que el sector petrolero registra pérdidas importantes por su mal manejo. La producción de Petroproducción cae. Y la diferencia se cubre con crudo privado. Si alguien piensa que la eficiencia privada suple la incapacidad estatal, se equivoca. Por cada barril de crudo privado la participación fiscal llega como máximo a un 18% del precio, y no siempre el Estado recibe algo, mientras que por cada barril de petróleo estatal el fisco obtiene al menos un 80%. La menor eficiencia estatal es un acto deliberado de las autoridades gubernamentales en complicidad con ciertos diputados, que recortan las inversiones de Petroproducción, cumpliendo las condiciones del FMI.

No hay que olvidarse que, siendo el crudo de las compañías privadas más pesado y de inferior calidad ha ocasionado pérdidas en el transporte por el SOTE -menor capacidad de bombeo-, en la refinación -menor producción de derivados livianos, que habido que importar- y en la comercialización -menor

precio del crudo en el mercado internacional, con pérdidas, solo por esta causa, de 3 dólares por barril-. El crudo estatal liviano ha servido como diluyente del crudo privado pesado, sin que las transnacionales paguen por el "servicio". A esto se suma un elevado diferencial por calidad, que incluso de enero a noviembre del 2001 tuvo un promedio de 7,27 dólares por barril, cuando el año 2000 apenas fue de 4,67 dólares; este diferencial ha disminuido algo desde entonces, pero aún se mantiene en niveles altos. Como para cerrar esta lista de problemas, varias petroleras no han pagado el impuesto a la renta porque declaran pérdidas, según el propio Sistema de Rentas Internas del Ministerio de Economía -Vintage Oil, YPF, City Oriente, City Investing, entre otras-; no han cancelado las glosas al Estado -YPF-; y, hasta consiguen tarifas preferenciales para sus importaciones -como muestra la OCP- o exigen la devolución del IVA, utilizando hasta abiertas formas de chantaje en las cuales interviene la Embajada de los EEUU.

Al ansiado aumento de las exportaciones habrá que enfocarlo a la luz de los resultados posibles con los contratos existentes; los cuales han sido un fiasco: en los "contratos de prestación de servicios" se pierde porque a la postre al Estado le toca asumir los costos de operación de las empresas privadas, en los "contratos de participación" no es mayor la utilidad para el país, más en ambos casos desaparecen las reservas. Esta ha sido una constante en la actividad petrolera ecuatoriana. Como afirma un conocedor de la materia, el doctor Ramiro Gordillo, "salvo el contrato firma-

do con Texaco en 1973 y reajustado varias veces durante los tres primeros años de la dictadura militar, a pesar de la resistencia de la compañía, la contratación petrolera por parte del Estado no ha sido favorable a sus intereses sino en forma marginal; y en cierto período, entre 1996 y 1999, no sólo dejó de generar ingresos para el país sino que le produjo una acumulación de deudas, dando para colmo de resultados la entrega de las reservas petroleras más dinero encima”.

Por un lado se esgrime la inexistencia de recursos en manos del Estado para que éste invierta en el sector, por el otro se entrega ventajas desmedidas a las empresas privadas que no dejan casi beneficios al país, a las cuales se les permite todo (o casi todo) a cuenta de garantizarles la tan promocionada seguridad jurídica. Y, en determinados casos, se ha preferido que el país pierda económicamente, antes de que se vaya una empresa extranjera.⁵

Y como si lo anterior no fuera suficiente razón para pensar en profundas rectificaciones, hay que considerar que el grueso de los recursos que obtenga el

Estado por concepto de las exportaciones de crudo pesado se destinarán al Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Así, por efecto de la denominada ley de transparencia fiscal, el 70% de los recursos que se obtengan servirán para recomprar la deuda externa (lo que equivale a su pago anticipado), el 30% se guardará para cuando caiga el precio del crudo (lo que equivale, mientras se mantenga como la principal prioridad el servicio de la deuda, que también estos recursos irán al bolsillo de los acreedores), y que sólo un 10% servirá para promover el desarrollo humano. En términos concretos las proyecciones oficiales de ingresos hablan por sí solas: si en el año 2004 se obtendrán 344 millones de dólares por exportación de crudo pesado, el desarrollo humano apenas recibiría unos 34 millones, en el 2007 (año pico) de los estimados 517 millones de dólares apenas 52 millones atenderían las demandas sociales y en el 2010 quedarían unos 41 millones para el desarrollo social de los 411 millones que se obtendrán por la venta de crudo pesado.

Además, luego de 5 años de funcio-

5 Otro de los temas que deberá ser analizado es el relativo a la constitución de una serie de actores alrededor del petróleo, cuya configuración y acción permitirían explicar gran parte de los acontecimientos rápidamente descritos en este ensayo. Así, por ejemplo, habría que comprender el papel de las empresas transnacionales y sus intermediarios criollos, de los gobernantes, de los sindicatos, de los partícipes de la renta petrolera, de los colegios de profesionales y sus foros de opinión, entre otros. Un análisis específico merece el papel desempeñado por comunidades de moradores directamente afectadas por la actividad petrolera, incluyendo, por cierto, a las diversas organizaciones ambientalistas que “pactaron” con el petróleo y aquellas organizaciones ecologistas que no han claudicado en su afán de defender la vida. En este punto asoma el tema del clientelismo, que ha influido en la vida política de muchos gobiernos seccionales y aún en comunidades indígenas, como una cuestión digna de estudio.

namiento del Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), establecido en el año 1998, se puede afirmar que su fracaso es inocultable. Después de que el país en este lapso recibió ingresos estimados en 8,5 mil millones de dólares, no hay recursos ahorrados. Es cierto que en 1998 el precio del crudo cayó en 7 dólares por barril debajo de los 14 dólares lo estimado para el Presupuesto, sin embargo, a pesar de que en los años subsiguientes se alcanzaron valores superiores a los presupuestados, tampoco se ahorró nada. Igual cosa sucedió en 1991, a raíz de la Guerra del Golfo, cuando el Ecuador obtuvo ingentes recursos adicionales a los presupuestados. Esto demuestra otro problema crítico: la sociedad no ha tenido la capacidad para propiciar un uso racional de su riqueza petrolera, no ha habido un manejo planificado de los recursos obtenidos y tampoco se ha previsto ahorros previsivos para épocas críticas. Esto se explicaría no sólo por la falta de previsión, sino por la ausencia de prioridades del Estado, salvo aquellas que sostienen como principal objetivo el pago de la deuda externa. Así, el petróleo, que sirvió para que el país entre con fuerza en el mercado financiero internacional en los años setenta, ha sido luego el pilar para sostener el servicio de la deuda (aunque en muchos años las exportaciones petroleras fueron suficientes para satisfacer la totalidad de dicho servicio) y es, en la actualidad, la garantía de pago de las acreencias internacionales.

Un punto de discusión llevado con cierta amplitud es el relativo a los pre-

cios fijados en las respectivas proformas presupuestarias. Alrededor de esta cuestión se ha desatado, casi año tras año, un intenso debate, sobre todo luego de que concluyó aquella época en la que los precios reales superaban largamente a los presupuestados, esto es durante la década de los años setenta. Un análisis de los precios presupuestados y los precios efectivos del petróleo en los últimos 20 años, nos permite ver que el Ecuador ha logrado predecir de forma bastante satisfactoria -aunque con algunas desviaciones- los precios del crudo para la mayoría de años considerados, tal como se presenta en el anexo del Informe de Coyuntura 2002 del ILDIS. "En efecto, tan sólo en 8 ocasiones los precios efectivos han sido inferiores a los presupuestados. Y de esas 8 ocasiones, 4 presentaban una diferencia mínima (inferior al 5% de lo presupuestado), que no representaba mayor problema para las arcas fiscales. Mientras que para los años 1986, 1988, 1993 y 1998, los precios estimados se mostraron demasiado optimistas, resultando en desviaciones de -46%, -16,7%, -15,2% y 41,6% respectivamente. En cada uno de esos años, los efectos recesivos del desbalance de los ingresos petroleros afectaron a toda la economía. Baste mencionar que en 1998, la enorme brecha entre el precio presupuestado (16 dólares) y el precio efectivo del crudo (9,34 dólares) fue uno de los detonantes de la crisis que estalló al año siguiente. No obstante, debe destacarse que, durante estas 2 últimas décadas, el Ecuador ha "acertado" adecuadamente el 80% de las veces, cuando no se han presentado

Cuadro
Ecuador: Precios presupuestados y precios efectivos del barril de crudo
1983 - 2003

Años	Precio presupuestado	Precio efectivo	Diferencia entre precio presupuestado y efectivo		
			US\$/barril	US\$	%
1983	23.5	28.08		4.58	19.5%
1984	23.5	27.46		3.96	16.9%
1985	23.5	25.9		2.4	10.2%
1986	23.5	12.7		-10.8	-46.0%
1987	16.5	16.35		-0.15	-0.9%
1988	15	12.5		-2.5	-16.7%
1989	15.25	16.22		0.97	6.4%
1990	15	20.32		5.32	35.5%
1991	17	16.16		-0.84	-4.9%
1992	17	16.89		-0.11	-0.6%
1993	17	14.42		-2.58	-15.2%
1994	13	13.68		0.68	5.2%
1995	14	14.83		0.83	5.9%
1996	14.5	18.04		3.54	24.4%
1997	16	15.51		-0.49	-3.1%
1998	16	9.34		-6.66	-41.6%
1999	9	15.12		6.12	68.0%
2000	14.7	24.92		10.22	69.5%
2001	16.3	19.2		2.9	17.8%
2002	18	22		4	22.2
2003	18				

(*) Banco Central del Ecuador

Fuente: División de ingresos de la Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas.

imprevistos graves.”

Tras estos problemas vinculados directamente a lo económico de la actividad de la OCP se ocultan otros temas que atañen a la sustentabilidad de la naturaleza y por ende de la sociedad. Y que tampoco fueron considerados du-

rante el proceso de licitación y adjudicación del OCP. No hubo estudio de impacto ambiental, como ordena la ley. Tampoco se consultó previamente a las poblaciones afectadas. No importó si el paso del crudo pesado, recalentado para que fluya, pone en peligro el suministro

tro de agua de Quito. Tampoco se consideraron los altos riesgos sísmicos y volcánicos en toda la ruta, ni los suelos arcillosos propensos a deslizamientos. Y no hubo preocupación oficial alguna por el riesgo que reviste el nuevo oleoducto para las áreas naturales protegidas, entre las cuales se destaca Mindo. Por cierto no se considera la mayor destrucción ambiental en la Amazonía, con el consiguiente impacto en las comunidades que provoca ya el OCP y la ampliación de la frontera petrolera.⁶

A modo de conclusión

La economía ecuatoriana, cuando se han superado las tres décadas de exportaciones de crudo Oriente, mantiene una elevada dependencia de los ingresos petroleros, cuyo incremento es visto como indispensable para atender el enorme servicio de la deuda externa y en lo inmediato para financiar la dolarización.

En este lapso, el Ecuador ha percibido los mayores ingresos por concepto de exportaciones de un sólo producto en su historia republicana: unos 40 mil

millones de dólares generados por las exportaciones de crudo Oriente a lo cual habría que añadir los ingresos fiscales por más de 20 mil millones de dólares por la venta de derivados en el mercado interno⁷ (entre los dos rubros se llega a unos 60 mil millones), sin que estos recursos hayan sido una palanca para avanzar en el camino de un desarrollo equilibrado, dinámico y autosostenido; por el contrario, ha aumentado el endeudamiento externo, el empobrecimiento, la inequidad, así como la destrucción ambiental y cultural. Es urgente, entonces, repensar íntegramente la actividad hidrocarburífera en el Ecuador, dentro de una visión más amplia. La salida no puede ser simplemente producir más petróleo, intentando ahogar los reclamos sociales con más dólares, al tiempo que se consolida una estructura social autoritaria e inequitativa, causando mayores destrozos al medio ambiente y a la sociedad misma, en particular a la Amazonía.

La responsabilidad de lo que suceda en el Ecuador, por tanto, no recae exclusivamente en la supuesta decisión soberana del Estado ecuatoriano, el cual, por

-
- 6 Entre los muchos aspectos que merecerían la atención para el análisis y la investigación asoma la necesidad de empezar a pensar en un Ecuador post petrolero, como resultado de un proceso conciente de reducción de la dependencia existente y no como consecuencia de la terminación de las reservas existentes, con la consiguiente destrucción de la Amazonía. Es hora, incluso, de plantear la moratoria de la actividad petrolera en el sur de la Amazonía, tratando de vincular esta propuesta con una estrategia global que permita enfrentar el tema de la deuda externa.
 - 7 El mercado interno merece un análisis multidisciplinario en la medida que las variaciones de precios han desatado diversas reacciones sociales y política. El caso del gas licuado de petróleo, el gas doméstico, constituye un ejemplo paradigmático. Igualmente habría que analizar los procesos de concentración de poder y recursos derivados del mal llamado proceso de modernización de la distribución de los combustibles que fomentó las estructuras y prácticas oligopólicas.

lo demás, está presionado por los organismos multilaterales de crédito -FMI y Banco Mundial-, que condicionan su apoyo a la construcción del OCP y que atan el petróleo al pago de la deuda externa. Las personas naturales y jurídicas que intervengan, directa o indirectamente, en esta apuesta por producir más petróleo deben conocer que se podrían estar sentando las bases para reeditar una extracción de crudo que no será conveniente para la sociedad ecuatoriana en su conjunto y que al contribuir a la destrucción de la Amazonía afectarán a la humanidad entera. La historia juzgará las acciones y las omisiones. Y será un juicio aún más duro si conociendo los riesgos inminentes no se hace nada para evitarlos.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto
- 1992 **El reto de la energía en las próximas dos décadas**, Quito, Ecuador Siglo XXI, CONADE y GTZ.
- 2000 "El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo", en varios autores; **El Ecuador post petrolero**, Quito, Acción Ecológica, Oilwatch e ILDIS.
- 2002 **Breve historia económica del Ecuador**, Quito, Corporación Editora Nacional.
- ACOSTA, Alberto, y Raúl Jaramillo del Castillo
- 1995 "Algunas reflexiones sobre la ampliación del Sistema del Oleoducto Transecuatoriano", en la revista **Petróleo y Sociedad N° 3**, Quito, ASPEC.
- 2000 "El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo", en varios autores; **El Ecuador post petrolero**, Quito, Acción Ecológica, Oilwatch e ILDIS.
- GORDILLO G., Ramiro,
- 2003 **¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo**, Quito, Corporación Editora Nacional.
- ILDIS
- 2003 **Informe de coyuntura**, Quito.
- SCHULDT, Jürgen,
- 1994 **La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana**, Lima, Universidad del Pacífico.
- ZORZOLI, G. B.,
- 1978 **El dilema energético ¿Medioevo tecnocrático o humanismo socialista?**, Madrid, Ediciones H. Blume.

Transnacionalización y concentración de poder En la escena petrolera actual

Aurelia Mañé Estrada

La penetración de las transnacionales en los llamados países productores y el tipo de contratos que éstas firman con las compañías de estos países (en la actualidad fundamentalmente APC), por su similitud con las antiguas concesiones, de facto –aunque no de iure–, suponen la transferencia de buena parte de la propiedad de los hidrocarburos nacionales a los consorcios internacionalizados. Ello significa que transfieren, también, la propiedad de la parte del excedente petrolero que hasta ahora permanecía en estos países vía fiscalidad o beneficios.

En los últimos meses hemos asistido a importantes convulsiones en el mercado del petróleo. Los precios nominales del crudo han experimentado incrementos notables, hasta situarse por encima de los 32\$/barril, los países de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) han parecido recuperar el protagonismo perdido en los últimos veinte años y ha aumentado sustancialmente el número y volumen de fusiones entre las grandes productoras de energía occidentales. Todo ello es indicativo de que la industria y el mercado del petróleo están en una fase de cambio. Sin embargo, las explicaciones que se suelen dar a esta evolución no permiten captar ni el significado ni las consecuencias de la misma.

Por una parte, se asocia el reciente incremento de precios a una recobrada influencia de la OPEP sobre la oferta mundial de crudo y, por otra, se habla de las fusiones –como la de BP, AMOCO y ARCO o la de Exxon-Mobil por citar algunas– como si lo único importante de ellas fuera ganar o perder posiciones en “club de las grandes del sector a escala mundial”¹.

Asociar el incremento de precios a la potestad de la OPEP implica creer que esta organización tiene poder de mercado, lo que en otras palabras significa que puede mantener los precios a un nivel conveniente para sus propios intereses o mantener sus cuotas de producción mundiales para seguir controlando la evolución del mercado del petróleo. Esta es una idea muy extendida

1 Para una clasificación exhaustiva de este “club” véase: *El País*, 15 de octubre 2000.

desde que se produjo el *primer shock del petróleo*, a raíz de la IV Guerra árabe-israelí, cuando los países árabes de la OPEP (AOPEP) usaron el petróleo como arma política y decretaron un embargo dirigido a todos aquellos países que defendían la causa israelí. La consecuencia inmediata de ello fue el incremento en términos reales del precio del crudo en un 243,73% entre 1973 y 1974² y, la que ha quedado es que, desde entonces, cualquier oscilación al alza de los precios o a la baja de la oferta de petróleo se atribuye a una actuación de la OPEP. Es decir, desde hace más de veinte años, cuando aumentan los precios del crudo se piensa que ello se debe a una reducción o insuficiencia de producción por parte de los llamados "países productores".

Esta explicación, comúnmente aceptada, es difícil de justificar si nos atenemos a algunos hechos como son que, en este momento, la OPEP sólo controla el 40,2%³ de la oferta mundial de crudo o lo que es lo mismo, más de la mitad de la producción de crudo mundial no está controlada por esta institución; y que las recientes fusiones y adquisiciones han propiciado que las mayores transnacionales privadas occidentales pasaran de controlar, en 1997, el 10,57% del petróleo mundial a con-

trolar aproximadamente el 25% del mismo, en el año 2000⁴. Estos datos muestran que, como mínimo, a nivel de producción el poder de la OPEP no es tan importante y, lo que es más importante, apuntan hacia un creciente dominio de las transnacionales privadas en la escena petrolera.

Sin embargo, algunas de las explicaciones alternativas al poder de la OPEP niegan esta influencia creciente de las compañías privadas. Basta como ejemplo mencionar que pocas veces se intenta relacionar el actual aumento de precios con la actuación de las grandes petroleras privadas. Es más, algunos autores como hablan de una situación *históricamente original* que se caracteriza por "una configuración transnacional de tipo competitivo"⁵. Lo que en otras palabras significa que la creación de gigantes petroleros se produce en un entorno de competencia y de mercado. Argumentación que llevada al límite implicaría que ninguno de los agentes que actúan en *el juego petrolífero* tiene poder para influir sobre los precios y las cantidades ofrecidas.

Resumiendo, podemos afirmar que nos hallamos frente a una escena petrolera en transición, pero que las explicaciones existentes sobre esta escena o bien ignoran esta mudanza —la OPEP es

2 Fuente: EIA, *World Oil Market and price Chronologies*, FMI (1999), *Estadísticas Financieras Internacionales* y elaboración propia

3 Fuente: *BP Amoco Statistical Review of World Energy 1999* y elaboración propia

4 Fuente: Comité de Comercio del Congreso de EE.UU. (1999), *Exxon&Mobil Merger*, El País, 15 de octubre 2000, IEA (2000), *Oil Market Report*, Agosto y elaboración propia.

5 Para una explicación detallada de este contexto históricamente original, véase: Noël (2000), *Transnational a new, competitive at least: The oil market in globalisation era*. Cahiers de Recherche IEPE. N.10.

quien sigue controlando la evolución del mercado del petróleo- o bien hablan de unos cambios en los que a pesar de la fuerte concentración de la propiedad en manos de pocas compañías se opera en un entorno más competitivo.

Factores que otorgan poder en el mercado del petróleo

Para analizar qué hay de verdad y de mentira detrás de estas explicaciones se han de tener en cuenta ciertas características de la industria del petróleo. La primera es que esta industria tiende al monopolio y, por lo tanto, en ella operan agentes que necesariamente gozan de poder de mercado. Es decir, que pueden influir sobre los precios o las cantidades producidas.

Y, la segunda es que la industria petrolera está verticalmente muy integrada. Ello significa que hasta que el crudo extraído llega al consumidor final pasa por muchas fases en las que se va incrementando su valor añadido. *Grosso modo* estas fases se pueden dividir en dos grandes grupos, el que agruparía las llamadas actividades *upstream* –actividades vinculadas con la extracción de crudo- y el de las actividades *downstream* –actividades vinculadas con el refino, el transporte y la distribución de los bienes petrolíferos. Ambos tipos de actividades están muy interconectadas y el tipo y tamaño de la inversión y de la producción en una fase es función de

la otra. Así, cada una de ellas depende y determina el mercado en la fase precedente.

Por ello, debido a esta característica se puede afirmar que en una industria que tiende al monopolio, el mayor o menor grado de poder de mercado vendrá determinado por él, también, mayor o menor grado de control de las distintas fases de esta industria. En otras palabras, el dominio absoluto de la industria y el mercado del petróleo viene determinado por controlar tanto las actividades *upstream* como *downstream*. En caso contrario, el poder será parcial y probablemente frágil, ya que las actuaciones, por ejemplo, de aquellos que controlan las actividades vinculadas con la extracción de crudo quedan subordinadas a la actuación de aquellos que realizan las actividades de refino y de distribución y comercialización de los bienes petrolíferos de consumo final.

Teniendo lo anterior en cuenta se comprende por qué durante la primera mitad del Siglo XX siete compañías privadas –las llamadas *Siete Hermanas*.⁶ gozaron del dominio absoluto del mercado del petróleo y pudieron fijar las cantidades producidas y establecer políticas secretas de precios; la más conocida de las cuales fue el *sistema Gulf Plus*, mediante el cual se fijaban los precios del crudo del Golfo Pérsico en función de los del Golfo de México y se les añadía el coste de un “flete fantasma”. Estas compañías gracias a un sistema de concesiones, que se otorgaba a

6 Este Cartel de siete compañías estaba compuesto por dos europeas, la British Petroleum (primero Anglo-Iranian Oil Co.) y la Royal Dutch Shell y cinco norteamericanas, las tres derivadas de la Standard Oil, Esso, Socony Mobil y Socal-Chevron, y la Texaco y la Gulf.

Consortios que ellas mismas creaban, tuvieron el derecho exclusivo de exploración, extracción y exportación de crudo en todos los territorios de los países ricos en hidrocarburos, lo que les llevó a controlar las actividades *upstream* a escala planetaria. Además, gracias a un sistema de alianzas intracompañías se repartieron las actividades de refino, distribución y comercialización de los productos petrolíferos, lo que, también, les condujo a controlar mundialmente todas las actividades *downstream*. De esta forma, siete compañías privadas controlaron horizontalmente – a lo largo y ancho del planeta- y verticalmente –todas las fases de la industria petrolera- y por ello “estructuraron el contexto petrolero en función exclusivamente de sus propios intereses” (Noël, 2000:1).

A partir de la anterior explicación se puede tratar de averiguar si es cierto que la OPEP controla la evolución del mercado mundial del petróleo.

La influencia de la OPEP en el mercado del petróleo

Los datos disponibles indican que en 1972 -antes del primer shock del petróleo y en plena fase de nacionalización de los activos que las compañías privadas occidentales tenían en sus territorios- los países de la OPEP exportaban el 86% del crudo mundial, mientras que en la actualidad esta cifra se ha

reducido a la mitad⁷ e indican, también, que desde 1981 los precios del crudo en términos reales han ido descendiendo hasta hoy en día. Ello es indicativo de que a pesar de la espectacularidad de los incrementos de los precios en 1974 y, en menor medida, entre los años 1979 y 1980, estos aumentos no sólo fueron coyunturales, sino que ocasionaron que la OPEP fuera perdiendo su inicialmente importante cuota de mercado.

La explicación más inmediata de ello es que los fuertes incrementos de precios de la década de los setenta e inicios de los ochenta -el precio del crudo a inicios de la década de los ochenta rondaba los 35 dólares nominales y los 20 dólares en términos del año 1974⁸- generaron una reacción que condujo a la reducción de la dependencia del suministro de crudo de los países de la AOPEP y, por ende, a una disminución de su cuota de mercado. En los países consumidores se establecieron políticas de ahorro y diversificación energética y las compañías transnacionales que pocos años antes habían sido expulsadas de estos países vieron la posibilidad de acceder a yacimientos allende las fronteras de la OPEP en los que gracias a los elevados precios del crudo las inversiones empezaron a ser rentables. Estos serían, sobre todo, los casos de los territorios del Mar del Norte, de Alaska y de Canadá en los que los

7 Fuente: BP Amoco *Statistical Review of World Energy 1999*, OPEC Bulletin (1998) y elaboración propia

8 Fuente: EIA *World Oil Market and price Chronologies*, FMI (1999), *Estadísticas Financieras Internacionales* y elaboración propia.

costes de extracción son considerablemente más elevados que en los países del Golfo Pérsico.

El menor peso en la oferta energética de los países de la OPEP es uno de los factores que justifica que posteriormente a 1981 estos países no pudieran mantener los precios, el otro sería la creación de nuevos mecanismos de creación de precios en los que los países productores tienen poca, por no decir nula, influencia: mercados de futuros como el NYMEX para bienes petrolíferos.

Sin embargo, la principal explicación a todo ello; la justificación de su pérdida de peso en la escena petrolera o lo que, en este caso sería, la razón de su ausencia de poder de mercado es que, a diferencia de las Siete Hermanas, los países de la OPEP sólo han controlado uno de los elementos determinantes de la producción de petróleo. La producción de petróleo contiene un factor específico no deslocalizable, que se halla en los territorios ricos en recursos naturales. Por ello, al nacionalizar los activos petroleros, los países de la OPEP cerraron la entrada a las compañías extranjeras. En términos económicos, se puede decir que establecieron una barrera de entrada y, con ello, adquirieron un cierto poder. Sin embargo, al mismo tiempo que estas nacionalizaciones otorgaban esta potestad, también quebraron el vínculo que existía entre la producción de crudo y la de derivados. Las actividades *upstream* y *downstream* que anteriormente estaban

interconectadas mediante el citado sistema de alianzas y controladas por las mismas compañías petroleras quedaron aisladas.

Así, la nacionalización, al romper el sistema anterior, ocasionó la conocida división entre los llamados países productores –aunque sería más apropiado llamarles extractores– y países consumidores; teóricamente otorgó el poder, pero amputó algunos de los factores intrínsecos del mismo, ya que las actividades *downstream* quedaron en manos de las compañías occidentales. Por lo tanto, los países de la OPEP con potestad sobre el mercado de crudo se enfrentaron a un mercado de productos derivados dominado desde siempre por las transnacionales privadas y, en la década de los setenta también, por las compañías públicas energéticas occidentales.

Todo ello apunta –respondiendo a la cuestión de si la OPEP controla o no el mercado mundial del petróleo– a que en el momento actual la influencia de los países de la OPEP sobre los precios del petróleo debería ser bastante limitada. De hecho, como escriben algunos expertos del mercado del petróleo⁹, la evolución de los precios a lo largo del año 2000 se debe a las rigideces en los mercados de derivados –gasolina y destilados– estadounidenses y a las expectativas de los agentes que operan en los mercados de futuros NYMEX y en el Brent. Confirmaría esta explicación la evolución de la oferta de crudo en este último año.

9 Véase, IEA (2000), Oil Market Report, julio.

Aceptando que se ha producido una cierta reducción la oferta de crudo por parte de los países de la OPEP, los datos disponibles indican que ésta ha sido más que compensada por la oferta no-OPEP. En mayo del 2000 la oferta mundial de crudo era de 76,88 mb/día, cifra superior en casi 4 millones de barriles al día a la de inicios de 1997. En este año el precio medio fue muy inferior al actual -18,72\$/barril- y desde entonces, incluso teniendo en cuenta la incipiente recuperación asiática, la tasa de crecimiento de la demanda mundial ha sido inferior a la de la oferta¹⁰.

Por ello parece difícil justificar que el reciente aumento de precios se debe a una actuación de la OPEP, ya que ni tiene un porcentaje mayoritario en la producción de crudo mundial ni controla los mecanismos de fijación de precios y, sobre todo, porque su potencial influencia sólo abarca el ámbito de las actividades *upstream* y ello implica que sus actuaciones quedan subordinadas a la de quienes producen, distribuyen y comercializan los bienes petrolíferos que llegan al consumidor final.

Así se puede afirmar que la explicación que atribuye a la OPEP el privilegio de influir sobre la evolución del mercado del petróleo tiene poca consistencia.

Como se verá a continuación, la segunda explicación sobre la actual evolución del mercado del petróleo, aquella que habla de un entorno más competitivo, tampoco tiene consistencia, ya que los cambios aparejados a las re-

cientes fusiones y adquisiciones entre grandes transnacionales petroleras, en vez de favorecer el incremento de la competencia, favorecen la concentración del poder en manos de cada vez menos compañías. Lo que, en otras palabras, significa el confinamiento del mercado.

La influencia de las transnacionales en el mercado del petróleo

Siguiendo nuestra explicación sobre los factores que otorgan un mayor o menor grado de poder en el mercado del petróleo, se trata de averiguar si las recientes fusiones y adquisiciones conducen, como ocurrió durante el "reinado" de las Siete Hermanas, al control horizontal y vertical de la industria del petróleo. Es decir, establecer si en el momento actual se están dando las condiciones necesarias para que las transnacionales reconstruyan un sistema de alianzas que les permita controlar de nuevo las actividades *upstream* y *downstream* a escala mundial. Si ello es así, se podrá afirmar que quien tiene una mayor influencia en la nueva escena petrolera son las transnacionales privadas.

El análisis de lo anterior no puede hacerse separadamente de las causas que, primero, acabaron con el control absoluto de las Siete Hermanas y que, ahora, al desaparecer están propiciando de nuevo la reconstrucción del poder de las multinacionales privadas.

El primer factor fue la creación de empresas públicas energéticas en los

10 Fuente: IEA (2000), *Oil Market Report*, varios meses.

países consumidores –sobre todo en Europa-, como el ENI en Italia, para asegurarse un suministro energético independiente de la tiranía de las *Siete Hermanas*. La creación de estas empresas fue el primer paso para romper el monopolio absoluto de las citadas compañías privadas, ya que propició, por una parte, que los gobiernos de los países consumidores negociaran directamente con los de los países ricos en recursos naturales y, por otra, la llegada de un mayor número de agentes al *juego petrolífero*. Lo que, en cierto modo, incrementó el grado de competencia en el mismo.

El segundo factor fue la creación de compañías nacionales públicas o estatales en los países productores para explotar ellos mismos sus recursos naturales. Como ya ha quedado claro, la nacionalización de activos en los llamados países productores es lo que estableció las barreras de entrada a las compañías extranjeras. Ello impidió que estas compañías accedieran a los yacimientos de algunos países –fundamentalmente los de la OPEP- ricos en hidrocarburos. Como muestra de ello, basta decir que en 1972, entre las primeras veinte productoras de crudo mundial, 17 eran compañías privadas occidentales y su cuota de producción sobre el total mundial era de un 69%. Posteriormente a esta fecha, tanto el número de empresas como su porcentaje de producción disminuyó (7 compañías y un porcentaje situado entre el 10 y el 15%)¹¹.

Estas trabas que se establecieron al dominio de un grupo poderoso, pero reducido, de compañías privadas son las que en el momento actual debido a la aplicación a escala planetaria de las políticas privatizadoras, desreguladoras y liberalizadoras –políticas globalizadoras- se están eliminando.

Sería difícil explicar la reciente creación de algunos gigantes energéticos internacionalizados (aunque el término más correcto sería occidentalizados) como BPAmocoArco, si la primera no hubiera sido privatizada en el Reino Unido o como TotalFinaElf, si estas compañías francesas y belga no hubieran padecido un cambio de propiedad. Lo mismo se podría decir de RepsolYPF. Así, se puede decir que la privatización de aquellas compañías que tenían como función asegurar un suministro de energía independiente de las grandes transnacionales privadas es lo que, ahora de nuevo, favorece una concentración de la propiedad que lleva a la creación, de cada vez menos, pero mayores gigantes energéticos.

Sin embargo, para constatar que estas megafusiones conllevan también la reverticalización del sector, lo más importante es analizar su contrapartida. Para poder realizar estas adquisiciones, las grandes productoras de energía se han tenido que desprender –vender- de determinados activos, ya fuera para poder financiar estas operaciones o para no tener que enfrentarse a las leyes antimonopolio en sus países de origen. Ello ha dado origen un tupido sistema

11 Fuente: Comité de Comercio del Congreso de EE.UU. (1999), *Exxon&Mobil Merger*

de alianzas entre empresas matrices y filiales, cuyo rasgo más importante es que mientras las mayores productoras de energía mundiales se especializan en la producción de petróleo -actividades *upstream*- sus filiales tienden a incrementar su participación en las actividades de refino, comercialización y marketing -actividades *downstream*¹².

De esta forma, se puede decir que las privatizaciones en los países han propiciado un incremento de las fusiones entre las multinacionales energéticas que, a su vez, ha propiciado una división de tareas entre éstas que tiene como objetivo que un número cada vez menor de compañías controle directa o indirectamente -mediante sus filiales- una proporción cada vez mayor del sector. Es decir, se ha fomentado que de nuevo se produzca la ya citada integración vertical de la industria petrolera en manos de pocas transnacionales.

Esta mayor concentración de activos de las transnacionales internacionales en las actividades vinculadas con la producción de petróleo es lo que ha ocasionado que aquellas compañías que entran en el *club de las grandes* tenga una participación creciente en la

extracción de crudo mundial. Pero no se ha de olvidar que este incremento, también, ha venido por el fin del segundo factor que apuntábamos al inicio de este apartado.

La liberalización y apertura a la inversión extranjera directa en los países ricos en recursos naturales ha supuesto que las transnacionales privadas accedan a territorios que anteriormente les estaban vetados o que consideraban no seguros, como serían los territorios de la exURSS o algunos países de la OPEP como Argelia, Qatar, Libia, etc. Un análisis del destino geográfico de la inversión extranjera de las grandes productoras de energía estadounidenses muestra que a finales de la década de los setenta, éstas realizaban aproximadamente el 90% de sus gastos de exploración y desarrollo en el territorio OCDE, mientras que a finales de la década de los noventa esta cifra había disminuido en más de veinte puntos¹³. Pero lo más novedoso de ello es que este incremento cuantitativo de gastos en el exterior va acompañado de una modificación cualitativa de los mismos: en los últimos cinco años, el único tipo de gastos que tiene una tendencia creciente son los de

12 Sólo para el caso de las Grandes Productoras de Energía estadounidenses, aunque la tendencia es la misma en el conjunto de transnacionales occidentales, los activos destinados a la producción de petróleo representaban en 1998 un 87,91% del total, cuando una década antes éstos rondaban el 70%. En lo referente al caso de las filiales, el cambio más importante se observa en la adquisición de activos de refino y marketing. Mientras en 1982, estos activos representaban un 3,77% del total, en 1998, esta misma categoría alcanzaba ya un valor del 22,10%. Fuente: DOE/EIA, *FRS Database, Consolidated Company Operations* y elaboración propia.

13 Fuente: EIA, *AER Database* y elaboración propia.

adquisición¹⁴. De hecho estos son los gastos que experimentan el mayor grado de dispersión, ya que estos a principios de la década de los ochenta se concentraban en EE.UU. y en mucha menor medida en Canadá y Europa y a finales de los noventa se diseminan por el conjunto de países ricos en recursos naturales¹⁵.

Lo anterior indica que progresivamente se van eliminando las barreras de entrada que los llamados países productores habían establecido a la actuación de las compañías privadas extranjeras y que las transnacionales mediante fusiones, *joint ventures* o Acuerdos de Producción Compartida (APC)¹⁶ van "adquiriendo" territorios ricos en yacimientos de hidrocarburos. Es decir, de

nuevo, obtienen el control de las actividades *upstream* a escala mundial.

Principales consecuencias de la influencia de las transnacionales

Lo descrito en las páginas anteriores es el cambio más importante que se ha producido en estos últimos años y sus consecuencias son extremadamente importantes.

La primera y obvia de ellas es de nuevo se produce la integración horizontal y vertical citada y, con ello, existen los elementos necesarios para que estas compañías reconstruyan su poder. Por ello, no parece desacertado afirmar que gracias las llamadas políticas globalizadoras se ha provocado una concentración de la propiedad, primero, y

-
- 14 Desde 1991 a 1998 este tipo de gastos ha experimentado un crecimiento real del 65% y ha pasado de representar un 7,90% de los gastos de exploración y desarrollo totales a representar un 32,98% de los mismos. Fuente: DOE/EIA, *FRS Database, Consolidated Company Operations* y elaboración propia.
 - 15 Esta mayor o menor dispersión se puede analizar con el Coeficiente de Herfindal. Éste es una coeficiente con valores comprendidos entre 1 y 0. Siendo el primer valor el que indica una concentración mayor y el segundo una mayor dispersión. La elaboración de este indicador para analizar la evolución de los gastos de adquisición de las Grandes Productoras de Energía estadounidenses muestra que a principios de la década de los ochenta el valor del coeficiente estaba cercano a 0,9 y que en 1998 esta cifra era ligeramente inferior a 0,3.
 - 16 Este es un tipo de acuerdos, normalmente entre varias compañías extranjeras y una nacional, en los que las primeras se hacen cargo de todos los costes de prospección y exploración hasta el inicio de actividad. A cambio, cuando se inicia la explotación, estas compañías reciben el pago del llamado *coste del petróleo* cuya cuantía debe cubrir las inversiones iniciales. Posteriormente, en función de los porcentajes de participación de las compañías extranjeras y nacional se reparten el *beneficio del petróleo*. De facto se asemejan bastante a las antiguas concesiones, con la diferencia legal de que los Estados de las zonas ricas en hidrocarburos no "ceden" territorio, sino el producto que se extrae del mismo. Para una explicación jurídica de este tipo de contratos, véase: Paliashvili (1998), *The Concept of Production Sharing*. Actas del Seminario sobre legislación de los Acuerdos de Producción, Septiembre, Ucrania.

la expansión geográfica de la actuación de las transnacionales, después. Es decir estas políticas han propiciado la reconstrucción del poder de las transnacionales privadas y, con ello, han confiado al mercado competitivo.

Así, vemos que los cambios que se están produciendo en la escena petrolera actual tienen poco de configuración *históricamente original*, ya que se asemejan demasiado a la situación que existía antes del período OPEP. Por ello, respondiendo a la problemática que se planteaba al inicio de este escrito, parece más razonable buscar las causas de la actual evolución petrolera en la actuación de estos gigantes internacionalizados privados que en la evolución de las cuotas de producción de los países de la OPEP.

La segunda conclusión, puede parecer menos obvia, pero es sumamente importante. La penetración de las transnacionales en los llamados países productores y el tipo de contratos que éstas están firmando con las compañías de estos países (en la actualidad fundamentalmente APC), por su similitud con las antiguas concesiones, *de facto* —aunque no *de iure*—, suponen la transferencia de buena parte de la propiedad de los hidrocarburos nacionales a los consorcios internacionalizados. Ello significa que transfieren, también, la propiedad de la parte del excedente petrolero hasta ahora permanecía en estos países —vía fiscalidad o beneficios.

Así, la transferencia de la propiedad de un sector como los hidrocarburos, fundamentalmente destinado a la exportación, les convierte de nuevo en enclaves y la del excedente refuerza su

ya importante componente de exportadores de capital. En este sentido, la consecuencia última de los cambios que se están produciendo en la escena petrolera sea la desaparición del concepto de países productores y la aparición en el panorama mundial, globalizado, de un nuevo tipo de *repúblicas*, las petroleras.

En el contexto actual, ello tiene otra consecuencia importante, ya que significa que gracias a la penetración de las transnacionales en los países ricos en hidrocarburos se favorece la exportación de capitales desde estos territorios hacia los mercados financieros internacionales. En otras palabras, las transnacionales petroleras se convierten en el intermediario mediante el cual estos mercados —reforzando lo que se inició en la década de los ochenta con el reciclaje de los petrodólares— captan aquella parte de la renta mundial que gracias a la propiedad nacional del sector de los hidrocarburos permanecía en los mal llamados países productores.

Ello significa, por una parte, que las transnacionales podrán ejercer su poder porque al hacerlo favorecen la propagación del capitalismo en su fase actual, la del predominio del capital financiero y, por otra, que, treinta años después, volveremos a hablar de países ricos en hidrocarburos, pero pobres subdesarrollados. Así, mientras las transnacionales internacionalizadas privadas contabilizan cifras de beneficios récord, se va engrosando una lista que se inició con países como Nigeria y Ecuador, pero que previsiblemente no tardará en crecer, mientras aumenta el precio del petróleo, pero disminuye su participación en la renta mundial.

Petróleo, Estado y Proyecto Militar*

*Bertha García Gallegos***

Los años setenta representan, sin duda, una etapa crucial en la historia política ecuatoriana. A partir de la iniciación de las exportaciones petroleras, importantes cambios fueron introducidos en el campo de la economía y del sistema jurídico-político. Desde el Estado, y bajo la administración del régimen militar que asumió el poder en febrero de 1972, se pretendió ejercer, en forma deliberada, una acción transformadora sobre fundamentales aspectos de la sociedad.

La solución militar iniciada en 1972, puso fin a una larga agonía del Estado oligárquico. Se inauguró así un período de transición, durante el cual los militares, apoyándose en las nuevas perspectivas y condiciones de la economía ecuatoriana, proporcionadas por los recursos petroleros, intentaron reordenar el aparato productivo y modernizar la estructura institucional del Estado. Al amparo de la dictadura militar, nuevas fuerzas sociales se hicieron presentes en la escena política, sobre todo desde la segunda fase del régimen, luego de la crisis política-militar a fines de 1975.

Un Estado burgués más vigoroso surgió de esta etapa. Con un aparato jurídico-político modernizado y en correspondencia con una sociedad tam-

bién sustancialmente modificada. De entre estas transformaciones, comenzaron a perfilarse nuevos actores sociales con relevancia política, surgió un movimiento popular con un núcleo sindical, más definido en sus reivindicaciones y más articulado a la Sociedad. Nuevas formaciones políticas de tendencias centrista, se fortalecieron o tomaron forma en esos años, intentando constituirse en partidos modernos de base multi-clasista.

La antigua derecha ideológica cedió terreno a los nuevos sectores empresariales procedentes de la modernización de la antigua oligarquía. Mientras que los partidos tradicionales, conservador y liberal, iniciaron su decadencia al romperse la forma de dominación oligárquica que los sustentaba.

* El presente artículo ha sido elaborado a partir de textos tomados de la Tesis Doctoral de la autora, aún inédita, titulada "Militares, Economía y Lucha Política. El Ecuador de los años setenta".

** Profesora de la PUCE. PhD Sociología

Una evaluación del papel desempeñado por las Fuerzas Armadas ecuatorianas en estos procesos, dispuesto en torno a la redefinición del sistema político, especialmente del Estado, requiere examinar la dinámica del conjunto de fuerzas actuantes dentro de esa coyuntura. Es preciso analizar las prácticas de los diversos actores comprometidos dentro de un movimiento que tuvo su punto de partida y su objetivo en el Estado. Justamente la acción de las nuevas fuerzas sociales y el **control militar** sobre los procesos de desarrollo económico y político, en su mutua relación, conforman las dos caras del proceso de reordenamiento de las relaciones Sociedad-Estado. No es posible entender la significación de este proceso sin tomar en cuenta esta circularidad en la dinámica de transformación de estos dos espacios de la realidad social.

Contexto histórico del militarismo ecuatoriano

El Ecuador nunca logró, durante el pasado siglo, una estabilidad económica y política¹. La indefinición estructural y escasa participación política de los sectores populares, han sido caracterís-

ticas importantes de la historia de su Sociedad. La oligarquía fue aquí (como en otros países andinos) la clave del poder. Elementos como el populismo velasquista y el militarismo, jugaron el papel de alter-egos de esa oligarquía, respetando sus posiciones, pero al mismo tiempo proponiendo reformas que hicieran posible un indispensable proceso de modernización². El velasquismo fue un movimiento que ayudó a incorporar a las clases medias y a las masas populares, urbanas y agrarias, al sistema político, como clientelas electorales. De ese modo contribuyó al perfeccionamiento del sufragio, institución política básica dentro del sistema democrático, al sustraerlo del manejo fraudulento de los dos partidos tradicionales, Conservador y Liberal. Siendo un movimiento crítico de los dos partidos, recíprocamente antagónicos a partir de una discusión más ideológica y confesional que económica, no pudo rebasarlos por su mismo carácter inorgánico³, y fue neutralizado, en gran parte, por la oligarquía representada, indistintamente, en esos partidos.

Entonces, ha sido en la institución militar donde se encontró el impulso

-
- 1 En gran parte esto se debió a una problemática inserción en el mercado mundial de las exportaciones de productos primarios ecuatorianos, sujetos a mercados inestables y a fuertes competencias. Esta situación convirtió a sus sectores dominantes en sujetos estructural y políticamente indefinidos, afincados al mismo tiempo en varios sectores productivos.
 - 2 Un estudio comparativo de los procesos de Ecuador y Uruguay, se encuentran en: Bertha García Gallegos y Gonzalo Varela Petito. "Ecuador y Uruguay, dos versiones del militarismo latinoamericano", en *Volontari e Terzo Mondo*. Milán, FOCSIV, Diciembre de 1983.
 - 3 Anclado más en el carisma del líder, José María Velasco Ibarra, que en una verdadera organización política.

modernizador. A través de los sucesivos ensayos militares, después de la revolución liberal (1895-1920) varias reformas fueron propuestas por los militares a la Sociedad ecuatoriana. A través de ellas se atenuó, en gran parte, la insurrección popular —lo cual favoreció, en cierto modo, a las fuerzas oligárquicas dominantes. Pero a diferencia del Cono Sur, en el Ecuador, el militarismo tuvo en esos años un aspecto socialmente modernizante, al ser una fuerza acentualmente antioligárquica. Al mismo tiempo que frenó las posibilidades de enfrentamiento social, sustrajo a los sectores subalternos del ámbito directo de dominación oligárquica y abrió nuevos espacios para la organización popular. A través de los diferentes momentos de la articulación militares-Estado⁴, los sectores subalternos, accedieron paulatinamente a las posibilidades de obtener su autonomía jurídica (Código

del Trabajo, Ley de Comunas, supresión de las formas precarias de tenencia de la tierra y trabajo agrícola, fueron algunos de los mecanismos jurídicos puestos en juego para este propósito). Es importante tener en cuenta que **la constitución de sujetos jurídicamente autónomos** es un elemento indispensable en los procesos de democratización de la sociedad y del Estado, dentro de los parámetros del orden burgués capitalista. **La lucha por conformarlos no fue jugado, en el Ecuador, por los sectores de la burguesía. Este papel fue asumido por los militares.**

En el Ecuador la organización popular, antes de 1960, ha sido fundamentalmente urbana. Artesanos en la Sierra y estibadores ligados a las actividades agroexportadoras, en la Costa, fueron la base de un sindicalismo articulado a la Iglesia, al partido Comunista y al partido Socialista. Salvo en determinados

-
- 4 En 1925 la Revolución "Juliana", (dirigida por mandos medios del ejército) intenta racionalizar la actividad económica; se crea el Banco Central con lo que se resta poder a la fracción bancaria de la oligarquía guayaquileña. Se expide el código de trabajo que regula las jornadas, el trabajo de mujeres y menores, el desahucio a los trabajadores. De 1935 a 1937, las FFAA "controlan" el gobierno de Antonio Pons y Federico Páez. Se expide el estatuto jurídico de las comunidades campesinas, la Ley y Reglamento de Cooperativas y se perfecciona el Código de Trabajo. De 1963 a 1966, una Junta Militar sube al poder, en medio de una crisis económica y política. La política del régimen se orienta a construir un mercado interno, capaz de apoyar el proceso industrial, mediante la expedición de la primera Ley de reforma Agraria. Se tiende a racionalizar la inversión mediante la creación de la Corporación Financiera Nacional y del Banco de Cooperativas. Por primera vez se intenta la planificación del Desarrollo; se expide el primer Plan de Desarrollo. Desde 1972 se instala el gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas, coincide con la iniciación de las exportaciones petroleras. Se diseña un Plan de Desarrollo que cuenta por primera vez con recursos nacionales manejados por el Estado y que tiende a la efectiva implementación de una estrategia de desarrollo industrial. Las orientaciones de esta estrategia, en sus aspectos social, económico y político se pone en juego, bajo circunstancias nacionales e internacionales inéditas en la historia del país.

momentos, en los cuales esta fuerza social constituyó un elemento de presión importante, en general nunca alcanzó el dinamismo demostrado en otros países de América Latina. En esos países (Cfr. Zémelman, Portantiero), esta fuerza está detrás de las experiencias nacional desarrollistas, presionando por mayores cuotas de participación en la distribución del ingreso.

Entonces serán los militares quienes convocaron a las masas populares (especialmente desde 1972) para apoyar un proyecto modernizante, que implicó un esfuerzo por romper las trabas oligárquicas que impedían la formación de un Estado moderno. Tarea extremadamente compleja, en la medida en que los sectores populares presentan una gran heterogeneidad, marcada por factores culturales (razã, idioma, costumbres), geográficos y económicos. Por otra parte, los sectores dominantes (también estructuralmente heterogéneos) acusaron, hasta esos años, una falta de iniciativa política para construir, por sí mismos, esa legitimidad y ese Estado moderno, indispensables a los procesos de acumulación.

La apertura de las exportaciones petroleras contrastó, en ese momento, con la crisis de los partidos políticos y con su falta de alternativas sólidas para enfrentar la nueva situación. La intervención militar significó, entonces, un esfuerzo aplicado tanto sobre la estructu-

ra económica, como sobre las fuerzas sociales con potencialidades de actuar sobre la situación oligárquica (incluso sobre la consolidación estructural de esos actores).

La acción militar se desplegó sobre dos planos para apoyar estos procesos: en el Estado, sobre el aparato tecno-burocrático, para viabilizar el impacto de los nuevos recursos sobre el conjunto social. En la sociedad, como una **fuerza activadora** de las nuevas fuerzas sociales, de sus condiciones y energías para asumir la dirección del futuro desarrollo y reordenar las formas de participación política. Tanto el reordenamiento interno del Estado, como la presión hacia la sociedad, incidieron en la ampliación de la autonomía del Estado.

La década de los setenta

Los procesos ocurridos en los años setenta en el Ecuador, han sido analizados desde distintas perspectivas por los científicos sociales. La mayor parte de ellos se interesan por la forma de articulación entre las Fuerzas Armadas y la nueva burguesía industrial, para imponer un proyecto reformista-modernizante, capaz de superar el orden oligárquico de dominación y desarrollo⁵. Ninguno de los trabajos destacan el liderazgo político de las Fuerzas Armadas, como elemento propio de los procesos de desarrollo del país y por tanto, de su lucha política.

5 Algunos autores sostienen que esta articulación fue mediatizada por un sector burocrático-estatal modernizante. Véase: *José María Egas*: Ecuador y el Gobierno de la Junta Militar. Bs. As. Tierra Nueva, 1975. *Agustín Cueva*: "Del autogolpe de 1970 al nuevo régimen militar", Revista Economía. Núm. 61. Quito, Universidad Central, 1974. *César Verduga*: "El capitalismo ecuatoriano: su funcionamiento", Guayaquil, 1979, (mimeo).

Entre febrero de 1972 y enero de 1976, la lucha política gira en torno a las transformaciones en el campo de la estructura productiva del país y de las correspondientes adecuaciones institucionales-burocráticas del Estado. Desde enero de 1976 en adelante, el eje prioritario está constituido en torno a la disputa de las fuerzas políticas por el acceso al Estado y por la configuración de su aparato institucional jurídico-político que permitirá dicho acceso.

Esta relación está determinada por un tercer elemento: el control militar. Los militares pertenecientes a una Institución que funciona como uno de los elementos del Estado, asumen un papel de "reguladores" y "activadores" de las relaciones entre las fuerzas políticas, entabladas en el terreno de la sociedad y del Estado. Esta función no implica una "competencia" con las fuerzas de la sociedad civil⁶. Los militares asumen "por sí" su papel político en el ámbito del Estado, copándolo, (una suerte de usurpación) y ejerciendo desde allí una acción modificadora que tiende a la adecuación de la estructura del Estado a un nuevo juego de las relaciones de clase. Elementos como la estrategia de desarrollo económico y la regulación

institucional de la participación política, pueden constituir partes sustanciales de un proyecto social que busca viabilidad política.

Estos dos elementos (estrategia de desarrollo y regulación institucional de la participación política) fueron, efectivamente, los dos pilares de la construcción de un nuevo proceso democrático impulsado desde el Estado que se inicia en este período. Si la "apertura democrática" propiamente dicha, es señalada por los hechos a partir de la segunda fase del régimen militar (el llamado "diálogo" político) ésta no constituyó sino la forma política que asumió tal apertura, la misma que en la primera fase del régimen (Gobierno del Gral. Rodríguez Lara), tiene el énfasis puesto en la rearticulación de la estructura productiva. Esta primera fase es condición objetiva de la segunda; las dos, son partes de un mismo proceso, ejes distintos de una misma Lucha Política que transformó, durante el período, el orden de dominación en una nueva relación de poder.

Es posible que a partir de las nuevas condiciones del período, caracterizadas por la disposición real de nuevos recursos para acelerar el desarrollo del país y por la presencia de los militares en el

6 En este sentido, las FFAA no "compiten" con las fuerzas políticas, pero si intervienen activamente en la lucha política, los espacios de acción de los dos elementos (clases y FFAA) pueden ser distintos. En la teoría política aún no se ha delimitado con precisión, el papel político propio de las FFAA. Como institución del Estado capitalista, no mantiene el monopolio de la coerción y la fuerza, ya que el Estado, en su conjunto, mantiene este monopolio.

Las FFAA, lo comparten con otros elementos, como las instituciones jurídicas por ejemplo. Así como también comparte con éstas, el papel de "vigilante" de un orden social determinado. El papel político de las FFAA en sociedades heterogéneas y periféricas, deberá delimitarse en la investigación concreta.

Estado –factor que le otorga una capacidad de gestión más directa en los procesos de desarrollo– se hayan delineado, dos tendencias con orientaciones sociales y políticas diferentes:

- a) Una primera tendencia que pugñó por imponer un tipo de desarrollo capitalista industrial, a partir de: a) una participación decisiva del Estado dentro de los procesos productivos (en el plano de los incentivos a la producción y en el de la inversión directa estatal en las actividades productivas; b) de una política socialmente redistributiva, tendiente a la ampliación del mercado interno. En lo político, esta tendencia, planteó la modificación del aparato jurídico-político del Estado y de los mecanismos políticos de participación social (partidos). Esto implicaba la ampliación y modernización del sistema político – institucional⁷.
- b) Una segunda alternativa luchó por abrirse paso desde los primeros momentos del régimen militar. Se demostró como una fuerte tendencia hacia la articulación con el capital extranjero, la eliminación de trabas a la inversión externa y la asignación al Estado de un papel regulador no interventor en la economía. Es decir un tipo de desarrollo empresarial afincado en el fortalecimiento del sector privado de la economía, a partir de la inversión estatal en infraestructura productiva y en la introducción de capital extranjero. En lo social, esta tendencia planteó la eliminación de una política social redistributiva. En lo político, el mantenimiento del aparato institucional político del Estado, pero la introducción de reformas en el plano institucional tecno-burocrático⁸.

-
- 7 Esta opción estaría sustentada por elementos empresariales nuevos, formados a partir de las expectativas planteadas por el Pacto Subregional Andino en el campo industrial; por los partidos políticos nuevos con tendencia centro-izquierdista y por sectores militares, particularmente vinculados a la primera fase del gobierno militar. Por un sector de la tecnocracia estatal estrechamente articulada con ese sector militar. A partir de la segunda fase del régimen militar (el triunvirato que subió al poder en 1976), esta tendencia pugñó por un “proceso de retorno a la democracia con amplias modificaciones en el plano institucional del Estado”. Esto es, una reinstitucionalización democrática que permitiera la superación de la tradicional mediación de los militares y fortaleciera el sistema partidista, como medida esencial para tal efecto.
- 8 Esta tendencia estaría sustentada por sectores empresariales afines a las actividades agroexportadoras, y por tanto, a los antiguos sectores oligárquicos. Por los partidos tradicionales de derecha (Conservador, Liberal, CID; FRA y Movimientos Políticos afines). Hacia fines del primer período militar (1974), esta tendencia pugñó por la eliminación de la política de reforma agraria y la acentuación de la política de colonización. Cuando se anunció la apertura política, desde 1976, estos sectores preconizaron la entrega inmediata del poder a los civiles, sin modificaciones partidarias y de las instituciones jurídico-políticas del Estado. Con esta tendencia coincidirían algunos sectores organizados como las Cámaras de Producción (Comercio, Industrias y Agricultura) y sectores militares vinculados a la segunda fase del gobierno militar.

Estas dos tendencias⁹ alcanzaron a definirse a partir de la presencia en la escena política ecuatoriana (por oposición o coincidencia parcial con ellas) de una tercera opción, que en determinados momentos adquirió mucha fuerza y dinamismo, y se articuló a un movimiento social con dirección sindical. Esta alternativa pugnó por una estrategia de desarrollo con control nacional de los recursos nacionales de la economía. Otorgando un fuerte papel intervencionista al Estado, mantuvo un ca-

rácter nacionalista-socializante y podría significar una apertura hacia otras formas democráticas no capitalistas de organización social y política (un tipo de Estado Social). En lo político, esta tercera opción planteó la ampliación del ámbito político del movimiento sindical y la modificación profunda de los mecanismos jurídico-institucionales del Estado. Mantuvo, en ciertos momentos del proceso, un acercamiento o coincidencia política con la primera tendencia.¹⁰

Después de febrero de 1972, el con-

9 Quizá no es posible calificar, al menos en el período de estudio, a estas tendencias como de tipo "neo-liberal" y "social-demócrata", como parece insinuar Patricio Moncayo en su artículo: "Hacia un nuevo ordenamiento socio-político", en Ecuador: el Mito del Desarrollo, Op. Cit. Si bien no es posible descartar que estas corrientes de amplia difusión en el resto de América Latina y el mundo, hayan tenido y tengan, sobre todo ahora, en el Ecuador una gran influencia. Como lo afirma Juan Carlos Portantiero ("La internalización de la Política y de la Ideología" Revista de Cultura y Política No.2. Río de Janeiro, 1980), es verdad que existe una corriente que podríamos denominar de "transnacionalización de la política y de la ideología" y que es un hecho que los grandes partidos y movimientos de arraigada tradición en el subcontinente, procuran alinearse en patrones ideológicos internacionales y asociaciones mundiales con centro en Europa como la Social Democracia y la Democracia Cristiana. Pero también es verdad que en el país, los procesos de desarrollo y los procesos políticos, han ocurrido a ritmos diferentes en relación a los de otros países latinoamericanos. Por otra parte, hasta 1972, la relación del Ecuador con la economía transnacional es débil y tiene características particulares. Por tanto, es necesario anotar con cuidado, los elementos que constituyen ese tipo de articulaciones, desde que el Ecuador cuenta con un elemento como el petróleo, con capacidad de activar tales relaciones e influencias.

10 En esta tendencia estarían involucrados los sectores sindicales que, por primera vez en el país, lograron imponer una acción conjunta y exigieron una definición social y nacionalista al régimen militar. A ella estarían articulados ciertos sectores de izquierda (partidos y movimientos) así como un amplio sector de intelectuales, profesionales y elementos militares más avanzados. Constituye, de hecho, un movimiento social, de carácter sumamente heterogéneo, articulados a la plataforma de lucha de las Centrales Sindicales (CTE, CE-DOC y CEOLS). Este es quizá el actor político más novedoso y más activo del período. Ejerció una presión constante sobre todo el proceso de reordenamiento económico y jurídico-político de la sociedad y del Estado ecuatoriano y llevó a los nuevos sectores dominantes a definir, en forma más clara, sus reglas de juego político. En ciertos momentos, esta tendencia se articuló a la primera. El papel jugado por esta fuerza política, en los procesos de apertura democrática del país, durante este período, debe ser objeto de una investigación más detallada.

trol directo de los recursos petroleros, la administración militar del Estado, en lo político y administrativo, y el apoyo tecnocrático en la planificación del desarrollo, dieron al Estado un potencial dinamizador de la sociedad, inédito en la historia ecuatoriana. El conjunto de los elementos de la coyuntura fue lo que permitió a las Fuerzas Armadas desempeñar el papel de actor social relevante, pero los efectos de este potencial sobre la sociedad, dependieron, sin duda, de la forma en que las fuerzas sociales, fueron transformadas y pudieron generar por sí mismas, las respuestas a la forma de autoritarismo militar que se impuso. Este es el punto en el que quizá conviene investigar con más atención para evaluar las posibilidades de democratización de la sociedad y del Estado ecuatoriano.

La reflexión anterior tiene dos consecuencias: la primera, distinguir dentro del actor social (Fuerzas Armadas) las diferentes posiciones con respecto a los problemas inmediatos que, desde su perspectiva, debía resolver; evaluar las posibilidades que tendría el país con los recursos petroleros, diseñar una estrategia de desarrollo adecuada y establecer las correspondientes articulaciones sociales (relaciones con otros sectores) para llevarla a efecto. La segunda, enfrentar el problema teórico y metodológico relativo al "proyecto social", en términos menos rigurosos. Asignando al intento de definir la estrategia de desarrollo del país y de ampliar la participación democrática de los grupos sociales, el lugar de un objeto de análisis relevante para el conocimiento de este momento histórico. En resumen: dife-

renciar las tendencias conformadas al interior de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Sociales civiles y las formas de articulación entre ellas, en la definición de tal estrategia.

Si se toma en cuenta, como dimensión básica del análisis la dirigencia política o capacidad de influencia de este liderazgo militar, sobre el resto de las fuerzas sociales, se podría señalar cinco subperiodos, a lo largo de la etapa política regida por los militares.

1. Desde julio de 1970, el apoyo de los militares a la dictadura velasquista marcó su entrada formal en la escena política, como actores privilegiados. Este es un período de gran dinamismo, en el cual tomaron forma las relaciones entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas y con los sectores civiles: intelectuales, políticos y tecnocráticos (además de algunos representantes empresariales) que permitieron diseñar la propuesta social y nacionalista de los militares. Es posible que el conflicto entre una de las ramas de las Fuerzas Armadas, el Ejército, y el régimen dictatorial de Velasco Ibarra haya desatado el proceso de politización de la Institución Militar. Pero es en la Marina, en donde las líneas fundamentales del proyecto ven su gestación.
2. Con el Golpe de Estado, febrero de 1972, se inició la negociación del Proyecto Militar, ocurrida específicamente al interior de los grupos militares y con los elementos civiles coparticipantes. Debido a factores político-institucionales, se perfiló la

preeminencia del Ejército sobre las otras Ramas. La controversia al interior del régimen militar fue resuelta antes del primer año de su instauración, con la separación del grupo portador de la propuesta más radical sobre el cambio social, el cual fue además el núcleo propulsor del movimiento político-militar de 1972.¹¹

El Proyecto inicial fue modificado y se concretizó en la Planificación, desde el Estado, del desarrollo nacional, basado en el petróleo como recurso clave para lograrlo. Sin embargo, el Proyecto mantuvo su carácter acentuadamente nacionalista y socialmente participativo. A partir de él, el Gobierno Militar intentó una alianza con los sectores populares y con las nuevas fracciones industriales, a los que trató de constituir en la base social de su gestión política.

3. En Agosto de 1972, la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) entregó al Gobierno el Plan de Desarrollo. Se inició la difusión de los principios básicos, conceptuales y políticos, dentro de los cuales se enmarcaría la actividad económica sectorial, en los próximos años. En Enero de 1973 se expidió la nueva Ley de Reforma Agraria. Estos dos acontecimientos (Plan de

Desarrollo y Ley de Reforma Agraria) confirmaron la orientación política y social del Régimen y afianzaron su articulación con los sectores populares, obrero-campesinos y los nuevos grupos empresariales. Constituyeron también el punto de referencia para el surgimiento de la oposición comerciantes-terratratenientes que iría tomando fuerza en los años siguientes, articulada a la presión de las corporaciones petroleras contra el Gobierno Militar. Sin embargo, la coyuntura internacional, favorable al Ecuador, mantuvo las tensiones sociales en términos de latencia, transcurriendo un período de bonanza económica que impulsó el desarrollo ecuatoriano, permitiéndole alcanzar los índices de crecimiento económico más altos en América Latina.

4. Pero al finalizar 1975, la caída de los precios del crudo ecuatoriano en el mercado internacional, aceleró el debilitamiento del Proyecto Militar. Se intensificó el conflicto con las Compañías Petroleras y con los grupos nacionales, opuestos a un proyecto de desarrollo con participación social. La carencia de una definición social más definida por parte del régimen y de un mayor poder decisorio, para imponer las medidas prácticas del Plan de Desarrollo y

11 En Mayo de 1972, en medio de una controversia con el Gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara, son separados de los cargos que desempeñaban, los Jefes Militares dirigentes de la transformación política de febrero de 1972: el Capitán de Navío Gotardo Valdivieso (Ministro de Gobierno), el Coronel de Estado Mayor, Rodolfo Proaño Tafur (Ministro de la Producción y el Capitán de Navío Raúl Sorroza (miembro del Consejo de Gobierno).

de la Reforma Agraria, tornó en su contra a los sectores populares urbano-campesinos. Las tensiones sociales incidieron en el desgaste del Régimen y en la acentuación de los conflictos al interior de la corporación militar. En enero de 1976, el Presidente Rodríguez Lara fue reemplazado por un Triunvirato conformado por los miembros del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

5. El Proyecto Militar inicial fue relegado completamente y la política del Triunvirato militar se orientó al vaivén de la presión de las fuerzas en pugna. Desde entonces, el gobierno encaró, como problema fundamental, el retorno al régimen democrático exigido por todos los sectores civiles.

La apertura política propuesta por el Triunvirato, desde fines de enero de 1976, cambió el sentido de la dirección política de los militares. Desde entonces, ésta sería ejercida sobre el proceso de reconstrucción de los organismos de participación democrática y de las instituciones políticas del Estado. La iniciativa del régimen activó a las fuerzas sociales, en el terreno de una lucha política que no delineó la preeminencia de ningún sector sobre los demás. Sin embargo, impulsó a las fuerzas sociales a construir elementos de otras alternativas políticas para el país. Un movimiento social heterogéneo, articulado a la

plataforma política de las tres Centrales Sindicales (CEOLS, CTE, CEDOC) se perfiló como un actor político nuevo y presentó la alternativa política más radical para la organización social y política del país en los próximos años.

El proyecto militar

La percepción de los militares sobre los diferentes campos conflictivos y su impacto sobre la coyuntura petrolera, contribuyó a forjar en ellos una imagen unitaria de la realidad como una "situación de caos", "deterioro total de los valores de la sociedad, de la economía y de las instituciones políticas"¹². Tal situación, a su juicio, imposibilitaría el uso conveniente de los recursos petroleros para el desarrollo nacional.

Debido a la influencia de la doctrina de la Seguridad Nacional, uno de los ejes de su formación, los militares inauguraron una nueva noción de "desarrollo", entendiéndolo como un proceso integral, totalizante, que incluye todos los niveles de la vida social dentro de un denominador común: seguridad interna, sinónimo de "orden". Desde esta perspectiva, el concepto de "orden" no remitía a una situación de ausencia de subversión únicamente, sino también a la falta de integración entre los distintos aspectos de la realidad social: económico, político, ideológico, dentro de un denominador común conformado por los objetivos nacionales. Los militares trataron de formular estos objetivos a

¹² Pese a la diferencia entre las posiciones ideológicas de los Jefes Militares entrevistados, de las distintas Ramas de las Fuerzas Armadas, esta evaluación es común a todos.

partir de su evaluación de la realidad del país, sin tomar en cuenta la capacidad real de los sectores sociales para formularlos¹³.

Si se ha de entender por Proyecto Político, un programa de transformación, dirigido por una voluntad política organizada, propuesta a sujetos sociales concretos, con posibilidades de realización (no como una utopía) que involucre a todos los planos de la realidad social: económico, cultural, político, ideológico; se podría afirmar que los procesos analizados aquí, contenían las características esenciales de un proyecto de esta naturaleza.

La propuesta incluía (delineadas, aunque no desarrolladas) las tácticas necesarias para viabilizar la estrategia nacional de cambio: formación de una identidad nacional, extensión de la participación social en los procesos decisivos, construcción de mecanismos para lograr la legitimidad de la acción del gobierno y la aceptación social a las políticas estatales. En suma, la formación de una comunidad política, dentro de un nuevo marco de relaciones y del reconocimiento mutuo entre la Sociedad y el Estado.

Quedaban esbozadas también, en sus líneas generales, las acciones concretas o políticas necesarias para el proyecto de transformación: una estrategia de desarrollo capitalista y un programa

de institucionalización de la vida social y política del país.

En cuanto a lo primero, se quería: a) alcanzar un desarrollo nacional autónomo, en base al control estatal de los recursos petroleros¹⁴ al control de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector financiero e industrial y a la utilización máxima y oportuna de los recursos naturales del país; b) establecer una fuerte intervención estatal, no sólo en los procesos de acumulación del capital, sino también en la planificación, en el control dirigido del crédito, en el señalamiento de sectores productivos y zonas de intervención prioritaria; c) respetar la propiedad privada, pero controlar sus beneficios en función del interés social; d) expandir la participación social en la propiedad de los medios de producción, mediante la regularización del acceso de los trabajadores al capital de las empresas industriales y financieras, la reforma agraria y el control del crédito estatal y privado; e) reconocer las potencialidades productivas del país, a través de la exploración de los recursos naturales, programas concretos de formación de mano de obra, de investigación y aplicación tecnológica, de utilización de la riqueza agrícola y ganadera del país, de la explotación controlada del petróleo, como recurso clave para el desarrollo.

En cuanto al segundo elemento, la

13 Esta era una suerte de dirigencia política **impuesta** por los militares a la Sociedad ecuatoriana.

14 El petróleo no debía ser la base del Presupuesto Nacional de operación normal. Debía ser utilizado, fundamentalmente, para desarrollar la infraestructura del país". Entrevista, Oficial de la Marina, participante en el movimiento político

propuesta de organización de la sociedad incluía: a) la transformación del propio aparato del Estado y de sus relaciones con la Sociedad, para lograr un espacio de comunicación entre el gobierno y los intereses de los sectores sociales; b) la integración cultural, económica y física del país; c) la construcción de mecanismos de legitimación para las decisiones políticas. Estos dos últimos elementos contribuirían a integrar una comunidad política como base de un proceso autoritario de reordenamiento de la Sociedad desde el Estado, presentado por los militares como interés de la sociedad.

A nivel subregional, el Acuerdo de Cartagena, suscitaba la oposición de la empresa privada. En el país, el proyecto militar evidenciaba la falta de propuestas similares por parte de los grupos políticos que pretendía organizar el gobierno en la era petrolera. La proximidad de la apertura de las exportaciones de petróleo, acentuaba la importancia de la posición nacionalista de los militares. Para los propios militares, situados en una posición menos definida

que el "grupo revolucionario", que gestó el golpe de Estado, este plan resultaba bastante radical¹⁵.

Sin embargo, tanto el Proyecto como el sujeto social que lo sostenía, eran políticamente vulnerables. Las Fuerzas Armadas eran la única institución estable de la sociedad ecuatoriana¹⁶, pero no era una entidad política, expresión directa de los intereses de clase. Al interior de la corporación militar existía una considerable unidad institucional, pero en el plano ideológico se dejaba entrever muchas contradicciones. Pese a su indudable capacidad profesional y técnica, el "grupo revolucionario" era políticamente inexperto¹⁷. De allí que no podía visualizar, sino con una buena dosis de idealismo y voluntarismo, las posibilidades de cambio y el efecto que la inminente riqueza petrolera había de tener para el país.

Tal percepción voluntarista e idealista de la situación del país, llevó al grupo a una concepción vaga de la realidad. Esta vaguedad otorgaba connotaciones generales, no particularizadas, tanto a los objetivos de la revolución

15 "A mí me sorprendió lo radical que era el Plan, sobre todo en su parte social. Y me sorprendió porque yo había sido antes profesor de Contrainsurgencia, materia en la cual se elaboran planes de gobierno y tiene que ver con la posibilidad de que pueda haber un enfrentamiento ideológico en el país, ante lo cual los militares deberían tomar a su cargo el gobierno". Funcionario militar del gobierno de las FF.AA, no participante en el movimiento de Febrero de 1972. Entrevista, Octubre de 1982.

16 Esto lo han señalado otros investigadores como, Osvaldo Hurtado: *El Poder Político en el Ecuador*; varias ediciones.

17 "Había bastante idealismo en el grupo, pero también bastante inexperiencia política.... En ese momento sólo se pensaba que ésta era la mayor oportunidad que se tenía para cambiar al país y darle un giro totalmente distinto. Era la hora que jamás había tenido el país y decidimos lanzarnos al máximo... de hecho, así era... se pudo haber conseguido una transformación social..." Entrevista a un miembro civil del grupo revolucionario, vinculado a la Marina.

nacionalista, como a los sectores sociales a los cuales se intentaba favorecer y, por último, a las relaciones de desigualdad social que se pretendía resolver. Por eso se identifica a los grupos sociales con conceptos que demuestran esa vaguedad: "pueblo", "sectores populares", "mayorías marginadas", "sectores necesitados" y se define a la sociedad como "injusta", "desigual", "feudal". Se propone por tanto, un tránsito a una sociedad justa, no feudal, no oligárquica, donde lo "no feudal", lo "no oligárquico" y lo "justo", quedan también sin una definición precisa.

De otra parte, el Proyecto carecía de un nexo más fuerte con los sectores potencialmente beneficiarios (sectores populares, urbanos y rurales, nuevas fracciones de la burguesía industrial). Esto es, carecía de una base social auténtica y organizada que apoyara el plan. Existía un natural recelo, por parte de esos grupos, respecto a la intervención política de las Fuerzas Armadas. Esto sucedía no porque en sus anteriores incursiones en la política las Fuerzas Armadas hubieran sido ineficaces o contrarias a los intereses de esos

grupos, sino porque ellas habían propiciado también situaciones políticas igualmente inestables e indefinidas¹⁸.

Por otra parte, era un hecho que ningún grupo de la sociedad podía visualizar con objetividad, en esos momentos, el alcance de la era petrolera que se venía encima. No se tenía una idea exacta de las reservas hidrocarbúricas del país, ni de los efectos que la crisis del Medio Oriente tendrían sobre los precios del petróleo¹⁹. Idealismo y voluntarismo eran, pues, ingredientes reales y concretos de la situación del Ecuador en esa coyuntura.

De allí que, dadas sus limitaciones, el Plan Militar habría de ser afectado por las presiones no sólo de los grupos al interior de la corporación militar, sino también de los grupos sociales sobre los que se pretendía descargar el impacto del cambio: terratenientes, comerciantes importadores, industriales afines a los intereses del capital transnacional. Esta vulnerabilidad se demostraría en los procesos de negociación y ejecución del Proyecto Militar, en los cuales éste habría de sufrir sustanciales modificaciones.

18 Los clásicos "cuartelazos", en el pasado, impulsados por las presiones políticas del momento, no llevaron a una acción planificada o estable, a pesar de que, en su voluntarismo, la presencia de los militares siempre introdujo cambios importantes en los mecanismos institucionales del Estado que favorecieron la modernización capitalista del país.

19 "Las previsiones se hacían en base al precio del petróleo que entonces era de 2.50 dólares por barril. Inmediatamente el precio aumentó a 4 o 5 dólares. El Ecuador pasó a pertenecer a la OPEP y la crisis de los países árabes hizo subir el costo del barril de petróleo. Posteriormente, ya en funciones el gobierno militar se formó el Fondo Nacional de Desarrollo con el dinero extra proveniente del petróleo. Nunca se pensó llegar de 2.50 dólares el barril al precio que se alcanzó después, superior a los 30 dólares por barril..." (Oficial de la Marina participante en los acontecimientos de 1972). f. de la entrevista: diciembre 17 de 1983.

Representación y representatividad del régimen militar

A fines de 1972 se iniciaron las exportaciones de petróleo y este hecho cambió las condiciones objetivas del desarrollo ecuatoriano. Pero pese a la importancia de este recurso, el país contaba al momento tan solo con una infraestructura petrolera básica, controlada además, por las compañías transnacionales, con las cuales el gobierno velasquista estableció acuerdos considerados, por la mayoría de las fuerzas políticas como desfavorables para el Ecuador²⁰. Sin embargo, el petróleo modificaba, desde el comienzo, ciertas relaciones de fuerza importantes. El Estado se constituía, en adelante, en el eje de acumulación de capital (lo que no sucedía en la época bananera). El petróleo cambiaba también las relaciones inter-regionales, puesto que enfatizaba la importancia de Quito, como el nuevo centro financiero, y desplazaba a Guayaquil, ciudad que fuera la capital económica del país durante la etapa agroexportadora. Por último, el petróleo convertía al país en potencial receptor de los recursos financieros provenientes de los organismos de desarrollo, de la banca internacional y de fuentes privadas no vinculadas directamente con la actividad petrolera.

En definitiva, el petróleo daba al Ecuador la posibilidad de contar con re-

ursos nuevos para su desarrollo; pero el contenido y la dirección de tal desarrollo dependía, en buena parte, de quienes controlaban los niveles decisivos en el campo de la política estatal. Una vez que el régimen militar desplazó a los líderes políticos y partidos tradicionales, en un momento crucial —a raíz del golpe de Estado— cobró una relevancia que ningún otro régimen de facto tuvo jamás en la historia del país. A su vez, el nuevo gobierno enfrentó otros conflictos, especialmente con el capital transnacional. Al convertirse en exportador petrolero, el Ecuador entró en una nueva fase de dependencia²¹.

Pero el "Régimen" era, en sí mismo, una entidad compleja. Gestado por un grupo "revolucionario" civil-militar, inmediatamente después de su instauración sufrió cambios significativos, los mismos que habrían de condicionar el futuro de su acción concreta sobre la sociedad. Es posible que el componente militar del régimen haya estado sujeto a una confrontación interna más aguda. Esta se profundizó cuando las Fuerzas Armadas, en su conjunto, asumieron la responsabilidad política del gobierno y cuando se definieron, más nítidamente las distintas posiciones ideológicas al interior de la institución militar.

Mientras tanto, el componente civil-tecnocrático del gobierno militar conservó, en la práctica, su atribución básica: diseñar la estrategia de desarrollo

20 Para un conocimiento general sobre la situación petrolera ecuatoriana y los logros alcanzados por la política del régimen militar, hasta 1974, ver: Gustavo Jarrín Ampudia. "Situación de la Política petrolera ecuatoriana", en Ecuador Hoy, Bogotá, Siglo XXI, 1981.

21 Esta situación de conflicto se acentuó cuando el Ecuador pasó a formar parte de la OPEP y esta entidad se convirtió en una fuerza de presión hacia las potencias industrializadas.

adecuada a la etapa petrolera. Así, mientras los militares se interesaron en los fundamentos filosóficos y en la orientación ideológica del gobierno, los civiles se empeñaron en tareas más concretas, al amparo, claro está, de esos principios. Esta tácita división de funciones estaría en la base de la forma que asumió la Lucha Política en los años de la bonanza petrolera, la cual duró hasta fines de 1975. Este fue un período de intensas transformaciones en la estructura productiva del país y en la estructura administrativa del Estado, por lo que conviene delimitarlo como una coyuntura provista de una racionalidad propia.

Es fácil percibir que el problema de la "representación-representatividad política" del régimen militar, se refería a un fenómeno cuyas características solo se manifestaron a medida que se expresaron, en la práctica, los conflictos militares y sociales, al vaivén de las circunstancias, internas y externas. Si bien el régimen conservó, en líneas generales, las orientaciones que quisieron imprimirle los gestores de la "revolución nacionalista", el amplio cuadro de enfrentamientos afectó la coherencia de su política. Incluso en ciertos momentos llegó a presentar, simultáneamente, facetas distintas en algunos campos de su acción.

El debilitamiento del proyecto militar

Desde los primeros momentos de la vida del gobierno militar, el Proyecto antioligárquico y modernizante, razón importante de su nacimiento fue sometido a tensiones de diversa índole. Ahora, estas tensiones se manifestaban y de-

bían ser resueltas en un nuevo campo: el Estado. Además el punto nodal de los nuevos conflictos eran las Fuerzas Armadas en su conjunto, visualizadas por todas las fuerzas de la Sociedad no sólo como una institución, sino también como gobierno. Dichas tensiones no exceptuaban a las mismas Fuerzas Armadas, dentro del gobierno militar, hasta el punto que ellas pusieron la tónica sobresaliente a la Lucha Política en el transcurso de ese primer año.

El Plan Militar (que era la expresión tangible del Proyecto) fue elaborado por comisiones representativas de las Fuerzas Armadas en sus distintas Ramas y por un grupo de intelectuales y tecnócratas, particularmente afines a la Marina. De todas maneras, y debido sobre al carácter jerarquizado de la institución militar, el Proyecto no era conocido en profundidad por todos los sectores militares. Esta situación se extendía a los funcionarios civiles y aún a alguno de los altos jefes militares (en actividad o en retiro) que se incorporaron a la administración del Estado después de febrero de 1972. El propio Presidente Rodríguez Lara no formó parte del grupo gestor de la revolución. También para la mayoría de ecuatorianos el contenido del Plan se había difundido, veladamente, a través del rumor y no de un mecanismo preciso de información.

El 10 de marzo el gobierno hizo pública su posición oficial a través de la publicación del documento titulado: "Filosofía y Plan de Acción de las Fuerzas Armadas". Se conservaba, casi en su integridad la definición filosófica e ideológica del documento elaborado antes del golpe de Estado, así como el diagnóstico de la realidad ecuatoriana.

La parte programática que enunciaba las acciones concretas de gobierno, se reducía a un plan de reformas, en un nivel de generalidad tal que todos los sectores interesados podían encontrarse representados dentro de él.

Es claro que el documento pretendía ser solamente un instrumento de información sobre los propósitos fundamentales del Gobierno. Los técnicos de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) iniciaban, en esos días, los estudios específicos, previos a la redacción de un plan quinquenal de desarrollo que habría de orientar la acción del nuevo gobierno. "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas", fue, por tanto, un documento redactado por un grupo distinto al "grupo revolucionario", que trató de coordinar las tesis fundamentales de la revolución nacionalista con las líneas básicas del programa de acción y presentarlas a la opinión pública, de tal manera que no suscitara una temprana oposición. Reflejaba también los primeros resultados de los procesos de negociación y confrontación al interior del régimen, entre los administradores directos del Estado y los sectores populares de la revolución.

Sin embargo, el "Plan de Acción" señalaba, con énfasis, la necesidad de profundizar el proceso de Reforma Agraria y de poner bajo el control del

Estado, los sectores más importantes de la producción, especialmente el petróleo. También con cautela, el nuevo gobierno demostró su intención de activar al sector industrial. En mayo la Junta Monetaria dictó la Resolución 613 por la que establecía la reducción de los depósitos previos a la importación de maquinarias e insumos para las empresas industriales y agropecuarias. La medida favorecía claramente a las empresas protegidas bajo la Ley de Fomento industrial, es decir aquellas que estaban especialmente vinculadas al Pacto Andino.

Estos dos sucesos tuvieron la virtud de despertar a los sectores sociales y políticos de la relativa inmovilidad, a la que la sorpresa y la prudencia les había conducido. Mientras los sectores populares aguardaban con optimismo la concretización de políticas como la Reforma Agraria²². La empresa privada empezaba a apreciar las ventajas que un acercamiento al Gobierno le proporcionaría²³. Los empresarios plantearon la necesidad de definir una legislación que "incentive la participación del mayor número de los ecuatorianos en la propiedad de los medios de producción, mediante la democratización de las acciones de las Compañías Anónimas y del Cooperativismo. Las posiciones podrían particularizarse para demostrar la cautelosa táctica con la que

22 Esta era una de las primeras tareas encomendadas al Consejo de Gobierno.

23 En un comunicado conjunto, difundido por todos los diarios del país, las Cámaras de la Producción definen su posición dentro de una filosofía que "tienda a propiciar una sociedad más justa, ... que brinde a todos los ecuatorianos la oportunidad de alcanzar los beneficios compatibles con el esfuerzo y el sacrificio que aporten para lograrlos". Carta Económica, Semanas del 12 y 24 de marzo de 1972.

los empresarios tanteaban un terreno que podría repararles beneficios o sorpresas negativas en el corto plazo.

Detrás de esta temprana concordancia entre el Gobierno y un sector privado que poco antes del golpe reclamaba garantías ilimitadas de acción, por parte del Estado, se escondió el reconocimiento tácito del nuevo e inevitable papel del Estado en la gestión económica. En efecto, muy pronto los recursos petroleros comenzarían a afluir al país y sería vía Estado por donde los empresarios podrían lograr condiciones favorables dentro de la nueva fase. Pero también, su reclamo de la "democratización de los medios de producción" podría interpretarse como un mecanismo de seguridad frente a las presiones sociales y frente a una gestión gubernamental que podría inclinarse hacia una actitud más favorecedora de los sectores populares, o hacia un mayor control de los procesos productivos y aún del capital. La expectativa era pues la nota dominante durante los primeros meses del Gobierno Militar, en cuanto a la relación Estado-sector privado. Pero muy pronto se definirían los nuevos límites de esta relación. Estos límites estarían enmarcados dentro de un conjunto de contradicciones entre la necesidad de emprender en profundas reformas estructurales y ampliar la participación de todos los sectores sociales en los nuevos recursos y el mantenimiento de fuertes garantías para la acumulación

del sector privado, entre "desarrollo económico" y "justicia social".

De hecho, después de marzo se podría afirmar que la acción del gobierno se escindió en sus dos componentes. La parte "tecnocrática" del régimen conservó su coherencia y se empeñó en preparar el Plan Quinquenal de Desarrollo que tendría vigencia desde el primero de enero de 1973. El Plan representaría la concretización de las líneas básicas de la estrategia de desarrollo elegida para el país, tomando en cuenta dos realidades económicas: el Pacto Andino y el Petróleo por una parte, la necesidad de integrar los sectores marginados a la vida económica y política del país, de otra.

Solo en ciertos sectores del gobierno subsistían con fuerza algunos de los principios del movimiento militar. Desde el Ministerio de la Producción (que luego se escindiría en los Ministerios de Agricultura y de Industrias) el Coronel Rodolfo Proaño fustigó a la oligarquía en diversos campos, atrayendo hacia sí, la oposición frontal de ese sector. El Ministro de Recursos Naturales (Capitán de Navío Gustavo Jarrín Ampudia se convertía en el puntal de una posición marcadamente nacionalista con respecto a los recursos petroleros. El Ministro de Gobierno (Capitán de Navío Gotardo Valdivieso) buscaba contactos con las bases populares: obreros, estudiantes, representantes barriales y propugnaban el fomento de la participación

popular.²⁴ Estaba claro que no existía un acuerdo interior dentro del grupo militar en el gobierno sobre las acciones que debía concretar la “revolución nacionalista”. Muy pronto (11 de mayo de 1972) los débiles nexos que permanecían entre los principales propulsores de las dos tendencias manifiestas en el

régimen, estallarían en un enfrentamiento político entre los militares. Los Ministros de la Producción y de Gobierno, así como el Capitán de Navío Raúl Sorroza (Miembro del Consejo de Gobierno) fueron separados de sus cargos. Los tres habían sido líderes indiscutibles del movimiento revolucionario²⁵. Este

- 24 “Valdiviezo, Proaño y Sorroza se van: ¿pérdida o ganancia?, Mensajero, junio de 1972. Durante los tres meses en los que ejerció el cargo de Ministro de la Producción, el Coronel Proaño Tafur se había granjeado la enemistad frontal de los exportadores de café y cacao. Solía presentarse personalmente en las plantas pasteurizadoras a fin de inspeccionar los procesos de elaboración de la leche. En cuanto al problema con los ingenios, éste se originó cuando los productores anunciaron la escasez del azúcar. En sus visitas sorpresivas el Ministro descubrió que la escasez era ficticia y estaba encaminada a servir de mecanismo de presión para obligar al régimen a subir el precio del producto. En cuanto al café y cacao, el Ministro había dispuesto que se cambiaran los porcentajes de exportación que tenían los exportadores y los productores directos, en beneficio de estos últimos. En lo que respecta al cacao, específicamente, en el problema se involucraron también los fabricantes de cacao elaborado, íntimamente vinculados con los exportadores (ya que prácticamente eran los mismos). El propio Ministro analiza la situación de esta manera: “los que se aprovechaban del café eran los exportadores que obligaban a los productores a entregar el café a los precios que querían y sólo compraban el café de mejor calidad, rechazando el resto. Los productores se quedaban con una gran cantidad del producto sin vender. Los exportadores se aprovechaban del 74% del cupo de exportación que tenía el país en el mercado internacional, mientras el cupo de los productores era solo el 26%. Nosotros decidimos cambiar los porcentajes, subiendo el cupo de los productores al 50%. Los exportadores estaban muy bien organizados, mientras que los productores estaban dispersos... decidí enfrentar a los dos grupos en un debate para que expusieran sus problemas, luego de eso yo tomé la decisión final.. Yo obligué a los productores para que vayan a la mesa de negociaciones, pidiendo expresamente al Gobernador para que los reúna, desgraciadamente estuve muy poco tiempo en el Ministerio, apenas se dieron cuenta de mis propósitos, ciertas fuerzas económicas y oligárquicas del país, me indispusieron ante Rodríguez Lara ¿Qué si mi renuncia se debió a discrepancias más con respecto a la política que estaba llevando el gobierno o a las presiones del sector privado de la costa? Ambas versiones son verdaderas; pero yo no renuncié.. fui destituido” (Entrevista Coronel R. Proaño Tafur).
- 25 Vistazo, Enero de 1973; “Los hombres del año”. Por su parte, la revista Mensajero de junio de 1972, reconstruye los hechos en base a entrevistas realizadas a personajes allegados a los sucesos, logrando reconstruir los acontecimientos, pese al hermetismo militar. Esa fuente de información afirma que el gobierno dio a conocer que la destitución de los altos funcionarios se debió a motivos puramente castrenses, mientras que a los propios interesados se les acusaba de una serie de errores personales y administrativos. Por tanto –según Mensajero– existían además razones relacionadas con el prestigio que habían ganado estos oficiales, dentro de las Fuerzas Armadas y entre los sectores civiles que respaldaban un cambio más radical.

era sin duda, un suceso que determinaría un cambio de orientación en el campo administrativo y político dentro del gobierno. Rodríguez Lara y el Ejército consolidaban su situación dentro de la relación Fuerzas Armadas – Gobierno Militar y el Proyecto Militar se desvanecía.

La capitalización de la estructura productiva desde el Estado

La rápida capitalización de los sectores productivos, impulsada desde el Estado, se fundamentó en dos elementos esenciales: a) en la capacidad de capitalización del propio Estado, por medio de la expansión del sector externo, provocado por la actividad petrolera; b) consiguientemente, en la mayor capacidad financiera del país, lo cual le convertía en un sujeto de crédito más solvente para las entidades financieras internacionales, públicas y privadas y en un mercado más atractivo para el capital extranjero.²⁶

A partir de estos factores, el gobierno impulsó lo que denominaremos su política de “distribución de recursos”, aplicada a la tarea de reordenar los pa-

trones tradicionales de comportamiento productivo. Es posible postular que los ejes de esta política fueron el gasto directo del Estado en el desarrollo, la orientación de las políticas de crédito y de inversión de las empresas. Se constituyó, así un circuito dinamizador de los recursos estatales, directos y potenciales²⁷ desde el Estado hacia los sectores productivos. En este apartado interesa analizar el comportamiento de cada uno de esos elementos con el objeto de deducir sus consecuencias sociales y políticas.

Durante la primera etapa del gobierno militar y de acuerdo a las condiciones del mercado petrolero se fijaron precios de referencia en nueve oportunidades, en tal forma que de 2.6 dólares por barril se pasó a 13.90 (petróleo de 30 grados API).

En el cuadro No.1 consta la evolución del ingreso estatal. Entre los años 74 y 76 es notoria la expansión de los ingresos petroleros. Coincide este aumento con la concretización de la política petrolera nacionalista, en la creación de CEPE (Corporación Ecuatoriana de Petróleo) y con la coyuntura internacional de aumento de los precios de los

26 Dinamizados además por la política de incentivos a la industria y el gasto estatal en obras de infraestructura.

27 Para los fines de este estudio se entenderá por recursos “directos” a aquellos percibidos por el Estado por concepto de “fuentes tradicionales”: tributarias, utilidades de los negocios o inversiones estatales, préstamos externos, etc. También integrarían esta denominación los ingresos provenientes de la participación del Estado en la producción y comercialización del petróleo. Se denominará “recursos potenciales”, a los provenientes de la inversión privada, nacional o extranjeras, facilitada por la política estatal. De estos últimos recursos se analizará principalmente los contemplados en la Inversión Extranjera Directa (IED)

hidrocarburos. Por su parte, los ingresos corrientes del Estado, se incrementaron también por el pago de obligaciones fis-

cales provenientes de la actividad petrolera.

Cuadro N° 1
Ingresos del Estado e Ingresos Petroleros 1971-1979
(En millones de sucres corrientes)

Años	Ingresos Corrientes	Ingresos Petroleros	Porcentaje de ingresos Petroleros sobre los Corrientes
1971	4.096.3	44.4	1.1
1972	5.418.3	505.0	9.3
1973	7.973.1	1.786.5	22.4
1974	11.389.7	3.303.5	29.0
1975	12.391.4	3.286.5	26.5
1976	14.653.1	4.036.3	27.5
1977	16.452.5	2.654.1	16.1
1978	19.057.1	2.165.7	11.4
1979	23.077.9	3.675.2	15.9

Fuente: Bruno Vinuesa Páez, "Evolución del Presupuesto del Estado en la última década". Revista Economía no. (8-XII-81) y Ministerio de Finanzas: "Estadísticas Petroleras", Quito, 1982.

Tomado del Cuadro No.3 de Arnaldo Bocco: "Estado y Renta petrolera", Ecuador el Mito del Desarrollo. Quito, El Conejo Ed. 1982.

En cuanto al aporte de los centros financieros internacionales, los cuadros 2 y 3 demuestran que el endeudamiento del Estado y del sector privado ecuatoriano, no fueron significativos hasta

1977. La nueva política del Triunvirato militar (1976-1979) dejó sin vigencia algunos mecanismos importantes para el control del endeudamiento externo (como el Comité de Financiación Externa).

Cuadro No.2
Deuda externa pública 1971-1978
(En millones de dólares corrientes)

Años	Capital adeudado al iniciar el año	SERVICIO		Capital Adeudado a fin de año
		Capital	Interés	
1971	234.4	28.7	9.7	253.2
1972	253.2	29.1	11.9	329.7
1973	329.7	32.0	17.2	366.2
1974	366.4x	80.9	19.4	377.2
1975	377.2	35.4	20.1	456.5
1976	456.5	49.5	22.8	635.8
1977	635.8	61.6	49.0	1.173.8
1978 p	1.174.8	98.8	100.7	1.645.8

x: No coincide con saldo 1973 por reclasificación de algunas cuentas.

p: provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Gerencia de Estudios Monetarios-Subgerencia de Mercado de Capitales y Crédito Externo.

Tomado del Cuadro No.6. Arnaldo Bocco, ob. cit.

Cuadro No. 3
Deuda externa pública 1971-1978
(En millones de dólares corrientes)

Años	Capital adeudado al iniciar el año	Amortizaciones	Interés	Capital Adeudado a fin de año
1971	12.2	0.6	0.8	12.8
1972	12.8	1.4	0.5	19.2
1973	14.1x	1.0	0.8	14.2
1974	14.0x	14.8	2.2	32.8
1975	32.8	8.6	1.7	56.2
1976	56.2	36.6	3.7	57.3
1977	57.3	38.9	7.0	89.9
1978	212.1z	87.5	27.6	450.1

x: No coincide con saldo anterior por reclasificación de sectores

z: Ajuste en saldo adeudado por ampliación en la fuente de información

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Gerencia de estudios monetarios-subgerencia de mercado de capitales y crédito Externo.

Tomado del Cuadro No. 6. Arnaldo Bocco, Op. Cit.

El gasto estatal puede ser, sin duda, un indicador adecuado de la concepción del gobierno sobre el desarrollo y de su voluntad para imponer una estrategia económica determinada, respondiendo, además a las presiones de los grupos sociales.²⁸

Arnaldo Bocco señala que desde 1972, la Legislación ecuatoriana separó la administración de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo, de la gestión del Presupuesto Nacional. Sin embargo, "una parte importante del Presupuesto Fiscal es financiado con ingresos petroleros". Es significativo el hecho de que los recursos presupuestarios se orientaron hacia el gasto en desarrollo social, mientras los ingresos petroleros lo hicieron hacia el gasto en desarrollo económico. El Cuadro No.4 indica la importancia de los esfuerzos dirigidos a Salud Pública, Educación y Cultura. El Cuadro No. 5, por su parte, demuestra que las rentas petroleras se distribuyeron, en su mayoría, en las políticas de desarrollo econó-

mico. Desde 1974 se incrementó el gasto dirigido al "sistema financiero", dentro del cual empezó a funcionar el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) entidad que concentró entre 1976 y 1977 una parte relevante de los recursos derivados del petróleo. Otros rubros sustantivos, en cuanto a la atención estatal, estuvieron representados por el servicio de la Deuda Pública y la Defensa Nacional.

Es posible concluir que, desde 1972, aumentó enormemente el peso del Estado en la asignación de recursos. Su acción abarcó una amplia gama de sectores de influencia, desde salud, educación (en todos sus niveles) construcción de obras de infraestructura, capitalización de las entidades financieras de desarrollo, defensa nacional, etc. La estrategia de desarrollo acentuó el papel del Estado como incentivador de la estructura productiva y como creador de condiciones sociales favorables a los procesos internos de acumulación.

28 Esta idea es compartida también por Arnaldo Bocco (Estado y Renta...) al decir que "del mismo modo que los ingresos tributarios financian la estrategia económica estatal, los gastos representan las respuestas públicas a las demandas de la sociedad civil". (pp. 165 y ss).

Cuadro N° 4
Evolución porcentual de los gastos fiscales
por sectores socio económicos 1971-1978*

Erogaciones	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Defensa	12.3	14.4	15.0	14.3	19.4	17.4	21.5	16.7
Educación y Cultura	19.0	23.9	26.7	21.0	25.6	25.9	23.9	23.5
Trabajo y Bienestar Social	0.5	0.6	0.7	0.9	1.0	1.4	0.8	0.8
Salud Pública	2.7	2.4	4.2	6.5	7.0	6.9	6.3	7.2
Recursos Naturales	1.8	0.8	1.0	0.9	1.1	0.8	0.7	0.7
Agricultura y Ganadería	—	—	6.5	12.5	11.1	10.3	8.4	7.1
Industria, Comercio e Integración	—	—	0.7	0.9	1.1	1.0	0.6	0.8
Producción	1.9	1.8	—	—	—	—	—	—
Deuda Pública	20.8	19.2	16.2	17.7	18.5	6.6	13.2	21.4
Obras públicas y Transporte	13.6	10.3	17.2	14.0	12.9	11.7	12.2	8.8
Otros**	27.4	26.8	11.8	11.3	2.3	18.0	12.4	13.0

* En 1970, por decreto No. 667 se crean los Ministerios de Recursos Naturales y Turismo y de la Producción en reemplazo y del MAG y del MICEI (Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Industrias, Comercio e Integración). En 1973 se reestablece el MAG y se integra el Ministerio de Industrias y Comercio con el Instituto de Comercio Exterior e Integración.

** Incluye "Servicios Generales" y Burocracia Estatal.

Fuente: Ministerio de Finanzas

Tomado de Arnaldo Bocco, Cuadro No. 7 Op. Cit.

Cuadro N° 5
Evolución porcentual de la distribución de las rentas petroleras 1972-1978

DISTRIBUCION PARA:	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Desarrollo Económico	89.7	89.5	67.0	59.1	57.8	63.7	72.2
Desarrollo Social	4.3	3.7	4.3	5	8.0	4.8	3.1
Desarrollo Regional	4.5	5.6	3.7	4.3	3.9	4.2	4.5
Sistema Financiero	1.5	1.2	25.0	31.6	30.3	27.3	20.2
Total	110.0						

Fuente: Arnaldo Bocco: La economía política del petróleo ecuatoriano. FLACSO, 1980. Ministerio de Finanzas, Estadísticas petroleras. Quito, 1982.

Tomado del Cuadro No. 8. De Arnaldo Bocco, Op. Cit.

Sistema Financiero: Incluye FONADE desde 1974.

**30 años
de Nueva Sociedad**

Marcos Kaplan Déficit de la izquierda y radicalización cristiana en América Latina. **Enzo Faletto** La dependencia y lo nacional-popular. **Darcy Ribeiro** La nación latinoamericana. **Raúl Prebisch** Los intereses de los países desarrollados y el desarrollo de América Latina. **José Aricó** Marx y América Latina. **Ricardo Núñez** La realidad escindida. El partido del interior y del exilio. **Enzo Del Búfalo** La teoría económica en América Latina. 30 años de búsqueda. **Eduardo Galeano** La dictadura y después. Las heridas secretas. **Manuel Caballero** Una falsa frontera entre la reforma y la revolución. La lucha armada en Latinoamérica. **Fernando Mirés** Continuidad y ruptura en el discurso político. **Ricardo French-Davis** América Latina frente a la Internacional Monetaria. **Juan Carlos Portantiero** La múltiple transformación del Estado latinoamericano. **Oriando Fals Borda** El Tercer Mundo y la reorientación de las ciencias contemporáneas. **Demetrio Polo Cheva** La crisis socialista: un reto democrático. **Manuel Antonio Garretón** Política, cultura y sociedad en la transición democrática. **Beatriz Sarlo** Un debate sobre la cultura. **Edelberto Torres-Rivas** Personajes, ideologías y circunstancias. Lo socialdemócrata en Centroamérica. **Victor M. Toledo** Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. **Néstor García Cancellini** La cultura visual en la época del posnacionalismo. ¿Quién nos va a contar la identidad? **Norbert Lechner** Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. **Pablo González Casanova** Lo particular y lo universal a fines del siglo xx. **Jesús Martín-Barbero** La Comunicación Plural. Paradojas y desafíos. **Guillermo O'Donnell** Ilusiones sobre la consolidación.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 88	US\$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telts.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

ENTREVISTA

Capitalismo global y modernidad compleja

Hugo Quiroga entrevista a Bernat Riutort Serra, profesor de Filosofía Política de la Universitat de les Illes Balears, España

Hugo Quiroga: *Quiero comenzar con una pregunta que se desprende del núcleo de reflexión teórica contenido en tu libro de reciente aparición titulado **Razón Política, Globalización y Modernidad Compleja** (El Viejo Topo, Barcelona, 2001). ¿Cuáles han sido los pasos principales de la evolución del capitalismo regulado al capitalismo global?*

Bernat Riutort Serra: Parto de que las diversas sociedades del capitalismo desarrollado después de la segunda Guerra Mundial se reorganizan en torno a un amplio consenso social y político sobre el crecimiento económico y la redistribución de los beneficios entre las clases y grupos sociales. Los estados nación regulan dichas condiciones por medio de políticas económicas y sociales expansivas. La seguridad y estabilidad del marco internacional la aporta el potencial económico, político y militar del sistema norteamericano de regulación. Este período llega hasta finales de los años sesenta y comienzos de los setenta - según el país-, asegurando el proceso más largo y continuado de crecimiento económico conocido. En esta fase surgen otras dos grandes zonas de desarrollo del capitalismo con sus propios

modelos de regulación, la Europa occidental y el Japón, junto a unos pocos países más. Posteriormente se inicia un proceso de crisis de las condiciones de acumulación del capital que transcurre a lo largo de los años setenta y los años ochenta. Esta crisis afecta más tempranamente al modelo de regulación de los EE.UU. y más tardíamente al japonés, pero también son los EE.UU. los que reaccionan antes. Los agentes sociales y políticos según las condiciones de cada uno redefinen sus identidades en el proceso y plantean estrategias de conducción de la crisis. El resultado del juego estratégico-hegemónico no está predefinido. Los agentes que propugnan el neoliberalismo, en disputa con los otros, consiguen hegemonizar la gestión de la crisis en el ámbito internacional y al ser medidas desreguladoras, liberalizadoras y privatizadoras penetran y modifican las condiciones de regulación keynesiana de los estados. En este período las condiciones económicas y sociales, así como las formas de gestión política, se van transformando en múltiples procesos, muchos de ellos fruto de ensayos a menudo contradictorios. A comienzos de los años noventa las zonas del capitalismo que han reestructurado

las condiciones de acumulación del capital reanudan las dinámicas expansivas sobre la base de la nueva forma de capitalismo, el capitalismo global.

H.Q.: *Una clave interpretativa es el concepto de estructura social de acumulación. ¿Podrías ampliarlo, señalando también su origen y tus contribuciones personales?*

B.R.: El concepto de estructura social de acumulación es elaborado por diversos miembros de la escuela de los economistas radicales norteamericanos. Destaca que la dinámica de acumulación de una manera continuada en el largo plazo si existe un entramado de condiciones sociales que faciliten la inversión productiva. Es la estructura del entorno social subyacente la que incide indirectamente sobre las condiciones que contribuyen al aumento o disminución de la tasa de beneficio. Cuando el conjunto de hábitos, costumbres, acuerdos, derechos, administraciones, legislaciones, técnicas, sistemas de organización, mercados, etc, se articulan entre sí de forma que garantiza a la inversión una tasa de ganancia aceptable, el capital invertirá de manera sostenida y tendremos un período de expansión de onda larga. Cuando el entramado institucional que ha facilitado la expansión comienza a plantear problemas cada vez más difíciles de resolver para la continuidad de la tasa de ganancia, estas condiciones se convierten en obstáculos y se inicia un período de crisis de onda larga en el cual se produce una costosa y profunda transformación de las bases sociales de la acumulación. Es un período en el que lo viejo ya no sirve pero aún pervive y

lo nuevo comienza a surgir pero aún está lejos de haberse consolidado. En este período se produce un recrudescimiento del conflicto de hegemonías sociales y políticas que han de gestionar el tipo de transformación institucional hasta configurar uno nuevo. Las estructuras sociales de acumulación son diferentes unas de otras y se configuran y entran en crisis por motivos específicos de cada articulación, de manera que tienen historicidad. Los economistas radicales, analíticamente, organizan el núcleo explicativo en ejes de relación capital-capital, capital-trabajo, trabajo-trabajo y Estado-economía. Por mi parte le he añadido dos más, relaciones centro-periferia-semiperiferia y proceso de producción-medio natural. La elaboración de este material y su aplicación a las condiciones concretas de los últimos cincuenta años me permite explicar el paso de la estructura social de acumulación del capitalismo regulado a la del capitalismo global y exponer de manera exhaustiva en que consiste esta última.

H.Q.: *¿Cuál ha sido la dinámica del reconocimiento de los derechos modernos?*

B.R.: Los derechos ciudadanos son el resultado, no exclusivamente, pero sí fundamentalmente, de luchas populares por el reconocimiento de diversos tipos de derechos por el Estado moderno en tiempos y lugares diferentes que han alcanzado cierta institucionalización. Las dinámicas de reconocimiento de los derechos son fruto de procesos de comunicación y conflicto públicos que inducen debates políticos y culturales sobre las normas que se pretende vinculantes por el Estado y que pueden acabar in-

corporándose al conjunto de leyes fundamentales. Los agentes de estas luchas han sido campesinos, desposeídos, aristócratas, disidentes religiosos, ciudadanos, burgueses, trabajadores, corrientes intelectuales, mujeres, minorías étnicas y culturales, minorías sexuales, etc. Históricamente estos agentes han confluido en bloques sociales de composición mixta hegemonizados por algún agrupamiento principal. Los sucesivos procesos de reconocimiento han ido asociados a la formación de la democracia moderna.

Los derechos se han reivindicado ante privilegios no justificados, autoridades ilegítimas, injusticias sociales, solidaridades dañadas, ecosistemas en peligro, imposiciones a los individuos, etc, es decir, en el corazón de las demandas latentes aspiraciones emancipadoras de los afectados. Por supuesto, con la globalización, el reconocimiento de los derechos por los estados ha sufrido un vaciamiento puesto que, si bien formalmente los estados garantizan muchos derechos, el poder de hacerlos efectivos se ha desplazado hacia instancias transnacionales consideradas no políticas o hacia instituciones interestatales que no tienen las mínimas condiciones democráticas. No es válido el argumento de que la legitimidad democrática la aportan los estados miembros, puesto que no se genera un público internacional que pueda debatir y no existen los mecanismos de control democrático pertinentes, de manera que queda abierto un potencial espacio de luchas por el reconocimiento cosmopolita de derechos, del cual recientemente empezamos a vislumbrar demandas de reconocimien-

to en múltiples y diversos movimientos sociales y ONGs que hacen oír su voz y se articulan como agentes de alcance global.

H.Q.: *Los regímenes de bienestar, principalmente el escandinavo, facilitaron la acomodación de los derechos de gran propiedad con las demandas de los ciudadanos por derechos políticos y sociales. Ahora bien, en ese contexto, ¿en qué consiste la crisis de la acomodación keynesiana?*

B.R.: Los derechos dan poderes institucionalizados a los individuos y colectividades que los pueden reclamar ante el Estado. Como los derechos surgen y se desarrollan en momentos diferentes, en lugares diferentes y son demandados por individuos y colectivos diferentes, en el curso su desarrollo, sistematización y aplicación existen importantes contradicciones que el trabajo de legisladores, juristas y filósofos apenas consigue atenuar. En definitiva, los derechos de libertad individual, de propiedad, democráticos, sociales, culturales y ecológicos tienen muchos puntos de fricción y depende de las prácticas hegemónicas el que predomine un tipo de interpretación u otra de los derechos y de las prioridades entre ellos.

Los derechos adquieren su significado en su uso social y político estructurado y en el alcance de su aplicación. Debido a la relevancia de los representantes institucionales y orgánicos del capital en las sociedades modernas capitalistas los derechos de propiedad han tendido a ocupar un lugar primordial frente a otros tipos de derechos, no obstante, históricamente se han dado diversas acomodaciones de los derechos de

propiedad con los otros derechos, especialmente con los políticos y sociales. Bowles y Gintis proponen una tipología de formas de acomodación entre estos derechos y afirman que en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta se da la que llaman la acomodación keynesiana. Es la única vez en la historia en la cual la expansión de los derechos de propiedad se ha realizado junto con la expansión de derechos democráticos y sociales.

Es con esta acomodación, según la cultura política y social y las fuerzas en presencia, en la que se configuran lo que Esping-Andersen ha llamado regímenes de bienestar, definidos según la relación que establecen entre el mercado, el Estado del bienestar y familia. De estos tipos el que llama escandinavo es el que permite un mayor reconocimiento a los derechos democráticos y sociales. No obstante, la globalización pone en crisis la acomodación keynesiana y los diversos regímenes del bienestar, puesto que el Estado del bienestar ha perdido gran parte de su capacidad de configurar los equilibrios de cada sociedad y economía en favor del poder adquirido por las empresas transnacionales, las organizaciones de regulación internacional del capital y el mercado y sistema de flujos financieros, todo ello supervisado política y militarmente por la única superpotencia mundial, los EE.UU. De nuevo los derechos de la gran propiedad han aumentado enormemente la primacía en detrimento de los otros tipos de derechos, además, la primacía de los derechos de la gran propiedad se extiende rápidamente hacia zonas geográficas y hacia ámbitos de la

estructura de la vida y el conocimiento en los cuales anteriormente no llegaba, confiriendo a sus poseedores un poder que desborda los mecanismos de control de los estados particulares.

H.Q.: *En tus escritos hay una permanente reflexión crítica de la obra de Claus Offe. Sobre el particular quiero preguntarte cuáles han sido los alcances de la transformación de la sociedad del trabajo.*

B.R.: La obra de Offe es muy extensa y cubre muchos temas. No obstante, para contestar a tu pregunta concreta: Al finalizar los años setenta y comenzar los ochenta del siglo XX, Offe reflexiona sobre el significado de los cambios que se producen en la clase trabajadora que junto al capital constituye desde la mitad del siglo XIX el principal agente de la estructura y dinámica social. El trabajo en la empresa, la división interna y externa del trabajo, la familia trabajadora, el barrio obrero, la camaradería, la cultura del trabajo, etc, lo que constituía un mundo de vida obrero, la sociedad del trabajo, con la crisis del capitalismo regulado y las transformaciones estructurales y moleculares en las sociedades del capitalismo avanzado ha sido desplazado de su centralidad, diseminado en múltiples subculturas excéntricas, desvalorizado moralmente y ha perdido capacidad de generar identidad individual y colectiva. Entre las diversas y relevantes teorías que la sociología del trabajo aporta para explicar tales cambios, léase, la de la segmentación de los mercados de trabajo, la del crecimiento de la economía informal, la de la escisión vertical y el surgimiento de posiciones mixtas entre trabajadores y la del

aumento cuantitativo y cualitativo de los trabajadores del sector servicios, Ofte, atribuye el papel más innovador a la última.

Desde los años sesenta el sector servicios se ha convertido en el principal receptor de mano de obra en las sociedades capitalistas avanzadas. En el seno de los servicios se ha diferenciado el trabajo de tipo repetitivo del reflexivo. Es en el reflexivo donde se localiza el elemento cualitativamente innovador en la dinámica del capital y en la cultura generada en torno al trabajo. El trabajo reflexivo se distancia de los otros tipos de trabajo, tanto en la división técnica, como en la social del trabajo y pasa a jugar un papel clave en el desarrollo y reproducción del capitalismo avanzado y el Estado. Por otra parte, se diferencia de las funciones clásicas de valoración que le atribuye la teoría marxista al trabajo, así como a las funciones de la utilidad marginal de la teoría neoclásica del trabajo. Ni económica, ni socialmente, puede homogeneizarse y/o convertirse en una función normable. El trabajo reflexivo es clave para la dinámica de la reproducción del capital y el Estado, al mismo tiempo que relega a la sociedad del trabajo del obrero masa a un papel técnico y social decreciente y genera una cultura de las nuevas clases medias y los valores posmateriales.

H.Q.: *Quisiera que te refieras ahora al significado del término "Modernidad Compleja", uno de los temas centrales que abordas en el libro mencionado, y que alude a una noción que ha pretendido introducir una innovación en el debate sobre modernidad y posmodernidad.*

B.R.: Ciertamente, es un tema central al hilo del estudio crítico de los proyectos teóricos de Ofte y de Habermas y, en otros escritos, al de Giddens.

Ofte, ha afrontado muchos aspectos de la racionalidad política moderna en la era del capitalismo avanzado, llegando a componer un mosaico de alta complejidad para las racionalidades políticas en torno a la crisis del Estado del bienestar, la legitimidad y la eficiencia del Estado, la dinámica de los partidos socialdemócratas, conservadores y verdes, la regla de la mayoría, la formación de la voluntad popular, los recursos morales y las instituciones democráticas, el neocorporativismo, las dos lógicas de la acción colectiva, la economía social, los nuevos movimientos sociales, el principio de precaución, etc. Este mosaico, formado por instituciones y agentes modernos, se ha desarrollado y diversificado y plantea tantos problemas de incertidumbre, consecuencias no deseadas y posibilidades que difícilmente encajan en una narración racional con sentido unificado de una concepción de la modernidad simple, o su opuesto, un relato del fin de las instituciones modernas.

La opinión dominante sobre la modernidad enfatiza el desarrollo del sujeto, la autonomía individual y la autonomización de la economía, la política y la cultura. Esta descripción de la modernidad es unilateral, junto a ella debería considerarse la rigidez del sistema social como un todo, fruto de la selección sistémica acumulada y de la diferenciación funcional que convierten a los problemas de coordinación y compatibilidad en decisivos y crecientes. Cuanto

más se desarrolla la multiplicidad de opciones parciales de la interacción social, más difícil es la coordinación del conjunto, la proliferación de racionalidades parciales, deviene en incapacidad de reflexión del conjunto. El incremento de los costos no deseados de esta creciente disonancia incrementa los juegos de suma negativa y no existen agencias reflexivas capaces de afrontar tal dinámica. Para Offe no se trata de continuar incrementando las opciones, sino de introducir reglas de selección secundaria que actúen sobre las primarias de la pluralidad de opciones y la selección y la diferenciación funcional, coordinándolas de manera compatible. Propone una razón reflexiva moderna de segundo orden que abarque las dimensiones subjetiva y sistémica. Estas reglas secundarias son las "opciones cero" en forma de autolimitación racional de individuos y colectividades.

Habermas viene debatiendo el tema de la modernidad compleja desde diversas perspectivas, aquí sólo mencionamos la que se refiere al debate con la teoría weberiana. Esta caracteriza la modernidad como el incremento de la razón orientada a fines. Para Weber este tipo de acción autonomiza a la economía y a la política, con el desarrollo respectivo de la empresa y el Estado modernos. En la cultura ocurre lo mismo que con la ciencia moderna, el arte autónomo, la ética racionalizada y el derecho formal. La personalidad, por otra parte, a través del desarrollo de la ética protestante, se adapta a un modo de vida metódico, afín a las exigencias de la nueva sociedad y cultura del éxito intramundano, para después racionalizar

la acción del *ethos* ascético un paso más, con las orientaciones utilitaristas y empiristas. El sentido último desaparece de la interpretación de la acción. La culminación del proceso de racionalización de la acción moderna es la paradoja de la falta de razones. La modernidad ha entrado en una fase de pluralismo en el cual no es posible discriminar sobre la corrección de las formas de vida, es el nuevo politeísmo. Las orientaciones valorativas se sostienen en su propia afirmación, no es posible decidir racionalmente sobre valores, no cabe pensar en una integración social basada en razones éticas. La consecuencia de tal diagnóstico es el decisionismo.

Para Habermas esta es una interpretación sesgada del ser humano y la modernidad. Se basa exclusivamente en el rechazo de la visión religiosa del mundo. Supone una interpretación reducida de la razón humana. Una concepción monológica, centrada en el propio sujeto, en la que la racionalidad deviene en mero cálculo individual sobre la optimización de los medios para conseguir los fines. La concepción de la razón de Habermas busca criterios de validez cognitivo-instrumental, práctico-moral y estético-expresivo que no dependan de concepciones sustanciales del mundo, religiosas o metafísicas, para poder debatir racionalmente sobre la verdad, la corrección normativa y la veracidad. Tales criterios los halla en las condiciones de validez formal del lenguaje humano, desarrolladas en los procesos prácticos de comunicación y sedimentadas en la intersubjetividad del lenguaje y la interacción. La razón humana es dialógica.

Es esta concepción de la razón la que permite a Habermas eludir las paradojas weberianas de la modernidad. No obstante, al no llevar el análisis crítico a la concepción weberiana de la burocratización, vuelve a aparecer el diagnóstico de la acción orientada a fines en el análisis concreto de las sociedades capitalistas avanzadas. El incremento de la razón orientada a fines se convierte en la expansión sin freno de la burocracia de la empresa y la administración. La liberación de los individuos de las cadenas de la tradición es sustituida por otro tipo de dominación, la del aparato burocrático. Habermas no cuestiona esta parte del diagnóstico y lo traduce al lenguaje de la teoría de sistemas de Luhmann, con lo que se transforma en el diagnóstico de la expansión de los sistemas autopoieticos del mercado y el Estado que vehiculan cada vez más cantidad de interacciones a costa del mundo de la vida. Es la tesis de la colonización del mundo de la vida por los sistemas. Los problemas de la modernidad tardía surgen de la sustitución de la integración social por la integración sistémica. El ser humano se forma y requiere de la motivación cuyas fuentes se hallan y reproducen en el mundo de la vida. La modernidad compleja presenta deficiencias de integración social.

H.Q.: *La discusión sobre la "Tercera Vía" ha despertado gran interés en el público de izquierda. Su principal expositor Anthony Giddens se convirtió en el eje del debate en todo el mundo. Me interesa que desarrolles tu mirada crítica sobre el tema.*

B.R.: A comienzos de los años noventa Giddens elabora un diagnóstico

de la modernidad compleja y plantea un marco general para una nueva política. Para Giddens la modernidad significa una ruptura respecto del pasado tradicional. Las nuevas instituciones generadas por la economía capitalista, el sistema de producción industrial, el Estado moderno y los sistemas de vigilancia, se expanden continuamente y van disolviendo las relaciones anteriores. Con la globalización hemos llegado a la culminación intensiva y extensiva de este proceso. Desde el punto de vista social estamos en una fase de modernidad radical y no de posmodernidad - aunque, del diagnóstico de la posmodernidad acepta la tesis del fin de las grandes metanarraciones-. Con la modernidad radical las relaciones sociales sufren un proceso de desanclaje del marco local de interacción y un reanclaje respecto de las dimensiones espacio-tiempo, convertidas en abstractas, respecto de los sistemas simbólicos de mediación, como son dinero o los sistemas expertos y respecto de la reflexión de la sociedad sobre sí misma. En las sociedades avanzadas la modernidad radical ha podido solventar problemas crónicos de la humanidad -alimenticios, de vivienda, de enfermedades, etc-. No obstante, el desarrollo compulsivo y acelerado de sus mismas instituciones genera un tipo nuevo de problemas para los cuales la sociedad no está preparada, son las consecuencias no queridas de la modernidad que nos precipitan hacia un tipo de sociedad del riesgo fabricado. De la profundización de este diagnóstico extrae lo que llama una nueva política, la del "realismo utópico", que sintoniza con los nuevos problemas planteados

por la modernidad radical y con las aspiraciones de los nuevos movimientos sociales. Este programa se basa en una serie de ejes que concreta en; restaurar las solidaridades dañadas, desarrollar las políticas de la vida, hacer una política generativa, desarrollar la democracia discursiva, reformar el Estado del bienestar y repensar la violencia.

Enfrentado a la necesidad de articular una alternativa al prolongado gobierno *thatcherista* en Gran Bretaña, Giddens se alinea con la reforma del *laborismo*, con el fin de situarlo en condiciones de disputar el espacio político de centro y del centro izquierda para conseguir una nueva mayoría electoral en una sociedad en la cual han penetrado los valores e instituciones neoliberales. Con lo que los análisis y programas anteriores sufren un giro dependiendo de este objetivo. Lo peculiar es que para realizar tal operación intelectual realiza un análisis político-ideológico en el cual toma la situación política de hecho británica que los laboristas se hallan a la defensiva intentando defender lo que pueden del Estado del bienestar y los nuevos conservadores a la ofensiva liberalizando, desregulando y privatizando.

De esta constatación sigue que la izquierda se ha vuelto conservadora y la derecha progresista, incurriendo en una falacia al confundir la descripción de hecho con los valores que se propug-

nan. A partir de aquí y de la constatación del fracaso de la otra forma de aplicación del programa socialista, el *socialismo real*, sigue que el socialismo como proyecto ético-político está acabado y que la izquierda tiene que renovarse buscando una nueva radicalidad que no pretenda modificar el capitalismo actual en su versión global, puesto que ofrece grandes logros, sino que busque mitigar los efectos negativos del mercado e incorpore nuevas políticas frente a los nuevos problemas. Este nuevo radicalismo no es tanto respecto de los valores que pasan a un segundo plano, es decir, no se trata tanto de impugnar los valores hegemónicos y repensar una alternativa a ellos, como de elaborar una política de tomar decisiones informadas y que palien las deficiencias generadas por el neoliberalismo, afrontando los nuevos problemas que curiosamente se presentan como no siendo ni de izquierdas ni de derechas. Hay que decir que desde el punto de vista electoral este programa tuvo notable éxito y que se incorporó en los análisis de varios partidos socialistas europeos. No obstante, si se piensa que la delimitación entre la izquierda y la derecha tiene su origen en las diferencias morales y políticas y que éstas han de posibilitar una praxis crítica respecto de la sociedad dada, la valoración de este giro hacia la "tercera vía" ha de ser crítica.

DEBATE AGRARIO-RURAL

Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas de la sierra ecuatoriana: un estudio de caso*

Tanya Korovkin**

El desarrollo de las florícolas, además de generar plazas de trabajo, ha propiciado un proceso de erosión organizativa a nivel local que busca ser contrarrestado con agendas sociales que, a pesar de hallarse aún débiles e inciertas, buscan propiciar una mayor interacción institucionalizada entre los gobiernos seccionales y los actores de sociedad civil frente a las empresas productoras. La dinámica planteada se encamina, desde la comunidad, hacia el mejoramiento de la situación social y ambiental de los trabajadores y trabajadoras de las zonas florícolas del Ecuador.

En Ecuador, la floricultura de exportación se inició en 1983, con 2 hectáreas de rosas. En 2001 ya hubo 3,208 hectáreas: principalmente rosas, pero también claveles, crisantemos y otras variedades. La mayor parte de la producción nacional se exporta a los Estados Unidos y la Comunidad Europea. En 2001, se exportaron flores por más de 200 millones de dólares, lo que representa el 6 por ciento del valor de las exportaciones nacionales y el 56 por

ciento de las exportaciones primarias no tradicionales (EXPOFLORES 2002a: 44-45). Actualmente, la floricultura es el principal generador de divisas en la Sierra (CEA 1999).

Típicamente, la producción se realiza en invernaderos y tiene carácter empresarial, con altos niveles de inversión. También es una actividad altamente intensiva en la mano de obra, con un significativo efecto multiplicador. La mayoría de las empresas de flores en Ecua-

* El trabajo de campo para este estudio se desarrolló en el año 2000, dentro del marco del Proyecto INSTRUMENT, auspiciado por ACDI (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional). El estudio se realizó en coordinación con IFA, PUCE, CEPUCU, gobiernos seccionales y autoridades comunitarias. El trabajo de campo fue implementado con el apoyo de promotores y encuestadores comunitarios. Raúl Harari y Héctor Rivera han ofrecido valiosos comentarios sobre el tema. La autora expresa una profunda gratitud a estas y otras personas que han colaborado con el estudio.

** Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de Waterloo, Canadá.

dor emplean entre 11 y 13 personas por hectárea, mientras que la ganadería, una actividad tradicional en la Sierra, ocupa solamente entre 0.3 y 3 trabajadores (Mena 1999).

La creación de empleo por las empresas florícolas representa una fuerte ventaja, especialmente en el contexto de una situación de crisis y estancamiento económico. Al mismo tiempo, sus prácticas han generado bastante preocupación por los problemas ambientales y con la calidad del trabajo. Estos aspectos contradictorios han sido objeto de discusión a nivel nacional e internacional. Los defensores de las florícolas ponen hincapié en la creación del empleo en las zonas rurales en las que existen pocas oportunidades de trabajo, especialmente para las mujeres. Por otro lado, los que critican la proliferación de las plantaciones de flores mencionan, entre otras cosas, la contaminación ambiental, problemas de salud, bajos salarios y largas horas de trabajo (Alberti 1991; Harari 1994; Thrupp 1995; Lara 1995; Medrano 1996; Silva 1996; Palán y Palán 2000; Mena 1999; UNOPAC 1999).

A nivel internacional, existen normas y códigos voluntarios que promueven formas de producción florícola responsable en términos ambientales y sociales. Uno de los programas más conocidos es Sello Verde, o FLP (Flower Label Program) con sede institucional en Alemania. Desde el inicio del programa en Ecuador en 1996 y hasta 1998, 22 empresas ecuatorianas han recibido certificados de Sello Verde. A nivel nacional EXPOFLORES, el gremio de los floricultores ecuatorianos, aprobó un

código de conducta para sus miembros e implementó un programa denominado "La Flor de Ecuador," con el objetivo de mejorar los aspectos productivos, ambientales y sociales en el sector florícola (EXPOFLORES 2002b). El reto principal es el aumento de la competitividad internacional, lo que en el contexto actual implica un cierto nivel de responsabilidad social y ambiental (Amba-Rao 1992; Brown et al. 1993; Montaña Pérez 1998).

Este ensayo examina algunas ventajas y desventajas de la producción de flores de exportación a nivel local. El mismo está enfocado en los problemas que el crecimiento del empleo florícola, el cual constituye un avance importante en términos del mejoramiento de ingresos en áreas rurales, ha creado a nivel de familia y comunidad. El enfoque principal es sobre el presupuesto del tiempo y los niveles de participación organizativa entre los trabajadores de flores, por un lado, y los campesinos, artesanos, amas de casa y profesionales, por el otro. Mi argumento es que el trabajo en las florícolas resulta en una desarticulación social, producto de una reducción del tiempo dedicado a las actividades familiares y organizativas por los trabajadores de flores.

También voy a analizar las quejas que los trabajadores de flores y los moradores de la zona tienen frente a las empresas. Dado el bajo nivel del desarrollo organizativo en las zonas florícolas — especialmente en comparación con el poder empresarial — estas quejas se expresan principalmente en una forma individual o, en el caso del gobierno local, como planteamientos públicos

que es difícil poner en práctica. El resultado es una proliferación de antagonismos latentes, que no se expresan en una forma institucionalizada, pero los cuales sin embargo están ahí, deteriorando las relaciones entre las empresas, por un lado, y los trabajadores de flores y los moradores, por el otro.

Relaciones laborales en el sector florícola: aspectos generales

Como ya se ha mencionado, la producción de flores es una actividad altamente intensiva en la mano de obra. Según las estimaciones de CEA (1999), en 1998 el empleo directo e indirecto creado por la floricultura fue alrededor de 150 mil puestos de trabajo. Tal vez a nivel de la Sierra, esta cifra no aparece muy alta: en 1999 los trabajadores de flores constituían menos de una décima parte de la PEA rural en esta región (Banco Central 1999: 161, 162; El Comercio, 15 febrero 1999). Sin embargo, la creación del empleo en ciertas zonas fue muy significativo. Por ejemplo, el 96 por ciento de la mano de obra del cantón Pedro Moncayo y el 32 por ciento del cantón Cayambe dependen directa o indirectamente de la industria de flores (CEA 1999).

En cuanto a los problemas de salud y medio ambiente — los que posiblemente representan el aspecto más problemático del desarrollo de las florícolas — están muy poco estudiados. De la

misma manera, las relaciones laborales y los efectos sobre comunidades aledañas han sido poco documentadas. Los estudios realizados en este sentido ofrecen un cuadro mixto. La gran mayoría de los trabajadores de flores reciben salarios cercanos al salario mínimo. Según Mena (1999: 48), el salario promedio percibido por los trabajadores de flores en Cayambe en 1997 era 577 mil sucres, horas extra incluidas, mientras que el salario mínimo vital era 604 mil sucres. Según otro estudio, implementado en 1999, los trabajadores del cultivo generalmente percibían alrededor de 1 millón mensual, con horas extras (Korovkin 1999), mientras que el salario mínimo vital fue 1,033 mil (Banco Central 2000: 91).

Al mismo tiempo, muchas empresas florícolas ofrecen a sus trabajadores la afiliación al Seguro y varios servicios dentro de la empresa. Según la encuesta de EXPOFLORES, el 100 por ciento de los trabajadores en las empresas encuestadas estaban afiliados al IESS; el 74 por ciento de las empresas ofrecían el servicio de transporte y el 96 por ciento tenían un comedor donde ofrecían el almuerzo subsidiado (EXPOFLORES 1997: 3-5).¹ La encuesta de CEPLAES, ofrece un panorama menos positivo. Solo el 6 por ciento de las trabajadoras de invernaderos y el 10 por ciento de las trabajadoras de post - cosecha dijeron durante su encuesta que tenían afiliación al IESS (CEPLAES 1993: cuadro 74).

1 Adicionalmente, muchas empresas ofrecían servicios, como agasajo navideño, actividades deportivas, paseos anuales, servicios de comisariato y préstamos. El 92 por ciento tenían un botiquín el 60 por ciento tenía el servicio médico propio, pero solo el 12 por ciento tenían guarderías para los hijos de los trabajadores (EXPOFLORES 1997: 3).

En todo caso, generalmente se está de acuerdo que el empleo en las plantaciones florícolas es mejor remunerado que otros tipos de trabajo no calificado, como por ejemplo el servicio doméstico o el trabajo de construcción. Los salarios de peones agrícolas y empleadas domésticas generalmente están por debajo del salario mínimo, mientras que los trabajadores de construcción reciben una remuneración cercana del salario mínimo, pero tienen que hacer fuertes gastos adicionales para costear el transporte, el alojamiento y la alimentación fuera de la casa (Korovkin 1998).

La otra cara de la moneda, en cuanto al empleo florícola, es que las empresas pagan el salario mínimo no por una semana laboral de 40 horas, sino por las jornadas mucho más largas. Supuestamente, el trabajo en la mayoría de las plantaciones comienza a las 7 de la mañana y termina a las 3 de la tarde (con una hora de almuerzo) de lunes a viernes, de 7 a 12 el día sábado. Sin embargo, Mena (1999: cuadro 11) menciona que 49 por ciento de los trabajadores entrevistados dijeron que estaban trabajando más de 45 horas semanales: de lunes a sábado o de lunes a domingo. En otras reuniones con los trabajadores florícolas también se ha mencionado que, incluso en los tiempos de la baja demanda en el mercado de flores, muchos de ellos trabajan de 50 a 55 horas por semana, quedándose después de las 3 de la tarde para terminar sus tareas diarias y/o trabajando por turno los domingos (Korovkin 1999).

Cabe mencionar que las empresas reconocen las horas extras solamente durante los períodos "peak," cuando ellas mismas "llaman" a los trabajadores. Si éstos se quedan después de las 3 p.m. a terminar sus tareas, no reciben nada. También hay que tener en cuenta que, cuando la empresa reconoce las horas extras, el pago es igual a o menos que el pago de las horas ordinarias. En 1999, muchas empresas pagaban las horas extras a la tarifa del 100 por ciento de la hora normal solamente durante los días sábados y domingos. En cambio, en el caso de las emergencias productivas durante los días de semana pagaban sólo 500 sucres por hora — una séptima parte de los 3,000 sucres que se pagaban por una hora normal (Korovkin 1999). Por supuesto, un trabajador no puede rechazar el trabajo extra en ninguna de las dos modalidades, si quiere preservar su puesto.

Trabajadores de flores: una comunidad y una parroquia

El trabajo de campo para este estudio se ha realizado en una comunidad indígena rural y una parroquia con población predominantemente mestiza y urbana. La comunidad indígena, con la población económicamente activa de más de 500 personas, está asentada a la distancia de unos kilómetros de una plantación de flores. Aproximadamente el 15 por ciento de estas 500 personas trabajan en el sector florícola. El resto son predominantemente campesinos/trabajadores migratorios y amas de ca-

sa. Estas últimas reparten su tiempo entre el trabajo en la agricultura familiar y los trabajos domésticos.²

La parroquia, con la PEA de más de 1200 personas, colinda con la misma empresa de flores. Alrededor del 10 por ciento de su población económicamente activa son trabajadores florícolas. Los grupos ocupacionales más importantes en la parroquia son profesionales, artesanos, comerciantes y estudiantes. Entre los profesionales se destacan los profesores de las escuelas, muchos de los cuales tienen pequeños negocios familiares. Estas estructuras ocupacionales son típicas tanto de las comunidades indígenas de la Sierra, donde el trabajo asalariado se ha transformado en un complemento importante de la agricultura familiar, como de las pequeñas parroquias urbanas – donde la mayoría de la población encuentra el trabajo en el sector público, artesanías y comercio, y donde una gran parte de los jóvenes tienen oportunidad de atender el colegio.

En ambos casos, el desarrollo de las florícolas ha creado una nueva categoría ocupacional: los trabajadores de flores, cuya composición y comportamiento social son diferentes de los grupos ocupacionales “tradicionales.” Así, en el caso de los trabajadores de flores de origen urbano, muchos son migrantes. En la muestra de trabajadores de flores en la parroquia urbana, el 72 por ciento de los hombres y el 59 por ciento de las mujeres eran inquilinos, es decir los que no tenían vivienda propia y tampoco vi-

vían con sus padres u otros parientes. El flujo de los migrantes ha creado una crisis habitacional y ha aumentado los antagonismos sociales, especialmente entre la población local y los migrantes de la Costa.

Otras características de la mano de obra florícola es su temprana edad y poco nivel de educación. La gran mayoría de los trabajadores son jóvenes con apenas educación primaria. Este es el caso especialmente de los trabajadores indígenas. En nuestra muestra, el 71 por ciento de hombres y el 66 por ciento de mujeres de la comunidad indígena, que estaban trabajando en el sector florícola, tenían la edad entre 15 y 24 años, y el 75 por ciento tenían solo la primaria: completa o incompleta. Por otro lado, los trabajadores de origen urbano, siendo jóvenes, tenían algo más de edad y un nivel educativo un poco más alto (aunque también en este caso la mayoría tenía solo la primaria). Es dudoso que estos jóvenes iban a ingresar en o terminar el colegio. Solo una pequeña proporción de los trabajadores de flores alcanzan a asistir a los colegios nocturnos o seguir la educación a distancia. Además hay que tomar en cuenta que, a pesar de que obtienen muchos conocimientos relacionados al cuidado y procesamiento de las flores, estos conocimientos son específicos a la producción florícola y no pueden ser aplicados en otros sectores de la economía.

Otra característica de los trabajadores de flores en nuestra muestra es que,

2 Los datos sobre la estructura ocupacional y familiar dentro de la comunidad y la parroquia, analizados en este estudio, fueron obtenidos como parte del trabajo de campo, a través de los censos implementados con la colaboración de las autoridades locales.

à pesar de tener relativamente pocos años, la mayoría tenía una carga familiar. Más de la mitad de ellos estaban casados y tenían hijos. Un porcentaje bastante alto (19 por ciento en el caso de los de comunidad y 22 por ciento de la parroquia, todas ellas mujeres) tenían hijos sin estar casadas. El fenómeno de las madres solteras es muy típico del sector florícola. Aparte de la estigma atribuida al tener hijos fuera del matrimonio, este fenómeno disminuye aún más las oportunidades de las jóvenes trabajadoras para continuar su educación y pone una

presión adicional sobre sus presupuestos monetarios y de tiempo.

Presupuesto del tiempo, relaciones familiares y participación social

La presión sobre el presupuesto del tiempo es especialmente severa en el caso de las mujeres migrantes, que alquilan cuartos en la parroquia y que no tienen parientes para pedir ayuda en el cuidado de los niños o quehaceres domésticos. Sin embargo, también es severa en el caso de las mujeres indígenas.

Cuadro 1. Presupuesto de tiempo durante los días de semana (lunes-viernes), de acuerdo a las categorías ocupacionales y de género, en minutos diarios, julio-agosto 2000³

Actividades	Comunidad				Parroquia			
	AH	AC	FH	FM	PAH	AC	FH	FM
Productivas	576	339	511	479	545	164	475	531
Reproductivas	82	331	30	114	34	405	31	176
Organizativas	2	31						
Estudios		13			11	20	39	
Transporte	24	13	194	183	63	6	85	73
<i>Jornada total</i>	684	714	735	778	642	575	591	771
Recreativas	114	32	152	84	210	171	218	110

Categorías ocupacionales y de género:

AH agricultores, hombres
 AC amas de casa
 FM trabajadores de flores, hombres
 FM trabajadoras de flores, mujeres
 PAH profesionales y artesanos, hombres

Actividades:

Productivas: trabajo asalariado, agricultura y negocios familiares
 Reproductivas: quehaceres domésticos y cuidado de los hijos
 Organizativas: participación en reuniones, mingas, talleres
 Transporte: de bus y caminatas
 Estudios: preparación de clases, deberes, clases nocturnas, lecturas
 Jornada total: la suma de las actividades productivas, reproductivas, organizativas y el transporte
 Recreativas: televisión, descanso, deporte, visitas (con o sin hijos)

Fuente: Trabajo de campo

3 Para la discusión de la metodología del presupuesto del tiempo, véase Pentland et al. (1999). El número total de entrevistados en este estudio fue 212 personas. Se debe tomar en cuenta que la encuesta se realizó en los meses de julio y agosto, cuando la demanda internacional de flores es relativamente baja.

Como se ve en el cuadro, la jornada total más larga —casi 13 horas diarias— la tienen las mujeres que trabajan en las florícolas. Ellas dedican más o menos el mismo tiempo que los hombres a las actividades productivas. Además, gastan entre dos y tres horas diarias (comparando con una media hora en el caso de los trabajadores hombres) en los quehaceres domésticos y el cuidado de los hijos. El resultado es un desgaste físico, lo que junto con problemas de salud relacionados al uso de plaguicidas puede tener un efecto negativo sobre las relaciones familiares.

Incluso así, el tiempo dedicado a las actividades reproductivas en el caso de las trabajadoras de flores es menos de la mitad del tiempo que dedican a estas actividades las amas de casa. Los que sufren más en esta situación son tal vez los hijos pequeños. En las familias campesinas/migrantes, se ha acostumbrado a criar hijos en la ausencia del padre, pero en el caso de la mano de obra florícola también es la madre que está ausente durante la mayor parte del día. Según los educadores entrevistados, esta ausencia genera problemas de socialización y aprendizaje entre los niños, problemas que en muchos casos se juntan con los causados por los efectos de la exposición de las madres a sustancias tóxicas durante el período del embarazo y lactancia. Un buen sistema de guarderías y centros infantiles podría, tal vez, disminuir los efectos negativos de esta situación, pero éste actualmente no existe.

Finalmente, vale mencionar que, mientras las amas de casa dedican una parte de su tiempo a los estudios y tra-

bajos organizativos, las trabajadoras de flores no tienen ni tiempo, ni energía para dedicarse a estas actividades. El poco tiempo que les queda después de sus numerosas tareas gastan principalmente mirando televisión.

Paradójicamente, los hombres que trabajan en las florícolas dedican más tiempo a las actividades recreativas que cualquier otra categoría ocupacional y de género. Eso se explica por su mínima participación tanto en la agricultura familiar (que ocupa largas horas de trabajo en el caso de los hombres agricultores) como en los quehaceres domésticos (que ocupan una gran parte del presupuesto del tiempo de las mujeres, pero los cuales también son significativos, curiosamente, en el caso de los agricultores hombres). Las actividades recreativas principales en su caso es televisión y deporte. Hay que reconocer que la televisión es la actividad recreativa principal para todas las categorías de los entrevistados. Sin embargo, son los trabajadores de flores, hombres, los que gastan más tiempo mirando televisión que cualquier otra categoría, lo que afecta en una forma negativa su capacidad de comunicación dentro y fuera de su familia.

El abandono o descuido de los hijos, la pérdida de comunicación entre los esposos y, en general, la reducción de actividades familiares a causa del empleo florícola contribuyen a un proceso de desarticulación en las sociedades, basadas en las redes de parentesco como es el caso de las comunidades rurales y pequeños pueblos de la Sierra. Aparte de la desarticulación familiar, también se da el proceso de la desarti-

culación organizativa, especialmente notoria en el caso de nuestra comunidad indígena, con su larga tradición del trabajo de minga y asambleas comunitarias. Hay que mencionar que la minga para la agricultura casi ha desaparecido en las comunidades indígenas, debido a la fragmentación de tierra. Sin embargo, se utiliza mucho en la construcción y el mantenimiento de las obras comunitarias: caminos, puentes, escuelas, casas comunales, sistemas de agua potable, obras de electrificación, etc. Las mingas se implementan generalmente los fines de semana. Pero, como ya se ha mencionado, los trabajadores de flores trabajan el sábado, por lo menos hasta el medio día, en muchos casos también trabajan el día domingo por turno. Eso explica su escasa participación en las mingas y reuniones comunitarias. Mientras el 35 por ciento de los hombres agricultores y las amas de casa en la comunidad indígena estudiada participaron en mingas durante las cuatro semanas antes de la encuesta, en el caso de los trabajadores de flores fueron solamente el 8 por ciento. La participación en las reuniones también ha sufrido, aunque en una menor escala. Así, el 36 por ciento de los entrevistados en la comunidad indígena, que no trabajaban en las florícolas, participaron en las reuniones comunitarias. En el caso de los trabajadores de flores, esta proporción fue el 26 por ciento.

La situación en la parroquia fue un poco diferente. En este caso, el porcentaje de los que participaron en reuniones durante las cuatro semanas antes de la encuesta fue mayor que entre los trabajadores de flores (47 versus 38 por ciento). Pero el tiempo que los trabaja-

dores de flores dedicaron a esta actividad fue mucho más reducido que el tiempo dedicado por los otros encuestados (0.3 hora versus 6.1 horas).

Es igualmente significativo un cierto abandono, por parte de los trabajadores de flores, de las organizaciones de sociedad civil, tanto en la comunidad como en la parroquia. Mientras los agricultores hombres y las amas de casa participan en una gran variedad de organizaciones — incluyendo grupos de mujeres (32 por ciento de los entrevistados), grupos de jóvenes (23 por ciento), juntas de agua (29 por ciento) y asociaciones de padres (22 por ciento) — los trabajadores de las flores participan principalmente en los clubes deportivos (48 por ciento). Las diferencias son algo menos pronunciadas en el caso de la parroquia, aunque también en este caso los trabajadores de flores dan una clara preferencia a los clubes deportivos. Pero también participan en las cooperativas de crédito, lo que refleja el aumento de su acceso al efectivo. En suma, el trabajo florícola tiene un efecto negativo sobre el funcionamiento de las organizaciones de sociedad civil, disminuyendo las perspectivas de democratización a nivel local.

Tensiones sociales: empresas, trabajadores y moradores

El decaimiento de las organizaciones sociales que se había formado antes de la llegada de las florícolas, no está acompañado por el surgimiento de sindicatos. Con raras excepciones, no hay sindicatos en las plantaciones de flores. En cuanto a los moradores que viven cerca de las plantaciones, sus intereses

deberían ser representados por los gobiernos locales. De hecho, en los últimos años los gobiernos seccionales han cobrado una mayor fuerza, producto de una elección democrática de las juntas parroquiales y de las políticas de descentralización. Sin embargo, su posición frente a las empresas de flores sigue siendo precaria, debido tanto a la falta de recursos financieros y conocimientos técnicos, como a las fallas en ordenanzas ambientales que dificultan su implementación.

El resultado de esta situación es una debilidad de reivindicaciones institucionalizadas frente a las florícolas. Sin embargo, las reivindicaciones existen a nivel latente e informal. Nuestros entrevistados, por ejemplo, expresaron su preocupación con varios aspectos del funcionamiento de las florícolas, haciendo varias "sugerencias" de mejoramiento – sugerencias entre comillas, debido a la falta de mecanismos institucionales de articulación.

Cuadro 2. "Sugerencias" de mejoramiento para las empresas florícolas, el porcentaje de su número total, julio - agosto 2000⁴

Tipo de sugerencia	Comunidad trab.flores	otros	Parroquia trab.flores	otros
Mejor remuneración	26	21	17	10
Horas de trabajo más cortas	4	18	7	7
Mejoras en el Seguro y los servicios médicos	12	13	6	6
Mejoras en la alimentación y el servicio de transporte	20	24	15	2
Mejor trato a los trabajadores	8	0	12	7
Menos tóxicos, mejor protección para los trabajadores	20	20	25	38
Cooperación con la comunidad o parroquia	3	0	11	17
Más empleo florícola	3	0	3	7
Otros	4	3	5	5

Fuente: trabajo de campo

Las sugerencias principales tanto en los de la comunidad como en los de la parroquia son el menor uso de sustancias tóxicas y la mejor protección para los trabajadores, el aumento de las remuneraciones, y el mejoramiento en los

servicios de alimentación y transporte, proporcionados por las empresas para sus trabajadores. Estas sugerencias tienen que ser vistas en el contexto de los procesos productivos y relaciones laborales en las empresas florícolas.

4 El número total de entrevistados es 205; el número total de sugerencias es 526, con el promedio de 2.6 sugerencias por persona.

El uso de sustancias tóxicas causa mucha preocupación tanto en la comunidad como en la parroquia, especialmente en esta última, ya que una de las plantaciones estudiadas colinda con uno de sus barrios. Mientras algunas empresas, donde estaban trabajando nuestros entrevistados, usaban los químicos en una forma altamente responsable y ofrecían capacitación sobre el uso de plaguicidas a sus empleados, otras hacían fumigaciones o sublimaban azufre con poca preocupación por la salud de los trabajadores o moradores de la zona.⁵ En el caso de los moradores de la parroquia, la queja principal era la contaminación del aire, y especialmente el olor a azufre. La Junta Parroquial hizo varios reclamos en este sentido a la empresa situada al lado de la parroquia. Estos reclamos fueron acompañados por un "levantamiento" de los pobladores contra la empresa. Incluso así, el asunto de la contaminación del aire no ha sido solucionado en una forma satisfactoria para ambas partes.

Aparte de los conflictos con la empresa alrededor del problema de contaminación, muchos residentes de la parroquia se quejaron de la falta de colaboración entre la empresa y la junta parroquial. Como áreas prioritarias para una posible colaboración, indicaron los mejoramientos en la infraestructura urbana, salud y la educación. Este interés, motivado por el auge de la descentralización, contrasta con una relativa indiferencia hacia la colaboración con la empresa en el caso de la comunidad.

De hecho, las comunidades indígenas, que lideraron los procesos de movilización política en los años 1980s, han tenido dificultades con la incorporación de la problemática florícola en su agenda. Esta sigue siendo dominada por los asuntos de economía familiar e infraestructura comunitaria, problemas, que tradicionalmente han estado atendidos por ONG's.

La falta de una adecuada atención a los problemas de salud y contaminación ambiental en muchas empresas florícolas se combina con el problema de bajos, aunque legalmente aceptados, salarios. En el año 2000, un trabajador de cultivo en las empresas florícolas recibía alrededor de 100 USD mensuales. Este monto estaba cerca de los niveles del salario mínimo. Los trabajadores de post - cosecha recibían un poco más debido a las horas extras, especialmente largas antes de San Valentín y el Día de la Madre.

El hecho de que las empresas de flores pagan a sus trabajadores el salario mínimo y ofrecen acceso al Seguro Social es un avance indiscutible frente a las prácticas tradicionales en el sector agrícola. Sin embargo, hay que tomar en cuenta no solamente el bajo poder de compra del salario mínimo legal, sino también que el enorme esfuerzo laboral por parte de los trabajadores. De hecho, las horas de trabajo en el sector florícola han aumentado en una forma significativa en los últimos años. Según nuestros entrevistados, si a mediados de los años 1990s, los trabajadores de cul-

5 Los problemas ambientales en el sector florícola ecuatoriano fueron examinadas por Feltes (1997).

tivo tenían que cuidar alrededor de 25-27 camas (de doble filo) de rosas, en el 2000 el número de las camas (del mismo tamaño) se aumentó a 45-50. Como resultado, un gran número de trabajadores tenían que trabajar más de 8 horas diarias para terminar sus tareas. En cuanto a las horas extras, la mayoría de nuestros entrevistados nos informaron que se les pagaba solamente los días domingos y durante los períodos de los altos niveles de producción. El trabajo que hacían en sus cuadrantes durante los días de semana, para terminar sus tareas después de las 3 de la tarde, no se les contaba como horas extras. Más aun, por una hora extra generalmente se les pagaba igual o menos que por una normal.

Los servicios de alimentación y transporte, ofrecidos en las empresas, también son un punto importante, especialmente la alimentación. La práctica de ofrecer el almuerzo, y en algunos casos el desayuno o la merienda, en las empresas florícola ha sido muy apreciada por los trabajadores de flores, un gran porcentaje de los cuales sufren problemas de desnutrición. Sin embargo, en muchos casos hubo quejas sobre la calidad de la comida. De igual manera, hubo muchas sugerencias a extender el sistema de transporte. Como se ha mencionado en el análisis del presupuesto del tiempo, los trabajadores de flores que viven en la comunidad indígena gastaban en promedio más de 3 horas diarias para llegar al lugar de trabajo y regresar a la casa.

Curiosamente, la reducción de las horas de trabajo no fue un punto importante para los trabajadores de flores, a pesar de las graves consecuencias de las

largas jornadas para la familia y la comunidad. Los que estaban más preocupados por este problema eran los moradores de la comunidad que no trabajaban en las florícolas, ya que eran ellos y ellas que tenían que dedicarse a los quehaceres domésticos y trabajos comunitarios en vez de los trabajadores de flores.

También es significativo que la creación de más empleo florícola no se vio como una prioridad ni por los trabajadores de flores, ni por los moradores. Esta falta de interés parece incongruente con el reconocimiento, a nivel nacional e internacional, de los beneficios de la floricultura en términos de la creación de empleo. También a nivel local hay un consenso de que el empleo en las florícolas ha ayudado a mitigar la crisis de la agricultura familiar y la falta del trabajo en las ciudades. Sin embargo, los residentes y trabajadores de las zonas florícolas aparentemente tienen dudas sobre los beneficios de este empleo – en contraposición con los que están alabando la capacidad del sector florícola de generar los nuevos puestos de trabajo, sin prestar mucha atención a la calidad del empleo ni a sus efectos sobre la familia y la comunidad.

A manera de conclusión

El estudio de caso, implementado en una zona florícola de la Sierra, confirma algunas conclusiones de estudios anteriores y pone en la agenda de investigación nuevas preguntas y preocupaciones.

No cabe duda que la floricultura de exportación ha hecho un importante aporte a la economía regional en térmi-

nos de la creación de puestos de trabajo. En la ausencia de una política de apoyo para los pequeños agricultores, el empleo florícola ha ayudado a las familias campesinas sin o con poca tierra a solventar la crisis de la economía familiar, sin tener que recurrir al trabajo migratorio. Al contrario, las zonas florícolas se han transformado en un polo de atracción para los trabajadores migrantes.

El trabajo en las florícolas, sin embargo, tiene un alto costo para los individuos y la sociedad en general. Para empezar, hay un costo en términos de los niveles de educación entre los jóvenes que trabajan en la floricultura. Pocos de ellos alcanzan a terminar el colegio. Más aún, el empleo en las plantaciones de flores contribuye a una desarticulación social, a nivel tanto de la familia, como de la comunidad. En el caso de las mujeres, implica jornadas de trabajo extremadamente largas. Si incluimos el tiempo gastado en transporte, son las jornadas más largas que las jornadas de las amas de casa — incluso en las épocas de bajos niveles de producción.

Lo que a menudo pasa desapercibido por los analistas son las consecuencias de esta situación para las familias y las comunidades. El empleo de flores resulta no solamente en el desgaste físico y psicológico de las mujeres trabajadoras, sino también en el descuido de los hijos y la falta de tiempo para los estudios y trabajos organizativos. El descuido de los hijos es tal vez el problema es-

pecialmente grave. De acuerdo a los educadores locales, se manifiesta en una multitud de problemas de salud, socialización y aprendizaje, de los cuales a menudo sufren los hijos de las madres trabajadoras de flores.

En cambio, los hombres que trabajan en las florícolas tienen, por lo menos en nuestras áreas de investigación, una jornada total de trabajo menos larga que los hombres agricultores. Entre otras cosas, se dedican menos a los quehaceres domésticos y prácticamente no participan en las actividades organizativas. Sus actividades principales después del trabajo en las plantaciones son televisión y deporte. En su caso, el obstáculo principal para la participación en las actividades de la familia y comunidad no es tanto la falta de tiempo, como el cambio cultural, provocado por el trabajo en el sector florícola, con su énfasis en la eficiencia individual. El cambio cultural también es notorio en el caso de las mujeres.⁶ Muchas de ellas, por primera vez en su vida, se sienten iguales a sus compañeros de trabajo, ya que ganan por igual — y además su status como trabajador(a) depende principalmente de su eficiencia individual. Pero al mismo tiempo la familia y la comunidad pasan a un segundo plano, lo que se refleja en la poca importancia, que la mayoría de los trabajadores de flores en nuestro estudio atribuyeron a la disminución de las largas jornadas de trabajo, haciendo hincapié en la necesidad de aumentos salariales.

6 Para un análisis de los efectos culturales de la organización de trabajo en el sector florícola, véase Krupa (2001).

En nuestra área de investigación, el efecto desarticulador a nivel comunitario fue más pronunciado en el caso de la comunidad indígena, la cual, junto con otras comunidades indígenas del país, ha vivido un fuerte proceso organizativo a partir de los años 1970s y 1980s. Los jóvenes indígenas que trabajan en la floricultura participan en mingas y reuniones comunitarias mucho menos que los agricultores/migrantes o las amas de casa en su comunidad. Esta falta de participación está acompañada por la falta de interés, por parte de los dirigentes comunitarios en la problemática del empleo florícola, lo que aleja aún más a los jóvenes trabajadores de flores de la vida de la comunidad.

Por otro lado, la vida política y organizativa en la parroquia urbana se ha reactivado a partir del reciente proceso de descentralización. Eso explica, en parte, una mayor conciencia entre los habitantes de la parroquia tanto de los riesgos ambientales de la presencia de las florícolas, como de los potenciales beneficios de una colaboración con las mismas. Pero también en el caso de la parroquia hay una tendencia hacia la desarticulación organizativa y el debilitamiento de la sociedad civil. Esta tendencia está generada no solamente por las presiones de tiempo y el cambio cultural entre los trabajadores de flores, sino también por el flujo migratorio y la poca integración de los migrantes con el resto de la parroquia.

En la ausencia de viables mecanismos organizativos e institucionales, las

reivindicaciones frente a las empresas se manifiestan principalmente a nivel personal, como quejas, opiniones o sugerencias sin que haya nadie quien las recoja. La ausencia del debate público sobre los efectos del desarrollo de las florícolas es notorio, tanto a nivel local como a nivel nacional.⁷ En este estudio, los bajos salarios y el uso indiscriminado de los tóxicos aparecen como los dos ejes principales de la insatisfacción a nivel local. El descontento con el bajo nivel de ingresos fue especialmente fuerte en el caso de la comunidad indígena. En cambio, la preocupación con el problema de los tóxicos, aunque también fuerte en la comunidad, resultó más fuerte en el caso de la parroquia. También es significativo que los residentes de la parroquia han demostrado mucho interés en la colaboración entre la empresa y la Junta Parroquial. En otras palabras, el desarrollo de las florícolas contribuye a una erosión organizativa a nivel local. Pero también genera impulsos, todavía débiles e inciertos, para una mayor interacción institucionalizada entre los gobiernos seccionales y actores de la sociedad civil, por un lado, y las empresas de flores, por el otro – una interacción cuyo objetivo debería ser el mejoramiento de la situación social y ambiental en las zonas florícolas.

Es factible esta interacción a nivel local? ¿Cuál debería ser el papel del gobierno central y los organismos internacionales en este proceso? ¿Y cuáles serían los costos y beneficios para las empresas de flores, en términos de su com-

7 Para un informe sobre un intento de negociación entre actores sociales y una empresa florícola, véase INSTRUCT, ACIDI e IFA (2002).

petitividad internacional? Estas y otras preguntas, relacionadas con el desarrollo del sector florícola, merece más análisis.

Bibliografía

Alberti, Amalia M.

- 1991 *Impact of Participation in Non-Traditional Agricultural Export Production the Employment, Income, and Quality of Life of Women in Guatemala, Honduras, and Costa Rica*. Guatemala City: U.S. Agency for International Development.

Amba-Rao, Sita

- 1992 "Business Social Policy in the Third World: Response of Multinational Corporate Management," en K. Bauzon (ed.), *Development and Democratization in the Third World*. Washington: Crane Russek.

Banco Central

- 2000 *Información estadística mensual 1799* (Mayo).

Brown, Halina, et al.

- 1993 *Corporate Environmentalism in Global Economy*. Quorum Books.

CEA (Centro de Estudios y Análisis)

- 1999 "La flotación y el sector florícola," *Revista de EXPOFLORES* 20: 4-6.

CEPLAES

- 1993 *Condiciones de vida y trabajo de la mujer en plantaciones y procesadoras de cultivos no tradicionales de exportación: una encuesta* (mimeo).

EXPOFLORES

- 1997 *Encuesta salarial* (mimeo).
2002a *La Flor de Ecuador*, mayo, no.31.
2002b *Informe de labores del Presidente de EXPOFLORES, mayo 2001-abril 2002*.

Feltes, Joachim

- 1997 *Impacto Medio Ambiental de la Floricultura*, informe para el Pro-

yecto Programa de Fortalecimiento Municipal (PFM), GTZ-AM.

Harari, Raúl

- 1994 *Productos agrícolas no tradicionales de exportación, precarización del trabajo y desgaste de la salud de los trabajadores: El caso de Ecuador*. Ponencia presentada al Seminario Latinoamericano "Precarización del Empleo y Salud de los Trabajadores," CLACSO-PET, Santiago de Chile, enero de 1994.

INSTRUCT, ACDI e IFA

- 2002 *Floricultura y Desarrollo Local*. Quito.

Korovkin, Tanya

- 1997 "Taming capitalism: The evolution of peasant economy in Northern Ecuador." *Latin American Research Review* 32 (3): 89-108.

- 1999 *La floricultura de exportación y las comunidades indígenas*, informe preparado para INSTRUCT-ACDI (mimeo).

Krupa, Chris

- 2001 *Producing Neoliberal Rural Spaces: Labor and Community in Ecuador's Cut-Flower Sector*, ponencia en la conferencia de LASA (Latin American Studies Association), Washington, September 6-8.

Lara, Sara María

- 1995 "La feminización del trabajo asalariado en los cultivos de exportación no tradicionales en América Latina, pp. 15-47 in Sara M. Lara (ed.), *Jornaleras, temporeras y boías frías: Rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Medrano, Diana

- 1996 "Desarrollo y explotación de la mujer: efectos de la proletarianización femenina en la agro-industria de flores de la Sábana de Bogotá," in M. León (ed.), *Debate sobre la*

mujer en América Latina y el Caribe, vol.1. Bogotá: Asociación Colombiana para el Estudio de la Población.

Mena, Norma

1999 *Floricultura en Cayambe*. Quito: IEDECA.

Montaño Pérez, Galo

1998 "Competitividad, responsabilidad social y respeto a medio ambiente en la floricultura ecuatoriana," *La Flor de Ecuador*, noviembre, no.15.

Palán, Zonia and Carlos Palán

1999 *Employment and Working Conditions in the Ecuadorian Flower Industry*. Working Paper, International Labor Organization, Sectoral Activities Program.

Pentland, Wendy E. et al.(ed.)

1999 *Time Use Research in the Social Sciences*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Silva, Alicia Eugenia

1996 "De mujer campesina a obrera florista," in M. León (ed.), *Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, vol.1. Bogotá: Asociación Colombiana para el Estudio de la Población.

Thrupp, Lori Ann

1995 *Bittersweet Harvests for Global Markets*. Washington: World Resource Institute.

UNOPAC (Unión de Organizaciones Populares de Ayora-Cayambe)

1999 *La floricultura en Cayambe: Elementos para su análisis*. Quito: UNOPAC.



NUEVOS ESPACIOS PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Francisco Rojas Aravena: El terrorismo global y América Latina

Jaquín Roy: La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones

Luis Norberto González Alonso: De Río a Madrid: ¿hacia una "asociación estratégica" entre la Unión Europea y América Latina?

Shigeru Kochi: Diseñando convenciones para combatir la corrupción: la OCDE y la OEA a través de la teoría de las relaciones internacionales

Fernando Jaime: Nuevas acciones, viejas prácticas. Definición de la agenda y política de préstamos del Banco Mundial durante la década de 1990

Borja Díaz Rivas: Política exterior de los EE.UU. hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al Plan Colombia y la región andina

VARIA

Martín Tanaka: Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración. Un ensayo bibliográfico

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Deseo suscribirme a *América Latina Hoy* de la que recibiréejemplar(es) anual(es) a partir del número.....

Nombre / Universidad / Organismo:.....
DNI/CIF..... Fax..... Teléf.....
Dirección..... Localidad..... C.P.....
País..... Correo electrónico:.....

Ejemplar suelto..... 2.500 pts. (15 euros)
Suscripción anual (tres números/año)..... 6.000 pts. (36 euros)

Marque con una X la forma de pago elegida para suscripción:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Cuenta de librería | <input type="checkbox"/> Adjunto cheque a nombre de "Marcial Pons, Librero" |
| <input type="checkbox"/> Pago contrarrembolso (sólo para España) | <input type="checkbox"/> Giro Postal |
| <input type="checkbox"/> Pago al recibo de la factura | <input type="checkbox"/> Con cargo a mi tarjeta de crédito (clase)..... |
| <input type="checkbox"/> Prorrateo | Número..... Fecha de caducidad..... |
- Autoriza a "Marcial Pons, Librero" para que el importe de esta compra vaya con cargo a mi tarjeta de crédito.
Fecha de autorización
Firma.....

Gastos de envío: Al coste total por cada ejemplar pedido se añadirán como gastos de envío 300 pesetas para España y 1.100 pesetas para cualquier otro país. Estos precios tendrán validez hasta la publicación del próximo número de la revista.

Enviar a: Marcial Pons, Librero, Departamento de Revistas, C/San Salero, 6, E-28037, Madrid (España). Correo electrónico: revistas@marcialpons.es

Para ejemplares sueltos:

Marque con una X la forma de pago elegida para suscripción:

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Adjunto cheque a nombre de Servicio de Publicaciones/Universidad de Salamanca | <input type="checkbox"/> Giro Postal |
| <input type="checkbox"/> Transferencia bancaria a nombre de Servicio de Publicaciones/Universidad de Salamanca a la cuenta nº 0049-0047-17-2110148112 del Banco Central Hispano, O.P. de Salamanca, C/Zamora, 6, E-37002, Salamanca (adjúntese fotocopia del recibo de la entidad bancaria donde se efectuó el ingreso) | |

Enviar a: Ediciones Universidad de Salamanca, Departamento de Ventas, Apartado 325, E37060, Salamanca (España). Correo electrónico: eus@gugu.usal.es

La calidad sanitaria de los cultivos de importancia económica: Impactos del Programa Nacional de Control Biológico del Perú*

George Sánchez Quispe**

En la década pasada en el Perú se consideró que la mejor opción de política económica y desarrollo era la puesta en práctica de un conjunto de reformas con el claro objetivo de acercar la asignación de recursos a un sistema económico de libre mercado.

De un lado se implementó un programa de estabilización económica que buscó reducir drásticamente la inflación y equilibrar las cuentas fiscales. Paralelamente se inició un conjunto de reformas estructurales que permitieron liberalizar el comercio internacional y la cuenta de capitales, se flexibilizó el mercado laboral, se puso en marcha una reforma tributaria, se redefinió el rol del Estado en materia económica iniciándose un proceso de privatización, y se implementaron cambios en el mercado de capitales y el sistema de pensiones. Como consecuencia de estas reformas y del plan de estabilización se logró reducir la inflación de un 7,0% en 1990 a 6.5% en 1997, se reinsertó al país al mercado financiero

internacional y se alcanzó un importante dinamismo de las exportaciones, factores todos que contribuyeron a que la economía alcance un crecimiento acumulado de 43% entre 1990 y 1997, equivalente a una tasa media anual de crecimiento de 5.2% (Valdivia, 2001).

Por otro lado, la nueva orientación económica generó expectativas positivas sobre los efectos favorables que podrían darse para el sector agrario y la eliminación del sesgo anti-agrario introducido por las políticas macro económicas de las décadas anteriores. En particular, se pensó que el nuevo orden económico introduciría una corrección en el tipo de cambio real que sería ampliamente ventajoso para el sector, dado que constituía un sector relativamente tran-

* Un agradecimiento especial a los Consultores Junior de la Oficina de Planificación del MAG Perú, Franz Huaman, Karol Pereyra y Edwin Castillo.

** Economista de la Unidad de Planeamiento del Centro de Estudios Para el Desarrollo y Participación- CEDEP y Consultor del Ministerio de Agricultura del Perú DGPA/ Oficina de Inversiones. Email: gscedep@terra.com.pe y gsquispe@mixmail.com

sable. Sin embargo, el tipo de cambio real en vez de incrementarse como se anticipaba permaneció estancado y muy por debajo de los niveles de los años pre-reforma, lo que restringió los efectos esperados de la reforma sobre el sector agropecuario. Esto explica en parte el deterioro observado de los precios reales agrícolas. No obstante, es posible distinguir dentro de la evolución de los precios reales del sector un mejor desempeño relativo de los exportables cuando se los compara con los precios de los importables y de los no transables. En parte ello refleja los mejores precios del café durante los primeros años de la década pasada, pero también es consecuencia de las reformas comerciales y las reducciones de los aranceles y las barreras para-arancelarias a los bienes en general, incluyendo los agropecuarios.

En suma, las reformas económicas no lograron una devaluación del tipo de cambio real que hubiese generado un efecto precio favorable para la agricultura como un todo. Sin embargo, se dieron cambios en precios relativos que permitieron mejorar los términos de intercambio del campo frente a los bienes industriales pero los retrasaron en comparación a los servicios. Asimismo, al interior de la agricultura han sido los bienes agrícolas exportables los que han observado precios relativamente más favorables frente a los importables y no transables (Krueger, Schiff y Váldez, 1991).

En la década pasada el sector agropecuario ha mantenido una participación promedio del orden del 8% de la producción agregada, habiendo sido li-

derado el crecimiento agrícola por los cultivos de papa, arroz, café, trigo y maíz, entre los productos tradicionales. En el caso de la producción pecuaria sobresalió la crianza de aves. Para entender mejor el crecimiento de la producción agrícola en la década del 90 es importante diferenciar el incremento mostrado en el área sembrada de las variaciones en rendimiento. Se observa que en la mayoría de los casos el incremento del área de producción ha generado variaciones positivas en la producción, siendo principalmente productos de exportación los que muestran un crecimiento guiado por mejoras en sus rendimientos.

Con relación al sector externo, la oferta agropecuaria ha respondido al nuevo entorno de apertura comercial de los noventa y el consecuente reacomodo de precios relativos dentro del sector. Esto ha significado un incremento sostenido de las exportaciones agropecuarias permitiendo recuperar, en términos reales, los niveles de finales de los setenta y comienzo de los ochenta. Así, el total de exportaciones del sector pasó de ser del orden de los US\$ 300 millones en 1990 a unos US\$ 700 millones hacia fines de la década pasada. Las importaciones agropecuarias igualmente siguieron una fuerte tendencia creciente hasta 1998, año en que el ajuste general del gasto agregado afectó también a las importaciones agrícolas. El resultado ha sido un sector bastante más abierto al comercio internacional y con unas exportaciones agropecuarias más dinámicas que las exportaciones globales de la economía, permitiendo que la contribución del déficit comercial agropecuario

al déficit comercial global haya venido decreciendo a lo largo del tiempo. Asimismo es importante destacar que fuera del importante incremento en las exportaciones de café, han sido más bien las exportaciones no tradicionales (que en el 2000 representaban el 64%) las que han logrado un importante desarrollo, lideradas por productos como los espárragos en conserva y frescos, los forestales maderables, pelos e hilados finos, mangos y la harina de flores de matigold.

En los últimos años la producción agropecuaria se ha visto afectado por problemas sanitarios. La sanidad vegetal del agro peruano se ha visto afectada por aparición de diversas plagas y enfermedades atentando contra la calidad sanitaria y productividad de los cultivos, además de reducir los niveles de las exportaciones agropecuarias. En las últimas décadas se han detectado cerca de 70 plagas y enfermedades que afectan la producción nacional con pérdidas que bordean el 35% de la misma. Uno de los problemas más importantes del subsector agrícola de la costa del país es la mosca de la fruta, la cual ha impedido el desarrollo más dinámico de las exportaciones hortofrutícolas, en las cuales la costa peruana, por su ubicación y condiciones climáticas tendría una gran ventaja comparativa. El impacto en términos de las pérdidas anuales se ha calculado en US\$ 100 millones.

La situación zoonosanitaria peruana se caracteriza por la presencia de la fiebre aftosa, que se ha constituido en uno de los principales problemas sanitarios, en bovinos y vacunos. Durante los últimos diez años esta enfermedad se ha mani-

festado en forma epidémica en 1990, 1993 y 1996, esta enfermedad afecta la producción de leche y carne; y las pérdidas durante un año epidémico como 1996, se estiman en 7,5 millones de dólares. De similar importancia, por su impacto económico y en la salud humana, la Brucelosis y la Tuberculosis son enfermedades que causan muchas pérdidas. En el caso de los camélidos, cerca del 35% de su población está afectada por la sarna, que alcanza a dañar cerca del 35% de la producción de fibra de llama y alpaca, con grave incidencia para el ingreso de los pequeños productores pecuarios de la Sierra.

Consciente de esta problemática el Gobierno Peruano, a través del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) ha iniciado un proceso de cambios estructurales a nivel técnico y administrativo para fortalecer la sanidad agropecuaria. Proceso iniciado en 1995, el cual ha permitido que el SENASA tenga presencia a nivel nacional (en 27 regiones y/o subregiones agrarias).

Un cambio estructural importante en la organización del SENASA fue la dependencia directa de las Coordinaciones Regionales y Sub Regionales de la Jefatura Nacional del SENASA y la conformación del Núcleo Básico de las Coordinaciones formado por: Un Coordinador, un Responsable de Sanidad Vegetal, un Responsable de Sanidad Animal, con dependencia laboral del SENASA.

Como parte de este proceso en diciembre de 1997 el Gobierno Peruano y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron el Proyecto "Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria" (PRO-

DESA), por un monto de US\$ 76 millones, de los cuales el financiamiento externo asciende a US\$ 45.6 millones y US\$ 30.4 millones corresponde a la contraparte local. El proyecto cuyo plazo de ejecución es de cinco años contempla el fortalecimiento de los sistemas permanentes de sanidad y el desarrollo de proyectos específicos para el control de plagas y enfermedades, tales como las moscas de la fruta, fiebre aftosa, control biológico, brucelosis y TBC bovina, brucelosis caprina y sarna en camélidos sudamericanos.

EL Programa Nacional de Control Biológico

La investigación y práctica del control de plagas en el Perú se ha concentrado en los principales cultivos como son: algodón, caña de azúcar, maíz, papa, cítricos y olivos, éstas datan desde inicios de siglo (Beingolea, 1993). Los éxitos del control biológico son muchos; sobre un total de 87 especies introducidas 29 especies han sido adaptadas (33% del total) y sobre 31 plagas combatidas, 18 plagas son controladas en grado completo.

El uso del control biológico en el Perú se inicia en 1904, desde esa fecha a la actualidad se ha realizado 92 intentos de introducción de especies benéficas exóticas lográndose su adaptación en 29 de ellos. En la década del 60 este método alcanzó gran importancia en cultivos industriales como el algodón, beneficiando un promedio de 146,000 has y en caña de azúcar 144,000 has., en la misma década el CICIU (Centro de Introducción y Cría de Insectos Útiles) realizó trabajos de control biológico

clásico de las principales plagas en cítricos, caña de azúcar, algodón, alfalfa y olivo. En 1979 se construyó un laboratorio especializado y en los últimos años está concentrado en combatir las plagas de papa, maíz, cucurbitáceas, algarrobo, leguminosas de granos, arroz y camote.

En el Perú el Control Biológico registra varios éxitos por la introducción voluntaria de parásitos y predadores para el control de las siguientes plagas: *Rodolia cardinalis*, Muls. contra la "Queresea almohadillada de los cítricos", *Icerya purchasi*; *Aphelinus mali*, Hald. contra el "Pulgón lanífero del manzano", *Schizoneura lanigera*; *Metaphycus lounsburyi*, How. y *Scute llista cyanea*, Mot. contra la "Queresea negra del olivo", *Saissetia cleae*; *Metaphycus helvolus*, Comp. contra la "Queresea hemisférica del café", *Saissetia coffeae*; *Alphytis lepidosaphes*, Comp. contra la "Queresea coma de los cítricos", *Lepidosaphes beckii*, *Aspidiotiphagus citrinus* contra el "Piojo blanco del algodonero", *Pinnaspis minor*; *Anagyrus saccharicola* contra la "Queresea rosada de la caña de azúcar", *Saccharicoccus sacchari*; *Aphydius smithi*, Sher. & Rao, contra el "pulgón verde de la alfalfa", *Acartosiphum pisi*; *Cales noacki* How. contra la "Mosca blanca lanuda de los cítricos", *Aleurthrixus floccosus*; *Aphytis reseni*, De Beach & Gordh contra la "Queresea redonda de los cítricos" *Selenaspis articulatus*. A estos casos hay que agregar los incontables casos de control ejercido por especies introducidas involuntariamente, o por especies nativas, en un perfecto control natural.

El Centro de Introducción y Cría de Insectos Útiles (CICIU), se inició como

un Proyecto dentro de las funciones de la Sub-Dirección de Sanidad Vegetal de la Dirección de Inspección y Control Agrario del Ministerio de Agricultura en el año de 1961, para efectuar trabajos de Control Biológico y Control Integrado. En el año 1975 se integra como Organismo de Apoyo de la Dirección General de Producción del Ministerio de Alimentación, con las funciones de la introducción, crianza y liberación de predadores, parásitos y otros insectos útiles para el control de las plagas de las plantas cultivadas, para su liberación en el campo, así como el desarrollo de Sistemas de Control Integrado de Plagas. Por Decreto Ley N° 22431 del 23 de Enero de 1979 pasa a formar parte del Instituto Nacional de Investigación Agraria.

El CICIU, desarrolla el control biológico de plagas y/o control Integrado de la agricultura armonizando distintas medidas de control (natural, físico, químico, mecánico y biológico) dentro de un sistema de control sanitario que combinen todas estas medidas en forma compatible con la actividad de los enemigos naturales; permitiendo el empleo de insecticidas al mínimo, mediante el uso de pesticidas selectivos o formas de aplicación que confieren selectividad a pesticidas que no lo son. De este modo se consigue aprovechar las ventajas de los enemigos naturales, junto con la ventaja del control químico de oportunidad de acción por libre decisión humana, evitando los peligros que son inherentes a esta forma de control de plagas: perturbación del equilibrio natural por destrucción de insectos y otros animales benéficos; recrudescimiento de las plagas combatidas y provocación de plagas secundarias; aumento de los cos-

tos de cultivos; contaminación ambiental, con riesgo para la salud humana y daños a la fauna silvestre.

En este contexto, el SENASA a través del Programa Nacional de Control Biológico (PNCB) intensifica la utilización del Control Biológico en cultivos de importancia económica en el Perú contando con el apoyo financiero del BID y el Gobierno Peruano en el marco de las acciones de programa nacional PRODESA. Los recursos financieros del PRODESA han permitido potenciar las acciones para elevar la calidad sanitaria de los cultivos y reducir los impactos de las plagas en la producción agrícola y en la salud del productor y consumidor peruano. Para cumplir tal propósito se ha intensificado la utilización de control biológico en cultivos de importancia económica, planteándose como meta incrementar el área atendida de 25,000 has. en 1997 a 250,000 ha. en el 2002, mediante la producción de los laboratorios privados en convenio con SENASA. El principal producto para lograr el propósito se refiere a la producción y uso de los controladores biológicos o insectos benéficos. Además de buscar reducir considerablemente el uso de agroquímicos, con el consecuente ahorro en el costo del control de plagas. Ver gráficos 1 y 2.

Una de las primeras labores que realizó el SENASA en 1998 fue la contratación de profesionales, capacitación de promotores en las técnicas de control biológico y acciones de promoción del uso de estos controladores a partir del mes de Octubre. En 1999, las inversiones se basaron en el equipamiento del Centro de Control Biológico (CCB) y la red de laboratorios del SENASA y estu-

Gráfico 1: Validez Lógica del PNCB

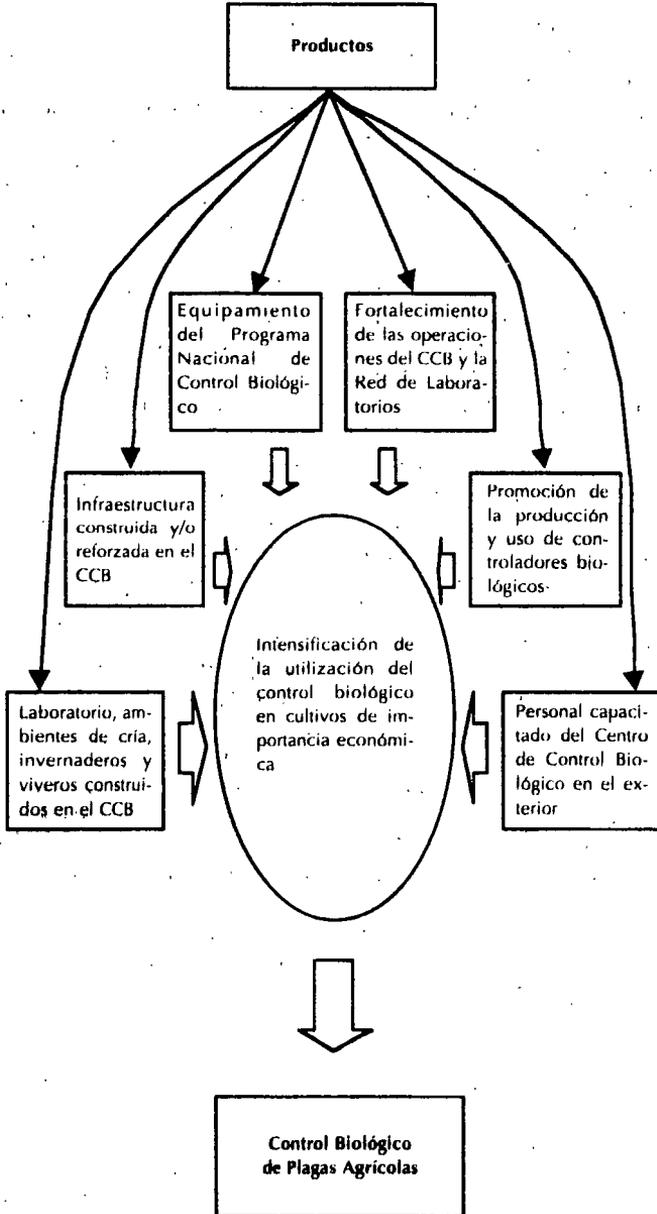
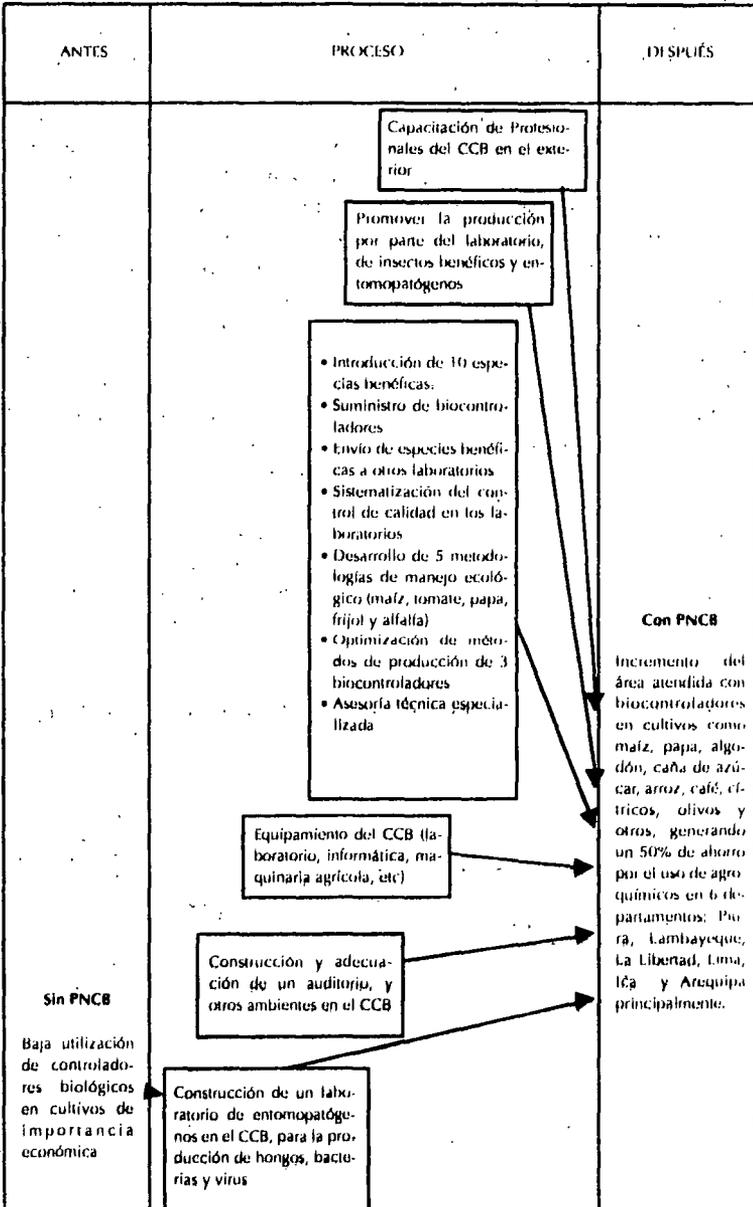


Gráfico 2: Proceso de Intervención del PNCB



dios preliminares para las obras ubicadas en Ate Vitarte; además de las acciones de promoción de la producción y uso del control biológico en los cultivos de algodón, caña de azúcar, maíz, papa, café, arroz y espárrago, entre otros. En el año 2000, aproximadamente el 73% de las inversiones estuvo orientado a la promoción de la producción y uso de controladores biológicos.

En los gráficos 3 y 4 podemos observar los resultados de las acciones del PNCB, observándose que a partir de 1999 la cantidad de hectáreas atendidas prácticamente se ha cuadruplicado y para el 2000 se ha quintuplicado, con respecto al año 1998. En el análisis por direcciones regionales, se puede apreciar en el siguiente gráfico, que para el año 2000, el departamento que cuenta con el área mayor atendida es Lambayeque (21,047 Ha.); seguido de Ica (19,578 has), La Libertad (16,035 has) y

Lima (12,787 Has. Aproximadamente, en 1999, se invirtió US\$ 2.10 por hectárea atendida, no habiendo mayor variación para el año 2000, donde se invirtió US\$ 2.08 por hectárea atendida. La ligera baja en este indicador es consecuencia directa de las labores de promoción que realiza SENASA, es decir, conforme avance el proyecto, las labores de promoción serán menores (o crecerán cada vez menos), por lo que así se irá invirtiendo cada vez menos para atender con controladores biológicos, esto quiere decir que en el largo plazo, el mismo productor es quien se hará cargo de todos los costos que implique el Control Biológico.

Asimismo, se capacitaron profesionales y técnicos para las labores de promoción de los controladores biológicos, en 1999 se capacitaron a 22,698 personas superando ampliamente las expectativas de inicio de año, mientras que para el

Gráfico 3. Evolución de las hectáreas atendidas con control biológico (ha)

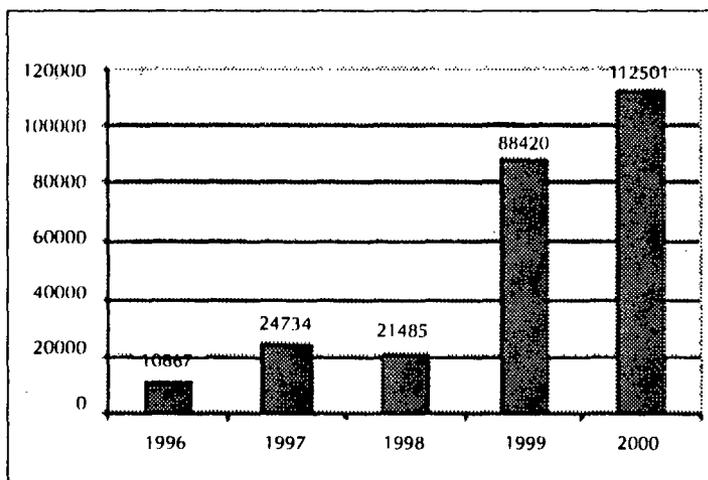
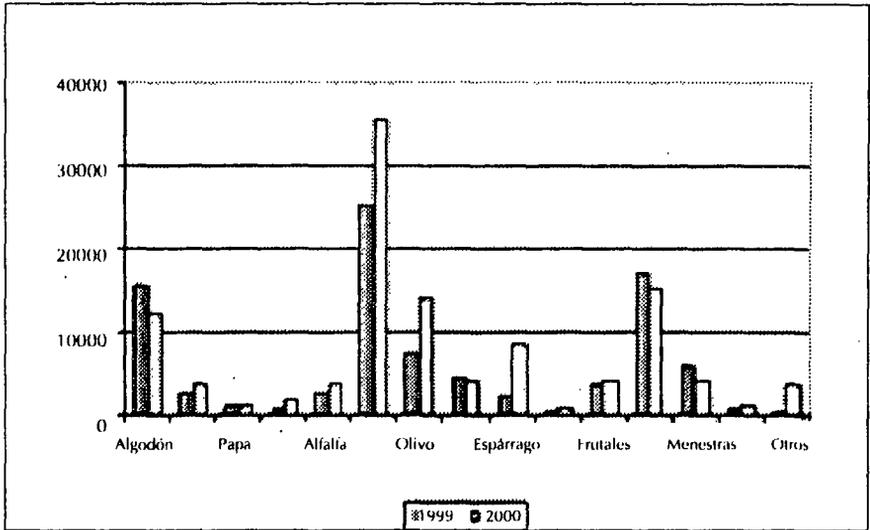


Gráfico 4. Hectáreas atendidas con control biológico por cultivos 1999-2000 (ha)



año 2000 solo se capacitaron a 9,147 personas. Así tenemos entonces que para 1999, se invirtió US\$ 8.45 por persona capacitada (sea profesional o técnico), y en el 2000, solo se invirtió US\$ 0.76 por persona capacitada. Esta reducción tan pronunciada del indicador, se explica por las inversiones que se hicieron en un inicio (equipamiento y materiales) para realizar las capacitaciones.

De otro lado, el indicador de **eficacia** muestra que las labores de los promotores, en la medida que contribuyen a la consecución de la meta de hectáreas atendidas, ha sido muy favorable. En 1999, fue de 1.55, mientras que en el 2000 fue 2.05, se nota claramente la mejora en la eficacia para el período de un año. Esto quiere decir que la eficacia

se ha elevado 55% en 1999 y 104% en el 2000 (períodos iguales a un año). En relación a la capacitación de profesionales y técnicos, como lo mencionamos anteriormente, se han superado ampliamente las expectativas, en 1999, se logró elevar la eficacia en 155.4% mientras que en el 2000 se llegó a 371%, esto explicado por la disminución de las personas capacitadas.

El indicador de **eficiencia** presenta similares resultados, en las metas a las que nos estamos refiriendo. Para el año 2000 se mejoró la eficiencia en lo que respecta a hectáreas atendidas (de 113.5% a 203.5%), mientras que para la capacitación disminuyó (de 11,458.7% a 5,924.7%) debido a las mismas razones que para el caso de la eficacia.

Análisis eficacia/eficiencia del proyecto control biológico de plagas agrícolas

SUB COMPONENTE: CONTROL BIOLÓGICO	Unidad de medida	Costo efectividad		Eficacia		Eficiencia	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000
Nº PRODUCTOS/MEDIA							
Laboratorio, ambientes de cría, invernaderos y viveros construidos en el CCB Construcción de laboratorio en Ibarra (patente), unidad de registro de cría, ambientes para la cría de voladores, vivero e invernadero	m2	-	-	-	-	-	-
Infraestructura construida y/o reforzada en el CCB Construcción de edificios, biblioteca e oficinas técnicas hijoneras, casa de fuerza, habitaciónes, comedores y almacen Construcción de cisternas Construcción de postes, veredas, alcantarillado, muros perimetricos y otras obras	m2 m Obras	-	-	-	-	-	-
Programa Nacional de Control biológico, equipado Informática, oficina y mobiliario, herramientas y maquinaria agrícola, generador Se instala en el campo experimental del CCB sistema de riego tecnificado Se implementa el CCB y Coordinaciones con camiones, motos y bari	Unidad Ha Unidad	-	-	-	-	-	-
Operaciones del CCB y la red de laboratorios, fortalecida Introducción equitativa beneficios en cría de Mejora de cantidad de controladores biológicos Incremento en la cobertura comunal y a Desarrollo de metodologías de control biológico de cultivos importantes Supervisión de operaciones con laboratorios de la red Asesorías técnicas a los laboratorios en convenio Puesta en funcionamiento de la Unidad de Registro de controladores biológicos	Unidad E. Agregadas Unidad Inves. Muestras Visita Funcion. an. (100%)	-	387,33	-	1.240	-	0,174
		-	1351,77	1,830	0,200	0,011	0,094
		-	40,16	1,060	1,132	0,052	153,721
		-	941,85	2,000	2,000	0,034	1,818
		-	26,01	1,110	0,642	0,022	-
		-	11,48	0,880	1,083	0,015	0,269
		-	-	-	-	-	-
Promoción de la producción y uso de controladores biológicos, realizado Producción de controladores biológicos por la red de laboratorios para atender en forma sostenida a cultivos de importancia económica Capacitación de productores y técnicos para promover la demanda de control biológico	Ha Persona	2,10	2,08	1,550	2,045	1,115	2,035
Personal del centro de control biológico, capacitado en el exterior Se capacita al personal del CCB en el exterior	Persona	8,45	0,76	36,540	38,111	114,587	59247
		-	-	-	-	-	-

Impactos del programa nacional de control biológico en la calidad de los cultivos de importancia económica

La evaluación de proyectos de desarrollo agrario le confieren cada vez mayor importancia a la evaluación de impacto¹, pues interesa conocer de manera sistemática los logros, efectos, limitaciones y debilidades generados por la intervención del proyecto en la población objetivo y en su entorno inmediato, de tal forma que se pueda redefinir de la forma más eficientemente posible las estrategias de intervención en el futuro. En

consecuencia la creación de un sistema de evaluación de impactos y de sistematización de experiencias se convierte en una estrategia prioritaria para articular la información, la capacitación y la reflexión, orientada hacia la formulación de propuestas válidas socialmente.

Bajo este contexto podemos definir dos conceptos básicos en toda evaluación de impactos en los proyectos de promoción y desarrollo: a) El Impacto, como el cambio por efecto y producto de una determinada intervención institucional en las condiciones de vida (socio-económicas, políticas, culturales) de

1 Evaluar impactos de los proyectos o intervenciones específicas a nivel local o comunitario, puede incluir: la evaluación de los impactos de proyectos específicos sobre determinado grupo de beneficiario con un análisis de costos y beneficio o una estimación de los riesgos, generación de empleo e ingresos entre otros aspectos.

la población objetivo y en su interrelación con otros actores y su entorno bajo criterios de equidad, sostenibilidad y ejercicio de poder y b) Los Estudios de Impacto, que son definidos como un proceso sistemático de aprendizaje en la verificación y medición de los cambios cuantitativos y cualitativos (positivos y negativos) producidos por la intervención institucional en las capacidades, recursos, procesos e interrelaciones de la población de un espacio específico y dentro de un determinado contexto para redefinir estrategias y propuestas en base a los valores y carencias encontrados en la ejecución del proyecto. Los principales enfoques de la medición de impacto son: Enfoques no Económicos de la Evaluación de Impacto y Enfoque Económico de la Evaluación de Impacto

El enfoque de la medición de impactos no económicos le confiere mayor importancia a las dimensiones como: las capacidades, los procesos e interrelaciones de la población de un espacio específico; y dentro de un determinado contexto de estrategias y propuestas basándose en los valores y carencias encontrados en una población beneficiaria de la intervención de un proyecto.

En tanto que el enfoque económico se centra en la evaluación de la rentabilidad económica. Este método consiste

básicamente en la determinación de flujos monetarios netos menos los costos durante el período de vida de una inversión, aplicando una tasa de descuento para actualizar los beneficios futuros, que a su vez permiten establecer tres indicadores de rentabilidad de la evaluación privada de proyectos: la Tasa Interna de Retorno (TIR), el Valor Actual Neto (VAN) y la relación Beneficio-Costo (B/C).

El no tomar en cuenta los costos sociales en la evaluación privada, ha dado lugar a la evaluación social de proyectos, en donde se determina los costos y precios sociales, a través del cálculo de los diferenciales entre los costos privados y los costos sociales de los recursos. Sin embargo, la evaluación social no contempla los costos y beneficios ambientales de los proyectos; la respuesta a esta omisión son los métodos de valoración del medio ambiente (usado en evaluación de impactos ambientales de los proyectos). Esta omisión lo resuelven los métodos de valoración del medio ambiente, cuyo marco teórico es la teoría de las externalidades² que nos permite evaluar cómo las acciones de un agente afectan directa e indirectamente a terceros por canales distintos al mercado.

2 Las externalidades pueden tomar la forma de bien privado o de bien público dependiendo de la naturaleza del bien y del número de agentes involucrados, así una externalidad está presente cuando las relaciones de producción o de consumo de algún individuo incluyen variables reales (es decir no-monetarias) cuyos valores son elegidos por otros (personas, empresas, gobiernos) sin prestar atención particular a los efectos sobre el bienestar del individuo en cuestión y son generadas por bienes que no tienen mercado.

Los métodos de valoración de medio ambiente³ pueden separarse en dos grandes grupos: métodos directos e indirectos. Los Métodos Directos, buscan que la persona revele directamente esta valoración mediante encuestas, cuestionarios, votaciones, etc. El método más difundido es la valoración contingente. Los Métodos Indirectos, analizan la conducta de la persona, tratando de inferir, a partir de dicha observación, la valoración implícita que le otorga al bien objeto de estudio; entre estos métodos se puede citar: el método de costos inducidos; el método del costo de viajes; el método de los precios hedónicos y el enfoque sobre la producción.

Especificación Teórica del Modelo de Evaluación de Impactos

Intentar evaluar los impactos de las acciones de un programa de desarrollo agrario, supone en primer lugar especificar la forma de producción de la economía agrícola en estudio. Lo específico en toda la economía agrícola es que el proceso productivo utiliza la tierra. La tierra es un factor que no puede ser sustituido. En teoría se puede afirmar que la función de producción en la agricultura puede ser expresada como un sistema de ecuaciones de la siguiente forma:

$$Q = F(L,K) \quad (1)$$

$$Q = b \cdot T \quad (2)$$

$$Q = c \cdot C \quad (3)$$

$$Q = \min \{ F(L,K), b \cdot T, c \cdot C \} \quad (4)$$

Esta es una tecnología con tres conjuntos de factores: tierra (T), capital circulante (C), y el grupo conformado por trabajo (L) y capital físico (K). No hay sustitución posible entre los tres conjuntos de factores. En este caso, es una tecnología con factores limitacionales.

La primera ecuación indica que el capital y el trabajo son sustitutos imperfectos. Esto significa que para producir un nivel dado del producto, el capital puede sustituir al trabajo, pero no todo, solamente que alguna cantidad positiva de trabajadores será necesaria. También significa que la sustitución de capital por trabajo se hace cada vez más difícil, dando lugar a una tasa de sustitución técnica decreciente.

La segunda ecuación indica dos cosas: a) La tierra no puede ser sustituida por los factores, sea trabajo o capital. La tierra es un factor limitacional y b) Se necesita una cantidad constante de tierra por unidad de producto. Los rendimientos del producto por unidad de superficie de tierra son fijos. También la densidad de plantas por unidad de superficie es fija. Si los demás factores limitacionales están disponibles, en dos hectáreas se debe producir el doble que en una.

La tercera ecuación muestra que el capital circulante es otro factor limitacional y que también entra en una cantidad fija por unidad de producto. La cantidad de capital circulante se mide en dinero, como capacidad de compra

3 La Valoración Económica del Medio Ambiente, que contempla: a) El enfoque sobre la producción, b) Gasto Preventivo, c) Costo de Reposición, d) El Método de los Precios Hedónicos, e) Evaluación Contingente, f) Enfoque de Capital Humano y g) Método de Costo de Viaje.

de insumos agrícolas al inicio del período y que hay que reponer al final del período de producción.

Las innovaciones de los procesos productivos en el agro suponen la aparición de nuevos métodos de producción, incluyendo nuevos bienes para la producción, así como nuevos bienes de consumo. La aparición de estos bienes generará, a su vez, la aparición de nuevos mer: ados.

En este sentido, lograr que la producción incremente su calidad sanitaria supone tener que adaptar y adoptar tecnologías vinculadas con la agroecología, que conceptualmente no es simplemente un cambio de factores químicos a factores orgánicos, es una ciencia que pretende el manejo ecológico de los recursos naturales para a través de un enfoque holístico⁴ y mediante la aplicación de una estrategia sistémica⁵ reconducir el curso de la coevolución social y ecológica⁶ mediante el control de las fuerzas productivas, que frene selectivamente las formas degradantes y expoliadoras de producción y consumo cau-

santes de la crisis ecológica. En tal estrategia juega un papel determinante la dimensión local como portadora de un potencial endógeno⁷ que, a través del conocimiento campesino, permita la potencialidad de la biodiversidad ecológica y sociocultural mediante el diseño de sistemas alternativos de agricultura sustentable⁸ (Sevilla, 1995).

En una economía campesina en donde la forma de producir se describe por las ecuaciones 1 al 4, la implementación de innovaciones tecnológicas para lograr la mejora de la calidad sanitaria, supone que el productor adoptará una nueva práctica o conjunto de prácticas agroecológicas si adquiere los conocimientos necesarios para poder aplicarla y evaluar las ventajas de su adopción.

Si bien lo antes descrito supone la adopción de la tecnología, el criterio de la rentabilidad -sostenibilidad económica- implica que la adopción de la práctica agroecológica sea rentable y que ofrezca un costo de oportunidad mayor que sus prácticas tradicionales o las

-
- 4 Supone que las partes no pueden comprenderse separadamente de sus todos y los todos son diferentes de la suma de sus partes, en este sentido el uso de este enfoque supone el cuestionamiento de la disyunción y parcelación del conocimiento científico convencional
 - 5 El enfoque sistémico aplicado a la agricultura considera que la Agroecología permite que coexista la naturaleza con la sociedad.
 - 6 Para aprender de las experiencias en las que el hombre ha desarrollado sistemas de adaptación que han permitido la correcta reproducción social y ecológica de los agrosistemas.
 - 7 En este sentido la Agroecología en su doble dimensión de potencial ecológico y humano constituye un elemento central para implementar formas de desarrollo rural sostenible.
 - 8 El criterio básico de la sustentabilidad es mantener la agricultura, lo menos posible, dependiente de recursos no renovables y conservar al máximo los recursos naturales, esto nos lleva a buscar modelo que pueda reciclar nutrientes lo más eficientemente posibles, al interior de cada sistema o subsistema productivo para luego buscar complementos a niveles regionales.

prácticas demandantes de insumos sintéticos y altas cantidades de agro tóxicos - se necesita que sea más rentable que otra alternativa. Es decir la rentabilidad evalúa no solamente una práctica en forma aislada, sino en comparación con la alternativa más atractiva (Ortiz y Scott, 1999).

Sin embargo estos instrumentos de análisis económico no son de fácil estimación y a veces nos conducen a resultados poco satisfactorios y lejanos de la realidad. Cuando valoramos la producción ecológica, Ortiz y Scott (et.al.) señalan que la rentabilidad de una práctica agroecológica depende de varios factores, entre ellos, del nivel de reducción del daño y de las pérdidas. No sólo se trata de la cantidad de producto agrícola que es cosechado sano sino también de la calidad de este producto. Aunque la práctica agroecológica está sujeta a la decisión del agricultor, la importancia de la reducción de las pérdidas por su decisión depende de la gravedad de la infestación de la plaga y de la eficacia de la práctica agroecológica, ambos factores son susceptibles, por ejemplo, a los azares climáticos. En este sentido el valor del producto protegido de ataques de plagas es la contribución al incremento del ingreso bruto, el factor determinante de la rentabilidad es el costo de las prácticas agroecológicas es decir el costo de alcanzar el aumento del ingreso bruto.

Supongamos que un productor típico, produce Q_0 , a un mínimo costo, teniendo como restricción su tecnología, que se representa por una función de producción Q .

$$Q = Q(X, L, T, K, t) \dots \dots \dots (5)$$

Donde X es un vector de insumos y factores variables, L es la cantidad de mano de obra insumida en el proceso productivo, T es la cantidad de tierra y K representa al capital, finalmente, t es el componente de la producción no explicado por los factores e insumos, que incorpora la influencia de las variables.

El efecto de estas variables explicativas del problema sobre la productividad/calidad sanitaria se realiza a través de la decisión de adoptar insumos y factores modernos en el proceso de producción (innovaciones en el proceso productivo). Es decir, a través de t :

$$t = t(DFERT, DPEST, DKAP, DSEM, DCP) \dots \dots \dots (6)$$

donde las variables $DFERT$, $DPEST$, $DKAP$, $DSEM$ y DCP son respectivamente las decisiones de adoptar fertilizantes químicos, pesticidas, tractor, variedades de semillas mejoradas, insumos agroecológicos (como controladores biológicos, cebos tóxicos, entre otros) que representa el uso de insumos productivos. Además, los productores deciden/adoptan otros servicios como son los servicios financieros -crédito- y SNF (servicios no financieros) como la asistencia técnica y la capacitación. Estas variables tienen efectos importantes sobre la productividad de las unidades económicas campesinas mediante los incrementos que se logran en la producción.

En general, supondremos que la adopción del insumo o factor moderno Dx (para x igual a pesticida, fertilizante, semilla mejorada, maquinaria, insumos agroecológicos, servicio financiero y no financiero) se define según:

$$Dx = Dx (Cp, Im, As, Ri).....(7)$$

Donde Cp son las características del productor (como el nivel de educación, la edad, el sexo, la ubicación geográfica, etc), Im es el grado de inserción en los diferentes mercados, As representa el acceso a los servicios financieros y no financieros (acceso al crédito y no financieros, como la asistencia técnica y la capacitación) y Ri es una aproximación a la variable riesgo.

Por lo tanto, el sistema conformado por las ecuaciones (6) - (7) resume el esquema teórico, que postula que la productividad es determinada por la adopción de insumos vinculado a las innovaciones tecnológicas (como el uso de los controlados biológicos, controles fitosanitarios entre otras) y factores modernos, decisiones que a su vez son afectadas por el conjunto de variables exógenas del estudio, es decir, las características del productor, el riesgo, el grado de inserción al mercado y acceso a los servicios financieros y no financieros.

Estimación Econométrica de los Impactos del Programa Nacional de Control Biológicos

Una forma de aproximarse de forma consistente a la identificación de efectos o impacto en una economía agrícola como la antes descrita es posible a través de estimaciones econométricas, utilizando como proxy, del estado de no participación, a un grupo de control o

grupo testigo. En esta perspectiva, un aspecto de vital importancia es la selección del grupo de control o testigo. De hecho, es tan central este tema que las técnicas existentes se clasifican de acuerdo al método de elección del grupo de control. La literatura actual distingue métodos experimentales y cuasi experimentales. La diferencia entre ambos métodos es que, en el primer caso, se utilizan procesos aleatorios para identificar a los miembros del grupo de control. En cambio, en los métodos cuasi experimentales la asignación no es aleatoria, y más bien se privilegia el apareamiento (matching) entre participantes y no participantes a través de factores que afecten significativamente los resultados clave del programa. Así, el punto central es la validez de la equivalencia inicial entre beneficiarios y controles. Si ésta no puede ser asegurada, es imposible un adecuado análisis de los resultados del programa.

Por lo tanto es importante establecer el estimador de impacto adecuado⁹. Para esto, lo primero es establecer una variable resultado que permitirá identificar el cambio producido por el programa, en el caso se propone los niveles de sanidad vegetal y sanidad animal. El siguiente paso es especificar una ecuación para dicha variable resultado. Sea Y_{j0} la variable resultado para el beneficiario j en el período 0 y Y_{j1} , la misma variable medida en el período 1. Se puede asumir que estos resultados son una función de un vector de caracterís-

9 Véase por ejemplo, Heckman, (2000). Evaluating active labor market programs. En Ashenfelter y Card Ed.s. Handbook of Labor Economics III. North Holland.

ticas X_{jt} , un intercepto dependiente del tiempo t y la participación en el programa entre el periodo 0 y 1, P^{10} . En este caso, las ecuaciones para la variable resultado en los periodos 0 y 1, son¹¹:

$$Y_{j0} = a_0 + X_{j0}B + e_{j0} \quad (a)$$

$$Y_{j1} = a_1 + X_{j1}B + dP + e_{j1} \quad (b)$$

Se puede colapsar estas dos ecuaciones en una sola definiendo $I(t)$ como una función indicador igual a 1 en el año 1 y 0 en otro caso.

$$Y_{jt} = a_t + X_{jt}B + dP I(t) + e_{jt} \quad (c)$$

En este caso, d es el efecto marginal del programa (impacto) sobre la variable resultado.

La variable resultado de efectos/impactos $Q+$ (calidad de sanitaria agropecuaria/valoración económica) está determinada por los factores que atiende el proyecto: capacitación (C), transferencia tecnológica (T) y gestión institucional y empresarial (G); pero además por otros atributos propios de la unidad productiva (xe) y atributos externos al programa (xi), todo esto se resume en la siguiente función, a la que denominaremos ecuación de efectos/impactos:

$$Q+ = X [(c,t,g); (xe, xi, m)]$$

Es este caso, m es un error originado por la presencia de no observables.

Empíricamente la variable resultado de efectos/impactos se especifica como la calidad sanitaria agropecuaria instrumentada como una proxy y representado por la variable continua CSAN (el porcentaje de daño de la producción cosechada o merma del productor) y una variable dicotómica VCSAN (que toma el valor de uno cuando se trata de un productor comprometido con las acciones del SENASA y cero cuando es un productor que no recibe los beneficios del SENASA o se vincula eventualmente).

La variable resultado está determinada por dos conjuntos de factores. El primer conjunto está referido a los componentes y factores que directamente atiende el proyecto como: capacitación (CAP), transferencia tecnológica (TTEC), la productividad, (REND) y la calidad sanitaria (CSAN). Las dos primeras variables son dicotómicas (toman el valor de uno si el productor está vinculado al SENASA y cero de otro modo), en tanto las dos últimas son variables continuas.

El segundo grupo de variables representa los otros atributos propios de la unidad productiva, como la edad (EDAD), el sexo (GÉNERO), el nivel de instrucción del productor (EDUCA), el área total de la unidad agropecuaria, el área destinada a la cosecha de un determinado cultivo, el nivel dependencia económica de la familia campesina sobre la unidad agrícola (DEPEN) y la condición jurídica y de gestión del conduc-

10 Esta variable P puede ser discreta (ej. participación o no) o continua (ej. monto de gasto recibido).

11 Esta sección ha sido extraída de Chacaltana (2000) Performance e impacto del Programa de Lucha contra la pobreza. Documento

tor de la unidad agropecuaria (ADMIN), además de los atributos externos al programa (xi).

La variable educación se mide a través de tres variables ficticias, que toman valores 1 ó 0, cada una de las cuales está referida a un determinado nivel educativo, así D_1 es educación primaria, D_2 es secundaria y D_3 es educación superior y para las personas que no poseen ningún nivel educativo, las tres variables toman el valor de cero, o como un sola variable discreta EDUCA, en donde 1=educación primaria, 2=educación secundaria, 3=educación superior y 0 para las personas que no poseen ningún nivel de educación.

La variable edad (EDAD) es una variable continua que representa la edad que declara tener el productor, la variable género toma el valor de cero si el productor es de sexo masculino y uno si es femenino. La variable DEPEN expresa el número de personas a las que la unidad agropecuaria provee de recursos económicos para su sostenimiento, en tanto la variable ADMIN es una proxy de la condición del conductor jurídica y de gestión de la unidad agropecuaria, que adopta valores entre 1 y 3 (1= Propietario, 2=Administrador, 3=Arrendatario).

Para estimar los coeficientes del modelo se hizo uso de la técnica de mínimos cuadrados ordinarios y la técnica usada es el método de regresión de elección discreta LOGIT, los resultados de la regresión son estadísticamente válidos al 5% de significancia.

Los resultados empíricos de estimar la ecuación de efectos/impactos revela que una mejora en la calidad sanitaria

de los cultivos atendidos por el Programa Nacional de Control Biológico se tiene su explicación en factores propios a las acciones del programa como la capacitación y la transferencia de tecnologías. Las variables vinculadas con el productor que contribuyen a mejorar la calidad sanitaria son el nivel de educación, la edad y sexo, asimismo en menor medida el número de personas que dependen económicamente de la unidad agropecuaria y condición jurídica del mismo que influyen en menor medida.

En el caso de los productores de Piu-ra podemos afirmar que la capacitación de los técnicos del SENASA contribuiría hasta un 4.0% en el incremento de la calidad sanitaria de los cultivos, el uso de los controladores biológicos SENASA contribuiría hasta un 8.4% en el incremento de la calidad sanitaria de los cultivos. Sin embargo el nivel de educación de los productores aportaría un mayor nivel de incremento en la sanidad de los cultivos, hasta un 11%, esto en virtud de que un productor con mayor capital humano tiene mayor capacidad de internalizar las innovaciones de los procesos productivos contenidos en la propuesta tecnológica del SENASA. También es notorio, aunque marginal, que la edad y el género del producto influye en la sanidad de los cultivos en un orden del 0.7% y 0.6% respectivamente.

Los resultados obtenidos haciendo uso de la variable discreta VSCA confirma lo antes afirmado, además de advertirnos que tanto la condición jurídica del productor y el número de personas dependientes de la unidad agrícola in-

fluyen marginalmente en la sanidad vegetal de los cultivos, en virtud de que el número de personas/miembros de la familia que contribuyen con jornales en el proceso productivo se convierten en aliados del proceso de innovación tecnológica ofertada por el proyecto, así como el hecho evidente de la modalidad de conducción de la parcela contribuye a que en el ciclo productivo asegurar la sanidad de la producción forma parte del paquete tecnológico del productor.

El uso de la metodología de regresión de elección discreta (LOGIT) nos permite afirmar que las variables con mayor probabilidad de influir en la calidad sanitaria son en orden de importancia las siguientes: la capacitación, la transferencia tecnológica, el sexo y la edad del productor, además del nivel de productividad obtenido en el ciclo productivo del cultivo durante una campaña agrícola.

En el caso de los productores de Arequipa las conclusiones son similares a las referidas para la muestra de productores piuranos. Podemos afirmar la capacitación de los técnicos del SENASA contribuiría hasta un 0.2% en el incremento de la calidad sanitaria de los cultivos, el uso de los controladores biológicos contribuiría hasta un 1.1% en el incremento de la calidad sanitaria de los cultivos. Sin embargo el nivel de educación de los productores aportaría un mayor nivel de incremento en la sanidad de los cultivos, hasta un 17%, esto en virtud de que un productor con mayor capital humano tiene mayor capacidad de internalizar las innovaciones de los procesos productivos contenidos en la propuesta tecnológica del SENASA. También es

notorio, aunque marginal que la edad y el género del productor influye en la sanidad de los cultivos en un orden del 0.03% y 2.4% respectivamente.

Los resultados obtenidos haciendo uso de la variable discreta VSCA confirman los antes afirmado, sin embargo nos advierten que tanto la condición jurídica del productor y el número de persona dependientes de la unidad agrícola no influyen en la sanidad vegetal de los cultivos.

La metodología de regresión de elección discreta (LOGIT) nos permite afirmar que las variables con mayor probabilidad de influir en la calidad sanitaria son, en orden de importancia, las siguientes: la capacitación, el nivel de educación del productor, la transferencia tecnológica, el sexo y la edad del productor y finalmente el nivel de la campaña agrícola.

A modo de conclusión

El Estado peruano es consciente de la importancia estratégica que tiene para el agro, el incremento de los niveles de sanidad vegetal (fitosanidad) y sanidad animal (zoosanidad), el uso racional de los agroquímicos y la práctica de medidas de control que permitan incrementar la producción de los cultivos, en concordancia con principios ecológicos y de protección de la salud pública, para mantener los problemas por debajo de niveles económicos perjudiciales al productor. En este contexto el SENASA, a partir de 1996 empieza a tener una presencia estratégica en el agro, a través de sus programas específicos: de control de la mosca de la fruta, control biológico de plagas, acciones de defensa cua-

Ecuación Efecto Impactos del PNCB

VARIABLE DEPENDIENTE	ÁMBITOS DEL PROYECTO					
	PIURA			AREQUIPA		
	CSAN 1	VCSAN 2	VCSAN 3	CSAN 1	VCSAN 2	VCSAN 3
CSAN		0.023 (4.149)	0.013 (1.466)		0.001 (2.472)	4.109 (1.507)
REND	0.003 (2.638)	0.002 (2.860)	0.006 (1.130)	0.155 (1.780)	0.002 (2.860)	0.001 (0.689)
CAP	4.008 (2.865)	0.356 (2.865)	2.190 (2.169)	1.148 (1.631)	0.615 (9.265)	27.345 (1.574)
TIT.C	8.367 (5.129)			8.355 (4.071)		
EDUCA		0.029 (1.350)	0.459 (1.401)		0.040 (3.248)	3.079 (1.531)
D1	15.554 (5.129)			17.359 (5.129)		
D2	14.905 (3.885)			17.159 (5.733)		
D3	15.119 (3.885)			17.239 (5.780)		
EDAD	0.073 (1.654)	0.005 (2.316)	0.009 (1.294)	0.027 (1.620)	0.002 (1.655)	0.208 (1.500)
GÉNERO	0.567 (1.222)	0.389 (2.533)	0.473 (1.211)	2.416 (1.312)	0.159 (1.889)	3.912 (1.429)
AIDMI		0.107 (2.254)				
DEPEN		0.013 (0.914)				
	R2 Corr=0.28 ; n=113; F=10.36; DW=1.51	R2 Corr=0.25 ; n=113; F=47.36; DW=1.51.	Log likelihood -35.23 Obs with Dep= 0 7 Obs with Dep= 1 75	R2 Corr=0.28 ; n=113; F=10.36; DW=1.51.	R2 Corr=0.25 ; n=113 ; F=47.36; DW=1.51.	Log likelihood -43.71 Obs with Dep= 0 12 Obs with Dep= 1 85
<p>1/ La variable dependiente es el porcentaje de daño de la producción cosechada (merma) del productor. La técnica usada para la regresión es MICROS.</p> <p>2/ La variable dependiente es una variable dicotómica que toma el valor de uno cuando se trata de un productor comprometido con las acciones del SENASA y cero cuando es un productor que no recibe los beneficios del SENASA o se vincula eventualmente. La técnica usada para la regresión es MICROS.</p> <p>3/ La variable dependiente es una variable dicotómica que toma el valor de uno cuando se trata de un productor comprometido con las acciones del SENASA y cero cuando es un productor que no recibe los beneficios del SENASA o se vincula eventualmente. La técnica usada es el método de regresión de elección discreta LOGIT.</p>						
<p>Los número entre paréntesis bajo los coeficientes estimados de los parámetros del modelo son los t-stat, R2 Corr=R2 corregido, n = Número de observaciones, F=Test F, DW= Estadístico de Durwin y Watson.</p>						

rentenaria en zonas de frontera, control de insumos importados y acciones de control en enfermedades de brucelosis bovina, fiebre aftosa y sarna en camé-

dos. Estas acciones se fortalecen a partir de 1998 con el proyecto PRODESA (Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria).

Con respecto a la asistencia técnica recibida por los productores vinculados al Programa de Control Biológico, podemos concluir que la transferencia tecnológica hacia los productores beneficiarios de SENASA ha sido buena, logrando que los productores, en su mayoría, apliquen las técnicas aprendidas y que buena parte de ellos hayan obtenido buenos resultados. Entre las razones por las que se utiliza el control biológico, el agricultor considera las de mayor importancia: a) la mejora de la calidad del producto, b) la reducción de daños de plagas, c) fácil uso y d) la reducción de la contaminación del medio ambiente.

Los resultados empíricos de estimar la ecuación de efectos/impactos revela que una mejora en la calidad sanitaria de los cultivos atendidos por el Programa Nacional de Control Biológico tiene su explicación en factores propios a las acciones del programa como la capacitación y la transferencia de tecnologías. Las variables vinculadas con el productor que contribuyen a mejorar la calidad sanitaria son el nivel de educación, la edad y sexo, asimismo en menor medida el número de personas que dependen económicamente de la unidad agropecuaria y condición jurídica del mismo que influyen en menor medida.

Por lo tanto el hecho que un productor realiza prácticas agroecológicas implica que adquiere los conocimientos necesarios para poder aplicarla y evaluar las ventajas de su adopción. En este sentido el criterio de la rentabilidad -sostenibilidad económica- determina que la adopción de las prácticas agroecológicas sean rentables y ofrezcan un

costo de oportunidad mayor que sus prácticas tradicionales o las prácticas demandantes de insumos sintéticos y altas cantidades de agro tóxicos - se necesita que sea más rentable que otra alternativa.

Finalmente anotamos que entre las dificultades que ha tenido la ejecución del PNCB, se puede mencionar: a) Constante postergación de inversiones en infraestructura y capacitación en el extranjero. Debido a que los recursos no llegan en su oportunidad o no llegan, b) La calidad de los laboratorios muestran deficiencias notables, c) El retraso en la aprobación del Reglamento de Agentes Biológicos y Productos Biológicos para el control de plagas dificulta la tarea del control de los laboratorios por parte del SENASA. y d) La disminución en la producción del CCB es debido a las demoras significativas en los desembolsos por parte del PRODESA, a pesar de estar programada en los POAs de cada año.

Referencia bibliográfica

- ALTIERI, M.
1997 "Agroecología: Bases científicas para una agricultura sustentable". CIED.
- AZQUETA, D.
1994 "Valoración económica de la calidad ambiental". Mc. Graw-Hill. España.
- Barrantes, R.
1997 "Hacia un Nuevo Dorado: Economía de los Recursos Naturales". CIE. Perú
- BECKER, G.
1964 "Human capital". Columbia Pres.
- CALDERÓN, C y M TERRONES
1995 "Educación, capital humano y cre-

- cimiento económico: El caso de América Latina" +En Notas Para el Debate N° 9 GRADE.
- CASTRO, J Y OTROS
1997 "Control integrado de plagas y producción de controladores biológicos en el Valle de Ica y Callejón de Huaylas ". CEDEP.
- CONSTANZA, R.
1991 "Ecological Economics. The science and management od sustainability. Columbia University
- COHEN, R y FRANCO, R
1992 "Racionalizando la política social, evaluación y viabilidad". En Revista de la CEPAL. N° 2, Agosto.
1993 "Evaluación de proyectos sociales" 2da. Ed. Siglo Veintiuno.
- CANNOCK, G.
1996 "Evaluación económica de la inversión e investigación y asistencia técnica en la papa". En Debate Agrario N° 24. Junio. CEPES.
- CRISSMAN, CHARLES; J. M. ANTLE Y S. M. CAPALBO
1998 Economic, Environmental and Health Trade-offs in Agricultura: Pesticides and the Sustainability of Andean Patato Production, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- CROPPER, M Y OATES W.
1991 "Environmental economics: a survey: En Journal of Economic Literature, 30, pp 675-740.
- DIAZ, J; MATEUS, H.
1993 "Planificación de proyectos y diseño de indicadores". PODIN. Santa Fé de Bogotá. Colombia.
- EGUREN, F.
1995 "Desarrollo rural y propuestas agroecológicas". Escuela para el Desarrollo
- ESCOBAL, J y GLAVE, M.
1995 "Indicadores de sostenibilidad para la agricultura andina" En: Debate Agrario. N° 23. CEPES.
- FERNÁNDEZ-BACA, J. Y SEINFELD, J.
1992 "Políticas sociales y eficiencia económica ¿dos objetivos contrapuestos?". En: Boletín de Taller de Políticas y Desarrollo Social. Año I, N° 1.
1993 "La importancia de la educación en la distribución del ingreso". Documento de Trabajo N° 5. Taller de Políticas y Desarrollo Social.
- FIELD, B. y CANO, L.
1995 "Economía ambiental "Una introducción". Mc. Graw-Hill
- GARRIDO-LECCA, H
1994 "Economía y ecología: encuentros y desencuentros".
- GUERRA, J.
1994 "Avances en el proceso de sistematización y definición de indicadores de impacto en el CIED". En: Boletín Agroecológico N° 40. Año V. CIED.
- GLAVE, M.
1995 "La investigación del medio ambiente en el Perú". Consorcio de Investigación Económica
- MELGAR, W.
1999 "Pensamiento y Planeamiento Estratégico". Escuela para el Desarrollo.
1998 "Diseño de Proyectos por Marco Lógico". Escuela para el Desarrollo".
- ORTIZ, OSCAR
1997 The informadon system for IPM in subsistence pocato production in Perú: experience of introducing innovative information in Cajamarca Province, tesis de Ph. D. University of Reading, Reino Unido.
- ORTIZ, OSCAR; JESÚS ALCÁZAR, WILBERT VILLANO, WILFREDO CATALÁN, VÍCTOR CERNA, HUGO FANO Y THOMAS WAIKER
1996 El impacto económico del control integrado del gorgojo de los Andes en Perú, Departamento de Cien-

cias Sociales, Centro Internacional de la Papa, págs. 5-18.

ORTIZ, O Y SCOTT, S.

1999 " Factores que Influyen en la Aplicación del MIP en la Región Andina". En: Manejo Integrado de Plagas de los Principales Cultivos Andinos. ARARIWA-CIP.

NOWAK, PETER

1992 «Why farmers adopt production technology», en: Journal of Soil and Water Conservation 47(1): 14-16.

NORSUD

1995 "Planificación Estratégica en las ONGS". Materiales para la Capacitación - Gestión NORSUD.

POSTIGO de la MOTA, W.

1994a "Valoración económica del medio ambiente: El caso de la erosión de suelos". CIDEP, UNALM.

1994b "Evaluación económica de proyectos ambientales y el uso de tasas de descuento". DAEP, UNALM.

1995 "Evaluación económica del impacto ambiental de proyectos de inversión". En Ciencias Económicas. Año XVI. Nº 36. Univ. de Lima.

SEVILLA, E.

1995 "El marco teórico de la agroecología". En: Boletín Agroecológico Nº 43. Año V, CIED.

RUITÓN, J Y SÁNCHEZ, G.

1997 "Control ecológico de plagas en cultivos de importancia económica: La experiencia del CEDEP y sus impactos en el Callejón de Huaylas y el Valle de Ica". CEDEP. Documento de circulación interna.

SÁNCHEZ, G.

1998 "Enfoque de género y transferencia tecnológica" En: Boletín Nº 28 Diciembre, RAAA- RAN PERÚ.

SÁNCHEZ, G.

1999 "Formación de Capital Humano en el Agro Peruano". ECUADOR DEBATE. Nº 48,. Quito. Ecuador.

SÁNCHEZ, G.

2001 "Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo de la Sanidad Agropecuaria PRODESA -SENSA BID" En Documentos OCPA Tomo II. MINAG- BMZ-GTZ

TEALDO, A.

1987 "Proyectos de Promoción del Empleo y los Ingresos Rurales". MAG - OIT.

VALDIVIA, M.

2001 "Perú: Estrategia de Desarrollo Agrario al 2010. MAG.

35

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

La agricultura de la costa peruana / *Fernando Eguren*. ¿Rentabilidad o supervivencia?: La agricultura de la costa peruana / *Jorge Gorriti*. De ONG a EDPYME: Algunos resultados del proceso. / *Javier Alvarado* y *Francisco Galarza*. INTERNACIONAL: El crédito solidario, el colateral social y la colusión: algunos apuntes. / *Francisco Galarza*. Cambio tecnológico, concentración de la propiedad y desarrollo sostenible. / *Chris Van Dam*. NOTAS: Cambios y permanencias comunales en medio siglo: Revisita a un texto olvidado / *Jaime Urrutia*.

Publicaciones recibidas. Sitios web especializados en agricultura.

ANÁLISIS

El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy Una mirada desde américa latina*

Amparo Menéndez-Carrión**

La idea de ciudadanía, en tanto terreno para armar sensibilidades y disposiciones para asumir, regular, tensionar, y transformar la convivencia, interpelando las inercias de exclusión desde prácticas de descubrimiento y producción de temas y espacios públicos, es lo que otorga sentido a la politicidad que se escenifica en cualquier entorno o situación congregante que tenga temas de convivencia que resolver, desde la elección de gobiernos; hasta la distribución y redistribución de recursos; hasta la interpelación de prácticas discriminatorias; la observancia de los derechos humanos; el respeto a estilos de vida no-convencionales; el combate a la censura; la defensa de la libertad de cultos; la exigencia de calidad de los servicios públicos; el reconocimiento del derecho a las búsquedas individuales y colectivas; y la convivialidad digna y llevadera entre extraños.

Introducción¹

El propósito de este comentario es situar la cuestión de la ciudadanía en los entornos de hoy

-como idea, como práctica y como campo de reflexión - mirándola desde América Latina. Mi interés específico aquí es de carácter metodológico, entendiéndolo el método no como un con-

* N. del editor En el número anterior (57) de Ecuador Debate se publicó las secciones tres y cuatro de la versión original de este artículo.

** Profesora visitante distinguida Hubert H. Humphrey de Estudios Internacionales y Política Comparada, Macalester College; ex-Vicepresidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (1998-2000); ex-Directora de FLACSO-Sede Ecuador (1987-1991; 1991-1995).

¹ Comencé a preparar este trabajo a propósito de una conferencia que dicté en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia (Cátedra Andrés Bello, 25 de noviembre, 1999, Medellín, Colombia). El trabajo se elaboró en el marco de investigaciones apoyadas por FONDECYT/CHILE (199-0606) y por el Programa ECOS-CONICYT-Francia (Proyecto C97H01). Agradezco a Eric Hershberg, Patricia Fernández-Kelly y Alfredo Joignant por sus comentarios a versiones anteriores. También a Vicente Oienni, quien en el marco del seminario doctoral de política comparada que dicté en el Instituto de Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Gotteborg (1997) proporcionó comentarios de inestimable valor a algunas de mis ideas iniciales. Y a Enrique Correa Ríos y Roland Anrup por el respaldo intelectual y personal de ambos al proyecto original que está a la base de este trabajo, y a su autora.

junto de procedimientos para la investigación empírica sino como modo de colocar un problema. En el contexto latinoamericano el notable desplazamiento de la noción en el transcurso de los Noventa (de dato legal - a campo de tematización - a lugar de inédito encuentro discursivo entre el más amplio y disímil elenco de interventores imaginable) proporciona un punto de entrada apto para situar la cuestión desde una serie de dilemas y tensiones que justifican una mirada regional, al tiempo que trascienden los confines regionales.

En la primera parte de este artículo se bosqueja el itinerario de la cuestión desde fines de los Ochenta en adelante, en un trazo grueso que busca ordenar momentos y modos de tematización dentro y fuera de la Región. Las implicaciones analíticas de esa revisión, asumidas en la segunda parte, se toman en cuenta para plantear una serie de consideraciones conceptuales acerca de las nociones ciudadanía, política y cultura. Reflexiones hacia delinear un conjunto de puntos de entrada para situar el problema en el caso latinoamericano. Así como, a manera de conclusión, se aventuran algunas consideraciones acerca del armado de agendas de reflexión hacia adelante, fueron publicados en el artículo: Pero dónde y para qué hay cabida?. El lugar de la ciudadanía en América Latina.

De partida conviene explicitar algunas premisas y líneas básicas de argumentación:

Independientemente de los contenidos que se le atribuyan o las dimensiones que se privilegien para definirla (legales, territoriales, funcionales, morales,

valorativas, etcétera), la idea de ciudadanía proporciona marcos de referencia desde los cuales distintos modos de entender, definir y "resolver" el lugar de las personas en entornos complejos se torna posible - para regularlos, interpe-larlos, o transformarlos -. De allí que los usos y significados de la noción - en tanto "conquista", "ampliación", "pertenencia", y también en tanto "restricción" o "cierre" - hayan estado a la base de debates, cuestionamientos y luchas concretas desde la Grecia clásica hasta el presente. Parto, por tanto, del reconocimiento de la naturaleza cambiante de la noción como dato básico; y asumo la tematización de sus usos, significados y desplazamientos como asunto de interés estratégico.

El interés que informó la emergencia de la ciudadanía en tanto modo de tematización de América Latina fue el problema de la "governabilidad" desde "la gente"; las estrategias para confrontarlo; y la ciudadanía colocada *desde allí* como lo que "les faltaba" a las "democracias realmente existentes" para transformarse, tomando prestada la expresión de Conaghan (1994) en "democracias que importan".

La cuestión de la ciudadanía rebasa hoy, las entradas de la modernidad (democracia, derechos y participación), al tiempo que el reconocimiento de lo político como terreno en fuerte desplazamiento introduce nuevos ejes, cortes temáticos y dilemas que aquel modo de colocar el problema ya no puede resolver.

Ese terreno de desplazamientos múltiples configura un momento distinto al

que informó la emergencia de la ciudadanía en tanto cuestión en la Región. El actual momento sugiere la conveniencia de desplazar el encuadre: de las preguntas del consentimiento - que tarde o temprano re-envían a las preguntas tradicionales de las formas de régimen y su racionalización - a las preguntas de la convivencia.

Ese cambio de encuadre permite moverse más allá del confinamiento de la ciudadanía a la cuestión de la democracia - dos problemas que para situar la ciudadanía en relación a los entornos y situaciones en que sus significados son apropiados, practicados y vividos hoy, conviene metodológicamente separar -. Este desplazamiento de encuadre reconoce la importancia de las preguntas del consentimiento; las sitúa, sin embargo, en el marco de la convivencia, entendida como cuestión mayor.

En base a las consideraciones anteriores, en las páginas que siguen se sugiere que en un mundo de fronteras fluidas y significados cambiantes el lugar de la ciudadanía en la definición de las calidades y texturas de la convivencia; y sus condiciones de apropiación, vigencia, definición y redefinición en tanto modos de entender y experimentar lo público configuran la pregunta básica para situar la cuestión.

Lo que emerge como problema central en los entornos de hoy, desde esa pregunta, es el desdibujamiento, ausencia o pérdida del lugar de la ciudadanía como referente básico para la definición de identidades y significados, en entor-

nos tensionados por la instalación de socializaciones que trivializan las prácticas ciudadanas e introducen fuertes inercias ya no de "descompromiso cívico" únicamente, sino de dislocación y descentramiento, configurando entornos societalmente inconexos y facilitando la "secesión" (Reich, 1991) de quienes cuentan con cualquier tipo de capital para no tener que preocuparse de lo público.

Miradas desde América Latina, esas tensiones sugieren una suerte de acercamiento Sur-Norte de maneras no previstas por los paradigmas de la modernización y el desarrollo, abriendo una nueva comparatividad y nuevos repertorios de preguntas.

En un espléndido trabajo de re-teorización Alejandro (1993) aboga por el rescate hermenéutico de la ciudadanía en tanto "espacio de luchas...terreno de diferentes memorias...encuentro de voces desiguales...espacio de fronteras fluidas donde *hay cabida* [énfasis mío] para distintas y aún conflictivas comprensiones de la individualidad, la comunidad y la identidad pública" (Ibid:8),² Es esa cabida como lugar de tensamiento e interpelación a las inercias de exclusión - en entornos cada vez más complejos - lo que confiere significación, me parece, a la idea de ciudadanía en tanto principio articulador de la convivencia, su calidad y textura. Asumo esa cabida como problema central en los entornos de hoy y - desde allí - atribuyo a la ciudadanía y a las preguntas vinculadas a su apropiación, rea-

2 Traducción propia, al igual que las demás que figuran en este texto. Decidí no traducir algunas citas porque consideré necesario preservar la integridad de su expresión original.

propiación, vigencia, ausencia, desdibujamiento o pérdida, interés estratégico. En las páginas que siguen vincularé esas preguntas a las intersecciones entre ciudadanía, política y cultura (más que al tema de la "cultura política") y las asumiré desde una valoración fuerte de los usos y significados de la ciudadanía en tanto sensibilidad, disposición y dispositivo de co-vigilancia, co-resguardo e interpelación de los modos de relacionamiento, arreglos de convivencia y calidades y texturas de la vida pública aún en un mundo de fronteras fluidas y significados cambiantes. Aclaro desde un inicio que más allá de estas convicciones básicas no tengo para mi resuelta una postura teórica específica a la que me sienta en condiciones de apelar o suscribir para situar mis preocupaciones. Este trabajo refleja y es parte de una búsqueda. Esas convicciones y esa búsqueda informan mi manera de organizar una aproximación al tema que procura prestar atención al rendimiento analítico de diversos enfoques para bosquejar mis propios énfasis. En esa búsqueda procuro no caer en un "*mindless eclecticism*" (Smith, 1995:11). Mi ánimo, sin embargo, es inevitablemente ecléctico.

El itinerario de la cuestión en los noventa: configurando un terreno de desplazamientos múltiples

El propósito de esta parte es ordenar momentos y modos de tematización; bosquejar el itinerario de la cuestión; y comentar algunas de sus implicaciones. La revisión se centra en la década de los Noventa. Establecí el punto de partida en función del momento en que la ciu-

dadania comienza a configurarse como campo de reflexión acerca de América Latina (circa 1989-90). La revisión no es en modo alguno exhaustiva. No hace justicia ni a la riqueza ni a la amplitud del campo; y es especialmente insuficiente en referencia a los debates en curso desde el terreno de la filosofía política. La revisión la efectué desde un interés por la morfología del campo dentro y fuera de América Latina, procurando identificar desde qué entradas epistemológicas, disciplinares y temáticas se aborda; y las continuidades y cambios que esas tematizaciones reflejan con respecto a las entradas "clásicas" y los modos convencionales de colocar la cuestión. El criterio para la selección final de referencias expresamente mencionadas en el texto fue la inclusión de fuentes que contribuyeran a ilustrar desplazamientos. El punto de corte del grueso de la literatura revisada es enero del 2000, si bien incluyo referencias a escritos posteriores.

Aclaro, además, que en la Sección de América Latina, la atención no se centra en la configuración del itinerario en casos nacionales específicos - lo cual es un terreno de experiencias notablemente diversas -. Mische(1996), por ejemplo, alude al escaso "poder movilizador" de la noción-ciudadanía en Brasil hasta fines de los Setenta. El reconocimiento de ese poder movilizador es muy posterior en otros casos nacionales. En Colombia y Perú no data sino de fines de los Ochenta. En el caso de Ecuador, en mi propia experiencia, las primeras reflexiones sobre el tema fueron recibidas con cierta perplejidad en el medio local a inicios de los Noven-

ta³, para irrumpir con fuerza hacia mediados de la década. En el caso de Chile, en cambio, el "poder movilizador" de la noción no adquirirá mayor reconocimiento en el debate académico local sino hasta la segunda parte de los Noventa, generando desde entonces un nuevo campo de interés notablemente prolífico en foros, investigaciones y publicaciones.

La Sección IA se centra en las condiciones y el momento de emergencia de la ciudadanía en tanto campo de reflexión sobre América Latina.⁴ Si bien el "descubrimiento" de la ciudadanía como lugar de tematización se traducirá eventualmente (circa 1995-96) en una suerte de eclosión de reflexiones, alusiones, reiteraciones y referencias al tema, reforzadas desde entonces por la instalación de la noción como nuevo *buzzword* de los aparatos internacionales de gestión del desarrollo que operan en la Región, las tematizaciones iniciales proporcionan un punto de referencia básico para situar los desplazamientos posteriores. Cabe advertir, por último, que la revisión bibliográfica no es en modo alguno exhaustiva. Estoy siendo muy laxa, por tanto, al aludir a las referencias que comento allí, en conjunto, como "la literatura del Norte". Los especialistas en esa literatura encontrarán innumerables omisiones a fuentes importantes. Por ejemplo, deliberadamente omití referirme a trabajos de socio-historia donde hay una espléndida literatu-

ra que se preocupa desde planteos novedosos por preguntas propias de temas histórico-nacionales que, dado el propósito específico que orientó la preparación de esta parte, aquí no me interesa mirar.

En América Latina: de dato legal a proyecto estratégico - A lugar de inédito encuentro discursivo

El interés básico que informa esta sección es situar la emergencia de la ciudadanía en tanto lugar de tematización de América Latina (v.g., cómo la ciudadanía se transformó en *cuestión*). Como punto de partida, tres consideraciones. Conviene recordar, primero, que hasta fines de los Ochenta la comprensión predominante en la Región asume la ciudadanía como abstracción fundante del ordenamiento político-territorial que el estado de derecho da por sentada, o como noción que evoca la representación de una sociedad simbólicamente homogénea en los derechos y deberes de sus miembros y las condiciones (jurídicas) para poder "conferirla" y ejercerla (Menéndez-Carrión, 1991a). Ni desde la sociología política, ni desde la política comparada se apela a la noción en los Cincuenta, Sesenta y Setenta para construir tematizaciones "desde allí". Es desde la tematización de las clases; los grupos de interés; las élites y las masas; los líderes y las bases; el sujeto popular; los moradores barriales; el

3 A lo que me referí en otra parte (Menéndez-Carrión, 1991a, Nota 16).

4 Más allá de los problemas en torno a considerar América Latina como unidad de análisis (ver Menéndez-Carrión y Bustamante, 1995, y fuentes allí citadas) este campo de reflexión se situó desde su inicio como ámbito de alcance regional.

campesinado; los pobres; el pueblo; los trabajadores; los sectores y estratos sociales; que los problemas del “desarrollo” o del “atraso” o del “control social” y la “dominación” se levantan, se estudian, se denuncian o se combaten.

Segundo, me parece de interés recordar que hasta fines de los Ochenta la ciudadanía no se tematizará como “construcción” en América Latina. Tampoco la cultura.⁵ Así, y hasta entonces, la cultura (cívica) comparecerá como algo estructural o ideológicamente ajeno a la Región según algunos; y teóricamente pobre, según otros. En efecto, en los Sesenta y Setenta la tematización de las relaciones entre cultura y política en América Latina se aproximó fundamentalmente desde un interés por caracterizar “la cultura política de la Región” o “de los latinoamericanos”. En aquellas caracterizaciones predominaría el culturalismo historicista propio de la llamada “herencia ibérica” – narrativa según la cual la “cultura cívica” (Almond y Verba, 1963) resultaba ajena a una Re-

gión - cuyo “subdesarrollo” aparecía fuertemente condicionado por una cultura patrimonialista y autoritaria que se atribuía a esa herencia. El determinismo – y condescendencia - inherentes a esa visión serían preeminentes en la literatura mientras el tema de la cultura política fuese evitado por muchos autores en algunos casos por razones metodológicas vinculadas a la importancia otorgada a condiciones de carácter estructural *vis a vis* el ámbito de los “valores y actitudes” desde énfasis progresistas; en otros, por considerarse asociado a intentos por caracterizar *ethos* nacionales y, en consecuencia, descartado por investigadores que insistían en la importancia del reconocimiento de la diversidad interna (de clase étnica, regional, etcétera) de la Región y sus países (Craig y Cornelius, 1980; Turner, 1995). Si bien aún hoy el *mainstream* de la ciencia política aloja visiones propias de la llamada “herencia ibérica”⁶, en el transcurso de los Noventa este tipo de visiones dejarían de predominar en los modos de

-
- 5 Me refiero específicamente a su ausencia en el debate de las ciencias sociales latinoamericanas. La idea de ciudadanía como “construcción” ha sido una constante en los manuales de educación cívica desde el inicio de la vida republicana, aún bajo regímenes militares, como lo ilustra el caso de Chile durante el régimen de Pinochet (al respecto, ver Joignant, 1999). Acerca de los cambios en las agendas de investigación sobre la Región en las tres últimas décadas ver Smith (1995). Su examen de las implicaciones metodológicas de esa agenda para el análisis comparado es de especial interés. Para un excelente análisis de los modos de tematización de América Latina en las ciencias sociales desde los Cincuenta a finales de los Ochenta, consultar Levine (1993).
- 6 Wiarda (1992) es el más representativo. Versiones más extremas en su reduccionismo culturalista aparecen, por ejemplo, en García Hamilton (1990) y en Harrison (1985). Lo dicho no obsta para reconocer la pertinencia de preocupaciones sobre la configuración de lo político desde la tematización de inercias y tradiciones fuertemente instaladas en la Región, de índole clientelar por ejemplo, que no necesariamente comparecen en la literatura desde los determinismos culturalistas propios de la “herencia ibérica”. Elaboro de manera más detenida sobre este punto en Menéndez-Carrión (2001; y 2002b).

tematización de las relaciones entre cultura y política, a medida que la revalorización de la cultura como lugar desde donde pensar lo político y "construir" la democracia comenzaba a concitar atención en las ciencias sociales, dentro y fuera de la Región.⁷

Conviene anotar, en tercer lugar, que la cuestión de la ciudadanía no aparece inicialmente vinculada a la tematización de las transiciones – que marcó fuertemente el abordaje del proceso político latinoamericano en los Ochenta –.⁸ Los énfasis temáticos de la literatura de las transiciones se reflejan en la serie compilada por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) – el clásico de esa literatura –. Nótese que en esa serie la ciudadanía no comparece en tanto lugar de problematización de las transiciones. Aún cuando las transiciones se asumieran como momento refundacional de la democracia, según algunos autores, y fundacional de una democracia "más que formal" según otros,

la problematización de la transferencia del poder gubernativo de los regímenes militares a los regímenes civiles no aparecería inicialmente a la noción.⁹

Para que la ciudadanía se convirtiera en cuestión tendría primero que configurarse el discurso de la gobernabilidad como modo de tematización del problema de la democracia en América Latina. El momento de inicio de este desplazamiento lo ilustra bien – en conjunto – la colección de reflexiones sobre "Transición y perspectivas de la democracia en Iberoamérica" (en *Pensamiento Iberoamericano* No. 14, 1988) que comparece – en retrospectiva – como una suerte de "puente" entre el enfoque del problema de la democracia desde "las transiciones" y su tematización desde la "gobernabilidad". Y, segundo, la narrativa de la gobernabilidad tendría, a su vez, que dar un viraje hacia "la gente".

Como condiciones de emergencia de la cuestión confluirían básicamente

-
- 7 Sobre el rescate de la cultura desde perspectivas ajenas a la "herencia ibérica", y el énfasis en la cultura como dispositivo abierto –y estratégico– de democratización, el texto de Levine (1993) es de consulta obligada. Ejemplos de la revalorización de la cultura como lugar de tematización y de la rica investigación a la que ha dado lugar desde fines de los Ochenta son Stokes (1995) y Duany (1996), entre otros. La revitalización de la cultura como campo de tematización en el Norte desde mediados de los Ochenta se refleja, por ejemplo, en Munch y Smelser, Eds (1992).
- 8 Esto, a partir de las transferencias del poder gubernativo de los militares a los civiles por la vía electoral de fines de los Setenta en Ecuador, Perú y Bolivia, seguidas en el transcurso de los Ochenta en Argentina, Uruguay, Brazil, Centroamérica, Paraguay y Chile.
- 9 En la serie *Transiciones de un Gobierno Autoritario*, 1994 (traducción al español de la compilación de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986), ver especialmente los volúmenes 2 (*América Latina*) y 4 (*Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*). En retrospectiva, la no comparecencia de la noción-ciudadanía en tanto lugar de tematización es especialmente notoria en el volumen 4 capítulo 2 ("Definiciones de algunos conceptos...", especialmente el acápite "socialización"; y capítulo 5: "Resurrección de la sociedad civil y reestructuración del espacio público").

tres desplazamientos: (i) el descrédito de narrativas anteriores y los terrenos de búsqueda - y encuentro - que se abrieron desde allí; (ii) la instalación de la democracia como lugar de encuentro discursivo en el que confluirían de manera inédita las izquierdas, derechas y centros de antaño; y (iii) la apelación a la gobernabilidad como modo de tematización de "las democracias realmente existentes".

Para situar el primer desplazamiento indicado cabe recordar que a mediados de los Ochenta la tematización de América Latina transcurría en el marco de profundas inflexiones teóricas que - desde el descrédito de determinismos anteriores - significaban la instalación de visiones más dispuestas a pensar los procesos de cambio como abiertos, y a admitir la "pluridireccionalidad" como elemento heurístico básico en la problematización de sus trayectorias.¹⁰ Estas inflexiones tendrían consecuencias directas para el estudio de las clases subalternas; de las organizaciones de base; y de "lo popular", sus actores y sus prácticas. En ese marco, la tematización de los mecanismos de dominación pasaría a interesar menor que antes, y se comenzaría a prestar más atención a la cuestión de la agencia. Reconociendo la compleja interrelación entre estructuras, contexto y agencia lo que se daba era un desplazamiento en el modo de colocar la mirada sobre los procesos de cambio, sin apelar a secuencias pre-es-

tablecidas, como interminables y reversibles; y valorando la experimentación (Unger, 1987).

Estos desplazamientos se reflejarían de manera especialmente notable en la literatura sobre movimientos sociales de finales de los Ochenta. Como ha sido indicado al pasar revista a algunos estudios representativos de esa literatura, su "atención a la identidad y la cultura, así también como [su] insistencia en [colocar la cuestión del poder] más allá del comportamiento institucional, proporcional[ba] antidotos importantes a la rigidez estructural que caracterizó los estudios publicados en los Setenta" (Haber, 1996:172). De la cuestión del poder el interés se desplazaba a la cuestión del *empowerment*.

En las narrativas del empoderamiento se abría paso a la revaloración de la cultura como campo de reflexión y de acción; y las visiones estáticas de la "herencia cultural" como "condena" se develaban anacrónicas. Parafraseando el título de uno de los trabajos más sugerentes acerca de la transformación discursiva de los Ochenta y sus implicaciones para pensar América Latina (me refiero a Levine, 1993), el poder y la cultura "se construían". Un mundo construido por personas se convertía en nuevo campo de interés. Qué hacen las personas, cómo lo hacen, cómo construyen sentidos, cómo se manejan dentro de parámetros de poder que no crean pero que tampoco aceptan pasivamente y

10 Dos excelentes tratamientos de esas inflexiones y sus implicaciones para las agendas de investigación sobre América Latina pueden encontrarse en Sonntag (1988 y 1989).

cómo en el proceso modifican sus múltiples encuentros con estructuras de poder y significado (Ibid:1).

En las narrativas del empoderamiento había espacio para alojar no solamente a los entonces "nuevos" movimientos sociales sino también nuevas preocupaciones en torno a las relaciones entre lo público y lo privado, las prácticas cotidianas, los micro-escenarios y la macro-política.¹¹ Desde allí también se abría paso a la transdisciplinariedad y al cuestionamiento de los

modos convencionales de entender lo político.¹²

Sobre el segundo desplazamiento indicado - y teniendo en cuenta que el tema de la democracia (re-valorizada) en América Latina cuenta con una enorme literatura que no cabe reiterar¹³- baste recordar que luego de los tiempos traumáticos de autoritarismo en versión militar las izquierdas latinoamericanas ya no privilegiarían la cuestión de las clases como eje discursivo; reconocerían la pluralidad de intereses como lu-

-
- 11 En otra parte (Menéndez-Carrión, 1986) analicé la extensa literatura sobre los entonces llamados "sectores populares urbanos". Hasta mediados de los Ochenta, la compleja vinculación entre micro-escenarios y macro-política fue tematizada por esa literatura. Al respecto, el trabajo de Perlman (1976) es especialmente notable. El énfasis en la "agencia" es, desde luego, prominente en esa literatura que precede el planteo explícito de la cuestión del empoderamiento en la literatura (posterior) de los "nuevos movimientos sociales" (NMS). Assés, Burgwal, et. al. (1990) trazan implícitamente un puente entre la literatura sobre sectores populares urbanos y los NMS. Para un excelente análisis de las relaciones entre las organizaciones populares y el sistema político ver Foweraker (1993). Las compilaciones de Eckstein (1988), Foweraker & Craig (1990); Escobar & Alvarez (1992); Alvarez, Dagnino y Escobar (1998); y Eckstein (2000) sobre organizaciones populares y movimientos sociales son de consulta obligada.
- 12 En Haber (1996:173) se hace referencia a la literatura sobre movimientos sociales como subcampo a la sazón crecientemente importante de los Estudios Latinoamericanos en el que los investigadores tendían a identificarse más fuertemente con el subcampo que con su disciplina matriz. Cabe recordar que ese tipo de desplazamiento corresponde, a su vez, a momentos de fuerte cuestionamiento a las ciencias sociales en el contexto de reflexiones críticas propias de la "modernidad tardía" y/o de la impugnación a las ciencias sociales desde el pensamiento post-moderno en el marco de los enormes cambios epocales propios de lo que, según algunos, corresponde entender como la transición modernidad-post-modernidad. Al respecto, ver Cabardi (2001). Es en ese contexto, por lo demás, que en 1991 aparece el conocido texto de Immanuel Wallerstein *Unthinking Social Science, The Limits of Nineteenth-Century Paradigms* (publicado en español a fines de los Noventa por Siglo XXI con el título *Impensar las Ciencias Sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*).
- 13 Cuatro trabajos que encuentro especialmente útiles, en conjunto, para apreciar las líneas de debate en torno a la cuestión de la democracia en América Latina en las últimas dos décadas son Hartlyn y Valenzuela (1994), O'Donnell, Schmitter y Whitehead, Eds (1986), y Hershberg (1999). Ver también O'Donnell (1996), Huskins (1998), y Kelly (1998).

gares válidos para la recuperación del ordenamiento civil en el contexto del post-retorno; y se dispondrían a asumir la construcción del "buen orden" (democrático) como modo de tematización de la convivencia futura. Luego de sus ambiguas experiencias con los gobiernos militares, las derechas latinoamericanas también se mostrarían explícitamente dispuestas a asumir la democracia como marco de referencia y a utilizarlo como dispositivo para el *aggiornamento* de su presencia política y de su organización partidista.¹⁴

Conviene detenerse, brevemente, en el tercer desplazamiento indicado. Si hasta fines de los Ochenta la cuestión de las transiciones figuraba de manera protagónica en la literatura especializada, hacia principios de los Noventa el grueso de la literatura sobre la cuestión de la democracia se desplazaría hacia otros modos de tematización. Tanto el tema de la consolidación cuanto el de la gobernabilidad reemplazarían énfasis anteriores en "las transiciones".¹⁵

La cuestión de la gobernabilidad se aproximaría, a grandes rasgos, desde dos entradas distintas. Por un lado, y en el marco de visiones afines a las tesis de la Comisión Trilateral¹⁶, el "problema" ya no se definiría desde los dilemas y tensiones en torno al "pasaje" de la administración militar a la administración civil del poder gubernativo, sino en términos de "crisis" (de gobernabilidad); y las prescripciones se centrarían en el "perfeccionamiento" de la gobernabilidad (democrática) y de la "eficacia" (de los regímenes civiles) para "hacer" las sociedades "gobernables". La aparición en Latinoamérica del tema "hacer las sociedades gobernables" se produce en el contexto de la drástica reestructuración del encuadre regional y mundial cuyos proyectos de reordenamiento de las relaciones entre estado y sociedad habían sido preludiados desde mediados de los Setenta por la tesis de la "ingobernabilidad" de las "sociedades modernas" (v.g., los límites de la capacidad de conducción estatal desde su presun-

14 Los comentarios de Puryear (1994) acerca de los desplazamientos de la izquierda chilena en los modos de hacer política son aplicables a los desplazamientos de la izquierda latinoamericana en general en el transcurso de los Ochenta. Sobre la derecha latinoamericana, sus reposicionamientos y remozamientos véase Chalmers, Campello de Souza y Borón (1992); y Conaghan y Malloy (1994) para los Andes Centrales. Las conexiones entre el fortalecimiento de la derecha y la emergencia de una suerte de nueva *intelligentsia* afín, se tematizan de manera sugerente en Hojman (1994). Véase también Barros (1986).

15 No se trata aquí de sugerir la pérdida de relevancia del tema. Estoy aludiendo más bien a un desplazamiento de énfasis. Por cierto, hacia el cierre del Milenio el caso de Chile desatendía pronunciamientos recientes acerca del agotamiento del tema y sugería la pertinencia de revisitarlo. Al respecto ver Moulián (1997), Wilde (1999) y Menéndez-Carrión y Joignant, Eds. (1999).

16 Me refiero al Informe sobre la "Gobernabilidad de las democracias" presentado por Huntington, Crozier y Watanuki a la Comisión Trilateral, que data de 1975. Para una visión crítica del Informe y de su impacto en la formulación de políticas hacia América Latina, ver Nef (1993).

ta "sobrecarga" ante la "explosión" de gastos y de exigencias de la sociedad; y la consiguiente prescripción en términos de la reducción del estado y la transferencia de funciones previamente cumplidas por el gobierno central a los niveles locales o la reasignación directa de funciones al mercado).¹⁷ Es en ese marco que la mayoría de países latinoamericanos adoptarían desde mediados de los Ochenta políticas de liberalización del intercambio comercial y de la inversión extranjera; reformas de los mercados laborales; reducción general del sector público; y privatización.¹⁸ Y es en ese marco que la des-politización de la administración del poder se erigiría en preocupación central de las agendas gubernamentales en la América Latina de los Ochenta al tiempo que la valoración de la tecnocratización de la gestión gubernativa era acompañada por la inédita popularidad, en las agendas de reflexión y de acción, de lo que el *mains-*

tream de la ciencia política reconoce como temas "propriadamente políticos": partidos, elecciones, ingeniería constitucional, relaciones ejecutivo-legislativo, canalización de la participación (política), y adopción generalizada de la noción de poliarquía como lugar desde donde "evaluar" las "democracias realmente existentes".¹⁹

Pero hacia inicios de los Noventa las preocupaciones acerca del problema de la democracia en América Latina – desde la gobernabilidad – comenzarían a tematizarse también desde otra literatura cuyos énfasis no se centran en la gestión del poder o en la eficacia gubernativa mirada desde la ingeniería institucional, o desde la gestión de las políticas públicas, o desde las reformas institucionales, o desde las relaciones entre los poderes del Estado. En estas tematizaciones la cuestión de la gobernabilidad no se plantearía en términos de "perfeccionamiento" de una democra-

17 Ver, por ejemplo, King (1978) para Inglaterra; y Huntington *et. al.* (1975) para EUA.

18 Las políticas de ajuste estructural se implementarían en diversos grados –mayor en Argentina, Bolivia, Chile, México, Venezuela; menor en Brazil, Uruguay, Colombia; y con mayor (Chile, Bolivia) o menor (Ecuador, Perú) eficacia en la obtención de los resultados buscados (Berry, 1997). Sobre el punto ver también Portes (1998).

19 En los actuales debates en torno a la democracia una vertiente dominante en la ciencia política la define y "mide" desde la "poliarquía" (Dahl, 1971). La noción de poliarquía se refiere a formas de régimen. Precisamente Dahl utiliza la noción en lugar de democracia a partir de la premisa de que ningún gobierno "real" es (o puede ser) completamente democrático. Esta rúbrica privilegia variables que Dahl considera "estrictamente políticas" (en oposición a variables "sociales"); competencia por el poder ("político", v.g., gubernativo) entre diferentes grupos de élites legitimadas por intermediaciones institucionalizadas a través de las cuales los ciudadanos pueden participar "libre" y "autónomamente" en la selección de élites gubernativas y en la articulación de puntos de vista políticos. Sobre la cuestión de la democracia en tanto poliarquía, ver Diamond, Linz y Lipset (1996), por ejemplo. Los comentarios de Hoskins (1997) y Kelly (1998), respectivamente, son ilustrativos de debates recientes en torno al problema de la democracia y las poliarquías en América Latina.

cia "ya instalada". Se situaría, mas bien, en términos de la construcción de una "democracia pendiente" (Menéndez-Carrión, 1991b) o "por hacerse" (Moisés, 1988).²⁰

En el marco de esa segunda literatura — que centraba su interés en "la gobernabilidad desde abajo" (Jelin, 1991), se plantearía la pérdida de sentido de "las democracias realmente existentes" por lo que mostraban sobre si mismas (v.g., el problema de la legitimidad); se comenzaría a tematizar la escasa relevancia de las elecciones en tanto rituales de producción formal del consentimiento; y se insistiría en que la "circulación de personal" por ese medio no resolvía el problema del poder en sentido gubernativo (Malloy, 1991). Desde esta literatura se insistiría, por lo demás, en la poca utilidad analítica de la dicotomización autoritarismo/democracia para entender la dinámica y efectos del proceso político; y se comenzarían a tematizar las implicaciones de lo que crecientemente pasaría a reconocerse como la "hibridez" de las formas de régimen (v.g. inercias y prácticas autoritarias/régimenes civiles de corte electoral).²¹

Es el terreno discursivo producido en la *confluencia* de esos tres desplazamientos, me parece, lo que haría posible que la ciudadanía se constituyera en cuestión. Desde fines de los Ochenta y hacia mediados de los Noventa se sucederían una serie de foros internacionales en cuyo marco comenzarían a tematizarse fuertemente lo que una relatoría (Agüero et. al, 1994) llamó ilustrativamente los "fault lines" de la gobernabilidad democrática. En esos encuentros comenzaría a plantearse de frente el tema de las "estrategias para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática" en un contexto discursivo marcadamente distinto al de las dos décadas anteriores no solo por el nuevo consenso en torno a la democracia como "valor en si", sino también porque en las discusiones sobre los actores y la gobernabilidad desde la agencia ya no aparecía la pregunta " ...pero ¿dónde están las clases?" o "el sujeto popular" sino "la gente común". Por cierto, el tema convocante de estos encuentros sería "la gobernabilidad democrática" y las estrategias para el "fortalecimiento" y "consolidación" de la democracia. Pero es en ese marco que comenzaría a ape-

20 Flisfisch (1988) es un texto ilustrativo del tema de la gobernabilidad como "gestión del poder" (v.g., "calidad" del "desempeño gubernamental"), en la inceptión de la discusión en América Latina, en contraste con una literatura crítica a la que me referí en otra parte (ver Menéndez-Carrión, 1991a).

21 El tema de la hibridez de las formas de régimen ha estado presente en la literatura ya desde la tematización de los autoritarismos "incluyentes" y "excluyentes", respectivamente (al respecto ver Purcell, 1975; Bagley, 1984). Abordé el problema metodológico de la dicotomización autoritarismo-democracia en trabajos anteriores (Menéndez-Carrión 1991a, entre otros). Más recientemente, Conaghan y Malloy (1994:204) se refieren a la dicotomía en cuestión como un "outmoded-metaphore" que interfiere en la comprensión de los regímenes gubernativos de los países de los Andes Centrales y también en otros casos latinoamericanos.

larse a la ciudadanía como lugar de tematización. Es el caso, por ejemplo, del seminario organizado por el Instituto de Estudios Peruanos bajo el tema convocante "estrategias para el desarrollo de la democracia en el Perú y América Latina", uno de los primeros foros regionales (setiembre, 1989) en que las insuficiencias de los vocabularios y las nociones anteriores se colocarían sobre el tapete de manera explícita, preludiando una serie de inquietudes y búsquedas conceptuales que se pondrían de manifiesto de manera cada vez más frecuente en futuros encuentros de ese tipo.²²

Preguntarse por "la gente común" en el nuevo contexto discursivo (la pregunta del qué hacer formulada desde el problema de la democracia y sus *fault lines*) haría posible la conversión de la ciudadanía de noción jurídica en cuestión (la ciudadanía en tanto problema), en perspectiva (governabilidad desde

abajo) y en estrategia (ciudadanización). Y también la articulación de la nueva cuestión con la revaloración teórica de la cultura en tanto modo y estrategia de construcción del empoderamiento (ciudadano).²³

Concluyendo: La ciudadanía en tanto cuestión emerge en América Latina a inicios de los Noventa como modo de resolver una serie de dilemas teóricos que no podían permanecer irresueltos en el nuevo terreno discursivo. La democracia re-valorizada desde un consenso en extremo problemático por su inédita amplitud, "requería" del ciudadano. Pero no del ciudadano abstracto y legalmente constituido del estado de derecho - en un momento en el que, además, se tematizaban fuertemente las brechas entre legalidad y legitimidad en América Latina - sino del ciudadano-proyecto. El nuevo terreno discursivo debía ser capaz de hacerse cargo de

22 La publicación a la que este encuentro específico dio lugar (me refiero a Cotler, comp., 1990) más allá del interés que reviste y la calidad de los trabajos que incluye, no refleja plenamente la riqueza de las deliberaciones que se dieron en él. Recuerdo especialmente las intervenciones de Carlos Franco -uno de los autores presentes en el volumen—y, en particular, la elocuente intervención de Jürgen Golte (antropólogo), no presente en el volumen, quien en el marco del encuentro insistió en la pregunta "...pero dónde está la gente común?". Otros ejemplos son el "Diálogo interregional sobre desarrollo, democracia y pensamiento crítico", organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES/U. Central de Venezuela, y el Instituto Starnberg de Alemania (octubre 1990, Colonia Tovar, Venezuela); y la conferencia internacional "U.S.-Latin American Relations in the 1990s" organizada por el North-South Center de la Universidad de Miami (junio, 1991). Sobre la primera véase el volumen 3 (*Desarrollo y Democracia*) de la serie de monografías y relatorías de la Conferencia (*Pensamiento Crítico: un diálogo interregional*, editado por M. López-Maya, 1991); sobre la segunda, ver Hamman, Ed. (1991).

23 Desde inicios de los Noventa algunos organismos internacionales reflejarán y al mismo tiempo acompañarán el proceso de "rescate" de las "dimensiones culturales de la democracia". Entre los encuentros pioneros cabe mencionar el "International Forum 'Culture and Democracy'" organizado por UNESCO y la República Federal Checa y Eslovaca, Praga, setiembre 4-6, 1991. Ver también el documento "Déclaration de Montevideo. Culture et 'Gouvernabilité' démocratiques" (UNESCO, noviembre 1990).

convicciones y preocupaciones que no cesaban ni con el descrédito del desarrollismo, ni de los "socialismos reales", ni tampoco con la reformulación de ambos; y también de conjugarlas con la nueva respetabilidad de la democracia (liberal) a la que explícita o implícitamente se sometía. Pero no podía hacerlo desde el pueblo (populismo), las clases (marxismo) o el sujeto popular – por entonces demasiado "urbano" en su problematización y por tanto poco apto para alojar la multiplicidad de lugares (tanto de exclusión cuanto de negociación, resistencia e interpelación) y las múltiples luchas por el reconocimiento (desde la "visibilidad") que las reflexiones del momento rescataban en los ámbitos rural y urbano, desde lo étnico y el género, desde los movimientos cívicos y los movimientos sociales -. Tampoco las formas de régimen - demasiado "atadas" a la institucionalidad formal según algunos analistas, y demasiado "hibridizadas" según otros - podían constituirse en lugar de problematización de la gobernabilidad "desde la gente". Apelar a la noción-ciudadanía como lugar discursivo significaba embarcarse en una nueva experimentación que permitiera la confluencia de diversas búsquedas en un terreno común de interpelación a "las democracias realmente existentes" desde la ciudadanía como lo que le faltaba a

las civilianidades para "transformarse" en democracias o para constituirse en "democracias que importan"²⁴.

Desde mediados de los Noventa y más allá de cualquier intencionalidad de los proponentes iniciales de la cuestión, la ciudadanía pasaría a instalarse en la Región como lugar de inédito encuentro discursivo entre el más amplio y disímil elenco de interventores imaginable. Me refiero a algunas implicaciones metodológicas de este último viraje, en modo alguno menores, como punto de partida de la Tercera Parte.

En el norte: rescate y reconfiguración de una cuestión

Mientras la ciudadanía en tanto cuestión se instalaba en América Latina, el interés por retomarla irrumpía en el Norte, compareciendo en tanto materia de "nuevos debates...acerca de cómo definirla"(Miller, 1993:1). Que aún hacia mediados de la década las referencias al abandono de la ciudadanía en teoría política (en Alejandro, 1993:9, por ejemplo) y a la importancia de revivitar la cuestión (en Johnston, Conover y Searing, 1994, por ejemplo) fuese frecuente en la literatura del Norte, es indicativo del carácter emergente, por entonces, del interés por retomarla.²⁵

24 Tomo prestada la expresión "democracias que importan" de Conaghan (1994).

25 A manera simplemente ilustrativa, si a mediados de los Ochenta un conteo rápido de artículos, capítulos en compilaciones y libros de circulación relativamente amplia arrojaba una cifra no mayor a cincuenta textos específicos sobre el tema, de producción y circulación reciente, entre los que figuraban de manera prominente Turner (1986) y algunas reflexiones de autores interesados en revivitar el clásico texto de Marshall (1950) —por ejemplo Barbalet(1988)—, el mismo conteo diez años después arrojaba una cifra superior a trescientos trabajos de interés producidos en el *interim*.

Una revisión medianamente atenta a los modos de problematización que se ensayaban desde distintas entradas sugería que el nuevo campo no admitía confinamiento disciplinar alguno – un primer rasgo que me interesa subrayar. Así, por ejemplo, un tratamiento teórico mayor era presentado de la siguiente manera:

"...The book does not claim to contribute across a range of disciplinary settings and methodologies. It presumes competence to write authoritatively inside, between and against such fields as literary and screen theory, international political economy, political philosophy, discourse analysis, public policy, neo-classical economics, ethnography, and gender studies..." (Miller, 1993:xxvii).

En otra parte de su *Well Tempered Self*, el autor se refería a la ciudadanía disociándola explícitamente de las perspectivas convencionales de la siguiente manera: *"No longer a reformist trope of the hidey-hole of institutionalist political science, citizenship is a new move, a revived idea of sovereignty that is itself always on the move"* (Miller, 1993:220).

Más que al rescate de un viejo tema, en el Norte se asistía a un esfuerzo múltiple y diverso de re-apropiación, configurándose un campo notablemente novedoso en el que la ciudadanía se constituía en eje, además, para redefinir campos afines. El nuevo campo desafiaba, por tanto, cualquier intento de encajamiento o tipologización convencional –el segundo rasgo que me interesa destacar-. Dos indicadores notorios de la magnitud del campo eran la multiplicidad y dispersión en los modos de tematización que alojaba. El exiguo cruce

de referencias entre textos mayores es un indicador de la dispersión del campo. Sin detenerme aquí en especulación alguna acerca del porqué, sí conviene anotar que la ausencia de toda referencia en algunos trabajos mayores a otros trabajos mayores no parecía remitir necesariamente a las maneras de "cortar" el problema, o a sesgos disciplinares o metodológicos distintos. Llama la atención, por ejemplo, la ausencia de referencia alguna al notable texto de Miller (1993) en otros trabajos (posteriores) de inspiración foucaultiana sobre la ciudadanía; o a Alejandro (1993) en textos sobre la ciudadanía, desde el debate liberales-comunitaristas. Se trataba, aparentemente, de circuitos de trabajo carentes de interlocución mutua, independientemente de eventuales afinidades teóricas, lo cual dejo simplemente anotado como indicador de un campo que se desplegaba en el Norte desde múltiples circuitos paralelos.

Algunos ejemplos de la multiplicidad de modos de tematización son los siguientes. Desde el interés por tematizar la ciudadanía desde las implicaciones de la modernidad tardía o de la postmodernidad algunos autores colocaban la cuestión en el ámbito de la diferenciación socioeconómica; otros, de la diferenciación cultural. La tematización de las articulaciones entre globalización y ciudadanía ocupaba, por cierto, un lugar prominente en ambas entradas: cómo impactan en la ciudadanía "las fuertes presiones hacia la autonomía regional y el localismo [así también como]...una noción más fuerte de globalismo y responsabilidades políticas globales" (Turner, 1990:212). Algunos

autores se embarcaban en teorizar la ciudadanía ensayando puntos de encuentro entre viejos y nuevos temas - los derechos sociales y los derechos humanos, por ejemplo -. Mientras unos establecían distinciones entre "la ciudadanía moderna" y "la post-ciudadanía" colocando la cuestión de los derechos humanos como momento que define la segunda categoría, otros la situaban en tanto "extensión y universalización de la ciudadanía".²⁶

En Turner (1997) se planteaba un modelo de la trayectoria histórica de la noción en base a una periodización que buscaba mostrar la centralidad contemporánea de la cuestión de los derechos humanos y dar cuenta del "contenido" de la ciudadanía, sus tendencias y perspectivas.

La "negación de la diferencia" en el discurso de la igualdad constitucional del ciudadano era otra de las preocupaciones que daba lugar a nuevas entradas. Era el caso de Young (1989) y su interés en re-teorizar la ciudadanía a partir de preocupaciones sobre género y política, planteando un modelo de ciudadanía desde la idea de "ciudadanía diferenciada".²⁷ Otros autores se interesaban por el impacto de las migraciones en la configuración del espacio político y en sus consecuencias para repensar la cuestión. Era el caso de Soysal (1994), por ejemplo, en su tratamiento del im-

pacto de las migraciones en la reconfiguración de la ciudadanía en los países de la Unión Europea.

Las nuevas tematizaciones alojaban desde la crítica comunitarista al capitalismo globalizado y al hiperindividualismo (O'Neill, 1997; Sandel, 1996, por ejemplo); a repertorios que colocaban el problema como cuestión de contestación de las identidades colectivas (en Mouffe, 1992, por ejemplo); hasta visiones neo-conservadoras que situaban la cuestión en términos del "socavamiento" de "los logros de la civilización" por la "pérdida moral" de "virtud cívica" (en Himmelfarb, 1995, por ejemplo).²⁸

Cabe anotar que las apropiaciones neo-conservadoras del tema reflejaban nuevos modos de armar el arsenal ideológico de la derecha mediante la apelación a la noción de la ciudadanía, también invocando el *empowerment* como eje de acción. Así, la visión neo-conservadora sobre "la pérdida de virtud cívica" y su reivindicación de "la moral cívica" "amenazada" por la "relativización" de "los valores" - representadas prominentemente por Himmelfarb en Inglaterra - comparecería en los EUA a través de iniciativas tales como "*Empower America*", liderada por el activista neo-conservador William Bennett, quien en los Noventa asumiría el tema del empoderamiento y la virtud cívica para respaldar su proyecto de "recuperación" de la "fibra moral" de la nación

26 Al respecto ver comentario de Pakulski (1997:74) sobre tematizaciones de Turner, y de otros autores.

27 El texto de Young (1989) es sugerente, además, en su tratamiento de las estrategias de ciudadanización. Véase también Young (1990).

28 Una excelente lectura crítica de las tesis neo-conservadoras representadas por Himmelfarb aparece en Tester (1997).

a través del involucramiento del "ciudadano común" en la vigilancia de esa moral - entendida, por cierto, como única e incontrastable -.

La reconfiguración del campo incluía lecturas de inspiración foucaultiana - entre ellos Isin (1997) desde la genealogización de la ciudadanía; Burchell (1991), para la tematización de la gubernamentalidad desde la ciudadanía; y Miller (1993), para la tematización de los proyectos de estado y la operación de sus narrativas para constituir la ciudadanía en tecnología cohesionante -, la problematización de esos proyectos, sus efectos y las posibilidades de acción que "la rúbrica 'ciudadanía' " podía conferir.

Las nuevas tematizaciones incluían la aparición de contribuciones novedosas a la teorización de la ciudadanía y la esfera pública. Era el caso de Alejandro (1993), un trabajo cuyo interés mayor reside, me parece, en su manera de articular los debates entre liberales y co-

munitaristas con argumentos posmodernos, en una propuesta que fusionaba elementos de esos debates; que cuestionaba las interpretaciones que ven en la clásica hermenéutica de Gadamer la expresión de una propuesta conservadora; y que ofrecía una concepción hermenéutica de la ciudadanía como lugar de confrontación a estructuras y prácticas de dominación.

En este vasto campo de tematización encuentro tres preocupaciones recurrentes.²⁹ Por un lado, la problematización de los *sites*. Ya no se reconocía un solo sitio matriz, tematizándose la cuestión desde configuraciones territoriales más abarcativas que el estado-nación (Comunidad Europea, Asia Pacífico, por ejemplo), hasta territorios virtuales - supercarretera electrónica, cabillos electrónicos incluidos -.³⁰ La tematización de los sitios no solo remitía a territorios "reales" o "virtuales" sino también a las relaciones de empleo - ya no a la fábrica - como lugar metodoló-

29 La identificación de esas preocupaciones recurrentes surgen de una lectura propia. Mi lectura subraya elementos que en los trabajos mencionados no aparecen necesariamente enfatizados de la misma manera; los autores mencionados abordan también otros elementos, en múltiples combinaciones.

30 Conviene anotar que la tematización de la ciudadanía desde "la tecnopolítica", los "territorios virtuales", etcétera, ha experimentado más recientemente una suerte de eclosión, en Norte y Sur. Quizás el ejemplo más prominente es Castells (1999), cuyos tres volúmenes (publicados originalmente en edición en inglés, en 1996, 1997 y 1998, respectivamente) constituyen probablemente el más ambicioso intento por articular temas que ya han estado presentes desde finales de los Ochenta, al menos, en la literatura del Norte -desde "la globalización" y sus efectos en los modos de organización del capital y del trabajo, hasta las culturas mediáticas, las modificaciones a las concepciones del tiempo y del espacio, el problema del estado, la "crisis de la democracia", el problema de las identidades, la centralidad de las redes como modo de organización de circuitos de función y de acción, y los movimientos de género, el ambientalismo, los nuevos movimientos insurgentes, etcétera, etcétera. Las reacciones a esta obra no se hicieron esperar. Véase, por ejemplo, la demolidora crítica de Waterman (1998).

gico. Era el caso de Woodiwiss(1997) y su problematización de "la nueva ciudadanía industrial". Otros autores discurrían acerca de cambios recientes en las estructuras de clase, territorio y capital, problematizando el eje local-global desde el impacto de esos cambios en la configuración de "un nuevo tipo de ciudadano aún por definirse" (Isin, 1997), con implicaciones que se comentarán más adelante. Aquí me interesa subrayar que más que a una des-territorialización de la cuestión, se asistía al reconocimiento de múltiples sitios relevantes. Así, mientras algunos autores desafincaban la tematización de la ciudadanía de su lugar moderno (el estado-nación), otros problematizaban la ciudadanía desde el estado-nación y abogaban por la construcción de estrategias para la "sustentabilidad cívica" en ese marco.³¹ Boyte(1992), Sandel (1996) y O'Neill (1997) ejemplifican el caso de autores que reconociendo las presiones introducidas por la globalización sobre los *sites* tradicionales, situaban el problema en relación al estado-nación y ubicaban allí la tematización de las estrategias para confrontarla.

Otra preocupación recurrente era la sociabilidad (*conviviality*), en tanto modos de relacionamiento más que en tan-

to código de conducta a seguir en un entorno cívico (v.g., *civility*). En Woodiwiss(1997), por ejemplo, la tematización de la "ciudadanía industrial" correspondía al interés del autor por delinear el "basamento conceptual necesario para la creación del [tipo] de sociología de orientación transnacional que se requiere [para poder] captar el nuevo o quizás recién ahora aparente carácter transnacional de las poblaciones y su forma de sociabilidad" (Ibid:90). Las reflexiones de Woodiwiss mostraban algunas de las teorizaciones recientes más sugerentes sobre las relaciones entre capital, trabajo, y sociabilidad, más allá de las compartimentaciones convencionales entre esferas económica, social, política, y cultural.³² Advértase que los modos de relacionamiento no aparecían en este planteo como cuestión estrictamente "social" (v.g., subsidiaria o paralela a la esfera "política", sino como eje metodológico para mirar temas que convencionalmente se han segmentado en economía, sociedad y política asumidas como esferas distintas). En efecto, allí no se estaba tematizando una ciudadanía "política", "social" y/o "económica". La noción de "ciudadanía industrial" articulaba, fusionando, esas dimensiones.³³

31 La siguiente cita es ilustrativa: "A national civic identity cannot be sustained apart from a committed political culture in which the centrifugal forces of globalization are moulded at a level deeper than the super-cultural sphere..." (O'Neill, 1997:19)

32 Ver también Woodiwiss (1990; 1992).

33 En todo caso, la separación de esferas o "dimensiones", justificadas en términos de *parsimony* por los autores que así proceden, continúa siendo predominante en la literatura. En Turner (1997:8), por ejemplo, la cultura comparece como "dimensión" de la ciudadanía convertida hoy en "componente esencial" de los estudios sobre el tema, según el autor. En Pakulski (1997:51) "The national community...is defined not only in formal, legal, political and socioeconomic dimensions but also increasingly in sociocultural ones"

Otros autores tematizaban las redes electrónicas y su papel en la configuración de "nuevas organizaciones de masas" capaces de "trascender los localismos" y de generar una "nueva convivencia". Es el caso de Davidson(1997) que privilegia "la nueva convivibilidad" a las formas modernas de representación - que este analista considera crecientemente irrelevantes en el contexto de la Unión Europea -. La preocupación de ese análisis es "cómo mantener a los ciudadanos movilizados tanto en los parlamentos nacionales cuanto regionales"(Ibid:51); y la vieja pregunta del involucramiento (cívico) no se coloca allí desde las entradas clásicas de representación y participación directa sino desde la sociabilidad (electrónica) como estrategia. En la propuesta de Davidson - representativa de muchas otras que, en vena similar, enfatizan, las "bondades" de las nuevas tecnologías (tecnopolítica) -, "*using computers citizens could constitute a new electronic convivality and new mass organizations transcending localisms...*" (Ibid.).

Las relaciones entre ciudadanía y cultura era otra preocupación recurrente en la literatura del Norte.³⁴ Ello, desde tres entradas distintas. Para algunos autores la diferenciación y diversificación cultural asociada a la proliferación y fortalecimiento de "identidades y estilos de vida no basados en la nación o en la clase" configura "el principal proceso que [a su vez] moldea los procesos contemporáneos de ciudadanía" (Pakulski, 1997:83). Aquí estamos ante el tema de la ciudadanía cultural³⁵ en el que la cultura se coloca como "objeto de intervención cívica" (Ibid.,79) y como "momento posterior a la crisis del estado de bienestar", donde los actores centrales "no son las clases, las organizaciones partidistas o sindicales sino los nuevos movimientos sociales, las elites liberales con visiones progresistas...y el escenario clave los medios de comunicación y la arena pública" (Ibid)

Otros autores, en cambio, situaban las conexiones entre ciudadanía y cultura desde la transnacionalización del capital cultural (entrenamiento, credibili-

34 Entradas que sugiero advirtiendo, sin embargo, que las tres preocupaciones que me interesa enfatizar, por su carácter recurrente, dejan fuera otros puntos de entrada igualmente importantes y, además, "reducen" una literatura mucho más vasta. No puedo detenerme aquí, por ejemplo, en comentar lecturas específicas acerca de las conexiones entre etnicidad y ciudadanía; o entre género y ciudadanía (al respecto, ver, Fraser,1992, y Pakulski, 1997, entre otros). Tampoco podré detenerme en trabajos que se interesan por las relaciones entre *cultural politics* y *cultural policy*, punto de entrada tratado de manera detenida en Miller (1993), por ejemplo, desde una discusión pertinente a las tres preocupaciones mencionadas, al tematizar la ciudadanía simultáneamente desde las políticas de estado; desde el problema de la identidad; y desde la sexualidad, la "diferencia" y el género.

35 Noción que involucra "*el derecho a la diferencia, a la re-valorización de identidades estigmatizadas, a acoger abierta y legítimamente estilos de vida marginalizados hasta entonces y a propagarlos sin impedimentos...*" (Pakulski, 1997:83). Desde esta concepción, "*la plena ciudadanía involucra el derecho a la plena participación cultural y a una representación sin distorsiones*" (Ibid).

dad, acreditación y rango) como base de transformaciones recientes en las relaciones de poder y en las identidades políticas "con efectos importantes en el contenido y alcance de la ciudadanía" (Isin, 1997:130), sugiriendo la tematización de esos efectos como elemento central para la construcción de un nuevo campo de indagación hacia delante. En otras tematizaciones, las relaciones entre ciudadanía y cultura no comparecían ni desde la ciudadanía cultural ni desde la transnacionalización del capital cultural, sino desde "la pérdida de capital cívico", sus correlatos y consecuencias. O'Neill (1997:22) colocaba el problema de la siguiente manera:

"Es la fábrica y no la república cívica el modelo de la sociedad capitalista. Ahora que la vieja fábrica ha cambiado a su modelo postfordista, el capitalismo globalizado continúa disciplinando a la fuerza de trabajo a través de la flexibilización, el salario mínimo, el desempleo y la contracción del estado de bienestar junto con la amenaza general de la fuga de capitales. Eso significa que al contrario de las esperanzas de Adam Smith de un liberalismo 'contenido' [la expresión en el original es *restrained*] las economías [neo]liberales de hoy rechazan cualquier restricción cívica sobre su restructuración del trabajo, la familia y la comunidad".

Aquí el punto de entrada se ubicaba en "el colapso del pacto neo-keynesiano entre gobierno, empresariado y fuerza laboral...acompañado por la extrema polarización de ricos y pobres a pesar del ingreso [de las mujeres] y mino-

rias al mercado"(Ibid:24); y la preocupación central se situaba en "el compromiso cívico en retirada"(Ibid), o en la "frustración del proyecto cívico"(Sandel, 1996) al que ese colapso remite – una de las preocupaciones centrales del pensamiento comunitarista -. En estas tematizaciones el problema se definía en términos del debilitamiento del tejido social resultante de la "desinversión" en lo público como lugar de encuentro y convivencia; la ciudadanía se colocaba como cuestión cultural; y la cultura comparecía como terreno estratégico (de "rescate" o "reparación"), al abogarse por "el re-encuadre cívico de nuestros actuales conceptos de espacio, tiempo y generación" como proyecto estratégico (O'Neill, 1997:24); o al enfatizarse la importancia de los "públicos de sensibilidad" (Boyte, 1992) en tanto lugares de "rescate", "reparación" o "descubrimiento" cívicos. Advuértase que en correspondencia con este tipo de preocupaciones, la ausencia generalizada de compromiso cívico era la preocupación de Bellah et.al.(1985), por ejemplo, para Estados Unidos.³⁶

A modo de cierre de este acápite me interesa destacar algunos puntos. Primero, que el recorrido anterior remite a la apertura de un notable campo de búsqueda e intentos de re-teorización. Quizás en ello radique el rasgo más significativo del momento analítico configurado a partir de la reinstalación de la cuestión en el Norte. Segundo, que si hasta mediados de los Sesenta la cuestión de la ciudadanía se colocaba fundamentalmente en términos de "amplia-

36 Ver también Boyte (1992) y Lasch (1990), entre otros.

ción, "extensión" y "acceso efectivo" a una ciudadanía entendida como "ya configurada" - temas propios del estado de bienestar, de los derechos civiles y de los derechos "de las minorías" a los que a partir de los Setenta se incorporaban las narrativas del *empowerment* y los temas propios del *life politics* -, en los Noventa la tematización del des-empoderamiento y de la pérdida de ciudadanía (des-ciudadanización), a secas, del *mainstream* de esas sociedades, marcaba un desplazamiento analítico especialmente significativo.

Tercero, y estrechamente vinculado a lo anterior, si bien la perspectiva de la democracia como plenamente consolidada en las viejas democracias del Norte aún goza de buena salud - en Norte y Sur -, conviene prestar atención al surgimiento de tematizaciones recientes que modifican la manera estándar de plantear las conexiones entre ciudadanía y democracia. Así, por ejemplo, cabe subrayar como elemento novedoso que en la tematización de autores norteamericanos sobre la ciudadanía en tanto estrategia de "recuperación cívica" en sus propias sociedades, más que la conexión entre democracia (en tanto forma de régimen) y ciudadanía (en tanto forma de organización del consentimiento), la conexión entre ciudadanía y calidad y textura de la convivencia adquiría centralidad como modo de colocar el problema. Por lo demás, la problematización de las conexiones entre ciudadanía y calidad y textura de la convivencia ya no aparecía necesariamente ni como cuestión (social) subsidiaria a las "esferas" de la política, la economía y la cultura; ni como esfera complementaria, ni separada. Aparecía, en no pocas temati-

zaciones, como **la** manera de colocar el problema. En ese modo de colocar el problema la especificación de "esferas" se tornaba cuasi irrelevante y las implicaciones teóricas, significativas. Por último, no es necesario negar la importancia de configuraciones específicas y concretas, ni postular la "universalización" del problema de la ciudadanía en un mundo "crecientemente globalizado" para reconocer que al cierre del Milenio los desplazamientos en referencia tensionaban de manera fuerte la tradicional dicotomía Norte-Sur, abriendo el terreno para una nueva comparatividad.

Concluyendo la revisión del itinerario: La apertura de un nuevo campo

Si a mediados de los Ochenta la ciudadanía no figuraba en las agendas de reflexión como cuestión central, al cierre de los Noventa estaba en todas partes. No se trataba, sin embargo, de la mera reinstalación de una problemática. El recorrido anterior sugiere la configuración de un momento analítico distinto al que informó la instalación de la cuestión en América Latina, lo que tiene algunas implicaciones metodológicas importantes. Ese momento analítico está marcado, al menos, por los siguientes elementos.

Primero, por el desborde del encuadre anterior. La idea de ciudadanía moderna estaba anclada en un conjunto de derechos y deberes; suponía e implicaba una calidad (ascendente, incluyente) y textura (pertenencia, y sentido de pertenencia a una "comunidad política"); un lugar matriz vinculante (estado-nación); y un ordenamiento democrático mínimamente, en tanto forma de régi-

men -. En congruencia con ese encuadre, la premisa básica en que se asentó la emergencia de la cuestión en América Latina fue el carácter "incompleto", "inacabado" o "pendiente" de sus democracias, en contraste - implícito o explícito, renuente o no - a las viejas democracias del Norte, sus sistemas de gobierno, sus prácticas asociativas y la textura misma de su convivencia - al menos para el *mainstream* de esas sociedades -.

Desde mediados de los Noventa la cuestión étnica comenzaría a tematizarse como demanda de ciudadanía en América Latina³⁷; y las organizaciones no gubernamentales, comenzarían a tematizarse como lugares alternativos de ciudadanía a través de la transnacionalización en tanto base de empoderamiento³⁸. En esas nuevas tematizaciones la ciudadanía continuaría tan asociada como los planteamientos iniciales al problema de "la construcción democrática" en tanto eje para colocar la cuestión. Al mismo tiempo, el problema de la democracia *desde* la poliarquía (Dahl, 1971) en tanto forma de régimen deseable y posible comparecía como eje de tematización de la ciudadanía (política) en el grueso de la literatura comparada sobre América Latina.³⁹ Por lo demás, la idea de las democracias "incipientes", "frágiles", "incompletas", "no consolidadas" e "inciertas" de Amé-

rica Latina en contraste con las democracias "instaladas" del Norte continuaba preeminente en las tematizaciones de los latinoamericanistas.⁴⁰

Mientras tanto, el interés por resintalar la cuestión en el Norte se asentaba en el reconocimiento de fin de siglo como "era de cambio rápido y radical en las fronteras legales, morales y territoriales de la ciudadanía moderna" (Isin, 1997:28); y a partir de esa premisa se introducían modificaciones significativas al encuadre anterior. Tales modificaciones no se agotan en la incorporación de la transnacionalización como dimensión de impacto, como lo subraya el segundo elemento que quiero dejar anotado. Me refiero a la re-problematización de las conexiones entre ciudadanía y democracia y, a partir de esa re-problematización a la introducción de fuertes reparos a la utilidad heurística de la segunda en tanto eje de problematización de la primera. El desplazamiento metodológico que este segundo elemento comporta es notorio en las reflexiones de autores estadounidenses y canadienses sobre sus propias sociedades. El título *Democracy without citizens* (Entman, 1989), ilustra el punto.

En estrecha articulación con ese desplazamiento comparece el tercer elemento que quiero dejar anotado, es decir, el reconocimiento de la calidad y textura de la convivencia como "venta-

37 Ver la compilación de Van Cott (1994); y León (1994), entre otros.

38 Ver Serbin (1994), por ejemplo.

39 En conexión con este punto específico, ver Hershberg (1999) y fuentes allí citadas.

40 Ver, por ejemplo, O'Donnell (1993a) y su referencia a las "neodemocracias inexpertas" de América Latina y a las "democracias liberales establecidas".

na" para situar la cuestión.⁴¹ Por último, el recorrido anterior sugiere acercamientos no previstos entre Norte y Sur, en los que la cuestión de la ciudadanía comparece como eje central. Por cierto, el impacto de la transnacionalización de los circuitos de acción y significado ha desafinado la tematización de lo étnico, de lo ambiental, de la cuestión de género y de las relaciones laborales, generando nuevos repertorios de preguntas, en Norte y Sur. Pero la nueva comparatividad que aquí sugiero también remite a otros acercamientos Norte-Sur no anticipados por los paradigmas de la modernización y el desarrollo.⁴² Hacia el cierre del Milenio y desde entonces hacia adelante la cuestión de la ciudadanía exhibe puntos de encuentro perversos entre Sur y Norte, más que por el lado de "procesos de ciudadanía en marcha" en el Sur, por el descrédito del "modelo" (la democracia liberal) en el Norte, desde el reconocimiento, pre-

cisamente, de la "frustración del proyecto cívico" y la centralidad adquirida por el problema de la des-ciudadanización y el des-empoderamiento en el seno de algunas de sus más prominentes democracias.

Para situar la cuestión en los entornos de hoy conviene asumirla, por tanto, como campo de reflexión abierto en el que resultan cada vez menos útiles como elementos de encuadre las distinciones entre centro y periferie; entre "sociedades avanzadas", "post-materialistas" o "desarrolladas" y las que "no lo son" – por "retrasadas", "inacabadas", "incompletas" o en perpetuo "perfeccionamiento en marcha" -. Esto no significa sugerir algo tan temerario como que las diferencias entre Norte y Sur se borran, o de ignorar las asimetrías de poder propias de la economía política del sistema mundo. Si significa subrayar que me parece cada vez más fraudulento confinar la tematización de la ciuda-

41 Por cierto, si bien la convivencia/sociabilidad aparece tematizada en Latinoamérica bajo la rúbrica de "convivencia", se le ubica implícitamente como problema de "la esfera social". Por tanto, en general, la convivencia no aparece vinculada expresamente a la tematización de la ciudadanía – en general entendida, a su vez, como problema de "la esfera política" —. El problema de "la sociabilidad" aparece, por ejemplo, en el Informe PNUD (1998) sobre "Desarrollo Humano en Chile". Advuértase, en efecto, que allí la sociabilidad no aparece expresamente conectada como lugar de tematización de la ciudadanía sino como correlato o consecuencia (leo "esperables"), del "proceso de modernización" y los "malestares" (leo también "esperables") que ese proceso (leo "inevitablemente") genera.

42 No está demás recordar aquí que en las narrativas convencionales acerca del Norte "avanzado" y el Sur "retrasado", el "atraso" se ha colocado como "legado" de una sociedad tradicional a ser superado por la "modernización" o como la consecuencia negativa de la dominación occidental sobre la periferie del Sur. Como señala Nef (1995:13) más allá de que en estas narrativas el modelo del Norte comparezca alternativamente como "el problema" o como "la solución", el desarrollo y el subdesarrollo y, por lo tanto, lo "anticipado" (v.g., tanto los "obstáculos" cuanto su eventual "superación") se enmarcan en la premisa de que ambos representan polos opuestos de un continuo histórico unidireccional e irreversible. En ese marco lo no anticipado es por tanto el tipo de "acercamientos" indicados aquí.

dania a los encuadres propios de las dicotomizaciones Norte-Sur, centro-periferie –especialmente si esas confinaciones se asientan en presunciones orientalistas de “superioridad realmente existente” de las viejas democracias, cuyo mito se torna cada vez más difícil sostener –.

En todo caso, la tematización de la ciudadanía transcurre hasta el momento en carriles paralelos, persistiendo en su abordaje la dicotomización Norte-Sur. Así, por ejemplo, en Pakulski(1997) la “ciudadanía cultural” aparece como proceso propio de “las sociedades avanzadas”. Mientras tanto, lo que esa autora sitúa como ciudadanía cultural se tematizaba también en América Latina.⁴³ Adviértase, sin embargo, que desde mediados de los Noventa comienzan a aparecer algunas referencias a los problemas de la democracia en Estados Unidos y América Latina - Conaghan y Malloy (1994) por ejemplo -; y lecturas desde América Latina sobre el sistema político norteamericano -Castañeda (1994), por ejemplo - que prefiguran la apertura de una nueva comparatividad. Así, en las conclusiones de su análisis acerca de los avatares de los regímenes civiles y las políticas neoliberales en los casos de Ecuador, Perú y Bolivia, Conaghan y Malloy(1994:224) dejaban planteada la pregunta: “*Could the US*

and Latin America be moving towards civil societies and economic realities that are more akin than we might ever have imagined? The commonalities now seem as astonishing as our differences once were..” Y procedían a embarcarse en un sugerente ejercicio de comparatividad desde problemas del sistema político que situaban como “comunes” a “las Américas”.⁴⁴

La ciudadanía en los entornos de hoy. Algunas premisas y consideraciones teóricas

Sin ánimo de delinear un encuadre sino procurando mas bien situar(me) en el campo de re-problematización que abre el recorrido anterior, en las páginas que siguen quiero sugerir un conjunto de elementos que me parece de interés rescatar, subrayar o dejar atrás en el actual momento analítico, teniendo en mente el caso de América Latina como interés específico.

Puntos de entrada: ciudadanía, cultura, política, socialización

CIUDADANIA - Asumo el carácter fluido y cambiante de la noción como punto de partida básico. No entiendo “cambiante” en términos acumulativos o en progresión.. No entiendo la noción,

43 Nuevamente, ver compilación de Van Cott, 1994.

44 Véase, por ejemplo, Conaghan & Malloy (1994) capítulo 8 (“Tocqueville’s Fears”, especialmente pp. 220-224). Las reacciones (un tanto incómodas/defensivas) que se produjeron ante un planteo similar de Conaghan en el encuentro “Democracia en las Américas” aparecen en la relatoría del encuentro (Ver Frank & Kenney, 1994:1-11). Ver también Castañeda (1994) y los comentarios a sus argumentaciones, también en Frank & Kenney (1994:36-40).

por consiguiente, a la manera de Marshall (1950).⁴⁵ Encuentro conveniente más bien enfatizar las discontinuidades en las prácticas y valores alojados bajo la rúbrica-ciudadanía a través del tiempo (Isin, 1997); subrayar la pluralidad de significados de la noción - en el tiempo y en una misma época - "a pesar de todos los intentos por codificarla con una definición única"(Alejandro, 1993: 9); y reconocerla, a la manera de Miller (1993:12) en tanto "*an avatar for all parts of the spectrum...an open technology, a means of transformation ready for definition and disposal in dispersed ways at dispersed sites*".

Complementariamente, encuentro conveniente partir reconociendo explícitamente (i) que en tanto práctica - en una misma época más que remitir a una suerte de constante que existe o que no existe / lograda o ausente, la ciudadanía exhibe altos y bajos y se traduce, por consiguiente en momentos más (o menos) conducentes a su fortalecimiento, rescate, desdibujamiento o pérdida⁴⁶; (ii) que, en términos generales, la ciudadanía cambia a través del tiempo y en una misma época en la manera en que distintas concepciones "resuelven" cuestiones tan fundamentales como el lugar de las identidades individuales y colectivas, de las instituciones, y del significado y sentido de los arreglos de convivencia (los que se tienen, o los que se piensan posibles y/o desea-

bles desde distintas posturas ideológicas, valorativas, etcétera); y (iii) que, en términos más específicos, la ciudadanía cambia a través del tiempo y en una misma época en la manera en que distintas concepciones resuelven el lugar de lo público - asunto que me parece central -.

CULTURA - Partir del reconocimiento de la ciudadanía en tanto fluida y cambiante significa aquí (i) subrayar el interés de la cultura como punto de entrada, en tanto significado (*meaning*) y significación (*meaningfulness*) "de relaciones, arreglos, instituciones y cosas" (Tester, 1997:65); y (ii) el interés de mirar las relaciones entre ciudadanía y cultura desde "los *milieux* y situaciones en que esos significados son practicados y vividos"(Ibid), es decir, desde sus entornos y sus sitios, cualesquiera que estos fueren, prestando especial atención a los aprendizajes tácitos que estos introducen o implican; y a su significado y significación en tanto referentes de politicidad.

POLITICA Y SOCIALIZACION - Para efectos de este trabajo, y teniendo en cuenta los dos puntos de entrada anteriores, me interesa mirar lo político en tanto campo de socialización y aprendizaje acerca de la calidad y textura de la convivencia, sus significados y significaciones; y mirar la politicidad - de cualquier milieu o situación - como fuente central de sensibilidades y dispo-

45 Sobre el significado cambiante de la noción en el tiempo ver, por ejemplo, Soysal (1994) y la genealogización de Isin (1997; y 2000). Sobre la trayectoria de la noción Turner (1997) y Miller (1993, especialmente capítulo 1) son otras referencias de interés.

46 Para una tematización de momentos ciudadanos en distintos contextos y momentos históricos ver, por ejemplo, O'Neill (1997)

siciones más (o menos) conscientes, más (o menos) afines, más (o menos) adversas hacia la idea de ciudadanía en tanto principio articulador de la convivencia. Más específicamente, me interesa mirar lo político en tanto terreno de configuración de las presiones, los tensionamientos, las vocaciones, las sensibilidades y disposiciones vinculadas al sustento, vigencia, y "descubrimiento"/producción de temas, prácticas y espacios públicos, dondequiera que estas prácticas y espacios - múltiples - estén emplazados.

Apoyo los tres puntos de entrada anteriores en las (siete) consideraciones siguientes.

Primero: En el reconocimiento del rendimiento decreciente de tematizaciones que den por sentada la identidad colectiva. Este reconocimiento asume como dato básico que los *milieux* y situaciones relevantes se caracterizan por la presencia de contradicciones sistémicas de identidad y por la multiplicación de apelaciones a la subjetividad individual y colectiva por todo tipo de actores⁴⁷; y se distancia, por tanto, de perspectivas que procuren situar las relaciones entre ciudadanía y cultura mirando la cultura como modos de pensar, sentir o creer "propios" de "una sociedad"; o las "identidades y culturas ciudadanas" como "identidades y culturas nacionales".

Segundo: En el impacto de la transnacionalización en el re-mapeo de los *sites*. Como se sabe, las redes y circuitos de función y de acción transnacionales - más allá de re-trazar los mercados financieros, los modos de organización de las empresas formales o informales, legales o ilegales, o los mercados laborales - remiten a la manera en que la agencia humana construye nuevos espacios, escenarios, intercambios y referentes de acción y de significado obviando los canales estado-céntricos a través de circuitos de retroalimentación e impacto direccional múltiple (a nivel micro, meso o macro, como quieran estos definirse, ya sea a nivel subnacional, local, supra-nacional, inter-local, glo-local, etcétera). Si bien este reconocimiento dejó de ser novedoso desde hace ya algún tiempo, conviene subrayarlo aquí como dato básico para colocar la cuestión de la ciudadanía, porque compele a re-situarla enteramente.

Ese reconocimiento no significa aquí asumir como válida la noción de globalización en tanto versión neo-iluminista del progreso, ni la idea de "aldea global" o de "ciudadanía global" - visiones trivializadas de la globalización en tanto emergencia de un mundo crecientemente interconectado y homogéneo -.⁴⁸ Significa, por un lado, reconocer la importancia de las relaciones intermésticas en la configuración de

47 Ver referencia al punto en Davidson (1997: 39-40) y análisis allí citados.

48 Desde una lectura de la economía política afín a planteos que disocian "globalización" de la idea de homogeneización y/o de progreso, Cox & Sinclair (1996), Gill & Law (1988), Woodiwiss (1997) y Wallerstein (1974) son referencias que considero de especial interés. Ver también la colección de Kincaid y Portes (1994), especialmente el capítulo introductorio a cargo de Kincaid y Portes.

nuevos milieux y situaciones relevantes a los usos y significados de la ciudadanía. Y, por otro, significa asumir que la drástica recolocación de la agencia humana que la idea de transnacionalización de los circuitos de función y de acción sugiere, remite a procesos complejos de integración diferenciante (Menéndez-Carrión y Bustamante, 1995), procesos que amplían las brechas sociales anteriores⁴⁹ a la vez que crean nuevas diferenciaciones entre quienes estén y no estén en condiciones de acceder al capital habilitante para incorporarse de manera significativa a tales circuitos - con implicaciones en modo alguno menores para situar la cuestión -.

Tercero: En el reconocimiento de la creciente complicación de los milieux y situaciones que conviene mirar. Las consideraciones anteriores no significan dar por sentadas la pérdida de interés o de relevancia, y mucho menos la "desaparición" de los afincamientos modernos de la ciudadanía - el estado-nación, notablemente -.⁵⁰ Significa, mas bien, subrayar la conveniencia de asumir los sitios de la ciudadanía en los entornos de hoy como campo de indagación abierto, reconociendo la conveniencia

metodológica de desamarrar la mirada de cualquier afincamiento específico - territorial, imaginario, "real" o "virtual" -.

Lo que me parece anacrónico a estas alturas es privilegiar el estado-nación como *site* y concomitantemente, la noción de sociedad asumiendo la polis o el estado como lugares que "contienen" a "sus" sociedades y enmarcan "su" cultura, lo cual va más allá del mero reconocimiento del impacto de las tendencias centrífugas vinculadas a la globalización. Que el estado-nación pierda centralidad como *site*, o que la noción de sociedad comience a incomodar a algunos sociólogos respetados⁵¹, son datos que sugieren lo trans, lo intra y lo sub-nacional en sus diversas combinaciones como lo que conviene mirar. Aquí son relevantes, desde luego, las nuevas complicaciones resultantes de la transnacionalización de los circuitos de función y de acción en general. Pero también de las relaciones entre micro-política y macro-política a nivel del estado-nación. Los milieux y situaciones variarán dependiendo de condiciones concretas y situadas lo cual conviene asumir como problema de investigación y no como un "a priori" teórico

49 Ver el examen de cifras y tendencias históricas (período 1960-1991) y sus conexiones con el régimen global que las configura en Nef (1999).

50 El cuestionamiento de la idea misma de estado-nación y de su viabilidad en general a partir de la "globalización" se ha convertido en lugar común a estas alturas. Sobre la pérdida de relevancia del estado-nación como *site* la tematización de Davidson (1997) es ilustrativa. Un tratamiento sugerente se puede encontrar en Horsman y Marshall (1994). Sobre los dilemas del estado-nación, examinados desde distintas entradas, una de las colecciones de mayor interés sigue siendo la editada por Caporaso (1989). En conexión con América Latina, ver Garretón (2001).

51 El señalamiento de Mann (1986:2) es ilustrativo: "It may seem an odd position for a sociologist to adopt but, if I could, I would abolish the concept of society altogether...".

acerca de la pérdida de relevancia del estado-nación o la creciente relevancia de cualquier otro sitio o combinación de sitios como unidades de análisis.

Cuarto: En el reconocimiento de las implicaciones metodológicas de los debates recientes en torno al lugar disciplinar, epistemológico y ontológico de "lo político". Desde mediados de los Ochenta al menos, al re-problematizar el lugar de estructuras, instituciones, es-

pacios y referentes de acción y de significado esos debates han ido permeando, debilitando o dejando atrás las restricciones de lo político a las pautas convencionales de la ciencia política.⁵² A manera de ejemplo, conviene recordar que algo que se ha transformado en lugar común en los Noventa, me refiero a la incorporación de la presencia de nuevos actores que rechazaban los *sites* tradicionales "de hacer política", pero

52 Las convenciones de la ciencia política y de la política comparada estadounidense han permeado desde la década de los Cincuenta al menos los modos de definir y recortar el campo en Norteamérica, Europa y Latinoamérica. Por eso mismo no está por demás recordar que la emergencia de fuertes impugnaciones a la corriente principal de la disciplina data de finales de los Sesenta del siglo pasado. Me refiero, por ejemplo, a la emergencia del *Caucus for a New Political Science*, liderado por Alan Wolfe, en el seno de la Asociación Americana de Ciencia Política, APSA (al respecto, ver Wolfe, 1969). Las divisiones y desacuerdos dentro de la ciencia política norteamericana en términos ideológicos, metodológicos, etcétera, se discuten parcialmente en Almond (1990). A mediados de los Noventa las reflexiones de algunos de los comparativistas más interesantes de ese país reflejaban cuanto ocurrió desde los Sesenta en la ciencia política norteamericana. Ver el análisis de Jaquette (1995:11) sobre las nuevas metodologías de género y el énfasis de la autora en el interés analítico que éstas revisten al implicar "*the radical re-thinking of what is political*". Adviértase, además que lo que interesaba a esa autora acerca de la polis en América Latina no eran los temas tradicionales sino su "salud" –vinculada, si bien implícitamente, a los modos de convivencia como lugar desde donde mirar lo político-. Contraste tales posturas con Kelly (1998) y su insistencia en resaltar las "bondades" del "consenso académico" en torno a la instalación de la democracia-en-tanto-poliarquía en América Latina. Estos ejemplos reflejan las actuales tensiones en los modos de recortar y definir el campo. En mi experiencia personal, uno de los ejemplos más claros de la fragmentación interna de la disciplina se refleja en el comentario reciente de un respetado colega norteamericano sobre la producción de otro, igualmente respetado y prolífico, que trabaja los mismos temas que el primero pero alejado cada vez más del *mainstream* del que el primero forma parte: "No me hables de los trabajos d ¡é!!. Lo dejé de leer hace años. Y no lo leo porque no entiendo lo que dice. Aunque, en verdad, tampoco me interesa entender lo que dice porque sus escritos se han vuelto demasiado teóricos y complicados." Dos fuentes de interés acerca de las transformaciones drásticas en los modos de hacer ciencias sociales en general, en las últimas tres décadas, y las implicaciones metodológicas de algunos desacuerdos epistemológicos centrales, son Eisenstad y Currelaru (1976) y Eisenstad (1992). Sobre la transición modernidad-postmodernidad y algunas de sus implicaciones para hacer ciencias sociales ver Gabardi (2001). Sobre la distinción entre *la politique* y *le politique*, ver Lefort (1988).

que convenía tomar en cuenta en la definición del espacio político (los entonces llamados nuevos movimientos sociales, notablemente); o el reconocimiento de las fronteras borrosas entre lo público y lo privado, fueron cuestiones centrales en los Ochenta. A estas alturas, su amplio reconocimiento obvia tener que insistir en la ampliación de la noción para incorporar el reconocimiento de tales actores, sus prácticas y referentes de identidad y significado.

A estas alturas conviene asumir tales desplazamientos como premisas para tematizar otras cosas.⁵³ Entre ellas, para sugerir la configuración de múltiples encuentros constitutivos de los milieux y situaciones en que lo político es practicado y vivido en los entornos de hoy, donde lo nuevo no se refiere tanto a "nuevos actores" o a "nuevos sitios" sino más bien a la pluridireccionalidad de los modos de articulación resultantes entre actores, sitios y significados con implicaciones en modo alguno menores para situar la cuestión de la ciudadanía. Conviene reconocer ambos repertorios (los "viejos" y los "nuevos" actores y sitios) y sus múltiples intersecciones co-

mo relevantes - como lo sugieren las prácticas de las organizaciones indígenas de América Latina, por ejemplo, al configurar hoy sus propios repertorios de acción colocando sus prácticas asociativas simultáneamente en el campo, la ciudad, la arena nacional, regional y mundial, prácticas que lejos de un rechazo a los lugares convencionales de hacer política sugieren una apropiación novedosa de la idea de que todos los espacios disponibles, desde las instituciones formales de la política y los juegos electorales hasta la configuración de redes transnacionales se usan y al usarse, se transforma su significado.⁵⁴

Quinto: En el relevamiento de los entornos, situaciones y encuentros como contextos de aprendizaje. Las entradas clásicas a la socialización política como proceso de internalización de valores sociales o de inducción a las normas y las reglas explícitamente planteadas como "valores cívicos" que permitan "crear ciudadanos" o "sujetos" a través de la educación cívica como práctica institucional formal no es lo que tengo en mente. Aquí no estoy situando la socialización como campo de creación

53 Adviértase que no hace tanto tiempo se señalaba en debates de comparativistas que los NMS y las ONGs estaban, a través de sus prácticas redefiniendo el terreno de lo político y sus "bordes", y se reclamaba que se estaba prestando poca atención a su papel en la definición (ampliación) de estas fronteras. Este reconocimiento se constituiría, poco después en premisa ampliamente compartida. Sobre el punto ver Hellman (1995). Que la división convencional entre las esferas pública y privada ha sido "simplista" y ha sido transformada por cambios en los modos de mirar las complejidades de ambas (Turner, 1997:113) es una idea que también se ha instalado ampliamente en la literatura. Véase, además Boyte (1992) y su referencia a la inexistencia de un *either/or* entre las esferas pública y privada y al ámbito en que ambas "se funden", que el autor sitúa en el "community setting".

54 En esta línea de argumentación incorporo algunos elementos planteados por Levine (1993) acerca de la trayectoria de los procesos de cambio y la transformación de significados a partir del uso de los espacios disponibles.

de consentimiento. Por cierto, las perspectivas de la normalización y el disciplinamiento (Foucault); construcción de hegemonías (Gramsci) y conformidad (Durkheim) permiten tematizar aspectos centrales del problema del consentimiento. Aquí quiero subrayar, mas bien, que produzcan o no consentimiento; independientemente de los "contenidos" que los agentes de socialización propugnen a través, por ejemplo, de los manuales de educación cívica; y más allá del éxito o fracaso de cualquier dispositivo de inducción a contenidos específicos, conviene prestar atención a la calidad y textura de la convivencia en contextos concretos y situados como referente básico, en si mismo, de aprendizaje directo y central acerca del significado y significación de la ciudadanía.

Metodológicamente este punto sugiere la importancia del "análisis de las condiciones de la reproducción de tales procesos de aprendizaje...y sus formas antagónicas de transcurso" (Eder, 1992:138), dejando "abiertos" sus efectos y confiriéndoles valor potencialmente estratégico como dispositivos para desafiar, renegociar y redefinir relaciones. No es, sin embargo, la vinculación de la socialización con las estrategias de ciudadanía lo que me interesa tematizar aquí, cuestión eventualmente válida pero que demanda primero, me parece, problematizar la socialización en un sentido más básico: qué aprenden las personas a partir de los múltiples encuentros con situaciones, arreglos, insti-

tuciones y cosas que van armando el terreno de socialización acerca de su lugar y el de los demás en entornos tácitamente compartidos - y, por tanto, su politicalidad a nivel formal, informal, institucional, y cotidiano - ?

Sexto: En la conveniencia de disociar la mirada del énfasis participacionista al que suele reducirse la cuestión. Ello, teniendo en cuenta que el discurso de la ciudadanía desde la participación es la perspectiva más extendida hoy, tanto en el grueso de la literatura cuanto en los programas de intervención para la "democratización" a través de la "ciudadanización". No se trata de sugerir aquí algo tan temerario como que la participación no sea importante para contrarrestar la apatía que incrementa el potencial de arbitrariedad de cualquier sistema de convivencia; ni tampoco de ignorar la ciudadanía en tanto conquista o logro de luchas sociales, grupos organizados, etcétera. Sí me parece de interés sugerir que conviene situar la participación como elemento que no cabe sobre-estimar como indicador de "ciudadanía vigente" o de "ciudadanización en marcha".

Por un lado, la complejidad de todo gobierno a gran escala, el acceso desigual al capital habilitante - tiempo, información, posicionamiento, organización - y la poca motivación para involucrarse activamente, han sido cuestiones ampliamente tematizadas para enfatizar los obstáculos a la participación, aún en los entornos reconocidos como más de-

mocráticos.⁵⁵ Por otro lado, tanto los "públicos de protesta" cuanto los "públicos de opinión" (a través de votantes, plebiscitos y encuestas) operan también en entornos (y regímenes gubernativos) de corte autoritario - lo cual la experiencia de los Noventa en América Latina ilustra suficientemente -. El énfasis de autores como Boyte (1992) en la importancia de los "públicos de sensibilidad" más que en los "públicos de protesta" para el replanteo del "proyecto ciudadano" es, en este sentido sugerente.⁵⁶

En todo caso, más que insistir en el tema de los "obstáculos a la participación", o en la importancia de los "públicos de protesta", para situar las relaciones entre "ciudadanía" y "participación" me parece de especial interés recordar aquí (a) que los actos participativos y la movilización no se vinculan necesariamente a comprensiones "cívicas" de lo político como antecedente o efecto; y (b) el interés metodológico de situar la cuestión de la ciudadanía colocando su vinculación con el sentido, alcance, significado y significación de la participación como pregunta abierta cuyo despliegue en casos concretos y si-

tuados requiere miradas dirigidas a los casos concretos en cuestión.

Séptimo: Mis puntos de entrada se apoyan, además en dos elementos acerca de las intersecciones entre ciudadanía y derechos que encuentro conveniente subrayar.

Como se sabe, la ciudadanía en tanto estatus que involucra un conjunto de derechos "al mismo tiempo demandados [por] y conferidos a los miembros de una comunidad política" (Pakulski, 1997:73) es una perspectiva de larga data. Me parece, sin embargo, que el carácter evolutivo y acumulativo de la ciudadanía - entendida como conquista y ejercicio de derechos legalmente consagrados y como lugar desde el que se cumplen funciones alocativas - es una premisa que conviene dejar atrás. Por cierto, la clásica preocupación de Marshall - las relaciones entre clase, bienestar y ciudadanía - continúa vigente. Pero en Marshall (1950) la relación se coloca en términos de derechos legales, su conquista progresiva, y su condición de modo de resolución de la cuestión alocativa (acceso/sostenibilidad). El problema con la teoría de Marshall es que esa

55 Ya en el clásico estudio de Campbell et. al.(1960:182) se señalaba que en Estados Unidos una considerable [proporción] de la ciudadanía, por lo menos la quinta parte y probablemente un tercio es al mismo tiempo ignorante de/e indiferente.hacia la política", agregándose que si bien esta "apatía" no era sinónimo de "respaldo", implicaba conformidad (tácita) con el sistema.

56 Al tiempo que enfatiza la importancia de "la renovación" de la ciudadanía deliberante (Habermas) y reconoce la importancia de los públicos de protesta en su papel de "palancas de cambio en la dirección de mayor justicia e igualdad", Boyte subraya como elemento de importancia estratégica el desarrollo de una "amplia sensibilidad y experiencia de agencia y autoridad ciudadana" para una "democratización significativa" de las relaciones cotidianas y las de gran escala, lo cual, por lo demás, vincula a una "educación política diferente, especialmente atenta al basamento práctico para una esfera pública sostenible" (Boyte, 1992:352).

premisa difícilmente se sostiene hoy. La erosión de derechos sociales otrora conquistados y efectivos en las viejas democracias del Norte ante los requerimientos de racionalidad económica impuestos por la lógica del mercado ilustra de manera dramática la pérdida de relevancia de esa premisa.⁵⁷ Como tampoco la consagración legal de derechos en América Latina ha sido ni es obstáculo para la preeminencia de prácticas de larga data, plenamente vigentes, y a la luz del colapso argentino de diciembre del 2001 crecientes⁵⁸, de reducción de vastos contingentes de ciudadanos legales a la condición efectiva de *denizens*.

Autores como Hammer (1990) han recurrido al término *denizen* para referirse a extranjeros residentes que no persiguen la naturalización en el estado en que residen. Aquí apelo a esa rúbrica para referirme a vastos contingentes de ciudadanos legales cuyo acceso a la ciudadanía legal coexiste con la denegación de una ciudadanía que importe. Aquí no se trata de situar el problema de la asimetría histórica entre los derechos reclamados y los derechos efectivamente reconocidos y observados desde una suerte de expectativa implícita de correspondencia "ideal" o "maximalista". Se trata, mas bien, de sugerir que mirar el lugar de la ciudadanía *desde* los derechos legalmente instituidos no es de-

masiado útil. Los derechos consagrados en las constituciones y en las leyes pueden ser importantes como punto de partida para interrogar las condiciones que hicieron esa consagración posible; y, sin duda, para invocarlos como base para demandar su observancia; no así para mostrar el lugar de la ciudadanía desde una perspectiva dinámica. Lo cual, por lo demás, me parece que alerta también a la compleja relación entre derechos y participación.

Extremando el argumento, si los derechos pueden ser "conferidos", su consagración legal no se vincula necesariamente a la participación; y si pueden ser eventualmente erosionados, la participación previa no contó para impedirlo. El énfasis en la estipulación (legal), por lo demás, tiende a dar por sentada la consagración de derechos (v.g., su vigencia efectiva). Me parece mas bien que las preocupaciones en torno a las relaciones entre bienestar y ciudadanía – que han estado a la base de aproximaciones a la cuestión de la ciudadanía desde la conquista y ejercicio de derechos inspiradas por la teoría de Marshall – conviene situarlas hoy desde preguntas vinculadas a la vigencia/ausencia-/desdibujamiento/pérdida/rescate de la idea de ciudadanía en tanto fuente de sensibilidades disposiciones y valoraciones de lo público que a factores tales

57 Al respecto ver los señalamientos de Turner sobre el debate acerca de la sostenibilidad de los derechos previamente adquiridos en sociedades "cada vez más dominadas por el mercado bajo la retórica del racionalismo económico" (Turner, 1997:5). Sobre la teoría de Marshall, ver además el excelente tratamiento de Pakulski (1997).

58 Ello, al afectar la plausibilidad misma hacia adelante de la otrora envidiada rúbrica de "sociedad de clase media fuerte" en un caso "modelo" en la Región, por mucho tiempo, de un acceso de base amplia al ejercicio de los derechos sociales.

como "criterios de membresía", consagración legal de derechos, o participación.

Mis opciones metodológicas se asientan, por último, en algunas convicciones que corresponde explicitar. La primera es que cualquier tensamiento o interpelación a las exclusiones de una época o entorno concreto - asumido desde un mínimo sentido de pertenencia

ciudadana - requiere del reconocimiento básico de lo público en tanto terreno de "descubrimiento" y colocación de los asuntos "a resolver".⁵⁹ La segunda es que a la base del reconocimiento de lo público como lugar de todos (desde las calles y las plazas; a la buena sociabilidad y comunicabilidad; a la aceptación del disenso, del conflicto y de la co-habitación de estilos y proyectos de

59 Diferentes tradiciones resuelven el lugar de lo público de manera distinta. Las tradiciones francesa, americana, germana e inglesa y los distintos tipos de ciudadanía resultantes a partir de los diferentes modos de resolución del eje público-privado son tematizados de manera sugerente en Turner (1987; y 1997)). En conexión compleja con esas distintas tradiciones cabe tener en cuenta la fuerte re-problematización de lo público en la filosofía política desde mediados de los Ochenta al menos. Sobre el ocultamiento de las contradicciones entre identidad individual y colectiva en las doctrinas de la representación propias de la cultura del estado capitalista, y el funcionamiento de la idea de ciudadanía en ese marco —en tanto tecnología de sujeción—, ver la sugerente argumentación de Miller (1993), p. 220 y ss. En el debate latinoamericano las teorizaciones de Habermas en torno a lo público como arena de debate y generación comunicativa de los públicos de opinión han suscitado especial interés. De enorme interés pero menor incidencia en el análisis sobre América Latina es el debate liberales-comunitaristas. El tratamiento de Alejandro (1993, especialmente capítulos 1,2,6) sobre la interpelación comunitarista a la comprensión liberal de la individualidad en relación a lo público es especialmente sugerente. El autor sintetiza algunos de los elementos centrales de este debate de la siguiente manera (pp5-6): "La teoría liberal concibe al individuo como un *self* con capacidades reflexivas para escoger, juzgar, examinar y re-examinar su plan de vida. En esta narrativa no puede haber una definición pública y menos aún una imposición pública del bien porque el fin de la vida de un individuo no debe ser "determinado". Mas bien la sociedad debe alojar concepciones distintas y en competencia del bien humano y las instituciones sociales deben proveer el marco dentro del cual una pluralidad de visiones sobre cómo vivir una buena vida pueda desenvolverse". En general la preocupación de los comunitaristas remite a las perspectivas atomizadas implícitas en las premisas liberales del lugar del *self* y sus implicaciones en términos de fragmentación, descompromiso —mas bien de *dis-engagement*— desde distintos énfasis. Entre los teóricos comunitaristas figuran de manera prominente las obras de Sandel (1982 y 1996, por ejemplo); Taylor (1987,1995, por ejemplo), Barber (1984) y McIntyre (1984). Otras referencias de interés en el marco de la extensa y creciente literatura sobre el debate liberales-comunitaristas son Kymlicka (1988), Benhabib (1988), Yack (1988), entre otros. Admitiendo el lugar de lo público como tema empíricamente irresoluble, mi visión del problema es afín a la sensibilidad comunitarista. Y mis preferencias van más allá de la valoración de una serie de esferas públicas de diálogo y deliberación, o de las comunidades de "*shared disagreement*".

vida diferentes como prácticas de convivencia societal sanas; y del combate a la desigualdad en todos los planos) están las sensibilidades y disposiciones de vigilancia, resguardo y co-reconocimiento que la idea de ciudadanía ha mostrado la capacidad de alojar en momentos históricos concretos.⁶⁰

Desde una mirada que asiento en esas convicciones, me parece que la idea de ciudadanía - en tanto terreno para armar sensibilidades y disposiciones para asumir, regular, tensionar, y transformar la convivencia, interpelando las inercias de exclusión desde prácticas de descubrimiento y producción de temas y espacios públicos - es lo que otorga sentido a la politicidad que se escenifica en cualquier entorno o situación congregante que tenga temas de convivencia que resolver, desde la elección de gobiernos; hasta la distribución y redistribución de recursos; hasta la interpelación de prácticas discriminatorias; la observancia de los derechos humanos; el respeto a estilos de vida no convencionales; el combate a la censura; la defensa de la libertad de cultos; la exigencia de calidad de los servicios públicos; el reconocimiento del derecho a las búsquedas individuales y colectivas; y la convivialidad digna y llevadera entre extraños.

Desde esta mirada, el estrechamiento y repliegue en la producción de temas, prácticas y espacios públicos se verá como proceso inverso y opuesto a prácticas (significativas) de descubrimiento, vigencia y sostenimiento de la convivencia desde la ciudadanía como principio articulador central. Interesarse por la cuestión de la ciudadanía a partir de una valoración de esta rúbrica como eje articulador de la convivencia en entornos complejos, y en tanto lugar de interpelación a las inercias de exclusión, no exige la adscripción a catálogo alguno de contenidos específicos. Sí exige, me parece, el reconocimiento - y valoración - de espacios públicos múltiples, en múltiples *sites* y combinaciones de *sites*.

Algunos puntos de llegada: los énfasis y preguntas resultantes

Esta manera de situar las relaciones entre ciudadanía, política y cultura - y especialmente el reconocimiento de la naturaleza fluida, cambiante, nunca completamente hecha de la ciudadanía - redirige la pregunta del "logro" y "conquista" a las condiciones de apropiación, vigencia, definición y redefinición y, especialmente, al lugar de la ciudadanía en la definición de identidades, sig-

60 Sobre la importancia de las disposiciones, valoraciones e interiorización de una identidad ciudadana como principio articulador de la convivencia en momentos históricos concretos, ver Burchell (1991). En Benhabib (1992:84), por ejemplo, se subraya la configuración del movimiento de mujeres, el movimiento étnico, el movimiento ecológico, como trayectorias que documentan interpelaciones colectivas que "comienzan por redefinir temas que previamente habían sido considerados privados y no políticos como temas de la esfera pública, como temas de justicia y como lugares de poder que requieren legitimación discursiva...".

nificados, calidades y texturas de convivencia. También redirige la pregunta del carácter "cívico o no cívico" de "la cultura" a la pregunta de los entornos y situaciones en que los significados de la ciudadanía son apropiados, practicados y vividos, y a sus efectos en términos de aprendizaje y socialización.

Colocada la cuestión desde allí, ya no se trata de establecer si la ciudadanía "existe" o si "no existe" en un entorno específico, si "se logró" o no. Se trata, mas bien, de indagar si las ideas y prácticas ciudadanas comparecen - en entornos, momentos y situaciones concretas - en tanto dispositivos para desafiar, negociar, redefinir relaciones y, especialmente, su lugar en tanto modo de entender y experimentar lo público. ¿Se trata de momentos de vigencia, fortalecimiento, desdibujamiento o pérdida? ¿Conducen o no a socializaciones y aprendizajes que la refuerzan, modifican, debilitan, trivializan, postponen, etcétera?

En términos generales, la creciente pluridireccionalidad de los encuentros con referentes de identidad y significado individuales y colectivos; y los efectos sobre el significado de lo público y privado que se construyen a partir de esos encuentros está cambiando las maneras de entender y hacer las cosas, tanto en el Norte cuanto en el Sur. Pero cambiándolas no necesariamente porque "desaparezcan" viejos escenarios y referentes y "aparezcan" otros nuevos, sino porque los tensionan y combinan, a todos, de manera cada vez más compleja - introduciendo nuevas reglas de juego tácitas, referentes prácticos y rutinas que reordenan y remapean el signi-

ficado de los entornos y situaciones relevantes, reconfigurando la cuestión y abriendo un nuevo repertorio de preguntas -. Esas tensiones y sus efectos es lo que cabe indagar como elemento central para situar el lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy.

Bibliografía

- Agüero, Felipe & Jeffrey Stark, Eds.
1998 *Fault Lines of Democratic Governance in Post-Transition Latin America*. Miami, Florida: University of Miami, North-South Center Press.
- Agüero, Felipe, Mark Everingham, Julie Diehl & Rebecca Winsot
1994 "Fault Lines of Democratic Governance in the Americas", *Workshop Report*, North-South Center, University of Miami.
- Alejandro, Roberto
1993 *Hermeneutics, Citizenship, and the Public Sphere*. New York: SUNY.
- Almond, Gabriel A.
1990 *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park, Ca: Sage.
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba, Eds
1980 *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown.
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba
1963 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino & Arturo Escobar
1998 *Cultures of Politics. Politics of Cultures. Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder, Co: Westview Press.
- Assies, Willem, Gerrit Burgwal & Ton Salman
1990 *Structures of Power, Movements of Resistance: An Introduction to the*

- Theories of Urban Movements in Latin America*. The Netherlands: Center for Latin American Research and Documentation.
- Bagley, Bruce M.
1984 "The National Front and Beyond: Politics, Public Power and Public Policy in an Inclusionary Regime" (*mimeo*).
- Barbalet, Jack M.
1988 *Citizenship: Rights, Struggle and Class*. Minneapolis, Mn.: University of Minnesota Press.
- Barber, Benjamín
1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barros, Robert
1986 "The Left and Democracy: Recent Debates in Latin America". *Telos* VP; 68 No. 2 (Summer).
- Bellah, Robert, Richard Madsen, William Sullivan, Ann Swidler & Steven Tipton
1985 *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*. Berkeley, Ca.: University of California Press.
- Benhabib, Seyla
1992 "Models of Public Space: Hanna Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas". En Craig Calhoun, Ed., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass and London.: The MIT Press.
- Berry, Albert
1997 "The Income Distribution Threat in Latin America", *Latin American Research Review* 32(2).
- Boyte, Harry C.
1992 "The Pragmatic ends of Popular Politics", en Craig Calhoun, Ed., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass and London: The MIT Press.
- Burchell, Graham
1991 "Peculiar Interests: Civil Society and Governing 'The System of Natural Liberty'", en Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller, Eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.
- Campbell, Agnus, et. al.
1960 *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Caporaso, James A., Ed.
1989 *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*. Newbury Park, Ca: Sage.
- Castañeda, Jorge
1994 "Three Challenges to US Democracy: Accountability, Representativeness and Intellectual Diversity", *Project Latin America 2000 Series*, Working Paper 3, University of Notre Dame: The Kellogg Institute.
- Castells, Manuel
1999 *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Vol. I: *La Sociedad Red*, México D.F.: Siglo XXI.
- Castells, Manuel
1999 *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Vol II: *El Poder de la Identidad*, México, D.F.: Siglo XXI.
- Castells, Manuel
1999 *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Vol III: *Fin de Milenio*, México, D.F.: Siglo XXI.
- Conaghan, Catherine M.
1994 "Democracy that Matters: The Search for Authenticity, Legitimacy and Civic Competence in the Andes", *Project Latin America 2001 Series*, Working Paper 1. University of Notre Dame: Kellogg Institute.
- Conaghan, Catherine M. & James M. Malloy
1994 *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.
- Cotler, Julio, comp.
1990 *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América La-*

- ina. Lima: IEP-Fundación Friedrich Naumann.
- Cox, Robert W. & Timothy J. Sinclair
1996 *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Craig, Ann L. & Wayne A. Cornelius
1980 "Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations", en Gabriel A. Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown.
- Chalmers, Douglas, María do Carmo Campello da Souza & Atilio A. Borón, Eds,
1992 *The Right and Democracy in Latin America*. New York: Praeger.
- Dahl, Robert
1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Davidson, Alastair
1997 "Regional Politics: The European Union and Citizenship", *Citizenship Studies* 1(1), February.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz & Seymour Martin Lipset
1996 *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.
- Eckstein, Susan, Ed.
2001[1988] *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Eders, Klaus
1992 "El contrato social permanente. Acerca de la construcción colectiva del orden social". En Lucian Kern & Hans Peter Muller, Eds., *La Justicia: Discurso o Mercado?* Barcelona: Gedisa.
- Eisenstadt, S.N.
1992 "The Order-Maintaining and Order Transforming Dimensions of Culture", en Richard Munch & Neil J. Smelser, Eds. *Theory of Culture* Berkeley: U. of California Press.
- Eisenstadt, S.N., M. Curelaru
1976 *The Form of Sociology. Paradigms and Crises* New York: John Wiley.
- Entman, Robert M.
1989 *Democracy Without Citizens. Media and the Decay of American Politics*. Oxford University Press.
- Escobar, Arturo & Sonia Alvarez, Eds,
1992 *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Frank, Volker & Charles Kenney
1994 "Democracy in the Americas: Approaching the Year 2000. A Rapporteurs Report", *Project Latin America 2000 Series*, Working Paper 6, University of Notre Dame: Kellogg Institute.
- Foweraker, Joe
1993 *Theorizing Social Movements*. London-Boulder: Pluto.
- Foweraker, Joe & Ann L. Craig
1990 *Popular Movements and Political Change in Mexico*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.
- Fraser, Nancy
1992 "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", en Craig Calhoun, Ed., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass and London: The MIT Press.
- Gabardi, Wayne
2001 *Negotiating Postmodernism*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press
- Garretón, Manuel Antonio
2001 "The new socio-political matrix", en Manuel Antonio Garretón & Edward Newman, *Democracy in Latin America. (Re) Constructing Political Society*. Tokyo, New York, Paris: UNU Press.
- Gill, Stephen & David Law
1988 *The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Poli-*

- cies. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- García Hamilton, José Ignacio
1990 *Los orígenes de nuestra cultura autoritaria e improductiva*. Buenos Aires: Calbino y Asociados.
- Haber, Paul Lawrence
1996 "Identity and Political Process: Recent Trends in the Study of Latin American Social Movements", *Latin American Research Review* 31(1).
- Hamman, Henry, Ed.
1991 *Setting the North-South Agenda. United States-Latin American Relations in the 1990s* Miami: The University of Miami, North-South Center.
- Harrison, Lawrence E.
1985 *Underdevelopment is a state of mind: the Latin American Case*. Lanham, Md.: University Press of America.
- Hartlyn, Jonathan & Arturo Valenzuela
1994 "Democracy in Latin America since 1930", en Leslie Bethel, Ed., *The Cambridge History of Latin America*. Vol. 6: *Latin America Since 1930. Economy, Society and Politics*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Himmelfarb, Gertrude
1995 *The De-Moralization of Society. From Victorian Virtues to Modern Values*. London: IEA Health and Welfare Unit.
- Hojman, David E.
1994 "The Political Economy of Recent Conversions to Market Economics in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 26(1).
- Horsman, M. & Marshall, A.
1994 *After the Nation-State: Citizens, Tribalism and the New World Disorder*. London: Harper Collins.
- Hoskins, Gary
1997 "Democratization in Latin America", *Latin American Research Review* 32(3).
- Huntington, Samuel, Crozier, Michael & J. Watanuki
1975 *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Triangle Papers No. 8, New York: New York University Press.
- Isin, Engin F.
2002 *Being Political. Genealogies of Citizenship*. Minneapolis, Mn: University of Minnesota Press.
- Jaquette, Jane S.
1995 "Rewriting the Scripts: Gender in the Comparative Study of Latin American Politics", en Peter Smith, Ed., *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Jelin, Elizabeth
1991 "Constructing Democratic Citizens: a view from below", *mimeo*.
- Johnston Conover, Pamela & Donald D. Searing
1994 "Democracy, Citizenship and the Study of Political Socialization", en Ian Budge, David McKay, Eds., *Developing Democracy*. London: Sage.
- Joignant, Alfredo
1999 "Historia y memoria. Evolución de la figura del ciudadano en los manuales de educación cívica y de historia. chilenos, 1973-1998", *mimeo*.
- Kelly, Janet
1998 "Democracy Redux: How Real is Democracy in Latin America?", *Latin American Research Review* 33(1).
- Kymlicka, William
1988 "Liberalism and Comunitarianism", *Canadian Journal of Philosophy* 18(2), June

- Kincaid, Douglas A. & Alejandro Portes, Eds.
1994 *Comparative National Development. Society and Economy in the New Global Order*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- King, A.
1976 *Comp. Why is Britain becoming harder to govern?* London, n.d.
- Lasch, Christopher,
1990 "Liberalism and Civic Virtue", *Telos* No. 88 (Summer).
- Leeds, Elizabeth
1996 "Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints in Local-level Democratization" *Latin American Research Review* 31(3).
- Lefort, Claude
1988 *Democracy and Political Theory*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- León Trujillo, Jorge
1994 *De campesinos a ciudadanos diferentes. El levantamiento indígena*. Quito: CEDIME.
- Levine, Daniel
1993 "Constructing Culture and Power", en Daniel H. Levine, Ed. *Constructing Culture and Power in Latin America*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- López-Maya, Margarita, Comp.
1991 *Desarrollo y Democracia*. Caracas: UNESCO-Nueva Sociedad.
- MacIntyre, Alasdair
1984 *After Virtue*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mahan, Elizabeth
1995 "Media, Politics and Society in Latin America", *Latin American Research Review* 30(3)
- Manguashca, Bice
1992 "The Role of Ideas in a Changing World Order: The International Indigenous Movement" *Occasional Papers in Latin American and Caribbean Studies* No 4, Toronto: CERLAC/York University.
- Malloy, James
1991 "Parties, Economic Policy-making and the problem of democratic governance in the Central Andes", ponencia preparada para el XVI Congreso de LASA, Washington, D.C., abril.
- Mann, Michael
1986 *The Sources of Social Power* Vol 1, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T.H.
1950 *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Menéndez-Carrión, Amparo
2002b "La Conquista del Voto. **Postscriptum**", Ponencia presentada en el Ier Congreso de LASA sobre Estudios Ecuatorianos, 18-20 de julio, Quito.
- Menéndez-Carrión, Amparo
"América Latina después del colapso argentino. Qué estado? Qué sociedad? Qué política?", Conferencia Magistral dictada con motivo de la Inauguración del VI Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, mayo 7, 2002 (manuscrito inédito).
- Menéndez-Carrión, Amparo
2001 "The Transformation of Political Culture", en Manuel Antonio Garrretón & Edward Newman, *Democracy in Latin America. (Re)Constructing Political Society*. Tokyo, New York, Paris: UNU Press.
- Menéndez-Carrión, Amparo
1991a "Para repensar la gobernabilidad desde la ciudadanía: dilemas, opciones y apuntes para un proyecto" *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* II Epoca 1(1) Quito: FLACSO

- Menéndez-Carrión, Amparo
1991b "Democracias pendientes y representación política en América Latina", en Margarita López-Maya, comp. *Desarrollo y Democracia*. Caracas: UNESCO-Nueva Sociedad.
- Menéndez-Carrión, Amparo
1986 *La Conquista del Voto: de Velasco a Roldós*. Quito: FLACSO-CEN.
- Menéndez-Carrión, Amparo & Alfredo Joignant, Eds
1999 *La Caja de Pandora. El Retorno de la Transición Chilena*. Santiago de Chile: Planeta-Ariel.
- Menéndez-Carrión, Amparo & Fernando Bustamante
1995 "Purposes and Methods of Intra-regional Comparison", en Peter Smith, Ed, *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Miller, Toby
1993 *The Well Tempered Self: Citizenship, Culture and the Postmodern Subject*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mische, Ann
1996 "Projecting Democracy: The Formation of Citizenship Across Youth Networks in Brazil", en Charles Tilly, Ed., *International Review of Social History* No. 40, Supplement 3.
- Moisés, José Alvaro
1988 "Sociedad civil, cultura política y democracia. Los obstáculos de la transición política. *Revista Mexicana de Sociología*, LI(3) julio-septiembre.
- Moulián, Tomás
1997 *Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Net, Jorge
1999 "Contradicciones en el 'Modelo Chileno' ", en Amparo Menéndez-Carrión & Alfredo Joignant, Eds, *La Caja de Pandora. El Retorno de la Transición Chilena*. Santiago de Chile: Planeta-Ariel.
- O'Donnell, Guillermo
1993a "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)", *World Development* 21(8); August.
- O'Donnell, Guillermo
1993b "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5(1), January.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead, Eds.
1986 *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Neill, John
1997 "The Civic Recovery of Nationhood", *Citizenship Studies* 1(1), February.
- Pakulski, Jan
1997 "Cultural Citizenship", *Citizenship Studies* 1 (1), February.
- Perlman, Janice
1976 *The Myth of Marginality. Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: The University of California Press.
- Portes, Alejandro
1999 "The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field", en *Ethnic and Racial Studies*, 22(2).
- Portes, Alejandro
1998 "El Neoliberalismo y la Sociología del Desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados", *Perfiles Latinoamericanos* 7(13), diciembre.
- PNUD
1998 *Desarrollo Humano en Chile-1009. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile: PNUD

- Purcell, Susan K.
1975 *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*. Los Angeles: University of California Press.
- Reich, R.B.
1991 *The Work of Nations: Preparing Ourselves for Twenty-First Century Capitalism*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sandel, Michael J.
1996 *Democracy's Discontent: America in search of a Public Philosophy*. Cambridge, Mass: Belknap Press.
- Serbin, Andrés
1994 "Integración y relaciones transnacionales: el entramado social del proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe", *Perfiles Latinoamericanos* 3(4), México D.F.: FLACSO.
- Smith, Peter H.
1995 "The Changing Agenda for Social Science Research on Latin America", en Peter H. Smith, Ed., *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder, Co: Westview Press.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu
1994 *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Taylor, Charles
1987 *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Tester, Keith
1997 "Making Moral Citizens: On Himmelfarb's Demoralization Thesis", *Citizenship Studies* 1(1).
- Turner, Bryan S.
1997 "Citizenship Studies: A General Theory", *Citizenship Studies* 1(1).
- Turner, Bryan S.
1990 "Outline of a theory of citizenship" *Sociology*, 24.
- Turner, Bryan S.
1986 *Citizenship and Capitalism: The Debate over Reformism* Boston: Allen & Unwin.
- Turner, Frederick C.
1995 "Reassessing Political Culture", en Peter H. Smith, Ed. *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, CO: Westview Press.
- UNESCO
1990 "Declaración de Montevideo. Culture et 'Gouvernabilité démocratiques". Paris: UNESCO.
- Unger, Robert Mangabeira
1987 *Social Theory: Its Situation and its Task. A Critical Introduction to Politics, a Work in Constructive Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Cott, Donna Lee, Ed.
1994 *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. New York: Saint Martin's Press.
- Wallerstein, Immanuel
1991 *Unthinking Social Science. The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wallerstein, Immanuel
1974 *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Waterman, Peter
1998 "El Mundo Feliz de Manuel Castells", *Nueva Sociedad* 157, septiembre-octubre.
- Wiarda, Howard J.
1992 "Introduction: Social Change, Political Development and the Latin American Tradition", en Howard Wiarda, Ed. *Politics and Social Change in Latin America: Still a Distinct Tradition?* Boulder: Westview Press.

Wolfe, Alan
 1969 "Practicing the Pluralism We Preach: Internal Processes in the American Political Science Association", *Antioch Review* 29(Fall).

Woodiwiss, Anthony
 1997 "Behind Governmentality: Sociological Theory, Pacific Capitalism and Industrial Citizenship", *Citizenship Studies* 1(1).

Woodiwiss, Anthony
 1992 "The passing of modernism and labour rights: lessons from Japan and the United States", *Social and Legal Studies* No. 1.

Woodiwiss, Anthony
 1990 *Social Theory after Postmodernism*. London: Pluto.

Yack, Bernard
 1988 "Liberalism and its Communitarian Critics: Does Liberal Practice 'Live Down' to Liberal Theory?", en Charles H. Reynolds, Ralph V. Norman, Eds., *Community in America: The Challenge of Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press.

Young, Iris Marion
 1989 "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics*, 99 (January).

Young, Iris Marion
 1990 *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.



**NUEVA
 SOCIEDAD**
 www.nuevasoc.org.ve

Nov-Dic 2002

182

Director: Dietmar Dirmoser
 Jefe de Redacción: S. Chejfec

**Protestas, Resistencias y
 Movimientos Sociales**

COYUNTURA: **Marc Saint-Upéry** Ecuador: el coronel tiene quien le escuche. **Carlos Toranzo Roca** Bolivia. Nuevo escenario político

APORTES: **Bianca Rubio** La exclusión de los campesinos y las nuevas corrientes teóricas de interpretación. **Miguel Díaz Gacitúa** El desarrollo rural y el medio ambiente en América Latina después de Brundtland: dos pasos atrás y uno adelante. **Christopher Birkbeck/Luis Gerardo Gabaldón** Estableciendo la verdad sobre el uso de la fuerza en la policía venezolana

TEMA CENTRAL: **Marina Farinetti** La conflictividad social después del movimiento obrero. **Mauricio Archila Neira** Colombia en el cambio de siglo: actores sociales, guerra y política. **Augusto Barrera** El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político. **Alberto Zalles Cueto** De la revuelta campesina a la autonomía política: la crisis boliviana y la cuestión aymara. **Gabriela Delamata** De los «estallidos» provinciales a la generalización de las protestas en Argentina. Perspectiva y contexto en la significación de las nuevas protestas. **Aparecida L. Fernandes y otras** Consideraciones sobre los movimientos sociales y la participación popular en Brasil.

LIBROS: **Pablo Salvat Bologna**.

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

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telf.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 268.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; e: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

Reflexiones antropológicas acerca de las problemáticas actuales de la cultura en Ecuador

Mauro Cerbino*

Reconstruir los niveles de socialización en un contexto marcado por profundas diferencias culturales y sociales puede ser la tarea de la que llamaríamos una ética lúdica: así como en el juego es imprescindible que exista el respeto y el reconocimiento de cada participante, para establecer nuevas formas de vínculo entre las diferencias hay que partir de ese mismo respeto y reconocimiento. Pero tal vez hay que cumplir con un paso anterior, el de la tolerancia. Esta tiene que entrar en escena en la dinámica del juego si se quiere asegurar su desenvolvimiento.

Las reflexiones que a continuación se presentan constituyen una serie de exploraciones conceptuales sobre algunos interrogantes que en la actualidad requieren de nuestra atención y pretenden contribuir a definir los términos de la problemática contemporánea de la educación; la cual, no obstante los cambios vertiginosos generados por los procesos de mundialización de la cultura y el despliegue de nuevas tecnologías de la comunicación como en el caso de Internet, no sólo se mantiene vigente, sino que con mayor ímpetu se colocó en el centro de la extraordinaria discusión que recoge el desafío de estimular el desarrollo del conocimiento a partir de la complejidad individual y cultural de nuestro vivir.

Frente al cuestionamiento de los modelos de producción del saber típicos de la modernidad, el filósofo francés Edgar Morin, señala que la educación del futuro debe asumir como necesidad primaria la de enseñar a conocer el conocimiento, a desentrañar sus dispositivos y sus dificultades, *“intentando armar cada mente en el combate vital para la lucidez”*. *“Es necesario, sigue Morin, promover un conocimiento capaz de captar los problemas globales y fundamentales para inscribir en ellos los conocimientos parciales y locales”*. Para cumplir con el propósito planteado por el filósofo francés, es necesario que la educación deje de concebirse definitivamente como una instancia para la simple transmisión de conocimientos y

* Antropólogo, profesor - investigador de FLACSO sede Ecuador. Este ensayo ha sido escrito para el Programa Nuestros Niños del Ministerio de Bienestar Social como un aporte teórico a la elaboración del currículo para la educación inicial de 0 a 5 años.

pase a ser el lugar para la elaboración de nuevas formas de "capital simbólico" que permita a los sujetos apropiarse de la realidad y del mundo de manera significativa.

En el ámbito de esta renovada metodología de la educación adquieren especial importancia los temas tratados en este trabajo que van desde la problematización de nociones como: cultura, diferencia e identidad hasta el planteamiento y la defensa de la tolerancia, del desarrollo de la capacidad lúdica y de la potenciación del capital simbólico en los niños con el objetivo que puedan servir de insumos para que la educación inicial se traduzca en una plataforma especial para mejorar los niveles de sociabilidad y aportar a la construcción de entornos más democráticos y participativos.

En torno a las nociones de cultura, diferencia e identidad

El término cultura ha sido muy discutido durante décadas y aún alimenta uno de los más importantes debates no sólo en el ámbito restringido de las ciencias sociales, sino en el espectro de la opinión pública mundial. Si bien un intento científico de definición se produce en la tradición de estudios antropológicos, es innegable que el uso, debido también a una cierta popularización del término, ha entrado a formar parte de nuestros repertorios de juicios y de comprensión de la realidad.

A la notable difusión del término se acompaña una consolidada afirmación de que el sentido de cultura no se restringe a la dimensión de lo culto, en medida de la cantidad de libros leídos o de

la acumulación de conocimientos elitistas y de la que entonces serían portadores sólo algunas personas y no otras, sino que llega a verse como el conjunto de costumbres, estilos de vida, prácticas sociales y expresivas que se refieren a un determinado grupo humano y que por lo tanto lo vuelven reconocible.

El mérito implícito en esta transformación del sentido de la noción de cultura es que se ha traducido en la consideración, o cuanto menos en la sospecha, de la coexistencia de una pluralidad de culturas y que, aunque se puede seguir pensando que la propia es la más importante, hay que reconocer indudablemente la toma de conciencia de que, la cultura entendida de esta forma más amplia, no es prerrogativa de unos cuantos sujetos especiales (que logran cultivar el espíritu según sugiere el significado del verbo latín *colere*) sino de todas las personas que viven en este mundo, y que "tienen cultura" por el sólo hecho de ser humanos.

Las consecuencias de esto no son secundarias. En primer lugar permiten cuestionar la pretendida superioridad de ciertas culturas sobre otras. En efecto, en base a qué criterios se puede establecer la superioridad. Pertenecer a una determinada cultura puede ser importante o imprescindible para unos (lo que, por decirlo de alguna manera, se inscriben en esta cultura) pero no para otros (que se colocan afuera). De tal forma que la importancia es relativa y no absoluta. El significado de esta importancia es uno entre muchos posibles. La constatación, pacífica o conflictiva, de esta condición relativa de la cultura, da paso a la idea de que el mundo está hecho de diferencias. Podemos ver enton-

ces que la noción de cultura tiene como corolario el planteamiento de la diferencia. Pensar en ella, es el desafío más acuciante de estos tiempos tardomodernos, tanto desde la reflexión teórica como desde las prácticas y la acción de los sujetos individuales y colectivos.

Gracias al despliegue y al incremento del turismo de masas existe un consumo exótico de la diferencia, cuando entramos en contacto con modos de vida desconocidas (del comer, del vestir y otros ámbitos obviamente además del idioma). Ahí hacemos experiencia de la diferencia por el hecho de que el lugar en el que nos encontramos y su gente no nos es familiar. Evidentemente este no es el único ejemplo de contacto con la diferencia. Tenemos vivencia en diversos grados de intensidad en muchas ocasiones cotidianas, tanto a nivel personal como colectivo, por ejemplo frente al otro género o en la apropiación de los consumos culturales, de la música o del cine. Por lo tanto nos damos cuenta que la práctica de la diferencia va más allá de la idea moderna de las fronteras entre estados y asume una dimensión transversal al interior de ellos.

Una de las aportaciones más significativas del pensamiento antropológico contemporáneo y que rompe con gran parte de su misma tradición y trayectoria es precisamente haber mostrado que las culturas no son entidades homogéneas, compactas y orgánicas, esencialistas o primordialistas, ancladas a un supuesto origen. En este sentido la antropología rectifica un error que ha contribuido ciertamente a crear: concebir a las culturas, en particular las de los otros (que han sido su objeto tradicional de estudio) como universos cerrados, sepa-

rados e incommunicables, en los que existe una rígida identificación entre individuos y cultura de pertenencia, y ha insistido en el carácter originario, ancestral de las raíces de un determinado grupo. Así es como se puede llegar a pensar la cultura casi como una segunda naturaleza inmutable y determinista. Como veremos esta concepción es asumida con mucha fuerza por algunos de los movimientos sociales presentes en el Ecuador.

Pensar y experimentar la diferencia debe significar necesariamente tener en cuenta su complejidad, que es consecuencia de las múltiples posibilidades de reconocimiento o desconocimiento que se enmarcan en procesos de identificación o desidentificación que el sujeto opera cuando se relaciona con la diferencia. Al contrario de una dimensión homogénea condicionada por una visión monolítica de la diferencia cada sujeto se encuentra abocado a vivir de "diferentes maneras" el conjunto de relaciones que establece con las "alteridades" con los "otros". En los ámbitos de la política, de la diversión, de las relaciones de amistad o amorosas, cada uno de nosotros, más allá de asumir una serie de códigos de conductas culturales, establece diferentes estrategias que lo llevan a producir un sentido particular de su vivir.

La diferencia, "una propiedad más contrastiva que sustantiva" (Arjun Appadurai), en vez de subrayar o producir distintas posiciones apunta a definir y permitir el establecimiento de una dinámica y una práctica como es la construcción de un sistema de significación en constante movimiento. Con la diferencia no se trata de ahondar en la di-

versidad inconciliable de posturas que cada sujeto tiene, sino de aprovechar del *modo relacional* que ésta plantea, para renovar las condiciones que alimentan las posturas y que finalmente permiten al sujeto asumirse como algo en constante construcción.

La presencia de la alteridad como diferencia nos obliga a hacer las cuentas con nosotros mismos toda vez que de lo que estamos hechos es de la relación e interacción con el "otro". Es ahí donde construimos, en buena medida, nuestro sentido de las cosas y del mundo.

No podemos ni pensar ni vivir sin "el otro"; de tal manera que la cultura más que un estado mental, o un conjunto de atributos que "simplemente" heredamos o en los que estamos inmersos, es una práctica social, una fuerza que no sólo actúa sobre los sujetos sino que puede ser actuada por ellos. Por lo tanto es necesario pasar, de la noción de cultura, como algo sustantivo, a lo que algunos autores han definido la dimensión cultural, esto es como adjetivo.

Lo cultural permite pensar mejor la naturaleza relacional de toda cultura, porque evita caer en las tentaciones de delimitar y caracterizar de manera homogénea a una u otra cultura que terminaría por ser vista como algo autónomo y autosuficiente y como tal, capaz de autogenerarse sin el contacto con la alteridad. Algo que evidentemente no se sostiene por algunas razones. Estas nos introducen al tema de la identidad.

Desde muchas partes se escucha decir que frente a los embates de la globalización que tiende a homogeneizar a la cultura existe el riesgo de perder la identidad de una nación. Lo primero

que se debe señalar es que algo como la identidad ecuatoriana es una noción e incluso una práctica inconsistente e irreal. Tal vez podríamos admitir que "esa" identidad adquiere cierto sentido cuando los ecuatorianos en el exterior, frente a las dificultades que experimentan por estar lejos de sus lugares habituales se ven a sí mismos y se expresan hacia el otro como ecuatorianos y no supongamos como cuencanos o lojanos. Pero entonces a lo que estaríamos asistiendo no es más que a la demostración de una dimensión necesaria en la construcción de cualquier identidad: es decir la percepción de una alteridad. Un sujeto lojano o cuencano que vive en los Estados Unidos, frente a un gringo, un chino o un italiano, se "sentirá" mayormente identificado con una ecuatorianidad que con su respectivo lugar de origen. Esta mayor identificación, dicho sea de paso, adquiere incluso el valor de una *performance* "ad hoc" actuada a partir de un "uso" consciente de la identidad.

Si estamos en lo correcto, debemos afirmar que así como hemos visto con la cultura, la identidad no es una cosa estática, que se puede o no tener, sino más bien, como algo que está constantemente transformándose en esa relación abierta y dinámica con la alteridad y que la constitución de cualquier identidad, personal o colectiva, dependerá en gran medida de los constantes procesos de *identificación* hacia un "otro" a la que estamos expuestos de forma permanente. Dicho en otras palabras, es un absurdo pensar la identidad como algo que se da como un sí mismo. Es oportuno pensarla como caracterizada por una

continua oscilación, como diría Gianni Vattimo, “entre la pertenencia y el extrañamiento”. Estas consideraciones abren el campo a la reflexión sobre el carácter intercultural tanto de las identidades como de las diferencias.

La diversidad desde la interculturalidad

En los tiempos actuales la reflexión sobre la cultura está atravesada, entre otras cosas, por una paradoja: existen tendencias que apuntan a construir un mundo y unas sociedades homogéneas y, al mismo tiempo, se asiste a una proliferación de identidades particulares que fragmentan el espacio de la cultura. Como se sabe, no hay posibilidad de resolver una paradoja. Tenemos que asumir que ambas condiciones son posibles y que la una no niega necesariamente a la otra. Lo que sí podemos hacer es tratar de analizar los elementos que la constituyen y vislumbrar las posibles consecuencias.

¿Cómo es pensado lo homogéneo? Como un proceso y un discurso que plantea los contenidos de una construcción universal basada en la indiferencia, o mejor dicho, en la pretensión de poder establecer los mecanismos de la inclusión de las diferencias culturales que, definidas desde distintos ángulos económicos y sociales, como residuos de la modernidad, habrá que absorberlas para viabilizar un nuevo proyecto común y universal. De ahí que la búsqueda de consensos y, la concepción de que existen valores compartidos que se imponen para la construcción de sociedades más justas y democráticas, se basen en el postulado que afirma que: siempre es posible alcanzar acuerdos

permanentes y que la democracia en el fondo no es otra cosa que la concreción de esta posibilidad.

Del otro lado, ¿cómo se piensa en la fragmentación y en los particularismos? En los términos de una confrontación basada en la absolutización de lo particular y en el desconocimiento de la legitimidad de otros particulares. Enmarcadas en lo que se define *la política de la identidad*, las formas de este discurso y de la práctica correspondiente que, se traducen en reivindicaciones, asumen el carácter de radicalización e intransigencia de posiciones. Es lo que Benjamín Arditi ha definido como el “*reverso de la diferencia*”, es decir, una especie de juego perverso que surge de cierta defensa o celebración del particularismo.

Las dos condiciones de la paradoja, brevemente señalada, corren ambas el riesgo de pensarse desde una visión esencialista, es decir desde un a priori claro, y definido como fundamento indudable y permanente que da valor a las posiciones. Esencialista es tanto la homogeneidad, considerada como condición única para la democracia, como el particularismo en su afán de autodeterminación y autoreferencialidad. ¿Qué comporta el riesgo del esencialismo? De lo homogéneo la convicción que lo universal se construye precisamente aniquilando las diferencias; probablemente reeditando viejas ideas que expresan la fe en una verdad única, objetiva y autocentrada.

Lo homogéneo atenta contra la capacidad que tienen las culturas de pensarse en el marco de la dinámica y constante construcción del sentido de las cosas, que es siempre, como ya se ha di-

cho, relacional y dependiente de la alteridad.

Por otro lado, los particularismos que desconocen la legitimidad de otros particulares y que se demuestran incapaces de pensarse como "particulares entre otros", corren el riesgo de encaminarse hacia una posición insostenible y abiertamente contradictoria; por el simple hecho de que la identidad, de cualquier particular, dependerá en buena medida de los procesos de diferenciación y hasta de negación (para lo cual de todos modos es necesario en primer lugar reconocer), de otras identidades particulares, que fungen como "*exteriores constitutivos*", para usar la eficaz expresión de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe.

En otras palabras, querer plantear identidades absolutas y autoreferenciales conlleva al desconocimiento de la naturaleza relacional y abierta hacia la alteridad, y que a su vez comporta que esas mismas identidades terminan negándose a sí mismas.

Por lo tanto, podemos decir que tanto la tendencia hacia una homogeneización de la cultura, como la proliferación de particularismos absolutos, tienen en común el desconocimiento de la diferencia concebida en términos relacionales. Para profundizar un poco más este punto vamos a recurrir al pensamiento del filósofo francés Paul Ricoeur. En una obra titulada *Sí mismo como otro*, Ricoeur opera una fundamental distinción en la noción de identidad entre lo que se entiende por equivalente a lo idéntico (el *ídem*) y lo que se refiere al *ipse* latino. La tesis de Ricoeur es que "*la identidad en el sentido de ipse no*

implica ninguna afirmación sobre un pretendido núcleo no cambiante de la personalidad".

La distinción fundamental, según Ricoeur, entre la mismidad como sinónimo de identidad *ídem* y la ipseidad como identidad *ipse*, pone en juego una dialéctica complementaria de la ipseidad y de la mismidad, esto es, la dialéctica del *sí* y del *otro distinto de sí*. Entonces, concluye el autor, *Sí mismo como otro* sugiere, en principio, que la *ipseidad* del *sí mismo* implica la alteridad en un grado tan íntimo que no se puede pensar en una sin la otra, y esto no sólo del *sí mismo* como semejante a otro, sino en los términos de una significación fuerte, como afirma Ricoeur, de implicación: *Sí mismo en cuanto otro*.

En otras palabras, en toda identidad, sea esta subjetiva (de la persona) o colectiva (de un actor social y cultural), existe siempre una relación de implicación con una alteridad que de alguna manera la sustenta, la define y posibilita como tal. Las reflexiones del filósofo francés permiten, no sólo abandonar definitivamente las tentaciones de sustantivar a las identidades y a las culturas y en cambio definir las como el proceso constante de producción y transformación de significaciones abiertas al, y en el encuentro con, una alteridad, sino que además, dejan planteado con extrema claridad, que esa apertura o encuentro no son simplemente consecuencia de una libre elección subjetiva, cuanto más bien, la condición consustancial, por lo tanto necesaria, para que se pueda hablar de cualquier identidad.

"*No se puede ser fiel a la identidad sin transformarla*" Tomo prestada del

estudioso de la comunicación, Jesús Martín Barbero, esta afirmación que es el título puesto a un artículo suyo, para decir que no solamente la dinámica identidad-alteridad da razones para plantear la existencia de particulares entre otros, sino que siendo esa dinámica siempre en movimiento y cambiante por su misma naturaleza, resulta impensable e improcedente la afirmación de una pluralidad de identidades particulares que no sea al mismo tiempo y constantemente intercultural.

En el instante que hemos comprendido que las nuestras son sociedades pluriculturales, tenemos que pensar en cómo y, a través de que procesos de confrontación y negociación, se construyen y fundamentan los discursos y las propuestas particulares en el espacio intercultural, social y político. En este sentido, si bien en muchas de las constituciones políticas de los países de la región andina, se ha incluido el principio fundamental de que los estados son plurinacionales, esta conquista resultará insuficiente o se congelará en una simple declaración de principios, si no es acompañada por una práctica política que tenga en cuenta y reflexione sobre el complejo problema que suscita el pasar de la pluriculturalidad a la interculturalidad.

El espacio intercultural es el lugar de la experiencia de la mediación con la que se constituye un *más allá* de las pretendidas oposiciones binarias y dicotómicas del sí mismo y el otro, de la identidad y la alteridad. Se trata del terreno de lo inter-medio, como lo definiría Homi Bhabha, de la sobreposición y el sucederse de las diferencias, que conlle-

van a la dimensión del intersticio en el que el sujeto se encuentra a negociar intersubjetivamente el sentido de sus elecciones culturales.

La experiencia de la conectividad que se vive en la dinámica intercultural, se traduce en la formación de nuevos híbridos culturales, de re-significaciones y re-traducciones que demuestran que la cultura hace su trabajo más propio - con y en - la indefinición de los márgenes y de las fronteras, y no desde la práctica autista de identidades originarias y cerradas. Una vez más, Bhabha, afirma que *"es el espacio que se interpone y emerge en los intersticios culturales a introducir la invención creativa de la existencia"*.

Ante la realidad de lo que Rudi Visser ha definido como la proliferación de *"condones culturales"*, con los que el juego complejo de la interculturalidad se descalificaría a un mecanismo aséptico de uso de la identidad para *"demandas particulares"*, es necesario plantear el desafío de pensarse *en la diferencia en sí* de lo híbrido (con su valor trans-cultural) y no *desde* la diferencia.

Como afirma lucidamente Edward Said: *"lejos de ser un plácido reino de gentileza apolínea, la cultura puede volverse un verdadero campo de batalla sobre el cual las diversas causas se muestran a la luz del sol y se contraponen la una a la otra"*. Por lo tanto, es oportuno reflexionar a fondo sobre esta doble significación de la cultura: si por un lado representa el horizonte simbólico y, a la vez, las condiciones para crear nuevas formas de inserción del sujeto en el mundo de la vida, a manera de un *habitar poético*, para usar la feliz expre-

sión de Holderlin, por el otro puede motivar, justificar, e inducir a las más horribles pretensiones de desconocimiento e incluso de aniquilamiento de otros sujetos, considerados radical e incompatiblemente diferentes.

Por esto se hace necesario plantear la importancia de la tolerancia y de lo que hemos definido como la capacidad lúdica en la construcción de la sociabilidad. Pero antes de pasar reseña a estos temas, es importante discutir otra cuestión de mucha relevancia en el debate actual: la democracia.

Interculturalidad y democracia

Si definimos a la interculturalidad como el lugar en el que distintos "*juegos lingüísticos*" (Wittgenstein) se constituyen a partir de la conectividad dinámica en la relación identidad - alteridad, la democracia sería el escenario en el que los discursos producidos por estos juegos se propongan, a través de la disputa y la confrontación, formalizar ideas y propuestas para la conducción de una sociedad. Esta concepción de la democracia implica, como ha señalado Chantal Mouffe, dar valor a otra dimensión de lo político que no se refiera exclusivamente a la idea de la *polis*, en su acepción de vivir conjuntamente y en acuerdo, sino como *pólemos* que apunta al antagonismo y al conflicto. Para que esta dimensión sea asumida por los distintos actores que compiten en el espacio público de la democracia, es necesario, según Mouffe, que éstos se consideren recíprocamente como legítimos adversarios y no como enemigos que hay que aniquilar. Se trata de un cambio importante que pone de relieve, una vez

más, el carácter de *libre juego de fuerzas contiguas* que entran en acción para ocupar el espacio político.

En el fondo, asumir el carácter intercultural del juego democrático, significa reconocer en cada actor una legitimidad en términos de competencia, en el doble sentido, de competidor y de capacidad de enunciación para producir discursos, y la democracia habría que entenderla entonces, como un "*vocabulario de significantes vacíos cuyos significados temporarios son el resultado de una competencia política*" (Ernesto Laclau).

Vale la pena recalcar que estos significados tienen un carácter temporario no por alguna carencia de valores, sino porque serán el fruto de elaboraciones constantes en el espacio intercultural, como garantía de que la democracia es una construcción y un proceso y no un fin o una meta que alcanzar de forma duradera, que, aún cuando posible, constituiría más bien, desde este punto de vista, su probable destrucción.

Concebir la democracia como un conjunto de significantes vacíos comporta pensarlos, a la vez, como su límite y condición de posibilidad.

Desde muchas partes en Ecuador, se viene hablando de la necesidad de establecer el diálogo entre los distintos actores que componen el espectro político actual. Ahora bien ¿qué se entiende por diálogo? Si es concebido a partir de una visión instrumental, el diálogo termina siendo la vía para alcanzar acuerdos. Sin embargo, sí es oportuno considerar que a través del diálogo se posibilita establecer acuerdos mínimos, como son los de tipo procedimental que, por decirlo así, faciliten la concertación de

"*las reglas del juego*", hay que reconocer, al mismo tiempo, que la función del diálogo no debería agotarse ahí.

Hay que pensar y proponerse el diálogo como un espacio dialógico, en el que su significado se vea sostenido en las diferentes lógicas e incluso "*epistemes*" que ahí se expresan. Se plantea entonces la necesidad de concebirlo como un entorno permanente y no coyuntural (cuando hay una crisis política), es decir como la instancia para un proceso constante de negociación entre los discursos particulares de cada actor social.

Lo que comporta también afirmar que, no es tanto el desacuerdo el que produciría los riesgos de la violencia o de la ruptura del diálogo (que por otra parte es un riesgo que no se puede eliminar), sino el producirse de una situación de mutuo bloqueo que terminaría por poner en duda el reconocimiento de que las posiciones enfrentadas traducen a diferentes, pero legítimas, lógicas. Esta falta de reconocimiento es la vía más rápida para la concreción de actitudes arrogantes y de abierta intolerancia que podría llevar finalmente al aniquilamiento, político, simbólico y físico, del otro.

Más que al desacuerdo que es una de las condiciones de generación del conflicto, pero que como hemos dicho alimenta algo que es inherente a lo político, hay que temerle a la falta de reconocimiento y respeto hacia el otro. Los problemas que se suscitan en torno al diálogo en Ecuador se inscriben plenamente en la complejidad de los procesos comunicacionales.

No se trata, como muchas veces se afirma, de que tenemos que pensar en

un sólo país buscando la unidad a través de la incorporación de las diferencias y apelando a la imagen de una única raíz ecuatoriana. El problema mayor reside en ese mutuo bloqueo entre los distintos actores sociales, al que hemos hecho referencia, y que comporta un empobrecimiento de las condiciones de producciones de los discursos políticos por un aminoramiento de los *capitales simbólicos* en juego y la consecuente esterilización del espacio de la acción comunicativa.

De lo que se trata es multiplicar la generación de *espacios de palabra*, no exclusivamente para ocuparlos con agendas que contienen una serie de reivindicaciones y peticiones en defensa de intereses corporativos (una práctica que parece replicarse rápidamente en Ecuador aprovechando cierta *moda étnica* con la cual se vuelve más fácil demandar al Gobierno), sino más bien, con el afán de dotarlos de razones, sentidos y lógicas abiertas a los cuestionamientos y a las traducciones y re-semantizaciones que "*cada otro*" está dispuesto a efectuar.

Los riesgos implícitos en esta especie de pluralismo polifónico es que se transforme en una cacofonía o en una disonancia tan grande que no logre ni siquiera producir una mínima comprensión, terminando por liquidar el interés y la participación de los actores involuacrados.

Sin embargo no creo que existan mejores alternativas: si aceptamos que nadie puede venir a imponer el significado de la democracia y, que al contrario, todos participan de su *perecedera definición*, quiere decir que estamos ex-

puestos permanentemente a alcanzar logros y también fracasos. De ahí que no podamos dormir los sueños de las fáciles y cómodas verdades, y estamos obligados a afinar constantemente la capacidad de elaboración de categorías simbólicas, para construir de forma innovativa la relación con la alteridad.

Del juego y la tolerancia

La división del espacio social en islas culturales separadas, autosuficientes e incomunicadas, es la salida a la que llegan, hoy en día, los nuevos discursos racistas que se apropian del mal entendido producido por un relativismo radical. Además, pensarse y actuar desde posiciones étnicas o raciales, de homosexualidad o de género, de raperos o rockeros, concebidas como *las* condiciones necesarias y suficientes - y no como unas entre otras posibles y móviles - significa, de alguna manera, abonar a aquellos discursos y prácticas que han instrumentado esas mismas condiciones, para fundamentar y justificar la discriminación y la ghetización, el dominio y la inferiorización de los otros, reafirmando el estereotipo de que éstos son portadores de *identidades equivocadas*.

Una exploración más a fondo de estas realidades, demostraría el grado sintomático de la desocialización que caracteriza nuestra época (Alain Touraine). El sociólogo francés, en una reciente publicación provocativamente titulada *¿podremos vivir juntos?* pone el dedo en la llaga y nos conduce a formular una interrogante fundamental en estos momentos: ¿De qué elementos básicos está hecha la posibilidad de la socialización y el establecimiento de vínculos

con el otro, una vez que hemos reconocido como rasgo característico de nuestra inserción en el mundo y la vida, la existencia de la diferencia? Evidentemente las dificultades para responder a esta pregunta son considerables. Sin embargo intentaré anotar algunas consideraciones preliminares que van en la dirección de aportar a la problemática.

El juego es la experiencia más común para todos. No sólo para los niños, cuya formación se constituye en buena parte a través del él; también en el mundo adulto hay juegos, como por ejemplo los deportivos, que suscitan intereses colectivos y movilizan tremendas fuerzas de socialización.

Sin embargo, el mundo del juego ha sido siempre objeto de una acusación tendiente a restarle importancia: la falta de seriedad. Efectivamente, si pensamos en el juego como el espacio donde se expresa la risa, probablemente tendríamos que aceptar que jugar no es una actividad seria. Es más, sabemos del potencial amenazante y de ruptura que la risa tiene hacia las "actitudes serias" de las que somos portadores todo el tiempo en nuestro vivir cotidiano.

De todas maneras, tales consideraciones demuestran que, no sólo no se han estudiado a fondo los complejos mecanismos que hacen del juego una actividad fundamental de la vida, tampoco se ha profundizado en el análisis de la relación entre seriedad y juego que, al menos a primera vista, parecería estar caracterizada por una constante oscilación. Es decir, no podemos pensar la una sin el otro. Además, hay algo de lo que estamos todos convencidos: tanto para el juego como para la seriedad son necesarias reglas (¿del juego? ...!!!).

No obstante, hay argumentos más contundentes que permiten ver al juego bajo una nueva luz y nuevas comprensiones. Wittgenstein, cuando hablaba de *juegos lingüísticos* se refería primero, a la idea de una pluralidad de actuaciones del lenguaje y, segundo, que esta pluralidad no es la manifestación de leyes ideales sino una especie de operación de *bricolage*, es decir de una actividad pragmática en la que el lenguaje es ensamblado de la misma manera de lo que se hace con el juego de mecano. ¿Existe algo más serio que el lenguaje? Probablemente no, si tenemos en cuenta que es gracias a él que nos constituimos como sujetos y por él estamos en el mundo como diría Heidegger.

¿Entonces el lenguaje es un puro juego? Si y no. Si, porque como hemos visto, se reinventa en cada momento a través del uso que hacemos de él en situaciones concretas y no abstractas (vale la pena mencionar que no se habla aplicando sólo reglas gramaticales, sino nombrando de forma "original" a esos distintos momentos existenciales que se nos presentan en la vida cotidiana); y no, porque con el lenguaje queremos que nos tomen en serio como sujetos, como legítimos interlocutores en el espacio de la convivencia. Esta aparente paradoja resulta ser muy fructífera a la hora de pensar en las condiciones de construcción de la sociabilidad. "*Ponerse en juego*" o "*Jugarse*" son expresiones lingüísticas que maravillosamente dan cuenta de la superación de la dicotomía seriedad - juego. En efecto ¿existe algo más serio de las condiciones vitales que estas expresiones definen? Y sin embargo contienen en sí la idea de juego.

Nos acercamos a definir al juego como una experiencia vertiginosa y a la vez necesaria de la vida. Veamos.

Para jugar (y no importa a qué) la mayoría de las veces necesitamos, en primer lugar, conocer y respetar reglas. ¿Y éstas quién las fijó? Nunca lo sabemos. Sólo aceptamos que tenemos que respetarlas si queremos jugar. Otras veces, sin embargo, las reglas son creadas en el mismo proceso de desarrollo del juego por ejemplo en cierta manera de jugar que observamos entre los niños que, en el desarrollo de estar juntos, van inventando juegos en los que establecen acuerdos para asignar roles de participación a cada uno.

¿Han podido comprobar alguna vez que los niños, *jugando*, se inventan hasta nuevas formas expresivas que del lenguaje apenas mantienen ciertos significantes, es decir sonidos? Totalmente incomprendibles para cualquier adulto que las escuche, estas formas motivan y divierten a los niños.

El juego entonces tiene algo de prodigioso: logra poner de acuerdo a un conjunto de seres humanos sin que el acuerdo tenga necesariamente bases en reglas preestablecidas o impuestas desde afuera.

Podríamos decir que sólo en el "libre juego del juego" es donde los distintos actores pueden encontrar las formas para compartir un espacio (de entretenimiento pero, porque no, también político, cultural o social) sin que esto deba significar automáticamente la anulación de los intereses de cada uno. La única "*demanda*" básica para empezar cualquier juego es cumplir con el compromiso de la participación. De ahí, que el resto, es una *construcción negociada*

sobre la base de complejas dinámicas interactivas.

Ahora bien, mostrar el carácter lúdico de buena parte de nuestra experiencia vital, no significa tomar menos seriamente a la vida: más bien significa que cualquier actuación, nuestra o de los demás, es susceptible de transformación en cuanto resultado de una invención, de un proceso y una acción y no como algo dado orgánicamente. De tal manera que siempre podamos volver a "deconstruir" nuestra inserción en el mundo de la vida y hacer las cuentas con los mecanismos que posibilitan el cambio. Estos mecanismos, siendo de tipo simbólico, pertenecen a esa dimensión que podemos llamar con Appadurai de "la obra de la imaginación" que se activa en la relación con la alteridad, y que se concreta y puede ser enmarcada bajo el paradigma de la experiencia lúdica.

Cuando antes hablaba de concebir el espacio cultural como el lugar en el que las representaciones de cada actor, más que definidas a partir de posiciones irreductibles y de enemigos hay que considerarlas desde una dinámica de adversarios, algo similar sucede cuando jugamos. El juego de ninguna manera elimina el elemento de la competencia neutralizando a los jugadores como competidores. Todo lo contrario: acentúa el carácter agonístico y competitivo implícito en cualquier juego, motivando así la participación activa e interesada de cada jugador.

La importancia de pensar en las confrontaciones culturales y en la competencia política como si se fuera a jugar tiene la extraordinaria importancia de plantear tanto la cultura como la po-

lítica, como lugares y condiciones para desarrollar una imaginación creativa apta a regenerar la capacidad de un "hacer" cultural y político. Son, una vez más, oportunidades que se pueden aprovechar, si se concibe a la cultura como una acción y no como una esencia.

Reconstruir los niveles de socialización en un contexto marcado por profundas diferenciaciones culturales y sociales puede ser la tarea de la que llamaríamos una ética lúdica: así como en el juego es imprescindible que exista el respeto y el reconocimiento de cada participante, para establecer nuevas formas de vínculo entre las diferencias hay que partir de ese mismo respeto y reconocimiento. Pero tal vez hay que cumplir con un paso anterior, el de la tolerancia. Esta tiene que entrar en escena en la dinámica del juego si se quiere asegurar su desenvolvimiento.

En el momento en que los jugadores-actores se den cuenta que el respeto de las reglas no es un asunto abstracto, en tanto que se sostiene en el reconocimiento mutuo entre participantes, ahí se estará actuando con tolerancia, cuya finalidad, como diría Michel Walzer, "no es, ni nunca ha sido, abolir a "nosotros" y "ellos" (y mucho menos a "mí"), sino de permitir a estas realidades de coexistir y de interactuar pacíficamente de modo continuativo". Pensar la relación con el otro, en la construcción de la sociabilidad, a partir de una ética lúdica, garantiza su continuidad porque está en la naturaleza del juego plantear constantemente desafíos que motivan, o más bien obligan, a la formulación de nuevas estrategias simbólicas.

Si como decía el filósofo Hume: "el sentido moral es la compensación de nuestros limitados sentimientos de simpatía" creo que podríamos alcanzar ciertos niveles de aceptación del otro (y viceversa) cuando, como en la experiencia del juego, podamos entender que dependemos de ese otro, de una manera tan íntima, que aniquilándolo, estaremos desapareciéndonos a nosotros mismos. Debemos tener en cuenta que, citando de nuevo a Michel Walzer: "la libertad radical no tiene mucho valor si se encuentra operando en un mundo que no le ofrece una resistencia significativa". Afirmar lo contrario es plantear un sujeto solitario, onanista y delirante.

Referencias bibliográficas

- Appadurai Arjun
1996 *Modernity at large. Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis-London.
- Arditi Benjamín
2000 *El reverso de la diferencia, Identidad y política*. Venezuela, Nueva Sociedad.
- Barbero Jesús Martín
1996 *Pre-textos: Conversaciones sobre la comunicación y sus contextos*, Cali, Universidad del Valle Editorial.
- Bhabha Homi
1994 *The location of culture*. London, Routledge.
- Dal Lago Alessandro, Rovatti Pier Aldo
1993 *Per gioco*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Eagleton Terry
2000 *The Idea of Culture*, Oxford, Blackwell Publishers Ltd.
- Laclau Ernesto
1996 *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.
- Morin Edgar
1999 *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Paris UNESCO.
- Mouffe Chantal
1999 *El retorno de lo político, Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Paidós.
- Ricoeur Paul
1996 *Si mismo como otro*, México, Siglo XXI.
- Said Edward
1998 *Cultura e imperialismo: letteratura e consenso nel progetto coloniale dell'Occidente*, (traducción italiana) Roma, Gamberetti Editore.
- Touraine Alain
1998 *¿Podremos vivir juntos?*, Barcelona, Paidós.
- Vattimo Gianni
1990 *La Sociedad Transparente*, Barcelona, Paidós. Visker Rudi citado por Ardití Benjamín, en *El reverso de la diferencia, Identidad y política*. Venezuela, Nueva Sociedad.
- Walzer Michael
1997 *On Toleration*, Yale University Press.
- Wittgenstein Ludwig
1971 *Ricerche filosofiche*, traducción italiana Torino, Einaudi.

comentario internacional

No. 4, II SEMESTRE/ 2002

ISBN: 1390-1532

Coyuntura

La Paz Caliente, *Diego Cordovez* • Economías andinas: también atrapadas por la crisis, *Marco Romero*

Entrevista con Álvaro Uribe Vélez, presidente de Colombia: La situación colombiana ante el mundo, *Diego Cordovez* y *César Montúfar*.

Tema central: La política exterior del Ecuador

• La nueva agenda internacional del Ecuador, *Emilio Izquierdo* • Política del nuevo gobierno de la integración andina, *Washington Herrera* • Relaciones Estados Unidos-Ecuador. A la sombra de septiembre 11, *Carlos Espinosa* • La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia, *Pablo Andrade* • Ecuador y Perú: vecinos más cercanos, *Hernán Escudero* • Elementos para una política exterior ambiental, *Íñigo Salvador* • Áreas de gestión internacional del Estado ecuatoriano en Derechos Humanos, *José Valencia* • Insostenibilidad del pago de la deuda externa desde el punto de vista económico, social y ambiental, *Wilma Salgado* • Inserción del Ecuador en la región Asia Pacífico: algunas reflexiones para la nueva administración, *Andrés Montalvo* • Inserción del Ecuador a la Cuenca del Pacífico. ¿Qué debemos esperar del nuevo gobierno?, *Sonia Roca* • El Ecuador y el ALCA: temas para la reflexión, *Juan Falconí*

Otros temas • Informe especial • Documentos
• Reseñas • Actividades • En la red



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Centro
Andino
Estudios
Internacionales



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

"ENTRE EL HASTIO Y LA PARTICIPACION CIUDADANA. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)

**Editores: ILDIS
Friedrich Ebert Stiftung
Abya Yala**

Comentarios: Pablo Andrade*



La importancia contemporánea de los estudios electorales en el Ecuador

El libro objeto de esta reseña, "Entre el Hastío y la Participación Ciudadana. Partidos y Elecciones en el Ecuador (2000-2002)" (Abya Yala: 2002), constituye el más reciente aporte de Rafael Quintero a un campo poco frecuentado del análisis político ecuatoriano. Como bien precisa el autor, la ausencia de estudios post-facto del comportamiento concreto de los electores ecuatorianos es una de las grandes fallencias de las que han padecido sistemáticamente los análisis políticos ecuatorianos.

En función de tal ausencia, o lo que es peor en presencia de estudios electorales asistemáticos, el análisis político ecuatoriano ha suplido el trabajo con evidencia empírica, por ensayos impresionistas, que hablan más acerca de las perspectivas ideológicas –y preferencias políticas- de sus autores que aquello que pueden aportar respecto de la presencia o ausencia de patrones de comportamiento nacionales, regionales y locales de los electores. Este tipo de ensayo ha tenido además el defecto de instrumentar para propósitos analíticos discretos debates y reflexiones de la ciencia y la sociología políticas construidos para propósitos comparativos generales,

* PhD en Ciencias Políticas. Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar

o para enfocar procesos de largo plazo –como por ejemplo, el debate sobre la transición/consolidación de las democracias latinoamericanas.

Precisamente porque corrige las tendencias que he señalado, el trabajo de Quintero debería ser lectura obligatoria para los politólogos y analistas políticos ecuatorianos. En efecto, no sólo que el texto presenta abundante evidencia empírica sobre el comportamiento electoral de los ecuatorianos en las elecciones de mayo/agosto del 2000, sino que también proporciona elementos metodológicos claros y susceptibles de reproducirse para las recientes elecciones presidenciales y parlamentarias, o para las futuras elecciones locales de 2004. Los elementos metodológicos centrales del análisis son: el estudio del proceso técnico de las elecciones, es decir de la manera en la cual se organizó el proceso electoral mediante la conformación de juntas electorales; la construcción de una tipología política de los partidos y movimientos de acción electoral¹, así como la precisión de una tipología de las regiones electorales –un interesante aporte a lo que en el futuro podría ser una geografía electoral ecuatoriana-, y la identificación de tendencias (o patrones de comportamiento) electorales a nivel regional, provincial (elecciones de Prefectos) y local (Alcaldes y Juntas Parroquiales). Pasamos una breve revista a

cada uno de estos elementos metodológicos.

El estudio técnico del proceso electoral le permite a Quintero precisar que aún si se respetan estrictamente las disposiciones legales vigentes que regulan las elecciones en el Ecuador, éstas pueden producir resultados oficiales que contrarian o distorsionan la voluntad de los electores. La clave está en la manera en que los tribunales electorales, tanto a nivel nacional como provincial, pero particularmente las juntas receptoras del voto son constituidas. En efecto, la función electoral en el Ecuador es una extensión de las coaliciones de poder en el Ejecutivo y el Congreso, en este sentido su funcionamiento como un poder autónomo que permita vigilar y balancear el poder de tales coaliciones es precario, cuando no francamente dependiente, prolongando de esta manera el poder de las coaliciones gobernantes hacia los resultados electorales futuros. Esta observación de Quintero, contenida en el capítulo 3, resulta grave, dado que contribuye a poner en duda la legitimidad electoral de los representantes, la cual se asienta filosóficamente hablando en la neutralidad e indeterminación de la competencia electoral. Para ponerlo en palabras del autor, lo que queda en duda es la capacidad de las élites para transferirse el poder entre sí por vías electorales: "(e)n su régimen

1 Para Quintero los llamados "movimientos políticos", una etiqueta aplicada en la jerga política ecuatoriana a las organizaciones con fines electorales u otro tipo de objetivos políticos para distinguirlos de los movimientos sociales, son en realidad maquinarias electorales cuya organización, tipo de acción y fines se agotan en la búsqueda de la voluntad de los electores, de ahí que los denomine "movimientos de acción electoral" (p.28, véase además nota de pie de página 68).

electoral el Ecuador no puede ser aún caracterizado como un Estado de Derecho ... los fraudes (electorales) se preparan con la integración de los TEPs (Tribunales Electorales Provinciales), la designación de las JRVs, y del entorno que rodea a los procesos" (p.94), una falla que caracterizó al proceso político ecuatoriano entre 1996 y 2000.

Es necesario también precisar una limitación: en ese aspecto del trabajo de Quintero, aunque el autor toma en cuenta los efectos que la legislación electoral ecuatoriana ha tenido en la representación política de las mujeres (la cual aumentó en las elecciones de 2000 y 2002), deja de lado otras modificaciones jurídicas que tienen, al menos hipotéticamente, un impacto en la representación de otro tipo de minorías, más concretamente la vigencia del sistema de asignación de puestos de d'Hont. Se puede argumentar, sin embargo que la plena vigencia de este sistema, y la evidencia de sus impactos ha sido más reciente, en la elección parlamentaria de 2002, por lo que la omisión del autor sería comprensible.

En cuanto a la tipología de partidos, movimientos de acción electoral, y regiones electorales, Quintero sigue en su clasificación, la "tradición ... para optar por una clasificación *operacional* que supone ... un eje de oposición capital - trabajo en la sociedad" (p31), que le permite ordenar a los partidos y movimientos de acción electoral (14 partidos, 163 movimientos y 177 alianzas) en cuatro tendencias: izquierda, centro izquierda, centro derecha y derecha. Esta clasificación operacional, como bien lo sabe el autor, padece del defecto

epistemológico de asumir que la "oposición capital - trabajo" se da y es además un eje esencial de lo social; el autor se protege de esta objeción fuerte con un argumento débil, que la clasificación funciona **coyunturalmente** es decir sólo para el momento electoral analizado.

A la luz de los datos aportados por el propio autor, así como por otros estudios electorales ecuatorianos que él cita, es claro que se podría precisar esta tipología considerando una perspectiva histórico - política de más largo plazo, en la cual se puede identificar un núcleo de partidos conservadores (o de derecha) cuyos "constituyentes son los estratos económicos y sociales altos, pero que movilizan apoyos electorales multclasistas en apoyo a un proyecto político común" (Middlebrook: 2000,3). La consideración de esta perspectiva le habría permitido al autor enriquecer su hipótesis (y descubrimiento) central, a saber que "el impacto de ese proceso político (el golpe de estado del 21 de enero de 2000) no tuvo efectos reorganizadores de la correlación de fuerzas políticas en el ámbito nacional, de cara a las elecciones de mayo del 2000"(p.38). En efecto, el seguimiento electoral de los partidos conservadores y, por extensión, de los movimientos de acción electoral de signo conservador, le habría mostrado a Quintero que ha existido una tendencia constante a lo largo de los veinticuatro años de democracia en el Ecuador de garantizar la representación de los sectores conservadores (de derecha, para usar la terminología de Quintero) tanto por vías formales (electorales) como informales, una tendencia

que se ratificó en las elecciones que el autor analiza. Esta tendencia se ha manifestado además en todos los niveles, nacional, regional, y local. Adicionalmente, si se considera este elemento que he señalado, la segunda hipótesis de Quintero, "que en el proceso electoral de mayo se expresó la formación inicial de una tendencia de centro izquierda, registrada electoralmente" (ídem) queda relativizada, porque tal "formación inicial" tendría que ser ésta sí referida únicamente a ciertos ámbitos locales y a los contextos políticos locales (diferentes al contexto nacional al que nos refiere el autor).

El eje regional adoptado por Quintero resulta posiblemente uno de los mayores aportes del trabajo. Quintero clasifica al Ecuador electoral en cinco regiones: Pichincha, Sierra sin Pichincha, Guayas, Costa con Galápagos sin Guayas, y Amazonía (p.35). Los resultados obtenidos en mayo/agosto del 2000, muestran que **la tendencia de derecha, en la cual el Partido Social Cristiano es dominante (aunque no el único), es electoralmente la mayor del país en todos los niveles: provincial, local urbano y local rural.** Quintero comprueba también que esta tendencia no tiene un equilibrio ni en el crecimiento de la centro izquierda en la provincia de Pichincha, y parcialmente en la Sierra sin Pichincha, ni tampoco en la mayor presencia de la izquierda en Pichincha y la Amazonía. De hecho, si se toma en cuenta la variable "cobertura regional", los resultados en todos los niveles son desalentadores para los partidos de izquierda y centro izquierda. No ocurre lo mismo con los partidos y movimientos

de acción electoral de derecha e incluso de centro derecha (como por ejemplo el PRE y la DP) quienes parecerían no sólo tener una mayor fuerza electoral sino también una mejor capacidad organizacional en todo el territorio nacional. Esta comprobación del autor que es expresada varias veces a lo largo del texto, le lleva a matizar lo que fue un lugar común en los análisis políticos silvestres, a saber: la proposición de que el país electoralmente estaba virando hacia la izquierda.

Hasta aquí los méritos y límites del análisis del autor, sin embargo es obvio que una lectura de este texto en octubre de 2002 habría sido diferente a su lectura contemporánea, a la luz de los resultados electorales de noviembre de 2002 y a la presencia en el Ejecutivo de una alianza electoral supuestamente de izquierda (Pachakutik) – centro izquierda (Sociedad Patriótica 21 de Enero), cuyo éxito parecería contradecir los descubrimientos de Quintero. Se impone por tanto una lectura, de aquellas que Umberto Eco llama "forzadas", del trabajo de Rafael Quintero.

En primer lugar, cabe una precisión de justicia, si se toman en cuenta los resultados electorales y el comportamiento de los partidos y movimientos de acción electoral de derecha en las últimas elecciones, se puede observar que las comprobaciones e hipótesis del autor se mantienen: el partido dominante de la derecha formalmente organizada como tal es el Partido Social Cristiano, tanto por volumen de votos alcanzados como por la cobertura electoral que alcanzó; también se mantiene el hecho de que la izquierda y la centro izquierda son fuer-

zas electorales débiles en las dos dimensiones mencionadas: de igual manera, el comportamiento electoral de Guayas y la Costa más Galápagos sin Guayas, siguió a grandes rasgos los patrones identificados por Quintero. En segundo lugar, la lectura del trabajo de Quintero permite desentrañar algunos de los "misterios" de las recientes elecciones, en efecto, la aceptación electoral del candidato Alvaro Noboa sigue las líneas de fractura del PRE, la DP, el CFP y varios movimientos de acción electoral presentes en las elecciones de mayo de 2000, lo cual explica en parte por qué Noboa obtuvo una votación mayor que la de otros competidores de tendencia similar, como por ejemplo Bucaram y Neira; la incapacidad de Noboa para ganar las elecciones también tiene su explicación en este factor, los partidos y movimientos de centro derecha y derecha, como bien lo precisa Quintero, aunque tienen una gran fuerza electoral son insuficientes si no logran alianzas con el partido dominante de la tendencia, el PSC, hecho que ocurrió con la candidatura de Noboa en las dos vueltas electorales. También el análisis de Quintero permite identificar por qué Gutiérrez tuvo en la primera vuelta porcentajes relativamente altos de votación en regiones como la Costa y la Amazonía; en ambas regiones existían máquinas electorales con capacidad para reclutar votos a favor de Gutiérrez (y no de sus competidores de centro izquierda e izquierda, Borja y Roldós). Los resultados favorables a Gutiérrez de la segunda vuelta en gran medida obedecen a la fractura electoral del PRE (Costa, Guayas y partes de la Sierra).

Sin embargo, no se puede dejar de lado una falla importante en el análisis de Quintero, y que nos serviría para aclarar el lugar de la alianza triunfadora en las elecciones de noviembre de 2000, la Sociedad Patriótica 21 de enero, que al momento de las elecciones de mayo de 2000 no existía ni siquiera como un movimiento de acción electoral —de aquí lo "forzado" de mi lectura contemporánea. Propongo como hipótesis, que podría ser investigada usando los instrumentos de Quintero, que Sociedad Patriótica antes y durante la primera vuelta electoral puede haber sido un partido vagamente de izquierda; sin embargo en el proceso que medió entre las dos vueltas electorales, su orientación y sus constituyentes cambiaron hacia la derecha tanto en el nivel electoral regional (Costa, Amazonía y Sierra sin Pichincha) como en el plano ideológico. De ser cierta mi sospecha, entonces, los resultados electorales presidenciales de noviembre mostrarían que la transferencia de poder de elites a elites se realizó bajo la forma de una alianza constituida por un nuevo partido conservador (de centro — derecha?) y un partido de izquierda. La presencia del nuevo partido conservador habría sido posible por la incapacidad de los partidos de derecha y centro derecha para pasar de las alianzas locales —una estrategia sumamente "productiva", como bien lo señala Quintero— hacia una alianza electoral nacional. El cálculo electoral de Pachakutik, entre otras razones guiado por la apreciación exagerada de su fuerza electoral (que posiblemente planteaba un escenario de predominio parlamentario, solos o en alianza con partidos de

izquierda y centro izquierda), y por la ausencia de análisis crítico acerca de la

fuerza y viabilidad política de su proyecto, completaría la explicación.

PUBLICACION FEPP



Ñumine'eo
Mito y Cosmovisión Secoya
Editores: FEPP; PETROECUADOR

El libro contiene una riquísima colección de tradiciones del pueblo secoya, introducidas por Jorge Trujillo, antropólogo, profundo conocedor de la vida y cosmovisión de este pueblo.

Dedicado a Matilde Payaguaje, hermana y discípula del último "Gran Bebedor de Yajé", cuyas narraciones provenientes de "su visión de los ritos mágicos"... y de ser "una profunda conocedora" de la tradición oral Tukano del Putumayo, son el eje central de la obra.

La publicación, a más del aporte de las instituciones editoras, ha sido posible gracias al tesonero esfuerzo y dedicación de Xavier Villaverde, ese otro promotor de la vida y de la cultura de las etnias amazónicas del Ecuador, coordinador de este testimonial