

ECUADOR Debate

www.flacsoandes.edu.ec

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 21.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 7.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

35

Quito - Ecuador, agosto de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: ¿Quiebres en el modelo? / 5-15

Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político / 16-20

Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995 / 21-27

Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial / 28-41

Equipo de Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Liberalismo y Posmodernidad / 43-51

Nancy Ochoa Antich

Revolución Liberal y Neoliberalismo / 52-60

Alejandro Moreano

El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política / 61-77

Patricia de la Torre

Sobre la Tolerancia / 78-90

Felipe Ribadeneira Quevedo

Tolerancia y Democracia / 91-103

Isidro H. Cisneros

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos / 109-125

Manuel Chiriboga

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas / 126-133

Luciano Martínez

ANALISIS

¿Qué hay de los territorios en la descentralización? / 135-154

Roberto Santana

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades / 155-172

Jaime Zuluaga Nieto

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora

/ 173-179

Comentarios de Hernán Ibarra

Editorial

FLACSO - Biblioteca

La presente entrega dedica su Tema Central a la confrontación de una categoría política con una noción ética: el liberalismo y la tolerancia. Hemos logrado reunir colaboraciones que nos traen una doble visión sobre el tema, abordándolo desde la crítica sociológica e histórica, para nuestro caso de las bases y alcances de la revolución liberal Alfarieta, así como desde un intento conceptual y filosófico de la noción de tolerancia en el contexto de la libertad y la democracia.

Nancy Ochoa, reconociendo el momento fuertemente liberal que trae consigo la globalización de la economía, se hace y nos hace varias preguntas: ¿Es la ética empresarial del neoliberalismo aquella que sustentó la doctrina liberal clásica? ¿Hay diferencias entre el liberalismo Europeo y el vivido en América Latina? ¿Tiene todavía el pensamiento liberal algún mensaje válido que darnos en la hora presente? Alejandro Moreano es más directo en demostrar, con su artículo, esa gran paradoja que agobia al Ecuador actual: el neoliberalismo, ideología que pretende fundarse en principios caros al liberalismo como la libertad en la iniciativa humana, y la cualidad propositiva de la razón en la historia, liquida en el plano político los logros que abrió la revolución liberal y que transformaron hondamente la estructura jurídica del Estado y la sociedad estamental que perduró en el Ecuador en casi toda su vida republicana. Patricia de la Torre -en la misma línea de fondo, esto es las causas y prolongaciones históricas de la asonada liberal-, nos trae un muy sugerente ensayo sobre la recurrencia de ciertos fenómenos políticos más allá de sus causas inmediatas, y su remozamiento en la escena actual. Así, varios fenómenos que tienen que ver con el cambio de la naturaleza del Estado y que el pensamiento neoliberal los propone como nuevos y propios, realmente no lo son; han estado ya presentes en nuestra "modernidad tradicional" y al contrario de desaparecer surgen ahora bajo nuevos ropajes. Felipe Ribadeneira, en un estilo abierto y no conclusivo, nos revela la amplitud de contradicciones que invaden el concepto y las características del espíritu de la tolerancia. A pesar de los fundamentalismos y los integristas religiosos y nacionalistas que resurgen en este fin de siglo, parece ser que tolerancia y democracia se van convirtiendo en realidades estrechamente dependientes; es en la revisión de los orígenes de este acercamiento donde podremos reconocer no solo el camino seguido por esta noción (la tolerancia), sino sus usos diversos, sus connotaciones varias. Cerramos esta sección con un trabajo de Isidro Cisneros, para nuestra suerte muy en la línea del anterior: en efecto, Cisneros nos ubica en el

nacimiento de la moderna noción de tolerancia, durante la reforma eclesiástica de los siglos XVI y XVII; a partir de los cambios políticos y culturales de la revolución Francesa este principio va ampliándose, del mero comportamiento ético hacia el otro -distinto, al reconocimiento jurídico de la diversidad que caracteriza las sociedades modernas. En una segunda parte, el autor señala el proceso por el cual la tolerancia se ha ido convirtiendo en sustento del intercambio democrático y en método de persuasión alternativo a la violencia, en la búsqueda de los consensos que reclama nuestras todavía intolerantes democracias.

La sección de Coyuntura aborda tres problemas claves: los quiebres en el modelo de privatización y modernización impulsados por el gobierno, la apertura de otro ciclo político que coincide con el declive del régimen de Durán Ballén y el inicio de la campaña electoral; se suma a esto un análisis de el descenso de la conflictividad social -en parte por las resonancias aún perdurables de la guerra con el Perú- mientras asciende la conflictividad específicamente política. Se añade a continuación un análisis detallado de la Coyuntura Económica Internacional signada por una verdadera reestructuración geográfica de los bloques y los nexos económicos surgidos de la globalización.

Destacamos en la sección Debate Agrario el artículo de Manuel Chiriboga sobre las nuevas condiciones del desarrollo rural en los países andinos, la recodificación de los roles de las ONGs que operan en el agro y los desafíos que deberían estas aprender a superar. En la misma sección, Luciano Martínez, desvirtúa el supuestamente muy extendido éxito del desarrollo rural orientado hacia la modernización productiva y la apertura de mercados: este éxito es poco y relativo y una gran masa de fuerzas productivas agropecuarias así como de mano de obra rural, se han quedado al margen de la tan mentada modernización.

Nuestra sección Análisis, trae un artículo de Roberto Santana, cuyo texto revisa la simultaneidad con que operan las políticas de descentralización emanadas desde el Estado y que no coinciden con los reajustes territoriales que insinúan el nacimiento de regiones económicas diversas a lo largo de la sierra ecuatoriana. Urge recuperar ese proceso activo de regionalización que surge desde la sociedad y desde los grupos indígenas, para concebir un proyecto nacional de desarrollo. Completamos esta sección con un artículo de Jaime Zuluaga sobre los obstáculos y posibilidades que enfrenta la profundización de la democracia en Colombia a partir de la Asamblea Constituyente y la pacificación de los alzados en armas.

Cerrando la presente edición, Hernán Ibarra hace una revisión crítica de la obra de Enrique Ayala: "Historia de la revolución liberal ecuatoriana".

JUAN CARLOS RIBADENEIRA
EDITOR

Coyuntura Nacional

¿Quiebres en el modelo?

La disputa en torno al pago de los costos del conflicto bélico con el Perú (la denominada "factura de la guerra"), así como las repercusiones que se derivarían de la solución que se de al conflicto, constituyen los elementos más destacados de la coyuntura económica del país, en el segundo cuatrimestre de 1995.

La profunda y generalizada reacción de todos los sectores sociales frente a las medidas establecidas por las autoridades económicas, a fines de mayo, en un dracónico paquete que pretendía generar recursos para cubrir la elusiva "brecha fiscal", hizo retroceder al Gobierno y llevó el escenario de la disputa al Congreso Nacional.

El manejo del tema fiscal en un contexto caracterizado por la inminencia del proceso electoral, así como por los balbuceantes y discutidos pasos hacia la privatización y desmonopolización de algunos sectores, más el deterioro tendencial del sector externo, han generado una incertidumbre creciente sobre la viabilidad del modelo, que se expresa en un fuerte ataque especulativo sobre el dólar, cuya cotización se ha incrementado

rápidamente en las últimas semanas. De cualquier forma, el panorama sólo podrá aclararse a mediados de julio, cuando el Gobierno defina las medidas que finalmente serán aplicadas.

La pregunta fundamental se refiere a la magnitud del deterioro de la imagen del Gobierno y de la credibilidad de su esquema económico, como resultado de las contradicciones y de los balbuceos evidenciados en la discusión de la brecha fiscal y sus posibles soluciones. La respuesta que se de a la misma y que se evidenciará en las reacciones del "mercado" frente a las políticas económicas, determinan un fuerte riesgo potencial de descarrilamiento del modelo. En la presente entrega revisaremos el proceso que llevó del optimismo, manifestado en diciembre del año pasado, a la incertidumbre actual, rebasando el con-

flicto bélico del primer trimestre y sus repercusiones como único factor explicativo.

EL PROBLEMA FISCAL

Es bastante conocido que la estructura de los ingresos fiscales en el Ecuador está desde la década del setenta, profundamente marcada por su concentración en los ingresos petroleros, generados principalmente por la participación del Estado en los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo y derivados, así como en la renta de las empresas petroleras. Efectivamente, en 1975 dicho rubro representaba casi el 27% del total de ingresos del presupuesto general del estado, participación que se incrementa en los siguientes años, hasta situarse en 1990 por sobre el 50% del total de ingresos corrientes y de capital. Para 1994 esa participación se redujo al 41%, debido fundamentalmente al incremento de las recaudaciones arancelaria, ya que el volumen de importaciones se incrementó significativamente como resultado de la apertura externa, que compensó holgadamente la significativa reducción de las tasas.

Considerando la totalidad del sector público no financiero esto es, incluyendo a los gobiernos seccionales y a las empresas públicas, la participación de los ingresos petroleros se reduce ligeramente, manteniéndose siempre sobre el 40% del total, en los últimos años.

En contrapartida, los ingresos tributarios no petroleros representaban, a comienzos de la presente década alre-

dedor del 45% del total de ingresos corrientes netos del presupuesto general del estado. Entre los principales rubros tributarios no petroleros destacan el impuesto al valor agregado (IVA), que representó en 1990 un 38.6% del total; el impuesto a la renta (16.7% del total) y el impuesto a los consumos especiales ICE (10.4% del total). Es decir que los tres impuestos mencionados generaban alrededor de los dos tercios del total de ingresos tributarios no petroleros. En los últimos años esta deformada estructura impositiva, ha tendido a deteriorarse aún más, en la medida en que el peso de los ingresos tributarios no petroleros se ha reducido al 58.5%, con una significativa disminución, prácticamente a la mitad, de la participación de los tres impuestos antes mencionados en el total de ingresos; el impuesto a la renta, el IVA y el ICE representaron en 1994: 8.8%, 21.9% y 4.7%, respectivamente.

Mucho más elocuente, sin embargo, es la comparación de tales cifras con las de otros países. Así, en 1994 el Ecuador tenía uno de los niveles más bajos de recaudación de impuestos del continente americano, tanto por que sus tasas impositivas son unas de las más bajas, como por los elevados niveles de evasión característicos del Ecuador.

Efectivamente, frente al casi 8.8% de recaudación por impuesto a la renta en Ecuador, se registran niveles superiores al 54%, 39%, 35% y 18%, en Venezuela, Colombia, México y Perú, respectivamente. Mientras en Ecuador se recauda cerca del 22% de los ingresos

corrientes por concepto de IVA y se obtienen niveles muy superiores al 50% en países como: Colombia (55%), Perú (64%), Paraguay (56%), Chile (51%) y Costa Rica (77%).

En consecuencia, a pesar de numerosos intentos realizados en todo el período de vigencia democrática, los ingresos fiscales dependen en gran parte del petróleo, mientras la recaudación impositiva sigue siendo concentrada e ineficiente, con altísimos niveles de evasión¹. Así, no debe sorprender que el mayor peso del impuesto a la renta recaiga sólo en alrededor de 3000 contribuyentes en el país, que representan cerca del 90% de la recaudación por dicho rubro.

Esta constatación explica el programa gubernamental puesto en marcha para centrar el esfuerzo recaudador en aquellos grandes contribuyentes que constituyen el mayor aporte impositivo; dejando de lado sin embargo, la búsqueda de una mayor cobertura del impuesto. En lo que respecta al IVA, son conocidas las prácticas de subfacturación, no facturación y/o doble contabilidad, generalizadas en el sector formal de la economía. Al mismo tiempo se consolida un amplio sector informal, que representaría cerca de la tercera parte de la actividad comercial, por ejemplo, vinculado en gran parte con el contrabando y que prácticamente no paga ningún impuesto.

Cualquier esfuerzo para superar estas deficiencias estructurales sólo puede rendir frutos en el mediano plazo, razón por la cual los gobiernos de turno han hecho poco al respecto, o no han asignado a este objetivo una prioridad importante.

Esta situación se ve agravada por las numerosas exoneraciones, en particular para el cobro del IVA, acumuladas por las presiones de diversos grupos de interés, que han reducido aún más su alcance; así como por la total ausencia de IVA en numerosos rubros del sector servicios, especialmente en los brindados por profesionales independientes.

Como habíamos reseñado en la entrega anterior, a fines del año pasado las autoridades económicas propusieron al Congreso una reformulación del IVA, con la eliminación de todas las exoneraciones y su extensión a varios servicios antes no cubiertos. Dicho planteamiento fue negado, especialmente por el temor de su impacto inflacionario y por la oposición de los sectores afectados.

En este contexto, el conflicto bélico con el Perú, determinó un conjunto de gastos extraordinarios relacionados principalmente con la movilización, abastecimiento y equipamiento del personal militar, así como con el manejo de la información y el proceso de negociación subsiguiente. Las estimaciones del monto involucrado fueron diversas pero

1. Por ejemplo el subsecretario nacional de aduanas cifra en al menos 30% el nivel de evasión fiscal en las aduanas, el doble de los parámetros admisibles en otros países, considerando que el problema se concentra en el sector informal. Ver *El Universo*, 21 de junio de 1995.

finalmente se establecieron en más de 350 millones de dólares, equivalentes a 950 mil millones de sucres.

Para obtener la verdadera situación fiscal, de acuerdo con el Ministerio de Finanzas dicho monto, debía sumarse a los 430 mil millones de sucres de gastos asignados por el Congreso, sin contrapartida según el Gobierno, al revisar el presupuesto a comienzos de año y encontrar un excedente estimado por el Congreso en 680 mil millones de sucres, de los cuales sólo 250 mil millones tendrían oficialmente ingresos de contraparte. Por lo tanto se estaría hablando de un déficit acumulado de 1.380 mil millones de sucres, equivalentes al 3% del PIB.

El fracaso de la huelga nacional convocada por el FUT y un cálculo equivocado de la cohesión nacional alcanzada en el período del conflicto, al igual que la subestimación de la respuesta social que podría generarse, llevó al sector más fundamentalista del Frente Económico a diseñar un paquete de medidas fiscales, aparentemente orientadas a obtener recursos para cubrir la brecha fiscal antes mencionada.

El paquete incluía: un recorte del gasto corriente por el 0.9% del PIB; recorte en el gasto de capital por el 0.4% del PIB; impuesto al rodaje de vehículos y dos días de sueldo, a cobrarse hasta fines de 1995, por el 0.4% del PIB; la eliminación de los subsidios a los combustibles destinados a las empresas eléctricas, por el 0.3% del PIB; la racionalización de las tarifas eléctricas por un 0.3% del PIB; la eli-

minación de las distorsiones de las tarifas telefónicas por 0.2% del PIB; eliminación del subsidio por el incremento del precio del diesel, para los sectores camaronero, bananero y pesquero, por el 0.2% del PIB; y, finalmente, el envío al Congreso para su aprobación, del Proyecto de mejoras técnicas para recaudación de impuestos.

La rápida revisión del contenido del paquete permite apreciar que buena parte de las medidas impuestas implican una profundización de la tendencia adoptada por el Gobierno, de soslayar las dificultades impositivas estructurales (baja cobertura, enorme evasión, informalidad, ineficiencia, entre otras), y utilizar el fácil camino del reajuste de tarifas como principal elemento de recaudación fiscal. La inflexible y dúctil fórmula de ajuste mensual de los precios de los combustibles, prácticamente inelástica hacia abajo, que ha situado los precios de la gasolina por sobre los vigentes en los Estados Unidos, ha demostrado su eficiencia en el objetivo de aumentar los ingresos fiscales.

Curiosa y en apariencia contrariamente a los postulados neoliberales que plantean el desmantelamiento del Estado, las autoridades económicas se han servido de las elevaciones de tarifas para nivelar las cuentas públicas. Obviamente, ninguno de los incrementos previstos busca fortalecer a INECEL, EME-TEL o PETROECUADOR, como entidades productoras de dichos bienes o servicios; un porcentaje mínimo de los nuevos recursos estaría destinado a la inversión.

El deseo de obtener un mejor precio en la privatización de tales entidades y el afán de facilitarles el camino a los nuevos propietarios, al entregarles las empresas con tarifas ya reajustadas, no parecen ajenos a estas medidas.

Por otro lado, aún aceptando los gastos vinculados al conflicto establecidos anteriormente, resultaba evidente que el paquete implicaba un sobreajuste, cuyos reales objetivos cabe intentar desentrañar.

Al respecto se han avanzado varias hipótesis, siendo probable que todas o varias de ellas confluyan en la explicación. En primer lugar, cabe recordar que inicialmente la meta fiscal para 1995 (antes del conflicto bélico) buscaba un superávit del 0.5% del PIB, que se redujo a una meta de equilibrio posteriormente, luego de largas y difíciles negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Independientemente de la meta fijada, las autoridades económicas habían establecido varios compromisos puntuales con el FMI, tendientes a reajustar tarifas, eliminar subsidios, recortar el gasto y elevar impuestos, en particular el IVA.²

Las autoridades económicas estimaron, en consecuencia, que la coyuntura era la más oportuna para cumplir tales compromisos.

Adicionalmente, debe considerarse que luego de la cuasi quiebra y de la profunda crisis del modelo registrada en México, así como de las repercusiones manifestadas especialmente en Argentina y Brasil, el FMI endureció sus mecanismos de presión, volviendo más corto el período para el monitoreo de las economías nacionales y mayor la exigencia de equilibrar sus presupuestos. Recuérdese que en 1993 y 1994 se registraron déficit superiores al 1% del PIB, con la anuencia del Fondo, pese a los cuales se logró reducir significativamente la inflación.³

Otro aspecto muy criticado de las medidas planteadas es su carácter de permanentes, pese a que tratan de solucionar un problema de tipo coyuntural. El Vicepresidente de la República al responder a una pregunta de ese tipo manifestó el que al parecer era un objetivo central del paquete: *"Independientemente de esa brecha, el Ecuador ahorra única y exclusivamente un 17% del PIB, y el resto hay que complementarlo con el ahorro externo. Con ese porcentaje no se podrá sostener en el futuro tasas de crecimiento de 7 u 8 por ciento, que es lo que se necesita para lograr niveles de desarrollo adecuado"*⁴.

Por lo tanto, parece claro que el Gobierno quería generar un excedente, en parte para estar en condiciones de cu-

2. Ver las metas cuantitativas reseñadas en el diario Hoy del 22 de junio de 1995, página 2A, a partir de documentación proporcionada por el diputado Xavier Neira.

3. Ver las declaraciones del Presidente Ejecutivo del Multibanco BG, Danilo Carrera: "El FMI le obligó al Gobierno"; El Comercio, 2 de junio de 1995, sección Negocios, página B1.

4. Entrevista con El Comercio, 18 de junio de 1995, página A10.

brir los pagos de la deuda externa, comprometidos dentro del Plan Brady de renegociación de la deuda privada. Recuérdese al respecto que dicho cumplimiento suponía un crecimiento real del PIB de 4.5% para este año (al igual que para 1996), tasas que no se alcanzarán, al menos en 1995.

Finalmente, también habría orientado la definición de las medidas cierto afán del gobierno de realizar obra pública en el último año que le queda, a fin de mejorar su percepción por parte de los electores, repitiendo así el "efecto monumento", establecido por Schuldt en análisis del ciclo político de la economía.

Las medidas antes mencionadas impactaban sobre diversos sectores productivos y comerciales, así como sobre los trabajadores y el pueblo en general, por lo cual la masiva y unánime reacción de rechazo -incluso de la jerarquía de la Iglesia- no se hizo esperar. Ello llevó a que el Gobierno suspenda las medidas y llegue a un acuerdo con el Congreso para definir medidas alternativas que llenen la brecha fiscal, previa la confirmación de su existencia y de su monto. Previamente, el Gobierno intentó acelerar la privatización de EME-TEL, comprometiéndose a destinar parte de los recursos obtenidos por su venta al pago de la brecha fiscal. La propuesta no recibió buena acogida por parte del Congreso y de la opinión pública.

El impacto recesivo e inflacionario de las medidas, en particular de la elevación de las tarifas eléctricas que en el sector residencial llegarían hasta el

140%, al igual que la reducción de la competitividad de algunos sectores productivos motivaron su reacción.

La orientación recesiva de varios sectores de la economía, en particular de la construcción y la reducción efectiva de los ingresos por exportaciones petroleras, al destinarse una parte creciente de las mismas a la importación de derivados subsidiados, han reducido la base de ingresos fiscales.

El comienzo del año electoral complica más aún el panorama al añadir un fuerte contenido político a la discusión.

El Gobierno incurrió igualmente en varios errores políticos como el no tratar de establecer consensos mínimos con el Congreso, antes de presentar el paquete de medidas; el manejo displicente y poco claro de diversas cifras sobre el problema fiscal; y, sobre todo, el asumir, al menos inicialmente, una actitud prepotente frente a la opinión pública. Al contrario, el Gobierno buscaba a toda costa soslayar la participación del Congreso, debido al poco peso con que cuenta en el mismo.

La oposición al paquete se completó con la creatividad de los diferentes sectores que propusieron un conjunto de medidas alternativas, algunas de las cuales fueron consideradas finalmente por la Comisión Presupuestaria del Congreso. Todos trataban de evitar en lo posible aquellas medidas que afectaban sus intereses; otros, como los banqueros, anunciaban el traslado de cualquier esfuerzo fiscal hacia el usuario final del servicio o bien correspondiente.

El prestigio ganado por el Gobierno en el período del conflicto bélico se erosionó velozmente, sobre todo por la evidencia que se habían exagerado las cifras del problema, o al menos se intentó sobredimensionar el ajuste. La opinión pública se confundió cuando el monto de la brecha pasó de 1.350.000 millones de sucres a 700 mil aceptados por el Vicepresidente y finalmente a 390 mil millones, según la estimación "acordada" entre el Congreso y el Ministerio de Finanzas.

En todo caso la estrategia gubernamental fue confusa. De acuerdo a las explicaciones oficiales, el déficit estimado en el 3% del PIB (1350 mil millones), se habría reducido por los recortes de gastos (1% del PIB), por el impuesto al rodaje y los 2 días de sueldo (0.4%); arrojando un remanente de 1.6% del PIB, que faltaba financiar.

Para hacerlo el Gobierno ya ha procedido a eliminar la compensación por la elevación del precio del diesel a los sectores camaronero, bananero y pesquero (que significa un 0.2% del PIB) y ha remitido al Congreso un proyecto de reformas técnicas a la recaudación impositiva, que rendiría otro 0.2%. En consecuencia ya se ha implementado más de la mitad del paquete de medidas. Es por ello que la discusión se ha centrado en la forma de financiar el 1% del PIB restante (equivalente a más de 400 mil millones).

La fórmula aprobada por la Comisión de Presupuesto pretende cargar ese monto a las utilidades de los bancos privados y a las operaciones con tarjetas de crédito; a los propietarios de carros de lujo y a los usuarios de teléfonos celulares; así como a los consumidores de bienes suntuarios, al eliminarse la exoneración del IVA de que gozaban.

Las autoridades monetarias habrían señalado su oposición a cargar impuestos a la banca, tanto porque minarían sus esfuerzos, infructuosos todos, por reducir las tasas de interés, como por que la estabilidad, al menos de una parte significativa de las instituciones quedó fuertemente afectada por las resacas del conflicto bélico; ellas se expresan en el retorno diferenciado de los recursos que se retiraron y en la rápida elevación de su cartera vencida.⁵ De cualquier forma, los reportes disponibles sobre las utilidades obtenidas por las entidades financieras en 1994 justifican el planteamiento del Congreso.

El plazo establecido por el ejecutivo para definir las medidas a aplicarse concluye a mediados de julio. El escenario más probable permite prever una combinación de medidas escogidas entre todas las propuestas. El Gobierno parece decidido a insistir en las reformas al IVA y la eliminación de exoneraciones como la vía más adecuada. En todo caso, las tarifas de la energía eléctrica no se

5. Ver a ese respecto el acápite "Inestabilidad de las tasas de interés y fragilidad financiera", en el anterior análisis de coyuntura. *Ecuador Debate* No.34, página 12.

elevantarán en los montos previstos por el Gobierno, pero si serán revisadas, conjuntamente con las tarifas telefónicas, y se mantendrán los ajustes mensuales en los precios de los combustibles.

La repercusión más inmediata del problema fiscal y de la búsqueda de soluciones ha sido la acumulación de presiones sobre el tipo de cambio, debido a la incertidumbre sobre el futuro y a las expectativas de los diferentes agentes.

FRAGILIDAD DEL SECTOR EXTERNO

La incertidumbre generada por las diversas soluciones previstas para el problema fiscal, cuyo impacto sobre los sectores sería diferenciado; así como la probabilidad de un repunte inflacionario debido sea al laxismo propugnado por algunos, sea al impacto, directo e indirecto, de las medidas que finalmente se adoptarán, ha provocado una corrida hacia el dólar en las últimas semanas. Dicho movimiento defensivo de los sectores con capacidad para especular ha generado la elevación del tipo de cambio, que ha subido más de 100 sucres en las últimas 3 semanas de junio, pasando del piso de la banda establecida por las autoridades económicas, al techo de la misma.

Ello ha llevado al Banco Central a salir al mercado vendiendo dólares con el fin de limitar la tendencia alcista; igualmente el Instituto Emisor elevó, en la última semana de junio, de 32% al 35%, la tasa de interés para capta-

ciones en sucres, con el fin de retirar recursos en sucres del mercado y restarle liquidez, limitando el potencial desestabilizador sobre el dólar.

La preocupación de los responsables de la política económica por esta evolución se ha visto agravada además por el déficit registrado en la balanza comercial a fines del primer trimestre del año. Efectivamente, los datos preliminares de exportaciones e importaciones presentan un saldo negativo algo mayor que los 110 millones de dólares. Las autoridades se apresuraron a manifestar que sin tomar en cuenta las importaciones militares registradas en el primer trimestre, por su carácter extraordinario, el saldo sería superavitario en cerca de 120 millones de dólares.

Como habíamos establecido en números anteriores, la balanza comercial venía debilitándose desde 1992, que, de acuerdo a las cifras disponibles el saldo favorable superaría los 1038 millones de dólares, saldo que decrece en los dos años posteriores, aunque manteniendo saldos positivos, hasta situarse alrededor de los 500 millones de dólares en 1994. Esa tendencia es el resultado de un ritmo de crecimiento mucho más rápido de las importaciones que el de las exportaciones en ese período; si bien en lo que va del año parece registrarse una mayor dinamía de las exportaciones, particularmente en los rubros atún, madera, café y banano.

Cabe recordar aquí las críticas que desde el comienzo del presente régimen plantearon los sectores exportadores a la política económica, señalando

que el anclaje del tipo de cambio determinaba su sobrevaloración y la consecuente pérdida de competitividad de los productos ecuatorianos en los mercados internacionales. Es evidente que el rezago cambiario acumulado al igual que la profundización del proceso de apertura externa se han convertido en un estímulo adicional para las importaciones.

En este contexto, hay otro aspecto que preocupa en forma creciente a las autoridades económicas y es el rápido crecimiento del endeudamiento externo del sector privado, cuyo nivel estaría cercano a 1200 millones de dólares, la mayor parte de corto plazo. Aprovechando la coyuntura generada por la discusión parlamentaria respecto de las medidas que se utilizarían para cerrar la brecha fiscal, la Junta Monetaria está analizando un impuesto al endeudamiento externo privado, en dólares, que se implantará en las próximas semanas. La persistencia de elevadas tasas activas reales de interés, en sucres, en condiciones de estabilidad cambiaria explica en parte esa tendencia.

Tal medida busca equiparar el tratamiento fiscal de esos créditos, con el vigente para los préstamos en sucres; así como frenar y controlar de alguna manera su expansión.

Otros elementos que inciden en las perspectivas del sector externo son el desembolso, que deberá realizarse en el mes de agosto, a la banca privada internacional, por concepto del servicio de la deuda renegociada; y la reducción de los flujos de capitales externos luego

del problema de México, reconocida por las propias autoridades, quienes han planteado que los montos recibidos son inferiores a los previstos.

Todos estos factores configuran un escenario de fragilidad extrema del sector externo de la economía, sobre el cual inciden factores exógenos que escapan del alcance de las autoridades; al igual que las expectativas que se forman los agentes económicos en términos de la viabilidad del modelo.

Es claro que más allá de los flujos de capital financiero y de las corrientes de inversión extranjera, sólo la presencia de un vigoroso y diversificado sector exportador otorga viabilidad en el largo plazo a este esquema. Las serias dificultades que han enfrentado en los meses pasados economías como las de México y Brasil, que cuentan con una base productiva y de exportación muy importante, levantan serios cuestionamientos al respecto.

La aplicación del modelo propugnado por el FMI no propicia de ninguna manera el surgimiento de dicha base exportadora, de forma que resulta inútil un monitoreo más estrecho, y la imposición del equilibrio fiscal, cuando es el propio esquema el que genera los desequilibrios.

Al respecto es interesante destacar dos de las conclusiones del Banco Mundial en un informe reciente, que postula, a partir de la experiencia mexicana, que: *"la balanza por cuenta corriente no debe desequilibrarse demasiado"* y que *"contar con un estado fuer-*

te es prerequisite para tener una economía sólida".⁶

OTROS ELEMENTOS DE LA COYUNTURA

Como han planteado algunos ex-laboradores del actual régimen parece excesivo y desproporcionado el afán de cumplir a rajatabla la meta fiscal acordada con el FMI, aún a costa de asfixiar a una buena parte de la población y estrangular definitivamente a los pocos rasgos de política social que sobreviven.

Así por ejemplo, el ex titular de la Junta Monetaria reclama a las autoridades económicas su afán de solucionar el déficit fiscal generado por el conflicto en un plazo sumamente corto, al igual que su falta de una amplia visión de la economía ecuatoriana, que rebase la obsesión por cumplir metas con el FMI.⁷

En ese contexto, reviste enorme dramatismo la profunda crisis que enfrenta el sector de la salud pública, carente de recursos elementales, frente a la rigurosidad que se aplica en el pago de compromisos con el capital financiero internacional. La multiplicación de paros y huelgas en el mes de junio se explica por sí sola.

Cabe mencionar al respecto la constatación realizada recientemente por el

Banco Mundial, cuando postula que: *"no se puede pretender que la mejora en la distribución del ingreso y el alivio de la pobreza dependan exclusivamente del logro de elevadas tasas de crecimiento económico".⁸*

Cabe agregar que la solución que finalmente se adopte para financiar el déficit fiscal podría amenazar los logros del Gobierno en términos de contención de la inflación.

El nivel inflacionario acumulado en los seis primeros meses del año (12.5%), ha generado limitado optimismo entre las autoridades económicas respecto de las posibilidades de alcanzar la meta planteada para este año (entre 19 y 21% anual).

El limitado ajuste salarial efectuado al comenzar el segundo semestre guarda coherencia con el aumento del nivel general de precios en los primeros seis meses del año, si bien se concentra fundamentalmente en los complementos salariales. Esta tendencia aplicada por el actual Gobierno, impacta negativamente sobre el funcionamiento del IESS, al no incrementar la fuente de los aportes privados (el salario mínimo vital), en concordancia con las pensiones que debe atender.

El limitado y tortuoso avance de las privatizaciones emprendidas por el Gobierno, en el que se insertan la venta de Ecuatoriana de Aviación, la amplia-

6. México dejó siete lecciones; *El Comercio*, 14 de junio de 1995, página B8.

7. Entrevista con Roberto Baquerizo, *El Comercio*, 26 de junio de 1995, página A12.

8. "México dejó siete lecciones", *El Comercio* 14 de junio de 1995, página B8.

ción-concesión del oleoducto, las reformas a la seguridad social, la solución del diferendo con EMELEC y la tramitación de los puntos más conflictivos de las reformas constitucionales; marcados por el debilitamiento político del régimen y por el inicio de la campaña electoral, permiten avizorar un panorama conflictivo para lo que resta del presente año.

ediciones

caap

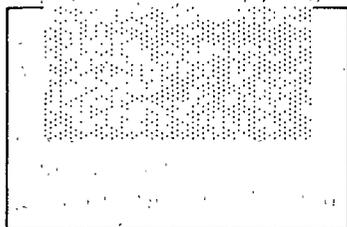
DIALOGOS / Ecuador: estrategias para una política de Comercio Exterior / Autor: Jürgen Schuldt / Comentarios de: Mauricio Pinto, Pablo Lucio Paredes, Oswaldo Dávila y Zonia Palán

DIALOGOS

Ecuador: estrategias para una política de Comercio Exterior

JÜRGEN SCHULD

Comentarios de Mauricio Pinto,
Pablo Lucio Paredes, Oswaldo Dávila y
Zonia Palán



 caap

Cómo implementar una política coherente y de largo plazo para el comercio exterior, más allá de intereses específicos y de acciones puntuales de beneficio para ciertos grupos o para determinadas y muy cortas coyunturas, parece ser el reto que debemos asumir como país, y poner en práctica ese cada vez más demagógico discurso: "... en favor de los altos intereses nacionales..." Conciliar entre lo coyuntural y lo estructural, en la búsqueda de definir un modelo de desarrollo, nuestro, adecuado a nuestras posibilidades, que nos permitan incluir a todos los sectores económicos, productivos y sociales, es nuestra permanente necesidad.

Coyuntura Política

Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político

La dirección que había tomado la discusión de la reforma constitucional a comienzo del año, fue interrumpida por el conflicto territorial con el Perú. Las propuestas políticas y las nuevas medidas de ajuste apelaron a la unidad nacional como fórmula de legitimación. Las privatizaciones, se encuentran en un impasse por la falta de acuerdos en el parlamento en torno a las reformas constitucionales que las viabilicen. Sin embargo el hecho de fondo tiene que ver con el papel de una institución clave: las fuerzas armadas. En una época de declive de actores sociales y partidos políticos, se presenta como la institución que marca las coordenadas de los cambios políticos. En tanto que el prestigio de los jefes militares les dota de una aureola que será capitalizada como un liderazgo político.

AUGE Y RECESO DE LA UNIDAD NACIONAL

La unidad nacional, que tanto se hizo referencia durante y luego del conflicto con el Perú, se deterioró rápidamente. Apareciendo como una utopía de múltiples significados, se redujo para el gobierno, a mero argumento que le permitiría suprimir los conflictos y procesar con aceptación las medidas de ajuste, al mismo tiempo que acelerar las privatizaciones. Más, lo ocurrido es que cada sector social y político, se apropió de la noción de unidad nacional y la convirtió en su

particular arma de lucha; así, los trabajadores estatales dieron su significado propio a la **unidad nacional** y el nacionalismo, vino a ser una manera actual de argumentar contra las privatizaciones. Los empresarios por su lado, se refirieron también a la **unidad nacional** en función de sus intereses.

Todo indica que el resultado de la reducción del tamaño del aparato estatal y el avance de los procesos de desregulación, han significado hasta ahora la presencia de un Estado débil, incapacitado para superar la anterior institucionalidad. Esto se agudiza al deteriorarse las políticas básicas de salud y educa-

cación con una crisis fiscal que provoca incesantes demandas laborales y conflictos redistributivos. Al evidenciarse prácticas patrimoniales y la disputa entre grupos económicos en torno a las privatizaciones, el Estado no puede disciplinar a los grupos privados ni ponerse por encima de sus intereses, puesto que las pugnas se localizan en diversos lugares del mismo aparato estatal.

La escena política posterior al conflicto bélico con el Perú irrumpe justo al comienzo de la campaña para las elecciones de 1996, con el lanzamiento de candidatos presidenciales entre los que aparecen algunos independientes, mientras avanza la cuenta regresiva para el gobierno de Sixto Durán. Por eso, la reforma constitucional, tan trabada en las discusiones entre ejecutivo y legislativo sobre todo en los temas claves de áreas estratégicas de la economía, seguridad social y sindicalización pública, parece quedar a la espera de otra consulta popular que decida expresamente sobre dichos temas de la reforma. Esto tendrá como efecto, diferir las privatizaciones hacia el próximo gobierno y será con toda seguridad uno de los aspectos centrales de la campaña electoral.

El costo económico de la guerra, originó propuestas como la prolongación de la jornada laboral y la eliminación de las exoneraciones al IVA, que no alcanzaron a tener aceptación. Así también fue retomada la discusión de la reforma a la seguridad social. Todo ello, se dificultó agudamente, cuando surgió una contradictoria visión sobre la bre-

cha fiscal que quizo ser solucionada con un conjunto de medidas económicas de ajuste.

Las nuevas medidas de ajuste adoptadas en mayo, basadas en el aumento de tarifas a los servicios públicos, ocasionaron una masiva oposición social y política, incluyendo un claro veto de la Iglesia Católica, lo que obligó retroceder al gobierno y buscar opciones alternativas. El paro del FUT del 25 de mayo, a pesar de su debilidad, fue parte de la oposición a las medidas de ajuste y las privatizaciones. Como ya ha ocurrido en otras oportunidades, la presencia campesina e indígena, fue relevante en la movilización. El modo en que la rutina de las medidas de shock ha sido revisada, cuestiona uno de los ejes de la política macroeconómica. De manera que el costo político de la guerra podría traducirse en dificultades a la hora de instrumentar las medidas de política económica.

La intervención de las FF.AA. y la Iglesia Católica como referentes básicos de la sociedad, señala el déficit de institucionalidad socio política, ocasionado por la crisis del sistema de partidos y la ausencia de mediaciones sólidas en la conflictividad social.

En las FF.AA. existe una tradición que combina desarrollismo y seguridad nacional. Al poder militar, se vincula la capacidad de definir las áreas estratégicas de la economía, lo que se traduce en un definitivo juego de adhesiones y vetos a las privatizaciones. El actual prestigio y popularidad de los mandos de las FF.AA. es un factor directo en la

correlación política de fuerzas. Más que motivadas por una conspiración para llegar al poder, las FF.AA. ocupan un sitio vital en medio del vacío político y social. Por eso es que la discusión sobre la reconversión de las FF.AA. que recorre ahora América Latina, parece todavía hallarse distante del Ecuador.¹

LA SEGURIDAD SOCIAL EN DEBATE

El actual debate sobre la reforma del sistema de seguridad social, se inscribe en la opción de primacía del Estado o del mercado en un área que fue tradicionalmente de intervención y regulación estatal. Desde la perspectiva de las políticas laborales, es un elemento más que apunta a la transformación de lo que ha sido hasta ahora el rol de los trabajadores sindicalizados y de ciertos segmentos de las clases medias asalariadas. Se trata también de una nueva relación entre los derechos individuales y los derechos colectivos, por la que cambia la noción de derecho individual de índole laboral, regulado por la intervención estatal, a la de un derecho de propiedad individual sujeto a las opciones de competencia y libertad de elección. En el centro de la discusión, se hallan también en juego los principios de solidaridad y equidad.

La pieza clave en el proceso de reforma de la seguridad social, es la presencia de instituciones financieras en el área de las pensiones de jubilación, (AFPS). Se sustenta todo ello en la experiencia chilena, cuando, a partir de 1981, se reformó el sistema previsional. Una reforma similar también se emprendió en el Perú desde 1993. El principio básico de funcionamiento del sistema consiste en la participación individual del trabajador afiliado, que elige una AFP para depositar individualmente sus fondos de jubilación que se capitalizan como ahorros hasta la edad límite para su retiro, a partir de la que recibirá esos fondos como una pensión de jubilación. El Estado, inicialmente otorga un bono de reconocimiento a los afiliados que dejan el sistema de seguridad social anterior, para que forme parte de la cuenta personal del afiliado. El otro papel del Estado, es el de cumplir con un rol de supervisión y regulación del sistema de AFPS.² Sin embargo, la argumentación económica va en el sentido de concebir el sistema de AFPS como un motor del desarrollo económico, al comportarse como canalizadoras de un ahorro masivo que puede inyectar recursos al sector financiero.

El seguro social ecuatoriano, ha seguido como en otros países de América

1. Bertha García, "Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador", *Ecuador Debate*, No. 32, agosto 1994, pp. 175-186.

2. Patricio Mujica, "Sistemas de seguridad social: la experiencia chilena", en Francisco E. Barreto de Oliveira, *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*, Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, Rio de Janeiro, 1994, pp. 111-151.

Latina el llamado modelo bismarkiano, de protección estatal al trabajador asalariado. La cobertura de afiliación del IESS, llega al 18% de la población en general y al 35% de la PEA. Sin embargo, la mayor expansión de la cobertura en los últimos 15 años corresponde al seguro campesino. Por otra parte, la mayoría de trabajadores de la construcción, agricultura y sector informal se hallan fuera de la cobertura de seguridad social. Desde hace varios años, el IESS afronta una crisis financiera e institucional aguda, ocasionada por una fuerte deuda estatal de 1.2 billones de sucres, desfinanciamiento de programas de salud, bajo rendimiento o pérdida en inversiones y deterioro de las reservas. Uno de los hechos más insólitos es la ausencia de balances actuariales, e información confiable sobre la magnitud de la crisis financiera. Por el lado institucional, se trata de una inadecuación del aparato administrativo y un creciente deterioro de los servicios.³ No es difícil ver en esto un colapso de una de las instituciones insignia de lo que fue el precario "Estado de bienestar" ecuatoriano.

La propuesta del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), está dirigida a la introducción del sistema de AFPS, para la población menor de 50 años y, conservando la presencia estatal para el segmento de afiliados más antiguos arriba de los 50 años de edad. Se

transferiría el seguro campesino a otra institución autónoma, mientras que los servicios de salud del IESS, pasarían a otro esquema, el de medicina prepagada donde se incorporarían entidades privadas y públicas. El CONAM, propone por tanto separar el área de pensiones del área de salud. Considerada globalmente, de una cotización actual del 19.5% que implica el aporte del afiliado, se pasará a una cotización del 28.3%. De esto, el 14.3% pagaría el empleador, y el otro 14% el trabajador.⁴ La propuesta del CONAM, de acuerdo a su propia definición, se concibe como una solución mixta, pero es evidente que se transitaría al predominio de un esquema privado, mientras que la atención de salud para el área rural, pobres e indigentes, ingresaría en un sistema de subsidios focalizados.

Los gremios del IESS, afirman que hay una crisis del sistema de seguridad social, retomando parcialmente los elementos del diagnóstico de Mesa-Lago (crisis de servicios, deficiente cobertura). Sin embargo, no reconocen que haya un exceso de personal administrativo. Atribuyen al Estado, con su deuda cuantiosa y a los empleadores, la mayor responsabilidad por la crisis y proponen como alternativa ampliar la cobertura del IESS a mayores segmentos de la población, incluyendo a indigentes y trabajadores informales. Lo que se busca con esta propuesta es consolidar al IESS

3. Carmelo Mesa-Lago, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Evaluación económica y opciones para reforma, INCAE, Quito, 1993.

4. CONAM, Propuesta de reforma del sistema de seguridad social, Quito, 1995.

y ampliar la cobertura a mayor población. En una perspectiva política, los gremios interpretan al IESS como la expresión institucional de una alianza social-popular, que con una reforma como la mencionada, se ampliaría hacia los más pobres.

Se mantiene por tanto la obligatoriedad del sistema estatal de salud; la adhesión a sistemas privados de pensiones y de sanidad, en la propuesta de los gremios, sería una opción voluntaria. En definitiva, mantener el actual sistema, con mejoras en el área administrativa.⁵

EL COMIENZO DE OTRO CICLO POLITICO

Las elecciones de mayo de 1994, introdujeron una nueva condición ideológica general en las elecciones: el tema del mercado, como eje principal de la lucha política. Para las elecciones de 1996, ya se tomará efectiva la participación de los independientes, lo que tendrá como consecuencia la proliferación de empresas electorales sustentadas en el poder de los medios y en la capacidad de generar clientelas ocasionales.

Esta desregulación del acceso a candidaturas políticas en todos los niveles de cargos electorales, supone pasar del monopolio de la representación política mediante partidos a la competencia entre empresas electorales, lo que

implicará la consolidación de ciertos grupos económicos en la definición de la escena electoral, pero también al re-flotamiento de caudillos y caciques locales como reclutadores de votantes.

La crisis de los partidos políticos, configura un panorama en el que se disminuirán opciones basadas en alianzas, que conservarán parcialmente las identidades ideológicas anteriores, pero donde las preferencias electorales estarán fuertemente atravesadas por la búsqueda de una figura personal que ofrezca garantías en una época de incertidumbre. Pesarán más en la visión de los electores, valores morales y de seguridad antes que propuestas y contenidos de transformación social y económica. No está en juego la realización del ajuste estructural, sino el camino de su consolidación, incluidas las privatizaciones.

El inicio de la campaña electoral con casi una decena de candidatos a la presidencia, incluye al General (r) José Gallardo quien irrumpe como un factor que altera el equilibrio de fuerzas, pero que también permite reagruparse a las posiciones del centro. Así que la metáfora "la democracia es el traje dominguero de las fuerzas armadas", puede tomarse en una gran verdad y ser también la institución básica con real capacidad de procesar las nuevas reformas políticas que han fracasado con los últimos gobiernos.

5. Comité Central Nacional Unitario de Trabajadores del IESS, *Propuesta estructural al sistema previsional ecuatoriano*, Ed. Porvenir, 1994.

Conflictividad

El conflicto socio-político: febrero-mayo de 1995

Entre la mitad del mes de enero y la mitad de febrero del presente año de 1995, el conflicto bélico con el Perú extingue completamente la conflictividad socio-política del país. Así se confirma uno de los principios de la acción social según el cual un conflicto externo o incluso un conflicto interno de extraordinario impacto (como fue el caso del "vargazo" en 1986) apaga toda otra conflictividad socio-política. Y todavía bajo el impacto de la guerra no declarada en los meses de febrero y marzo, los conflictos sociales y políticos (20 en total) representan el 30.4% de todo el cuatrimestre.

Ya a partir de abril y sobre todo en el mes de mayo las tasas de conflictividad crecen abruptamente, para alcanzar en este último mes de mayo los porcentajes regulares que el país conoció en los años anteriores. Sin embargo, en mayo se inician o preparan toda una serie de conflictos de alta intensidad y larga duración, que llegarán a su máximo clímax en el mes de junio: huelga de los médicos y trabajadores de la salud, huelga del sector judicial, amenaza de huelga del magisterio, del FUT y sindicatos, y manifestaciones estudiantiles, que en las primeras semanas de junio arrojan saldos sangrientos.

Muchos de estos conflictos se centran en el "paquetazo" económico, con

el que el Gobierno pretende cubrir la "brecha fiscal" generada por los costos de la guerra, y que provocarán la participación, en algunos casos mediadora, de los más diferentes sectores de la sociedad: desde las Cámaras hasta la Iglesia, pasando por los gremios, sindicatos, estudiantes, partidos políticos y medios de comunicación.

Todo ello dará lugar a una intervención del Congreso nacional, que adopta un papel negociador con el Ejecutivo para la revisión de las medidas adoptadas.

El análisis de toda la morfología de la conflictividad es ilustrativo tanto de la actual coyuntura como de ciertas tendencias que se diseñan a través de los distintos géneros de conflictos.

GENERO DEL CONFLICTO
Período: Febrero - Mayo 1995

GENERO	FRECUENCIA	%
No corresponde	1	1,5
Campesino	2	3,0
Indígena	2	3,0
Cívico regional	10	15,2
Urbano barrial	25	37,9
Laboral público	14	21,2
Laboral privado	1	1,5
Político partidista	3	4,5
Político legislativo	7	10,6
Pugna de poderes	1	1,5
TOTAL	66	100,0

Por primera vez la conflictividad urbano-barrial alcanza el máximo porcentaje sobre el total de los conflictos (37,9%), superando los conflictos del sector laboral público (21,2%) que siempre hasta ahora, durante los últimos quince años, había sido el sector más conflictivo sobre todo en orden de frecuencias.

El conflicto cívico-regional se mantiene de manera regular en tercer lugar, aunque con porcentajes ligeramente inferiores (15,2%) a los habituales; mientras que la suma del conflicto campesino y del indígena asciende a 6%, lo que debe ser interpretado como parte de la generalizada conflictividad social de este período.

La disminución relativa de la conflictividad política (partidista, 4,5%; le-

gislativa, 10,6%; "pugna de poderes", 1,5%) al total del 16,6% (comparada con el 26,9% de los meses de octubre 94 a enero 95), es explicable en parte por efecto de la tregua política que resulta del conflicto armado con el Perú, y en parte también por el violento desencadenamiento de la conflictividad social.

De hecho una constante bastante generalizada en la reciente historia del conflicto durante el período democrático de los últimos quince años muestra que al aumento de la conflictividad social corresponde en términos absolutos una disminución de la conflictividad política, y viceversa, una condensación de conflictos políticos suele amainar los conflictos sociales.

En correspondencia con las cifras referidas al género de los conflictos, tam-

bién por primera vez aparecen entre los actores del conflicto los "grupos locales" con el máximo porcentaje de frecuencias: 25,8%, seguidos de los gre-

mios, 21,2% y solo en tercer lugar los trabajadores, 18,2%. También se nota un sensible aumento de las actuaciones conflictivas de los grupos heterogéneos, 3%.

SUJETO DEL CONFLICTO
Período: Febrero - Mayo 1995

SUJETO	FRECUENCIA	%
No corresponde	1	1,5
Gremios	14	21,2
Empresas	2	3,0
Sindicatos	2	3,0
Estudiantes	3	4,5
Trabajadores	12	18,2
Campesinos	3	4,5
Indígenas	1	1,5
Grupos locales	17	25,8
Grupos heterogéneos	2	3,0
Policía	1	1,5
Partidos políticos	8	12,1
TOTAL	66	100,0

Sin llegar a estos niveles extremos, ya en el cuatrimestre anterior se podía detectar esta tendencia hacia la "desregulación del conflicto", en el sentido que siempre hasta los años más recientes la conflictividad social había sido protagonizada en sus porcentajes más elevados o bien por los grupos organizados, gremios y sindicatos, o bien por el sector laboral, los trabajadores. La novedad actual consiste en que son

los grupos urbano-barriales o "heterogéneos", y también el campesinado, los que ocupan de manera predominante el proscenio de la conflictividad social.

Esto mismo confirman las cifras sobre los objetos del conflicto: crecen los más frecuentes "rechazos a las políticas estatales", 31,8% (octubre-enero, 30,5%), decrecen los laborales, 1,5% (octubre-enero, 4,3%), se mantienen los

salariales en el mismo porcentaje del 13%, mientras que se dispara la pluralidad de "otros" objetos del conflicto, 34,8% (octubre-enero, 26,8%), lo que

pone de manifiesto una creciente diversificación de contenidos de una conflictividad más difusa y extendida por toda la sociedad.

OBJETO DEL CONFLICTO

Período: Febrero - Mayo 1995

OBJETO	FRECUENCIA	%
Salariales	9	13,6
Laborales	1	1,5
Financiamiento	7	10,6
Rechazo Política Estatal	21	31,8
Denuncias de Corrupción	5	7,6
Otros	23	34,8
TOTAL	66	100,0

En términos generales cabría sostener que la reivindicación salarial cede su protagonismo a las protestas y demandas por elementales condiciones de vida de los grupos marginales cada vez más numerosos y combativos. En cuanto a la **intensidad de los conflictos**, todos los sociales se centran en dos tipos

de manifestaciones, que suelen ser siempre las más usuales en períodos de turbulencia social: las protestas, 30,3%, los paros/huelgas, 25,8% y los bloqueos, 9,1% (66,2% en total); siguen en orden de frecuencia, aunque no de menor violencia las "tomas", "desalojos" e "invasiones", que totalizan el 18,3%.

INTENSIDAD DEL CONFLICTO**Período: Febrero - Mayo 1995**

INTENSIDAD	FRECUENCIA	%
Bloqu coastos	6	9,1
Paros/Huelgas	17	25,8
Tomas	4	6,1
Protestas	20	30,3
Marchas	3	4,5
Desalojos	4	6,1
Amenazas	1	1,5
Heridos/Muertos	1	1,5
Invasiones	4	6,1
Suspensión	1	1,5
Juicios	4	6,1
Incidente estatal	1	1,5
TOTAL	66	100,0

Por lo que se refiere a los niveles de **intervención estatal**, llama la atención en este cuatrimestre que si bien son los Ministros quienes como siempre desempeñan el mayor protagonismo (36,4%), por primera vez la actuación del Presidente, que siempre había ocupado el se-

gundo lugar en el involucramiento de los conflictos, quede ahora relegada al cuarto (7,6%), después de las intervenciones de los Municipios, por lo general menos activos, y de la Policía (18,2%), que como parte del conflicto o de su control resulta excesivamente sobresaliente.

INTERVENCION ESTATAL
Período: Febrero - Mayo 1995

INTERVENCION ESTATAL	FRECUENCIA	%
No corresponde	2	3,0
Policía	12	18,2
Ministros	24	36,4
Presidente	5	7,6
Legislativo	4	6,1
Municipio	13	19,7
Gobierno Provincial	1	1,5
Gobierno Cantonal	1	1,5
Judicial	4	6,1
TOTAL	66	100,0

Nada tiene de extraño, por ello, que respecto al desenlace de los conflictos el número de conflictos rechazados (3%), reprimidos (9,1%), no resueltos (16,7%)

y aplazados en su solución (57,6%) sumen un porcentaje muy elevado (86,4%), y muy superior a los conflictos negociados (3%) y resueltos (10,6%).

DESENLACE DEL CONFLICTO
Período: Febrero - Mayo 1995

DESENLACE	FRECUENCIA	%
Negociación	2	3,0
Positivo	7	10,6
Rechazo	2	3,0
Represión	6	9,1
No resolución	11	16,7
Aplazamiento Resolución	38	57,6
TOTAL	66	100,0

Estos datos no hacen más que corroborar el comportamiento habitualmente manifestado por el actual Gobierno, cuya baja capacidad para la "gubernabilidad del conflicto" quedaba ya demostrada por cifras de los cuatrimestres anteriores: entre octubre del 94 y enero del 95 los conflictos negociados y resueltos totalizaban el 13,4%, mientras que los rechazados, reprimidos, no resueltos y aplazados representaban el 86,6%.

Las interpelaciones del Gobierno a la "unidad nacional" con motivo del enfrentamiento armado con el Perú entre enero y abril tuvieron un efecto mucho más efímero de lo que se podría esperar y de lo que el mismo Gobierno hubiera deseado. De hecho el Presidente de la República tuvo que quejarse en público, ya a finales de mayo, de que el país "haya olvidado tan rápida y fácilmente la guerra pasada"; censurando con ello la creciente oleada de protestas que se inician en mayo y alcanzarán en junio su pleamar.

En conclusión, el último cuatrimestre (febrero-mayo 95) puso de manifiesto dos aspectos principales de la conflictividad: a) tras la tregua impuesta por la confrontación armada se desata el rebrote de los conflictos con una creciente violencia e intensidad; b) una constante tendencia en el aumento de los conflictos sociales protagonizados ya no por los gremios, sindicatos y gru-

pos organizados, sino por aquellos sectores "urbano-barriales" y "grupos heterogéneos", que son los que siguen resintiéndose a las prolongadas políticas del ajuste, y acusando el mayor deterioro en sus ya precarias condiciones de vida.

Esto mismo explica la insólita intervención de la Iglesia e incluso de los sectores empresariales, los que tratan de defender también sus intereses, y aun de capitalizar réditos políticos, apelando a la crítica situación de pobreza de los sectores populares.

Un elemento adicional, que ya quedaba manifiesto en el análisis de la conflictividad de períodos anteriores, es la poca capacidad gubernamental para gobernar el conflicto; y que a casi un año de su conclusión da signos de un desgaste terminal. Esto revelan los datos del elevado porcentaje de conflictos no resueltos, aplazados, o del recurso cada vez mayor a las medidas de su represión.

El crucial dilema de las últimas semanas se juega precisamente entre el problema de cubrir la millonaria o billonaria "brecha fiscal" con un violento "paquetazo" económico, y el que plantean las reivindicaciones salariales de los principales gremios públicos (sanitarios, jueces y maestros) y consejos municipales. Atrapado en esta encrucijada el Ministro de Finanzas ha ya sentenciado que "no hay dinero".

Coyuntura Internacional

Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial

De acuerdo con las últimas estimaciones de los Organismos especializados, la economía de los países industrializados, miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- crecería en 1995 al 3% en promedio ¹, después de haber logrado superar la recesión en el transcurso de 1994. Ese ritmo de crecimiento, ligeramente superior al registrado en 1994 -2.8%-, corre el riesgo de debilitarse aún más, por los efectos combinados de la devaluación del dólar/ revaluación del yen sobre la economía nipona ²; y, por la posibilidad de que la economía norteamericana enfrente una nueva recesión, si la tendencia de los últimos indicadores económicos publicados en el período transcurrido de 1995, se mantiene.

Aún cuando el ritmo efectivo de crecimiento de los países industrializados en 1995, alcance el 3% actualmente previsto, esa tasa equivale a menos de la mitad de la tasa de crecimiento prevista para los países asiáticos en desarrollo -7.5%-. El dinamismo de la economía de los países asiáticos en desarrollo, en

1994 y 1995, se basaría en el dinamismo de sus exportaciones, estimuladas por el aumento de su competitividad asociada a la revaluación del yen/ devaluación de las monedas nacionales de estos países.

Por su ritmo de crecimiento económico, los países en desarrollo de Asia, constituyen la región más dinámica del

1. Fuente: OECD. ECONOMIC OUTLOOK, N-56, Dec. 1994, Table 1.

2. Se estima que por cada 10% de apreciación del yen, el PNB japonés caerá medio punto. La OCDE revisó en mayo a la baja su previsión sobre el crecimiento económico de Japón del 2.5% en diciembre al 1.3%. Ver: Japón, la segunda economía mundial, en peligro. El Comercio, 31 de mayo de 1995, p. B8.

mundo, desde fines de los años sesenta. Así por ejemplo, entre 1975 y 1984, la tasa de crecimiento promedio de los países en desarrollo de Asia fue del 6.3%, mientras que la de los países industrializados fue del 2.5%, esto es menos de la mitad. América Latina registró un crecimiento promedio, en el mismo período, del 3.2%, esto es ligeramente superior al de los países industrializados, pero notablemente inferior al de los países asiáticos. El ritmo de crecimiento de los denominados Países en transición (Europa del Este) y de los países en desarrollo del Medio Este y Europa, de 3.9 y 3.6%, respectivamente, fue superior al de los países industrializados y, en menor proporción, también al crecimiento promedio de América Latina; mientras que la economía africana, registró el menor crecimiento promedio en el mundo, 2.3%.

Entre 1985 y 1994, esto es en la siguiente década, el ritmo de crecimiento de los países industrializados se mantuvo al mismo nivel que en la década 1975- 1984, esto es del 2.5%, mientras que en los países en desarrollo de Asia se aceleró al 7.2% en promedio (6.3% entre 1975-1984). América Latina desaceleró su ritmo de crecimiento, al 2.6% (3.2% en la década anterior). Los países en desarrollo de Africa, y los países del Medio Este y Europa prácticamente mantuvieron su tasa de crecimiento

promedio -2.2% y 3.8%, respectivamente; mientras que los Países en transición a partir de 1990 entraron en una profunda recesión -caída acumulada del producto interno bruto del 42% hasta 1994, por lo cual su tasa de crecimiento promedio en el período 1985-1994, fue negativa (caída promedio anual del 2.7%), frente a un crecimiento promedio del 3.9% entre 1975- 1984.

Es importante destacar que los países en desarrollo de Asia han mantenido un ritmo de crecimiento promedio, en los últimos veinte años, - de alrededor del 7%- tasa superior a la que experimentaron los países industrializados - de alrededor del 5% ³-, en la larga etapa de prosperidad que vivieron en la posguerra, 1950- 1973, conocida como la edad de oro del desarrollo económico de esos países.

El sostenido y acelerado crecimiento económico de los países en desarrollo de Asia, les ha permitido igualar e incluso superar el nivel de ingresos per cápita de muchos países industrializados, miembros de la OCDE. Así, en 1994, los ingresos per cápita de Singapur y Hong Kong, del orden de 22.470 y 21.740 dólares, respectivamente, fueron muy superiores a los ingresos per cápita de Italia, el Reino Unido y España, que ascendieron a 18.070, 17.410 y 12.070 dólares, respectivamente.⁴

3. Ver: Maddison, Angus. *Phases of capitalist development*, Oxford University Press, Oxford, England, 1982, p.149.

4. Fuente: The Economist Intelligence Unit (E.I.U.). *GLOBAL OUTLOOK*, United Kingdom, 1st. quarter, 1995, p.4.

Respecto a América Latina, el país del ingreso per cápita más alto en 1994, fue Argentina con 8.660 dólares, seguido de México con 4.080 dólares. El ingreso per cápita de Argentina en 1994 equivalió a un poco más de la tercera parte del ingreso per cápita de Singapur; mientras que el ingreso per cápita en México fue de apenas el 18% -esto es menos de la quinta parte- del ingreso per cápita de un habitante de Singapur.

Brasil, Chile y el Ecuador tuvieron un ingreso per cápita de 3.630, 3.240 y 1.470 dólares respectivamente en 1994, lo que significa que un habitante de Singapur tiene un ingreso equivalente a seis, siete y quince veces el ingreso de un habitante de Brasil, Chile y Ecuador, respectivamente.

La distancia entre los países en desarrollo de Asia y los de América Latina se profundizó en el transcurso de la década de los años ochenta, en que América Latina se sumió en la denominada "crisis de la deuda" y los sucesivos paquetes de estabilización y ajuste, que dieron como resultado una tasa de crecimiento promedio de apenas el 1% en la década, frente a una tasa promedio superior al 5% anual en los países asiáticos.

Entre 1990 y 1994, aún cuando la economía de América Latina mejoró frente a la década de los ochenta, impulsada por el ingreso de capitales atraídos por el diferencial de tasas de interés locales, que contrastaba con las declinantes tasas de interés internacionales

y por las oportunidades rentables de inversión, asociadas a los procesos de privatización de empresas públicas, su ritmo de crecimiento continuó siendo notablemente inferior al registrado por los países asiáticos en desarrollo - 2.5% frente a 7.2%, respectivamente-.

En 1995, la distancia tenderá a incrementarse aún más, entre un ritmo de crecimiento sostenido previsto para los países en desarrollo asiáticos -del 7.5%- y una tasa de crecimiento de América Latina que será inferior a la originalmente prevista -del 3.8%-, debido a la recesión por la que atraviezan las economías de México y de Argentina, duramente afectadas por la modificación de la dirección de las corrientes internacionales de capitales, asociada a la elevación de las tasas de interés en los países industrializados, registrada en el transcurso de 1994. Los crecimientos originalmente previstos para México y Argentina en 1995, fueron de 4 y 5% ⁵, respectivamente. Con estos países en recesión, la tasa de crecimiento de América Latina en 1995, es posible que no supere el 2%, dado el peso de México y Argentina en el PIB de la región (alrededor del 45% de la muestra tomada para la previsión).

DIFERENCIACION ENTRE PAISES INDUSTRIALIZADOS

Entre los países industrializados, el país cuya economía ha mostrado el ma-

5. Fuente: Direction de la Prevision, Ministère de l'Économie. NOTE DE CONJONCTURE INTERNATIONALE, Paris, France, Decembre 1994, p.95.

yor dinamismo en toda la posguerra, es Japón, con tasas de crecimiento superiores en alrededor del 50% en promedio en los últimos veinte años (1975-1994), a la tasa promedio de crecimiento de la economía de Estados Unidos (3.7% frente a 2.4%); y, superior en alrededor del 75% a la correspondiente a los países industrializados miembros de la Comunidad Europea (2.1%).

La disminución de la actividad económica japonesa registrada desde el último trimestre de 1992 que continuó durante 1993, constituyó la primera recesión registrada en este país desde 1945. Los demás países industrializados en general han tenido varias recesiones en la posguerra, la de mediados de los setenta, la de inicios de los ochenta y la de los noventa que acaban de superar en el transcurso de 1994.

La sólida economía japonesa fue sacudida con caídas espectaculares, no solamente de la bolsa de valores -el índice Nikkei cayó en 63% entre fines de 1989 y Agosto de 1992 (38% en 1990, 6% en 1991 y 26% en 1992)⁶-, y en el mercado de bienes raíces (los precios de las tierras para residencias en las seis principales ciudades de Japón cayeron en 30% en el transcurso de 1992); sino también de la producción industrial, de la rentabilidad de las empresas y de las inversiones, por primera vez desde 1945. Las quiebras de las corporaciones fue-

ron en ascenso desde 1989; hasta que en 1991, duplicaron a las de 1990. En 1992, las bancarrotas fueron 32% superiores a las de 1991.

La economía japonesa experimentó un débil crecimiento en 1994 -del 1%- y según las estimaciones realizadas en diciembre y para 1995 se esperaba un crecimiento del 2.5%. Sin embargo, la persistente revaluación del yen, ha dado lugar a una revisión hacia abajo de la tasa prevista de crecimiento, que en mayo se situó en 1.3%; esto significa que Japón aún no lograría una salida sostenida de la recesión en el transcurso de 1995, a pesar de los múltiples paquetes fiscales de estímulo aplicados.

LA REVALUACION DEL YEN, DEVALUACION DEL DOLAR

En la inmediata posguerra, la fortaleza de la economía norteamericana permitió al dólar constituirse en la moneda clave del sistema monetario internacional. El dólar mantuvo su cotización estable hasta 1971, año en que el Presidente Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro y se inició la flotación generalizada de las monedas. El dólar se devaluó en consecuencia en 1971, por primera vez en la posguerra y el yen se revaluó.

En 1970, la cotización del yen era de 360 por dólar⁷. En 1971 fue de 308

6. Ver. Schinasi, Garry J. and Monica Hargraves. "Boom and Bust" in Asset Markets in the 1980s: causes and consequences. IMF. STAFF STUDIES FOR THE WORLD ECONOMIC OUTLOOK. December 1993, p. 12.

7. Fuente: IMF. INTERNATIONAL FINANCIAL STATICS. varios números.

yens por dólar, lo que significa que en 1971 el yen se revaluó frente al dólar en alrededor del 18%. En el transcurso de los años setenta, el dólar continuó devaluándose mientras el yen se revaluaba. En 1980, la cotización del yen era de 226.7 yens, lo que significa que el yen se revaluó en 58.8% respecto a su nivel de partida de 1970. Entre 1980 y 1985, la política del dólar fuerte del Presidente Reagan, modificó la tendencia de las cotizaciones en la década de los setenta y en consecuencia, el yen se devaluó hasta una cotización de 238.6 yens por dólar en 1985, esto es una devaluación del 5% frente a su nivel de 1980.

La política del dólar fuerte mantenida durante el primer quinquenio de los ochenta en Estados Unidos, favoreció el crecimiento de las importaciones norteamericanas, dando lugar a un violento deterioro del saldo en cuenta corriente de la Balanza de Pagos. De un superávit de 2.32 miles de millones de dólares en 1980⁸, Estados Unidos pasó a un déficit de 121,73 miles de millones de dólares en 1985, convirtiéndose entonces, por primera vez desde la administración de Wilson en 1914, en un país deudor neto frente al resto del mundo, abandonando su posición de acreedor neto, mantenida durante más de setenta años.

La revaluación del dólar, devaluación del yen, fue un estímulo para las exportaciones japonesas y para la economía de Japón en general, país que se convirtió desde entonces en el poseedor del mayor superávit comercial frente a Estados Unidos. Los excedentes financieros acumulados por los exportadores japoneses, retornaron por medio de los mercados financieros a Estados Unidos, para financiar su creciente déficit comercial, constituyéndose los japoneses en forma simultánea, en los principales acreedores de la creciente deuda externa de los norteamericanos.

En septiembre de 1985, el gobierno norteamericano convocó a una reunión del Grupo de los cinco países industrializados: Alemania, Japón, Francia, Gran Bretaña y el propio Estados Unidos, que se realizó en el Hotel Plaza en New York, para solicitarles la coordinación de la política monetaria, con el objeto de lograr una devaluación ordenada del dólar⁹, que posibilite la disminución del déficit comercial norteamericano.

Desde entonces el dólar se devaluó en forma acelerada y el yen se revaluó. En 1986, la cotización del yen ascendió a 168.5 por dólar, lo que significa una revaluación de 41.5% en un año y de 113.6% frente a su nivel de partida en 1970. Posteriormente, el dólar continuó

8. Fuente: OECD. ECONOMIC OUTLOOK, N- 56, Dec. 1994, Annex Table 50.

9. La reunión de Plaza fue muy importante porque significó una profunda reconsideración por parte de los gobiernos de los países industrializados de la función que hasta entonces se creía que debían cumplir los mercados en la formación de los tipos de cambio. Se reconoció que las fuerzas del mercado no llevarían al equilibrio y que era necesaria la intervención coordinada de los cinco países industrializados, esto es que era necesaria, una política de gestión de los tipos de cambio.

devaluándose si bien de una manera inestable, con ciertos intervalos de interrupción, que no alteran una clara tendencia decreciente. En diciembre de 1993, la cotización del yen era de 111,3 yens por dólar, con una revaluación de 114% frente a 1985. En junio de 1994, el yen sobrepasó la barrera de los 100 yens y en marzo de 1995, se colocó en 88,86 yens por dólar, la más alta cotización en toda la posguerra.

El déficit comercial norteamericano logró disminuir, si bien en forma muy lenta hasta 1993, pero a partir de 1994, a pesar de la devaluación del dólar, el déficit continuó creciendo, hasta alcanzar los 169 mil millones de dólares¹⁰; el mayor déficit comercial en toda la posguerra, sin que se avisore la posibilidad de revertir la tendencia ascendente en 1995; en consecuencia se prevé un déficit comercial de 186.9 mil millones de dólares¹¹.

El crecimiento del déficit comercial norteamericano fue espectacular en el primer quinquenio de los años ochenta, de 25.5 mil millones de dólares pasó a 122.2 en 1985; continuó creciendo, aún cuando a menor ritmo hasta 1987 en que ascendió a 159.6 mil millones de dólares; para luego descender hasta 74.1 mil millones en 1991; y, finalmente retomó su tendencia ascendente a partir de 1992.

REVALUACION DEL YEN IMPULSA RELOCALIZACION

La revaluación del yen, dió impulso en los años setenta a la relocalización de las industrias japonesas que perdieron competitividad, en un primer momento a las industrias intensivas en el uso de mano de obra, que se movieron sobre todo hacia los países en desarrollo del sudeste asiático; posteriormente también lo hicieron las industrias intensivas en el uso de capital.

En el transcurso de los años ochenta, el aumento del proteccionismo norteamericano y europeo especialmente dirigido contra Japón, dió impulso a una relocalización de las actividades industriales japonesas en dirección de estos países, dentro de una estrategia orientada a conservar los mercados. La inversión extranjera japonesa se dirigió en consecuencia en su mayor parte hacia los países industrializados en el transcurso de los años ochenta, en especial hacia Estados Unidos. En menor proporción se orientó también hacia América Latina y mantuvo su presencia en el sudeste asiático.

La última ola de devaluación del dólar, revaluación del yen, que llevó al yen a su más alta cotización de 88 yens por dólar, revaluándose en 171% frente a su nivel de 1985 -de 238.6 yens por

10. Fuente: Informe anual del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos, ISI204, 02/14/95, p. 1.

11. Fuente: OECD. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, N- 56, Dec. 1994, Table 46, p. A49.

dólar- y en 309% frente a su nivel de 1970 -360 yens por dólar-, ha dado un nuevo impulso a la relocalización geográfica de las actividades industriales de las empresas japonesas que se están convirtiendo en verdaderas multinacionales. El yen fuerte ha permitido a las empresas japonesas *"jugar en los dos lados balanceándose entre el yen y el dólar, utilizando las partes y piezas más baratas producidas en la zona dólar para disminuir los elevados costos denominados en yens"*¹².

La época en la que Japón elaboraba productos terminados en su territorio para exportar, está siendo reemplazada por una en la que se importan las partes y piezas más baratas producidas en su mayor parte, por subsidiarias japonesas en el exterior.

Por ejemplo, la Mitsubishi Electric estima que apenas el 20% del valor de los bienes que vende corresponde al contenido local, esto es a elementos producidos en Japón.¹³

Conservando sus principales mercados, en particular el norteamericano, las grandes compañías japonesas están utilizando el yen fuerte para comprar componentes baratos alrededor del mundo y embarcarlos a su país para ensamblarlos. Esta práctica les permite mejorar su propia capacidad competitiva. Sanyo ha firmado contratos con pro-

ductores de partes en México, China y Vietnam, para ensamblarlos en Japón, ahorrando los costos de producción.

La mayor parte de las inversiones japonesas continúan sin embargo, concentradas en los países industrializados, en especial en Estados Unidos, su principal mercado. En la relocalización geográfica de las inversiones japonesas en el exterior, continúa imponiéndose, la lógica de la comercialización -conservación de mercados- sobre la lógica de los costos de producción -por mano de obra más barata-, por ejemplo.

La relocalización geográfica de las empresas japonesas en Estados Unidos, que muestra la tendencia a la asociación del capital japonés con el capital norteamericano, no significa que se hayan eliminado las diferencias comerciales entre Estados Unidos y Japón. En los últimos meses, las presiones norteamericanas para obligar a Japón a comprar piezas y vehículos fabricados en Estados Unidos, han enfrentado la dura resistencia de los fabricantes de automóviles de Japón y del gobierno japonés. El gobierno norteamericano ha amenazado con imponer sanciones comerciales a Japón e incluso presentó el caso ante la Organización Multilateral de Comercio, después de varios meses de haber mantenido infructuosas negociaciones en forma bilateral.

12. Ver: Bremner, Brian. "What the strong yen is breeding: japanese multinationals", *Manufacturers are using it to set up more operations in Asia, Europe and North America*. In, *Businessweek*, April 10, 1995, p. 40.

13. Ver Bremner, Brian. "What the strong yen is breeding: japanese multinationals", *BUSINESSWEEK*, April 10, 1995, p. 41.

EFECTO DE LA DEVALUACION DEL DOLAR SOBRE LOS ACREEDORES JAPONESES

Si bien, la relocalización geográfica de la producción ha sido la respuesta dada por las empresas japonesas a la devaluación del dólar y revaluación del yen, es importante destacar que Japón es también el principal acreedor de Estados Unidos. La mayor parte de la deuda norteamericana, constituida por títulos adquiridos por los japoneses en los mercados de valores, está denominada en dólares. En consecuencia, cada vez que el dólar se devalúa, los acreedores japoneses le perdonan una parte de la deuda a Estados Unidos, sin necesidad de renegociaciones y en la mayor parte de casos, por decisión unilateral del deudor, esto es de Estados Unidos.

Si tomamos en cuenta la magnitud de la devaluación del dólar/ revaluación del yen, podemos entender la magnitud de las pérdidas de los acreedores japoneses frente a la devaluación del dólar. Así, si en 1980, un acreedor japonés recibía 226,7 yens por cada dólar norteamericano de intereses o de amortización, en 1995 no recibió más que 88 yens por el mismo dólar, esto es apenas el 40% del valor de 1980, lo que significa que por efecto de la devaluación del dólar, Japón le ha perdonado a Estados Unidos, alrededor del 60% de la deuda, respecto al nivel de 1980.

Esta es una enorme diferencia entre la deuda externa de los norteamericanos que está denominada en su propia moneda, susceptible de ser devaluada en forma unilateral por el país deudor, y la deuda externa latinoamericana que está denominada en las monedas de sus acreedores, en especial de Estados Unidos.

POSIBLE DISMINUCION DE LA TASA DE DESEMPLEO EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

El crecimiento económico de los países industrializados en 1994, que continuaría registrándose en 1995, permite a los expertos estimar que la tasa de desempleo descenderá por primera vez desde 1990 ¹⁴ -del 8.2% en que se encontraba en 1994, al 7.9% en 1995 para el conjunto de los países de la OCDE-, y -del 11.6% al 11.3% en el mismo período, para los países europeos miembros de la OCDE-. La tasa de desempleo en los países industrializados, que se duplicó en el transcurso de los años ochenta respecto a la tasa promedio de los años setenta, continuó creciendo en el transcurso de los años noventa, hasta llegar en 1994 a un número estimado de 35 millones de desempleados en esos países, de los cuales 22.1 millones se encontraban en Europa, el nivel de desempleo más alto en la posguerra ¹⁵. Cada punto porcen-

14. Fuente: OECD ECONOMIC OUTLOOK, N. 56, Dec. 1994, Annex Table 20, p. A23.

15. Fuente: OECD ECONOMIC OUTLOOK, N. 56, December 1994, Table 1 Labour markets and inflation, p. 4.

tual de aumento o disminución de la tasa de desempleo en la OCDE, equivale a un aumento o disminución de más de 4 millones de personas desempleadas.

Los costos económicos y sociales del desempleo en los países industrializados, se calculan considerando no solamente los pagos por prestaciones que reciben los desempleados, sino también las pérdidas de ingresos por menor recaudación de impuestos que los desempleados pagarían si tuvieran trabajo. Los costos sociales se refieren a los mayores niveles de pobreza que el desempleo acarrea, la delincuencia y los problemas de salud así como de fracaso escolar.

De acuerdo con las estimaciones presentadas en el Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, elaborado por la Comisión Europea, en 1993 el desempleo en la Comunidad habría costado a los gobiernos más de 200.000 millones de ECUS¹⁶, esto es alrededor de 230 mil millones de dólares, calculados a la cotización de entonces. En esta estimación no se han tenido en cuenta los demás costos de tipo social mencionados en el párrafo anterior.

Si al costo aproximado que tiene el desempleo únicamente en Europa, se añade el costo de los subsidios conce-

didados por los países industrializados a sus agricultores, que en 1992 ascendió a 354 mil millones de dólares, se tiene una cifra superior a los 550 mil millones de dólares, que gastan anualmente los países industrializados, en subsidios al desempleo y en subsidios a sus agricultores. Europa gastó en 1992, 156 mil millones de dólares en subsidios a la agricultura, Estados Unidos 91 mil millones y Japón 74 mil millones.¹⁷

Lo que interesa destacar desde una perspectiva latinoamericana, es la magnitud de los subsidios que conceden los países industrializados a sus desempleados y sobre todo a sus agricultores, que anualmente supera los 550 mil millones de dólares, de acuerdo con la última información disponible que se refiere a 1992, cifra equivalente a más de cuatro veces los ingresos totales por exportaciones que recibió toda América Latina en 1993 -132.9 mil millones de dólares-¹⁸, e incluso superior al saldo total de la deuda externa de la región en 1993 -487 mil millones de dólares-.

Los subsidios concedidos por los países industrializados a sus agricultores inciden sobre el funcionamiento de los mercados mundiales de productos agrícolas, al establecer una competencia desleal entre productores de países industrializados que reciben apoyo directo y protección del Estado y produc-

16. Ver: Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo (y VI). Condiciones para el crecimiento y para una mayor competitividad. En Boletín ICE Económico, N- 2406, del 21 al 27 de marzo de 1994, p. 808.

17. Fuente: GATT. FOCUS, Boletín de Información, N- 101, Agosto- Septiembre de 1993, p. 5.

18. Fuente: Cepal. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993, cuadro 1, p. 31.

tores de los países en desarrollo, abandonados a las supuestamente libres fuerzas del mercado, que en la realidad no operan como tales, por las múltiples interferencias del Estado de los países industrializados en favor de sus agricultores.

PRINCIPALES TENDENCIAS DEL EMPLEO EN LOS NOVENTA

La situación del empleo en los países industrializados, en los años noventa, ha tenido una evolución diferenciada en los tres principales polos: Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.

En Estados Unidos, el desempleo ha estado asociado a factores coyunturales con flujos de entrada y salida importantes y una débil incidencia del desempleo a largo plazo, el sector privado ha sido el principal generador de empleos, con un débil crecimiento de la productividad, una disminución del salario real de los trabajadores no calificados, y tendencia al aumento de las diferencias en remuneración. En Estados Unidos, en los últimos quince años, "los salarios reales por hora de los trabajadores no calificados han descendido en 22.5% entre 1973 y 1993"¹⁹. En 1995, el salario mínimo de los norteamericanos, en términos reales se encontraría en su nivel más bajo en los últimos 40 años²⁰.

Según un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, las desigualdades en el nivel de remuneraciones han aumentado en 12 de los 17 países miembros de la OCDE en el transcurso de los años ochenta.²¹

En Japón, aún cuando la tasa de desempleo ha seguido una tendencia ligeramente ascendente en el transcurso de los años ochenta y noventa, -2.9% en 1995, frente a 2% en 1980-, se mantiene muy por debajo de la tasa promedio de los países industrializados, con una relocalización activa de empleos en el seno de los grupos industriales.

Finalmente, en Europa, el crecimiento del empleo ha sido muy débil, concentrado en el sector público, con un fuerte crecimiento de la productividad asociada a la supresión de empleos en el sector tradicional; incremento significativo de los salarios y más aún de los costos salariales; y tendencia al crecimiento del desempleo a largo plazo.²²

El débil crecimiento del empleo en Europa se refleja en la mayor tasa de desempleo que esa región ha tenido durante los últimos quince años, respecto a la tasa promedio de los países industrializados, miembros de la OCDE, y sobre todo en comparación con Estados Unidos y Japón. En 1994, la tasa de des-

19. Courrier International, N- 219, du 12 au 18 janvier 1995, Paris, France, p. 29.

20. Ver: Texto del mensaje pronunciado por el Presidente Bill Clinton en el 104 Congreso, sobre el Estado de la Unión, LSI403 01/26/95, p. 13.

21. Ver: OECD. OECD ECONOMIC STUDIES. N- 23, winter 1994, p. 12.

22. Ver: Mentre, Paul. "Chomage, emploi e élections présidentielles". Commentaire, N- 69, Paris, France, Printemps 1995, pp. 75-76.

empleo de Europa ascendió a 11.8%, frente a una tasa de 6.1% en Estados Unidos y de 2.9% en Japón. El costo del desempleo es en consecuencia proporcionalmente mayor en la Unión Europea que en Estados Unidos y Japón.

El nivel de remuneración de los trabajadores en los países industrializados, continúa siendo superior al de los trabajadores de los países en desarrollo. Un obrero alemán tiene un salario 9 veces mayor al de un mexicano, 4.5 veces mayor al de un taiwanés y 54 veces mayor que el salario de un obrero ruso.²³

ENDURECIMIENTO DE LAS LEYES MIGRATORIAS EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

El aumento del desempleo en los países industrializados que se mantuvo en ascenso en el transcurso de los años ochenta y noventa, hasta 1994, estuvo acompañado de un endurecimiento de las leyes migratorias. En el caso de Estados Unidos, en las elecciones de mitad del período, el 8 de noviembre de 1994, el electorado del Estado de California, aprobó la **Propuesta 187**, por la que se prohíbe que los inmigrantes indocumentados y sus hijos, reciban servicios sociales y atención médica que no sea de emergencia, financiados con fondos públicos. La medida también pro-

hibe a los hijos de inmigrantes indocumentados asistir a escuelas, colegios y universidades públicas y elimina toda prestación social infantil o beneficios de cuidado infantil.²⁴

El Presidente Clinton declaró que su gobierno ha tomado medidas enérgicas para asegurar las fronteras norteamericanas, contratando una cantidad récord de nuevos guardias fronterizos, deportando dos veces más extranjeros que nunca en el pasado y prohibiendo los beneficios de la asistencia social a los extranjeros ilegales.²⁵ En febrero de 1995, anunció que impulsaría una nueva estrategia de control de la inmigración para reprimir el cruce ilegal de la frontera. También propuso leyes que autorizarían la creación de un sistema nacional de verificación de empleo.

Adicionalmente se han registrado numerosas propuestas de diferentes organizaciones en Estados Unidos, para limitar la inmigración hacia ese país. Así, la Federación pro-reforma de la inmigración estadounidense (FAIR), una organización cívica importante, presentó el 9 de marzo de 1995 un estudio realizado en los últimos dos años, con la propuesta de que la inmigración ilegal no se controle solamente en las fronteras sino que se capture a los inmigrantes ilegales en puntos de intervención a través de Estados Unidos. El informe recomienda también poner fin al

23. Ver: Courrier International, N- 219, 12 au 18 janvier 1995, París, France, p. 29.

24. Ver: California niega servicios públicos a inmigrantes indocumentados. TR94111713 (Hoja informativa: Propuesta 187) y **Proposition 187: Text of Proposed Law**.

25. Ver: Texto del mensaje pronunciado por el Presidente Clinton sobre el Estado de la Unión, LSI403, 01/26/95, p. 10.

otorgamiento automático de ciudadanía a los hijos de extranjeros ilegales que nazcan en Estados Unidos ²⁶. Existen además propuestas de modificación de las condiciones bajo las cuales se otorga la ciudadanía a los extranjeros legalmente admitidos en ese país, que a juicio de sus autores, debería basarse en las capacidades del posible ciudadano, antes que en el nepotismo, como sucede hasta ahora ²⁷.

A las acciones emprendidas en los países industrializados para limitar las migraciones internacionales de trabajadores en dirección sur-norte, se añaden las preocupaciones por incluir cláusulas sociales en los acuerdos comerciales internacionales. El Presidente Clinton y el Representante Comercial de Estados Unidos, incluyeron la idea de vincular los derechos de los trabajadores y el comercio, en su agenda de negociaciones comerciales. El Presidente de la Comisión Europea, ha identificado igualmente a la dimensión social de la liberalización comercial como un tema inevitable. Las cláusulas laborales y las cláusulas ambientales serán temas prioritarios en la Agenda de la recientemente creada Organización Multilateral de Comercio.

La preocupación de los países industrializados por incluir cláusulas laborales en las negociaciones internaciona-

les, está asociada a la idea muy extendida en esos países, de que una importante explicación de su creciente desempleo constituye la intensificación de la competencia internacional, especialmente de ciertas regiones de países en desarrollo, en particular del sudeste asiático y China, hacia donde se han relocalizado y continúan haciéndolo, actividades industriales y de servicios de los países industrializados, inclusive en la producción de bienes de calidad, para las cuales se requieren técnicos de alto nivel de formación, razón por la cual el desempleo tiende a afectar a estos sectores de la población en los países industrializados y no sólo a los menos calificados.

Los países en desarrollo de Asia, califican de "proteccionismo encubierto" al interés de los países industrializados por incluir cláusulas laborales en las negociaciones comerciales internacionales. ²⁸

A MANERA DE SINTESIS

La información comentada en este análisis muestra que en los últimos veinte años, los países en desarrollo de Asia han constituido, y continuarán siéndolo en lo que resta del siglo, los polos más dinámicos de la economía mundial, con un ritmo de crecimiento

26. Fuller, Jim (redactor de USIS). INFORME SUGIERE ARRESTAR INMIGRANTES ILEGALES EN PUNTOS CLAVES. TR95030909, 03/10/95.

27. Chiswick, Bary R. Immigration Policy for a Post-Industrial Economy. The American Enterprise. Abril 1995.

28. Ver: Pursey, Stephen. "The Case for Social Clauses in International Trade Policy". En *Politik und Gesellschaft. International Politics and Society*. 3/1994, Friedrich Ebert Foundation. Bonn, Germany, 1994. p.235.

que supera al de la "edad de oro" del desarrollo económico de los países industrializados, -desde la posguerra hasta mediados de los setenta-.

Los países industrializados por su parte, han crecido a ritmos diferentes, destacándose Japón por constituir el polo más dinámico hasta 1992 en que enfrentó una profunda recesión, por primera vez desde 1945. Europa, por su parte ha tenido la tasa de crecimiento más lenta dentro del mundo industrializado en toda la posguerra, combinada con la tasa de desempleo más elevada. Estados Unidos, con un ritmo de crecimiento intermedio entre Japón y Europa, transformado desde 1985 en el mayor país deudor del mundo, no ha encontrado todavía la fórmula para enfrentar la competencia japonesa en su propio mercado interno y en los restantes mercados del mundo.

Las relaciones económicas entre Estados Unidos y Japón combinan la cooperación con la competencia, destacándose la tendencia a la fusión del capital japonés con el capital norteamericano, alianza que permite pensar que finalmente se impondrá la cooperación sobre la competencia en esta importante zona del Pacífico.

Los países asiáticos en desarrollo mantienen vínculos fundamentales con Japón y Estados Unidos, de donde proviene la mayor parte de la inversión extranjera localizada en sus territorios, así como de las importaciones que realizan y hacia ellos se destina la mayor parte de sus dinámicas exportaciones.

La situación de Europa dentro del proceso de reestructuración geográfica de la economía mundial, en curso, aparece mucho más débil, frente a Estados Unidos y Japón, sobre todo considerando que Europa destina anualmente, una cantidad proporcionalmente mayor de recursos económicos que los dos países mencionados, tanto a los subsidios a los desempleados, -alrededor de 200 mil millones de dólares-, dada su mayor tasa de desempleo- como de subsidios a sus agricultores -alrededor de 150 mil millones de dólares-, lo que da un total aproximado de 350 mil millones de dólares. Esto sin incluir los recursos utilizados para controlar los tipos de cambio, en las numerosas crisis monetarias registradas desde 1991.

Los gastos asociados al desempleo y el mantenimiento de la agricultura constituyen un costo demasiado elevado para Europa, en su competencia por la supremacía en la economía mundial. Mientras Europa gasta en subsidios a desempleados y en subsidios a los agricultores; que de alguna manera son también un subsidio para evitar un mayor desempleo urbano, reteniendo a los campesinos en el campo, subsidios que en menor medida, también los concede Estados Unidos; Japón invierte en investigación tecnológica y en la capacitación de sus recursos humanos.

Japón, por otra parte, ha sido el gran beneficiario, conjuntamente con los países en desarrollo asiáticos, en su calidad de importadores netos de productos agrícolas, de los subsidios a la agricultura

concedidos por sus principales proveedores de alimentos: Estados Unidos y la Comunidad Europea; así como de la caída de los precios registrada durante los últimos quince años. La revisión de la política agrícola decidida en la Ronda Uruguay, que busca revertir la caída de los precios de los productos agrícolas, modificará los términos de intercambio de Japón con sus principales socios comerciales.

La situación de los países de Europa del Este, vista por muchos investigadores, como la posibilidad de incorporación a Europa Occidental de mano de obra barata, capacitada y disciplinada, no parece ofrecerle ninguna ventaja a la Unión Europea, en la competencia por la supremacía económica mundial, sobre todo por el desorden generalizado que su transición ha generado y la limitada capacidad de atracción al capital extranjero que hasta ahora ha tenido la región. Con una tasa de desempleo en Europa Occidental más alta que en el resto de países industrializados, y considerando el bajo peso de la mano de obra en los sectores de punta de la economía mundial: informática, electrónica y telecomunicaciones, el disponer de mano de obra adicional más barata no parece representar una ventaja particular para Europa, en el reordenamiento en curso de la economía mundial, como no parece representar una ventaja particular para otras regiones del mundo que pretenden basar su competitividad exclusivamente en la mano de obra barata. Respecto a América Latina, su posición en el contexto mundial que se debilitó

profundamente en el transcurso de la década de los ochenta (con un crecimiento promedio del 1% frente a más del 5% en promedio en los países en desarrollo de Asia), no ha logrado ser revertida de manera sostenida. La lenta recuperación del primer quinquenio de los noventa (crecimiento del 2.5%, frente a 7.2% de los países en desarrollo de Asia), a pesar del enorme costo en términos de transferencia de dominio de grandes inversiones de décadas anteriores que fueron privatizadas, no le condujo a la vía del crecimiento sostenido, prometida por los gestores de esas políticas, comandados por el Fondo Monetario Internacional.

La apertura comercial y la liberalización financiera, ofrecieron mercado para las exportaciones sobre todo norteamericanas, hambrientas de mercados frente a sus descomunales déficit; y para la especulación, esto es la obtención de una elevada rentabilidad financiera en los denominados "mercados emergentes" de América Latina. Los recursos de las privatizaciones, que constituyeron grandes inversiones en su época, fueron así en su mayor parte dilapidados, en importaciones suntuarias para los beneficiarios locales de la creciente concentración de la riqueza; y en utilidades para los grandes especuladores del mundo. El desempleo y el subempleo, la pérdida de poder adquisitivo de amplios sectores sociales, el deterioro de la infraestructura básica y la creciente deuda externa continúan dando cuenta de la creciente profundización del subdesarrollo en la región.

Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

- Radios Libres
- Telenovelas
- Video popular
- Cine y TV
- Arte y Cultura
- Medios y política
- Comunicación y desarrollo
- Ecocrisis
- Nuevas tecnologías
- Educación

Número 50, enero de 1995

Dibujos Animados

Comunicación y Medioambiente

Entrevistas a Gunter Grass y Jesús de Polanco

Suscripción 4 números por año:

1 Año: A. Latina US\$20, USA, Europa: US\$40, Ecuador: S/. 25.000.

2 Años: A. Latina US\$36, USA, Europa: US\$72, Ecuador: S/.40.000.

3 Años: A. Latina US\$48, USA, Europa: US\$96. Ecuador: S/. 60.000.

Envíe su cheque contra un Banco de Estados Unidos a nombre de CIESPAL-Chasqui. Apartado 17-01-584. Teléfono: (593-2) 506149. Fax: (593-2) 502487. Quito-Ecuador

socialismo 69 y participación

EDITORIAL: Somos del sur, Latinoamérica es nuestro país. ARTICULOS: Una mirada oblicua a la problemática de la integración social, *Carlos Franco*. Política de precios en la agricultura y el GATT, *Armando Tealdo*. Entre la democracia y el neoliberalismo: Los caudillos electorales de la posmodernidad, *Carlos M. Vilas*. Modernista sin modernidad, *Rodrigo Quijano*. Ribeyro entre la soledad y el escepticismo, *Sonia Luz Carrillo*. DEBATE: La reforma del Estado, *Francisco Guerra García*. ARTE: Travesía interior en el timón del arca, *Arturo Corcuera*. POEMAS. DOCUMENTOS: Reunión BID-FMI. La formación de dirigentes democráticos, *Vicente Santuc SJ*. NOVEDAD BIBLIOGRAFICA. PUBLICACIONES RECIBIDAS.

Suscripción anual:

Nacional S/.45,00

Extranjera US\$60,00

Tema Central

Liberalismo y Tolerancia

Liberalismo y posmodernidad

Nancy Ochoa Antich

Vivimos un momento histórico marcadamente liberal en acontecimientos y valores. La globalización de la economía ha traído como consecuencia el auge de un estilo de vida utilitario que nos recuerda las ideas de Jeremy Bentham y John Stuart Mill. Pero hay motivos de desconcierto: ¿Es la ética empresarial del neoliberalismo un auténtico renacer de la doctrina clásica? ¿Ha sido diferente el liberalismo europeo del de América Latina? ¿Tiene todavía algún mensaje válido ese pensamiento para los que no nos conformamos con un mundo de injusticia social generalizada?

Voy a intentar responder estas preguntas con el único interés de promover el debate sobre un tema que es importante porque de él depende varios aspectos del Ecuador contemporáneo.

Comenzaré refiriéndome a los orígenes socio-económicos del liberalismo en Europa para que el lector concluya similitudes y diferencias con nuestra historia. En seguida hablaré de los fundamentos filosóficos del pensamiento liberal y después de sus principios políticos.

Luego haré un análisis de los antecedentes de esa doctrina en América Latina y por último, una interpretación de la revolución alfarista. Este continente ha tenido un proceso histórico común, en apariencia quebrado por diversos conflictos territoriales, cuya artificialidad es la de nuestras fronteras. No es mera coincidencia que los procesos se hayan repetido en todos los países casi al mismo tiempo.

Iré haciendo algunas referencias a la posmodernidad, a pesar de que ésta resulta un tanto extravagante en una re-

gión en la que apenas se está hablando de modernización. Tenemos que pensar con mente propia, de eso no hay duda, pero tal afirmación no implica que nos consideremos aisladamente. Si pensamos desde nosotros mismos, el complicado tema de la identidad nacional dejará de ser tan angustioso.

Para ganar lucidez vale la pena que nos veamos en el contexto mundial. Esa ubicación conlleva un orden económico internacional injusto del cual somos víctimas, pero el diagnóstico sigue siendo indispensable para que volvamos a ser capaces de diseñar proyectos de cambio.

Pues bien, aunque la posmodernidad sea en parte neoliberal y quizás haya que reconocer que este último es un nuevo liberalismo, debemos aclarar si hay elementos de la doctrina clásica que puedan ser cuestionadores de una situación social que a algunos no nos satisface.

El surgimiento de la burguesía en Europa

El liberalismo es el pensamiento político de la burguesía europea de los siglos XVIII y XIX. Hay dos acontecimientos que expresan el éxito histórico de esa clase social: la Revolución Francesa y la Revolución Industrial.

La burguesía había comenzado a emerger en los últimos tiempos de la Edad Media y había ido consolidando sus rasgos de clase urbana dedicada a la manufactura y el comercio. Se trataba de un grupo humano con claros intere-

ses económicos y políticos, llevados a tener un estilo de vida propio y por tanto, una concepción del mundo bastante específica.

Muchas características del pensamiento actual que tendemos a creer como universales y permanentes corresponden apenas a estos últimos siglos de la cultura europea. Incluso el sentido de la historia al cual estamos tan acostumbrados es una idea de esta época. La burguesía es la inventora de la filosofía de la historia. Ella concibió una noción de progreso que se despliega desde las civilizaciones clásicas de Grecia y Roma hasta el desarrollo de la ciencia y la técnica modernas.

Sin duda los pensadores no reconocieron lo convencional de ese sentido y menos aun su espacio geográfico y cultural, por lo cual no tuvieron reparos en llamar Historia Universal a la narración cronológica del quehacer de su clase y de los antecedentes que mejor calzaran en el significado que dieron a su existencia como misión. Entonces se dividió la historia en Antigua, Media y Moderna con la tesis implícita evidente de que la meta a lograr coincidía con los intereses de los creadores de esta división.

Esta es la teoría del fin de la historia tan comentada recientemente, que no es nueva en absoluto y pone en aprietos a los seres humanos porque pareciera que no hay más remedio que ser posmodernos y para siempre. Llamar contemporáneo a lo actual no soluciona el problema, pues ese término

tendría que ser aplicado a todo tiempo en la medida que transcurre con el de la persona que habla.

En todo caso, es correcto identificar burguesía, modernidad y liberalismo. La intención de esta homología es la de ver las cosas con lucidez, no la de desechar los aportes de esta doctrina al mejoramiento de la vida humana.

Fundamentos filosóficos

Seleccionemos tres temas básicos: el individuo, la libertad y el sentido de la historia, al cual ya me he referido y que ahora explicaré más ampliamente.

En relación a los dos primeros los fundamentos se encuentran en la filosofía cartesiana que, dicho sea de paso, es la revolución intelectual más profunda de el pensamiento de su época. Descartes cuestionó el realismo medieval en pleno siglo de la Contrarreforma. El supuesto de las esencias reales aboga en favor de un mundo sin cambios. ¡Qué mejor para los que tienen el poder!

Por el contrario, Descartes propone que el único criterio de verdad es el "yo pienso", hasta el punto de que la pregunta sobre la existencia de Dios podría ser resuelta por el individuo por medio de la razón. A pesar de ello, el pensamiento es limitado e imperfecto, no así la libertad humana que es en potencia absoluta según el filósofo.

A quienes nos inquieta la vida material como escenario posmoderno, nos interesa hablar de derechos económicos y sociales. Pero no lo hacemos para quitarle importancia a otros derechos sino

porque consideramos que hay factores sociales que los limitan. Si no fuera porque creemos que la libertad individual es potencialmente absoluta, no tendríamos argumentos para calificar de injusto su atropello. En síntesis, la noción de dignidad humana que hace al individuo sujeto de derechos, se debe a la noción de libertad y éste es un aporte de la filosofía moderna a la humanidad.

Volvamos a tratar ahora muy brevemente el tercer tema seleccionado, esto es, el sentido de la historia. Este aspecto del pensamiento liberal tuvo que esperar la llegada del siglo XIX para que fuera sistematizado. Lo hizo Hegel, pero como una síntesis de algunas ideas que habían ido madurando en Europa desde el Renacimiento.

Su importancia es la de haber sido el primero en desarrollar una filosofía de la historia. Se podría afirmar que los mesianismos tienen una meta y por tanto, un sentido. Pero como la meta es trascendente, más allá de lo humano, el transcurso no es necesariamente racional, puede ser arbitrario y hasta profético.

Por el contrario, Hegel piensa que los acontecimientos del pasado tienen una lógica implícita, inmanente, que nos permite entender a los futuros como ya realizados. Pone así las bases de lo que en principio podría ser una ciencia de la historia.

La racionalidad explicitada en la Fenomenología del Espíritu es la de la cultura occidental vista desde la perspectiva burguesa. La meta sería la sociedad europea del siglo XIX. Son tan-

tas sus virtudes que hasta allí parecería llegar el cambio. Ese sería el fin de la historia. Lo dramático es que hoy, siglo y medio más tarde, se repita esta tesis.

Hegel hace un planteamiento epistemológico que es parcialmente cierto. El científico de la historia sólo puede analizarla desde su tiempo y hay límites muy claros en la predicción racional del futuro. Pero para Marx, por ejemplo, la sociedad racional de su maestro es el estado de la sin-razón, según su expresión textual. Si el analista piensa de esta manera, se hace más sensible a la captación de las posibilidades de cambio. Por eso las puede estudiar y plantearse al mismo tiempo un proyecto de futuro. Arturo Roig ha hablado de la función utópica como condición epistemológica. Creo que esta es la lectura correcta de Marx y así lo he dicho desde los años 70. Pero hay la corriente que ha opuesto ciencia a utopía y ha creído ver en sus obras solamente a la primera.

Me parece que la Social Democracia europea muestra que Marx sí fue capaz de prever algunos cambios que debían ocurrir. Marx quiso decir que el "laissez faire, laissez passer" del liberalismo del siglo XIX desaparecería para ser sustituido por el Estado benefactor, basado en el poder de partidos políticos con militancia obrera.

La sociedad europea cambió realmente. Los obreros miserables se fueron convirtiendo en una amplia clase media. Sin embargo, el que la alta burguesía no haya desaparecido y las relaciones capitalistas de producción hayan seguido siendo el fundamento económi-

co de la nueva realidad, implica que el proyecto político del Manifiesto Comunista fracasó.

Aquello de que la vieja sociedad tiene en su seno los gérmenes de la nueva, es interesante desde esta reflexión: ¿No será que en el análisis había que tener en cuenta que la necesidad de abrir nuevos mercados, intrínseca al capitalismo, volvería mundial la interdependencia? Es decir, el escenario europeo se convirtió en global. Tal como están las cosas a fines del siglo XX se podría afirmar que el cambio vendrá porque en el planeta hay grandes poblaciones miserables, algunos de cuyos miembros emigran a los países industrializados. Francamente no creo que la globalización del capitalismo y el retorno a la libre competencia que propone el neoliberalismo puedan acortar la brecha, cada día es más amplia, entre seres humanos sorprendentemente ricos y otros increíblemente pobres.

La cuestión es que Hegel ha resucitado en la posmodernidad neoliberal para convencernos de que llegó el fin de la historia y, por añadidura coherente, el fin de las utopías e incluso el de las ideologías. Con el avance técnico de los medios de comunicación, no es difícil convencer a mucha gente de que todos pensamos igual y que no puede haber proyectos sociales diferentes y contestatarios a la realidad actual.

Es normal que el desaliento se apodere de los reformadores. Pero con un poco de sensibilidad y audacia, también se pueden encontrar en el mundo de hoy suficientes motivos para pensar el cam-

bio. El sentido de la historia es un aporte del liberalismo que puede ser visto de pasado a presente (fin de la historia) o de presente a futuro (pensamiento utópico). Ambos enfoques conviven en la modernidad.

El pensamiento político liberal

Como todos sabemos, el término "utopía" lo acuñó Tomás Moro a principios del siglo XVI, en el Renacimiento. Entonces humanismo y utopía se presentaban como términos relacionados. Ellos son los antecedentes del pensamiento político liberal.

El postulado básico es la naturaleza humana libre y digna. Se podría decir que esa idea ya se encontraba en el cristianismo, pero el Renacimiento inicia el proceso de secularización de estos conceptos. Mientras en el pensamiento cristiano dignidad y libertad adquieren sentido en relación a la trascendencia, porque somos creados a imagen y semejanza de Dios, en el humanismo libertad y dignidad son immanentes a nuestra naturaleza, independientemente de nuestro origen cósmico.

La universalidad es la base de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa. La igualdad natural lleva a exigir los mismos derechos para todos.

Pues bien, al observar que no es así en la práctica, el discurso se convierte en denuncia y surge la utopía como proyecto de cambio de la realidad insatisfactoria. No olvidemos que Tomás Moro propuso la abolición de la propiedad

privada y lo mismo hará Rousseau dos siglos más tarde. Nadie puede poner en duda el liberalismo de Rousseau, pero es evidente que inspiró al socialismo utópico y por tanto, a Marx.

Los valores de libertad e igualdad son aportes del liberalismo a la humanidad; no son patrimonio de una clase social, un continente o una cultura. Pero esos mismos valores, se puede creer, ya están realizados y acabarán de lograrse cuando el mundo entero sea capitalista: Hegel, fin de la historia, neoliberalismo. O que el capitalismo no los ha realizado ni lo hará, por lo cual es necesario transformar la situación: Rousseau, utopía, socialismo. Para mis propósitos da lo mismo hablar de socialismo o de comunismo, pues en teoría este último es el reino de la libertad, totalmente diferente al sistema autoritario que, bajo el mismo slogan hemos visto caer en Europa oriental.

Considero que se puede hablar de dos corrientes liberales: la conservadora y la transformadora, pues esta división puede ayudarnos a entender al neoliberalismo de finales del siglo XX. Me parece que el criterio más preciso para juzgar a un pensamiento político como conservador, es la fortaleza del Estado frente a la debilidad de la sociedad civil. Es el mecanismo más efectivo para evitar el cambio.

Pues bien, esa es la situación que logra un gobierno neoliberal. Al reducir la burocracia no debilita al Estado, le resta poder a la clase media. El Estado se hace monolítico, ya no necesita consensos porque ha eliminado las

divergencias. Representa los intereses de la alta burguesía, única clase a la que le convienen los ajustes macroeconómicos, e identifica esos intereses con los de la nación. Hay situaciones similares sobre las cuales valdría la pena reflexionar: ¿No hay en la China Popular un régimen neoliberal autoritario? ¿No hay ahora en Rusia una clase que se enriqueció durante el régimen soviético? ¿No fue propicio el gobierno de Pinochet para con los intereses de la burguesía chilena?

Esta reflexión nos lleva a valorar la democracia, entendida como un régimen político en el que hay una sociedad civil fuerte, deliberante, con poder de decisión. Entendida así, no se la puede considerar un aporte del pensamiento liberal sino una consecuencia de las luchas populares del siglo XX en el mundo entero. Me parece justo decir que el movimiento obrero abrió el camino, aunque luego se haya sectarizado. Desde los años 60 los movimientos sociales expresan la posibilidad de este tipo de democracia a la que nos referimos. Vivimos una etapa de desconcierto y apatía, pero creo que pasará, cuando la brecha social que el neoliberalismo profundiza se haga intolerable, los movimientos sociales tendrán un papel estelar.

El liberalismo en América Latina

Arturo Roig nos habla de tres humanismos en la historia del pensamiento latinoamericano: renacentista, barroco e ilustrado. Ejemplo clásico del primero es Bartolomé de las Casas, por cierto

obispo de Chiapas, quien defendió la humanidad del indio en pleno siglo XVI, basado en el principio de la igualdad de naturaleza. La pluralidad étnica y el sometimiento del indio y el negro por el europeo, serán retos para nuestras ideas.

El humanismo renacentista es el pensamiento paternalista de algunos españoles en defensa de las etnias sometidas. El barroco se encuentra en el arte colonial creado por artesanos indios. El hecho interesante es que el humanismo ilustrado, el de los precursores de la Independencia en la segunda mitad del siglo XVIII, entre los cuales tiene un lugar principal Eugenio Espejo, expresa con menor intensidad la pluralidad étnica.

¿Qué había pasado? Se había constituido una clase con suficiente presencia y poder para llevar a cabo la independencia política de España: los criollos o españoles americanos. Nuestros pensadores, al identificar a la nación con aquella clase, eluden la problemática de la pluralidad étnica. La consecuencia dolorosa es que se constituyen nuevos Estados que reproducen el coloniaje hacia adentro, lo cual ha impedido la consolidación de sociedades democráticas.

El pensamiento liberal europeo presenta un ser humano universal que es, por tanto, abstracto. Esa característica no es en sí negativa porque permite la concepción de la igualdad de derechos. Sin embargo, en la práctica existen diferencias específicas que no se oponen a la igualdad de naturaleza, pero sí obli-

gan a entenderla paradójicamente como respeto a la pluralidad. Por ejemplo, es interesante recordar que en la Revolución Francesa, Olympe de Gouges y sus compañeras creyeron necesario hacer la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. En principio, todos estamos incluidos en la especie Hombre, que debería dividirse en mujer y varón. Pero en la práctica se les llama hombres a los varones y se hace necesario tomar acciones que nos den presencia específica a las mujeres.

Entre paréntesis me voy a referir a una inquietud lingüística similar a la que acabo de mencionar. Como los Estados Unidos no tienen nombre, pues se tomaron intercáadamamente el de América y decidieron llamarse a sí mismos "americanos", nos hemos visto obligados a inventar expresiones específicas, de las cuales la más feliz es "Nuestra América" de Martí, pero también América india, América mestiza y la misma América Latina. La poca precisión de estas últimas denominaciones ilustra el problema.

Para volver a la historia, con la independencia política de España se constituyeron las nuevas Repúblicas como espacios de poder de los criollos y algunos grupos mestizos. La clase dominante pudo gobernar autoritariamente, sin tomar en cuenta a los excluidos del poder. La conclusión clara es que los Derechos del Hombre han tenido poca aplicación práctica en América Latina, aunque hayan servido de inspiración a los libertadores para independizarse de España.

Nuestra historia del siglo XIX es de continuas guerras. Los Estados autoritarios solo pueden ser cuestionados mediante la violencia. También en Europa, el Estado liberal fue autoritario y hubo mucha violencia. Como en América Latina, habría que esperar a los años 60 del siglo XX para que adquirieran presencia los movimientos sociales.

El pensamiento latinoamericano se caracterizó por la dualidad "civilización - barbarie". La clase dominante, al reproducir el coloniaje hacia adentro, concibió su papel hacia los grupos mayoritarios como civilizadora. No había respeto por las diferencias étnicas, se despreciaba a los indios como bárbaros y se esperaba su desaparición.

Es necesario abordar ahora la división política entre conservadores y liberales que caracterizó también al siglo XIX. Ciertamente que los primeros estuvieron más identificados con la tierra, debían su poder económico al latifundio. Los segundos, en cambio, tenían valores más urbanos, vinculados como estaban a la banca y el comercio. Por tanto, curiosamente, los conservadores se dieron cuenta primero de la falta de identidad nacional involucrada en la dualidad "civilización - barbarie" y cuestionaron el extranjerismo, el afrancesamiento de los liberales.

Hay que preguntarse si la valoración de lo nuestro, más común en los conservadores, traería algún cambio relacionado con la ampliación del espacio de poder, con la democratización del sistema como la hemos definido en líneas anteriores. La respuesta muy clara es que

no, en absoluto. Si bien podemos reprochar a los liberales que no fueron suficientemente coherentes en la práctica con los principios teóricos del liberalismo, hay que reconocer que para detener el cambio, los valores conservadores eran más propicios.

Involucrar lo religioso en lo político, concebir lo humano desde la trascendencia, es lo más antidemocrático que pueda haber. Es realmente peligroso que los que detentan el poder se autoconsideren de una u otra manera representantes de Dios en la tierra. Definitivamente la separación Iglesia-Estado es un logro indudable del liberalismo que los movimientos sociales contemporáneos deben defender como aspecto fundamental del espacio de poder de la sociedad civil. Si bien la libertad y la igualdad de naturaleza son principios liberales más básicos, la tolerancia es un valor político incuestionable, consecuencia de esos mismos principios e íntimamente vinculada al tema de la secularización de la política.

En cuanto al movimiento social que se produjo en el Ecuador en 1895, noto en ese acontecimiento histórico unos rasgos de democratización que lo hacen singular, si lo comparamos con las revoluciones liberales de otros países latinoamericanos. La revolución alfarista no solo derrotó a la oligarquía terrateniente para dar poder a grupos comerciales y bancarios de Guayaquil. Con Alfaro irrumpieron las montoneras, su movimiento fue el punto de encuentro de heterogéneas fuerzas sociales. Hay indicios de que tanto la clase latifun-

distá serrana como la burguesía costeña desconfiaron de él y buscaron sustituirlo por alguien que representara mejor sus intereses. Probablemente por eso ocurrieron los sucesos del 28 de enero de 1912.

¿Cuál podría ser el hilo conductor que nos permitiera recoger del liberalismo ecuatoriano su aporte permanente? En el párrafo anterior he querido dar a entender que ese hilo conductor es el reconocimiento de la pluralidad. En este punto voy a transcribir una frase de Javier Ponce que comparto plenamente porque me interesa la democratización de la política en el Ecuador contemporáneo. El aporte fundamental del liberalismo es: *"la inauguración de un Ecuador plural, una pluralidad que a finales de siglo la queremos perder nuevamente en aras de la hegemonía de los guerreros y las armas, en aras de la reaparición lamentable de un proyecto nacionalista, un melancólico nacionalismo que tiene a la guerra como su referente central"*.

A mí también me parece indignante que en el contexto neoliberal de la América Latina contemporánea hayan renacido ideas y prácticas belicistas en pueblos hermanos, cuya única forma válida de nacionalismo debe ser el de la Patria grande y común. De todas maneras la guerra no es una estrategia muy coherente con la doctrina del libre comercio. Creo, como Javier Ponce, que el afán es el de acabar con la pluralidad, el de conseguir el poder monolítico del Estado, como lo señalé en líneas anteriores. Espero que esto haga

entender a algunos ingenuos que es imposible combinar militarismo y democratización, si la entendemos como **fortaleza** de la sociedad civil.

Para terminar, si bien el análisis del pensamiento liberal europeo nos podría llevar a concluir que entre conservadores y liberales del siglo XIX latinoamericano no había diferencias sustanciales, lo cierto es que el tema de la secularización los distinguió profundamente; así como los valores y derechos de libertad, dignidad e igualdad son conquistas irrenunciables de la humanidad, la separación Iglesia-Estado es un avance que no debemos perder. Gracias a él un Estado puede poner en vigencia reivindicaciones humanas indispensables en el mundo de hoy, como

el matrimonio civil, el divorcio, la educación laica para todos los ciudadanos.

Una consecuencia importante es la tolerancia a la diversidad de cultos. Aunque el respeto a otros tipos de pluralidad no sea un resultado lógicamente vinculado a la secularización, sabemos que fue un rasgo de la revolución alfariata que la convierte en ejemplo de las futuras acciones con las que busquemos profundizar la democracia en el Ecuador.

Democracia en el sentido ya anotado de fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado. Este es un objetivo suficiente para motivar al compromiso con el futuro como utopía posible y oponerse con realizaciones concretas, al fin de la historia.

ediciones

caap

Estudios y Análisis

LOS
CAMPEÑINOS-
ARTESANOS
EN LA SIERRA
CENTRAL:

EL CASO
TUNGURAHUA

Luciano Martínez Valle

ESTUDIOS Y ANALISIS / Los Campesinos-Artesanos en la Sierra Central: El caso Tungurahua / Autor: Luciano Martínez Valle / CAAP.

La historia de los productores rurales está todavía por hacerse. Existen procesos llenos de iniciativas económicas y sociales innovadoras, que sorprenderán a más de un teórico acostumbrado a mirar la sociedad a través de "modelos" y no de la práctica de los hombres reales.

Revolución Liberal y Neoliberalismo ()*

Alejandro Moreano

Una de las paradojas del Ecuador actual es que el neoliberalismo, que pretende fundarse en principios caros al liberalismo -libertad de empresa, iniciativa privada- sea, empero, la política que intenta liquidar las conquistas abiertas por la revolución alfarista. De hecho, la revolución liberal, abrió un proceso que se ha desarrollado hasta el presente; generó una profunda transformación de la estructura jurídico-política del Ecuador, y un haz de relaciones sociales potenciales que se desplegarán a lo largo de todo el siglo.

Esa vigencia y significación histórica de la revolución liberal proviene de que la época iniciada el 5 de junio de 1895, gestó una singular paradoja: la inauguración del estado burgués sin sociedad burguesa. Un aparato estatal y un orden jurídico avanzados respecto a la vida social que marcaban el camino y el ritmo de su propio desarrollo. Dos ejemplos: uno de los cambios básicos introducidos fue la configuración de las esferas autónomas de lo público y lo privado, mediante la ruptura del vínculo de la Iglesia y

el Estado a través del laicismo y de reformas tales como el divorcio y el matrimonio civil, aprobadas mucho antes que en varios países europeos y que en casi todos los de América Latina. Otro fue el de la soberanía popular, las libertades ciudadanas y los derechos del individuo. Ese nuevo orden jurídico demoró años y décadas en devenir en vida social real sin que se haya configurado a plenitud¹.

La inserción del país en el mercado mundial provocó confrontaciones entre la dinámica general de la economía ca-

(*) Esta es una versión para la Revista Ecuador Debate, basada en la ponencia presentada por el autor en el Seminario: "Vigencia del pensamiento de Alfaro al final del Siglo XX", organizado por: ILDIS, Diario El Mercurio y Fundación ESQUEL, Cuenca, 1995.

1. La ciudadanía y la unidad del poder, por ejemplo, frente a la existencia de los pueblos indios que cuestionan ese tipo de soberanía.

pitalista y las formas y relaciones pre-capitalistas dominantes en vastas zonas y regiones. Esa contradicción se materializó en otra: aquella entre el sobredesarrollo del aparato estatal y la continua crisis estructural de dirección de la sociedad y el Estado, producto de una débil "sociedad civil". La solución de las crisis económico-sociales por la vía de las reformas "por arriba" y de la expansión y modernización del aparato estatal, ha sido el contenido central de la historia política del Ecuador moderno.

El desfase entre Estado y sociedad, convirtió al aparato estatal en sujeto activo de las reformas sociales que se iniciaron como reformas jurídicas: el Código del Trabajo, la reforma agraria, las reformas financiera e industrial.

La evolución del Estado marcaba el desarrollo del país y devenía en transformación de las relaciones sociales. Claro, esta característica determinó una vía **junker** de desarrollo histórico: la dinámica social fue así mediatizada mediante la represión de las luchas sociales y la absorción de sus contenidos en reformas desde arriba (el habla social fue siempre contenida para que se imponga el lenguaje estatal): la revolución juliana, su derrota, las reformas de Ayora; la "Gloriosa" del 44, el 30 de marzo de Velasco Ibarra, las reformas de Galo Plaza; en los 60 y 70 represión y reformas al mismo tiempo por parte de la Junta Militar del 63-66 y del General Guillermo Rodríguez Lara.

En ese sentido, el liberalismo no escapó a la característica central de nues-

tra historia iniciada con la conquista: el poder nunca surgió de la sociedad; ni el Estado de la nación, ni lo político de lo social, ni la cultura escrita de la misma creación cultural de la sociedad. El hecho colonial marcó una ruptura, una brecha insalvable entre el "habla social" y la "lengua del poder".

Contrapartida de ese sobredesarrollo del aparato estatal fue la permanente incapacidad de las fuerzas dominantes de la sociedad para dirigir el aparato estatal, cuestión que se expresó en una endémica crisis política: golpes de Estado, presidentes interinos, múltiples Asambleas Constituyentes, innumerables caídas de los gobiernos por efectos de la movilización popular. De hecho, la continuidad de nuestra vida política fue siempre garantizada por Gobiernos surgidos del propio aparato: las dictaduras de las cúpulas de las FF.AA. y de la tecnocracia.

La crisis orgánica ha dominado toda la vida contemporánea en el Ecuador: detonada por la crisis cacaotera de 1920, se prolongó hasta 1940 y, luego del breve interregno de los 50 en que se inició la recomposición de la unidad del bloque en el poder, persistió en los 60 y parte de los 70, particularmente a nivel de la dirección ético-espiritual de la sociedad. Durante todo este período, varias de las organizaciones de la "sociedad civil" fueron creadas por la lucha de las clases subalternas. Después de la revolución de 1944, pero sobre todo en los 70 y 80, se acentuó el fenómeno de cooptación formal de esas organizaciones a la vez que la generación, desde el

aparato estatal, de nuevos escenarios de la "sociedad civil".

El momento culminante de la época abierta por el liberalismo fue el período de las reformas estructurales dados entre 1960-1970, que eliminaron los obstáculos precapitalistas al desarrollo económico, concluyeron el desfase abierto por el liberalismo y pusieron la sociedad a la altura del Estado.

Las transformaciones políticas de las décadas 60 y 70, amén de su impresionante crecimiento, consolidaron la intervención del aparato estatal como uno de los ejes de la dinámica económica del país. Más aún, éste devino en factor de creación de nuevas relaciones sociales. Entre ellas, la reforma agraria, el fomento industrial y la negociación de las condiciones de dependencia; el impulso a los grupos sociales gestores del "desarrollo hacia adentro" -(promoción de nuevos grupos empresariales, mayor peso social y político del campesinado)-, y el relativo debilitamiento de aquellos que fundaban su poder en las relaciones con el mercado mundial.

Las reformas estructurales de los 60 y 70 tendieron a crear las condiciones para superar la crisis orgánica expuesta y construir una relativamente robusta "sociedad civil". De hecho, a partir de la segunda mitad de la década del 70, la "sociedad civil" comenzó a desarrollarse: el funcionamiento del sistema político; la formación de nuevo campo cultural -(un nuevo discurso y un nuevo tipo de "intelectuales orgánicos" y una nueva y variada institucionalidad)-; la

consolidación de los medios de comunicación colectiva y de la opinión pública como factor de poder; el relativo enriquecimiento de las distintas formas de la vida social cotidiana: un boom de actividades artísticas en espacios públicos, proliferación de galerías de arte, variedad de espectáculos musicales etc.

Empero, la debilidad histórica de los sectores sociales dominantes y de las instituciones culturales existentes, no han permitido la consolidación de una robusta "sociedad civil" que se haga cargo de la dirección de la sociedad llana y del poder. El aparato estatal ha continuado preservando su función dominante, y el sistema político ha terminado, más bien, cumpliendo una función de legitimación antes que de organización y gestión.

Está abierta una nueva época: la transferencia de la dinámica histórica desde el Estado a la sociedad, la organización de la sociedad civil y la profundización real de la democracia.

El dilema que vivimos en la actualidad es quien comanda ese proceso: la sociedad entendida como mercado y empresa privada o la sociedad concebida como sujeto histórico, los viejos y nuevos movimientos sociales o el gran capital, el neoliberalismo o un nuevo proyecto popular.

¿Entierro de la revolución liberal o profundización de la misma? ¿5 de junio de 1895 ó 28 de enero de 1912?

Analicemos los momentos de despliegue histórico de la revolución liberal y la situación actual.

DE LA REVOLUCION LIBERAL A LA GLORIOSA

En Ecuador, el 28 de mayo de 1944 forma parte del ciclo histórico abierto por la revolución liberal, que se cierra en los años 60.

La revolución liberal se inscribió en un poderoso movimiento que deseaba imprimir una nueva dirección cultural de la sociedad. Una profunda ruptura intelectual con el pasado que pretendía modificar incluso las prácticas y la dimensión cotidiana de la gente: la laicización de la vida social inmediata.

Ese movimiento creó un nuevo discurso, un nuevo tipo de intelectuales orgánicos, un renovado principio pedagógico. Si bien Juan Montalvo ha sido el símbolo permanente de ese movimiento, muchos otros lo representaron incluso con mayor pertinencia: Francisco Hall, Roberto Andrade, Abelardo Montcayo, en el período de surgimiento y desarrollo del movimiento liberal previo al triunfo alfarista; José Peralta y Belisario Quevedo en la etapa revolucionaria e incluso posterior.

Del desarrollo de la educación laica, en cuya cúspide se ubicó la Universidad, devino el marco institucional de organización de los nuevos intelectuales orgánicos y de la construcción de un poderoso bloque intelectual, núcleo fundamental según Gramsci de todo bloque histórico encargado de elaborar, sistematizar y socializar la concepción del mundo inaugurado por el liberalismo. Un núcleo filosófico y un principio pedagógico -el laicismo-, habían per-

mitido al liberalismo organizar a los intelectuales.

Empero, la crisis económica de 1920 que se prolongó hasta 1945 (y que en última instancia reveló la endeblez de la estructura de la economía ecuatoriana) -propició la caída de ese proyecto y la disgregación del bloque intelectual y del sistema hegemónico liberal. La crisis económico-social fue sin duda muy profunda. Entraron en decadencia los dos pilares de la economía y la sociedad ecuatoriana de la época: el sistema de hacienda serrana y sobre todo, una agricultura para el mercado mundial fundada en el cacao. Empero, su transformación en crisis política y cultural se debió a la debilidad del nuevo bloque dominante surgido del liberalismo.

El pacto liberal-conservador, expresión del triunfo del ala **girondino-placista** sobre el ala **Jacobino-placista**, preservó las bases materiales y espirituales del viejo poder y limitó el alcance de las bases sociales y la fuerza intelectual aglutinante del nuevo poder. El sistema de hacienda y las relaciones de servidumbre no fueron modificados sino apenas flexibilizadas, con la abolición del concertaje, para facilitar los flujos migratorios hacia la agricultura de exportación de la costa. La expropiación de las tierras de la Iglesia no afectó totalmente el poder latifundista del clero ni transformó las relaciones de servidumbre en las haciendas expropiadas que pasaron a formar parte del patrimonio del Estado, a través de la Asistencia Social. Más aún, la Iglesia

logró progresivamente reconstruir su antiguo imperio latifundista. El discurso liberal y el laicismo tampoco se extendieron al campo, donde chocaban frontalmente con el régimen de servidumbre y el poder gaironal y clerical. No hay duda que la Iglesia, el aparato eclesiástico y el discurso religioso, desplazados de la dirección política, preservaban su autoridad espiritual. El discurso liberal era aun un discurso para las capas medias urbanas, sin mayor influencia entre los campesinos indios que no eran solo la mayoría de la población sino la sustancia de la nación. El movimiento liberal, al igual que el movimiento de la independencia, no logró cuajar como un movimiento nacional popular. Es decir, no logró integrar a la totalidad de la sociedad en un proyecto histórico común.

La burguesía no pudo establecer una dirección ético-espiritual de la sociedad. Una vez terminada la fase revolucionaria, en la cual y excepcionalmente logró cristalizar una voluntad nacional, ingresó en una prolongada crisis orgánica que emergió abiertamente en el curso del desarrollo de la crisis de los años 20.

La ideología del liberalismo oficial perdió fuerza rápidamente y dejó de ser el elemento de cohesión de la intelectualidad. Con Pío Jarunillo Alvarado, Belisario Quevedo y José Peralta finaliza la capacidad unificadora y dirigente del discurso liberal clásico.

A partir de entonces, los sectores dominantes, no lograron engendrar en la

dinámica de la vida social, ni partidos ni fuerzas políticas o ideológicas ni un movimiento cultural capaz de dirigir el conjunto de la sociedad y dotarle de un proyecto ético-espiritual.

Esa crisis de hegemonía, en el sentido gramsciano de una disgregación de la dirección espiritual de la sociedad, se expresó en una crisis de hegemonía en el sentido poulantziano del término. Esto es, la ruptura de la unidad interna del bloque en el poder como efecto de la pérdida de la capacidad política en la fracción hegemónica, la burguesía comercial-bancaria, para imponer sus intereses al conjunto de la clase dominante.

Empero, la revolución liberal había abierto una matriz histórica que trascendía la crisis de la capacidad dirigente de las clases dominantes. Ese conflicto se expresó en dos niveles: la dinámica creciente de las clases subalternas y la capacidad del aparato estatal para absorber los efectos de la lucha social y realizar reformas "por arriba".

A partir del 15 de noviembre de 1922 y de la emergencia de las ideas sociales, la dinámica creadora estuvo en manos de las fuerzas populares que cuestionaban de facto el orden social existente pero dentro del horizonte cultural y político del liberalismo alfarista; y que generaban, por efectos pertinentes, el resquebrajamiento de las formas ideológicas del poder y la impotencia del mismo para superar la crisis.

Tres fueron los procesos activos del período: el desarrollo de la organiza-

ción social, la formación de los partidos socialista y comunista y el poderoso movimiento cultural de los años 30.

La revolución popular del 44 cristalizó todo ese proceso: la consolidación de las organizaciones de masas: CTE, FEI, FTAL, FIP, UNE, FEUE, las reformas democráticas propugnadas por los partidos de izquierda en la Asamblea Constituyente y la creación de la Casa de la Cultura.

A la vez, el aparato estatal absorbió esos efectos y los transformó en reformas: los cambios en la estructura estatal durante los gobiernos de Ayora, luego de la revolución juliana y de Galo Plaza, luego de la revolución popular del 28 de mayo de 1944.

LA CULMINACION DE LA REVOLUCION LIBERAL: EL ESTADO NACIONAL

A partir de los años 50 y en particular en las décadas 60 y 70, el Ecuador vivió un período de "desarrollo hacia adentro" caracterizado por la industrialización por sustitución de importaciones, la integración del mercado interno como motor del crecimiento, la aceleración de la urbanización y la modificación de la estructura social, a lo que se sumó la modernización del Estado y su intervención activa en la economía y la sociedad. Fue el momento culminante del proceso abierto por la revolución liberal: la consolidación de un Estado, una sociedad y una economía nacionales.

Durante ese período, la característica singular del aparato estatal ecuatoriano engendrado por la revolución liberal -conductor de la dinámica global-, acusó un gran desarrollo. De hecho, fue el sujeto del proceso a través de la planificación económica que contenía no solo el manejo de ciertas variables macroeconómicas sino la orientación concreta de la actividad productiva, la asignación de recursos y la formación de una importante área de propiedad estatal en aquellos sectores considerados vitales para la conducción general de la economía ecuatoriana.

En términos cualitativos implicó la configuración de una lógica distinta y el surgimiento de nuevas funciones y nuevas políticas.

a) El área de propiedad estatal, que sin tener la magnitud de otros países, es importante en ciertos sectores económicos, considerados estratégicos y consagrados como propiedad nacional por la Constitución. Nos referimos en especial a la producción y exportación de petróleo, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, las comunicaciones navieras y aéreas, muchas de las cuales son propiedad de las FF.AA. La propiedad estatal en ramas industriales no estratégicas es relativamente pequeña.

Há que anotar que dada la magnitud de las inversiones en estos renglones, solo las empresas multinacionales pueden reemplazar al Estado. De allí que esa propiedad estatal haya sido la

expresión de un proceso de afirmación de la soberanía nacional.

b) La intervención en la economía, -leyes del mercado y lógica de la acumulación- para regular y orientar las actividades económicas, controlar las ganancias y los ingresos para armonizar la reproducción del capital con la reproducción de la población.

c) La reproducción de la vida de la población, a través de la cual el Estado se responsabiliza de la misma, sin alterar, por supuesto, la lógica de la reproducción del capital.

Las reformas estructurales económico-sociales y la reforma política se llevaron a cabo sin mayores conflictos gracias al boom petrolero, y a la política de endeudamiento externo. Empero, una vez terminadas, la baja de los precios del petróleo y sobre todo, el peso desmesurado del pago de la deuda externa, precipitaron el ingreso del Ecuador en un período de prolongada crisis caracterizada por la incapacidad de la economía para garantizar su reproducción ampliada.

No fue sin embargo, una crisis coyuntural sino estructural, resultado de un modelo de acumulación de capital que se agotó.

CRISIS DEL PROYECTO LIBERAL Y NEOLIBERALISMO

Es evidente que el aparato estatal, y en consecuencia, el Ecuador como país, entraron en crisis. Entender esa crisis es

la mejor y única manera de situar la modernización en una dimensión histórica.

Sin duda, la globalización de la economía y la formación de una suerte de Super-estado mundial, son la causa central de la crisis de los proyectos de desarrollo nacional y de estados soberanos.

Los procesos nacionales no pudieron escapar a los límites impuestos por el mercado mundial y a su tremenda fuerza irruptiva y disruptiva que ha derribado todos los muros económicos y políticos erigidos para proteger y propiciar economía autosustentada. Las categorías de país y de mercado nacional han entrado en declive.

Durante el período del desarrollo "hacia adentro", el aparato estatal fue el sujeto del proceso y devino en el factor de creación de nuevas relaciones sociales. Su crisis actual no es el efecto de una irracionalidad intrínseca sino de la contradicción entre sus funciones y las nuevas demandas del capital internacional.

Esa crisis pretende resolverse mediante la pérdida de las funciones generales del Estado y su transferencia al mercado, el capital multinacional y los organismos del Estado mundial, fundado sobre el complejo militar industrial norteamericano.

En efecto, las fuerzas que impulsan las políticas de ajuste, la privatización de la economía, la total e indiscriminada integración al mercado mundial y el libre juego del mercado como motor del sistema económico tienen un pro-

yecto de reforma del Estado surgido de la revolución liberal.

Ese proyecto plantea el progresivo dismantelamiento de los Estados nacionales de América Latina, forjados durante todo el presente siglo, mediante la ruptura de su unidad interna y la integración de sus instituciones dispersas a una estructura estatal mundial hegemonizada por el Estado norteamericano. Implica:

1.- La privatización del área de propiedad estatal y la transferencia de las funciones de regulación económica al libre juego del mercado que lleva, sin duda alguna, a la hegemonía de las corporaciones transnacionales. El Estado pierde entonces gran parte de sus funciones generales, reduciéndose éstas a las de seguridad y defensa.

2.- La integración de esas estructuras de defensa y seguridad a mecanismos regionales dirigidos por los EE.UU. Incluye la desaparición de las FF.AA. como instrumento de defensa exterior y su transformación en exclusivos mecanismos de seguridad interna.

3.- La descentralización del aparato estatal, en tanto varias competencias -salud, educación- son transferidas a los Gobiernos Municipales y su integración a la dirección política e institucional de los organismos internacionales como el Banco Mundial.

4.- El confinamiento de la actividad política a ámbitos locales, en desmedro de las formas generales de la política y la acción social, cuyos sujetos son fuerzas políticas y sociales de carácter general.

5.- La consolidación del control de la información y la opinión pública como el centro ideológico y el mecanismo fundamental de legitimación.

El resultado orgánico sería un conjunto de instituciones fragmentadas sin unidad interna en el ámbito territorial de los distintos países; es decir la pérdida de la soberanía política. Esos organismos se integrarían en la red institucional internacional en la cual se forjan las políticas generales, que los mismos solo se encargarían de ejecutar.

Ese proyecto tiende a liquidar toda forma de universalización -en especial, la política- de los individuos, los grupos, los actores y sujetos sociales, y a confinar la vida social en la esfera particular y privada.

Una de las conquistas que se quieren destruir es el laicismo. El laicismo no es una mera modalidad educativa. Fue y es la forma necesaria para la configuración del individuo y de su intimidad como una esfera autónoma propia y libre, en la cual no se inmiscuya ningún poder externo.

Nada más alejado de la verdad la tesis de que el laicismo es antirreligioso. Por el contrario, vivifica la esfera de la intimidad y de la conciencia de los individuos como la posibilidad de una experiencia directa con la divinidad. Dios deja de ser una estructura de poder administrada por una institución terrenal y se convierte en una libre dimensión de la espiritualidad humana.

Laicismo es libertad de cultos, libertad de conciencia, pluralidad cultural y religiosa. Los herederos de la misma in-

tolerancia que llevó al arrastre de don Eloy pretenden ahora restringir la libertad de cultos y la pluralidad cultural. ¿Hay algo más contrario a la libertad religiosa que el intento de imponer al conjunto de la sociedad una sola creencia? Una sola lectura -la del OPUS DEI-, minoritaria incluso en el seno de propio catolicismo.

El Ecuador es una sociedad pluricultural en el más amplio sentido de la palabra. Frente al minoritario catolicismo conservador y decimonónico del OPUS DEI se abren corrientes muchas más modernas y populares, la teología de la liberación o la Iglesia del pueblo de Dios. Por un lado, el Cristo del poder que defiende la jerarquía y el OPUS DEI "dad al César lo que es del César", por otro, el Cristo de los pobres, el Cristo que sacó a los mercaderes del Templo.

Más aún, el catolicismo de gran parte del pueblo ecuatoriano no es el viejo catolicismo de beatas y confesionarios sino un catolicismo popular, pagano y

sincrético, lleno de santos y fiestas en las que, detrás de las imágenes católicas, bullen los viejos dioses ancestrales. Paganismo reconocido por el Papa -que no es santo de mi devoción- durante su visita al Ecuador, cuando postuló la necesidad de vivir a Jesucristo en el marco de la cultura de cada pueblo.

El Ecuador es un país pluricultural y plurirreligioso. Frente al Opus Dei se desarrollan no solo las sectas protestantes sino las viejas Iglesias evangélicas históricas de signo muy progresista y ecuménico. Y, sobre todo, el renacimiento espiritual de los pueblos indios, toda una vasta y múltiple experiencia espiritual del cuerpo, la naturaleza y los espíritus que encarna en muchas prácticas, en especial en los rituales shamánicos, y que tiende a extenderse a vastos sectores mestizos de la sociedad ecuatoriana: el inmenso desarrollo de la medicina naturista, uso de plantas comunes y de plantas sagradas en una curiosa síntesis con prácticas ecológicas y de misticismo oriental...

El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política

Patricia de la Torre A.

"Hay un vínculo secreto entre la lentitud y la memoria, entre la velocidad y el olvido. En la matemática existencial esta experiencia adquiere la forma de dos ecuaciones elementales: el grado de lentitud es directamente proporcional a la intensidad de la memoria; el grado de velocidad es directamente proporcional a la intensidad del olvido" Milan Kundera.

Varios fenómenos políticos que tienen que ver con el cambio de la naturaleza del Estado y que aparecen como nuevos (la municipalización, la privatización, la modernización), realmente no lo son. Esta es la cuestión central que voy a desarrollar en el presente ensayo para lo cual mi preocupación está encaminada a evidenciar lo que esencialmente permaneció, -me remito a lo tradicional- en el mundo subterráneo de las relaciones sociales y políticas del Ecuador de hoy -me remito a lo moderno-, pues siempre ha sido llamativo estudiar las rupturas, los cambios y las discontinuidades, que en realidad son indicadores válidos para descubrir las continuidades. Las primeras son fácilmente identificadas pero a su vez son encubridoras de las segundas, de más difícil percepción,

porque aparecen como hechos banales o como datos ociosos de un pasado lejano y muchas veces olvidado, pero que esconden más fuerza explicativa de la que comunmente solemos darlas.

Consecuentemente la ubicación temporal es necesaria y un siglo es suficiente, sobre todo si nos detenemos en sus finales donde hay momentos importantes: 1895 es un año de ruptura, el liberalismo, se hace revolución política y el Estado inicia la organización de una gran estructura burocrática centralizada; un siglo después, 1995 la influencia neoliberal fondomonetarista inicia la modificación de la estructura de ese mismo Estado, mediante la disminución de su tamaño, su deburocratización y descentralización; proceso inverso, pero que está sostenido por una continuidad de elementos comunes como es la presen-

cia de una matriz liberal, un litigio ideológico alrededor de la religión y la existencia de estructuras políticas y sociales de antigua data. Por eso estos dos puntos temporales de referencia son significativos para el análisis de la irrupción de viejos actores en estos nóveles escenarios.

UN MOVIMIENTO EN DOS TIEMPOS: DEL PRESENTE AL PASADO Y DEL PASADO AL PRESENTE

Un flash de ciertas situaciones políticas, es una buena ayuda para identificar el escenario donde actúan estos viejos actores.

En la actualidad, los municipios son concebidos como una alternativa viable para el desarrollo, la democracia y la ciudadanía; bajo el lema de la descentralización, el Estado quiere delegar el Poder a este poder local. Sin duda la descentralización encuentra su soporte en estructuras locales de poder existentes desde la época de la Colonia. Traer una pequeña dosis de historia sobre la formación material del Estado, como son las leyes y sus constituciones, nos parece necesario.

En la Colonia, los poderes locales fueron los espacios de ejercicio del gobierno real. Las ciudades y las villas poseían el derecho de administrar su propia justicia realizada por los ayuntamientos o cabildo civiles. Según Alfredo Pareja Diezcanseco, citado por Deler, el cabildo era el núcleo inicial de la ciudad, de la región y del país, mantenía las funciones políticas más importantes,

indispensables para fijar las bases de la Colonia. La ciudad era el punto de partida de la organización social cuyo distrito, siguiendo la misma tradición romana, se extendía por vastas regiones separadas unas de otras. Por lo tanto el cabildo o ayuntamiento tenía atribuciones administrativas y judiciales que representaban los intereses del pueblo, y donde confluían al mismo tiempo los dictámenes y ejecuciones del régimen colonial.

La derrota de España estuvo marcada en América por quince años de guerras civiles (1810-1824) dando como resultado el surgimiento de 7 nuevos Estados, quizá más en los mapas que en su materialidad.

El proyecto bolivariano pretendió seguir el modelo creado para las ex-colonias inglesas de América del Norte, agrupando en un solo sistema político con corte centralista la mayor parte de los países nacidos de las guerras de independencia. Así en 1829 el Congreso de Angostura fijó las bases del Estado Federal de Estados Unidos de Colombia. El *uti possidetis juris* proclamó que los estados hispanoamericanos se establecían en los mismos límites territoriales de la circunscripción política y administrativa colonial. En 1821, el Congreso de Cúcuta dio origen a la república centralista de la Gran Colombia con tres departamentos: Colombia, Venezuela y Ecuador, tal como estaban configurados en el antiguo vicerreinato de Nueva Granada.

Las divisiones territoriales nacidos de la independencia, fijaron como nue-

vo marco territorial las mismas circunscripciones administrativas coloniales. Los Vicerreinatos, con posición autónoma jerárquicamente superior, reconocían a las Capitanías y a las Audiencias como instancias pertenecientes a su jurisdicción, pero sin tocar la proporción de su control y autogobierno, resultando así una generalizada división y autonomía, en la distribución del poder.

En 1809 en Ecuador existían dos tendencias políticas-ideológicas: monárquica y republicana. La primera consideraba que el Estado debía organizarse respetando la autoridad del rey Fernando VII, y la segunda proponía una autoridad diferente; en la Gran Colombia esta discordia aunque con motivos distintos se acentuó.

Con Bolívar se unieron los partidos fuertes de gobierno y llegaron a pensar en la necesidad de una presidencia y senado vitalicio, inclusive en la restauración de un Estado Monárquico, porque se percibía que el pueblo no estaba preparado para vivir un sistema democrático representativo. Existía por tanto una tendencia a centralizar el poder y a eliminar la autonomía de las instancias administrativas locales, como los ayuntamientos y las municipalidades. Por otro lado, el ideario de libertades públicas, defensa del sistema democrático federal y de las autonomías regionales y locales, eran los principios de las ideas de la revolución norte-americana y la ideología de la revolución francesa; de todas maneras lo que subyace al fondo de este horizonte son los postulados del libera-

lismo que empezaban a ser introducidos en este naciente Estado.

En los inicios de la formación del Estado Ecuatoriano se identifican tres etapas, que las determino en función de la emisión y contenido de las Constituciones, usando como fuente de información las compiladas por Borja y Borja en sus tres tomos sobre Derecho Constitucional Ecuatoriano. Desde este punto de vista identifico tres etapas en la formación del Estado:

- a) El Estado de Quito, 1812-1831.
- b) El Estado de la Gran Colombia, 1821-1830.
- c) El Estado ecuatoriano de hoy, 1830-1995.

En estas tres etapas se visualizan las relaciones de fuerza de los grupos ideológicos antagónicos que pretenden transformar sus intereses en una necesidad de orden jurídico-institucional. Este proceso de formación va desde un régimen monárquico a otro federalista y por último a uno central, que en un plano más específico, impulsa la adopción de la soberanía, la nacionalidad y la definición del espacio territorial, realidades que fueron y siguen siendo las principales preocupaciones políticas alrededor de temas como el Estado nacional y la Nación.

En la primera etapa, el Ecuador había declarado precozmente su independencia luego de las guerras civiles. El nombre del Estado de Quito implicaba todavía una relación de dependencia no

política pero sí económica e ideológica con la metrópoli. Es una etapa de latencia donde está presente la lucha entre las corrientes monárquicas y las republicanas. La segunda está inmersa en la conformación de la Gran Colombia y de su disolución posterior, pero que dejan al Ecuador el legado de una estructura jurídica administrativa permanente. En la tercera, el Ecuador, constituido como república autónoma, estructura el Estado moderno en la que existen cuatro momentos importantes: 1860 donde García Moreno plantea la necesidad de la centralización de las acciones estatales; 1896, la revolución liberal liderada por Eloy Alfaro materializa esa necesidad; 1927, Isidro Ayora amplía y consolida la estructura del Estado y 1994 donde se inicia el proceso inverso, el camino hacia el Estado mínimo.

Las dos primeras marcan el inicio embrionario del Estado nacional, que avanza inmerso en turbulencias ideológicas y políticas, donde confluyen y discrepan las tendencias conservadora y liberal, en tanto había un denominador común que fue el propiciar la integración nacional, con un Estado fuerte (no necesariamente de la Nación) y donde concomitantemente se viabiliza la inserción al sistema capitalista.

Haré un breve análisis comparativo de estas tres etapas en sus elementos invariables: la constitución, el territorio, la soberanía, la ciudadanía y la ideología.

Ante una frágil estructura socio-económica, los regímenes se presentaban jurídicamente inestables: en el primero

se elaboró una constitución de la misma forma que en el segundo, llegándose a producir once constituciones en el tercero.

Esta multiplicada revisión constitucional tiene su explicación: las repúblicas que se desprenden de otras mayores, tienden a encontrar sus propios soportes experimentando varias modalidades para dar forma a la expresión a sus grupos dominantes. Según Carmagnani, desde el punto de vista económico este proceso gestó la formación de la oligarquía. Para la oligarquía, las diversas constituciones son un instrumento, un acuerdo de caballeros, un tribunal de honor que solo existe en las ciudades. Pero las innumerables constituciones son también una tendencia revisionista con contenidos vagos y poco claros que refleja la incertidumbre.

En las tres etapas los principios de libertad, igualdad y seguridad son invariables; no importa la tendencia política, está presente el ideario del derecho positivo de la revolución francesa traído al Ecuador y que es el fundamento del liberalismo.

En cuanto a la definición del territorio, que está asociado a la noción de soberanía, en el primer período el Estado de Quito abarca las ocho provincias de la Real Audiencia de Quito. En la Gran Colombia el Ecuador es parte de un Estado federativo, pero guarda esencialmente la misma división territorial de la Colonia. A pesar de los conflictos y las crisis de adhesión y desarticulación, con la pérdida de territorios hacia Colombia y Perú, el Ecuador de

la tercera mantiene la unidad de las siete provincias y el archipiélago de Colón.

La soberanía como un principio abstracto, es fundamental para el reconocimiento interno y externo de la autonomía del Estado, aunque sus poderes no hayan sido institucionalizados en todo el territorio nacional. Este desfase que duró varias décadas, conforme Oszlak, contribuyó para crear una imagen ambigua de un Estado nacional basado en una sociedad que no buscaba el reconocimiento de la institucionalidad de ese Estado.

La noción de soberanía implica también el establecimiento de un orden en la sociedad, representado legalmente y basado en un consenso de su población, así lo determina el derecho positivo y el sistema capitalista.

Este concepto va cambiando durante estas tres etapas, especialmente en la concepción de dónde reside la soberanía. En el Estado de Quito, esta se encuentra en la representación de los diputados, esto es en la autoridad instituida que expresa un consenso. En la Gran Colombia la soberanía residirá en el concepto de nación (categoría abstracta) y en sus autoridades (categoría concreta). En el Estado republicano, de forma significativa, la soberanía radica en el poder del pueblo, que delega su ejercicio a las autoridades, lo cual es un indicador de la toma de terreno de las ideas liberales, más aún cuando se proclama la unidad, la indivisibilidad y la eliminación del control patrimonial familiar en la conducción del Estado,

herencia de la sociedad feudal, rasgos empero, que todavía el Estado ecuatoriano los mantiene fuertemente arraigados. Pero esta última solo será una proclama vacía; la concreción de los hechos es diferente, basta escarbar un poco en la actualidad, para verificar que los cargos en la burocracia estatal y en las instituciones privadas de toda naturaleza, los lazos familiares son vínculos importantes y poco sustituibles.

La condición de ser ecuatoriano no es discriminatorio, lo es todo nacido en el territorio; no así el uso de los derechos de ciudadanía, para lo que existen requisitos de selección y exclusión. Aquí chocan dos fundamentos, el del liberalismo y lo implícito del capitalismo. En este último, el ciudadano es un sujeto jurídico con el poder de contraer libremente obligaciones que son sobre todo económicas. En las dos primeras etapas, el ejercicio de la ciudadanía exige tener 21 años, si se es soltero, y 18 si se es casado; disponer de bienes, poseer 200 pesos como renta anual y tener una profesión útil. Presentado de esta manera solo son ciudadanos las élites económicas y los intelectuales, el resto son excluidos; la ciudadanía es un atributo de una minoría, esquema hasta ahora vigente, no por la ley sino por la costumbre que hace parte de la cultura política.

Por otro lado, esa concepción de derecho a la ciudadanía está estrechamente vinculada con la posibilidad de ser elector o elegido para determinados cargos, pero bien sabemos cuan relativa es. De todas maneras, se constata una

vez más, la contradicción entre los principios del liberalismo y la estructura de clase vigente en la sociedad.

Me detengo en 1896 y la revolución liberal alfarista, época donde la ideología liberal se había implantado y su sostenimiento desde el Estado convocaba a la emisión de nuevas constituciones de la república, perfilando cada vez más incrementos o reformas de la ley, síntoma evidente de un avance en la configuración de los aparatos institucionales del Estado.

Estas leyes estatales, chocaban con las atribuciones pre-existentes en los gobiernos locales y municipales, y es en este confrontamiento e imbricación que se forma la estructura institucional del Estado actual. Mientras el Estado se armaba desde arriba y descendiendo se implantaba en su nueva organización, los gobiernos locales, herencia del Estado Colonial, seguían funcionando bajo sus propios fueros, pero insertos en las Cartas Constitucionales, sin abjurar de su propia centralidad.

La formación de los Estados nacionales en América latina tiene un elemento en común: la centralización de su gestión a través de la formación de sus aparatos burocráticos y sus instituciones. Este proceso complejo y lento, implicó en el caso ecuatoriano, subsumir y en otros casos articular dos estructuras de poder: la local y la nacional, pero significa algo más, es el establecimiento de una convivencia, entre la nueva estructura del Estado republicano y la tradicional-colonial. El Estado republicano configuró así una doble

estructura administrativa que en el transcurso del tiempo no consiguió ser articulada.

Pese a que se subordinó el Municipio al Estado, las municipalidades siguieron siendo órganos jurídicos ejecutivos y de gobierno cuyas atribuciones más importantes eran: recaudar impuestos, elegir democráticamente a sus autoridades, creación, control y mantención de servicios públicos (agua, luz, saneamiento ambiental, servicios sociales), control de bienes, fomento de la agricultura, la industria textil y el comercio, reglamentación de sometimiento de los sirvientes, denuncias de infracción, sanciones a los delitos públicos, distribución de su presupuesto y financiamiento de sus propias obras.

En Ecuador a pesar de existir una organización política unitaria, el poder central no romperá con los gobiernos locales que gozaban de autonomía, haciendo que el Estado sea más inorgánico que federal. (Germani, 1962).

De esta manera los poderes locales fueron y son la base de la estructura social, económica y política del Estado en formación, siendo en este nivel donde los grupos hegemónicos urbano-rurales son legitimados.

Pero a pesar de ello el municipio siempre fue un lugar público de expresión de una democracia restringida. Las autoridades eran elegidas y no nombradas, conservando a través de las ordenanzas su propia legislación en varios ámbitos. Esta aseveración se apoya en la misma carta constitucional de 1906. Si bien el Estado centralizador diluyó

la fuerza de los poderes locales, ahora, la descentralización busca revivir ese poder, ese viejo actor y no otros derivados de la estructura del Estado moderno como las gobernaciones, y no así, las prefecturas que son también estructuras locales de poder de origen colonial. La recuperación del municipio mediante propuestas emanadas del mismo gobierno, se encuentra con serias limitaciones, porque solo en las ciudades donde los poderes locales de la sociedad civil se arraigaron, la ingerencia de las estructuras estatales no los destruyó; tal es el caso de las ciudades de Guayaquil o Quito y en más baja intensidad Cuenca, Riobamba o Tulcán.

El regreso hacia "lo local" a través de la municipalización nos muestra cómo, un viejo actor (el Municipio), pasa a ocupar un nuevo rol.

LA PRIVATIZACION: EL LADO PRIVADO DEL ESTADO

La privatización es un paradigma liberal para configurar un Estado que responda a la ecuación: menos Estado y menos gobierno = más participación. Para el liberalismo, el mejor gobierno es el que gobierna menos y la misión principal del Estado es abstenerse de intervenir en la sociedad y dejar que esta surja del orden natural y la libre competencia. En el plano económico, esto se traduce en el librecambismo y la libertad de industria y comercio. Así la misión del Estado es el "dejar hacer, dejar pasar", no poner impedimentos a la libre actuación de los "hombres li-

bres"; el Estado solo debe vigilar que las reglas del juego impuesto por las relaciones sociales entre estos "hombres libres" no sean vulneradas.

La filosofía del progreso técnico, económico y social según el liberalismo es factible si se deja actuar libremente a la naturaleza, cuyo principio fundamental es el de la competencia generadora del equilibrio. Esto solo es posible sin la presencia del Estado; por ello la privatización responde a este paradigma. Pero la privatización tiene varias implicaciones complejas y una de ellas es que el Estado se despoja de su papel paternal y deja a sus hijos-ciudadanos sin tutela para que encuentren los mecanismos de sobrevivencia en dura y cruel competencia, en medio de una sociedad desigual, injusta, antidemocrática y culturalmente sumisa.

El desarrollo económico ya no es una función del Estado; sino de la sociedad, porque con el Estado la economía pierde toda capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos, por la sobreprotección y el peso perverso de la burocracia. Estos son cambios cualitativos importantes todavía no asumidos, ni plenamente entendidos por la sociedad, pero que se están dando y que sin duda en el futuro llevarán a una nueva relación entre Estado y sociedad.

La privatización apuesta a la iniciativa individual, los empresarios, los comerciantes son quienes arrastran el crecimiento, porque no es en sí la demanda de los consumidores lo que crea las actividades productivas, sino esa élite dominante que la propone.

Buscando en donde estos postulados liberales tienen una mayor expresión, me encuentro irremediabilmente con la ciudad de Guayaquil, fundamentalmente por dos motivos: por un lado hay una dinámica fuerte empresarial, ese ha sido históricamente su distintivo (Guayaquil, capital económica), por el otro existe un poder local fuertemente constituido no solo en el municipio sino en la sociedad civil, una élite que se articula fuertemente con el poder local municipal, y que patenta el desarrollo, el progreso y la modernización¹. Guayaquil es un buen ejemplo para demostrar que aquellos paradigmas liberales en coyunturas diferentes están aun presentes.

A finales del siglo XIX, el municipio de Guayaquil estaba fuertemente impregnado de una lógica privada. Y expongo alguna evidencia: el municipio de Guayaquil asumiendo que muchas de sus actividades le era imposible realizarlas, creó corporaciones privadas dando origen muy precozmente a lo que hoy se denominan ONGs, (la JBG, es la ONG más grande del país) y en otros contratando a empresas privadas nacionales y extranjeras (tal es el caso de la telefonía).

Esta lógica privada proviene de la naturaleza intrínseca del municipio colonial, siendo este un espacio de expresión del pueblo, lo privado era una condición ineludible a su funcionamiento; la división entre lo estatal y lo privado

eran tenues, sus fronteras no estaban delimitadas, de esta manera los poderes locales tenían una lógica más privatista que estatal.

Para comienzos de siglo la concepción que tienen del municipio los grupos de poder guayaquileños, y en general la clase política, es que este no es una instancia del Estado, ni obedece al gobierno central, su poder es paralelo. Municipio equivale a decir "mini estado", o con mayor precisión, gobierno local autónomo. En este caso, el Estado cumple, a decir de este grupo dominante liberal-masón, "el papel de garantizar el derecho y reconocer el hecho" de la existencia de ese gobierno local, solo hasta ahí llega su nivel de ingerencia. Será la evolución histórica quien introducirá modificaciones en la relación entre el municipio y el gobierno central, pues cada vez los municipios se insertarán en ese estado moderno y consecuentemente se irá perfilando los límites entre lo privado y lo público entendido éste como estatal desde el punto de vista jurídico.

Hasta la revolución juliana, el sector privado de Guayaquil manejaba muchas actividades económicas no solo locales sino con influencia nacional, como la actividad bancaria; recuérdese la superioridad del Banco del Ecuador o de la Caja de Crédito Agrícola, que cumplían el papel de un banco del Estado; la creación del Banco Central estuvo encaminada a romper ese poder

1. En una dimensión diacrónica, esta élite empresarial no estuvo en el control del municipio cuando el CFP y el PRE ocuparon ese espacio, desde 1950 hasta la elección de León Febres Cordero en 1991.

privado de la plutocracia, para que el Estado la regule. A partir del 11 de junio de este año once bancos privados manejarán las cuentas del gobierno central; en consecuencia este desplazamiento es aparente, circunstancial, momentáneo; hoy la banca privada está en auge, vive su regreso al poder político del Estado.

La fuerza económica y política de las élites Guayaquileñas logra manejar desde "lo local" a "lo nacional" y viceversa. No es fortuito el lema, "Guayaquil independiente", ni el movimiento federalista protagonizado en 1959. El crecimiento de Guayaquil hasta 1930 estaba impregnado de un crecimiento sin Estado, siendo así un paradigma del liberalismo.

La separación y/o articulación entre lo privado y estatal tiene una explicación consistente en el análisis de los procesos históricos: la mayoría de las entidades autónomas del Guayas surgen de ese municipio privatista y colonial y permanecen enraizadas en el comportamiento de las élites dominantes en el período republicano. Así a comienzos de siglo, Guayaquil era el paradigma de la lógica privada; el Estado centralista acaparó esta función. Hoy, la privatización convertida en un nuevo paradigma irriga la sociedad: el regreso de la privatización, remonta al Estado.

Pero queda un elemento importante a desmitificar: no solo el municipio estaba contagiado de lo privado, también lo estuvo y lo está el Estado, este fenómeno es más genérico, porque la división y la unión con lo estatal hace que el "Estado tenga un lado privado". Y me detengo para examinar las razones de la existencia "del lado privado" del Estado. Me parece que está relacionado con el tipo de dominación tradicional, por medio de autoridades y organización patrimonialista ambas, categorías teóricas weberianas.

El patrimonialismo, como forma tradicional de organización de la sociedad se vincula a un orden estamental, donde los derechos y las obligaciones se dan de acuerdo al prestigio y los privilegios personales. La organización política patrimonial se da en la medida que se organiza el poder estatal en una forma semejante a la doméstica. Esto qué significa?

En primer lugar, que el poder político reside en una autoridad que concentra la fe y la esperanza de pobres y ricos y ejerce una política de salvación. Esta autoridad se apropia de los cargos administrativos, los monopoliza y establece una dominación patrimonial que no hace distinción entre las esferas pública y privada confundiendo en beneficio de sus intereses personales². La

2. Hanna Arendt (1987) y Habermans (1984) trabajan el concepto de lo público en el sentido de lo que es manifiesto. Habermans analiza la esfera de lo público como portador de la opinión pública. Para Arendt, la esfera pública es el espacio de la libertad y participación política. La preservación de este espacio es difícil en la sociedad moderna, no así en las tradicionales porque hay una compenetración de los intereses privados en la esfera pública y del Estado en la vida privada.

no distinción de estas dos esferas, que no fue superada con la revolución liberal, ni en la actualidad, hacen del Estado una extensión del dominio privado. Dicho así, el contenido privado del Estado proviene de esta herencia patrimonial, más aún el Estado se erige sobre esa base patrimonial.

La dominación tradicional se funda en la desigualdad de los derechos, en el favoritismo y en el uso de criterios personales, por ello tiene una ideología autoritaria que niega la igualdad de los hombres y destaca el principio jerárquico, reduciendo al mínimo la participación del pueblo en el poder. El autoritarismo entendido como una relación de subordinación fijada por las diferencias económicas y sociales entre aquel que ordena y el que obedece, es una de las características del tipo de dominación tradicional definido por Weber, que se opone a la dominación racional y legal predominante en el sistema capitalista. Pero lo importante a evidenciar es que el desarrollo del capitalismo ecuatoriano se ha dado sobre bases patrimonialistas, dando como resultado ese híbrido entre lo tradicional y lo moderno. De todas formas lo que se ve en el fondo es la sustitución de un patrimonialismo estamental por uno estatal.

El pueblo ecuatoriano, "democráticamente" elige y nombra mandatarios y autoridades, patrimonialistas, que ejercen una dominación tradicional; esta ha sido y es una constante como ejemplo tenemos los regímenes de, entre los más importantes, de García Moreno, Eloy Alfaro, Velasco Ibarra, Jaime Roldós,

Lcón Febres Cordero, Sixto Durán Ballén, e igualmente dictadores militares como Enriquez Gallo, Rodríguez Lara o los actuales presidenciables Jaime Nebot, Vargas Passos, Rodrigo Paz o Abdalá Bucarám. La dominación tradicional o patrimonialismo, parece que no hace distinción entre ideologías políticas, siendo una matriz única enraizada socialmente, por lo que el pueblo ecuatoriano opta por esta forma de autoridad.

Las autoridades patrimonialistas que ejercen la dominación tradicional en el poder estatal, al intervenir en los procesos de desarrollo se identifican íntegramente con la defensa de los intereses privados. Según Bobbio (1984) hay una "publicización de lo privado" y "la privatización de lo público", siendo esta la característica del Estado contemporáneo.

LA VIGENCIA DE LAS VIEJAS IDEAS

Si estos fenómenos "antiguos" cobran fuerza lo que cabe preguntarse es qué elemento de las relaciones sociales y de las ideas políticas han permanecido en el Ecuador, que articulan aun todos estos procesos políticos anteriormente analizados.

Hay varias palabras que invade el discurso político actual: justicia, igualdad, solidaridad, libertad, democracia, ciudadanía, tolerancia, bienestar, dignidad, soberanía, integración, unidad, verdad, ética en la política y tantas otras más. Estos son valores antiguos y uni-

versales que han acompañado la evolución de las sociedades en el mundo. Así a finales de este milenio sus opuestos son más dramáticos; es elocuente el decir popular: "la justicia es para el de poncho", la ley ratifica las diferencias y la exclusión; no puede haber dignidad si en la vida cotidiana se aplica sistemáticamente la falta a los derechos humanos, y "la viveza criolla" permea toda relación; debemos añadir que la privacidad de las personas no es respetada; existen "muchas verdades" según sea la visión que cada individuo tiene de la vida; la ética se ha trastocado: el vivo es considerado como sabio y el sabio es tonto útil; en fin los ejemplos serían inagotables.

Hay otro tipo de avalancha de términos que están en los ámbitos productivos y empresariales: eficiencia, competencia, creatividad, éxito, iniciativa, calidad total, desarrollo sustentable, crecimiento; estos son valores nuevos, que acompañan a la modernidad; sin embargo existen malas escuelas, colegios y universidades, pésimos servicios (salud, agua, luz, transporte, bancos); productos de mala calidad que no pueden competir en el mercado internacional, demostrando que todo lo anterior no pasa de ser slogans que se anteponen a los resultados.

Hay otras palabras que están en el discurso de la población y en los medios de comunicación: miedo, terror, pánico, inseguridad, impotencia, escasez, recrudecimiento de la violencia y pobreza. Estas palabras son hechos y son certezas; las otras palabras proclaman

valores positivos, siguen siendo incertezas e incertidumbres, son deseos a ser alcanzados.

La paradoja, es la constante de todas estas situaciones, hay instituciones y principios de una sociedad que son virtuosos, pese a que los individuos que la componen sean viciosos y corruptos.

En la actualidad lo que orienta la acción colectiva y las pasiones individuales ya no es la construcción de una sociedad justa; eso está solo en el discurso, y no en la realidad; de esta manera empieza a prevalecer el derecho de cada individuo a crear y regir su propia individualidad, alimentada por la fuerza del desorden, de la incapacidad del Estado y de la influencia del modelo de desarrollo de los países liberales industrializados. Lo grave es que esa individualidad crece sin haber previamente interiorizado la noción de ciudadanía y democracia directa.

La sociedad ecuatoriana se levantó sobre estructuras tradicionales y conservadoras que no han desaparecido; la consecución de los derechos civiles es todavía una dádiva del Estado patrimonialista. La paradoja es que si bien el liberalismo atravesó las intenciones de sus políticos, y alcanzó las estructuras del Estado y fue usado como dispositivo para cambiar una sociedad que estaba saliendo de la dominación colonial, asumiendo las propuestas de los estados libres y democráticos anglosajones, sin embargo su reforma quedó atrapada en esa matriz social tradicional y patrimonialista. Por eso es pertinente diferenciar entre lo que es una intenciona-

lidad política liberal y al mismo tiempo conservadora que ofrecen ciertas formas de desarrollo y pautas de modernización.

LA RELIGION

Sin haber llegado a un desarrollo industrial, ni haber seguido el patrón occidental de los países pos-industriales, curiosamente estamos viviendo un fenómeno (en las grandes y medianas ciudades), que da cuenta de un nuevo tipo de sociedad, emergente donde el sujeto es palabra clave de la reflexión y la juventud expresa de mejor manera esta nueva tónica: existe una declinación valorativa, empiezan a dudar de ellos mismos, hay una insesante búsqueda del placer, de la diferencia, de lo efímero, del encuentro y no del vínculo.

Frente a la deshumanización y el vacío existencial, ante el agotamiento de la familia, el fundamentalismo se reinstaura como nueva práctica religiosa, a manera de tabla de salvación frente a una realidad salvaje, que supuestamente da respuesta a los problemas existenciales humanos. El éxito que tiene radica en la necesidad de volver a las fuentes; revela una inmensa necesidad de fe, de creer en algo. Sin duda a la juventud le hace falta sueños y mitos y a lo mejor, para poner un ejemplo reciente, la efervescencia que produjo el conflicto bélico con el Perú tiene un efecto tenue en este sentido, en una sociedad mestiza-andi-

na-indígena, dramáticamente sin identidad.

Supuestamente la religión paliaría o revertiría este proceso y este es uno de los argumentos esgrimidos por la Iglesia Católica para reinstaurar la obligatoriedad de la instrucción religiosa en los colegios. En las grandes decadencias civilizatorias, la religión jugó el papel de crear un nuevo orden social. Habría que investigar detenidamente, cuales son los intereses y los fines reales de la intervención de la iglesia que acentúa sus rasgos conservadores.

A comienzos de siglo y para construir el Estado, el liberalismo tuvo que romper con el poder de la Iglesia. Hoy el Estado constituido, recurre a la Iglesia para recuperar espacios de poder político y no sólo es solicitada por los conservadores, sino por partidos de centro izquierda; me refiero a la tesis del arbitraje papal para solucionar el conflicto limítrofe con el Perú. Significa el reconocimiento de una autoridad universal hegemónica con la capacidad de otorgar al Ecuador un Estado soberano. Por lo tanto a finales de ambos milenios, la Iglesia Católica asume un papel importante en la constitución del Estado, en el primer caso por exclusión, en el segundo por inclusión.

Eloy Alfaro, burgués,³ lideró la revolución liberal con la burguesía guayaquileña liberal; protagonista de la política y de la economía nacional moder-

3. Doy esta caracterización a Eloy Alfaro, haciendo uso de la categoría sociológica científica. La izquierda le dio una connotación peyorativa, mi análisis no es ideologizante.

nizante, representa el desarrollo y el progreso en base a la gestión privada. Pero Alfaro aglutinó también un movimiento campesino significativo y realizó la revolución con la articulación de estos dos grupos sociales opuestos. ¿Cómo confluyen y se articulan esos intereses?. Otro elemento más, el liberalismo de esa época era anticlerical, pero ¿qué motor ideológico movía ese anticlericalismo?.

Me parece que la vigencia de las ideas liberales no son suficientemente explicativas sobre el antagonismo mutuo entre liberales y conservadores, hay un factor de base: la masonería. La Orden Masónica, institución opuesta a la Iglesia Católica, tuvo muchísimo que ver con los fundamentos ideológicos del liberalismo.

El anticlericalismo, sello distintivo del liberalismo ecuatoriano, ha sido usualmente analizado como el confrontamiento ideológico entre liberales y conservadores, pero no ha sido abordado desde ese lado oculto de las relaciones conflictivas entre el poder del clero y el motor que movía al liberalismo, la masonería, que viene a ser como ese otro "poder religioso" invisiblemente presente.

Varias constataciones permiten fundamentar esta aseveración. La ingeren-

cia de la masonería en la política no es un fenómeno nuevo. La Revolución Francesa así como algunos de los artículos de la Declaración de Principios de los Estados Unidos se inspiran en la masonería. Jorge Washington era masón. A la masonería se le atribuye las guerras de la independencia en América Latina dado que, sus grandes personajes son masones ⁴, al igual que los gestores de la revolución liberal. Ambos son hechos políticos por excelencia asentados sobre el sustrato de la masonería: uno es la independencia de la Metrópoli, el segundo la separación del Estado con la Iglesia. En ambos casos los procesos son cruentos, con revoluciones que tienen en el fondo un principio común: la libertad, la igualdad, la solidaridad bases del ideario liberal-masón.

Si bien este tema es complejo y poco investigado los antagonismos radicales entre esas dos fuerzas políticas tienen una base ideológica opuesta. Explicaré sintéticamente sus diferencias.

La masonería asume al hombre como constructor de sí mismo y de su vida; asemeja su pasaje por la existencia humana como la de un obrero que se va construyendo no solo material sino también moral, intelectual y espiritualmente. Cada masón tiene que "*labrar la piedra bruta de su personalidad*

4. Masones eran Miranda, Simón Bolívar, José Martí; los próceres de la independencia: Juan Pío Montufar, Carlos Montufar, José María Lequerica, José Joaquín de Olmedo, Francisco María Roca; los Generales José María Villamil, León de Febres Cordero, Antonio de Elizalde, Francisco de P. Lavallen; el Coronel Luis Urdaneta, el mayor Miguel Letamendi. Presidentes del Ecuador: Juan José Flores, Vicente Rocafuerte, José María Urbina, el Hermano Caballero Kadosh. Gr. 31 Eloy Alfaro. García Moreno ingresó porque quiso ocupar jerarquías altas sin recorrer el camino ascendente que imponen los ritos masónicos. Los ideólogos del liberalismo como José Peralta, Eloy Alfaro, Flavio Alfaro, Pedro Moncayo, Delfín Triviño y Vargas Torres también fueron masones.

y de su ser instintivo, construir el templo de su existencia y de su carácter, en armonía y de acuerdo con los planes perfectos de la Inteligencia Suprema o Ley de la Vida, de la cual se considera como obrero consciente y por lo tanto libre y voluntario" (Lavagini, A.:1991) La masonería está impregnada de racionalidad.

La masonería introduce una diferencia, entre el actuar por temor o por libertad: señala que para la moralidad ordinaria el temor es el eje de la conducta por las consecuencias que derivan del hecho de contravenir un código con el consiguiente temor al castigo que en esta vida o en la eternidad puede sobrevenir; el temor se convierte en el gran maestro para alcanzar la madurez espiritual. Para la masonería, el hombre es emancipado de la tutela del temor y del sufrimiento o las pruebas por las que tiene que pasar cuyo objeto es demostrar esa emancipación. En ese contexto, el hombre se halla en la condición de su verdadera luz y ve con mayor claridad la verdadera naturaleza de su relación con el Principio supremo de la existencia, con su propio ser o personalidad y con sus semejantes; los deberes que derivan de este reconocimiento se constituyen en su propio código moral, relacionado con la libertad, la fraternidad, la solidaridad, la tolerancia. Es un código humanista según por una religiosidad.

En la religión católica: Dios-hombre-sufrimiento-culpa-castigo-caridad-salvación eterna, se opone a: Gran Arquitecto-hombre-constructor-emancipado-solidaridad-tolerancia, nociones escasas

a la masonería. Mientras la religión católica expresa su relación con los pobres mediante la caridad, para la masonería, la filantropía es una de sus formas de acción.

Liberalismo y masonería están íntimamente articulados y por ello son opuestos a la religión católica.

Un aspecto a desmitificar, la masonería es religiosa a la par que anticlerical; así se explican algunos comportamientos contradictorios de Alfaro y de los liberales: enemigos de la Iglesia, pero grandes colaboradores de las comunidades religiosas administradoras de los hospitales. Muchos de ellos eran católicos practicantes. Así liberalismo y religión católica no eran antagónicos en la vida cotidiana, pero si masonería e Iglesia Católica, a nivel político e institucional.

LAS IDEOLOGÍAS POLÍTICAS LIBERALES

A comienzos de siglo, el liberalismo representaba las ideas modernizantes; hoy el conservadurismo, cumple esa misma función, encarna a los sectores más avanzados de la sociedad. Si bien son tendencias opuestas ideológicamente, los sujetos de ayer y de hoy pertenecen a la misma ideología política, que ayer bajo el nombre de liberales y hoy el de conservadores han dado continuidad al liberalismo.

No siempre los grupos o partidos que se inspiraban en ideas liberales tomaron el nombre de liberal y no siempre los partidos liberales desarrollaron

una política coherente con los principios proclamados. Hay partidos con nombre o ideas liberales que ocupan en el congreso posiciones bastante diversificadas: conservadores, centristas, progresistas, socialistas.

Por otro lado, el liberalismo ha sido considerado como la ideología de la burguesía, pero ésto es un preconceito porque la burguesía capitalista no siempre fue liberal, ni los liberales fueron siempre defensores de la burguesía; así, el liberalismo no puede ser reducido a la burguesía. Muchos liberales tienen un origen aristocrático y no burgues como Galo Plaza. En otros términos, las ideas liberales no tienen en sí mismo una adscripción de clase.

Una breve descripción de la situación política actual resulta ilustrativo de lo dicho. Tenemos a un presidente de origen guayaquileño y conservador; el presidente del congreso es un empresario y pertenece al Partido Social Cristiano. El vicepresidente de la república es conservador y el vicepresidente del Congreso representa a un partido guayaquileño populista (PRE). Marcel Laniado, banquero guayaquileño, fue nombrado para llevar adelante la privatización y modernización del Estado; renunció al cargo estatal por la lentitud y entrapamiento político-burocrático. Para representar en el gobierno a los indígenas fue nominado un próspero empresario guayaquileño de la realeza indígena Duchicela, sin duda un ministro con autoridad pero sin poder. Los partidos políticos de mayor peso tienen su origen en Guayaquil, cuna del liberalis-

mo, como el caso del PRE y la fuerte ingerencia del PSC, pero el debate entre el PSC y el PRE, es sobre todo un debate político local. La alianza entre estos dos partidos antagonicos para disputar los puestos de poder del congreso obedece en mayor parte a esta lógica: lo local, lo guayaquileño y la mentalidad privada - empresarial, en definitiva una burguesía modernizante, con ideas liberales y conservadoras. Por otro lado, los partidos de extrema izquierda, y socialistas, con la caída del marxismo, se adhieren a la filosofía liberal. ¿Qué le está sucediendo a las tradiciones políticas, si el liberalismo conserva su capacidad de crecimiento y desarrollo en nuevas direcciones?

Sin embargo, parece que hay una matriz en las diferentes tendencias políticas actuales: un liberalismo conservador, que encuentra sus orígenes en las tradiciones, la historia colectiva y las experiencias culturales. En la actualidad, liberalismo y conservadorismo son complementarios cuando en el siglo XIX eran opuestos. Quizá porque el conservadorismo se ha convertido más en una actitud, y el liberalismo en un proyecto político real que le da continuidad.

En el panorama actual, ser conservador es inscribirse en la continuidad social histórica, moral de la propia sociedad, es admitir que hay sabiduría en el pasado, que el orden es legítimo, que existe diversidad en las situaciones culturales, religiosas y nacionales, aceptar que no hay un modelo único de civilización, ni una única explicación de la historia. El conservador cree en un orden

moral trascendente que no necesariamente es de naturaleza religiosa. Pero tenemos conservadores que consideran que la reforma puede ser buena en sí misma, por lo tanto son proclives a los cambios. Este escenario político que estamos viviendo, es lo que da cabida al regreso de los viejos actores y a la recuperación de los mitos y uno de ellos es el valor de las ideas liberales y el papel protagónico de las élites.

El liberalismo económico no logró implantarse pese a la revolución y va siendo sustituido en las clases dominantes por teorías sincréticas de corte

conservador, con renovación modernista, ligadas a concepciones religiosas. Hoy se reduce a un movimiento de oposición minoritario basado en la laicidad, en la defensa de los derechos humanos, la libre empresa, el interés por la educación y la no injerencia del Estado en las relaciones laborales. En Ecuador, a partir de esta década y no en la Segunda Guerra mundial como ocurrió en los países industrializados, el liberalismo como ideología y como práctica económica entra en auge, ligado a las directrices fondomonetaristas y del Banco Mundial.

BIBLIOGRAFIA

DE LA TORRE Patricia, (1990), *Formación del Estado Ecuatoriano: un abordaje político, jurídico*. Brasilia, Doutorado conjunto Flacso/Universidad de Brasilia.

BOBBIO, Norberto (1988)- *Diccionario de Política*, México, Ed. Siglo XXI, 5 ed. 1988.

HABERMAS, Jurgen, (1984) - *Mudança Estrutural da Esfera Pública* investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa, Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

HURTADO, Osvaldo (1977)- *El poder político en el Ecuador*, Quito, Ed. Universidad Católica, 1ed., 1977.

LECHNER, Norberto (org.) (1986)- *Estado y Política en América Latina*, México, Ed. Siglo XXI, 4 ed. 1986.

MILIBAND, Ralph (1982)- *O Estado na Sociedade Capitalista*, Rio de Janeiro, 2 ed. (1970) Ed. Zahar, traduc, 1982.

OSZLAK, Oscar (1980)- *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*, Bns. Aires, Estudios CEDES, 1980.

OSZLAK, Oscar (1986)- *Formación Histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos- metodológicos para su estudio*, Bns. Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1986.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo (1976)- *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Bns. Aires, Doc. CEDES y CLACSO N° 4, 1976.

OSZLAK, Oscar (1984) - *Teoría de la Burocracia Estatal*, Bns. Aires, Ed. Paidós, 1 ed., 1984.

POLANY, Karl (1980)- *A grande transformação*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980.

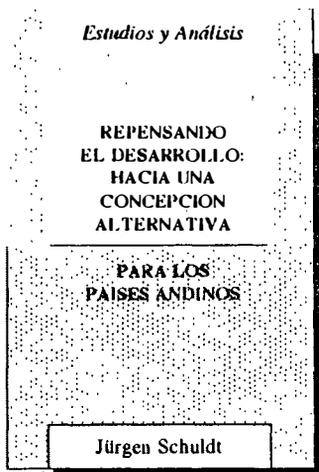
PRZEWORSKI, Adam (1986)- *Capitalism and social democracy, (Studies in Marxism and social theory)*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, and Cambridge University Press, 1ed., 1986.

SOMBART, Werner (1979)- *El burgués*, Contribución a la historia espiritual del hombre económico moderno, Madrid, Ed. Alianza Universidad, 3ed., 1979.

- TOURAINÉ, Alain (1987)- *El regreso del Actor*, Bns. Aires, Ed. Universitaria, 1987.
- ROSENVALLON, Pierre (1981)- *La crise de L'Esta-providence*, Paris.
- TOURAINÉ, Alain (1994)- *¿Qué es la democracia?*, España. Temas de Hoy.
- DELER, Jean Paul (1987)- *Ecuador del espacio al Estado Nacional*, Quito, Banco Central.
- GERMANI Gino (1962)- *Política y sociedad en una época de transición de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Bns Aires, Ed. Paidós.
- CARMAGNANI, Marcello (1974)- *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*, Barcelona, Grijalbo.
- ARENDRT Hanna (1987)- "Es esferas pública e privada" In: *A condicao humana*. Rio de Janeiro, Ed Forense Universitaria.
- BOBBIO, Norberto (1987)- *Estado, gobierno y sociedad civil, para una teoría general da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DE LA TORRE, Patricia (1991).- *La legitimación de la burguesía a través de la Junta de Beneficencia de Guayaquil*. Caracas, Congreso Latinoamericano de Medicina Social.
- DE LA TORRE, Patricia (1992). "La noción de poder en Weber y Foucault". Brasilia, Doutorado de Sociologia, en Estado y Sociedad, Unb.
- WEBER, Max, (1987)- *Economía y Sociedad*, México. Fondo Cultura, 8 ed.
- LAVAGNINI, Aldo (1990)- *El Secreto Masónico*, Bns. Aires, ed. Kier, 1° ed.
- BORJA y BORJA, Ramiro (1950)- *Desecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo I, II, III, Madrid, ediciones Cultura Hispánica.

ediciones

caap



ESTUDIOS Y ANALISIS/Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos / Autor: Jürgen Schuldt / CAAP.

El desarrollo autocentrado es un proceso geográfica y políticamente descentralizado de acumulación que, partiendo de decisiones participativas a escala local-regional, establece condiciones para una dinámica de producción basada en la interacción de actividades dirigidas desde y para el mercado interno. Desde un proyecto político nacional - popular de base regional, generaría un contrapoder que establezca la Nación Democrática.

Sobre la Tolerancia

Felipe Ribadeneira Quevedo

FLACSO - Biblioteca

Este no es un artículo coherente sobre la tolerancia. Ignoro si esto se debe a un capricho o deficiencia del autor, o a las contradicciones del concepto y a las características del espíritu de la tolerancia. En todo caso, el lector encontrará a continuación diversas y a veces divergentes reflexiones sobre la tolerancia. Y si el lector no debe esperar coherencia, porque sería defraudado, tampoco espere originalidad, que en el mundo hay poca. Todo lo que aquí digo ya ha sido pensado anteriormente, y sólo advierto que a veces citaré la fuente y otras veces no.

Etimología y aporías de la Tolerancia

No he podido encontrar información sobre las raíces de la tolerancia anteriores al latín "tollere" y "tolerare", que significan a veces quitar y combatir, y otras veces soportar y llevar. Curioso, porque parecería que lo que se soporta y en ese sentido se tolera, no se combate. Sería la tolerancia una palabra con significados contradictorios. Aunque vista bien la cosa, la tolerancia parece tener dos movimientos, un primero de rechazo, de combate contra algo, y un segundo de aceptación, admisión, aprobación, paciencia, respeto, perdón, consideración o condescendencia ante ese algo. No es entonces contradictorio el término ya

que sí se puede pensar la coexistencia de sus dos aspectos. Pero lo que sí queda es la ambigüedad psíquica del no seguido del sí. La ambigüedad e inestabilidad del sí y el no ocurriendo a la vez. Una dialéctica no hegeliana, porque no hay ningún tipo de "aufhebung" en una síntesis mayor. Tolerar es condenar y a la vez perdonar.

Ahora, si ese aspecto de la tolerancia puede gustar a paladares cristianos, porque es el fuerte el que tolera al débil (y no al revés), Nietzsche descargaría todo su desprecio ante ese triunfo de las fuerzas reactivas y el espíritu nihilista. Eso solo para decir que si la tolerancia es ambigua en sí misma, también lo es desde el punto de vista de la reacción que ha causado a lo largo de los tiempos.

La generosidad siempre ha sido buena y la avaricia mala. El coraje bueno y la cobardía mala. Pero la tolerancia a veces ha sido buena y a veces mala. Incluso si vemos las definiciones del diccionario, notaremos que unas veces la tolerancia nos parecerá buena y otras no. Por ejemplo, "*no oponerse a quien tiene autoridad para ello a cierta cosa*" nos parece desastroso, como cuando un policía tolera los desmanes vehiculares. Lo mismo con "*permitir algo que no se tiene por lícito, sin aprobarlo expresamente*": ¿no hemos sentido asco de nosotros mismos cuando por falta de coraje no nos hemos opuesto y más bien hemos tolerado, una acción que nos ha parecido injusta, mala o cruel? Pero si nos parece valiosa la tolerancia entendida como el "*respeto o consideración hacia las opiniones o prácticas de los demás, aunque sean diferentes a las nuestras*".

¿Cuándo es buena la tolerancia y cuándo mala? A ratos parece que la buena tolerancia es la que tolera opiniones con las que no concordamos, inclusive aquellas que nos parezcan aberrantes y abominables, mientras que la mala tolerancia es la que tolera acciones reprochables, ya que no estamos dispuestos a tolerar el mal. La tolerancia buena, la que tolera opiniones, se identifica con la virtud del diálogo y dada la importancia del diálogo para la democracia, sería la virtud democrática por excelencia.

Pero de nuevo, la cosa no es tan fácil. Pues todos estaríamos de acuerdo en que no se debe tolerar un crimen o

acto ilícito y que el hacerlo no demuestra tolerancia sino más bien complicidad. La tolerancia de un crimen es su prolongación. La dificultad está en el hecho que no nos hemos puesto de acuerdo en lo que constituye un crimen. Por ejemplo, existen personas para las que la homosexualidad es criminal, un acto contra natura, una ofensa a dios (un Dios y una interpretación bíblica bastante chuecos, pero ese es otro tema), y en consecuencia, mientras unos piden más castigos, otros piden tolerancia. El crimen no puede ser tolerado, pero ¿qué es un crimen?

Tolerancia, Indiferencia y Persecución

A pesar de que vemos como a lo ancho y largo del mundo Occidental (no se diga en sitios como en Algeria y el resto del mundo islámico) hay brotes fundamentalistas-neofascistas-nacionalistas que pueden ser todo menos tolerantes, parecería que la tolerancia gana terreno. Tanto, que hasta las Naciones Unidas proclama a 1995 año de la tolerancia, y por lo general la cosa tiene que ser bastante inocua para que las Naciones Unidas hagan una declaración al respecto.

Más y más se ve cómo en el parecer de las nuevas generaciones, todo vale. Decimos que todo depende. Por ejemplo, nos hemos acostumbrado a la creencia que da lo mismo adorar a Dios, a la Virgen del Quinche, a Madonna, a una o más serpientes emplumadas, o a nadie en particular, y que todas son manifes-

taciones igualmente válidas de religión o falta de ella. Aunque esto no implica mayor tolerancia, porque donde hay indiferencia esta ya no tiene sentido. Para la indiferencia no solo es que no hay el rechazo y el desacuerdo, sino que no hay la diferencia en sí. Para la indiferencia no hay la diferencia que es lo que finalmente niega y afirma la tolerancia.

Sin embargo, la tolerancia gana terreno. Los paganos o los ateos siempre han sido, en virtud de sus propias creencias, más tolerantes de la fe y las prácticas ajenas, aunque no necesariamente indiferentes. Pero ahora inclusive los que se llaman a sí mismos católicos o cristianos toman la cosa bastante deportivamente, como cosa de domingo y ninguno estaría dispuesto a las maravillas de otras épocas, cuando los herejes eran pasados por el fuego de la inquisición no para castigarlos sino para salvarlos, pues dejarlos errando en el error implicaba condenarlos a maldición eterna en la vida futura. Quemar un hereje en la estaca era hacerle un favor y un bien, pues significaba salvarle de los fuegos mayores del infierno. Ahora hasta el Papa ha levantado la bandera del ecumenismo, aunque manteniendo a la vez ciertas cosas oscuras sobre la esencia del primado. Y a un Papa que se le ocurriese volver a salir a quemar herejes tendrían que amarrarle en camisa de fuerza, como a un loco.

Parecería entonces que la tolerancia existe entre la indiferencia por un lado y la persecución, represión o supresión por el otro.

Parcial y breve historia de la Tolerancia

El debate sobre la tolerancia ocurre durante siglos en torno a la religión. T.S. Eliot habría dicho que *"el cristiano no quiere ser tolerado"*, y con esto no habría aludido al deseo sadomasoquista del mártir, sino al deseo de ser más de lo que permitía la tolerante condescendencia con la que los romanos habrían a veces tratado a sus inferiores. El cristiano de Eliot habría querido amor y respeto. Habría querido igualdad.

Pero la torta se dio la vuelta, y el cristianismo se volvió la religión hegemónica, y hacia la edad media tardía, la tolerancia era repudiada por casi todos los cristianos. Eran varios los argumentos a favor de la represión:

a) Las herejías disgustan a Dios, un Dios que finalmente puede castigar no solo al hereje sino a toda la comunidad.

b) La herejía es una forma de rebelión en contra de la autoridad y la ley (los Estados eran cristianos), es decir que la herejía era un crimen, y como tal no podía ser tolerada.

c) Como la autoridad de la Iglesia es fundamental para el bienestar social y para la existencia misma de la sociedad civil, atentar contra ella es atentar contra el rey y contra las obligaciones que sus súbditos tienen para con él.

d) La herejía abre el camino de la anarquía.

e) Tolerar la herejía es condenar al hereje. La cristiana obligación es salvarlo, aunque sea a través de la tortura.

En el mundo anglosajón se dice que fue Locke quien en su "Epístola de Tolerantia" de 1688, primero argumentó sistemáticamente a favor de ella. Si bien sus argumentos fueron revolucionarios para su época, hoy día nos parecerían muy poco tolerantes. Por ejemplo, una de las cosas que según Locke una sociedad no debe tolerar es la negación de la existencia de Dios. Pero por otro lado una sociedad, según Locke, tampoco debe tolerar aquellas actividades de personas dispuestas en todo momento a tomarse el gobierno, y tomar posesión de los bienes y dineros de sus conciudadanos. Parecería que nosotros coincidiéramos que aquello no puede tolerarse.

Con el cambio de los tiempos la Iglesia también fue cambiando. Así, la Iglesia católica comenzó a distinguir entre la tolerancia dogmática teológica, la tolerancia civil práctica y la tolerancia pública política. En relación a esta última, se trataba de aumentar la tolerancia hacia las comunidades católicas en países mayoritariamente protestantes, teniendo cuidado de no dar demasiado campo de acción a las minorías protestantes en países católicos. En relación a la tolerancia civil práctica, se trataba de distinguir entre el error y quien yerra. Si bien el error es siempre reprochable y nunca admisible, también es cierto que quien yerra es también un hombre, y como tal no debe ser perseguido; pero en relación a la tolerancia dogmática teológica, la Iglesia siguió manteniendo que ella es infalible y que su enseñanza era la verdad con certeza absoluta y con absolutismo cierto. Por

tanto, tolerar cualquier opinión contraria sería tolerar la falsedad, mientras que la obligación categórica de la mente racional es defender la verdad y negar la falsedad. El giro seguía siendo "¡muerte a la herejía"!, aunque quizás los herejes podían vivir un poco más tranquilos.

Tolerancia, Intolerancia y A-tolerancia

Aparentemente, mientras más "imperialista" sea el concepto de la verdad, más viva será la necesidad de la tolerancia y más difícil su realización. Y viceversa, mientras más abierto y menos excluyente sea el concepto de la verdad, menor será la necesidad de la tolerancia. En un mundo donde libremente se admitieran como igualmente legítimas todas las posibles verdades, la tolerancia no habría llegado a un máximo, sino por el contrario, al punto de su desaparición. Esto es así por ser la tolerancia una virtud sucia, un mal bien. Lo que se tolera no se escoge libremente, y el tolerar a alguien no implica ni respeto, ni amor, y ni siquiera odio. Reconocer la falsedad del otro y luego tolerarla es cosa muy distinta a reconocer su verdad. Tolerar implica una relación asimétrica, en la que el fuerte decide dejar pasar, siempre evocando el límite pasado el cual el tolerado habría ido demasiado lejos, y evocando también entonces el fantasma de la intolerancia.

Pero si estuviésemos dispuestos a admitir toda diferencia, si estuviésemos con Nietzsche dispuestos a afirmar hasta el sufrimiento, si fuésemos mucho más

fueres de espíritu, si nada nos haría temblar, entonces la tolerancia no tendría sentido. Ese quitar y poner simultáneo que es la tolerancia no sería posible ni amáramos la vida y el mundo a tal extremo que no podríamos ni querríamos quitar (tollere) nada. No tendríamos que tolerarnos a nosotros mismos (y cada cual sabe cuánto se tolera), ni habría que tolerar al prójimo, porque sus diferencias no necesitarían justificación alguna, sus falsedades serían para empezar otras verdades más, y el mundo no sería un valle de lágrimas, sino una tragedia y una alegría. Ese mundo, parafraseando el famoso título, estarían más allá de la tolerancia y la intolerancia.

El giro en el concepto de la verdad

Espero que en lo anterior se haya visto la importancia del concepto de la verdad para la tolerancia. Por eso estimo necesario intentar delinear un giro que dio en Occidente el concepto de verdad algún momento del siglo pasado. Se trata de un giro que facilita la tolerancia y quien sabe, la vuelve un poco menos necesaria. Aquí me apoyo en "A Philosophy of History", de Agnes Heller (gran parte de su obra a sido traducida al español, aunque desconozco si ésta de 1993, lo ha sido), aunque básicamente el mismo cuento ha sido contado durante los últimos cien años por muchos otros autores. Quizás el primero en contarlos fue Nietzsche, quien un día creyó haber pensado algo que nadie

había pensado durante más de dos mil años. Se trataba de la ontología trágica de una nueva y tal vez extremadamente antigua figura del ser. Para efectos de la tolerancia, y dentro de lo que alcanzo a entender, me parece que los siguientes son los puntos fundamentales de una presentación esquemática e incompleta del tema.

Lo cotidiano y lo no cotidiano

Primero un comentario antipático: en medios periodísticos locales, la cotidianidad parece haberse convertido, no sé desde cuándo, en una de esas banderitas que agitan quienes tienen necesidad de agitar banderitas. Me parece que se habla de la cotidianidad con mucha solemnidad. Y sí es cosa de sorprenderse que aparezca hasta en la sopa. También parece que se le eleva a las alturas de lo sagrado y se la opone maniqueamente a no sé qué monstruo. Pero lo que sí es evidente es que se habla de la cotidianidad sin ningún control o rigor conceptual. No se nota la paradoja que el concepto mismo de la cotidianidad es cosa bastante poco cotidiana, cosa que confunde bastante el agitar de las banderitas. Además el concepto parece haberse reificado. Se ha vuelto pesado y por tanto, como concepto, inútil. Nadie parece caer en cuenta que algún teórico algún día en alguna parte, en esfuerzo de esclarecimiento, inventó ese concepto o personaje filosófico con espíritu deportivo, como bailando, como ensayando, pero no es más que un experimento, un globo de ensayo, o una fic-

ción. Sin embargo se habla de la cotidianidad como si fuese una cosa que evidentemente ronda por ahí, como un auto, un político, un burro y quien sabe, hasta como un unicornio. Finalmente y quizás esto sea lo único importante, hablar de la cotidianidad me parece cursi y, sin saber más de gramática, también me atrevo a decir que poco exacto. Preferible y más exacto (porque el concepto se refiere a ciertos tipos de actividades diarias antes que a su calidad de ocurrir diariamente) hablar de lo cotidiano y mejor aún de la vida cotidiana y no de la cotidianidad, que no es ninguna beldad.

Lo cierto es que en ninguna parte me he topado con la cotidianidad, no he tenido el gusto, aunque sé que Agnes Heller tiene un libro sobre la vida cotidiana. Se publicó originalmente en húngaro en 1970, se llama "Everyday Life", y no me sorprendería que haya sido uno de los primeros en tratar el tema. No lo he leído, pero Heller, años más tarde, vuelve al concepto cuando pregunta por la verdad, que es precisamente a lo que íbamos antes de aquel antipático desvío.

Heller distingue entre la vida cotidiana y las vidas no-cotidianas, y explica que algo es real en la vida cotidiana si todo el mundo puede experimentarlo, reaccionar ante ello y manipularlo, y si el resultado de las acciones depende de agentes humanos (y no de agentes suprasensibles o metafísicos). La realidad de cualquier evento se vuelve sospechosa en términos de la vida cotidiana (puede ser real, pero ya no en términos de la

vida cotidiana) el momento que se habla de milagros y cosas por el estilo, es decir el momento que se suspende las expectativas comunes propias de la realidad cotidiana. La Cristiandad, dice Heller, condena como herejes a quienes cuentan cuentos milagrosos sobre sí mismos, mientras que la modernidad los condena al manicomio. Una de las cosas menos toleradas, por lo visto, es el desafío a la realidad cotidiana. Y es que no hay diferencia más marcada, no hay alteridad más inaccesible, ajena, extranjera y alienante y por todo eso desconcertante y desesperante, que la de los verdaderamente locos, aquellos que literalmente viven en otro mundo.

Las realidades de la vida cotidiana, entonces, son aquellas que todos pueden experimentar, o dicho de otro modo, que dependen de la posibilidad de la experiencia (en sentido kantiano). A la vida cotidiana pertenecen el trabajo y la acción. Por eso Heller dice que es la realidad fundamental, más una realidad que no da sino que recibe verdad. Lo que ella quiere decir con giros tan extraños es que la vida cotidiana no tiene ningún sentido por sí sola sin la(s) otra(s) realidad(es) de la vida no cotidiana (mitos, leyendas, arte, ciencia, filosofía, religión, etc). Algún sentido tendrá nuestro diario despertar. Bajo algún símbolo se desarrollará nuestro diario quehacer.

Un hecho insólito

Las sociedades humanas, vuelve a decir Heller, normalmente aceptan la verdad de los mitos, los cuentos, las va-

loraciones, o las imágenes de su propio grupo y tradición. Y normalmente también, cuentos divergentes, creencias alternativas y costumbres ajenas son rechazados —o también diríamos que no se toleran— por falsos, equivocados, malos, etc. Se supone finalmente que todo el mundo puede distinguir entre lo propio y lo ajeno, entre lo verdadero y lo falso, entre lo bueno y lo malo.

He aquí la diferencia insólita. Cierta gente en particular y en cierta etapa de su historia, los antiguos atenienses, decidieron que no podían aceptar las cosas así tal cual venían dándose. Y comenzaron a discutir entre ellos y decir que no esto sino aquello es lo verdadero, lo bueno, o lo bello. Problematicaron su mundo, o lo intelectualizaron, por así decirlo.

Todas las comunidades que no han sido griegas por inspiración han sido estrictamente cerradas, comunidades en las que la autoridad y la ley han sido incuestionables, y para las que su mundo es el único con sentido, mientras que los otros son inferiores, perversos, malos, o infieles. Pensemos en los fundamentalismos islámicos, por ejemplo.

Pero no así los griegos. Por eso se puede argumentar que el germen de la tolerancia es griego, pues el interés, y más, la admisión de lo ajeno es el otro lado de la medalla del cuestionamiento de los usos, normas instituciones, etc., de la propia sociedad.

Por eso Hannah Arendt decía que la imparcialidad entra al mundo con los griegos. Se ha hecho notar por ejemplo

que la figura central de la *Iliada* es el troyano Héctor y no el griego Aquiles, siendo poco común que los cuentos y creencias de los perdedores sean tan o más válidos que los de los ganadores. Y se ha propuesto por ejemplo una interpretación de *Antígona*, según la cual la tragedia no favorecería la ley divina sobre la humana; ni tampoco opondría irreconciliablemente la una a la otra, sino que alertaría sobre las “palabras grandes” y el “orgullo excesivo”, tanto de Creon como de *Antígona*. Precisamente, la catástrofe se origina porque ambos insisten en sus propias razones, sin escuchar las del otro. Con su denuncia de la falta de razonabilidad, o también diríamos tolerancia, Sófocles formularía en *Antígona* la máxima fundamental de la política democrática.

Ahora, cuando como en Grecia comienza a discutirse sobre lo que es verdadero y falso, pronto surge la pregunta de lo que hace verdadera a la verdad, es decir sobre el concepto mismo de la verdad.

¿Qué es la justicia, y qué es la verdad? Esa discusión comenzaron los griegos y en esa discusión todavía nos hallamos; así es que los griegos fueron inventando la democracia, y con ella, la filosofía.

La verdad de los griegos

Si bien toda sociedad humana encuentra sentido, su bien y su verdad, en algún tipo de realidad no cotidiana, los griegos se diferencian en haberse plan-

teado la pregunta por la verdad. La filosofía es una realidad no cotidiana eminente y originalmente griega.

Sin embargo, según Heller, en Grecia todavía no se habría distinguido claramente entre el concepto de la verdad y el contenido de los juicios verdaderos, o usando el vocabulario de Heidegger, entre la ontología y la óntica de la verdad. Y así es como, a pesar de todo, los griegos no se hicieron mayor problema del asunto, y la verdad se conceptualizó como eterna, sin cambio ni movimiento, absoluta, universal, necesaria, única y unitaria. De ahí los principios lógicos de no contradicción, tercio excluido, e identidad. De ahí también la definición famosa de la verdad: *veritas est adaequatio rei et intellectus*. De ahí también la asignación de rangos y el constante reordenamiento de los "discursos" (por ejemplo, se dice que la historia es superior al mito, que las ciencias modernas son superiores a la física aristotélica, que la filosofía es superior a las ciencias sociales, etc.). De ahí, finalmente, la idea de que la verdad obliga o compele. (Ignoremos por lo pronto la falta de precisión histórica y la falta de claridad sobre el modo de interconexión de estas características de lo que ha sido la verdad en Occidente).

Sucede sin embargo que esa concepción de la verdad duró en Occidente durante más de dos mil años. Variaron los personajes filosóficos que son los conceptos, hubo idas y venidas, dadas de vuelta, derechos y reverses, negaciones, lo de arriba pasó a bajo, y viceversa, pero la imagen ontológica de

la verdad fue siempre la misma. Siempre todo giró alrededor de un solo ente, alrededor del cual giraba todo lo demás. Es fácil ver como el mismo concepto de la verdad opera en el bien platónico, el Dios medieval, el sujeto cariesiano, etc.

Coincidimos con Cornelius Castoriadis: *"muchas de las dificultades del pensamiento político moderno provienen de la persistente influencia dominante de la filosofía teológica (así llama Castoriadis al concepto clásico de verdad en Occidente). El postulado clave según el cual hay un solo orden total, racional, y significativo en el mundo, junto con la implicación necesaria que hay un orden humano vinculado al orden del mundo —lo que podríamos llamar la ontología unitaria— ha plagado a la filosofía política, desde Platón pasando por el liberalismo moderno y el marxismo. La ontología unitaria, bajo cualquier disfraz, está esencialmente vinculada a la heteronomía".* La heteronomía se opone a la autonomía, es decir a la posibilidad de crear las propias leyes, es decir a la libertad. Y no es muy difícil ver como lo que Castoriadis llama ontología unitaria, o Heidegger llama metafísica, no es precisamente lo más conducente a la tolerancia.

El posmodernismo

Sospecho que posmodernidad (como liberalismo y democracia) es una de esas palabras nacidas bajo constelación adversa. Es una palabra que quiere decir todo, y por tanto acaba sin decir

nada. Unos quieren que diga una cosa, y otros quieren que diga otra. Como las herencias, es motivo de pleito a ver quien se queda con ella. Y para colmo es un ismo, y los ismos tienen el mismo triste destino que los ríos de desierto, ríos que alguna vez fueron agua y vida y ahora son solo cauce seco, nombre muerto. Sin embargo creo que "posmodernismo" nos es útil para designar la pérdida de credibilidad de la ontología unitaria.

Ahora ciertas almas, llamémosles cristianas, perciben esto como una verdadera calamidad. Sienten que el mundo se vacía de significados, que todo se vuelve banal, que ya nadie se compromete con nada, y lloran la muerte de las Grandes Causas por las que valía la pena jugarse la vida. Los que gustan del inglés se quejan y dicen que todo se vuelve "light".

Pero Nietzsche ya advertía, *"la calamidad de muchos es el juego del bromista"*. Y es que hay otros que dan la bienvenida a la posmodernidad. Sienten como alivio. Sienten que hay como respirar en paz. Y sienten que se abren mejores posibilidades para la libertad.

Ahora, el posmodernismo o el fin de la ontología unitaria, que de una u otra manera ha sido la que durante siglos ha proveído de significados a nuestras vidas, no es solo un fin, sino también un comienzo. Pero no voy a trazar aquí los rasgos fundamentales de ese comienzo, y voy más bien a esperar que algunas de sus consecuencias aparezcan en lo que sigue.

La Tolerancia hoy

Históricamente, la tolerancia era tolerancia religiosa. Pero la cosa ha cambiado. Sin duda el triunfo de las revoluciones "liberales", la separación de la Iglesia y el Estado, hizo que el problema de la tolerancia religiosa vaya perdiendo vigencia, por lo menos en grandes áreas de Occidente. Ciertamente que hay ocasionales brotes de intolerancia religiosa, por ejemplo cuando manadas de fieles protestan en los cines contra películas que no han visto pero que imaginan ofensivas a la fe. Ciertamente también que el mero hecho que ya casi no existan los instrumentos legales de la intolerancia religiosa, no significa que la coacción social en temas religiosos no sobreviva. Y es asimismo cierto que en muchos sitios, y en el Ecuador entre ellos, la Iglesia trata de recuperar para sí el creciente número de almas "perdidas", e intenta reinsertarse en las instituciones y presupuestos estatales.

No obstante, la tolerancia religiosa a perdido vigencia. O tal vez sea más correcto afirmar que la creciente disolución de las sociedades tradicionales, el crecimiento de las ciudades, los dramáticos cambios tecnológicos y económicos, el relajamiento de las costumbres y en general lo que se percibe como cambios veloces y profundos en todas las sociedades, han venido generando tensiones, que a veces han desembocado en los monstruos fascistas, comunistas, totalitarios, nacionalistas, o racistas, pero que de todas maneras

han cambiado el sentido o el espacio para la tolerancia.

La tolerancia ya no se restringe a lo religioso. Por eso Savater por ejemplo, al introducir lo que él llama el "escabroso" tema de la tolerancia, lo hace con la máxima amplitud posible, y la define como "*convivir con costumbres y comportamientos que uno desaprueba*".

A continuación he tratado de recoger, de nuevo muy esquemáticamente (los puntos que siguen no son más que ayudas para la discusión, aunque evidentemente ocultan ciertas obvias continuidades y ciertas difíciles preguntas), los aspectos más importantes de lo que sería hoy la práctica de la tolerancia:

a) Tolerancia y Ética.- No tolerar a las otras personas es no saber convivir con ellos. Y eso es parte del arte de la ética. Ni quiero ni puedo desencadenar largas discusiones sobre la ética para llegar a entender cómo la tolerancia puede ser uno de sus componentes fundamentales. Además puede que no haya necesidad, pues según el viejo y sabio Kant todos sabemos lo que significa comportarse decentemente, y por tanto todos sabemos que patear o simplemente discriminar a un negro o a un extranjero, solo por negros o extranjeros, es simple y llanamente indecente.

Pero tampoco se puede olvidar que no es lo mismo tolerar por ejemplo a los homosexuales, que no tener que tolerarlos porque su diferente preferencia (venga de dónde venga) no nos ofende ni a nosotros, menos aún a un Dios que

por divinamente sensato la mariconada le debe tener sin el menor cuidado.

b) Tolerancia y Humanidad.- Nosotros tendemos a suscribirnos al relativismo cultural extremo. Es de hecho la opinión prevaleciente en los Estados Unidos y en Europa. Esa doctrina sostiene que en cualquier momento coexisten diversas culturas, cada cual con sus propios valores, opiniones, visiones del mundo, y costumbres. Cada cual, inclusive la nuestra, vive bajo un conjunto diferente de prejuicios, y no existe por tanto ningún patrón o medida común bajo el cual se las pueda comparar.

Eso querría decir que la humanidad no existe. Porque un análisis del concepto de humanidad demuestra que ella no es simplemente el conjunto de todos los miembros de la especie, o de todas las "tribus", sino algo más. La idea de la humanidad implica que las distintas culturas están constituidas por ciertas normas comunes, que no pueden ser aceptadas o rechazadas, sino solamente acatadas o no. ¿Cuáles son las normas implícitas en el concepto de humanidad? Actos de dominación, coerción, fuerza y violencia. Las normas de la humanidad son aquellas que mandan el respeto a la vida y la libertad de todos y cada uno de los seres humanos, precisamente en virtud de su humanidad. Mientras esas normas no se hayan institucionalizado (en el sentido amplio de institución) en el mundo entero, la humanidad no existirá, excepto como un ideal. Pero pues el ideal, el relativismo

cultural extremo (que en una posición positivista, que como tal toma los hechos y los convierte en ideales) queda falsificado, en tanto en cuanto si existen normas comunes bajo las cuáles se pueden comparar diversas culturas, no en su totalidad, pero si en lo que atañe a esas normas.

Entonces, desde el punto de vista de la humanidad, lo que importa no es la "tribu" a la que pertenezcamos por la casualidad del destino, sino el individuo y unos derechos humanos universales (por eso se hace mal uso de los derechos humanos el rato que se pierde de vista que quienes los tienen son los individuos y no la "tribu", y pretender salvar a una de ellas como tal bajo la bandera de los derechos humanos, puede ser válido pero conceptualmente errado). Por eso el racismo, el nacionalismo, el regionalismo y las otras formas de la intolerancia, por más sociológicamente explicables que sean, se oponen a la práctica humanista. O dicho de otra manera, el humanismo promueve la tolerancia y la tolerancia promueve el humanismo.

c) *Tolerancia y Democracia I.*- La tolerancia puede ser una práctica personal, una ética que según hemos visto no deja de ser ambigua. Pero también creemos que la tolerancia debe ser parte esencial de las instituciones políticas. Creemos que no solo debe ser una opción individual, sino que debe ser parte integral de las instituciones bajo las cuales escogemos convivir. Son varios los puntos de intersección entre tolerancia

y política, pero me parece importante resaltar dos que van tal vez al corazón mismo de la democracia.

La democracia, cuando es además liberal (decimos ahora tolerante) y no simple dominio de la mayoría, reconoce derechos humanos, garantías constitucionales, libertad de prensa y creencia, libertad de tránsito, derecho al proceso legal establecido, etc. En una democracia la mayoría, por más mayoría que sea, no puede arrollar al individuo. Sobre aclarar que no se trata solo de que tales principios aparezcan en los códigos leales, se trata sobretudo que esa letra a veces muerta sea viva institución. Las sociedades, mientras más profundamente democráticas, más radicalmente abiertas a la alteridad y la pluralidad que aquellos principios tratan de recoger, preservar y promover. Ya vimos cómo desde su griega instauración, esta vez en las palabras de Savater, "*la comunidad democrática es la formada por individuos capaces de desarraigarse de las imposiciones del lugar de origen, de la tradición, de la sangre y elevar a convención reformativa lo que ayer fue rutina sagrada*". Naturalmente, no se trata de quemar todas las navés, sino de optar libremente, lo que lógicamente incluye la posibilidad de la opción de los más tradicional y antiguo.

d) *Tolerancia y Democracia II.*- Más que argumentos a la mano, tengo la simple sospecha y la vaga intuición que la libertad de expresión es el principio central, el corazón mismo, de la democracia

Con el propósito de enmarcar y orientar aquella simple sospecha y vaga intuición, a continuación cito a Cornelius Castoriadis sobre el concepto de la opinión en la democracia griega:

“La filosofía, tal cual los griegos la crearon y la practicaron, es posible solo porque no hay un orden completo en el mundo. Si lo hubiera, no habría ninguna filosofía, sino solo un único y final sistema de conocimiento. Y si el mundo fuese puro caos, no habría ninguna posibilidad de pensamiento. Esta visión del mundo condiciona la creación de la política. Si el mundo humano fuese completamente ordenado, ya sea externamente o a través de su operación espontánea, si las leyes humanas fuesen dadas por Dios o por la naturaleza material o por la naturaleza de la sociedad o por las leyes de la historia, entonces no habría ningún espacio para el pensamiento político, y ningún campo para la acción política, y ningún sentido en preguntar cual es la ley apropiada, o que es la justicia. Pero a más de esto, si los seres humanos no pudiesen crear algún orden para sí postulando leyes, entonces de nuevo no habría la posibilidad de la acción política institucionalizadora. Si un conocimiento completo y cierto del dominio humano fuese posible, la política terminaría inmediatamente, y la democracia sería tan imposible como absurda: la democracia implica que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de alcanzar una opinión correcta y que ninguno posee un conocimiento de las cosas políticas”.

Esa es si se quiere la condición ontológica de la democracia. De ahí la definición de lo que es una opinión (“doxa”), que se diferencia del conocimiento (“episteme”) en tanto en cuanto este es universal y necesario, final. No es que la opinión sea “subjetiva”, ni tampoco que la estupidez, la vileza, y la ignorancia dejen de existir, sino simplemente que ni hay ni pueden haber opiniones finales aplicables en todo momento y en todo lugar. No las hay sobre el “cosmos” (según han enseñado con posmodernidad y Feyerabend) y tampoco sobre las cosas humanas.

La libertad de expresión es el reconocimiento de que ni hay ni puede haber una sola Verdad a la que todos nos debemos y que a todos obliga (aunque puede haber una sola verdad para mi o para ti). Indudablemente la libertad de expresión —poder decir lo que uno quiera en público sin temer represalias de ningún tipo por parte del Estado— es un derecho fundamental de toda democracia. La libertad de expresión es la tolerancia necesaria sin la cual la democracia no puede sobrevivir.

Pero la libertad de expresión no es lo mismo que el respeto a la opinión ajena. Las estupideces seguirán siendo muy poco respetables. Lo que se respeta es la persona y sus derechos civiles, no necesariamente su opinión. Surge así una pregunta que es de gran actualidad en muchos países: ¿cuáles son los límites de la libertad de expresión? ¿Debe admitirse la persecución de alguna minoría como libertad de expre-

sión? ¿Debe en otras palabras tolerarse la intolerancia? Según Savater, por ejemplo, no deben tolerarse comportamientos que vayan directamente en contra de los principios legales de la democracia.

Sin embargo, el enfoque moderno de la libertad de expresión en la democracia ha perdido de vista (y cuando no lo ha hecho se ha topado con un problema aparentemente insoluble) un aspecto clave de la concepción griega, que coloca a la libertad de opinión mucho más allá de la problemática de la tolerancia.

Lo que digo se confirma en la traducción del griego "parresía". Según Savater, parresía quiere decir "hablar franco y sin cortapisas", cosa que él identifica con la libertad de expresión.

Pero en contraste, veamos lo que dice Castoriadis:

"La igualdad de los ciudadanos es por supuesto igualdad en relación a la ley, pero es esencialmente mucho más que eso. No es la concesión de iguales "derechos" pasivos, sino la activa par-

ticipación en los asuntos públicos. Esta participación no se abandona a la suerte, pero se promueve activamente a través de reglas formales y del "ethos" general de la "polis". De acuerdo a la ley ateniense, un ciudadano que no se decide por uno de los lados mientras hay conflictos civiles en la ciudad, pierde sus derechos políticos... Todos los ciudadanos tienen derecho a hablar, sus votos tienen el mismo peso, y tienen la obligación moral de decir lo que piensan (parresía)".

Pero con esa definición de "parresía" ya estamos más allá de la tolerancia.

Conclusión

Me parece que una reflexión sobre la tolerancia lleva necesariamente a la paradoja de que la única posible conclusión es que no hay conclusión posible; ni por el lado de la tolerancia, ni por el lado de la reflexión. Lo mismo es decir que la única conclusión posible es que cada cual debe sacar la suya.

21

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

En este número:

La innovación en las tecnologías crediticias, *Javier Alvarado*. Mercados de derechos de agua, *Miguel Solanes*, *Axel Dourojeanni*. Políticas de apoyo al agro en el Grupo Andino, *Walter Ramírez*, *Ana Cárdenas*. Migración de retorno y modernización, *Arturo Chávez*. La agroindustria láctea pampeana y los cambios tecnológicos, *Marcelo Posada*. La industria azucarera mexicana, *Jorge Chullén*. Relaciones laborales rurales: una bibliografía comentada, *Jaime Urrutia*.

SUSCRIPCIÓN: Por cuatro números: Perú \$1.60. Latinoamérica US\$ 38. Norteamérica y Europa US\$40. Asia y África US\$42. PEDIDOS: y giros a nombre de CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú. Telf. 4336610 Fax: (51-1)4331744.

Tolerancia y Democracia (*)

Isidro H. Cisneros (**)

Originariamente el problema de la tolerancia surgió en Europa durante el período que dio vida al proceso de reforma eclesiástica durante los siglos XVI y XVII, cuando bastaba la existencia de pequeñas divergencias respecto al rito o a los misterios de la fe para que se desarrollaran sangrientas persecuciones religiosas.

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA GENESIS RELIGIOSA DEL CONCEPTO: LA TOLERANCIA COMO PRECEPTO MORAL

En una importante medida debemos el principio de la tolerancia al grupo italiano de reformistas, encabezado por Fausto Sozzini, quienes en 1574 rechazaron la doctrina de la Trinidad y fueron los padres de la corriente de cambios que se conoció con el nombre de unitarismo¹. Esta

etapa histórica también se caracteriza porque los vencedores de dichas guerras de religión instauraron un *principio ético* que permitía otorgar el indulto a los antiguos disidentes, los cuales eran considerados como los "herejes" y los "impuros" del momento. En la búsqueda de nuevas formas de condescendencia de frente al movimiento cismático se encontró una solución que otorgaba el "perdón" y la "indulgencia" a quienes habían sido sometidos en el transcurso de la confrontación. Esta fórmula

(*) Artículo publicado anteriormente en La Jornada Semanal; N° 269; Agosto 1994, México DF. Ecuador Debate lo reproduce, por autorización del autor.

(**) Profesor investigador FLACSO-MEXICO

1. "El movimiento de la Reforma se extendió a Italia, pero Roma tuvo éxito en sofocarlo, y muchos hereáticos huyeron a Suiza. El grupo 'antitrinitario' fue obligado, por la intolerancia de Calvino, a escapar a Transilvania y Polonia, donde propagó sus doctrinas." Cf. Bury, J. M., *Historia de la libertad de pensamiento*, FCE, México, 1941, pp.65-66.

fue representada por el precepto de la tolerancia². Tan es así que, cuando hablamos de tolerancia en su significado histórico, debemos hacer referencia principalmente a la ruptura del universo religioso cristiano y al problema de la convivencia entre diferentes creencias y doctrinas teológicas que tal fragmentación promovió³. El principal componente de esta nueva conducta es representado por el cese de la hostilidad en relación con quienes mantenían y profesaban ideas diferentes a las hegemónicas en el campo de la moral y la religión. En efecto, en sus inicios el precepto de la tolerancia se desarrolló al interior de la teología, promoviendo algunas formas de condescendencia de frente a todas aquellas reflexiones que eran consideradas

en los ambientes en los que se produce el consenso y se ejercita el poder, manifestaciones “desviadas” o “equivocadas” y, por lo tanto, expresiones atentadoras de las creencias oficiales que constituían el *corpus* doctrinal de las instituciones religiosas y del orden establecido.

Es importante recordar que en la historia del pensamiento político, el desarrollo del principio de la tolerancia encontró un terreno fértil para el florecimiento de importantes reflexiones en torno al problema de la diferencia y de la diversidad. Si intentáramos configurar una posible *teoría de la tolerancia* tendríamos por lo menos que hacer referencia a un grupo de importantes autores clásicos entre los que destacan: Marsilio de Padova (*Defensor Pacis*, 1324);

2. “El término tolerancia procede etimológicamente del sustantivo femenino latino *tolerantia-ae*, que se traduce literalmente como sufrimiento y acción de sobrellevar, soportar o resistir, en su acepción directa derivada del latín *tollere* (quitar, sobrellevar)”: Cf. Garmendia, José, “Tolerancia”, en *Diccionario Unesco de Ciencias Sociales*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1988, p.2246. “En su significado religioso la tolerancia puede ser concebida como el reconocimiento del derecho intelectual y práctico de los otros para convivir de acuerdo con otras creencias religiosas que no son aceptadas como propias”: Cf. *The New Encyclopedia Britannica*, vol. X (Micropaedia), Universidad de Chicago, Chicago, 1974, p.31. En su acepción contemporánea representa el “respeto y consideración hacia las opiniones o prácticas de los demás aunque repugnen a las nuestras” así como el “reconocimiento de la inmunidad política para los que profesan religiones distintas de la admitida oficialmente”: Cf. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Publicaciones Herreras, México, 1941, p. 1227. No muy diferente es la definición que la considera una “disposición de ánimo por la cual se admite, sin demostrarse contrariado, que otro profese una idea o una opinión diversa o contraria a la nuestra”: Cf. Zingarelli, Nicola, *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli Editore, Bolonia, 1991, p.2011

3. “La tolerancia asomó como elemento indispensable de la vida civil de occidente sólo después de la Reforma, en las luchas que opusieron entre sí a las diferentes partes de la cristiandad”: Cf. Abbagnano, Nicola, “Tolerancia”, en *Diccionario de filosofía*, FCE, México, 1974, p. 1115. Sin embargo, este autor sugiere que ya antes desde los escritos del filósofo Occam durante el siglo XIV, es posible entrever el corolario inmediato del principio de la tolerancia.

⁴ Baruch Spinoza (*Tractatus Theologico-Politicus*, 1670); ⁵ Jean Bodin (*Les Six Livres de la Republique*, 1576); ⁶ John Locke (*Epistola de Tolerancia ad Clarissimum Virum*, 1689; *A Letter Concerning Toleration*, 1689; *A Second Letter Concerning Toleration*, 1690; *A Third Letter for Toleration*, 1692), ⁷ y por último, Francois Marie Arouet de Voltaire (*Traité sur la Tolérance*, 1762).

⁸ Las reflexiones realizadas por estos filósofos de la política propiciaron el desarrollo de dos enfoques que son útiles para afrontar el problema relativo a lo diverso especialmente en el ámbito de las discusiones teológicas. La primera interpretación se presentó como un dis-

curso filosófico sobre la posesión de *La Verdad* (así con mayúsculas) por parte de una determinada élite y se distinguió de las creencias y las opiniones que representaban la divergencia, mientras que el segundo enfoque encarnó el reconocimiento de *la diversidad* en relación con quienes podían ser considerados como "diferentes" por razones exclusivamente físicas o raciales. La primera interpretación se desarrolló a partir de la convicción imperante en algunos grupos religiosos de ser los únicos "depositarios de la Verdad"; mientras que el segundo enfoque reflejaba un prejuicio respecto "al otro" y en este sentido se fundaba (y se funda todavía hoy) en

4. Marsilio de Padua (muerto entre 1336-1343) critica con energía las pretensiones de la Iglesia de ejercer un poder secular e incluso de presentarse como una institución: "Lo espiritual es de suyo individual, y la asociación de los creyentes se funda en realidad en la sociedad civil (...) niega toda acción temporal de la Iglesia y deduce así el principio del Estado laico": Cf. Jolivet Jean, "La filosofía medieval en occidente", en *Historia de la filosofía*, vol. 4 ("La filosofía en el Renacimiento"), Siglo XXI, Madrid, 1974, p. 333.

5. Una excelente síntesis del pensamiento de Spinoza en Zac, Sylvain, "Spinoza" y Deschepper, Jean-Pierre, "El spinozismo", en *Historia de la filosofía*, vol. 6 ("Racionalismo, empirismo, Ilustración"), Siglo XXI, México, 1977, pp. 90-127 y 128-157 respectivamente.

6. Cf. Bodino, Juan, *Los seis libros de la república*, Aguilar, Madrid, 1973. Sin embargo, en una obra posterior (*Colloquium Heptaplomeris*, 1593) Bodino sostiene la necesidad de la paz religiosa la cual podría mantenerse mediante un retorno a la religión natural que eliminaría las controversias dogmáticas.

7. Por su parte Locke puede ser considerado un introductor de la libertad religiosa y uno de los primeros promotores de la libertad civil como parte consustancial del espíritu social. Locke considera que el principio de la tolerancia constituye "un punto de encuentro" entre las tareas y los intereses que caracterizan respectivamente a la Iglesia y al Estado. Al respecto, la primera carta de John Locke puede ser consultada en español en *Carta sobre la tolerancia y otros escritos*, Grijalbo, México, 1970, pp. 17-60. Sin embargo, se debe tener presente que el texto se refiere más a la libertad de culto religioso que propiamente al problema de la tolerancia.

8. "Es una pasión muy terrible el orgullo que quiere forzar a los hombres a pensar como nosotros; pero no es una gran locura creer que se los trae a nuestros dogmas haciéndoles que se rebelen continuamente por las calumnias más atroces, persiguiéndoles, llevándoles a las galeras, a la horca, al potro y a la hoguera": Cf. Voltaire, Francois M., "Sólo la tolerancia puede hacer soportable la sociedad", en *Tratado de la tolerancia*, Grijalbo, Barcelona, 1984.

una discriminación.⁹ En ambos casos la tolerancia representó el problema relativo a la necesaria compatibilidad entre posiciones diferentes y antagónicas. El largo recorrido por el que este principio ha debido transitar puede ser evidenciado también por la existencia de grandes dicotomías de sujetos que son representados por dos polos contrapuestos del mismo problema: de un lado, los tolerantes y del otro, los fanáticos. De este modo es posible encontrar en un extremo a los perseguidores, sean estos católicos y/o protestantes, representados históricamente por Torquemada y Calvino, y en el otro, podemos ubicar a los grandes perseguidos por sus ideas, como fue el caso del teólogo reformador español Miguel Servet.¹⁰

El camino de la tolerancia como regla de convivencia no ha sido fácil, fue necesario que en el plano teórico se formularan diversos alegatos defensivos contra las acusaciones recurrentes que

la consideraban más que nada como una expresión de la "indiferencia" religiosa. Como veremos en el siguiente apartado, un elemento importante en esta dirección fue el reconocimiento del paso de la tolerancia del ámbito de la moral al ámbito del derecho, es decir, el admitir que los infieles y los herejes liberados de la persecución por los tribunales eclesiásticos podían ser castigados, de acuerdo con las nuevas circunstancias, por un juez secular en cuanto transgresores de la ley civil. En este sentido, la lucha por la coexistencia entre las distintas interpretaciones teológicas que estaban en contra del "monopolio de la fe" proclamado por las autoridades eclesiásticas, comenzó a rendir sus frutos cuando los *Estados teocráticos* fueron sentando las bases para su paulatina transformación en *Estados no confesionales*, especialmente a partir de la época de la Ilustración que precedió y sentó las bases para el desarrollo de la revolución francesa.

9. Al respecto es sintomático que todavía durante el siglo pasado importantes filósofos asumían esta discriminación por razones físicas y raciales como algo "natural". Por ejemplo recordamos al gran Hegel quien sostenía en su cátedra de la Universidad de Berlín que el "hombre negro" representaba al "hombre natural en su total barbarie y desenfreno". Citado por Bobbio, Norberto, "Eguaglianza", en *Enciclopedia del Novecento*, vol. II; Instituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1977, p. 363.

10. Miguel Servet (1511-1553) fue sabio, médico, fisiólogo y teólogo. Nació en Villanueva de Sigüenza, España. En la universidad de Zaragoza estudió latín, hebreo, ética aristotélica y filosofía escolástica. A los 18 años había ideado un nuevo sistema teológico muy adelantado para su época. En 1531 publicó su obra *De Trinitatis erroribus* en la que expresó una serie de conceptos revolucionarios sobre la trinidad que generaron el recelo de los protestantes y de los católicos. Entre 1541 y 1553 en Francia inició una correspondencia con Calvino que habrfa de costarle la vida. Sus ideas le valieron la acusación ante el inquisidor general de Lyon y que fue quemado vivo junto con sus libros el 27 de octubre de 1553. Sufrió el martirio negándose a modificar sus concepciones teológicas y su interpretación sobre la eternidad de Dios, lo cual en ese momento representaba un desafío radical a la teología imperante. En efecto, murió en la hoguera gritando: "Jesús, hijo de Dios eterno, ten piedad de mí." Algunos historiadores sostienen que él habría salvado la vida si hubiera cambiado el lugar del adjetivo y hubiera reconocido que "Jesús es el hijo eterno de Dios." Cf. Bainton, Roland, *La lotta per la libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 1963, p. 263.

En el contexto abierto por este proceso, se establecieron las premisas necesarias para el reconocimiento, además de la libertad religiosa, de otras libertades -y entre éstas la libertad política- que constituyen el fundamento ético del Estado liberal moderno. En modo tal que el afirmarse de estas libertades permitió la formación de una de las más altas expresiones del *espíritu laico*, es decir de aquella actitud del pensamiento que permeó al iluminismo y que es representada por la razón crítica y por la libre conciencia individual. ¹¹ Podemos afirmar, en síntesis, que el precepto de la tolerancia constituyó una etapa preparatoria para el surgimiento del principio de la libertad política, en contra del principio de la prepotencia que representó a la intolerancia religiosa.

LA CONCEPCION MODERNA DE LA TOLERANCIA CIVIL: DEL PRINCIPIO ETICO AL RECONOCIMIENTO JURIDICO DE LA DIVERSIDAD

A partir del período abierto por los cambios políticos y culturales que generó la revolución francesa, la tolerancia se transformó de precepto moral a norma jurídica con el reconocimiento de

los derechos inalienables del individuo y del ciudadano. Es importante tenerlo presente porque cuando la tolerancia transitó al ámbito de la política impuso a los ciudadanos un código de conducta civil con una valencia universal que representó al buen gobierno (o el gobierno de las leyes); distinguiéndolo del mal gobierno (o gobierno de los hombres). Sin olvidar las intolerancias que también generó dicha revolución debemos afirmar que el principio de la tolerancia encontró las bases para iniciar a ser concebido, y no sin dificultades, como un *precepto ético de la convivencia entre los hombres sin importar su credo y su orientación política*. Encontramos así un lento recorrido de la tolerancia desde el terreno de las controversias religiosas al ámbito de las controversias políticas. ¹² De este modo, mientras que la Iglesia podía ser considerada como "*una libre sociedad de hombres que se unen espontáneamente para servir a Dios con el objeto de conseguir la salvación de sus almas*", el Estado, por su parte, empezaba a ser concebido como "*una sociedad de hombres establecida sólo para conservar y promover los bienes civiles*" representados, de acuerdo con el pensamiento liberal, por la vida, la li-

11. Las virtudes del pensamiento laico son: "el rigor, la tolerancia, la sabiduría. Son por así decir, virtudes negativas que se resumen sobre todo en una: el no abusar de los demás": Cf. Bobbio, Norberto, "Franco Antonicelli nella nostracultura", en *Lettera ai compagni*, año XVI, núm. 13, diciembre de 1984, p.3.

12. "La libertad religiosa era el núcleo desde el cual se habían desarrollado todas las otras libertades. Reconocer el derecho de cada uno a profesar la propia religión y a ejercitar libremente su relativo culto, quiere decir reconocer que cada hombre es libre de expresar sus opiniones, de difundirlas a través de la prensa, de reunirse en privado o en público y de asociarse permanentemente con quienes comparten sus ideas": Cf. Bobbio, Norberto, "Francesco Ruffini", en *Tra società e scienza. 200 anni di storia dell'Accademia delle Scienze di Torino*, Alemanni, Turín, 1988, pp. 72-77.

bertad, la integridad, el bienestar corporal, así como por la posesión de los bienes materiales. Esto permitió que los principios en que se sustentaba la tolerancia fueran ampliando sus espacios, originalmente circunscritos al ámbito teológico, lo que permitió *in strictu sensu* la coexistencia en la diversidad. En este sentido, podemos afirmar que es con el triunfo de la Ilustración en el siglo XVIII y del pensamiento político liberal durante el siglo XIX, que se reconoce el principio de la tolerancia en su forma más completa.¹³ Esta transformación del precepto de la tolerancia contribuyó a darle un nuevo significado, identificándola con el *pluralismo* de los valores, de los grupos y de sus intereses.

Por otro lado, el desarrollo del pensamiento liberal permitió la asimilación de los principios éticos de la tolerancia así como el establecimiento de un método de conducta y de convivencia social con una valencia de tipo "racional"

en términos jurídicos y normativos. De acuerdo con algunas interpretaciones, el principio de la tolerancia transfirió la teoría del *laissez faire* de la política económica a la actividad política en general.¹⁴ En este contexto se consideraba un "gobierno ideal" aquel que pudiera permitir la máxima extensión de los derechos naturales, es así que tal concepción tuvo un gran impulso a partir de las teorías que propugnaron los fisiócratas.¹⁵ La concepción moderna de la tolerancia, por lo tanto, es heredera del racionalismo y en este sentido tiene por fundamento una razón ética de inspiración liberal que es representada por el respeto de los derechos inalienables de la persona. Cuando el pensamiento liberal defiende la tolerancia lo hace desde la perspectiva de las garantías de libertad, rechazando la primacía del poder religioso sobre las instituciones civiles que basan su existencia sobre la voluntad de los ciudadanos.¹⁶ Es posible afir-

13. Cf. Matteucci, Nicola, *Il liberalismo in un mondo in trasformazioni*, Il Mulino, Bolonia, 1992.

14. Cf. Zanone, Valerio, "Tolerancia", en *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1982, p. 1620.

15. En la concepción de los fisiócratas "la economía no debía ser simplemente una 'ciencia de la riqueza' sino 'la ciencia del derecho natural aplicado a las sociedades civilizadas' (...) propiedad, libertad, seguridad: los tres principios se resumen en el primero, desde el momento en que los otros dos sirven para garantizar el máximo disfrute de la propiedad personal. Se les considera como condiciones de existencia de cualquier sociedad (...) se reclama también la tolerancia en materia de religión en nombre del interés económico: 'la libertad religiosa atrae a los hombres y la riqueza. La intolerancia demasiado rigurosa los separa'": Cf. Maffey, Aldo, "Fisiocracia", en *Diccionario de política* (suplemento), Siglo XXI, México, 1988, pp. 160-164.

16. De ese modo es posible identificar tres sentidos de la tolerancia: el teológico, el político y el social. Por lo que respecta al primero hemos dicho bastante en precedencia, por cuanto se refiere al segundo y al tercero éstos son representados por "el respeto a los enunciados y prácticas políticas siempre que se encuentren dentro del orden prescrito" y por "una actitud de comprensión frente a las opiniones contrarias en las relaciones interindividuales sin cuya actitud se hacen imposibles dichas relaciones": Cf. Ferrater, José, "Tolerancia", en *Diccionario de filosofía*, tomo II, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975, pp. 803-805. Otra posible lectura de la tolerancia es referida al ámbito de los individuos, de las instituciones y de las sociedades: Cf. Miller, David (ed.), *The blackwell encyclopedia of political thought*, Blackwell, Oxford, 1991, pp. 512-523.

mar que la tolerancia constituyó uno de los más importantes principios inspiradores del Estado liberal en la medida en que promovió el respeto y la garantía jurídica de los derechos de libertad que son los preceptos básicos en que se funda dicho Estado. Desde esta perspectiva, el itinerario histórico de la tolerancia está estrechamente relacionado con la implantación de las libertades del individuo, también llamadas *libertades negativas*, así como con la libertad de la colectividad o *libertades positivas*. Las primeras son representadas principalmente por los derechos civiles: libertad de pensamiento, asociación, opinión y reunión; mientras que las segundas representan la libertad del ciudadano, el cual es concebido como parte integrante de una totalidad organizada. Es importante señalar que los derechos civiles han sido considerados naturales e inviolables por una vertiente del pensamiento liberal que parte desde Hobbes, pasando por Locke y Montesquieu, y que tiene como máximos representantes a Benjamín Constant y más recientemente a Isaiah Berlin.¹⁷ La ampliación de los derechos

del individuo se tradujo en el pleno ejercicio de la *libertad política*, en modo tal que, a partir de este momento, los problemas de la tolerancia serán representados por las condiciones en que se desarrolla dicho tipo de libertad y por los límites que la afectan. El pensamiento liberal incorporó en su cuerpo doctrinal -caracterizado por un sistema basado en el conflicto como elemento constitutivo de la naturaleza humana- el reconocimiento legítimo de la existencia de posiciones contrastantes; sin embargo, estableció limitaciones a este principio a partir de la configuración de un marco jurídico-normativo y de un conjunto de reglas del juego previamente convenidas. Si originalmente el principio de la tolerancia estaba relacionado con el problema de la convivencia entre confesiones religiosas, poco a poco se fue transformando en un *derecho a la diversidad* sobre la base de la contemporánea coexistencia de diferentes posiciones políticas.

La tolerancia fue garantizada jurídicamente por el establecimiento del *Estado de Derecho* que fue promovido por

17. De acuerdo con esto, Hobbes sostenía que "cada ciudadano goza de una cierta libertad, entendiéndose por libertad aquella parte del derecho natural que es otorgada a los ciudadanos en cuanto no está limitada por las leyes civiles" (*De Cive*, XIII, 15). Por su parte Locke afirmaba que "la libertad de los hombres bajo un gobierno consiste (...) en la libertad de seguir la propia voluntad en todo aquello en lo cual la norma no tiene precedentes" (*Tratado sobre el gobierno*, IV, 22). Finalmente Montesquieu consideraba que "la libertad es el derecho de hacer todo aquello que las leyes permiten" (*El espíritu de las leyes*, XII, 2). Estas citas se encuentran en: Bobbio, Norberto, "Libertá", en *Enciclopedia del Novecento*, vol. III, Instituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1979, pp. 994-995. Por otro lado, la concepción de Benjamín Constant es representativa del "núcleo duro" del pensamiento liberal. Considera posible la separación entre "libertades liberales" y "libertades democráticas", y en tal perspectiva, sostiene que las primeras podrían existir sin un pleno reconocimiento de las segundas. Isaiah Berlin, por último, estudia la relación entre libertad negativa y libertad positiva sosteniendo que lo importante es "el ámbito" de aplicación de las leyes y no "la fuente" que las emana.

el liberalismo en su largo recorrido por Europa durante los siglos XVIII y XIX. En el Estado de Derecho la tolerancia tiene un margen legal, un encuadramiento normativo, fuera del cual el diálogo se dificulta o, en casos extremos, se vuelve imposible.¹⁸ Es por esto que tal sistema legal constituye el fundamento más importante de la democracia, porque representa la única garantía plena para la convivencia civil y pacífica. La tolerancia resulta ser, por lo tanto una *expresión ética del derecho* que transformó el viejo sistema de principios y valores -que se fundaba en convicciones- en otro sistema normativo que reconocía y garantizaba constitucionalmente el valor de la opinión del individuo. Este cambio abrió la posibilidad de revocar el prejuicio, aceptando otra posibilidad: aquella de pregonar y defender a contracorriente un determinado punto de vista de carácter político, económico o moral, modificándolo en cada momento de acuerdo con la transformación de las circunstancias históricas. La tolerancia constituye en síntesis, un presupuesto democrático de inspiración liberal, sin el cual no es imaginable la consecución y la práctica de las diferentes libertades del ciudadano. Tan es así que el proceso que fortaleció las ideas de la tolerancia transitó desde el espacio de la religión y de la economía

al ámbito de la política, o mejor dicho, se colocó como el eje cardinal de la controversia política que vio nacer en las sociedades contemporáneas una nueva contraposición radical entre diversas expresiones de tipo religioso, pero que esta vez estaban representadas, paradójicamente, por las nuevas ideologías del conflicto que enfrentaban no a adversarios sino a enemigos irreconciliables y cuya única posibilidad de existencia se basaba en la eliminación del "contrario". En este sentido, cuando hablamos de la intolerancia de ayer no debemos olvidar las intolerancias de hoy. No debemos, en efecto olvidar el largo recorrido realizado por la intolerancia, sobre todo en los últimos tiempos en que nuevas y viejas ideologías pretenden colocarse por encima del individuo privilegiando aquel tipo de vínculo o de pertenencia que tiene por única razón a un Estado, una Iglesia, un partido o una secta. Estos vínculos estrechos promueven y defienden la validez absoluta de las nuevas *ideologías de la intolerancia* que amenazan con ser, irónicamente, muy similares a aquellas que impulsaron a los grandes perseguidores del 1500 y del 1600, lo que coloca en serio peligro a los progresos del pensamiento laico que fueron conquistados a través de muchos esfuerzos por la sociedad civil democrática.

18. "El liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el Estado de Derecho; la noción común para representar al segundo es el Estado Mínimo". Cf. Bobbio, Norberto, "Los límites del poder del Estado" en *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1989, p. 17.

DEL UNIVERSO AL MULTIVERSO: LA TOLERANCIA COMO EFECTO DE UN INTERCAMBIO DEMOCRÁ- TICO Y COMO METODO DE PER- SUASION

La tolerancia constituye un valor ético de la democracia y en las sociedades modernas representa el mínimo consenso social necesario para que un régimen funcione en modo civilizado, renunciando expresamente al uso de la violencia para la solución de los conflictos y de las discrepancias políticas. En una democracia, la tolerancia es aceptada sobre todo como un deber ético y no sólo porque sea socialmente útil o políticamente eficaz.¹⁹ El tolerante está seriamente comprometido con la defensa del derecho de cada individuo a profesar "su verdad", y en este sentido, la tolerancia no implica en ningún modo la renuncia a sus propias convicciones, al contrario, el esfuerzo común, el respeto mutuo, la voluntad de diálogo y el disenso constituyen sinónimos de la tolerancia. El tolerante se basa en el *principio de la reciprocidad* sobre el cual se fundamentan todas las transacciones, todos los compromisos y todos los acuerdos que pueden llevarse a cabo en el Estado de-

mocrático, estas transacciones se basan en un tipo de *justicia distributiva* que prevé el intercambio entre desiguales de una serie de acciones en paridad.²⁰ Estas relaciones de reciprocidad sirven de fundamento a cualquier tipo de convivencia pacífica y civil: "si tú me toleras, yo te tolero; si yo me atribuyo el derecho a perseguir a los otros, atribuyo a los otros el derecho a perseguirme".²¹ En la perspectiva que estamos analizando la "igualdad" en que se fundamenta la tolerancia no significa solamente restricción a un trato idéntico; significa, aún más, considerar la presencia del *otro*, justamente en cuanto diverso, como un dato irrenunciable de la misma socialidad: la libertad del individuo no termina donde se inicia la libertad del otro. Más bien, la libertad del otro constituye, hoy por hoy, la principal condición de la propia libertad. En una democracia, la tolerancia no es sólo la consecuencia de la garantía de unos derechos o libertades, sino que puede ser considerada como una actitud mental, es decir como un comportamiento social que reconoce, en nuestras sociedades, la función de diversas instancias de mediación que existen entre el individuo y el Estado, incluyendo los diversos meca-

19. "Si la democracia es principalmente un conjunto de reglas procesales ¿cómo creer que pueda contar con 'ciudadanos activos'? Para tener ciudadanos activos, ¿no es necesario tener ideales? Ciertamente son necesarios los ideales (...) El primero que nos viene al encuentro por los siglos de crueles guerras de religión es el ideal de la tolerancia. Si hoy existe la amenaza contra la paz del mundo, esta proviene, una vez más, del fanatismo, o sea, de la creencia ciega en la propia verdad y en la fuerza capaz de imponerla": Cf. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986, pp. 30-31.

20. Bobbio, Norberto, "Eguaglianza", en *Enciclopedia Europea*, op. cit., p. 357.

21. "La tolerancia es manifiesta, consciente y utilitarísticamente, el resultado de un cálculo y como tal no tiene nada que ver con el problema de la verdad": Cf. Bobbio, Norberto, "Le ragioni della tolleranza", en *Mondoperaio*, núm. 11, año 39, noviembre de 1986, p.44.

nismos para la solución del conflicto, reconoce en síntesis, la existencia de la heterogeneidad y del pluralismo en la conformación de las decisiones colectivas. En este sentido, pluralismo y democracia son consustanciales a la tolerancia, dándole a ésta un espacio para la expresión del *disenso*, el cual ha sido aceptado en las sociedades pluralistas o como un "mal menor" cuando el costo de la represión resulta mayor o como un "mal necesario" cuando no es posible eliminar el disenso el cual, como bien se sabe, cuando es lícito resulta funcional para la democracia. Del mismo modo en que la tolerancia constituye el fundamento ético del sistema democrático; su antítesis, la intolerancia, establece una correlación directa con el autoritarismo político. Históricamente el período posbélico nos permitió observar cómo la intolerancia se vio reflejada por el choque frontal entre dos concepciones ideológicas y políticas que se caracterizaron por su dogmatismo y por su incapacidad para comprenderse mutuamente. En la llamada guerra fría se manifestaron esquemas ideológicos antitéticos que descartaron el diálogo, invalidándolo como una de las reglas del juego que era capaz de solucionar los conflictos sociales. En efecto, durante la segunda mitad del presente siglo, la polarización entre estas concepciones (el famoso *aut-aut* bobbiano) propició no pocos con-

flictos y guerras a nivel regional. Con la caída del muro de Berlín desaparece esta fuerte contraposición político-ideológica, sin embargo, no podemos quedar impasibles frente al hecho de que en los últimos tiempos ha surgido un nuevo fanatismo religioso encarnado por los regímenes teocráticos, los cuales están representados principalmente por el fundamentalismo islámico y por los movimientos de intolerancia racial -como aquél de los *skinheads* en Europa- que están en contra de la inmigración.²²

En una sociedad democrática pueden coexistir diferentes verdades, las cuales tienen todo que ganar si son capaces de soportar las verdades de los otros. Si no se acepta esta pluralidad sólo quedará el camino de la persecución política e ideológica: la experiencia histórica ha demostrado trágicamente que la intolerancia -transformada en gobierno que instrumenta políticas discriminatorias- no ha sido nunca capaz de obtener los resultados que se propone en el largo plazo. El caso del *apartheid* sudafricano es uno de los más significativos. Contrariamente la tolerancia va aparejada con el principio de la libertad en la medida en que permite el desarrollo de un "ámbito de inmunidad" que protege las decisiones del individuo contra los abusos de cualquier tipo de poder (siempre que no atenten contra los derechos de los otros individuos). En este senti-

22. En el viejo continente esta inmigración masiva tiene su origen en la pobreza y la precariedad de los países de origen, la esperanza de mejoría económica y social provocó que miles de personas arriben a las grandes metrópolis del denominado "primer mundo" en condiciones desfavorables ya que no se les reconoce ningún derecho que les permita incorporarse a pleno título como ciudadanos.

do, la tolerancia también ha representado históricamente el método de la persuasión respecto a su contrario: el método de la fuerza o de la coacción. En tal perspectiva resulta evidente que detrás de la tolerancia no es posible encontrar solamente la soportación pasiva y resignada del error, sino que existe la posibilidad de que los individuos tengan una actitud crítica basada en el uso de la razón y por lo tanto se acepta la racionalidad del otro, del diferente. La tolerancia encarna una concepción del hombre que no es capaz de guiarse solamente por sus propios intereses, sino que también es capaz de considerar estos intereses en la perspectiva del interés de todos. En este sentido, la tolerancia representa el equilibrio entre distintas fuerzas y presupone el desmantelamiento de los prejuicios hacia el diverso.²³ Desde esta lógica la tarea de la política consiste en garantizar -con las leyes- el respeto y la promoción de la tolerancia. Es importante precisar que el tolerante debe rechazar conscientemente la violencia como medio privilegiado para obtener el triunfo de sus ideas. El concepto de tolerancia en su significado moderno debe ser referido

al problema de la convivencia entre minorías étnicas, culturales, lingüísticas o raciales, es decir, debe relacionarse con el problema del diverso. La tolerancia supone el respeto de las ideas, de las costumbres, de las formas de vida, de las opciones políticas y de las religiones que no compartimos o que nos son adversas porque son desconocidas y por lo tanto diferentes. La tolerancia significa aceptación del pluralismo humano en todas sus dimensiones. Es en esta perspectiva que importantes filósofos de la política como Michael Walzer consideran que la tolerancia, entendida como libertad de conciencia, representa mucho mejor a la democracia que cualquier otro aspecto prescriptivo o de procedimiento.²⁴ Finalizamos invocando la importancia que tiene en el pensamiento laico, el sentido de la moderación, contra cualquier forma de histeria colectiva en que se encarnan los nuevos fundamentalismos e indicando en la racionalidad humana la más alta lección que se puede extraer del largo camino que la libertad ha tenido que recorrer en el pasado. Porque como sostiene Bobbio: "no se puede ser intolerante sin ser fanático".

23. "La libertad entendida como eje y fundamento de la legitimidad lleva, en efecto, al reconocimiento y respeto de las diferencias personales, pero, a la vez, implica como lógica exigencia una básica igualdad - la libertad es diferencia más igualdad- y ello tanto en el ámbito de la "igualdad en la libertad" como en el de la "igualdad en la realidad": Cf. Díaz, Elías, *Ética contra política*, Fontamara, México, 1993, p. 41.

24. Por ejemplo, el derecho de propiedad, el cual fue durante muchos años considerado un componente principal de la democracia: "la propiedad es de algún individuo, pero la conciencia es de todos; la propiedad es de carácter oligárquico, la conciencia es de carácter democrático": Cf. Kallscheuer, Otto, "L'Immigrazione e i limiti della tolleranza", en *Micromega*, núm. 4/92, octubre-noviembre de 1992, p. 153.

FALSOS DILEMAS DE LA TOLERANCIA Y MODERNAS IMAGENES DE LA INTOLERANCIA

Como hemos visto en el caso de las guerras de religión, generalmente los intolerantes están convencidos de poseer *La Verdad* considerando que todos aquellos que piensan o se comportan diversamente se encuentran equivocados y, por lo tanto, que merecen ser eliminados ya que son considerados "enemigos y traidores" del *status quo*. Tan es así que el punto crucial de las construcciones totalitarias reside en la exasperación de la idea del *enemigo*.²⁵ Este tipo de razonamiento no es más que una expresión radical del fanatismo. La intolerancia puede ser representada perfectamente por la figura del fanático quien poseído y deslumbrado por la "verdad absoluta" busca imponerla, eliminando las verdades de los demás, ya sea mediante la persecución y la discriminación o a través del sectarismo. El fanático es quien no admite más verdad que la que él profesa y por lo tanto renuncia a la comunicación con quien es considerado -por cualquier razón- diferente: su principal objetivo consiste en tratar de imponer a través de medios coactivos su propio punto de vista. He aquí

que la violencia aparece como el medio más idóneo para alcanzar este particular fin. El intolerante se inspira en la voluntad de poder que anula los derechos del individuo con el cual establece un tipo de relación de subordinación. El intolerante anula los valores democráticos. No olvidemos que además de la intolerancia física también existe un tipo de intolerancia intelectual que si bien no recurre a la violencia en su forma más evidente, ejerce del mismo modo la coacción al pretender impedir la libertad de expresión de los otros. Respecto a lo anterior es necesario distinguir dos falsos problemas referidos al ejercicio de la tolerancia en el Estado liberal-democrático: uno es representado por la tolerancia entendida como indiferencia y el otro por aquella concepción que considera a la intolerancia como sinónimo de rigor y firmeza.²⁶ Lo primero sucede cuando la tolerancia es interpretada como licencia para hacer cualquier cosa y como indulgencia absoluta hacia el culpable, es decir, como condescendencia hacia "el mal" y hacia "el error", ya sea por falta de principios, por la decisión de vivir sin problemas o por simple ceguera de frente a los valores de la convivencia, esta posición podría ser representada por la siguiente fra-

25. "El otro va anulado, suprimido, porque mete en juego la propia realización, la propia identidad. El mecanismo es doble: primero se construye la idea de que la propia identidad coincide con la totalidad del ser. Después se identifican los enemigos de esta identidad como los enemigos de la totalidad del ser. Por lo tanto los propios enemigos diventan, inevitablemente, los enemigos del mundo. Este ha sido el mecanismo utilizado por el nazismo y el comunismo": Cf. Adornato, Ferdinando, *Oltre la sinistra*, Rizzoli, Milán, 1991, p. 112.

26. Un panorama sobre esta discusión en la filosofía se encuentra en; Bobbio, Norberto, "Tolleranza e verità", en *Lettera Internazionale*, año 4, núm. 15, enero-marzo de 1988, pp. 16-18.

se: "todo da igual si no es lo que yo quiero". Lo segundo ocurre, al contrario, cuando se concibe a la intolerancia como rechazo sin más de la severidad, del rigor y de la firmeza. La tolerancia tiene sus límites ya que tolerar todo sin ningún tipo de limitaciones conduciría a la descomposición social, sin embargo, la tolerancia no debe ser confundida con la debilidad, al contrario, significa confianza en las propias fuerzas y certeza en la racionalidad de los propios postulados. Por último, otro aspecto que se vincula con el problema de la tolerancia como "indulgencia" y "condescendencia" es representado por el problema del excecpticismo.

En efecto, no es lo mismo ser excecptico que tolerante ya que "el excecptico es aquél al que no le importa cual fe triunfa; el tolerante por razones prácticas es uno al que le importa mucho que triunfe la verdad, la suya, pero que considera que a través de la tolerancia su objetivo, que es el de combatir el error de impedirle que haga daño, pue-

de ser alcanzado mejor que con la intolerancia".²⁷ Por su parte, la intolerancia representa el desprecio de los valores que hacen posible la convivencia democrática: el mecanismo del diálogo es fundamental para la solución de los problemas, sobre todo si nos encontramos de frente a expresiones políticas que sostienen la validez de llevar a cabo formas de eliminación o de "purificación" sean estas de tipo político, intelectual o moral. Este tipo de prácticas, desgraciadamente han llevado al convencimiento de que la eliminación física del "adversario" es la única vía capaz de "solucionar" las diferencias entre los grupos que defienden un determinado programa. Cuando las prácticas políticas encuentran su sustento en la intolerancia se convierten en una prolongación de los métodos de la guerra.²⁸

Que quede claro que los enemigos de la tolerancia son, los dogmas, las verdades absolutas, el fanatismo y, sobre todo, la violencia.

27. Bobbio, Norberto, *Le ragioni della tolleranza*, op.cit., p. 43.

28. "Un proyecto de emancipación que niega la existencia de una pluralidad de sujetos, en conflicto entre sí para decidir lo que podría y debería ser la vida en común, no es un proyecto de revolución secular sino un proyecto de redención religiosa. La política se toma entonces como prolongación de la guerra, y ya no se reconoce ninguna pluralidad de sujetos: la afirmación de uno de ellos supone la muerte del otro": Cf. Benegas, José María, "Nacionalismo y tolerancia: en memoria de Enrique Casas", en *Escritos sobre la tolerancia*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1986, p.19.

ediciones

caap

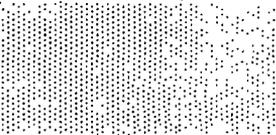
DIALOGOS / Regionalismo y democracia social en los orígenes del "CFP" / Autor: Rafael Guerrero Burgos / Comentarios de: Carlos de la Torre Espinoza, Hernán Ibarra, Patricia de la Torre y José Sánchez-Parga

DIALOGOS

Regionalismo y democracia social en los orígenes del "CFP"

RAFAEL GUERRERO BURGOS

Comentarios de Carlos de la Torre Espinoza,
Hernán Ibarra, Patricia de la Torre y
José Sánchez-Parga



 caap

Para analizar el populismo -(el tema ha entrado en crisis o al menos su tratamiento ha perdido fuerza en el país y en América Latina)-, y su discurso, Rafael Guerrero nos propone una lectura de oposiciones: pueblo-oligarquía, -(que evoca la oposición ricos-pobres)-; trabajo-dilapidación burocrática, que nos permite a la oposición, al centralismo y a la relación Guayaquil-Quito; siendo importante para el autor el describir la cadena de asociaciones, el establecer los significados que hacen posible el reconocimiento del liderazgo populista del CFP.

Publicaciones Recibidas

PUBLICACIONES PERIODICAS

PAISES GEOGRAFICOS. - Año XIII. No. 26. Julio 1993. Quito - Ecuador: Centro Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas.

NUEVA SOCIEDAD. **Pobreza y políticas Sociales.** - No. 131. - Mayo - junio 1994. Caracas - Venezuela: Nueva Sociedad.

NUEVA SOCIEDAD. **Gobernar al globo: el sur en busca del norte.** - No. 132. Julio - agosto 1994. Caracas - Venezuela: Nueva Sociedad.

NUEVA SOCIEDAD. **Cultura Política y Gobierno en los 90'.** - No. 134. Noviembre - diciembre 1995. Caracas - Venezuela: Nueva Sociedad.

NUEVA SOCIEDAD. **Lugar de la Mujer.** - No. 135. Enero - febrero 1995. Caracas - Venezuela: Nueva Sociedad.

SINTESIS. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS. **Cooperación internacional y el desarrollo sostenible en América Latina.** - No. 20. 1993. Madrid - España: Sociedad Editorial Síntesis

REVISTA INTERAMERICANA DE BIBLIOGRAFIA. - Vol. XLIV. No. 1. 1994. Washington - EEUU.: OEA

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. - Vol. 29. No.3. 1994. New Mexico - EEUU.: University of New Mexico

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. - Vol. 30. No. 1. 1995. New Mexico - EEUU.: University of New Mexico

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. **Estructura social, cultura y gobernabilidad.** - Año 31. No. 90. Asunción - Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. REVISTA DE ECONOMIA POLITICA. **Índice bibliográfico iberoamericano de Economía Política.** - No. 24-25. Julio 1993 - junio 1994. Madrid - España: Instituto de Cooperación Iberoamericana ICI.

REVISTA ECONOMIA. **Modelos alternativos de desarrollo: profundización de la pobreza: política petrolera.** - No. 92. Julio 1994. Quito - Ecuador: Universidad Central del Ecuador.

ECOLOGIA EN BOLIVIA. - No. 23. Diciembre 1994. La Paz - Bolivia Universidad Mayor de San Andrés. Instituto de Ecología.

EL OTRO DERECHO. **Derecho paralelo: resultados del concurso internacional de ensayo.** - Vol. 6. No. 1. 1994. - Bogotá - Colombia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. ILSA.

EL OTRO DERECHO. **Transformaciones Jurídicas en Cuba.** - Vol. 6. No. 2. 1994. - Bogotá - Colombia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. ILSA.

ANALISIS POLITICO. - No. 23. Septiembre a diciembre 1994. - Bogotá - Colombia. Universidad Nacional de Colombia.

REVISTA LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. - Segunda época, Vol. 1. No.

2. 1994. San José - Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

CUADERNOS DE DESARROLLO RURAL. - No. 32. Primer semestre 1994. - Bogotá - Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION. **Manejo ambiental urbano.** - Año 12. No. 47 -48. Junio-septiembre 1994. - Buenos Aires - Argentina: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED. América Latina.

MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION. **Pobreza en áreas urbanas.** Año 13. No. 49. Diciembre 1994. - Buenos Aires - Argentina: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED. América Latina.

ANTROPOLOGIA. Revista de Pensamiento Antropológico y Estudios Etnográficos. **Representación política y contexto local.** - No. 7. Marzo 1994. - Madrid - España: Grupo Antropología.

DEBATE AGRARIO. Análisis y Alternativas. - No. 20. - Lima - Perú: Centro Peruano de Estudios Sociales. CEPES.

PERFILES LATINOAMERICANOS. **América Latina: modernización e integración.** - Año 3. No. 4. Junio 1994. - México DF. - México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.

NARIZ DEL DIABLO. Revista de Ciencias Sociales y Cultura. - No. 21. Noviembre 1994. Quito - Ecuador: Centro de Investigaciones y Estudios Socio-Económicos. CIESE.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. - No. 68. diciembre 1994. - Lima - Perú: Ediciones Socialismo y Participación.

FORO MUNDIAL DE LA SALUD. Revista Internacional de Desarrollo Sanitario. - Vol. 14. No. 4. 1993. - Ginebra - Suiza: Organización Mundial de la Salud. OMS

FORO MUNDIAL DE LA SALUD. Revista Internacional de Desarrollo Sanitario. - Vol. 15. No.

1. 1994. - Ginebra - Suiza: Organización Mundial de la Salud. OMS

FORO MUNDIAL DE LA SALUD. Revista Internacional de Desarrollo Sanitario. - Vol. 15. No. 2. 1994. - Ginebra - Suiza: Organización Mundial de la Salud. OMS

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. - No. 49. Octubre 1994. - Quito - Ecuador: Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina. CIESPAL.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. **Desarrollo Institucional II de organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo.** - Año 3 No. 7. Abril 1994. - Buenos Aires - Argentina: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. IIED-AL.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. **Cooperación internacional hacia América Latina: nuevos desafíos para las ONGs.** - Año 3 No. 8. Agosto 1994. - Buenos Aires - Argentina: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. IIED-AL.

CANTARO. CUESTIONES SOBRE DESARROLLO EN EL AUSTRO. **Problemas ambientales en el Austro.** - No. 9. Marzo 1995. - Cuenca - Ecuador.

LIBROS

VERNON, Raymond, comp. **Promesa de la privatización: un desafío para la política exterior de los Estados Unidos.** - México DF. : Fondo de Cultura Económica. 1992. - 296 p. - tabs.

MARTINEZ VALLE, Luciano. **Campesinos - artesanos en la sierra central: el caso de Tungurahua.** - Quito. : CAAP. Septiembre 1994. - 195 p. - tabs.

BENEDICT, Anderson. **Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo.** Colección popular. v. 498. - México. : Fondo de Cultura Económica. 1993. - 315 p.

- LANDOWSKI, Eric. **Sociedad ligarada: ensayo de socioemlótica.** - México DF. : Fondo de Cultura Económica. Universidad Autónoma de Puebla. 1993. - 295 p. - diagrs.: tbls.
- MARTINEZ ALIER, Joan. SCHLÜPMANN, Klaus. **Ecología y la economía.** - México DF. : Fondo de Cultura Económica. 1991. - 367 p. - tbls.
- TORRES CALDERON, Luis. **Metas y alcances de la integración andina de los años noventa.** - Guayaquil. : Universidad de Guayaquil. agosto 1994. - 46 p.
- SCHULDT, Jürgen. **Repensando el desarrollo: hacia la concepción alternativa para los países andinos.** - Quito. : CAAP. febrero 1995. - 356 p.
- VICUÑA IZQUIERDO, Leonardo. VICUÑA IZQUIERDO, Rolando. **Ecuador sus recursos y la producción: síntesis.** - Guayaquil.: Universidad de Guayaquil. noviembre 1992. - 73 p. - diagrs.: tbls.
- FAO. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. **Agroindustria y pequeña agricultura en Bolivia.** - La Paz. : FAO. ILDIS. julio 1994. - 254 p. diagrs.: tbls.
- SANCHEZ-PARGA, José. **Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia.** - Quito. : ILDIS. 1995. - 112 p.
- MORA ROMO, José, et al. RÍVERA VELEZ, Fredy, et al. ALMEIDA V., José, et al. **Etata en el Ecuador: situaciones y análisis.** Cuadernos de discusión popular. v. 10. - Quito. : CAAP. julio 1984. - 182 p. - maps.
- Ministerio de Desarrollo Humano. Dirección de Coordinación con ONG's. **Participación popular y ONG's.** - La Paz. : Dirección de Coordinación con ONG's. 1994. - 204 p. - diagrs.
- DENCH, Geoff. **Frog the prince&the problem of men.** - Londres. :Neanderthal Books. 1994. -vi; 275 p.
- HURTADO LARREA, Osvaldo, et al. CALDERON, Fernando, et al. CASTRO ABAD, Rafael, et al. **Guayaquil: realidades y deaffos.** - Quito.: CORDES. 1989. - 376 p. - diagrs.: tbls.: maps.
- ESPINOSA APOLO, Manuel. **Mestizos ecuatorianos y las señas de identidad cultural.** Quito.: Ediciones Centro de Estudios Felipe Guamán Poma de Ayala. enero 1995. - 245 p.
- GALLARDO Z., Jorge. **Reforma tributarla: una experiencia democrática.** - Quito.: ILDIS. 1995. - 185 p.
- AYALA MORA, Enrique. **Historia de la revolución liberal ecuatoriana.** Colección temas. v. 5. - Quito.: Tehis. Corporacion Editora Nacional. 1994. - 410 p. - diagrs.: tbls.
- MARTINEZ ALIER, Joan. **De la economía ecológica al ecologismo popular.** Colección eco-teca. v. 10. - Montevideo. : Editorial Nordan-Comunidad. Icaria Editorial. febrero 1995. - 286 p.
- VICUÑA IZQUIERDO, Leonardo. **Ecuador: la política económica en la década de los años ochenta.** - Guayaquil.: Universidad de Guayaquil. noviembre 1992. - 171 p. - diagrs., tbls.
- RODRIGUEZ KAUTH, Angel. **Psicología social, psicología política y derechos humanos.** Colección encuéntrros. - s.l. : Editorial Universitaria San Luis. Revista Topia. octubre 1992. - 136 p.
- LAZO DE RIOFRIO, Teresa. **Del gradualismo al shock.** - Guayaquil. : Universidad de Guayaquil. agosto 1994. - 105 p. - tbls.
- Corporación de Estudios para el Desarrollo. Fondo de Inversión Social de Emergencia. **Políticas sociales y pobreza.** - Quito. : FISE. CORDES. diciembre 1994. - 226 p. - diagrs.
- MOREANO, Alejandro, et al. CARDOSO, Byron, et al. REGALADO, Roberto, et al. **Reordena-**

miento mundial: América Latina e integración. - Quito. : Fundación José Peralta. noviembre 1994. - 175 p.

CALDERON, Jorge, et al. JARRIN A., Gustavo, et al. PALAN, Zonia, et al. **Modelo de desarrollo y estado.** - Quito. : Fundación José Peralta. enero 1995. - 152 p.

BETTO, Frei, et al. GIL, Felipe, et al. MONCADA, José, et al. **Movimiento popular y conducción.** - Quito. : Fundación José Peralta. febrero 1995. - 196 p.

BELL, Daniel. **Advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de pronóstico social.** - Madrid. : Alianza Editorial. 1994. - 578 p. - tpls.

Centro de planificación y estudios sociales. Instituto latinoamericano de investigaciones sociales. Corporación de análisis económico. **Ecuador: análisis de coyuntura.** Vol. 6. La política económica y los agentes productivos. - Quito - Ecuador. CEPLAES. ILDIS. CORDANEC. Noviembre 1994. - XV; 108 p. - tpls., diagrs.

TAVERA de TELLEZ, Gladys. URBINA CAICEDO, Carmen. **Textiles de las culturas Musica y Guane.** - Quito- Ecuador. Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello. IADAP. Marzo 1994. - 143 p. - ilus.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO. PNUD. MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL. **Hacia el cambio mediante la autoges-**

tión comunitaria. - Quito - Ecuador. CONADES MBS. Marzo 1995. - 126 p. - ilus., tpls.

CAMELO NAVARRETE, Diana Marcela. **Objetos textiles Guambianos.** - Quito - Ecuador: Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello. IADAP. Enero 1994. - 123 p. - ilus.

BUSTOS GOMEZ, Marta Lucia. **Objetos textiles en el departamento del Choco.** - Quito - Ecuador: Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello. IADAP. Marzo 1994. - 105 p. - ilus.

REY ALVAREZ, Juana María. **Textiles de la Sierra Nevada de Santa Marta.** - Quito - Ecuador: Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello. IADAP. Marzo 1994. - 73 p. - ilus.

Centro de estudios de población y paternidad responsable. Instituto nacional de investigaciones nutricionales y medios sociales. Insitute for resource development. **Ecuador: encuesta demográfica y de salud familiar 1987.** - Quito - Ecuador: CEPAR. DHS. Abril 1988. - 170 p. - tpls., diagrs.

BOJANIC, Alan, et al. CANEDO, María Elena, et al. GIANOTTEN, Vera, et al. **Demandas campesinas: manual para un análisis participativo.** - La Paz - Bolivia: Embajada de los Países Bajos. Marzo 1994. - 136 p. - diagrs.

DELANNOI, Gil. TAGUIEFF, Pierre Andre. **Teorías del nacionalismo.** - Barcelona - España: Ediciones Paidós. 1993. - 474 p.

Debate Agrario

*Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos*¹

Manuel Chiriboga²

Este trabajo analiza algunos desafíos que enfrentan las ONGs que trabajan en el campo del Desarrollo Rural en los países andinos, como resultado de las reformas económicas e institucionales vinculadas a las políticas de estabilización, ajuste económico, apertura externa y reforma del Estado. Estas reformas han implicado modificaciones en las características y papel del mercado, del Estado y de la sociedad civil y han generado procesos de cambio en las actividades económicas, en las formas y modalidades que asumen la integración social y la ampliación de la ciudadanía.

INTRODUCCION

Esto plantea una serie de dilemas e interrogantes a las ONGs de la región sobre su identidad, sus roles y funciones en la sociedad³. Estos cambios tienen que ver tanto en cómo ellas se visualizan y en cómo plantean sus relaciones con el Estado, el mercado y las organizaciones y movimientos sociales.

Estos cambios modifican el contexto en que las ONGs que trabajan en el campo del desarrollo rural se desenvuelven y las formas en que se relacionan con el mercado, el Estado y la sociedad civil. Aún más en este nuevo contexto muchas de las ONGs son invitadas a involucrarse activamente en los cambios institucionales. Las grandes instituciones internacionales de financiamiento, el Estado y aun las empresas comienzan

1. Ponencia presentada en el Seminario sobre las ONGs y el Desarrollo en los Países Andinos, organizado por ALOP, QHANA, AIPE entre el 21 y el 23 de febrero de 1995. Se han realizado algunas modificaciones para su publicación en Ecuador Debate.

2. Secretario Ejecutivo de ALOP, apartado postal 265-1350, San José, Costa Rica.

3. En este trabajo me refiero principalmente a las ONGs desarrollistas, tales como las asociadas a ALOP.

a visualizar las ONGs como socios potenciales de las reformas económicas y sociales.

Si bien este nuevo contexto ha significado el abandono de roles activistas y de la visión rupturista del cambio social por uno que privilegia la abogacía, el cambio social concertado entre actores, la experimentación e innovación de nuevas prácticas sociales, obviamente sin abandonar su compromiso con un desarrollo más incluyente. Cabe preguntarse si estas nuevas posibilidades que se presentan a las ONGs constituyen una alternativa adecuada para ellas, si existen márgenes suficientes para otro tipo de actividades que aseguren una práctica incluyente y democrática y que tipo de adecuaciones requieren las ONGs para cumplir tales funciones.

Las adecuaciones que requieren instrumentar tienen que ver tanto con sus visiones sobre el desarrollo rural y particularmente el papel que en él tiene el Estado, el mercado y la sociedad civil, las propuestas operacionales y aun los instrumentos con que operan. Sin embargo, cabe destacar que muchas de las ONGs vienen promoviendo experiencias innovativas en campos críticos para el desarrollo rural como el crédito, la investigación y transferencia tecnológica, la promoción de organizaciones y la capacitación técnica y gerencial.

REFORMA ECONOMICA E INSTITUCIONAL EN LOS PAISES ANDINOS

Durante todo el período previo, marcado por las propuestas de desarrollo hacia adentro y de las políticas de sustitución de importaciones, el Estado en los Países andinos, como en casi toda la región jugó un papel predominante no solo en viabilizar tal estrategia económica, sino impulsando procesos de integración, tanto en el plano político de la ciudadanía, como en el plano social, por medio de la expansión de los sistemas de educación, salud, vivienda y seguridad social. Como ha señalado Enzo Faletto se trató de articular una política de desarrollo, una política social y una de ampliación de la ciudadanía⁴.

En cuanto a la población rural, las políticas dirigidas a conseguir tal integración pasaron sucesivamente por los programas de desarrollo de la comunidad en los años cincuenta, la reforma agraria y la colonización en los sesenta y setenta y el desarrollo rural integral en los setenta y ochenta. En todos ellos se buscó dinamizar a ciertos sectores del campesinado mediante programas de redistribución de la tierra, asistencia técnica y financiera, generalmente subsidiados por el Estado⁵.

Estos últimos lograron movilizar un gran apoyo técnico y financiero interna-

4. Enzo Faletto, *La Función del Estado en América Latina*, en *Revista Foro*, N° 23, abril de 1994, Santa Fé de Bogotá, p.6.

5. Para una excelente síntesis de estas políticas ver Osvaldo Barski, *Las Políticas de desarrollo rural en América Latina*, en F. Jordán compilador, *la Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo*, IICA, San José, 1989.

cional, fundamentalmente de la Banca Multilateral. Incluían en muchos casos no solamente componentes productivos, sino también sociales en los campos de educación y salud. Si bien éstos tendían a beneficiar a grupos mayores, las actividades productivas alcanzaban a los campesinos que disponían ya de tierras.

Las organizaciones no gubernamentales contestaban la acción gubernamental, buscando ampliar la base social de los programas públicos. Ellas buscaban alcanzar a sectores más pobres del campesinado mediante programas organizativos y comunitarios, sistemas de crédito, apoyo tecnológico, programas de comercialización focalizados. Se diferenciaban no tanto por el modelo de desarrollo que impulsaban sino por el énfasis dado a la organización social, a la capacitación y politización.

Como se ha subrayado en muchos trabajos, las modalidades de integración social propias de los modelos de desarrollo hacia adentro priorizaban a los grupos sociales que sustentaban el modelo: los empresarios, particularmente industriales y agro-industriales, el empresariado agropecuario modernizante, las clases medias y ciertos sectores asalariados en el sector industrial y de servicios, a lo que se sumaba, en algunos casos, los estratos más viables del campesinado. Ello implicaba simultáneamente situaciones de conflicto y aun de exclusión de otros sectores, que el modelo era incapaz de absorber, tales como los

sectores informales urbanos, los campesinos pobres y sin tierra o los grupos indígenas y aun las mujeres⁶.

Rebasa las posibilidades de esta presentación destacar las razones que llevaron a la crisis de este modelo. Sin embargo, cabe destacar la crisis de la modalidad de vinculación de nuestras economías con el mercado internacional, en momentos en que este pasaba por una reestructuración profunda; la crisis de la deuda externa manifestada en la incapacidad de los países de pagar sus obligaciones; la incapacidad del Estado de mantener un sistema generalizado de subsidios y protecciones a las actividades económicas; el crecimiento desordenado del Estado sin relación a sus ingresos; la creciente presión tanto de los obreros como de las clases medias, así como de los sectores excluidos sobre el Estado, que desbordó su capacidad de respuesta.

Como resultado de la crisis del modelo de desarrollo hacia adentro, desde mediados de la década de los 80, los países de la región iniciaron programas de estabilización económica y ajuste estructural. Dichas reformas impulsadas principalmente por los organismos de financiamiento multilateral, se plasmó en el así llamado consenso de Washington, que privilegiaba la necesidad de conseguir estabilidad macroeconómica, la apertura masiva y unilateral al comercio internacional, la privatización y desregulación, para aumentar el rol del mer-

6. Ver entre otros a A. Quijano, *América Latina en la Economía Mundial*, en Ecuador Debate N° 31, abril de 1994, Quito p. 87-100.

cado y la necesidad de focalizar programas sociales en los grupos más pobres⁷.

LOS RESULTADOS DE LA ESTABILIZACIÓN Y DEL AJUSTE

Si bien resulta difícil realizar una evaluación de resultados de las políticas de estabilización y ajuste entre los países andinos, dado que la mayor parte de medidas se encuentran en curso, es posible destacar algunas tendencias en relación a los resultados económicos: el crecimiento del PIB, la inflación, las exportaciones, las remuneraciones y salarios y la concentración del ingreso; los resultados conseguidos en el sector agropecuario; y, los resultados sobre los pobres.

Los resultados económicos

Respecto al crecimiento del PIB y del PIB per capita, los resultados no dejan de ser modestos, aun cuando pueden observarse algunas tendencias a una aceleración del crecimiento en los años recientes. Entre 1990 y 1993 Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela crecieron por encima del promedio latinoamericano, mientras que Perú lo hizo por debajo⁸.

Dicho crecimiento no estuvo unívocamente asociado al crecimiento de las exportaciones, pues ellas crecieron en Colombia, Ecuador y Perú y decrecieron en Bolivia y Venezuela. Sin embargo, las exportaciones se diversificaron en relación a su composición. El crecimiento de nuevos rubros como flores, frutas y hortalizas, pescados y mariscos y algunos productos manufacturados ha sido importante⁹.

En cuanto a la inflación, si bien hay una tendencia general a la baja en casi todos los países, los resultados son todavía poco concluyentes, salvo tal vez en el caso de Bolivia y más recientemente de Perú, así como por una tendencia paulatina a la baja. Sin embargo, la inflación anual en todos los países con la excepción de Bolivia se situaba entre 20 y 60% muy por encima de la inflación mundial. En cuanto al gasto público, Bolivia y Perú habían reducido drásticamente sus gastos mientras que los otros países lo habían expandido ligeramente.

Otra medida importante fue la eliminación de los controles a la tasa de cambio que afectaba principalmente al sector agrícola. Ello constituyó inicialmente un importante incentivo a la producción agropecuaria, tanto a la de exportación como a aquella que sustituye

7. Sebastián Edwards, *The Latin American debt Crisis*, The World Bank, Washington DC, 1994.

8. CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de A.L.C.*, 1990, 1991, 1992, 1993 de donde se extraerá la información salvo que se indique lo contrario.

9. O. Ugarteche, *La Recuperación Económica latinoamericana*, en *Nueva Sociedad* N° 133, sept-oct 1994, Caracas, págs. 166-167. C. Pomareda, *Macroeconomic Adjustment and Structural Change in the Agriculture of LAC: How much has Changed?* Paper presented at the 29 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Hohenheim, Germany, sept 21-25, 1992.

importaciones. Sin embargo, la rigidez de la política monetaria ha provocado paulatinamente una apreciación de las monedas nacionales, empujando hacia arriba las tasas de interés y atrayendo considerables ingresos de monedas extranjeras, especialmente cuando se liberalizaron las políticas que restringían o regulaban el ingreso de capitales externos.

Simultáneamente, la reducción de la inflación redujo la demanda interna por divisas. Todo ello implicó retraso cambiario importante. El mayor efecto de la apreciación de las monedas nacionales ha sido una pérdida de incentivos para las exportaciones, principalmente agropecuarias, así como una disminución general de la rentabilidad del sector. Ello se ha reflejado en una reducción en el crecimiento del sector en muchos países de la región ¹⁰.

Las remuneraciones medias reales y los salarios mínimos reales conocieron en toda la subregión, con la excepción de Colombia, una caída significativa durante la década de los 80. Para 1990, el salario mínimo urbano era en Ecuador el 36,2% del de 1980, en Perú era el 23,4% y en Venezuela era el 59,3%, mientras que el de Colombia era el

107,9%. Las remuneraciones medias eran ese mismo año el 113,4% en Colombia y 36,2% en Perú, respecto al mismo año de 1980. Si bien, hubo una pequeña mejora en los años más recientes, ésta está todavía lejos de la de 1980.

Como consecuencia de la caída de los salarios la participación de los mismos descendió como proporción del PIB. Para 1990 ellos representaban el 41,8% en Colombia, el 15,8% en Ecuador, el 16,8% en Perú y el 31,1% en Venezuela. Ello refleja el efecto regresivo que la crisis y las políticas de ajuste tuvieron sobre la distribución del ingreso. Para los pocos países con estadísticas sobre ello: Perú (1985-1986), Colombia (1988) y Venezuela (1989), el decil más rico de la población recibía del ingreso nacional 7,2, 9,3 y 6,9 veces más que el quintil más pobre ¹¹.

El comportamiento del Sector Agropecuario

Si bien es difícil llegar a conclusiones definitivas sobre los efectos de tales medidas en la agricultura y los pequeños productores, dado que la parte más importante de las reformas se encuentran hoy en curso, es posible observar

10. Ver en otros a Morales, Rolando, *The Impact of the Macroeconomic Policy reform on Poverty, Household Food security and Nutrition in Bolivia*, paper presented at the Workshop on Economic Policy and the poor in Latin America, Cali, Colombia, Oct. 1-4, 1992.

11. Carlos M. Villas, "Estado y Mercado después de la Crisis", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 133, sept-oct 1994, Caracas, págs. 124-126.

algunas tendencias. Como señala C. Pomareda pueden observarse los siguientes procesos ¹²:

En relación a la producción y al comercio exterior agropecuario, los resultados son poco concluyentes. En cuanto al producto agropecuario se puede afirmar que la agricultura tuvo un comportamiento más dinámico que otros sectores, en casi todos los países. Sin embargo, el comportamiento fue diverso si se diferencian los rubros productivos. La evolución por cultivo, tanto en área sembrada como en rendimiento, indica que fueron las frutas y vegetales el rubro más dinámico, mientras que los cultivos tradicionales de exportación y los rubros del mercado interno tuvieron resultados más modestos.

Adicionalmente, el crecimiento parece haber sido más extensivo que basado en incrementos de los rendimientos. En lo que hace a las exportaciones estas estuvieron estancadas en los 80, sólo crecieron fuertemente en lo que hace a frutas, vegetales y bananos. Por el contrario, las exportaciones tradicionales como tabaco, algodón, carne, cereales, café y azúcar decrecieron en forma importante.

Las importaciones agrícolas también bajaron en casi todos los países de la región, reflejando la disminución de la capacidad económica. Sin embargo, és-

tas siguieron siendo muy altas en América Central, los países andinos y el Caribe. En cuanto a su composición, crecieron las importaciones de productos animales y fibras, mientras se redujeron las de cereales.

En general se puede observar que los rubros de mayor valor crecieron rápidamente mientras bajó la de la producción agrícola básica. Esto que puede ser juzgado positivamente esconde el hecho de que en los rubros básicos se encuentra la producción campesina y que ellos no han asumido, salvo pocas excepciones, los nuevos cultivos de exportación.

En cuanto a la formación de capital éste se ha concentrado en medianas y grandes empresas productoras de servicios, tecnología, equipos y maquinarias, etc. Muchas de esas inversiones han sido hechas por transnacionales.

La evolución de la pobreza

La década de los ochenta es también una de crecimiento y de urbanización de la pobreza absoluta entre la población de los países andinos. Respecto a 1980 la pobreza absoluta había crecido en todos los países de la región y ella residía cada vez en mayor proporción en las ciudades. De acuerdo al PNUD a inicio de los noventa la pobreza absoluta afectaba a 6 de cada diez personas en

12. *Macroeconomic Adjustment and Structural Change in the Agriculture of LAC How Much has Happened?* Paper presented at the 29 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Hohenheim, september, 1992.

Bolivia, a 4,2 en Colombia, a 5,6 en Ecuador, a 3,2 en Perú y a 3,1 en Venezuela¹³.

Ese crecimiento de la pobreza había sido fundamentalmente urbana: en Perú el número de hogares pobres en las ciudades pasó de 35% a 45% entre 1979 y 1986, mientras que en Venezuela lo hizo del 18% al 33%. La pobreza se volvió urbana, a pesar de que en las zonas rurales ella era más crónica y afectaba a una proporción mayor de los habitantes rurales.

La pobreza rural, si bien no ha crecido en términos relativos, lo ha hecho en términos absolutos. Se estima que en 1989 habían 14,3 millones de familias pobres en las zonas rurales, lo que significa 1,9 millones de familias más que en 1980. Estas representaban el 63,2% de todas las familias rurales. La pobreza rural sigue siendo mucho más estructural y crítica que la urbana. Existe la presunción también que el período de recuperación económica actual de muchos países esté beneficiando desproporionalmente a las familias urbanas.

El crecimiento de la pobreza se manifiesta también en la aparición de una nueva categoría: los nuevos pobres, particularmente entre quienes vieron sus ingresos reducirse como efecto del ajuste. Así por ejemplo, para Bolivia (solo ur-

bano), Colombia, Ecuador (solo urbano) y Perú, donde los pobres representaban el 70,9%, el 57,1%, el 65,2% y el 65,7% de la población, respectivamente, el 31,6%, el 40,5%, el 42,5% y el 20,4% eran nuevos pobres¹⁴.

Información más detallada sobre la evolución de la pobreza en la subregión andina señala que ella afecta en mayor proporción a ciertos grupos sociales, como las mujeres y las poblaciones indígenas. Ello era un resultado de formas de discriminación de género y étnica, que amplificaban los efectos de las políticas sobre estos grupos.

Los cambios en los comportamientos colectivos en los noventa

Si bien resulta imposible en el espacio corto de este trabajo, dar cuenta del conjunto de cambios operados en los países andinos en cuanto a la constitución y fuerza de los actores sociales, es imprescindible resumir algunas tendencias que tienen hondas repercusiones en las visiones y acciones de las ONGs. En este capítulo resumimos algunas de las tendencias más significativas¹⁵.

El tema más significativo de estos cambios es la crisis de los actores sociales que sustentaban el modelo de desarrollo hacia adentro y que caracterizó

13. PNUD, *Human Development Report*, 1994, New York, 1994, así como IRELA, *La Pobreza en América Latina: causas y costes*, Dossier N° 46, septiembre 1993, Madrid.

14. PNUD, "Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Magnitud y Evolución de la Pobreza en América Latina", *Revista Comercio Exterior*, abril de 1992, México, pg. 386.

15. Cf. Alain Touraine, *Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*, PREALC, Santiago de Chile, 1987. F. Calderón, M. Chiriboga y D. Piñeiro, *Moderatización Democrática e Inuyente de la Agricultura de ALC*, Documentos de Programas N° 28, IICA, San José, 1992.

los países andinos hasta fines de los setenta: los empresarios industriales, las clases medias urbanas, vinculadas preferentemente al aparato estatal, los obreros industriales y los trabajadores de las empresas del sector público y finalmente, ciertos sectores del campesinado. En forma simultánea se observa la aparición de nuevos actores sociales, tanto en el campo empresarial como popular.

En lo que hace a los empresarios industriales, su peso y centralidad social y política disminuyó como resultado de la pérdida de su relación privilegiada con el Estado, la creciente importancia de empresas multinacionales que operan con estrategias globales de acumulación, la mayor heterogeneidad resultante del impulso exportador, que dividió a los industriales entre aquellos interesados en la protección y aquellos que presionaban por la apertura. Como resultado de estos cambios, otros segmentos empresariales, más vinculados al comercio exportador han tomado relevancia ¹⁶.

Seguramente más espectacular que los cambios en los sectores empresariales fue, en la región andina, la pérdida de peso, económico, social y político de los obreros, de lo cual la casi desaparición del proletariado minero boliviano, es la demostración más reveladora. Igualmente importante fue el debilitamiento de los trabajadores vinculados a las empresas estatales en casi todos los países, como también de los trabajado-

res del sector industrial. Esto obedeció tanto a los procesos de des-industrialización, como al debilitamiento sindical, como resultado, de los cambios en las legislaciones laborales. La manifestación más evidente de este proceso fue la pérdida de importancia de las grandes centrales sindicales, hasta entonces ejes de la negociación social en estos países ¹⁷.

En lo que hace al campesinado, las políticas sectoriales de fomento y desarrollo rural y más tarde las políticas de ajuste económico aumentaron su heterogeneidad, la que asumió en muchos casos una expresión territorial. Cada vez se hizo más evidente la diferencia entre un sector que había recibido tierra, en muchos casos de buena calidad, con acceso a crédito y tecnología y vinculado a mercados dinámicos, tanto internos como externos, respecto a los campesinos pobres que no tenían esas características y que por el contrario se habían pauperizado con el ajuste.

Esta mayor heterogeneidad campesina se manifestó en un proceso de descentralización del movimiento campesino, mediante el fortalecimiento de organizaciones campesinas, locales o regionales, que agrupaban a segmentos más homogéneos y que buscaban modalidades particulares de relación con los mercados y con el Estado ¹⁸.

También ellas se expresan en la ampliación de las demandas rurales para incluir no solamente acceso a la tierra,

16. Cf. Enzo Faletto, *Revista de la Cepal*, 1993.

17. *idem*.

18. M. Chiriboga, "Crisis y Movimiento Campesino en Ecuador", en L. Verdesoto ed. *Movimientos Sociales en Ecuador*, Clacso ILDIS, Quito, 1986.

sino crédito, infraestructura o mejores precios¹⁹. Esta descentralización se expresó también en el debilitamiento de las centrales campesinas nacionales, formadas en relación a las luchas por la tierra.

Los años 80 y 90 vieron también desarrollarse nuevas formas de acción y organización social colectiva, de las cuales los más significativos fueron indudablemente los movimientos indígenas en Bolivia, Ecuador y Colombia. Ellos combinan las demandas típicamente campesinas, con otras de tipo cultural y nacional, que incluyen desde la alfabetización bilingüe y el reconocimiento a su sistema de salud, hasta el cambio del carácter del Estado a uno pluri-nacional y multi-cultural.

Los movimientos étnicos permiten percibir un elemento crucial de estos nuevos comportamientos colectivos: la lucha por extender y conquistar la ciudadanía, entendida ésta como el derecho a la igualdad en relación con los derechos y obligaciones en una comunidad nacional. Derechos, sin embargo, que parten de alguna forma, por el conocimiento de la diferencia. Estas demandas por ampliación de la ciudadanía, presentes no solamente en los movimientos étnicos, sino en los de género, en movimientos regionales y aun en muchos de los urbanos, operan justamente en momentos de redefinición del papel del Estado²⁰.

El ocaso de las grandes organizaciones sociales de tipo nacional y el desarrollo de nuevos movimientos sociales, que demandan ampliación de la ciudadanía, se cristaliza también en la proliferación de organizaciones de carácter local con fines particulares y específicos, en los que participan los grupos sociales más pobres. Entre este tipo de organizaciones que se han multiplicado en los Países andinos, se pueden enumerar, las organizaciones vecinales, las deportivas y religiosas, las de ayuda económica, como las ollas comunes y los bancos comunales, las asociaciones pro-mejoras, etc. El origen de muchas de estas se encuentra en la actividad de las ONGs.

En resumen, los años ochenta y noventa han implicado cambios importantes entre los actores y movimientos sociales en la región andina. Por un lado, las grandes organizaciones sociales de tiponacional y orientación clasista, como la de los obreros y campesinos parecen haber perdido peso, tanto por los cambios económicos e institucionales, vinculados al ajuste, como por la mayor heterogeneidad de sus asociados. Por otro lado, estos años fueron de fortalecimiento social y político de nuevas formas de acción social colectiva de grupos con identidades y características más homogéneas y cuyas demandas centrales están relacionadas con la ampliación de la ciudadanía.

19. Cf. Carlos Monge, *Estructura Agraria y Movimiento Campesino en el Perú*, ponencia presentada en el Seminario Estructura Agraria y Movimiento Campesino en Perú, CLACSO-CAAP, Quito, 1990.

20. Cf. F. Calderón, M. Chiriboga y D. Piñero, *ob cit* págs. 39-46.

LAS ONGs RURALES ANDINAS: CAMBIOS EN SU IDENTIDAD Y PRACTICAS

Los procesos descritos arriba, han marcado las identidades, visiones y prácticas de las ONGs de los Países andinos. Si hasta mediados de los 80 muchas de las ONGs tenían como paradigma económico el desarrollo autónomo, sobre la base de la industrialización y como paradigma político la revolución, ese tipo de visión ha desaparecido. Dicho paradigma implicaba una relación privilegiada entre las ONGs y los movimientos sociales, que tenían carácter estratégico desde el punto de vista de la revolución y podían ser visualizadas como una alianza entre los intelectuales de la clase media urbana y los movimientos populares ²¹.

Tendencias recientes en las ONGs rurales

Desde mediados de los ochenta esta visión compartida de tipo rupturista, así como la relación privilegiada con los campesinos y trabajadores agrícolas, que marcaba a muchas de las ONGs de la región comenzó a desaparecer. En su reemplazo fue configurándose otra vi-

sión del desarrollo, marcada por el fortalecimiento no solamente de los actores sociales, sino de los espacios de articulación y de concertación. Las ONGs asumieron paulatinamente un papel como intermediarias y mediadoras en procesos sociales, en los que buscaban incidir.

La visión más general que asumieron las ONGs fue la de ampliar los límites económicos, sociales y políticos del desarrollo y de la democracia, buscando volverlos más incluyentes, no solo desde el punto de vista de los actores socio-económicos, sino también desde el punto de vista rural, de género, etnicidad, regional, etc. ²².

Las ONGs definieron su acción principalmente como aquella intervención dirigida a asegurar un desarrollo incluyente y equitativo, entendido aquello principalmente como el desarrollo de las capacidades y derechos de los grupos pobres o sujetos a algún tipo de discriminación.

Estos cambios en la identidad y visiones de las ONGs estuvo de una u otra forma marcado también por cambios en las modalidades predominantes de la cooperación internacional, particularmente en aquella que se relacionaba con ellas. Por un lado, su fuente prin-

21. E. Ballón, *Las ONGs y el Desarrollo: Crisis de Paradigmas, Nuevos Referentes, Nuevas Estrategias y Políticas*, Ponencia presentada en el Taller ALOP, Las ONGs y su Aporte al Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana, Julio de 1994. Igualmente, Sonia Arellano-López y James Petras, "La Ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia", en *Nueva Sociedad*, N° 131, mayo-junio, 1994, Caracas, pág. 72-87.

22. Como señala Ballón, "(las ONGs) tomamos conciencia del carácter proteico del desarrollo y de nuestras propias limitaciones frente al mismo. En una palabra, de la necesidad de reubicarnos ante un tema que tiene múltiples actores, intereses y discursos. Y en esa dinámica...optamos por entendernos como viabilizadores de procesos sociales..." ob. cit. pág. 7-8.

cial de apoyo financiero (las ONGs tercermundistas europeas de diversos signos ideológicos) fueron impactadas por las nuevas prioridades políticas de esos países: el apoyo a la Europa del Este, el énfasis en la ayuda al África y Asia, así como por la articulación más estrecha entre la cooperación al desarrollo de cada país, con las prioridades de la Unión Europea. En conjunto implicaron una reducción de recursos y un énfasis mayor en la eficiencia y la eficacia de las ONGs²³.

Igualmente importante fue la creciente "apertura" de los organismos de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el BID a involucrar en los proyectos financiados por ellos a las ONGs. Ello fue particularmente evidente con la puesta en operación de los Fondos de Inversión Social, como los que operan, bajo diversa característica, en todos los países de la región²⁴.

Este período fue también uno de crecimiento en el número y diversidad de las ONGs y fundaciones en la región. Estas crecieron de unas pocas docenas a inicio de los ochenta a varias centenas en cada país. Así, en Bolivia subió de alrededor de 100 a inicio de los 80 a caso 530 a fines de la década²⁵. Igualmente aumentó su diversidad y la composición de su personal. En cuanto a su

diversidad ésta se expandió tanto en relación a su origen, su orientación principal, como por el tipo de actividades que llevan adelante. También cambió su composición de personal, de uno básicamente compuesto por científicos sociales, a otro compuesto por técnicos y especialistas en los más variados campos.

Como quisiera que fuese, este conjunto de cambios, tanto internos a las ONGs como en el contexto en que ellas operaban, han implicado cambios en las prácticas y formas de intervención de las ONGs en sus sociedades.

Las ONGs y el mercado

Si nos referimos a las nuevas prácticas en relación al mercado, las ONGs llevan adelante hoy en día un conjunto de operaciones, tanto en relación a sus propias estrategias de gestión económica, como en sus relaciones con los grupos sociales con los que trabajan. En el primer campo, las ONGs de la región, están llevando adelante inversiones financieras, sobre la base de sus recursos propios y de los que reciben del exterior, para mantener rentablemente sus activos y patrimonio. Igualmente establecen regulaciones laborales y de gestión más cercana a las empresas, que a organizaciones de voluntariado.

23. Cf. Mariano Valderrama, ALOP: Un perfil institucional, ALOP, San José, 1993.

24. Arellano-López y Petras argumentan que la vinculación entre proyectos tipo FIS y ONGs fue el factor determinante para que las ONGs abandonaran su relación privilegiada con los movimientos sociales históricos y ayudaría de esa manera a su derrota. ob. cit. pág. 74.

25. Arellano-López y Petras ob. cit. pág. 81.

En las relaciones con los grupos sociales con los que trabajan, la presencia del mercado es cada vez más importante. En el campo del crédito y el financiamiento a grupos campesinos y grupos informales urbanos, las ONGs:

1) Han organizado sus propias financieras y bancos con finalidad social, que operan con criterios de mercado (tasas reales de interés, garantías, etc.), pero trabajan exclusivamente con grupos sociales predefinidos. En Bolivia opera hoy en día Bancosol que busca democratizar el crédito a los grupos de bajos ingresos, pero operando en condiciones de mercado, salvo por el tipo de metodología de selección y aprobación de créditos. Casos similares están ocurriendo en Colombia, Perú y Ecuador ²⁶.

2) Han creado sus sociedades de inversión con finalidad social, que invierten capitales de riesgo, en forma de participación accionaria en las pequeñas y medianas empresas que buscan promover. Es el caso de SERFINDES de Colombia, formada por ONGs colombianas que define su mandato como el de hacer económicamente viables a las pequeñas y medianas empresas ²⁷.

3) Han jugado un papel de intermediación entre los grupos populares con los que trabajan y la banca comercial, donde la ONG cumple un papel de ga-

rantía. En Perú, CEPES juega crecientemente este papel ²⁸.

El tema del mercado interviene también, en el tipo de proyectos que impulsan las ONGs, donde las metodologías incluyen crecientemente criterios de viabilidad económica, comercial y financiera. Ellas comprenden entre otras actividades las siguientes:

En el campo productivo el desarrollo de metodologías para evaluar la competitividad de las alternativas productivas y el análisis de mercados en relación a los proyectos productivos.

En las experiencias de investigación en sistemas de producción en las economías campesinas las ONGs incorporan el análisis de los mercados. Igualmente lo hacen en relación a metodologías de diseminación de resultados de investigación ²⁹.

La creciente preocupación por introducir en las actividades de capacitación socio-productiva temas de gestión, contabilidad y evaluación económica.

Las relaciones con el Estado

Como se ha señalado las relaciones entre los organismos gubernamentales y las ONGs eran prácticamente inexistentes en los sesenta y setenta; de hecho las ONGs se definían en gran parte como

26. Javier Galdo, De ONG a Banco, en ALOP, Estrategias alternativas de financiamiento para la economía popular, ALOP-FOLADE, San José, 1994.

27. Jaime Ramírez, Hacia la participación de la pequeña y mediana empresa en la economía moderna, en ALOP, ob. cit.

28. Cf. Debate Agrario, Lima, N° 15.

29. Ver por ejemplo muchos de los proyectos llevados adelante por redes como RIMMISP o PRODAR.

organizaciones anti Estado, en la medida que éste era considerado, representante de los grupos dominantes y del orden que se quería modificar. Los organismos estatales veían igualmente con desconfianza a las ONGs en la medida que eran visualizados como instituciones ideológicas y politizadas³⁰.

Si bien la relación Estado-ONGs no deja de caracterizarse por niveles de desconfianza, las relaciones han cambiado en los últimos años en todos los países andinos; tanto por la creciente apertura de las ONGs como por la del Estado. Esto en el caso del Estado fue promovido por los organismos de financiamiento internacional. Las acciones en relación al Estado y sus agencias y organismos, se expresa en diversa forma. Al menos es posible encontrar las siguientes líneas de acción:

1) Participación de las ONGs en programas y proyectos gubernamentales como intermediarios en las acciones que lleva adelante el Estado. El caso más visible de esta participación es en los fondos de compensación social. En el caso de Bolivia, el 81% de las 551 instituciones que trabajaban con el fondo social de emergencia eran ONGs y canalizaban el 32% de las inversiones públicas.

2) Interés creciente de las ONGs por influir en la discusión y definición de

políticas públicas, particularmente en las de desarrollo social, respecto a las cuales juegan un papel de lobby. En algunos casos lo llevan adelante por medio de complejos sistemas de alianzas y articulaciones. Así, en Ecuador, FEPP, una ONG de financiamiento y crédito, ha logrado cristalizar una política de redistribución de tierra entre las comunidades indígenas, estableciendo un fondo financiero para ello, sobre la base de compra de segmentos de la deuda externa y en estrecha relación con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana³¹.

3) Vinculación con los municipios y otros organismos de gobierno local, jugando un papel de promoción de la concertación social local, de planificación del desarrollo, de elaboración de instrumentos metodológicos para el desarrollo microregional. En Ecuador, en el contexto de una emergencia causada por un terremoto, una ONG llevó adelante un ambicioso programa de reconstrucción de viviendas, en estrecha relación con el municipio³².

No podría desconocerse que las relaciones entre el Estado y las ONGs está todavía teñido de desconfianza mutua, tanto fundamentada por los estereotipos y en algunos casos, experiencias, negativas, como por los signos ideológicos contrarios, que guían muchas veces sus intervenciones. Ello es particularmente

30. En los setenta y ochenta fueron varios los episodios de intervención estatal en las ONGs, por razones de seguridad nacional. Ello se dio en diferente forma en Colombia bajo el gobierno del Torbay Ayala, en Ecuador, bajo el gobierno de Febres Cordero y en Perú, bajo el segundo gobierno de Belaúnde.

31. José Tonello, ¿Deuda útil?, en ALOP, ob. cit. pág. 5-7.

32. Ver CAAP, 1987.

visible, allí donde los programas gubernamentales siguen manejándose con criterios clientelares, como en muchas de las acciones tipo FIS.

Las relaciones con la sociedad civil

Si bien este ha sido un campo tradicional de acción de las ONGs, estuvo por mucho tiempo marcado por una perspectiva gremialista y corporativa, donde se privilegiaban relaciones clientelares con las dirigencias organizacionales. Aún más, en la medida que el trabajo con las organizaciones sociales, era considerado el trabajo fundamental de las ONGs, en muchas se presentaban situaciones de confusión de roles entre dirigentes sociales y de ONGs y en muchos casos de los mismos partidos políticos.

En cuanto a los nuevos roles de las ONGs respecto a las organizaciones de la sociedad civil, se han dado cambios importantes. Por un lado, la relación privilegiada con cierto sector social, ha sido reemplazada, por el trabajo con un espectro más amplio de organizaciones sociales. Por otro lado, el énfasis clasista en las vinculaciones con las organizaciones gremiales, ha sido reemplazo, por otros, más vinculados a demandas de ampliación de ciudadanía, como los temas de género, étnicos o regionales. Finalmente, las relaciones con las organizaciones sociales poco a poco han ido perdiendo su relación clientelar y de confusión de roles.

Un papel cada vez más importante de las ONGs es promover la concertación, mediante la puesta en marcha de

diálogos y foros de discusión, tanto escritos como orales. En éstos las ONGs convocan no solamente a los grupos cercanos a su trabajo, sino a un espectro cada vez más amplio de dirigentes sociales y políticos, tanto nacionales como locales. Revistas, como **Ecuador Debate** o **Quehacer**, incluyen cada vez más artículos de dirigentes empresariales, políticos y aun ideólogos, de signo contrario. Así mismo en los foros y seminarios organizados por las ONGs, convocan crecientemente, un espectro amplio de la sociedad civil.

Estos se han vuelto referentes importantes en la discusión de políticas agrarias tanto de tipo general, como específicas. Cabe destacar entre otros los foros agropecuarios en Bolivia y Ecuador que promueven varias ONGs. En algunos casos ellas han dado lugar a la formación de redes de ONGs y expertos, cuyo objetivo explícito es influir sobre políticas públicas, formar alianzas entre ONGs y promover el intercambio de experiencias.

Finalmente, las ONGs cumplen un papel importante en términos de promover la densificación de la sociedad civil a nivel rural y local, fortaleciendo organizaciones locales, tanto tradicionales, como nuevas, e impulsando concertaciones entre ellas, las ONGs y los gobiernos locales. Sus metodologías participativas, su énfasis en la organización de la población como medio de acción colectiva, sus modelos incluyentes de los diversos segmentos de la población, juegan un papel relevante en esta perspectiva. Sin embargo, este tipo de interven-

ciones se ve limitado por la poca coordinación y acción conjunta de las ONGs y por el clientelismo, que en algunos casos practican las ONGs, respecto a "sus pobres".

Muchas de las nuevas intervenciones de las ONGs están vinculadas al fortalecimiento de la democracia en los países andinos. En ese sentido apuntan, tanto los esfuerzos por ampliar la base social del desarrollo económico, de promover el desarrollo social, como en el caso de la concertación, la participación social y la ampliación de la ciudadanía, hacia sectores tradicionalmente excluidos. Igualmente importante, aun cuando no específico de este tipo de ONGs, han sido acciones en torno a la defensa de los derechos humanos. Esto, marca una diferencia importante respecto a intervenciones pasadas, marcadas por visiones rupturistas.

Sin embargo de lo anterior, están ausentes experiencias positivas de acción de fortalecimiento del sistema político, es decir de los partidos políticos, del parlamento, de formas de control ciudadano sobre los gobernantes, de la gobernabilidad, etc. Esto se considera un campo externo a las ONGs, normalmente considerado de dominio de los dirigentes y de las fundaciones políticas. Esta despreocupación, sin embargo, no deja de presentar inquietudes, desde el punto de vista del fortalecimiento democrático en nuestras sociedades.

En resumen, los cambios y reformas recientes, han impactado entre las ONGs de la región, tanto en su identidad, en la función que se autoasignan, como en sus

relaciones con el mercado, el Estado y la sociedad civil. Respecto a estos, parecen jugar predominantemente un rol de articulación e intermediación, dirigido a promover procesos sociales de cambio, de ampliación de la base económica, social y política del desarrollo y de la democracia.

Algunos desafíos para las ONGs rurales

Quisiera mencionar finalmente algunos dilemas y desafíos que enfrentan las ONGs en el campo del desarrollo rural: Estas tienen que ver con: a) las formas que deben combinar sus actividades de terreno con las de presión y lobby ante los organismos públicos y de cooperación técnica y financiera; b) con la necesidad que tienen de preservar su capacidad innovativa y de desarrollo de nuevas experiencias y no pensarse solamente como prestadores de servicios; c) con la necesidad que tienen de armar coaliciones para enfrentar sus relaciones con el mercado y las empresas; d) la necesidad de prepararse internamente para asumir estos nuevos retos.

Combinar el trabajo de campo con la presión sobre los centros de decisión

Lo primero tiene que ver con el hecho de que las ONGs no pueden promover procesos significativos de desarrollo rural sin que exista un contexto político y económico adecuado, un marco normativo apropiado y sin que se canalicen inversiones públicas y privadas ha-

cia el medio rural. Estos aspectos son en su mayor parte privativos de los diversos poderes del Estado, de los partidos políticos y de la opinión pública, principalmente urbana. Las acciones innovativas en el campo tecnológico o crediticio que llevan adelante las ONGs no pueden por sí solas generar procesos de desarrollo rural, ni las ONGs tienen la capacidad de emprender acciones masivas de multiplicación de esas experiencias.

Las ONGs rurales requieren combinar sus acciones de campo con acciones de intervención ante los centros de decisión política. Foros y debates agropecuarios de amplio espectro son necesarios, como lo serán acciones dirigidas a la opinión pública. Ello debe combinarse con acciones más focalizadas hacia organismos específicos, responsables de los marcos normativos y de políticas públicas. Intervenir en este campo requiere un mayor esfuerzo de sistematización de experiencias, de elaboración de propuestas normativas, programáticas y administrativas.

Uno de los temas básicos de esa presión es la necesidad misma de acciones en el campo de desarrollo rural, como un juego particular de intervenciones dirigidas a promover procesos de cambio en las sociedades y microregiones rurales.

Estas acciones de lobby y presión requiere adicionalmente la promoción de alianzas amplias en función de los objetivos que se propone. Ellas pueden incluir a las mismas ONGs, a las organizaciones campesinas, las iglesias, cuer-

pos profesionales y aun sectores empresariales. En esto un mayor esfuerzo de intercambio entre las mismas ONGs parece especialmente importante.

Uno de los aspectos que debe discutirse en este campo es la relación de presión o alianza con organismos y grupos externos. Es indudable que organismos como el Banco Mundial o el BID y muchas de las cooperaciones bilaterales juegan papeles importantes en políticas, programas y proyectos de desarrollo rural.

Preservar la capacidad innovativa

Una de las cualidades más importantes de las ONGs es el uso de metodologías caracterizadas por su flexibilidad, adaptabilidad y de experimentación, buscando adaptarse a las condiciones y características de los grupos sociales con los que trabajan. Muchas de las experiencias señaladas en campos como el crédito, la investigación y la disseminación de resultados proviene de esas metodologías. Esta capacidad puede ponerse en riesgo si las ONGs se especializan en la prestación de servicios, como parece desprenderse de muchos de los planteamientos sugeridos por organismos públicos o por la banca multilateral.

Esto implica preservar entre las ONGs rurales la capacidad de investigación, de experimentación, de inversión a fondo perdido. Ello requiere de recursos financieros, pero también humanos, que hasta ahora ha sido aportado por los organismos solidarios del nor-

te. Si bien pueden existir recursos adicionales para ello, es necesario desarrollar capacidades de financiamiento para acceder a recursos de ese tipo.

Preservar la capacidad innovativa requiere también que las ONGs combinen de mejor manera su capacidad de sistematizar el conocimiento local con el que pueden aportar los organismos estatales, universitarios o internacionales de investigación. Esto requiere esfuerzos deliberados por vincular a las ONGs con los programas de punta que llevan adelante los gobiernos, facilitarles el acceso a los recursos humanos, información y financieros de estas instituciones, promover mecanismos de coordinación interinstitucional efectivos entre este tipo de organismos ³³. Esto puede lograrse en campos como la investigación tecnológica o el desarrollo de nuevos mecanismos crediticios.

Armar coaliciones para enfrentar los desafíos del mercado

Además de los esfuerzos mencionados de promover coaliciones con la finalidad de influir sobre los centros de decisión, es imprescindible que las ONGs combinen esfuerzos también para enfrentar su inserción en el mercado. Las ONGs son en general muy pequeñas para enfrentar los nuevos requerimientos de los mercados financieros, de bienes y servicios, con los que deben interactuar

cada vez más. Armar coaliciones o establecer organismos de segundo piso puede permitir enfrentar problemas de escala, mejorar la capacidad de negociación y reducir costos de transacción.

Esto es posible no solamente para promover formas de intermediación financiera o de mercado entre los grupos campesinos y los bancos o empresas, sino también para establecer eventualmente sus propios servicios financieros, económicos y aun para servicios como la capacitación. Este tipo de coaliciones a las que me refiero puede también explorar complementariedades entre ellas, para enfrentar desafíos comunes o negociaciones con el Estado o los Bancos.

Mejorar la capacidad de gestión

Todos los desafíos anteriores implican desarrollar mejores capacidades de gestión, calificación de los recursos humanos que trabajan en ellas y fortalecer el manejo de la negociación. Los desafíos señalados son necesarios para el manejo de instituciones cuya composición laboral y profesional ha cambiado. Estos cambios en la cultura y manejo institucional requieren más sofisticados mecanismos de gestión que los que normalmente tienen las ONGs. Requiere mejorar no solamente los sistemas organizativos y administrativo-contables, sino la gerencia, la eficacia y eficiencia institucional.

33. Anthony Bebbington and John Farrington, NGO-Government interaction in agricultural technology development, en M. Edwards y David Hulme, *Making a difference*, EARTHSCAN, London, 1993.

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas

Luciano Martínez (*)

Los actuales procesos de modernización de la agricultura bajo el enfoque neoliberal apuntan hacia una reconceptualización del desarrollo rural como una palanca económica que impulse a los campesinos viables definitivamente en los mecanismos del mercado. Esta es la preocupación central de los actuales enfoques en boga tanto en los medios académicos como entre las organizaciones estatales o privadas encargadas de implementar las acciones de desarrollo rural.

INTRODUCCION

Al parecer, la concepción del desarrollo rural vinculado a la búsqueda de alternativas para los productores pobres sería un “anacronismo” que no tendría mayor importancia en el momento presente. La suerte de los pobres rurales empieza a ser considerada como marginal a la filosofía del desarrollo rural.

En este nuevo contexto de reinterpretación del desarrollo rural es importante averiguar si únicamente por las presiones del modelo neoliberal y por supuesto de los países del norte industrial, se ha abandonado tan pronto el hasta hace poco “argumento central” del que-

hacer institucional de ONGs y del mismo Estado en el medio rural. O al contrario, se trató del resultado de un procesamiento de la inviabilidad de estos productores en el actual sociedad rural.

Dadas las carencias de estudios actualizados e investigaciones remozadas sobre el sector rural, no parece tener pie esta última dimensión, sino más bien la primera. Los organismos de desarrollo y las ONGs, estarían entonces, sin mayores bases empíricas privilegiando la dimensión “de mercado” en la actual propuesta del desarrollo rural.

En este trabajo, se recogen algunas inquietudes sobre el tema de la reconceptualización del desarrollo rural, en base a las tendencias centrales que se

(*) Consultor IICA-Ecuador

desprenden de un estudio realizado sobre las 12 áreas DRI en el caso Ecuatoriano¹. Consideramos que es importante abrir este debate sobre todo entre las organizaciones e instituciones vinculadas directamente con el medio rural, así como entre las organizaciones populares para que las decisiones que finalmente se tomen en materia de política económica no partan desde los modelos sino del "procesamiento" de nuestra realidad.

LA HETEROGENEIDAD DE LOS PRODUCTORES RURALES

El mundo rural ha sido analizado hasta no hace poco como un conjunto de productores campesinos. Esto implica una visión tradicional basada en las prácticas productivas predominantes de los habitantes del medio rural: agricultura, ganadería, caza y pesca. La definición de campesino, ha pesado más que su verdadera actividad, mucho más diversificada que la dimensión estrictamente agropecuaria².

Existiría una doble dimensión en la actual heterogeneidad de los productores rurales: una vinculada a la ocupación, es decir, no todos son productores ubicados en un sólo sector de la economía y otra vinculada a la posición social que ocupan en el conjunto de los mismos productores rurales. Actual-

mente existe la tendencia a eliminar esta doble dimensión que sigue presente en el medio rural con más claridad que antes. Hace falta avanzar en el cruce de estas dos dimensiones: la una horizontal (diferenciación social) y la otra vertical (diferenciación productiva). Esto nos permitiría avanzar en la comprensión de la heterogeneidad de los productores, base importante para considerar los nuevos retos del desarrollo rural hacia el futuro.

En el contexto de los productores rurales es importante sobre todo estar atentos a la diferenciación vertical que parece haberse desarrollado como una respuesta frente a la crisis y a las pocas posibilidades de ampliación de recursos en manos de campesinos. Las inquietudes no son nuevas, pero la pregunta central es: ¿hasta qué punto, las políticas de desarrollo rural consideran esta nueva dimensión? ¿No será que se han estancado conceptualmente, por haberse concentrado en la dimensión tradicional del sector rural?

Al centrarse en esta última dimensión, las políticas de desarrollo rural indirectamente han marginalizado a una importante porción de productores rurales o lo más grave, han desperdiciado recursos al tratar de impulsar actividades que no son centrales en las estrategias productivas de muchas comunidades o sectores campesinos.

1. Estudio de Base del PRONADER, IICA, Quito, 1993.

2. Algunos estudios ya advierten sobre la necesidad de redefinir en el nuevo contexto de la modernización el mismo significado de "campesino", más allá de sus referentes socio-políticos o culturales, buscando sobre todo el significado que tiene para los mismos productores (Smith, 1980).

LA FALTA DE UN MARCO FLEXIBLE PARA LA INSERCIÓN "NO MARGINALIZANTE" DE LOS PRODUCTORES RURALES

La generalización de los modelos de ajuste en casi todas las economías de los países de la región, ha inducido a replantear el marco macro-económico sobre el cual de ahora en adelante tendrá que actuar la economía campesina. En general se espera de ella un comportamiento racional basado en premisas económicas (costo-beneficio, productividad, rentabilidad tecnológica, manejo empresarial del mercado, etc). Para ello, se diseñan nuevas bases "competitivas" para aprovechar las ventajas del mercado, partiendo de la selección de áreas con potencialidades productivas y con campesinos ya no "viables", sino "rentables". Se busca el milagro de la conversión del campesino en "empresario" agropecuario y para ello se concentran los esfuerzos en dos dimensiones principalmente:

- El diseño de proyectos "bancables" (es decir que puedan entrar en la lógica del capital bancario y financiero) y,

- Concentrado en actividades agrícolas y/o pecuarias por lo menos de mediana escala.

Queda claro que estas tendencias tampoco son nuevas, siempre existieron en el horizonte de los economistas que diseñaban proyectos desde el escritorio. Lo nuevo es que ahora se plantea "abiertamente", como la panacea para los problemas de los campesinos y en general del nuevo rol del sector rural.

De acuerdo a las tendencias sobre el avance de la pobreza en el sector rural, mucho más grave que en el sector urbano, parecería ser que se concentraría únicamente en pocas áreas y en pocos campesinos. De esta forma, el desarrollo rural se convierte de hecho en una política "elitista" a la que podrían perfectamente acogerse una pequeña burguesía y hasta una burguesía agraria sin sentirse "extraños" en un ambiente supuestamente dirigido para campesinos.

El mismo diseño del nuevo marco jurídico que acompaña a estos procesos se orienta en esta dirección. El camino hacia el capitalismo agrario ha quedado desbrozado de aquellos obstáculos que como la reforma agraria, impedían el funcionamiento de las leyes de mercado. Ahora con reglas claras y sobre todo con garantías a la propiedad, se puede ser eficiente, competitivo y además "demócrata".

Pero no todo es color de rosa en el heterogéneo mundo rural. Existe como lo hemos mencionado una masa de productos rurales que no entrarían en esta propuesta pues están concientemente excluidos de ella: los pobres rurales. Pero además, dentro de los grupos campesinos dedicados a las actividades agropecuarias, una gran mayoría de ellos, los pequeños y hasta los medianos, quedarían fuera si es que no se diseñan mecanismos de inserción más flexibles en la economía de mercado y sobre todo, si no se define cuál es específicamente el papel que cumplirán en ella.

No hay por qué desesperarse si los enfoques actuales carecen de imagina-

ción, lo grave es que pueden ser inviables simplemente porque desconocen lo que pasa en el sector rural. No hace falta repetir aquí la necesidad de establecer prioridades, de afinar los instrumentos analíticos, de precisar las dimensiones espaciales, de dar contenidos más comprometidos y reales a los conceptos. El desarrollo rural debería nutrirse primero de los procesos reales, medir su potencialidad y lanzarse a la conquista de los espacios que permitan una mejor vida para los productores rurales. Finalmente, la flexibilidad que implicaría ello, no significa "subordinación" a postulados que resultan ser más teóricos que prácticos en el difícil mundo de la economía rural.

EL AUGE DE LAS INICIATIVAS DE LOS PRODUCTORES RURALES vs LA PERDIDA DEL ROL PROTECTOR ESTATAL

Una primera pregunta se impone: ¿tienen realmente iniciativas importantes los productores rurales?

La respuesta, de acuerdo a mis experiencias en el caso ecuatoriano es rotundamente afirmativa³. Es más, me atrevería a afirmar que en aquellas áreas donde el Estado tuvo históricamente una débil presencia, las iniciativas económico-sociales de los productores rurales han sido extraordinariamente eficientes en un doble sentido:

a) Han posibilitado la generación de una dinámica económica adaptada a las condiciones y posibilidades del desarrollo regional.

b) Han permitido un modo de producir que no tienen nada que ver con la pobreza ni tampoco con el mundo empresarial tal como lo pintan los textos de economía: la acumulación como el motivo único de la actividad productiva humana.

Es probable que muchas de estas respuestas hayan sido elaboradas como estrategias de ensayo-error-rectificación aprovechando los conocimientos y las destrezas de los productores por un lado, y por otro, las facilidades para hacer circular los productos más allá del ámbito doméstico. Estos dos elementos suponen una "sofisticada" racionalidad económica, cuyo peso principal recae en la unidad productiva familiar. Estos "equipos familiares" como lo señalaba Tepitch (1973), no han sido tomados en cuenta ni en su dimensión cuantitativa ni cualitativa. Esta última, sobre todo, cobra importancia ante el fracaso de los modelos más corporativistas ensayados con poco éxito entre los campesinos.

El hecho cierto es que ante el retiro del Estado como el actor principal del medio rural en la actividad agropecuaria, se abre un espacio que puede ser copado rápidamente por instituciones que no por ser del ámbito privado aportan soluciones creadoras para los pro-

3. Ver: Luciano Martínez V, Los campesinos-artesanos en la sierra central: el caso Tungurahua, CAAP, Quito, 1994.

ductores rurales. Este es un tema que merece ser discutido al menos en dos dimensiones:

- ¿Cuál es el nuevo papel de las ONGs y las nuevas instituciones en el medio rural?

- ¿Pueden los productores rurales cristalizar sus iniciativas bajo modelos institucionales?

Es interesante constatar en el caso ecuatoriano que aquellas áreas con más acciones por parte del Estado y organismos privados de desarrollo, son las más pobres. No siempre la inversión en desarrollo y la concentración de esfuerzos han dado los mejores resultados. Es probable que sean otros sectores los realmente beneficiados de estos "inputs" de desarrollo. Por ejemplo, los floricultores que ahora pueden disponer a discreción de mano de obra de las comunidades en donde se sigue invirtiendo inútilmente en proyectos agropecuarios. ¿No será esto una buena manera de abaratar la reproducción de la fuerza de trabajo? ¿Quién se beneficia finalmente del desarrollo rural?

LOS PROYECTOS DRI EN EL CASO ECUATORIANO: UN MARCO PARA REPENSAR EL DESARROLLO RURAL

Las tendencias que se apuntan en este acápite, no constituyen sino un esfuerzo por resaltar ciertos aspectos que indican la urgente necesidad de repensar el desarrollo rural en una nueva perspectiva, más acorde con la realidad actual. Estas reflexiones se basan en un estudio reali-

zado sobre las 12 áreas DRI en 1993, en donde se investigaron variables socio-económicas y productivas de los hogares campesinos.

Uno de los aspectos que más llaman la atención es que los campesinos de las áreas DRI, obtienen sus ingresos de diversas fuentes o actividades económicas. No se encontró ninguna área en que los hogares de campesinos lograran obtener el ingreso únicamente de actividades agropecuarias. Al contrario, al menos en 3 áreas, los ingresos no-agropecuarios eran predominantes (entre el 60% y el 70%), en 5 áreas eran importantes (entre el 40% y el 50%) y sólo en 3 áreas eran minoritarios (entre el 20% y el 30%). Lo interesante a destacarse es que las áreas con predominio de ingresos no-agropecuarios están ubicadas en la sierra pobladas por comunidades indígenas pobres con escasos recursos donde la agricultura ya no es más la fuente principal de sus ingresos y la diversificación ocupacional atraviesa longitudinalmente las familias. En el otro extremo, las únicas áreas donde predomina netamente el ingreso agropecuario están ubicadas en la costa húmeda de la Cuenca del Guayas. Aquí, los campesinos todavía siguen en la agricultura en la medida en que disponen de tierras de buena calidad.

Dados los patrones de ocupación predominantes, las soluciones para la población indígena más pobre no pueden centrarse en los componentes agropecuarios. Justamente en las áreas más pobres, las familias campesinas no se dedican a las actividades agropecuarias. O

son asalariados de empresas de flores, o migran a la construcción o cuando se quedan en la zona se dedican a actividades como artesanía y comercio. No obstante, para complicar el análisis, las mujeres en estos casos sí se dedican a la agricultura y ganadería ⁴. La paradoja está en que se trata de una agricultura "no rentable" pero que de todas formas insume algún nivel de tecnología moderna. Allí se ve la "mano invisible" de los proyectos DRI. Invertir en "transferencia de tecnología" con mujeres quichua hablantes debe ser toda una "hazaña", sobre todo cuando este proceso se realiza en parcelas con limitaciones en calidad del suelo y falta de agua ⁵.

Las áreas con mayores niveles de tecnología se concentran en los cultivos mercantiles más rentables (arroz en las áreas de la costa, papas en las de la sierra). De hecho se trata de cultivos básicos de la canasta familiar y largamente protegidos por la política estatal. Ahora bien, si se considera el conjunto de las áreas investigadas, a excepción del maíz duro en la costa, no se encontró ningún otro cultivo nuevo de importancia que haya modificado las prácticas tradicionales de los productores campesinos. La

modernidad, la apertura del mercado, los nuevos productos de exportación, los "nichos productivos con ventajas comparativas" y toda esta nueva dimensión mercantil-financiera ha pasado muy lejos de las prácticas productivas campesinas.

¿Pero estos productores están realmente capacitados para entrar en el nuevo modelo?

Evidentemente que no, pues a pesar de haberse especializado en la producción de un solo rubro, los campesinos no obtienen necesariamente niveles de producción y de productividad comparables al menos con los promedios regionales, es decir no son competitivos ni siquiera en el mercado interno, peor en el externo ⁶. Es más, en aquellas áreas estrictamente monocultivadoras, como las productoras de arroz, la excesiva dependencia del mercado a través de un sólo producto puede acarrear pérdidas económicas entre una población que no tienen otras alternativas ocupacionales y que se encuentra permanentemente "endeudada" con los circuitos comercial-financieros zonales ⁷. Así pues, el monocultivo, vinculado a los paquetes tecnológicos de la revolución verde han de-

4. Las mujeres al frente de la finca alcanzan porcentajes nada despreciables: el 40% en Sierra Norte de Pichincha, el 28% en Tamicuchí-Toacazo-Pastocalle y el 23% en Guanabamba.

5. En algunas de estas áreas se ha observado que el agua de regadío supuestamente diseñado para proyectos agrícolas es utilizada por las familias para otros fines, por ejemplo, para fabricar bloques de construcción. Seguramente una utilización más "racional" desde el punto de vista económico.

6. Así por ejemplo, el rendimiento por hectárea de arroz en Daule es de solo 2,8 TM, frente a 3,60 TM a nivel provincial. Igualmente, las papas alcanzan en TTP un rendimiento por hectárea de 6,3 TM, frente a 6,9 TM a nivel provincial.

7. Este es el caso concreto de los arroceros de Daule que en el año en que se realizó la encuesta (1993) confesaron haber experimentado pérdidas económicas debido al bajo precio del arroz.

mostrado ser ineficientes para mejorar las condiciones de vida incluso de los campesinos mercantiles.

Ahora bien, si esto sucede con los campesinos mercantiles, es decir con aquella fracción de los considerados "viabiles", no se puede esperar mucho con respecto a la masa de minifundistas pobres. No obstante, el énfasis puesto en la "transferencia de tecnología" como eje central de las transformaciones agropecuarias ha arrojado magros resultados, esta masa sigue cada vez más pobre, aunque seguramente con cultivos "modernos".

¿Cuál es la propuesta tecnológica para estos campesinos dentro del contexto de la reestructuración agraria actual?

¿Tienen la capacidad de continuar con este sistema productivo altamente costoso y dependiente de fuera?

Las propuestas actualmente en boga sobre la agricultura sustentable intentan dar una respuesta alternativa para incluir en las propuestas futuras de desarrollo, variables importantes como la conservación de los recursos naturales, la pobreza y el rescate de tecnologías tradicionales. Hasta el momento y ante las urgencias del "modelo", no se vislumbra una incorporación de esta nueva dimensión en las políticas de desarrollo rural.

El papel del mercado es central en el modo de vida de los campesinos, no importa el nivel de modernización al-

canzado. Lo sorprendente de la producción campesina es que "masivamente" se destina al mercado. Los niveles de autoconsumo, solo son importantes en las áreas más pobres de la sierra, de manera especial en productos como maíz suave y cebada⁸. Esto supone una irrupción masiva de las relaciones mercantiles en el medio rural y la implantación sólida de un sistema de comercialización en los centros poblados y ciudades más importantes.

Es interesante destacar que de alguna forma, los productores agropecuarios tratan de acercarse a estos espacios, de manera que en el medio rural habría perdido peso el sistema de intermediación concentrado ahora en las ciudades. Este papel que es tan claro en contextos regionales muy dinámicos desde principios de siglo (como el caso de Tungurahua), empieza también a generalizarse para otras áreas del país. El hecho de que en las 12 áreas el 56% de la producción agrícola fluya hacia las ciudades, indica no sólo las preferencias de los productores sino un cambio en la tradicional concepción de la comercialización en el medio rural.

Esto no significa que ha desaparecido el sistema de intermediación, sino que este se ha trasladado y concentrado en los espacios mercantiles más dinámicos

Actualmente se torna imprescindible redimensionar la importancia de los vínculos rural-urbanos.

8. El porcentaje de la producción destinado a la venta en el caso de papa y arroz, supera el 80%, mientras en el caso del maíz suave y cebada el 60%.

9. De hecho, los intermediarios captan el 85% de la producción mercantil.

En el caso ecuatoriano, el tamaño relativamente pequeño de las regiones, la presencia de una nutrida red de infraestructura física que moviliza mercancías, mano de obra y capital, el sistema de ferias y la ofensiva del capital financiero en el medio rural son algunos de los nuevos parámetros a ser considerados en las relaciones mercantiles de los campesinos. Un reto más para la tradicional concepción sectorialista y agrarista del desarrollo rural, diseñado para un "mundo rural" de segunda categoría.

En general los pequeños productores tienen todavía mucha dificultad en insertarse plenamente en los circuitos financieros, tecnológicos y comerciales modernos. Así por ejemplo, únicamente el 23,7% de las fincas de todas las áreas tenían acceso al crédito, mayormente del Banco Nacional de Fomento. Pero el actual proceso de desregulación agrario podría incrementar aún más las barreras y obstáculos institucionales al privilegiar únicamente la dimensión empresarial entre los productores. Por el momento no se vislumbra proceso de flexibilización de circuitos financieros para los pequeños productores.

Así pues, el panorama no es muy halagador una vez que se han incremen-

tado las dificultades para el acceso al crédito del BNF (con tasas de interés comerciales). La consecuencia directa será la generalización del "crédito informal" entre los campesinos mercantiles. No hay que olvidar que en el medio rural siempre ha funcionado este crédito, al cual recurren los campesinos por la oportunidad y las facilidades de acceso. La experiencia recientemente recogida en otros países de la región, donde se han implementado políticas de ajuste semejantes, indica que los campesinos no acuden a los mercados financieros sino más bien a los mecanismos informales y a las relaciones bilaterales.

Finalmente, los niveles de participación y capacitación de la población beneficiaria son muy bajos. No sólo que se constata una desinformación generalizada entre los campesinos con respecto a las acciones, sino incluso una real falta de interés. Pero además, las limitaciones institucionales, relacionadas con la calidad del personal técnico y la falta de metodologías de trabajo adecuadas y eficientes entre la población beneficiaria ilustran la gravedad de este aspecto sin el cual se corre el riesgo de desperdiciar las inversiones y esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

ediciones

caap

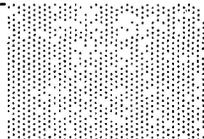
DIALOGOS / Conflicto y Democracia en Ecuador / Autor: José Sánchez-Parga / Comentarios de: César Verduga, Luis Fernando Torres, Fernando Carrión y Fredy Rivera.

DIALOGOS

**Conflicto y Democracia
en Ecuador**

JOSE SANCHEZ-PARGA

Comentarios de César Verduga,
Luis Fernando Torres, Fernando Carrión
y Fredy Rivera



 caap

La presente edición de DIALOGOS, Cuarta de esta Serie, plantea la cuestión del conflicto en democracia, analiza los aspectos y vicisitudes de la conflictividad, sus diferentes campos y actores, así como las características de su gobernabilidad, en el transcurso de los últimos quince años de democracia en el Ecuador.

FLACSO - ECUADOR



Análisis

Qué hay de los territorios en la descentralización?

Roberto Santana

El gobierno del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) ha dado inicio definitivamente al proceso de modernización del Estado. Una serie de leyes han venido siendo aprobadas, entre las cuales la ley de Modernización del Estado permite la descentralización, la desburocratización y la racionalización administrativas, además de la privatización y la transferencia de los servicios públicos a la iniciativa privada. La toma de iniciativa, la discusión y aprobación de diversos textos legales orientados a la modernización del país se ha hecho y se sigue haciendo en medio de un contexto de desorden político y de improvisación jurídica tales, que la duda se impone sobre su adaptabilidad a las exigencias del período y en cuanto a su esperada eficacia en la transformación estructural que el país necesita con urgencia.

Lo anterior tiene su origen en las fuertes contradicciones reinantes en el seno de una clase política que ha persistido a lo largo de todo el período democrático abierto en 1978, en privilegiar los puntos de fricción y las dificultades, y en crear tensiones frecuentes sin gran motivo, en vez de insistir en los puntos creadores de consenso en torno a las exigencias nacionales.

Las dificultades de la clase política ecuatoriana para llegar a acuerdos sobre objetivos estratégicos, hace que los consensos sean sustituidos por los "arreglos entre amigos" o por el montaje de com-

plicidades dudosas, dando como resultados una legislación "a medias" o una legislación "coja" que expresa más bien el objetivo principal de defender intereses particulares y de subestimar o neutralizar el interés nacional. Los textos legales resultan así cargados de graves handicaps (vacíos, ambigüedades, incoherencias, discrecionalidad, superposición, etc.), y por lo mismo, no parece que ellos abran un camino expedito ni a la modernización institucional ni al crecimiento económico.

Las leyes de modernización se improvisan, sea por los círculos estrechos del poder presidencial, sea por grupos

parlamentarios interesados en ganar fácilmente imagen política. Hay ausencia de debate sobre la base de proposiciones fundamentadas en estudios exhaustivos provenientes de tal o cual partido, tendencia o grupos de ciudadanos, hay poco interés en promover una discusión en profundidad antes de dar forma redaccional a los proyectos de ley. Sin duda ninguna que en esto los partidos políticos tienen la máxima responsabilidad, pero la sociedad civil no deja de tener su parte.

La manera como se producen las leyes de la modernización se inscribe en la tradición nacional. Hay que decir que el Ecuador es un país con cultura "leguleya", donde la proliferación legal es una tradición y donde la ley es ante todo un pretexto para la tranquilidad de espíritu de una sociedad habituada a la transgresión de la norma o a su distorsión; por lo mismo, el texto importa poco al legislador, la frondosidad jurídica no lo asusta y tampoco la multiplicación y frecuente superposición de textos ambiguos y contradictorios¹.

El tema de la descentralización es ejemplar en relación con lo que venimos diciendo. En efecto, la descentralización estuvo a la orden del día en los meses de noviembre y diciembre pasados y la prensa nacional recogió ampliamente los comentarios vertidos sobre el tema por un amplio espectro de la opinión nacional. Todo se centró en torno al proyecto de Ley que el

Partido Social Cristiano había logrado hacer aprobar por el Congreso y que luego sería vetado en su totalidad por el Presidente de la República.

Lo primero que llama la atención en el proyecto del PSC es que su presentación al Congreso se hizo como si el tema de descentralización partiese de cero, haciendo abstracción completa de la responsabilidad atribuida al gobierno por la Ley de Modernización aprobada referendariamente en 1993. Siguiendo este mandato, el gobierno del presidente Durán Ballén con fecha 31 de marzo de 1994 había publicado en el registro oficial el Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado cuyo Capítulo IV se ocupa precisamente de la descentralización y desconcentración del Estado. Normalmente, el proceso estaba en marcha, puesto que la Ley de Modernización entraba en vigencia precisamente con los reglamentos respectivos emitidos por el Presidente de la República, quien entregaba a CONAM, a SENDA y a CONADE la responsabilidad de elaborar un "plan de descentralización del sector público, en particular en las áreas administrativas y de gestión de recursos financieros". El reglamento fija un calendario de realización.

Entonces se produce una situación curiosa: cuando el Gobierno procedía a los estudios destinados a la puesta en marcha de la descentralización surge el proyecto de descentralización del Par-

1. El tema de la "frondosidad" legal fue tratado, en relación a los problemas indígenas, en nuestro libro *Les Indiens d'Equateur. Citoyens dans l'ethnité?* Editions du CNRS, 1992. Paris.

tido Social Cristiano y el Congreso, a través de sus Comisiones, decide ocuparse rápidamente de la propuesta y promulgar una ley específica.

¿Cuál es el significado de todo esto? Que la legislación modernizante se hace en el desorden por ausencia de consenso:

- Ningún acuerdo existe entre gobierno y Parlamento para decidir un cambio en el procedimiento acordado por la Ley de Modernización;

- Es obvia la voluntad de los congresistas de arrebatar la iniciativa al Presidente de la república, es decir al poder ejecutivo;

- Hay desconocimiento de la autoridad de la CONAM, organismo creado precisamente por la Ley de Modernización para la elaboración y ejecución de las reformas aprobadas.

Es interesante constatar que esta circunstancia, signo mayor de la ausencia de consenso político, no pareció preocupar grandemente a la opinión, la prensa pareciendo más bien deleitarse con un escenario donde los "tira y afloja" las escaramuzas, los "golpes bajos" y los arreglos oscuros se sucedían, hasta concluir un "match nulo".

Los textos legales de 1994

Con una gran dosis de buena voluntad se puede considerar como debate las apreciaciones que se expresaron en la prensa u otros medios de comunicación por personeros de diferentes horizontes. Lo que allí se encuentra es mucha generalización, críticas en globo o comenta-

rios laudatorios, sin que el público haya tenido derecho a los detalles que fundamentan las tomas de posición de los críticos o de los partidarios.

Para ver claro es bueno entonces entrar en los detalles de los dos textos legales existentes hasta diciembre de 1994:

El reglamento de aplicación de la ley de Modernización (publicado en registro oficial del gobierno el 21 de marzo de 1994)

Aquí señalaremos los puntos esenciales, para luego compararlos con los contenidos de la ley aprobada por el Congreso en el mes de noviembre:

- 1.- Tránsito hacia los organismos de régimen seccional o a las entidades regionales de desarrollo de las atribuciones propias de los organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público, así como la potestad estatal de otras personas jurídicas en la prestación de servicios o el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado.

- 2.- La distinción formal es tajante en el texto entre descentralización y desconcentración administrativa: esta última es definida como "el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo" (art. 24).

- 3.- El reglamento de aplicación elude sin embargo y de manera contradictoria toda referencia a cualquiera

dotación de recursos a los entes territoriales seccionales (Consejos Provinciales y municipios) acompañando la descentralización de supuestas atribuciones (que no se precisan), mientras que en lo referente al reforzamiento de la capacidad de la acción descentralizada de tales entes solamente se hace mención al "fortalecimiento de la capacitación del recurso humano involucrado".

4.- El tema de la redistribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos, es por el contrario, explicitado exclusivamente en relación al tema de la desconcentración administrativa, es decir, de la reorganización de los organismos del sector público, "*con vistas al fortalecimiento de sus órganos regionales o provinciales dependientes*".

5.- El reglamento deja en manos del CONAM, apoyado por SENDA y por CONADE, la totalidad del proceso de estudio, definición de alcances y ejecución. Cuando el proyecto del PSC entra al Parlamento, las tareas encomendadas a estos organismos estaba en marcha y nada permitía entrever que los marcos oficialmente ya definidos para la descentralización sufrirían modificaciones importantes.

La ley de descentralización administrativa y financiera, (aprobada por el Congreso el 17 de noviembre de 1994)

La ley fue presentada al Parlamento por el Partido Social Cristiano, el 7 de octubre de 1994. Su trámite se hizo en tiempo récord, lo que parece de cierta manera dar razón a sus detractores cuan-

do dicen que la ley carece de seriedad y corresponde a un mero oportunismo político-electoral. En efecto, para su aprobación sólo fueron necesarios 15 votos del Plenario del Congreso Nacional (cerca de 80 diputados).

Para los autores del proyecto la iniciativa habría correspondido a las siguientes consideraciones:

- Falta de decisión política del presidente de la República para acelerar los estudios y la puesta en práctica de la descentralización;

- La iniciativa gubernamental en torno a la descentralización es considerada como "un remedo de descentralización" que no cambiaría el orden de cosas existentes.

Teniendo en mente estas críticas a la gestión oficial del problema, es útil entrar en los detalles de esta otra ley aprobada por el Congreso para darse cuenta del estado de elaboración teórica y práctica del tema en cuestión, así como del "estado de espíritu" de la clase política frente a sus implicaciones.

1.- En primer lugar, la ley pone énfasis en la redistribución de los recursos financieros: la redistribución del 100% de los tributos establecidos en la ley de Control Tributario, del impuesto al Valor Agregado, del impuesto a los Consumos Selectivos y del Impuesto a la Renta. La importancia de los recursos del Estado que estarían comprometidos en la tal redistribución es considerable pues según estimaciones diversas se situaría entre el 33 y el 39% de los ingresos corrientes de que dispone el Estado. Como lo veremos más adelante, el pro-

blema no está sin embargo en la envergadura del “paquete” financiero sino en lo que sería su destino.

2.- Efectivamente, en cuanto al destino de esta masa de recursos la ley es ambigua, y en la práctica podría suceder que esté destinado al sólo proceso de desconcentración administrativa puesto que, voluntariamente, el legislador no distingue entre los órganos seccionales de representación popular (Consejos Provinciales y municipios) y las entidades del gobierno central (Ministerios y otras): “la distribución de la recaudación de tales tributos se efectuará en favor de los Consejos Provinciales, Municipalidades, distrito Metropolitano de Quito, INGALA, Subsecretarías regionales o provinciales, Direcciones y Subdirecciones provinciales”... (Educación Salud, Bienestar Social, Trabajo y Obras Públicas, entre otras delegaciones ministeriales).

El riesgo es grande de aplicarse el texto aprobado u otro que se le parezca, de asistir a un reforzamiento financiero de los entes delegados de las instituciones centrales del Estado, puesto que la redistribución de tales tributos las realizaría el Ministerio de Finanzas. Tanto más grande que la decisión ministerial estaría fundada sobre criterios predominantemente cualitativos, y por lo mismo sujetos a la subjetividad y a la manipulación política: *“necesidades no satisfechas, capacidad de gestión y absorción de los recursos, calidad de los proyectos presentados y su factibilidad de ejecución”*.

La crítica fundamental que se le puede hacer a la ley aprobada es que los órganos del poder provincial y municipal no aparecen con una dotación específica y precisa de recursos. Lo cual es grave puesto que no se sabe entonces cuáles podrían ser las proporciones de los fondos destinados al aseguramiento de la administración de los entes burocráticos y los fondos de inversión para el desarrollo. En todo caso, como lo veremos más adelante, el imperativo de una descentralización interesada en el desarrollo y en los ré-equilibrios territoriales no interesó grandemente esta vez a los legisladores.

En suma, se instituye lo que podríamos llamar una redistribución “difusa” o “no calificada”, que se concretizaría en la discrecionalidad del poder central y que no resuelve la situación de desorden actualmente existente en la atribución geográfica de los recursos, sino que más bien la agrava. Son estas mismas circunstancias las que autorizan a muchos a pensar que las provincias más favorecidas, por efecto del ranking de calificación que resultaría, serían aquellas donde se localizan las tres más importantes ciudades del país, o a las dos más importantes (Quito y Guayaquil). Como quiera que sea, lo que se puede afirmar desde ahora, es que la lógica implícita hasta esta etapa del proceso es una lógica que por inmovilismo financiero (“los tributos se quedan donde se recogen”) y por la aplicación discrecional de criterios de eficiencia y de modernidad, no podría sino favorecer a las

grandes aglomeraciones metropolitanas y sus territorios circundantes.

3.- La ley crea un Fondo Nacional de Compensación Provincial, el que supliría a la incapacidad de ciertas provincias para cubrir sus presupuestos y necesidades pero que no es dotado de ninguna capacidad para reequilibrar a la escala del país las desigualdades territoriales del desarrollo. Una vez más, es aquí el Ministerio de Finanzas el único habilitado para decidir de qué orden será en definitiva el monto del Fondo, y lo más probable es que, como las necesidades actuales son casi ilimitadas en cualquier parte del territorio, los "excedentes" de que habla la ley podrían ser perfectamente una ficción, con el agravante de que con gran frecuencia el Fondo podría ser declarado "vacío". La ley aprobada crea un mecanismo de subvención de carencias y no precisamente un mecanismo con vocación de desarrollo.

4.- El control central de la redistribución se complementa en el proyecto aprobado con declaraciones o disposiciones que reducen la descentralización a una simple "desconcentración" de funciones de los organismos centrales. El artículo 2, el único dedicado enteramente a los entes seccionales, en su laconismo parece mostrar el poco interés de la ley por reforzar los órganos de representación dotados de autonomía política y administrativa, cuando dice: "*Las instituciones del régimen seccional podrán ampliar su esfera de acción*

en forma progresiva, en otras áreas y sectores distintos a los señalados en sus leyes orgánicas, siempre que ellos no fueren de incumbencia exclusiva del gobierno central". El problema es que la mayor parte de los artículos de la ley que tienen que ver con la atribución de las competencias van justamente en el sentido de consolidar esta "incumbencia exclusiva" del gobierno central. A este respecto, el artículo 5 no deja ninguna duda: "*Para que se haga efectiva la descentralización prevista por esta ley, los distintos ministerios y entidades del gobierno central, deberán delegar (facultades) a las Subsecretarías regionales o provinciales y a las Direcciones o Subdirecciones provinciales...*" Más lejos en el artículo 5 se establece que "*el CONADE aprobará los presupuestos de los Consejos provinciales, de las Municipalidades y otros entes seccionales...*"

Por su parte, el artículo 4 reserva al gobierno central no solamente la potestad de definir las políticas y objetivos generales que deben mantener los entes seccionales del país, sino también la atribución para "*establecer normas o estándares mínimos que tales entes deben satisfacer en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de interés colectivo... El gobierno central mantendrá la atribución de establecer la ejecución de programas y proyectos de interés provincial y seccional...*" Otros artículos todavía expresan la misma "voluntad conservadora" de las atribuciones del go-

bierno central. A modo de conclusión, conviene insistir en los puntos siguientes:

- La ley aprobada tiene carácter menos declaratorio que la Ley de Modernización en su referencia a la descentralización, pero en lo esencial se emparenta con el reglamento de esa misma ley, lo cual significa que estamos en un círculo repetitivo de leyes y reglamentos;

- En los dos documentos analizados el tema de la descentralización es tratado como un problema estrictamente técnico-administrativo al interior del esquema institucional y normativo vigente;

- No se busca establecer un nuevo equilibrio en términos de funciones y de recursos desde los entes ministeriales y autónomos hacia los poderes representativos de las provincias y municipalidades; no hay cesión desde los unos hacia los otros; la delegación de funciones y de recursos se produce asegurando la misma línea de autoridad central;

- Como no hay traspaso de dominios de competencias y de recursos desde lo sectorial hacia lo seccional (provincias y cantones), tampoco el esquema territorial es puesto en activación, como para esperar reequilibrajes espaciales;

- Otro punto esencial es que ninguno de los dos documentos ofrece la más mínima entrada para el tratamiento del importante problema étnico, sin embargo dramáticamente presente con sus reivindicaciones de tratamientos especia-

les y en algunos casos de autonomías territoriales, y que por lo mismo debería ser parte integrante de la temática de la descentralización.

En suma, de lo dicho resulta que la legislación producida hasta el momento en torno a la descentralización carece, por así decirlo, de "punch" puesto que no va al fondo del problema ecuatoriano que concierne esencialmente a un sistema político en crisis. Lo anterior se traduce en una ausencia completa de perspectiva en cuanto a una cualquiera redistribución del poder de decisión política, en correspondencia con la instalación de gobiernos territoriales efectivamente dotados de una cierta autonomía. No por nada, en los textos no hay la menor alusión a la idea de una regionalización del Estado, concepto íntimamente ligado a la transferencia efectiva de competencias.

Los territorios, ¿salvavidas del sistema político?

No vamos a extendernos aquí en el tema de la crisis del sistema político ecuatoriano, abundantemente tratado por analistas ecuatorianos y extranjeros, sino para señalar cómo esa crisis conduce paulatinamente a una crítica del orden constitucional ideado en 1978. Los indígenas fueron los primeros en levantar el problema pues efectivamente, la idea de una reforma de la Constitución no toma fuerza sino en los años 90 cuando se liga a la demanda indígena de construcción de un Estado pluri-nacional sustituyéndose al Estado "mestizo"

uni-nacional. Más recientemente, la crisis del sistema de partidos políticos ha hecho emerger proposiciones aisladas de reforma constitucional (candidaturas independientes, reelección de los cargos de representación popular, y otras). Se constata, no obstante, que la crisis del sistema político no ha sido hasta aquí analizada en términos de una crisis de representación de la territorialidad política.

La reforma del Estado en su forma unitaria y centralizada actual, es decir en lo que tiene que ver con la relación del poder al territorio "socialmente organizado", no ha sido hasta ahora sino marginalmente evocada² y está lejos de ser el centro de la discusión relativa al tema de la descentralización. Por qué? La explicación sería que el tema mismo es tabú porque, por un lado, todo el aparato institucional y normativo ha sido y está fuertemente impregnado de centralismo, cuyo objeto de culto no es otro que la acumulación de "masa crítica" en un punto, mientras que por otro, la realidad socio-territorial más allá del centro sigue produciendo la imagen del desorden, de la ineficiencia, del dominio de fuerzas centrífugas, inorgánicas, propias de un Estado frágil más allá de su aptitud al empleo de la violencia represiva. En suma, el imaginario social ecuatoriano sufre de la mistificación del proyecto unitario de un Estado formalmente centralizado pero que no logra centralizar la sociedad, o dicho de otra

manera, de una centralización que no logra legitimarse socialmente a pesar de las instituciones y de las normas legales.

¿No obedece también este no-cuestionamiento radical a un inconsciente colectivo trabado todavía por ese viejo fantasma de la disgregación del Estado, supuestamente minado por regionalismos, disimulando mal sus designios separatistas? Hay que decir que si ese fantasma fue levantado por la oligarquía hacendaria en los orígenes mismos de la república, se convirtió con el tiempo, y hasta la actualidad, en patrimonio ideológico de las clases políticas modernizantes, las cuales se hicieron congenitamente centralistas. Al sistema de poder oligárquico asentado en Quito le convenía alimentar la imagen de un regionalismo peligroso, candidato a poner en cuestión la integridad del país: ese fue ante todo el rol atribuido al llamado regionalismo guayaquileño. El fantasma del "peligro separatista" no venía de cierta manera a exorcizar ese otro fantasma, mucho más real, que develaba a la oligarquía hacendaria: el fantasma que se encargaría de enfrentarla un día cara a cara con "sus indios"?

Lo cierto es que la defensa de los intereses "costeños" de la burguesía comercial y financiera de Guayaquil no llegó jamás a cuestionar la sobrevivencia del Estado ecuatoriano, ni siquiera en los momentos más amenazantes en que adoptó el ropaje del federalismo en-

2. El artículo de J. Sánchez Parga, "La descentralización en la reforma del Estado", toca este problema y en tal sentido en una excepción: *Ecuador Debate*, N° 28, abril de 1993. pp. 165-183.

tre 1937 y 1939. El federalismo de esos años, en su radicalismo no iba más lejos que postular un cambio del régimen unitario de gobierno por uno "federalista", modificando el estatuto jurídico del Ecuador y haciendo hincapié principalmente en reivindicaciones tributarias ³. La acusación histórica de "separatismo" endilgada a toda reivindicación provincial o regional de nuevas modalidades político-administrativas y/o tributarias no ha perdido fuerza como mecanismo de defensa del centralismo político: ayer no más, fue el mismo argumento que empleó el Presidente Borja para rechazar toda discusión sobre un estatuto especial solicitado por los pueblos indígenas del norte del Pastaza.

Entonces, el no cuestionamiento radical del unitarismo centralista en el período actual, habría que explicarlo más bien por la fuerza de un imaginario fundado en temores y en riesgos que vienen del pasado, en todo caso forjándose sobre realidades que han sido profundamente trastocadas, como lo señala la evolución política de los últimos decenios. Una nueva correlación de fuerzas electorales se acompaña de una transformación profunda de las antiguas articulaciones Sierra y Costa definiéndose así los contornos de una nueva geografía económica y social. Todo ello pone

fuera de moda la vieja pugna, y los viejos fantasmas, en torno al regionalismo costeño.

En efecto, la derecha política nacida en la Sierra y controlando ampliamente la historia nacional, está hoy representada en la Costa con la misma o mayor fuerza que en los Andes, mientras que el populismo, hasta ayer no más carta exclusiva de presentación política de la Costa, se ha debilitado, al mismo tiempo que ha conquistado un espacio importante en la Sierra ⁴. Esta nueva geografía política se corresponde con la convergencia de intereses de los grupos económicos de Sierra y Costa representados en las Cámaras de Producción y el Comercio, quienes desde el gobierno de Rodrigo Borja al menos hacen causa común para enfrentar las exigencias de modernización interna y de internacionalización de la economía ⁵. Hay que decir, por lo mismo, que el espantajo del "separatismo" que muchos esgrimen todavía hoy, está más vacío que nunca de justificación.

Hoy en día el cuestionamiento radical del centralismo es condición sine qua non de aperturas garantizando la ampliación de la democracia, la regeneración del Estado y la dinamización de los territorios no metropolitanos. Desde un punto de vista estrictamente

3. Rafael Quintero, "Legitimidad, poder y región Bases para una discusión", en *La cuestión regional y el poder*. Corporación Editora Nacional, 1991. pp. 13-87.

4. Roberto Santana, "Ajustement sans fin et lassitude électorale. A propos des dernières élections équatoriennes", en *Élections et démocratie. Amérique Latine-Caraïbes*, Daniel Van Eeuwen et Yolande Pizetty (coord.), CREALC, 1995. Aix-en Provence. pp. 161-180.

5. Alexis Xavier Naranjo, "Las Cámaras de la Producción y del Comercio: Ecuador 1980-1990". Disertación de Licencia en Ciencias Sociales y Políticas, 1993. PUCE, Quito.

político, la concesión de ciertas autonomías territoriales debe ser vista a priori como una garantía de mayor democracia, aunque no sea más porque la distancia entre la representación y los representados se acorta y la posibilidad de la participación y el control ciudadano se amplía haciendo que los negocios públicos puedan ser tratados con una mayor transparencia y consenso que en el plano nacional, y por cierto con menos complicaciones. Este aspecto de la descentralización está íntimamente ligado a una nueva concepción del territorio que toma cada vez más fuerza en relación con la nueva economía internacionalizada: el territorio no es más considerado como un simple soporte de factores de localización productiva sino como un *"conjunto territorial de agentes y de elementos económicos, socio-culturales, políticos e institucionales, poseyendo comportamientos y modos de organización y de regulación específicos"*.⁶ Es todo un sistema de actores del desarrollo territorial investido de gran autonomía decisional, el que debería ser creado o estimulado por la política de descentralización.

La descentralización y la dinamización de los territorios

El tema de la descentralización puede ser abordado es cierto, de una manera rutinaria y para ello el marco de la división político administrativa tradi-

cional puede ser considerado como suficiente. Tal es el caso de los dos textos anteriormente discutidos, los cuales no aportan gran cosa: su carácter rutinario es justo lo que conviene para continuar la rutina.

Si se piensa, por el contrario que la descentralización puede ser una palanca útil al desarrollo de los territorios no metropolitanos, en la medida en que permita una liberación de las trabas centralistas, una expansión de las energías de la sociedad en los diferentes escalones, y una "auto-responsabilización" de la sociedad territorializada por sus propios asuntos, es evidente que es indispensable explorar otras pistas.

Una visión que emerge en oposición a la postura anterior, a la que podríamos caracterizar como "estática", es la que tiende a ver en la descentralización la oportunidad de reforzar el nivel local, es decir el municipio, priorizando allí la transferencia de recursos desde el gobierno central. A esta concepción habría que asimilar el movimiento socialmente difuso hacia la "cantonzación" que tiene lugar desde hace un tiempo sobre todo en localidades geográficamente marginadas, bajo la forma de una proliferación de demandas de creación de nuevos municipios. La esperanza de que un día se refuer en los recursos atribuidos por el centro a estos entes seccionales de base parece ser más fuerte que la constatación cotidiana de la penuria financiera y de personal califica-

6. Denis Maillat, "Les milieux innovateurs", revista *Sciences Humaines*, N° 8, février-mars 1995, N° hors série, Régions et mondialisation, pp. 41.

do, en que se debaten salvo contadas excepciones, la mayor parte de los municipios.

El otro impulso a esta tendencia a la municipalización parece venir del lado de los animadores de base de los movimientos sociales y de las ONG. Dos vertientes pueden discernirse allí.

En una de ellas la descentralización es vista bajo el prisma de la simple redistribución social de los recursos con que cuenta el Estado, y subestima la exigencia, o la posibilidad de una reactivación del proceso de acumulación interno y de la inversión externa, y que no parece interiorizar que las nuevas condiciones en que se desarrolla la acumulación capitalista pone en juego o reactiva los diferentes escalones territoriales y prioriza al sector privado para efectos productivos. Esta postura es prisionera de la fenecida concepción del Estado empresario y benefactor. La otra, parece tener su origen en las experiencias de priorización de los municipios en que han entrado algunos países, como Bolivia por ejemplo, donde la nueva legislación debilita los entes territoriales intermedios (Departamentos y Corporaciones), definiendo un esquema de funcionamiento territorial donde en definitiva no habría más que lo central y lo local. El discurso internacionalizado de lo global y de lo local, idealizando el lugar, la cultura local, la vuelta al terruño como contrapartida de la crisis del Estado-nación ("small is beautiful")

está sin duda en la base de esas experiencias. No vanos a entrar aquí al análisis de lo bien fundado o no de esta opción ni de su adaptación o no a las exigencias bolivianas.

Las condiciones existentes en el Ecuador sugieren otras soluciones, según nos parece, pero estas otras soluciones ponen en juego consideraciones que están más allá de la mera exigencia de la redistribución de las rentas del Estado y de la solidaridad social y llama la atención o pone el énfasis en el nuevo estatuto que la economía internacional, tal cual hoy se desarrolla, parece acordar a los territorios en sus diferentes escalones. A partir de esta nueva realidad la hipótesis que nos interesa desarrollar es la siguiente: el Ecuador tiene el máximo interés en jugar la carta de la descentralización movilizándolo a fondo la variable territorial como condición de reactivación de su economía y como manera de asegurar una continuidad de desarrollo.

Esta hipótesis tiene un punto de partida en la siguiente fórmula: en las condiciones de la globalización "*se puede estar en el centro del desarrollo y al mismo tiempo en la periferia del cambio*"⁷, dicho de otra manera, en la expansión del capital con sus efectos innovantes y de cambio no hay más territorios "elegidos" ni territorios "tabús" por razones de distancia geográfica, por razones de talla o extensión o por la diversidad y volumen de los recursos

7. Sergio Boisier, "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", manuscrito, Playa Cau-Cau, verano 1992.37 p.

naturales existentes. Esto quiere decir que los desplazamientos en las periferias, al escalón que se quiera (planetario, continental, nacional, sub-nacional) están a la orden del día.

Esto quiere decir también que en la liberalización de las fronteras a la actividad del capital, así como éste tiende a "flexibilizarse" en sus opciones, así los territorios tienden a "autonomizarse" a la búsqueda de nuevas articulaciones tanto en lo nacional como en lo internacional. Esto, a condición que las sociedades territorializadas se consideren ellas mismas como los "actores" creativos del desarrollo, otorgándose para tal efecto los medios políticos, organizaciones y técnicos. Dos candidatos a actores territoriales aparecen en el nivel sub-nacional: la sociedad local y la sociedad regional.

Si no cabe duda que en el Ecuador es indispensable y urgente la activación de la vida municipal, esto no quiere decir que se puede fundar allí una estrategia de despliegue territorial del desarrollo. Por qué? porque la vida municipal no tiene tradición ni fuerza en el Ecuador, con excepción de los municipios metropolitanos y de alguna que otra gran ciudad. No se puede decir que exista un "sistema local" presente en el territorio ligando orgánicamente autoridad municipal y comunidad en una continuidad estratégica de interés común. No existe una malla municipal consistente, en parte porque la precariedad de

recursos materiales y humanos que ha sido la regla en la historia de los municipios ecuatorianos⁸ condujo a una situación generalizada de anomalía local. En los países desarrollados, particularmente en los de tradición anglo-sajona, donde la vida local y el poder municipal son vivaces hoy, como lo fueron históricamente, los actores locales tienen -sobre todo por la vía de las agrupaciones intercomunales- una cierta capacidad de acción en el sentido del ordenamiento del territorio, de ir más lejos que el mero ejercicio de una vocación de prestación de servicios a la comunidad. En Ecuador no es el caso y es muy difícil imaginar que los municipios sirvan de "contrapesos válidos" para el aparato central del Estado y tampoco de actores dinámicos para atraer y regular territorialmente las inversiones productivas, con vista al enorme desafío de los años que vienen.

Queda el nivel regional. La cuestión se plantea en términos de saber si a la constitución de actores territoriales con real capacidad de intervención a la vez local, nacional e internacional, se le asigna como objetivo la activación del desarrollo económico y como acompañamiento la creación de nuevos equilibrios espaciales a la escala del país. Plantearse estos objetivos en lo interno significa que el país entra a procesar uno de los datos fundamentales de la nueva economía internacionalizada, una de sus megatenden-

cias (junto con la reforma del Estado; las privatizaciones, etc.) es decir, la activación de los territorios sub-nacionales y el rol privilegiado que entran a asumir las regiones.

Con la expansión de la apertura de fronteras (proceso que no hace más que comenzar en Ecuador) no solamente se intensifica el comercio de mercancías sino que los espacios subnacionales tienden a quedar, por así decir, "liberados" de las trabas burocráticas, para encontrarse disponibles a la inversión de capital internacional y nacional. En tal sentido, las regiones son los nuevos actores de la competencia internacional por medios financieros, tecnología y sistemas organizacionales. Pero esta disponibilidad no quiere decir que todos los territorios regionales sean atractivos para las inversiones en el mismo momento y que, muy por el contrario, algunos puedan quedarse esperando un largo tiempo, un poco así como sucede con los países: unos van delante en la fila y otros detrás. Y ello no depende de ninguna tendencia intrínseca del capitalismo post-fordiano a excluir por principio ciertas regiones (de las periferias o semi-periferias) como algunos economistas lo postulan, sino del esfuerzo que despliegan las sociedades regionales para incitar a los agentes externos del desarrollo a interesarse en una región determinada. En tal sentido, la diversidad de las evoluciones territoriales dependerá principalmente de las

estrategias de sus élites dirigentes, si ellas adoptan comportamientos "ofensivos" o "defensivos" tal como lo sugieren algunos autores⁹. El problema parece ser el mismo que se les presenta a los estados, es decir, cómo y con qué ritmo los espacios regionales sub-nacionales se articulan a las nuevas tendencias de la economía internacional.

A este respecto pueden plantearse dos casos de figuras posibles. O bien, las políticas de apertura económica y el conjunto de políticas públicas de un país crean de por sí las condiciones que potencian la disponibilidad de los territorios antes mismo de implementar una política de regionalización y antes también que emerja una conciencia identitaria y una voluntad regional, y entonces los capitales llegan espontáneamente y "verticalmente", por así decir, a una u otra región (caso de Chile). En este caso las inversiones están muy por delante de la constitución de un actor político regional, y es a partir de los impactos provocados que se produce la toma de conciencia y surge el proyecto de construir políticamente la región. A estas consideraciones debe en definitiva su existencia la descentralización regionalización (con la instalación de gobiernos regionales) llevada a cabo por el gobierno democrático del presidente Aylwin en Chile. En el otro caso, el que corresponde según nuestro punto de vista al Ecuador, es aquél en que parece indispensable

9. Georges Benko, "Les théories en développement local", revista de Sciences Humaines, N° 8, cit. p. 17. Ver también de G. Benko y A. Lipietz. *Les régions qui gagnent*, PUF, 1992. Paris.

construir primero las condiciones territoriales apropiadas a la llegada del capital. Es difícil en efecto pensar que la estabilidad, la confianza política y la capacidad de acción requeridas para la activación de los territorios puedan ser aseguradas por el sistema de poder central sin que éste pase previamente por una especie de "cura política" en la cual el rol esencial correspondería a un proceso de descentralización regionalización profundo, a realizarse en un plazo que no debería ser demasiado largo.

Si esta segunda alternativa es aceptada como correspondiendo al caso ecuatoriano, quiere decir que habría que modificar el esquema actual de funcionamiento político-territorial del país puesto que no es el mejor adaptado a las circunstancias. El debilitamiento del ineficiente centralismo ecuatoriano no podría ser imaginado sino a partir de la emergencia de entidades político-territoriales con "masa crítica" de poder social, económico y político, lo cual significa un proceso de creación de "poderes semi-periféricos" que no pueden ser numerosos y que por lógica se sitúan entre la centralización (Quito, o los dos centros ecuatorianos) y la dispersión (proliferación de cantones y provincias). Este imperativo converge con las tendencias actuales que ponen en órbita los territorios regionales pues es allí que se pueden concentrar capacidad de gestión, de negociación y de regulación del desarrollo en las nuevas condiciones tecnológicas y organizaciones. Así como conviene desestimar el nivel local para constituir el "centro

pivote" de la descentralización conviene igualmente desestimar las provincias. Ellas no solamente son demasiado numerosas como para hacer la "masa crítica" requerida sino que, por eso mismo, ofrecen un terreno que facilita el juego de las tendencias o "maniobras" recuperacionistas del poder central. La debilidad política de las élites provinciales es notoria: desgastadas en el ejercicio de una autoridad neutralizada por la confusión de roles o por las constantes disputas entre los representantes del ejecutivo y las instancias de representación popular (Consejos Provinciales, Prefectos), se han demostrado incapaces de estimular la emergencia de lo que podría asimilarse a un "sistema de actores provinciales" con vocación a poner en marcha estrategias de reequilibraje socio-espacial. Por otra parte, la evolución misma de las antiguas articulaciones intraregionales entre Sierra y Costa, entre Sierra y Oriente, entre sur y norte, ha llevado a que las provincias estén sometidas en la actualidad a un funcionamiento marcadamente burocrático y convencional. Por todo ello, la regionalización del país ha pasado, según nuestro punto de vista, al primer plano de la agenda.

La región-actor del desarrollo

La región-actor es un concepto que en el debate actual representa una zona de sombra, detrás de una relativa abundancia de literatura acerca de las fuentes histórico-sociológicas del regionalismo en el país. La cuestión funda-

mental tiene que ver con la posibilidad de un proceso de regionalización cuyo objetivo no es otro que la construcción social y política de regiones. Este proceso, cuya significación última es la constitución de un sujeto regional, dotado de clara identidad política y portador de un proyecto estratégico de carácter pluralista, es el tema seguramente más prometedor que convendría introducir en el debate sobre la descentralización.

El proceso de regionalización es más complejo que el mero trabajo de "desposte" a que se dedicaron los hombres políticos del pasado para dividir administrativamente el país. En todo caso, un ejercicio mucho menos científico que de orden político-técnico, destinado a elaborar un esquema de colectividades territoriales "viables" en términos de la gestión del desarrollo. Por lo mismo, en algunos casos se tratará de una elaboración geográfico-política donde el proceso de construcción de un sujeto territorial puede comenzar desde una diversidad de identidades socio-territoriales parciales, pero también es posible que en otros casos la formación de una identidad regional sea ya un proceso en curso, incluso avanzado, donde, por lo mismo, de lo que se tratará en la regionalización es de afianzar su consolidación.

Al interior de un esquema de regiones es que mejor puede concebirse el nuevo rol y las nuevas posibilidades que

se abren a los espacios subnacionales en las condiciones políticas y económicas internacionales de hoy. Parece que es allí donde pueden concretizarse mejor ciertos atributos propios a la viabilidad del desarrollo regional, tanto en términos de crecimiento (ligado a su capacidad para retener e invertir recursos generados internamente, a su capacidad de atraer inversiones privadas por su articulación nacional e internacional), de progresión en la autonomía decisional (estilo de desarrollo e instrumentos de política), como de capacidad de inclusión social (redistribución social, participación de la población en las decisiones)¹⁰. Todo ello a condición que por la vía de un proceso de construcción identitaria (identificación de la población con su régimen) la región asuma progresivamente un rol de actor, de conductor de su propio desarrollo y de interlocutor con el exterior.

En tal perspectiva la región puede ser concebida como una cuasi-empresa, como lo hace Boisier, donde un sistema de actores (institucionales, sociales, privados) que él identifica con la fórmula de facilidad de actor-región se dota de los medios de construir su destino apoyándose primero en sus propias fuerzas y enseguida en los intercambios, creando las condiciones para llegar a un mínimo de dependencia y subordinación con respecto al gobierno central. El actor-región es así el sólo susceptible de hacer de un terri-

10. Boisier, manuscrito citado.

torio regional teóricamente "disponible" una región "viable". Miradas bien las cosas, es el sujeto por excelencia que puede perseverar en un proyecto territorial estratégico, darse una imagen corporativa y promocionar los atributos regionales, "llevar" la región al exterior a través de iniciativas internacionales, participar en redes de interacción, etc.

En conclusión, si en razón de las diferentes circunstancias que presionan en el sentido de la descentralización (y la primera es que la población ha hecho suya la demanda) existe la posibilidad de implementar una política en tal sentido, sería para el Ecuador un error histórico dejar pasar la oportunidad, y no avanzar hacia la creación de gobiernos regionales, dotados de capacidad de decisión política. La instauración de un sistema rígido sino federalista al menos semi-unitario, sería por el contrario, situarse en una posición de avanzada y no de retaguardia en relación al curso de los acontecimientos contemporáneos. Hay que recordar que en relación a otros países latinoamericanos el Ecuador está ya atrasado de 10 ó 15 años por inmovilismo político y por falta de audacia creadora.

La región y lo étnico

También aquí la disyuntiva es la misma: quedarse en la retaguardia o situarse en una posición de avanzada. La posición de avanzada sería la de enfrentar de una vez por todas las implica-

ciones políticas de la cuestión étnica por la vía de la descentralización, aún reconociendo que con ello no se resuelve la integralidad de los problemas:

Como todo el mundo sabe, el Ecuador es un país con fuertes clivajes étnicos lo que determina la coexistencia de identidades locales muy diversificadas y la emergencia de reivindicaciones étnicas que crean fuertes tensiones políticas a diferentes escalones sub-nacionales. A pesar de ser la cuestión indígena un problema nacional, lo que parece fuera de duda es que ninguna ley de carácter nacional va a poder dar solución a las demandas étnicas, puesto que la realidad de la coexistencia de las étnias es muy compleja y que las soluciones implicando grados diversos de satisfacción de demandas de autonomía, no pueden ser encontradas sino en niveles territoriales sub-nacionales. Por lo mismo, cualquier proceso de descentralización político-administrativo del país, realista y con proyección de futuro, no puede eludir el problema. ¿Cómo eludir indefinidamente, por ejemplo, el problema planteado por los grupos étnicos del norte del Pastaza, o los que empiezan a plantearse en otros territorios étnicos?

Sin embargo, el problema indígena es totalmente ajeno a los dos textos legales comentados al inicio de este artículo, lo que tiende a fragilizar todavía más los fundamentos de tales iniciativas. En realidad, la fuerza del centralismo político es tal, que el tema indígena, como otros tantos problemas importantes del país no pueden ser ima-

ginados sino en una referencia subordinada al centro político. Esta alienación no es exclusiva del establisment político blanco-mestizo puesto que los indígenas la comparten ampliamente. Si esto no fuera cierto, sería difícil entender por qué la CONAIE no ha mostrado ningún interés por presentar sus demandas a propósito de la política oficial de descentralización y por qué los líderes indígenas han estado ausentes del debate al que dio origen el proyecto social-cristiano aprobado por el Congreso. Para la CONAIE todo sucede como si por el momento no hubiera nada que negociar, a la espera de hacer realidad su proyecto utópico de Estado "plurinacional humanista y autogestionario" quien pondrá en ejecución el "Modelo de economía comunitaria, ecológica y planificada" ¹¹. Es solo a partir de esa hipotética "conquista del Estado" que adquieren interés nociones como autonomía político-administrativa, descentralización y reordenamiento del territorio.

Que los indígenas se desentiendan de la coyuntura de reorganización del Estado y de reestructuración de la economía es una cosa, en realidad la mayor parte de ellos están embarcados en su propia utopía que se sitúa en otro espacio-tiempo (al mismo tiempo que reivindican lo cotidiano), pero otra cosa es que las clases dirigentes se desentiendan de un problema que es el más "espinoso" de los problemas ecuatorianos, seguramente el que más neu-

traliza hoy por hoy las políticas de modernización y el reencuentro del país con el crecimiento económico.

La regionalización del país en la perspectiva de instituir gobiernos regionales con un grado conveniente de autonomía ofrece la oportunidad excepcional de insertar allí la variable étnica, no para resolver el problema de todas las etnias ni tampoco para resolver todos los problemas de una etnia particular, pero sí para hacer avanzar las soluciones posibles. La inserción del parámetro étnico significa sin duda una complejización político-técnica del proceso de la regionalización político-administrativa, pero ello no debería ser una razón para renunciar a su procesamiento.

Los casos de figura que pueden imaginarse son múltiples y dan cuenta de la variedad de situaciones existentes, las cuales sugieren una pluralidad de soluciones. En la experiencia internacional se observa que esa pluralidad no obedece en definitiva sino a dos lógicas, a partir de las cuales es preciso inventar: una, fundada en la territorialidad (estatutos étnico-territoriales, donde la lengua, la administración y la escuela, por ejemplo, son fijados de una vez al interior de cada unidad étnico-territorial) y, otra, fundada en estatutos de tipo personal (la consideración específica se refiere a la lengua, la religión u otro elemento de identificación al interior de la entidad territorial oficial). En el marco de esas dos lógicas la

11. CONAIE, **Proyecto Político**. Texto aprobado por el IV Congreso, 1994.

exploración de posibilidades nuevas puede considerarse como plenamente abierta. En el primer caso enunciado, que parece ser el más frecuente, dos principios pueden ser considerados como esenciales para que el esquema sea viable: el que las entidades étnico-territoriales sean dotadas de un poder conveniente de iniciativa (reglamentos, normas, modalidades, según sus propios intereses) y de una cierta inmunidad (para evitar la intromisión de niveles jerárquicos superiores).

Un ejemplo a guisa de conclusión

La inserción del problema étnico en la política de descentralización no puede concebirse, sin embargo, de manera indiscriminada y mucho va a depender de la presencia activa de los actores étnicos sobre el terreno; de las proposiciones "realistas" que estén dispuestos a negociar. No es aquí el momento de abundar sobre el proceso de regionalización y la inclusión de la variable étnica que se sugiere, pero para ejemplificar podemos, y esto a título de conclusión, tomar el sur fronterizo del país e imaginar un escenario en torno a lo que hemos venido discutiendo.

Desde los años 70, hay que reconocer en el sur la dinámica de un proceso de articulación económica y social del cual participan las provincias de Loja, El Oro y Zamora-Chinchipec. Por un lado, la emigración del campesinado lojano hacia El Oro (30% de sus habitantes son de origen lojano) y en menor escala hacia la provincia oriental de Za-

mora-Chinchipec; por otro lado la construcción de rutas de desenclave del interior hacia la Costa (desembocando en El Oro), así como la presencia y actividad de instituciones de desarrollo regional (PREDESUR, y Sub-Comisión Ecuatoriana para la zona de frontera) así como la actividad bancaria interprovincial y también la universitaria; crean una tendencia articulante interprovincial que va del Oriente al Pacífico pasando por Loja.

Contrariamente a lo que muchos creían, la construcción de la carretera Panamericana no ha creado un movimiento articulante significativo en el sentido norte-sur, yendo de Cuenca a Loja, capaz de contrarrestar el movimiento transversal este-oeste. No hay que dudar que esa suerte de amplio vacío del ecumene que se instala en dirección de la frontera entre esas dos provincias, marca sobre todo la rivalidad persistente de dos identidades socio-territoriales diferentes que obliga a repensar la noción del "sur ecuatoriano" y limitarlo a la gran "región de la frontera". Hoy más que nunca las elites lojanas encuentran sus socios "naturales" en las provincias de El Oro y Zamora-Chinchipec.

Esta es la tendencia articulante principal, mientras tanto al interior del espacio "sureño", afectando principalmente la provincia de Loja, dos movimientos secundarios han acompañado al anterior. Uno, tiene que ver con el "vaciamiento" del espacio rural, sobre todo de su parte sur-occidental y con la consecuente pérdida del rol de orga-

nizador histórico del espacio provincial por parte de la ciudad de Loja. Por esta razón la provincia de Loja, ha perdido su imagen de provincia "orgullosa y dominadora" que se autodefiende y autoproyecta y aparece con mayor aptitud a articular y a integrar sus intereses con otros espacios.

El otro movimiento secundario a la escala del espacio "sureño", tiene que ver con la auto-afirmación identitaria acompañada de la expansión territorial hacia el Oriente de la etnia Saraguro. Tal vez el símbolo de esta nueva realidad sea el programa internacional de desarrollo rural auspiciado por FIDA (NNUU), el cual cubre a la vez la Sierra y la vertiente oriental de los Andes y lleva el nombre de Proyecto Saraguro-Yacuambi. Su administración está bajo la entera responsabilidad de las organizaciones indígenas locales. De la misma manera que la educación bicultural.

Las diferentes experiencias organizacionales de carácter intercomunal, en un proceso que viene desde los años 60, a pesar de las debilidades de los primeros pasos, tienden a demostrar que sus liderazgos locales han llegado a adquirir una capacidad de organización y de gestión de sus propios asuntos. Esta nueva realidad permite imaginar la viabilidad de un espacio étnico de desarrollo, sobre lo que podría ser una nueva provincia, la cuarta provincia de la región, para la cual cabría un estatuto particular que atienda precisamente a la especificidad étnica, puesto que las reivindicaciones culturales no

podrán ser efectivas si no están apoyadas en derechos específicos. Pero al mismo tiempo, esta nueva provincia Saraguro-Yacuambi, tendría el máximo interés por razones económicas y de relaciones interculturales por formar parte de una gran Región Sur, con Loja, Zamora-Chinchipec y El Oro. Así, los Saraguro dejarían de ser "nadie en las 21 provincias" del país y vendrían a ser "uno entre cuatro" al interior de un espacio con poder político regional. Sus posibilidades de negociación no pueden sino aumentar.

Cada provincia vería aumentadas sus propias capacidades de negociación haciéndose representar por una gran Región del Sur poseyendo atributos que, más allá de los simples recursos naturales, representan un gran potencial en la nueva dimensión de la economía internacional: elites ligadas por la proximidad, patrimonio cultural, condición de región de frontera, riqueza inter-étnica, etc.

Este sería en hipótesis el marco territorial para la construcción de una región con vocación de desarrollo, una región de "frontera", cuya creación podría además imaginársela vinculada a la voluntad de terminar finalmente con el viejo y siempre manipulado litigio derivado del Protocolo de Río.

Un ejercicio como el que acabamos de hacer para argumentar la justificación de una Región Sur, aún si no es más que un bosquejo, podría ser seguido por otros más, con mayor grado de profundidad, aplicables al conjunto del espacio nacional y está fuera de duda

que por este camino se pondrían de relieve las articulaciones tendenciales que tienen lugar al nivel del territorio y sobre las cuales se podría construir la versión "semi-unitaria" del Estado ecuatoriano, forma que aseguraría su regeneración. En todo caso, sin proposiciones alternativas a propósi-

to de los escalones territoriales "pivote" de la descentralización, es decir, sin determinación del "sujeto" clave en el proceso, no hay debate útil sobre el contenido de las transferencias de poder, delegación de competencias o atribución descentralizada de recursos.

CIUDAD *Alternativa*

Revista Semestral

Nº 10 - II EPOCA - 1995

Centro de Investigaciones CIUDAD

Desarrollo social, descentralización y participación

PRESENTACION / ARTICULOS: Cumbre mundial sobre desarrollo social, *Diego Cordovez*. Hacia una posición nacional del desarrollo social, *Luis Verdesoto*. La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades, *José Luis Coraggio*. Pensando y Repensando el desarrollo social, *Jorge García*. Ciudad y participación popular, *Gustavo Riofrío*. El rol de los municipios como principal figura de descentralización, *Miguel Bossano - Felipe Iturralde*. Análisis crítico acerca de la acción de los Concejos cantonales en Ecuador - Propuestas para su modernización, *Carlos Sandoval - ILDIS*. Lima es gobernable. Una gestión municipal popular y democrática, *Henry Pease García*. Gobiernos locales, descentralización y desarrollo, *Marco Velasco - IULA*. Realidades, mitos y retos sobre descentralización municipal - agua y saneamiento, *Mario Vásconez*. Los retos de la participación, *Humberto Vargas*. Cuatro años de descentralización. Una revolución pacífica en Montevideo, *Salvador Schelotto*. MIRADAS Y VOCES: El humor de los quiteños, *Nicolás Kingman*. La familia y la ciudad: una relación por desconstruir nuevos mapas sociales, *José Sánchez-Parga*. Poemas de pequeños insomnios, *Mario Unda*. RESEÑAS: Libros.- Algunos comentarios a propósito del libro. "Manejo del suelo urbano", de la Serie Gestión Urbana, editado por el PGU/GTZ/Lincoln Institute, *Diego Carrión*

SUSCRIPCION:

Ejemplar suelto: Ecuador \$/ 7.000, América Latina USD 8, Resto del mundo USD 10.

1 año / 2 números: Ecuador \$/ 12.000, América Latina USD 14, Resto del mundo USD 18.

Apoyo / 4 números: Ecuador \$/ 40.000, América Latina USD 40, Resto del mundo USD 50.

Dirección: Fernando Meneses 265, Casilla: 17-08-8311, Teléfono: 225198, Fax: 593-2-500322,
Favor enviar cheques a nombre del Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito - Ecuador.

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades

Jaime Zuluaga Nieto (*)

Colombia, al igual que otros países latinoamericanos, se encuentra comprometida en un proceso de democratización política, y de recuperación de la senda del crecimiento económico. El primero está asociado a lo que en América Latina se ha caracterizado como la "transición democrática"; el segundo, a la adopción de programas y políticas de ajuste y transformaciones estructurales de las economías orientados por postulados neoliberales. Vivimos, como señala Sunkel, un proceso de transformaciones múltiples, que en su multidimensionalidad están provocando cambios significativos en "la naturaleza de las relaciones y actitudes socioculturales de la humanidad, tanto al interior de cada sociedad como entre todas ellas, así como entre éstas y su base de sustentación ambiental"¹.

Las transformaciones en el modelo sociopolítico y económico en América Latina

Dada la heterogeneidad de América latina, es aventurado pretender generalizar acerca de las transformaciones que se están operando. Una perspectiva histórica, permite identificar, más allá de las

especificidades nacionales, algunos rasgos comunes para una buena parte de nuestros países.

En primer lugar, el Estado jugó un papel fundamental, especialmente a partir de 1930, para la adopción de estrategias de desarrollo socio-económico y de integración social que, con variada fortuna, se orientaron a superar las estructuras económicas desequilibradas y

(*) Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, UNIVERSIDAD NACIONAL, COLOMBIA.

1. Osvaldo Sunkel, "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en *Pensamiento Iberoamericano, Las reformas económicas contemporáneas*, Nos. 22/23, Tomo I, Madrid, 1993, pág. 16.

atrasadas. Tal vez por primera vez entre nosotros, se intentó una articulación entre políticas de desarrollo, política social y políticas de ampliación de la ciudadanía ².

En segundo lugar, el modelo de desarrollo que se implantó se fundó en la presencia de un Estado protector, que subvencionó la empresa privada con dineros públicos. Este intervencionismo, aplicado en países que no conocieron una revolución burguesa activa, consolidó una oligarquía que dirigió sus negocios en forma patrimonial, que buscó cooptar la oposición o aplastarla por la violencia. Así se fortaleció una burguesía premoderna, débilmente impregnada de los valores propiamente capitalistas y rentista. En estas condiciones el liberalismo en el Continente no pudo materializar principios de igualdad ciudadana, homogeneidad de los agentes económicos y competencia ³.

En tercer lugar, el ciclo de un patrón estatal organizador del desarrollo está llegando a su fin ⁴. En la década pasada se derrumbó el modelo que hizo posible un desarrollo moderado y una democratización modesta, a la sombra de la intervención estatal. Con este derrumbe el eje del debate se desplazó de la discusión en torno a modelos de desarrollo que condujeran a la integración social a los modelos que tienen por objetivo el ajuste y la estabilización ⁵, tendencia que hoy comienza a revertirse parcialmente ante la necesidad de garantizar un desarrollo humano sostenible.

En cuarto lugar, en muchos países se ha implantado un modelo de desarrollo de corte neoliberal, que privilegia el funcionamiento de la economía de mercado en el plano interno y en el de las relaciones con el exterior ⁶, y confía a la dinámica del mercado y del cre-

2. Cfr. Enzo Faletto, "Política social, desarrollo y democracia en América Latina", en Fermentum, Revista venezolana de Sociología y Antropología, ULA, Mérida, Venezuela, Nos. 6-7, Enero-agosto 1993, y Osvaldo Sunkel, op. cit.

3. Un análisis sobre este proceso, aplicado al colombiano, se encuentra en Salomón Kalmanovitz, "Economía política de la apertura" en Camilo González (editor) *El fin del neoliberalismo: el neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo social y económico*, Indepaz, Bogotá, 1993, y en Gabriel Misas, "Apertura económica y apertura política: dos escenarios no siempre coincidentes", en *Análisis Político*, Bogotá, UN, No. 12, abril de 1991.

4. Un análisis detallado del proceso de modernización y democratización se encuentra en las conclusiones de la Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO de abril de 1990 contenidas en *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre*, Buenos Aires, Abril de 1990.

5. Manuel Antonio Garretón, "Transformaciones socio-políticas en América Latina 1972-1992", en Manuel Antonio Garretón (editor), *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Grupo de trabajo partidos políticos-Clacso, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Ediciones FLACSO, Chile, 1993.

6. Cfr. Enzo Faletto, op. cit.

cimiento económico las funciones de integración social. Con ello, se busca reestructurar el orden económico en una forma tal que el Estado aparece como un factor perturbador⁷.

Este conjunto de cambios se operaron en un contexto de despolarización debido al derrumbe del llamado campo socialista, la globalización acelerada de la economía, la flexibilización de los procesos productivos, la revolución tecnocientífica y la configuración de tres grandes bloques liderados por Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea⁸.

La democracia: un valor en sí mismo

Este proceso obligó a formularse en nuevos términos la relación entre Estado y economía y, más ampliamente, el problema de la armonización entre el desarrollo y la democracia. El reto que enfrentamos al final del siglo es entonces cómo lograr construir un modelo económico y socio-político en el que se articulen las dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales en un orden democrático.

La transición de regímenes autoritarios o dictatoriales a regímenes política-

mente democráticos operada en los países del Este y del Cono Sur condujo por su parte a una revalorización del concepto de democracia. Hoy se reconoce a la democracia como un valor en sí mismo y como forma ideal de gobierno. La definición de su contenido y la delimitación de sus contornos adquiere, en estas condiciones, renovada significación. No solamente por el derrumbe de los totalitarismos del Este, sino por la pérdida de credibilidad y legitimidad de muchas de las instituciones legadas por el liberalismo político, tal como los partidos, los procesos electorales, las instituciones representativas⁹.

El fin de la "guerra fría" y la desaparición de la amenaza de una expansión comunista tuvieron la virtualidad de favorecer la orientación del debate hacia las condiciones de consolidación y profundización de los órdenes democráticos y hacia la multidimensionalidad de la democracia. Es a la luz de esta perspectiva que quiero hacer una aproximación al caso colombiano:

La doble apertura colombiana

Colombia adoptó en 1991 una nueva Constitución Nacional. Como resulta-

7. Sobre esta visión de reestructuración del orden económico puede consultarse el trabajo de Luis Jorge Garay, "El ordenamiento económico internacional en proceso de configuración" en Mauricio Betancourt y Orlando Gutiérrez (compiladores), *Escenarios y caminos para América Latina*, Bogotá, FONDAD, 1993.

8. La caracterización detallada de las fluidas transformaciones del orden mundial se puede consultar en Norbert Lechner, "El debate sobre Estado y mercado", en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 121, 1992; Osvaldo Sunkel, op. cit.; Luis Jorge Garay, op. cit.

9. Ver al respecto Pilar Gaitán "Algunas consideraciones acerca del debate sobre la democracia", publicado en *Análisis Político*, Bogotá, No. 20, UN, 1993.

do de un proceso de insurgencia ciudadana, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente en la que participaron, además de las dos colectividades tradicionales Liberal y Conservadora, nuevas fuerzas políticas resultado de la desmovilización de grupos insurgentes, la Alianza Democrática M19 y la Alianza Social Indígena, así como movimientos sociales y religiosos. Por primera vez en la historia política de nuestro país, se adoptó por la vía del pacto político pluralista una Constitución.

*"La nueva constitución transformó el régimen político y abrió el camino para la conformación de un nuevo sistema político. Creó condiciones para poner fin al monopolio bipartidista en la administración del Estado al consagrar el derecho a constituir nuevos partidos y movimientos políticos y establecer las bases para el ejercicio de la oposición"*¹⁰, amplió los espacios de participación ciudadana, elevó al rango de normas constitucionales un amplio repertorio de derechos humanos, y consagró el Estado social de derecho.

La expedición de la nueva Constitución fue el punto de partida formal de un proceso orientado a la democratización de la vida política colombiana, y el principio de solución de la crisis del régimen político heredado del Frente Nacional. Al paso que esto ocurría en el campo político, se avanzó simultánea-

mente en la adopción de un modelo de desarrollo económico de corte neoliberal, que acentúa los rasgos de exclusión económica y social y propicia procesos de desintegración social.

Todo ello, en medio de un proceso marcado por el desarrollo de una violencia que tiene múltiples expresiones, una de las cuales es la violencia política. Violencia que hunde sus raíces en las *"propias características de la sociedad colombiana, y no solamente la ejercen los pobres -muchas veces como expresión explicable, cuando no legítima, de rebeldía- sino que también contra ellos se ejecuta sistemáticamente"*¹¹. Si bien la violencia política no es la que produce el mayor número de muertes y representa menos del 10% de éstas, por su carácter de acción concentrada en torno al Estado es la que más poder desestabilizador tiene, y mayor incidencia proyecta sobre las posibilidades de democratización de la vida política nacional.

El desarrollo simultáneo del proceso de apertura política que propicia la superación del carácter excluyente de la democracia colombiana, favorece la participación ciudadana y el multipartidismo, con la aplicación de un modelo de apertura económica de corte neoliberal que fortalece los rasgos de exclusión de la sociedad colombiana, sobre el telón de fondo de una violencia que produce cerca de treinta mil homicidios anuales,

10. Luis Aguilar, Francisco Leal y Jaime Zuluaga "Balance económico-político", en Sáenz Eduardo (compilador) *Modernización económica vs. modernización social*, ISMAC-CINEP-U. Nacional, Bogotá, 1994, pág. 23.

11. Comisión de estudios sobre la violencia, *Colombia: violencia y democracia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987, pág. 18.

son las características dominantes de la situación colombiana en los últimos años. De la forma como se resuelvan los elementos de contradicción asociados al desarrollo de la apertura política y la aplicación del modelo neoliberal por una parte, y de la capacidad para resolver el conflicto político armado por otra, depende la consolidación del proceso de democratización política y social en Colombia en el futuro inmediato.

RAICES HISTORICAS DE LA DEMOCRACIA OLIGARQUICA

En Colombia, al igual que en otros países latinoamericanos, la constitución de la República significó la superposición de instituciones formalmente modernas sobre un orden tradicional. Ese orden se mantuvo en un país, que más que una nación unificada fue, hasta bien entrado el siglo XX, un conjunto de regiones desarticuladas y de estructuras regionales de poder en pugna por volverse hegemónicas y en torno a las cuales se articularon todas las expresiones de la vida económica, social y política¹².

En 1886 la Constitución Nacional instituyó el Estado centralizado y le otorgó a la religión y a la Iglesia Católica el fundamento de la unidad nacional. Ante la virtual inexistencia del Estado nacional, la Iglesia se convirtió en factor de unidad nacional y los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, a

través de las formas de dominación local y regional apoyadas en el sectarismo y el clientelismo, se convirtieron en mediadores entre el Estado y la sociedad civil.

Los partidos políticos se configuraron como federaciones de oligarquías regionales y locales, que articularon desde arriba las burocracias centrales con el resto de la nación, excluyendo de entrada la participación autónoma de las grandes masas del país. De otra parte, la fragmentación del poder político en poderes regionales se convirtió en obstáculo a la conformación del Estado-nación. El resultado fue la débil identidad nacional, la fragmentación del poder y la precariedad del Estado.

Se destacan en este proceso dos características: las tardías laicización del Estado y secularización cultural, que solamente se producen en la segunda mitad de este siglo, y la vinculación de los problemas religiosos a los conflictos partidistas, lo cual alimentó el sectarismo bipartidista y generó acentuados rasgos de intolerancia en la cultura política colombiana.

La consolidación de una democracia oligárquica

En los años treinta, la coyuntura mundial estimuló mutaciones en la tradicional estructura de hacienda en el país y favoreció la emergencia de sectores industriales. Una temprana aso-

12. Una sugestiva interpretación de las peculiaridades de la construcción del Estado nacional se puede consultar en Consuelo Corredor, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep-UN, 1992.

ciación entre industriales y agroexportadores; y la complementariedad entre los procesos de industrialización y la economía agroexportadora, hizo posible la modernización económica sin cambios en el régimen político vigente.

La modernización económica se adelantó en el marco del modelo liberal de desarrollo que caracterizó a la economía nacional desde 1930, en virtud del cual *"el contenido y la orientación del Estado son definidos en función de los intereses privados de la élites dominantes [lo que implica] la exclusión social, política y económica de amplios sectores de la población"* ¹³. La continuidad de este modelo fue posible gracias a la identidad de intereses y a la solidez de la alianza entre la burguesía industrial y el sector agroexportador, factores decisivos para que el Estado no cobrara autonomía frente al capital y *"las contradicciones que genera el proceso de industrialización al interior de las clases que conforman el bloque de poder, pudieran ser resueltas a su interior sin recurrir a alianzas con clases por fuera de dicho bloque"* ¹⁴.

Con un Estado privatizado, en ausencia de polos populares organizados con capacidad de convocatoria y de generar alianzas que obligarán a las élites a recurrir a propuestas integradoras para poder preservar su dominación, ni populismo ni reformismo lograron enraizarse ¹⁵. Política y económicamente se mantuvo un modelo de dominación excluyente que hizo posible que la modernización económica se superpusiera a condiciones y relaciones sociales tradicionales.

El costo que esto implicó para las élites dominantes fue la crónica incapacidad para liderar proyectos nacionales y jugar un papel integrador del conjunto de la sociedad. De allí que *"los grupos superiores, antes que ser los conductores de una empresa civilizadora, [hayan] centrado sus mayores energías vitales en afirmar su distinción radical en relación con unas masas profundamente despreciadas que ayer eran las castas de la tierra y hoy componen el populacho"* ¹⁶.

De la alianza de intereses entre las élites dominantes se derivaron tres con-

13. Consuelo Corredor, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep-UN, 1992

14. Gabriel Misas Arango, *Empresas multinacionales y Pacto Andino*, Bogotá, Editorial Oveja Negra-FINES, 1983, pág. 27.

15. El caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán representó la única corriente populista que se dio en la primera mitad de este siglo. Pero con su asesinato en 1948, el populismo se extinguió. Por su parte el dos veces presidente liberal Alfonso López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945), encabezó una corriente reformista modernizante que buscó remover la tradicional estructura de hacienda, fomentar el desarrollo industrial y adecuar el Estado a los cambios económicos y sociales. Su programa fue parcialmente frustrado por la resistencia de las élites más reaccionarias de las dos colectividades tradicionales.

16. Mario Arrubla, "Presentación" de *Colombia hoy*, Bogotá, Siglo XXI, 14a. edición, 1991, pág. 19.

secuencias importantes: la formación temprana de estructuras oligopólicas, el carácter conservador de la política económica, y la resistencia de las elites a todo proceso reformista.

La consolidación de la democracia oligárquica bajo la forma de control bipartidista excluyente, derivó en una indiferenciación entre lo público y lo privado, que se tradujo en una confusión de hecho entre el Estado y los partidos. Así lo público ha sido representado como instancia formal de legitimación del orden vigente y espacio real de rapiña en función de intereses privados y partidistas.

Con estos rasgos, se configuró en Colombia un Estado premoderno, carente de autonomía, no secular ni pluralista, imposibilitado para lograr consensos y por tanto, obligado a recurrir a la coacción para garantizar el orden. Orden y violencia se convirtieron en los pilares de un régimen que representa, como dos caras de una moneda, rasgos democráticos y de dictadura ¹⁷.

La modernización económica y social

A mediados de este siglo el país vivió un proceso de modernización que

marcó en forma duradera la historia de las décadas siguientes. La estructura económica y social, la ubicación espacial de la población, formas de representación, redes de relaciones sociales y dimensiones de la existencia individual y colectiva, se transformaron ¹⁸.

La sociedad colombiana ya no volvería a ser la misma; penetró espacios desconocidos de lo moderno sin romper radicalmente con el pasado. Con la "*sensación de vivir simultáneamente en dos mundos*" ¹⁹, la superposición de estructuras y representaciones enmarcó la pérdida de los antiguos referentes colectivos sobre los cuales se sostenía la sociedad tradicional. En forma acelerada creció el espacio urbano concentrando crecientes contingentes de población, la economía se industrializó, la educación se extendió a nuevas capas sociales, se transformó la familia y se modificaron las relaciones entre los géneros. Nuevos actores irrumpieron el escenario político y social en una incierta y no siempre exitosa búsqueda y construcción de nuevos referentes de identidad. Como todo cambio fue vivido con la intensidad que el poder seductor de lo desconocido genera, y con las reservas y resistencias que el temor a la pérdida de lo que hemos sido provoca. De allí que fuera

17. Una caracterización en este sentido desarrolla Daniel Pécaut en *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, CEREC-Siglo XXI, 1987.

18. Una sugestiva interpretación de la pérdida de referentes de identidad colectivos como consecuencia del proceso de modernización se encuentra en el ensayo de María Teresa Uribe de Hincapié, "De la ética en los tiempos modernos o del retorno a las libertades públicas", en *Estudios Políticos*, No. 2, Medellín, julio-diciembre de 1992, Universidad de Antioquia.

19. Marshall Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Colombia, Siglo XXI editores, 1991, pág. 1.

una época de renovadas tensiones y conflictos, de redefinición de luchas y de actores.

El sector agropecuario perdió participación y aumentó la de la industria manufacturera, el transporte, el sector financiero y los servicios públicos modernos. La industria manufacturera se diversificó, se expandió la agricultura comercial y las formas de trabajo asalariado se extendieron y consolidaron ²⁰.

La acelerada urbanización y la presencia de un Estado que había vigorizado los mecanismos de intervención económica pero no lograba superar su crónica debilidad para atender las nuevas demandas de la población urbana, dio origen a nuevos problemas sociales: déficit en los servicios de vivienda, agua, alcantarillado y educación. Lejos de fortalecerse la capacidad estatal de regulación de los conflictos derivados de las relaciones de producción y de trabajo, campo en el cual las elites preservaron su autonomía, se acentuó la sujeción del Estado a los intereses de grupos de particulares, afirmando el proceso de privatización del Estado y el carácter excluyente de la democracia colombiana ²¹. En estas condiciones, am-

plios sectores de la población vieron frustradas las expectativas que una coyuntura de cambio abría sobre las perspectivas de mejoramiento de las condiciones de existencia.

El que la modernización económica hubiera estado acompañada de la agudización de la violencia interpartidista incidió en la desorganización y debilitamiento de los sectores populares, situación que comenzó a revertirse a partir del derrocamiento de la dictadura militar que gobernó al país entre 1953 y 1957. Al calor de las luchas reivindicativas catalizadas por el deterioro de las condiciones de vida ²² y del movimiento por el retorno a la "normalidad democrática", se recuperó progresivamente el sindicalismo en sectores de obreros, empleados y jornaleros agrícolas.

Este proceso generó una disociación entre lo político y lo social, que fue expresada por el caudillo populista Gaitán como la distancia entre el país político y el país nacional. Disociación que cobró su máxima expresión a través del Frente Nacional, el más importante cambio en el régimen político colombiano durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886.

20. La participación de la producción agropecuaria en el PIB cayó entre los períodos 45-49 y 55-59 del 40.5% al 31.3%. Para los mismos períodos la industria manufacturera aumentó su participación del 14.8% a 19.4%. Esta variación del peso relativo de los sectores se reflejó también en el empleo: entre 1938 y 1964 el empleo urbano pasó del 30.8% al 67.3%. Un análisis detallado de las variaciones estructurales de la economía colombiana en este período se puede consultar a José A. Ocampo, (editor), *Historia Económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI-FEDESARROLLO, 1987, págs. 244 a 252.

21. Un análisis detallado de este proceso se encuentra en Consuelo Corredor Martínez, *Los límites de la...*, págs. 69 a 90.

22. Salomón Kalmanovitz sostiene que el auge industrializador asociado al desarrollo capitalista de la agricultura y a la violencia interpartidista propició un endurecimiento de las condiciones de vida de los colombianos. Ver a ese respecto Salomón Kalmanovitz, *Economía y Nación*, Bogotá, Siglo XXI-UNICINEP, 1986, págs. 355 a 400.

El Frente Nacional, o la reestructuración de la democracia oligárquica

El proceso de modernización económica y social estuvo acompañado de transformaciones en el régimen político, orientadas a preservar las formas de dominación existentes y mantener el bipartidismo. Una larga historia de enfrentamientos violentos partidistas, la incapacidad de los partidos, especialmente del conservador, para controlar los poderes locales, y el deterioro de la situación política que amenazó las bases de la dominación al adquirir el enfrentamiento violento en algunas regiones características de confrontación de clases²³, condujeron a las elites a recurrir al arbitraje militar (1953-1957) con el objeto de darse el tiempo necesario para la reconstrucción de los mecanismos de dominación a través del sistema del Frente Nacional.

El Frente Nacional consistió en un acuerdo bipartidista que consagró constitucionalmente la alternación en la Presidencia de la República y la participación paritaria en la burocracia estatal, cuerpos colegiados y Corte Suprema de Justicia, exclusivamente para liberales

y conservadores. No era ésta una fórmula nueva en la historia nacional, pero su singularidad residió en el carácter constitucional que le confirió estabilidad institucional por dieciséis años, entre 1958 y 1974.

El Frente Nacional fue funcional a la desactivación del sectarismo bipartidista. Como proyecto de reconciliación nacional jugó un papel positivo en la civilización de la confrontación política²⁴. Pero las restricciones impuestas al ejercicio democrático, en particular al juego de las mayorías en disputa por el poder y la exclusión de todos los sectores ajenos al bipartidismo, configuró un régimen excluyente en el que se perdieron el sentido político de los procesos electorales, y las identidades ideológicas y programáticas de los partidos que diluyeron su capacidad para canalizar la opinión y servir de mediadores entre la sociedad civil y el Estado²⁵. En estas condiciones el clientelismo se convirtió en el articulador central del sistema político²⁶.

El Frente Nacional produjo una nueva forma de representación que consideró como subversiva toda forma de oposición extrabipartidista. Como con-

23. Gabriel Silva Luján, "El origen del Frente Nacional y el Gobierno de la Junta Militar" en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 182 y ss. Francisco Leal sostiene la tesis de que el régimen militar fue una oportunidad para la reorganización de las reglas del juego político del bipartidismo. Ver. Francisco Leal, *Estado y política ...* p. 143.

24. Ver al respecto el estudio de Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-CEI-Uniandes, 1993.

25. Cfr. Estanislao Zuleta, *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*, Bogotá, Altamir ediciones, 1991.

26. Ver a este respecto Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila, *El clientelismo*, Bogotá, Tercer Mundo-UN, 1990.

secuencia de ello la represión fue la respuesta frecuente a las demandas sociales resultantes del proceso de modernización de las estructuras económicas y del acelerado proceso de urbanización, cuando éstas no se tramitaban por los canales del bipartidismo dominante. Se alimentó de esa manera un creciente divorcio político con sectores sociales emergentes, que recurrieron a formas informales de lucha. Este contexto, en una época profundamente ideologizada y polarizada por el conflicto Este-Oeste, favoreció la emergencia de grupos guerrilleros que desde comienzos de la década del 60 han estado presentes, con variada intensidad, en la vida política nacional.

Como la afirma Daniel Pécaut, la violencia fue consustancial a una democracia que, *"lejos de referirse a la homogeneidad de los ciudadanos, reposa en la preservación de sus diferencias "naturales", en las adhesiones colectivas y en las redes de dominio social y que, lejos de aspirar a institucionalizar las relaciones de fuerza que irrigan la sociedad, hacen de ellas el resorte de su continuidad"* 27.

Las relaciones entre democracia y violencia, no pueden entenderse más que a partir del hecho de la precariedad del Estado, de su incapacidad para operar como agente unificador y representante de intereses comunes, de su debilidad para asimilar y tramitar pacíficamente los conflictos sociales.

ENTRE LA DEMOCRATIZACION Y LA VIOLENCIA

El Frente nacional fue una solución defensiva de las elites. Concebido para preservar un sistema de dominación y de privilegios, fue de alguna manera la proyección del pasado hacia el futuro y no la opción de construcción de un nuevo orden democrático. Además fue un acuerdo circunscrito a la esfera de lo político, que no pretendió dar respuesta a las demandas de reformas económicas y sociales que los sectores sociales que emergieron del proceso de modernización estaban reclamando.

Como consecuencia se acentuó la desarticulación entre las estructuras sociales y económicas de un lado, y las tradicionales instituciones políticas del otro, lo cual tuvo su expresión en una constante de conflictos, que fueron enfrentados por la vía represiva.

El traumático período post frentenacionalista

A lo largo del ejercicio frentenacionalista del poder, y ligado a la incapacidad del régimen para tramitar pacíficamente los conflictos, así como a la presencia crónica de un múltiple movimiento guerrillero revolucionario, las Fuerzas Armadas cobraron creciente autonomía en el control del orden público interno. Este fenómeno se acentuó a partir de la administración de Julio César Turbay

27. Daniel Pécaut, op. cit. pág. 17.

(1974-1978), primer gobierno del período posterior a la finalización parcial del régimen frentenacionalista.

Delegada en las Fuerzas Armadas la tarea de preservación del orden público, se produjo el efecto perverso de la militarización creciente de la protesta social, factor que contribuyó a minar la legitimidad del régimen. Por su parte las guerrillas se vieron favorecidas con la militarización del tratamiento de los conflictos sociales, en la medida en que ello les servía de pretexto para justificar su existencia en una sociedad regida por gobiernos civiles constituidos por la vía electoral.

Estos dos elementos se conjugaron a su vez para limitar al extremo las posibilidades de construir una oposición democrática de izquierda. En un proceso progresivo, el espacio de la política fue siendo copado por el de la guerra, en una militarización creciente de la política, con el breve paréntesis que representó la fallida política de paz ensayada por el presidente Belisario Betancur (1982-1986)²⁸.

Betancur buscó la desactivación del movimiento insurgente mediante una audaz propuesta de paz que permitió la relegitimación temporal del régimen. A la vez que replanteó las relaciones entre el poder civil y el militar, buscando recuperar para aquel el manejo del orden público. Pero ni las fuerzas del régimen, en particular las Fuerzas Armadas, ni las de la insurgencia, esta-

ban maduras para asumir el compromiso de la paz. Las frágiles treguas armadas hicieron crisis en la sangrienta toma del Palacio de Justicia por las guerrillas del M19, en noviembre de 1985.

El fracaso de los esfuerzos de paz dio nuevo impulso a la militarización de la política, en una coyuntura en la que las guerrillas ampliaron su radio de acción aunque minaron su legitimidad política, y las Fuerzas Armadas fortalecieron su actividad represiva recurriendo a procedimientos que implicaron el desbordamiento de los cauces legales para su accionar militar.

La prolongación de un conflicto sin salida visible, derivó en su degradación progresiva. Guerra sucia, bandolerización parcial de la lucha guerrillera, surgimiento del paramilitarismo fueron los ingredientes que derivaron en la más profunda crisis política de las últimas décadas al finalizar los convulsionados años ochenta. Entre tanto, los tradicionales actores armados en conflicto, ejército y guerrillas, se involucraron en un juego de ilegitimidades.

La insuficiencia del tratamiento puramente represivo se hizo presente, en una situación de empate negativo, en la que ni el ejército pudo someter a la guerrilla ni ésta logró adquirir el poder político-militar para triunfar en su propósito insurgente. Al paso que esto ocurría, las redes de la economía subterránea del tráfico de marihuana y cocaína, tocaron con su poder corruptor todas las

28. Sobre este proceso se puede consultar a Francisco Leal Buitrago, "Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil" en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14.

capas sociales y penetraron las instituciones. Cuando su creciente poder buscó ser legitimado mediante procesos abiertos de reconocimiento social y político, estalló el conflicto con el gobierno. El "paraestado" organizado por los narcotraficantes, tolerado cuando fue funcional en la lucha antisubversiva, buscó producir efectos desestabilizadores en lo político mediante el ejercicio del terrorismo. El asesinato de tres precandidatos presidenciales y el auge de la actividad de paramilitares llevaron la crisis a su nivel más profundo.

En medio de esta crisis se produjeron cambios importantes en algunos sectores de los partidos políticos tradicionales y de la izquierda insurgente. Se desarrollaron corrientes partidarias de replanteamiento del pacto político, que hiciera posible un proceso de reconciliación nacional sobre la base de la democratización del régimen. Es en este marco que se desarrollan las conversaciones de paz con el M19, que conducen a su desmovilización y conversión en organización política legal.

La profundidad de la crisis política, el desbordamiento de la violencia, la manifiesta incapacidad del Estado para garantizar la convivencia ciudadana y la desmovilización de las guerrillas del M19, fueron los factores que incidieron en el despertar de la insurgencia ciudadana que presionó la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en el esfuerzo por buscar una salida a la

crisis social, política y de Estado que azotaba a la sociedad colombiana.

La apertura política

La apertura política fue el principio de solución de la crisis del régimen heredado del Frente Nacional. Con la nueva Constitución se buscó superar el carácter excluyente de la democracia colombiana, mediante reformas institucionales que favorecen la democratización política, la participación ciudadana y el desarrollo del pluripartidismo. La nueva Constitución transformó el régimen político y abrió camino para la conformación de un nuevo sistema político. Creó condiciones para poner fin al monopolio bipartidista en la administración del Estado al consagrar el derecho a constituir nuevos partidos y movimientos políticos y establecer las bases para el ejercicio de la oposición. Amplió sobremanera la anterior forma de participación ciudadana, fundamentalmente electoral. Además del voto, en la toma de decisiones políticas consagra el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato²⁹. En síntesis, se estableció un marco institucional más flexible e incluyente, adecuado para la solución política y negociación de los conflictos que atraviesan nuestra sociedad³⁰.

Como se puede observar, Colombia no ha sido una excepción en los proce-

29. Luis Aguilar, Francisco Leal, Zuluaga Jaime, op. cit.

30. Pilar Gaitán, op. cit.

sos de transformación política que sufren muchos países del continente. Su especificidad, sin embargo consiste en que la transición no se produce de un régimen dictatorial a uno democrático, sino de una democracia electoral caracterizada por su naturaleza autoritaria y excluyente, a una democracia participativa e incluyente.

El país se encuentra desde 1991 en un período de transición en el que obran una serie de obstáculos que abren interrogantes sobre las posibilidades inmediatas de profundizar el proceso democratizador abierto por la Constituyente. Entre estos obstáculos se destacan: el modelo de desarrollo económico de inspiración neoliberal fortalecido desde 1990, y conocido comúnmente como apertura económica; el proceso de ajuste en el funcionamiento de las nuevas instituciones creadas por la Constitución de 1991; la debilidad de las nuevas fuerzas políticas que emergieron en el momento de la crisis, en particular la Alianza Democrática M19

³¹; la recomposición parcial del poder bipartidista; la persistencia del conflicto político interno armado ³² y, finalmente, la persistencia de múltiples formas de violencia.

La conflictiva relación entre las aperturas política y económica

Sin duda la característica más sobresaliente de la coyuntura sociopolítica y económica en Colombia después de 1990 es la transición a un nuevo modelo de desarrollo económico de fuerte orientación neoliberal, y la transformación del ordenamiento constitucional orientado a la ampliación y fortalecimiento de la democracia. Cada una de estas transiciones es compleja y su desarrollo simultáneo genera tensiones y conflictos entre ellas.

El nuevo modelo de desarrollo económico impulsado por la administración del presidente César Gaviria (1990-1994) se basó en un programa de ajuste estructural sustentado en el cambio de

31. La Alianza Democrática (AD)M19 se formó en 1990 como resultado de la desmovilización del Movimiento 19 de Abril (M19). Esta agrupación, al pasar a la vida política legal, se alió con otras corrientes de izquierda y democráticas, entre otras, Colombia Unida y Socialismo Democrático. Y además con las guerrillas desmovilizadas en 1991: el Ejército Popular de Liberación Nacional (EPL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Surgió también en este proceso la Alianza Social Indígena (ASI), cuyo núcleo central estuvo configurado por el antiguo Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), guerrilla indígenista que dejó las armas en 1991. La ADM19, el EPL, el PRT y el MAQL estuvieron representadas en la ANC.

32. El movimiento guerrillero estaba conformado a fines de los años ochenta por seis organizaciones: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UCELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Para entonces se agrupaban en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). Hoy, después de los procesos de paz de 1990 y 1991, subsisten las FARC, la UCELN y una disidencia del EPL. Además en el curso de los dos últimos años apareció una nueva agrupación denominada Jaime Batemán Cayón.

orientación del mercado hacia la competencia externa, el estímulo al desarrollo del sector privado y el debilitamiento de las funciones sociales del Estado. La reforma constitucional se orientó en cambio a superar el carácter excluyente de la democracia colombiana, como ya he ilustrado.

El gobierno de Gaviria creyó que era posible armonizar una reforma política democratizadora, basada en el liberalismo social, con una reforma neoliberal en lo económico. La superposición de estas dos lógicas, como si economía y política marcharan por canales paralelos y totalmente independientes, condujo al encuentro contradictorio de los dos procesos, que se sintetizó en la demanda de fortalecimiento y ampliación de la órbita de intervención del Estado consagrada por la nueva Constitución, y la política económica y social orientada a reducir la presencia del Estado mediante un amplio proceso de privatizaciones y liberar a la competencia el cubrimiento de servicios sociales básicos, contenida en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica"³³, y en los efectos de la transición política que producen condiciones favorables para la promoción de procesos de integración social en tanto que los del nuevo modelo de desarrollo contrarrestan estas condiciones³⁴.

Principio orientador de la Constitución de 1991 es la definición del Estado

como Estado social de derecho, lo que implica hacer de éste un instrumento para el bienestar social. La intervención del Estado se hace necesaria para garantizar el reconocimiento y ejercicio de derechos sociales, vigorizar los instrumentos que posibiliten y estimulen la participación ciudadana en los diversos ámbitos de la vida y orientar el desarrollo hacia metas de crecimiento económico y equidad social. La política económica de la pasada administración, al confiar a la lógica del mercado las decisiones en torno a la producción y distribución de la riqueza, subordinó de hecho las metas de equidad económica y justicia social a las exigencias del crecimiento económico.

Con ello se acentuaron las características excluyentes del modelo de desarrollo y se continuó privando a amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento, tal como lo señalan los indicadores sociales y económicos. Resultado que coincide además con los observados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para el conjunto de la región. Según estos organismos las políticas de estabilización aplicadas en casi todos los países incrementaron o, en el mejor de los casos, mantuvieron las brechas sociales. Según el FMI los buenos resultados de la economía en 1993 "*encubren grandes diversidades; el crecimiento sigue sien-*

33. José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en *Análisis Político*, # 17, septiembre a diciembre de 1993.

34. Luis Ignacio Aguilar, Francisco Leal y Jaime Zuluaga, "Balance económico-político"... p. 9.

do insuficiente y los niveles de vida continúan estancados o en deterioro en muchos países”³⁵.

De nuevo el recurso a la militarización de la vida nacional

A partir de 1992, la administración Gaviria dio un viraje fundamental en su política de tratamiento del conflicto político interno. El fallido diálogo de paz con las guerrillas (las FARC, la UCE-LN y la disidencia del EPL), el recrudecimiento consecuente de la violencia asociada al narcotráfico y la delincuencia común, llévan al presidente a abandonar la búsqueda de una salida política negociada al conflicto político armado y asumir la estrategia de “guerra integral” contra el movimiento insurgente y el narcotráfico.

Esta decisión se vio favorecida por lo acaecido en el contexto internacional: con el fin del comunismo y la guerra fría, y la desideologización y dispersión de los conflictos bélicos, se desvalorizó la ideología que justificaba el tipo de lucha armada como la que libran las guerrillas en el país. Ello condujo al gobierno a la apreciación de que a las guerrillas se les había agotado toda su razón de ser y estaban a la deriva como delincuencia común. De esta manera, quedó desarmado políticamente el proceso de paz. Este contexto general, de orden político-ideológico, contribuyó a darle fuerza a la tradicional confrontación militar.

La situación se complicó con la fuga de Pablo Escobar y sus lugartenientes en el mes de julio. En lugar de reconocer la negociación implícita que había tenido la necesaria política de sometimiento a la justicia, luego de titubeos propios de una situación embarazosa, el Gobierno negó cualquier negociación pasada y futura. Por el contrario, puso precio a las cabezas de los fugitivos y exigió su entrega incondicional, arrojando los operativos policiales y militares contra ellos, que si bien culminaron con la muerte del conocido “capo” favorecieron la militarización creciente de la vida nacional. Confluyeron así, bajo el mismo tratamiento oficial, el narcotráfico del llamado Cartel de Medellín y las guerrillas, principales enemigos del Gobierno.

En una sociedad como la colombiana, en la que la violencia destruye el tejido social y socava las normas de convivencia; la democracia política es condición sine qua non para la conquista de la libertad e igualdad políticas, pero la violencia se convierte a su vez en factor decisivo para limitar esta democracia, tal como está ocurriendo con el proyecto de ley sobre orden público que está por aprobarse en el Congreso.

Incoherencia de las nuevas fuerzas políticas y debilidad de la sociedad civil

Paradójicamente, las nuevas fuerzas políticas, nacidas en este proceso de tran-

sición como resultado de la reinserción de algunos de los grupos insurgentes, no lograron desarrollar la fuerza requerida para aparecer como alternativas, ni proyectar propuestas políticas que hagan viable su liderazgo en el proceso de democratización. La ADM19, que tuvo la tercera parte de los constituyentes en la Asamblea en 1991 y se configuró como la segunda fuerza política en las elecciones de 1991, se derrumbó estrepitosamente en el proceso electoral de 1994, quedando virtualmente sin bancada parlamentaria y con una baja votación en las elecciones presidenciales.

Por su parte el tradicional partido Liberal renovó generacional y políticamente parte de su dirigencia, recuperó el control hegemónico del Congreso, sobre todo a través de las circunscripciones territoriales y ganó, aunque por precaria mayoría, las elecciones presidenciales. El conservatismo, si bien debilitado, recuperó su posición de segunda fuerza política. A manera de hipótesis, puede señalarse que hoy se asiste a un desfase entre las nuevas reglas del juego político y las tradicionales formas de hacer política, situación que favorece la recuperación de las fuerzas tradicionales y potencia los errores e inconsistencias de las nuevas fuerzas coadyuvando a su extremo debilitamiento.

Hay que reconocer que las especificidades y el carácter inédito de este proceso de transición, adelantado en medio de un denso tejido de múltiples violencias, terminaron por generar perplejidades. En cierta forma se ha avanzado a tientas, en la búsqueda de las coordena-

das de un orden democrático en un país caracterizado por la carencia de tradición democrática. A ello se agregan las incertidumbres emergentes de la ausencia de movimientos sociales organizados y dinámicos, debilitados aún más por los efectos de la persistente violencia subversiva y antisubversiva.

En el tiempo de la gente

A cuatro años del proceso constituyente el panorama es contradictorio. Con una nueva institucionalidad que ha abierto espacios de participación ciudadana los resultados de la competencia política nacional favorecen a las fuerzas tradicionales. Pero a nivel local, despuntan movimientos cívicos y suprapartidistas que de llegar a consolidarse pueden cambiar la relación de fuerzas políticas a nivel nacional.

Por otra parte, los niveles de violencia no ceden. Cerca de treinta mil homicidios anuales, la persistente violación de derechos humanos protagonizada por las fuerzas militares, de policía y guerrilleras, las campañas de "limpieza social" contra los indigentes en algunas ciudades, la acción de fortalecidos grupos paramilitares señalan los peligros que acechan el hasta hoy importante pero frágil proceso democratizador de la sociedad colombiana.

La nueva administración, guiada por su consigna "es el tiempo de la gente", reconoce la difícil situación social y política. Para la primera ha propuesto un viraje en el modelo de desarrollo económico, enfatizando en las

dimensiones sociales del desarrollo y buscando, según dice, colocar el crecimiento económico al servicio del hombre.

Para la segunda se ha comprometido en una audaz política de paz que abandona el esquema de "guerra integral" de la pasada administración y propicia la solución política negociada del conflicto armado. Por lo pronto, el gobierno logró del Congreso la ratificación del Protocolo II adicional a la Convención de Ginebra sobre humanización de la guerra. Además, ha reconocido la crítica situación de los derechos humanos, declarado su disposición a controlar a las agencias estatales comprometidas en la violación de éstos y aceptado, por primera vez la responsabilidad de agentes estatales en su violación³⁶.

A varios meses de iniciada la nueva administración los niveles de violencia no ceden y continúa la violación de los derechos humanos, a pesar de los avances en su defensa. Es temprano para evaluar los resultados y habrá que esperar la coherencia entre el dicho y el hecho...

A manera de conclusión

Si en el pasado inmediato se daba una desarticulación entre las estructuras económicas y sociales resultantes del

proceso de modernización y la organización institucional tradicional, hoy enfrentamos el desajuste entre una institucionalidad moderna y las prácticas políticas y sociales tradicionales. Nuestro reto es el del fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil. Requerimos de una cierta dosis de intervencionismo estatal, como hoy lo reconoce la administración del presidente Samper, para contrarrestar los efectos de desintegración social que derivan del funcionamiento del mercado.

Querimos de sociedad civil fuerte, capaz de generar en la acción colectiva el poder que haga imposible el recurso a la violencia física. Estado y sociedad civil fuertes, tal parece ser la dialéctica requerida para articular las políticas económica, social, ambiental y de ampliación de la ciudadanía.

En el fondo, se trata de asumir, como señala Castoriadis, que la historia humana es creación, sin lo cual no hay cuestión de juicio, de elección y de responsabilidad. Si la democracia presupone la libertad e igualdad de los ciudadanos ante la ley, esa igualdad implica tanto los derechos otorgados como la participación activa en los asuntos públicos, para lo cual se requiere garantizar no solamente el derecho a, sino también la posibilidad de. Es vano pre-

36. Me refiero al sonado caso de Trujillo. Este es un pequeño municipio del norte del departamento del Valle del Cauca, con presencia guerrillera y de narcotraficantes. En menos de dos años fueron asesinadas más de cien personas, incluido el cura párroco. El gobierno aceptó el pronunciamiento de una Comisión mixta integrada por representantes del gobierno, las Fuerzas Armadas, la Procuraduría y ONG's defensoras de derechos humanos. Esta comisión concluyó, luego de estudiar los hechos, que buena parte de estos crímenes fueron cometidos por un Coronel del ejército, de quien se dice recurrió a tierras eléctricas para desmembrar a sus víctimas.

tender construir democracia si la posibilidad de participación igual en el poder político no es tratada por la colectividad como una tarea que le incumbe, lo que implica pasar de la igualdad de derechos a la igualdad de condiciones de ejercicio de los derechos, aspecto que nos remite al problema de la institución total de la sociedad ³⁷.

Y es allí donde la democracia se revela en su multidimensionalidad, rebasa las connotaciones de régimen político para investir las de forma de vida individual y colectiva. Lo que implica afirmar el derecho de cada uno, individual y colectivo, como persona o como partido a ser criticado o contradicho; aprender a reconocer en el conflicto el espacio para la liberación y reconocer la

igualdad como afirmación de las diferencias entre los individuos. La lucha por la libertad debe ser entonces una lucha por las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales que permitan el ejercicio de la libertad para todos ³⁸.

Asumida como empresa colectiva, desde todos los espacios de la vida cotidiana, afirmando la igualdad en la diversidad y la libertad en la posibilidad, será posible plantear como objetivo racional de la colectividad el no tomar la lucha por las libertades democráticas como pretexto para defender las desigualdades y los privilegios sociales, ni la lucha por la igualdad y la justicia social como pretexto para abolir las libertades democráticas.

37. Cornelius Castoriadis, *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*, Barcelona, Gedisa, 1988.

38. Estanislao Zuleta, "Para una concepción positiva de la democracia", op. cit.

CONSIGNAS
MEDIOS & COMUNICACION

LA UNICA REVISTA SOBRE
 MEDIOS & COMUNICACIÓN DE LA ARGENTINA

Suscripción
por 5 números: u\$s 40

CUCHA CUCHA 5, 9° "A". (1405) CAPITAL, REP. ARGENTINA.
 TE/FAX: 00-54-1-432-1618

Crítica Bibliográfica

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora

Comentarios de Hernán Ibarra

Enrique Ayala Mora

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana



CORPORACION EDITORA NACIONAL
TALLER DE ESTUDIOS HISTORICOS

"Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana" Colección "Temas", Vol 5 / Autor: Enrique Ayala Mora / Corporación Editora Nacional - Taller de Estudios Históricos. 1994, Quito-Ecuador.

Haciendo uso de una breve caracterización de lo que fue el país en las últimas décadas del siglo XIX, se podría decir que la sierra vivía una prolongación de la situación colonial. Esto se evidenciaba en una estructura social estamental y de castas que había intentado formalmente un cambio de estatuto de los indígenas con la supresión del tributo en 1857. Pero el auge de la producción cacaotera, había producido un vigoroso desarrollo de la cuenca del Guayas, redefiniendo la trama regional del Ecuador.

Luego de una larga lucha en 1895 el liberalismo llegaba al poder, representando a una amplia coalición de fuerzas: una emergente burguesía agroexportadora, terratenientes serranos y costños; grupos populares urbanos y rurales, bajo el liderazgo de Eloy Alfaro. Se abrió así un período, entre 1895 a 1912, que se podría llamar la **etapa alfariستا** de la transformación liberal, que como se sabe, produjo innumerosos cambios en la sociedad ecuatoriana, traducidos en el advenimiento del Esta-

do laico y la integración regional mediante el ferrocarril. Hasta aquí, una síntesis del significado más general de este acontecimiento histórico.

En torno a la revolución liberal se produjeron interpretaciones conservadoras, liberales y de izquierda. Cada una de ellas, son un resultado de la manera en que fue asimilada esta transformación, dentro de los avatares de la lucha política.

La versión conservadora ha destacado el fanatismo antireligioso del Partido Liberal, sus excesos y contradicciones. Los autores más representativos de este enfoque, Wilfrido Loor y Luis Robalino Dávila, fueron historiadores que escribieron con relativa objetividad y ceñidos a los hechos con fuentes documentales.¹ Esta historiografía ha insistido sobre todo en las disputas internas y el faccionalismo, como un escenario contradictorio en el que se desarrolló el proyecto liberal. La visión conservadora también ha mencionado el fraude electoral como una pesada herencia del liberalismo en la política ecuatoriana hasta los años cuarenta.

La historiografía liberal -como no podía ser de otra manera-, reivindica a Alfaro tratando de precisar sus características de político y las obras del libe-

ralismo como saldo positivo a su favor. Esta versión de la historia pone énfasis en la capacidad opositora a la reforma liberal que se había generado desde la iglesia católica y la sociedad tradicional serrana. En la visión del autor más destacado de esta corriente, Alfredo Pareja Diezcanseco, se añade la conceptualización del liberalismo como una gesta de unidad nacional y culminación del espíritu mestizo, fuerza immanente al proceso político ecuatoriano.²

La historiografía de izquierda ha buscado mostrar su continuidad con la radicalidad del alfarismo, representándose como la heredera del liberalismo radical. Por eso, la expresión de sorpresa de Lilo Linke al constatar que a mediados de siglo el partido comunista se declaraba heredero y continuador del liberalismo.³

En esta visión, ha primado una adaptación del esquema conceptual de la revolución burguesa como eje interpretativo. De este modo, Alfaro y sus seguidores serían los representantes de la burguesía revolucionaria ecuatoriana. Elías Muñoz Vicuña dice que fue una "*revolución burguesa antifeudal y nacionalista*".⁴ Así mismo, Oswaldo Albornoz, considera que fue una revolución democrática burguesa truncada por

1. Wilfrido Loor, *Eloy Alfaro*, 3 vol., Ed. Moderna, Quito, 1947; Luis Robalino Dávila, *Eloy Alfaro y su primera época*, 2 vol., Ed. Cajica, Puebla, 1974.

2. Alfredo Pareja Diezcanseco, *La hoguera bárbara*, Ed. Ariel, Guayaquil, 1975; y, *Ecuador. La República de 1830 a nuestros días*, Ed. Universitaria, Quito, 1979.

3. Lilo Linke, *Ecuador. Country of contrasts*, Royal Institute of International Affairs, London, 1954.

4. Elías Muñoz Vicuña, *La guerra civil ecuatoriana de 1895*, Departamento de Publicaciones de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil, 1976, p. 37.

la oposición de una coalición liberal de derecha-conservadora y el apoyo del imperialismo.⁵

En la narrativa, son representativas dos novelas: *A la costa* de Luis A. Martínez (1904) y *El Cojo Navarrete* de Enrique Terán (1940). Esta última es una novela sobre el mestizaje rural, pero también una descripción de la sociedad y los tipos de terratenientes serranos; y en esto, parece seguir el esquema de L.A. Martínez en *A la costa*. Aparecen los "tipos" de liberales que estarían vigentes a comienzos de siglo: el militar pragmático y poco ilustrado; el militar más cercano al espíritu de Alfaro; el abogado que proviene de filas conservadoras y el intelectual liberal radical. Estos serían los actores que conformaban la élite política de la época liberal. El sentido del mestizaje que encarna el cojo Navarrete como personaje, es el del chagra de hacienda que logra ascender socialmente por su vinculación al ejército y la revolución liberal, pero se halla subordinado al terrateniente que también es militar. La novela expresaría esa movilidad que adquiere el mestizo en la sociedad rural, pero sin capacidad de cuestionar la hegemonía de los hacendados serranos. Las dos novelas presentan los diversos discursos y mentalidades que estaban vigentes en el período liberal.

La *Historia de la revolución liberal* de Enrique Ayala, toma como punto de partida una evaluación de los cambios socioeconómicos que trajo la pro-

ducción cacaotera, la estructura de clases resultante y los ejes de la acción política en el siglo XIX, con el objeto de explicar las fuerzas y factores que definieron la revolución de 1895. De este modo, la revolución liberal fue "*una movilización de amplia composición social; grandes señores de la tierra, comerciantes, banqueros, campesinos y pequeños propietarios, artesanos y sectores medios confluieron en la acción cuyo referente fundamental fue la burguesía que había alcanzado ya un control sobre la economía del país, y cuya expresión política fue el liberalismo.*" (p.147).

Inicialmente existen algunos problemas de análisis que complican las explicaciones posteriores del proceso. Esto parece derivarse de el conocimiento disponible sobre la hacienda en la estructura agraria serrana y costeña, el funcionamiento del concertaje y de otros tipos de campesinos. Así mismo, en torno al campesinado indígena no se efectúan las distinciones indispensables acerca de sus diversos segmentos.

La clase dominante del proceso, una burguesía agroexportadora afincada en el control del comercio y las finanzas, tuvo también un lado terrateniente, en tanto que los sectores latifundistas de Manabí y Esmeraldas, zonas marginales al boom del cacao, aparecen como los más activos en toda la gesta liberal, puesto que esas fueron las plazas preferentes de reclutamiento de las montoneras liberales.

5. Oswaldo Albornoz, *Ecuador: luces y sombras del liberalismo*, Ed. El Duende, Quito, 1989.

Lo que Ayala menciona como la participación y apoyo popular antes y durante la revolución liberal, tiende a constituirse en la reiteración de un vacío relativo a la conformación social y política de ese sustento popular. Algunos análisis anteriores sobre las clases populares urbanas, permiten afirmar que el liberalismo crea un espacio para la acción corporativa de los artesanos mediante organizaciones de naturaleza mutualista. Este tipo de organizaciones tuvieron un signo liberal en la costa y conservador en la sierra, pero es difícil que en esa coyuntura tuvieran alguna autonomía.⁶

El modelo de revolución burguesa, ha sido un paradigma que ha congelado la investigación. La izquierda ha forjado su imagen de revolución democrática, a partir del juego de alianzas operado en la revolución rusa de 1905. Pero hay otra versión más usual, que es la de atribuirle a la "*burguesía nacional*" o industrial la capacidad de participar y dirigir una revolución democrática.

Aunque Ayala se niega a utilizar la formulación de **revolución democrática burguesa inconclusa** propia de la tradición interpretativa de izquierda, su visión del programa alfarista, encierra una visión cercana a ese paradigma (p. 206 y 198).

Para Ayala, en el curso de la revolución liberal, existen dos fuentes de cues-

tionamiento de la hegemonía burguesa, por una parte, la mantención del poder terrateniente y por otra, la movilización de los sectores populares y medios (p. 207). Aquí parece estar implícita nuevamente una noción de **revolución burguesa incompleta**, pero también una exagerada importancia dada al rol de las clases medias y los sectores populares como oposición política durante el liberalismo, puesto que sobre esto no se presentan suficientes evidencias. Algo que seguramente es más propio de los procesos políticos de los años veinte y treinta, ya en el ocaso de los regímenes liberales.

¿Cual fue la lógica de los faccionalismos en el liberalismo? Este es uno de los mayores problemas que existe en cualquier análisis político, cuando se trata de observar los faccionalismos en la lucha política, y aquí en la obra de Ayala se nota otro problema, que es clave para la comprensión de la lucha política a comienzos del siglo XX. "*Más estables que los fugaces organismos electorales, demostraron ser las clientelas de los caciques locales y regionales, prolongación de las formas políticas decimonónicas, y las adhesiones y círculos de influencia de los caudillos militares y los notables de la oligarquía.*" (p.399). Esto a propósito de las facciones dentro del liberalismo que aglutinaban a diversos sectores rurales y urbanos.

6. Richard Milk, *Growth and development of ecuadorian worker's organization 1895-1944*, Ph.D. Thesis, Universidad de Indiana, 1977; James Levy, "Los artesanos de Quito y la estructura social; 1890-1920", *Ciencias Sociales*, No 14, 1982, Quito, pp. 23-44.

Así pues, la gran oposición entre alfarismo y placismo, se encontraba levantada entre dos diversas propuestas políticas. Para el alfarismo, habría existido un proyecto de ciertos cambios agrarios e impulso a la industrialización, mientras que Plaza puso énfasis en la separación del Estado y la iglesia y otros cambios institucionales. Lo cual habría tenido un sustento de alianzas sociales diferentes. El alfarismo, con un apoyo en el ejército y bases populares e intelectuales radicales. Plaza, en cambio, se sustentó en los terratenientes serranos y costeños, la burguesía agroexportadora y sectores medios ilustrados (p.148). Si bien se utiliza inicialmente el concepto de burguesía agroexportadora, se habla luego de una "Oligarquía costeña", que sería la fuerza directiva del placismo (p. 147).

No está muy claro el por qué las reformas más radicales tendientes a la formación del Estado laico, se hicieron durante el gobierno de Plaza (Ley de matrimonio civil, divorcio, Ley de Cultos). Se trataría más bien que el placismo representaba una vertiente institucional del liberalismo frente al alfarismo que posiblemente era una herencia caudillista del siglo XIX. "Buena parte de la literatura proalfarista e inclusive algunos trabajos de militantes de izquierda hacen verdaderos esfuerzos por "demostrar" que las leyes de matrimonio civil, divorcio y de cultos se emitieron en el Gobierno de Plaza con una presión del alfarismo, que presentó, al menos una de ellas, antes de 1900.

El hecho es que fue el gobierno placista el que las impulsó" (p. 149).

Ayala proporciona análisis y datos para una comprensión del Estado resultante de la transformación liberal. Por una parte, se halla el carácter de éste, con el desarrollo de los principios laicos de separación de la iglesia y el Estado, los mecanismos de representación política y la participación electoral; y por otra, la lógica del aparato estatal con la racionalización de sus funciones mediante el desarrollo de la burocracia y la profesionalización del ejército. Queda aquí pendiente el saber cómo se produjo esa prolongación de la estructura estamental de la sociedad en el ejército y la articulación de los poderes locales y regionales a la institucionalidad estatal. Otro aspecto que se enuncia, es el relativo al mestizaje, como producto del Estado laico y su apertura a nuevos sectores sociales. "*Un sentido de pertenencia nacional incorporó a los sectores medios y populares urbanos y una revalorización activa del mestizaje se volvió un rasgo importante de la realidad. Los maestros, tenderos, pequeños propietarios e inclusive los montuvios, se sintieron protagonistas de la sociedad ecuatoriana y se incorporaron a lo que podríamos denominar el proyecto nacional mestizo" (pp. 241-242).*

Por eso mismo, el liberalismo, tenía fuera de su horizonte el tema de la sociedad indígena. "*Todo ello, sin embargo, no llegó a representar un reconocimiento de la plurinacionalidad del Ecuador, es decir de los derechos de*

los pueblos indios a llevar adelante el desarrollo de sus nacionalidades, diversas de la ecuatoriano-mestiza, que justamente se había ampliado con la transformación liberal. La valorización de las culturas indias y de sus caracteres étnicos y políticos, estaban fuera del horizonte histórico y sería una tarea posterior en la construcción nacional del Ecuador” (Ayala, p. 242).

Una de las cuestiones más difíciles de explicar en la historia del liberalismo, es la muerte de Eloy Alfaro, con el que se cierra el ciclo inicial del liberalismo y el período de análisis. El hecho es paradójico: como lo que se enuncia a lo largo de todo el libro como apoyo popular al alfarismo, se transforma en su contrario. Se propone una explicación económica: *“Pero su eliminación (de Alfaro), espectacular y masivamente protagonizada se dio mediante la movilización popular. Y ello solo fue posible en la medida en que las bases sociales de sustentación del alfarismo lo habían abandonado, alterándose el equilibrio político. Los grupos populares, especialmente los urbanos, otrora baluarte del alfarismo, se volvieron en su contra. El alfarismo no logró, desde luego ni se propuso, detener los efectos de la inflación, alza de precios y virtual congelación de los ingresos que soportaban los artesanos y obreros. Al cabo de tres lustros de expectativas frustradas, las bases del liberalismo lo abandonaron” (p. 198).*

Una posible explicación a la muerte de Alfaro, podría provenir de una futura comprensión de la reacción popular

ante la modificación que vino desde arriba con la educación y las instituciones laicas, al transformarse el sentido de la vida privada y las prácticas religiosas tradicionales. Era quizá la respuesta de una sociedad profundamente religiosa, en una ciudad señorial como Quito. Las fuentes y problemáticas históricas se hallan sustentadas en los conocimientos disponibles hasta 1984, fecha en la que fue presentado este libro como tesis doctoral en Oxford. Desde ese año hasta ahora, se observan nuevas contribuciones al conocimiento del período liberal (1895-1925), en las que se nota un relativo desdén por la historia política y la principalización de otras problemáticas.

Entre los distintos estudios que se han situado en el período liberal, se pueden mencionar a Andrés Guerrero con **La semántica de la dominación. El concertaje de indios**, Ed. Libri Mundi, Quito, 1991; Kim Clark, **Railway building and nation building in Ecuador. 1895 to 1930**, Ph. D. Thesis, New School for Social Research, New York, 1993; María Nazareth Ferrera, **Manabí: historia e comunicacao a través de sua literatura**, Tesis de Doctorado en Comunicación, USP, Sao Paulo, 1985; Ana María Goetschel, **El discurso sobre la delincuencia y la constitución del Estado ecuatoriano en el siglo XIX (Períodos garciano y liberal)**, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito, 1992; María Angela Cifuentes, **La iglesia en el liberalismo alfarista. Discurso y asociación con sectores subalternos (1895-1912)**, Tesis de Lic., De-

partamento de Historia, Facultad de Ciencias Humanas, PUCE, Quito, 1993.

Estos nuevos aportes, han buscado entender el funcionamiento del concertaje, los discursos políticos liberales y el estado como espacio de conflicto. Andrés Guerrero ha producido una sólida argumentación sobre los distintos significados del concertaje como relación de producción, su funcionamiento concreto, los discursos sobre el indio contruidos por el liberalismo y el terreno de debate acerca del concertaje. De manera que se trata de entender el mundo sumergido de la hacienda y el concertaje en sus relaciones económicas y simbólicas. Otra perspectiva, la de Kim Clark, trata de articular lo que fue la transformación liberal a un nivel global como proceso que incumbe al Estado nacional, y por otra parte, el nivel local con sus fuerzas sociales específicas, teniendo de por medio el poderoso sentido de materialidad del ferrocarril, y sus efectos en Alausí, al redefinir el funcionamiento de la economía regional y el poder local. Posiblemente el impacto del liberalismo conduzca a lo que provisoriamente podríamos llamar "semimodernidad", en tanto la sociedad incorpora innovaciones sociales y políticas pero conservando elementos sociales y culturales del "antiguo régimen". Según Ana María Goetschel, es interesante constatar que los conceptos morales de la acción política y las políticas del Estado tienen continuidades entre la época de García Moreno y Eloy Alfaro, en tanto existe una lógica de construcción del Estado que tiene ciertos rasgos de conti-

nuidad en diversos períodos. Por lo que dice Cifuentes, habría el problema de la inserción de un discurso e institucionalidad liberal en una sociedad conservadora tradicional que tenía una fuerte moralidad vinculada a la religión católica.

En la historia regional de Manabí escrita por Ferreira, se destaca sobre todo su análisis y reconstrucción de la estructura de la clase dominante manabita antes y después de la revolución liberal. El núcleo predominante de la clase dominante regional, era un segmento comercial terrateniente que ejercía la hegemonía. Una de las consecuencias de la revolución liberal, fue la de fortalecer a este núcleo y consolidarlo. Tenía un poder político fundado en la propiedad agraria, el capital comercial y las relaciones de concertaje y dependencia personal en las zonas rurales. Mis comentarios han estado dirigidos a varios problemas generales y específicos de análisis que tiene el libro de Ayala, pero también a indicar sus logros. Se trata de una nueva versión historiográfica de la transformación liberal que incorpora abundantes fuentes primarias y secundarias y aborda temas que invitan a proseguir la investigación.

A este respecto, es difícil saber si con la disminución sensible de la investigación histórica, continúe el interés por el período liberal. El hecho de que el libro haya circulado durante el centenario de la revolución liberal, le da una ventaja, porque es una interpretación histórica moderna. Es también previsible que se convierta en referencia obligada durante un buen tiempo.

ALBAZUL OFFSET

Quito, Ecuador

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: ¿Quiebres en el modelo?
Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político
Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995
Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial
Equipo de Coyuntura CAAP

TEMA CENTRAL

Liberalismo y posmodernidad
Nancy Ochoa Antich
Revolución Liberal y neoliberalismo
Alejandro Moreano
El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política
Patricia de la Torre
Sobre la tolerancia
Felipe Ribadeneira Quevedo
Tolerancia y democracia
Isidro H. Cisneros

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Las ONGs y el desarrollo rural en los países andinos: Dilemas y desafíos
Manuel Chiriboga
El desarrollo rural: Limitaciones y alternativas
Luciano Martínez

ANALISIS

¿Qué hay de los territorios en la descentralización?
Roberto Santana
La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades
Jaime Zuluaga Nieto

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora
Comentarios de Hernán Ibarra