

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Comejo 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



ECUADOR DEBATE

34

Quito - Ecuador, abril de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: El conflicto fronterizo marca la coyuntura económica / 7 - 19

Coyuntura Política: El conflicto territorial Ecuador Perú: Más allá de los nacionalismos / 20 - 29

Conflictividad: El conflicto: octubre 1994 - enero 1995 / 30 - 41

Coyuntura Internacional: El escenario de la "crisis del siglo XXI" en México / 42 - 56

EQUIPO DE COYUNTURA -CAAP-

TEMA CENTRAL

De la violencia urbana a la convivencia ciudadana / 59 - 78

FERNANDO CARRION M.

Crisis económica y violencia social / 79 - 95

MILTON MAYA DIAZ

Hemos hecho el relato del espectáculo, ahora lo encarnamos / 96 - 99

JAVIER PONCE

Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado? / 100 - 115

ALVARO CAMACHO GUIZADO

Violencia y sociabilidad: Tendencias de la actual coyuntura urbana en el Brasil / 116 - 129

LUIS ANTONIO MACHADO DA SILVA

La guerra interminable: Fundamentos de la idea de seguridad nacional / 130 - 140

ADRIAN BONILLA

PUBLICACIONES RECIBIDAS

R224 R209838 E3-

DEBATE AGRARIO

Cuestiones distributivas en la economía ecológica / 145 - 164

JOAN MARTINEZ ALIER / JEANNETTE SANCHEZ

La economía política de la gestión ambiental en América Latina / 165 - 181

DAVID KAIMOWITZ

ANALISIS

Modelos, ideologías del desarrollo y culturas políticas: Los casos de Chile y Nicaragua / 185 - 206

ROBERTO SANTANA

Opinión pública y partidos políticos / 207 - 222

FREDY RIVERA VELEZ

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Alimentación, género y pobreza en los andes ecuatorianos / 223 - 227

ROCIO VACA BUCHELI

BIBLIOTECA



Editorial

Hemos querido dedicar la presente edición de Ecuador Debate, a un tema que súbitamente ha llamado el interés de nuestras ciencias sociales, quizás porque resulta inocultable en la realidad y porque clama una mejor intelección -al menos-, por parte de la sociedad entera. La importancia en aumento de la violencia en las ciudades latinoamericanas, privilegió siempre una mirada entre asombrada y conservadora, que muchas veces se unía a la más fría de la represión, justificando los excesos de una respuesta violenta a la violencia, que la asumía como una patología ajena e invasora, que nada tenía que ver con nosotros.

En realidad, lo que quieren gran parte de los artículos que hoy presentamos, es hacernos pasar del estupor ante las violencias que sufrimos o ejercemos, y mostrarnos que ellas están vergonzosamente juntas con la falta de predicción, lógica y hasta estética con que hemos dejado crecer nuestras ciudades estrepitosas: este es por ejemplo el intento de Fernando Carrión. O como, la violencia deja de ser un problema coyuntural y se convierte en uno estructural, perversamente adherido a la caída de los salarios, al desempleo, al empobrecimiento veloz, al abandono de lo social por lo privado, cuestión abordada por Milton Maya. Violencias que, observadas por Javier Ponce, se han convertido de tumultos repugnantes, en presas jugosas para los canales de televisión, que con impudicia las exhiben, sin contar que tras el violentador hay un hombre o una Mujer más bien víctimas de las exclusiones sin fin de este mundo; violencias y TV, ejercicio cruel de una pedagogía social que se ufana con reproducir esas mismas exclusiones.

Pero... y qué de las respuestas y ensayos de sofocación de la violencia que se conciben en las políticas de Estado? Alvaro Camacho desentraña los discursos y prácticas antiviolentas ideadas por el Estado colombiano que, hace de la violencia parte del repertorio de políticos y empresarios reclamando mayores garantías ante la agresividad latente de los pobres, mientras ese mismo Estado abdica de su papel de corrector de las inequidades y árbitro de conflictos. Con el trabajo de Luis Antonio Machado, se descubre que la violencia urbana en Brasil, ha logrado niveles imprevistos de sofisticación y eficacia porque disputa al Estado su monopolio en el uso de la violencia, hasta el punto de lograr niveles de organización que compiten con la policía por la hegemonía y el control de grandes áreas del crimen organizado

y el tráfico de drogas. Por último Adrián Bonilla, analiza las diferencias de concepción entre las doctrinas de seguridad nacional que rigen en los países del norte, y Ecuador: diferencias en la percepción del orden mundial, las relaciones entre Estado, paradigma de nación y sociedad, la creación y postulación de valores identificatorios y diferencias en el cómo, éstas doctrinas cierran o abren resquicios para relacionar la idea de seguridad con intereses alternos de las organizaciones de la sociedad civil.

En Debate Agrario, Joan Martínez Alier y Jeannette Sánchez nos traen un muy rico análisis de cómo la economía ecológica observa a la economía de mercado: ésta se encuentra inmersa en un sistema físico - químico - biológico, mucho más amplio. Por tanto, surge necesariamente la cuestión del valor de los recursos naturales y los servicios ambientales para la economía, intraducibles a valores monetarios. En la misma sección David Kaimowitz trata lo insostenible del patrón actual de desarrollo en América Latina por estar asociado con el uso y degradación de los recursos naturales renovables y no renovables, más rápido que lo que estos pueden ser producidos o sustituidos.

En nuestra sección de Análisis presentamos un artículo de Roberto Santana en el que interpreta a Chile y Nicaragua, enfrentadas al desafío del desarrollo y más ampliamente al desafío de la modernización del conjunto de sus estructuras socioeconómicas. A este artículo se suma uno de Fredy Rivera quien desentraña los diversos mecanismos comunicativos así como la puesta en escena de múltiples ámbitos discursivos en las campañas electorales, apelando y hasta secuestrando la sensibilidad de la opinión pública.

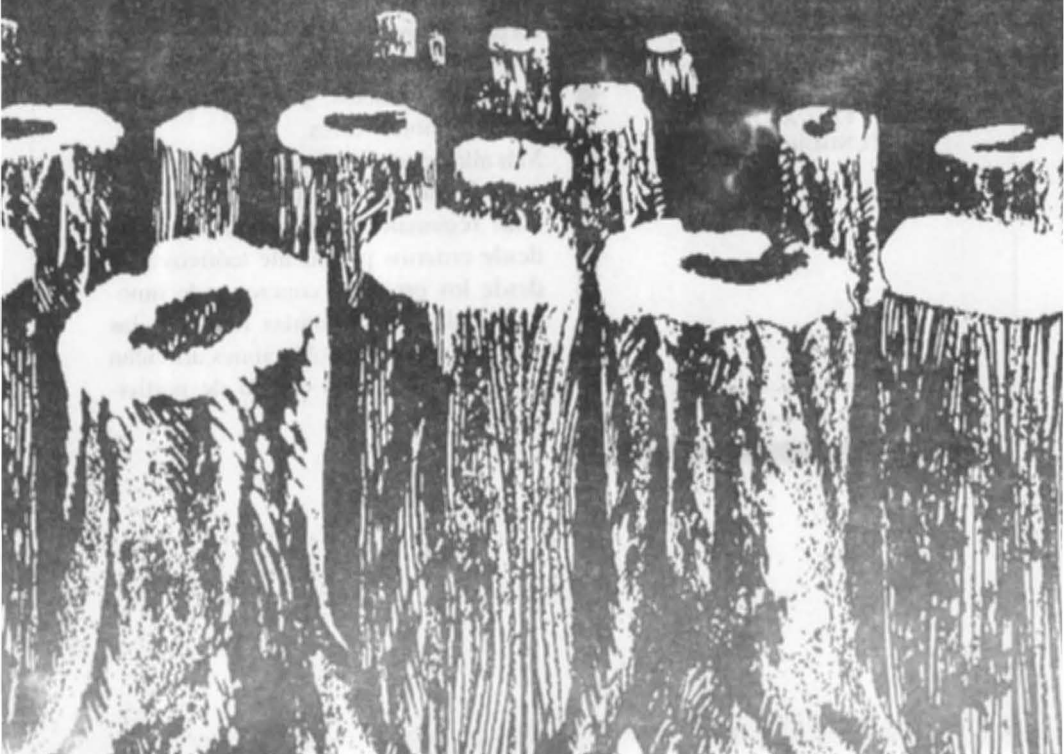
Cabe relieves en nuestra sección de Coyuntura el tratamiento de lo que ya se está denominando como "la crisis del siglo XXI" inaugurada en México. Destacamos también un pormenorizado análisis de los imaginarios que sobre el territorio y el concepto de nación se han tejido a lo largo de la conflictiva historia de nuestro país en sus relaciones y enfrentamientos armados con el Perú. Inauguramos con este número una nueva sección de Coyuntura que abordará en cada entrega un análisis de la conflictividad social suscitada en el país a lo largo del período.

JUAN CARLOS RIBADENEIRA
EDITOR

Coyuntura

Sección a cargo del Equipo de Coyuntura del CAAP:

Jürgen Schuldt, Alberto Acosta, Wilma Salgado,
Hernán Ibarra, Milton Maya, José S. Parga y Alexis Naranjo



ediciones

caap

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

Estudios y Análisis

LOS
CAMPESINOS-
ARTESANOS
EN LA SIERRA
CENTRAL:

EL CASO
TUNGURAHUA

Luciano Martínez Valle

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.

Más allá de esta bien lograda exploración de caso, nos alerta a pensar las economías regionales y microregionales, no desde criterios puramente teóricos sino desde los procesos concretos de innovación de las economías rurales y las respuestas que las poblaciones articulan en su búsqueda no cesada de participación y desarrollo.

COYUNTURA NACIONAL

El conflicto fronterizo marca la coyuntura económica

Cuando al terminar 1994, las autoridades económicas presentaban optimistas previsiones para este año, olvidando la persistencia de una inflación oficial superior al 25% anual (apenas seis puntos inferior a la de 1993), la volatilidad y altos niveles de las tasas de interés, que limitan el incremento de la inversión productiva y el creciente déficit del saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos, muchos creyeron que se aproximaba el cumplimiento de la promesa de una dinamización sostenida de la economía, luego de lograr su estabilización.

Tal promesa no significaba ninguna novedad; en efecto, ese es el esquema que se presenta en toda América Latina, desde que estalló la crisis de la deuda en 1982: la necesidad de aceptar ajustes muy duros en el presente, con la esperanza de beneficiarse de los frutos de ese esfuerzo, en el mediano plazo o en un futuro incierto. En esa espera han transcurrido cerca de tres lustros, en los cuales las desigualdades, la pobreza y la violencia no han dejado de incrementarse.

En tales circunstancias, desde la primera quincena de enero, se registraban rumores que apuntaban hacia la reactivación del secular problema fronterizo

con el Perú. Tales rumores fueron ganando cuerpo, hasta convertirse en un enfrentamiento abierto en la última semana de enero.

El conflicto bélico con el Perú, que se ha prolongado por más de un mes, ha remecido seriamente los cimientos del esquema de política económica aplicado por el gobierno y marcará en forma decisiva la evolución de la economía ecuatoriana, al menos hasta el fin de la presente administración.

La importancia central del conflicto y de sus impactos sobre el conjunto de la economía, determinan las características fundamentales de la coyuntura, las medidas de política económica que se

avercinan y los límites de las previsiones para el resto del año. Las repercusiones del conflicto y sus derivaciones económicas agravan, igualmente, tendencias subyacentes como la inestabilidad y fragilidad financieras, las tensiones respecto del manejo de la política fiscal, entre otros.

Peor aún, cuando esta evolución interna se inserta en un contexto internacional, caracterizado por las repercusiones, directas e indirectas, de los graves problemas financieros y estructurales de dos de las estrellas del esquema neoliberal (México y Argentina), en lo que algunos identifican como una nueva crisis de la deuda.¹

En consecuencia, la presente entrega abordará estos elementos, como ejes de la evolución económica a fines del primer trimestre.

CONTEXTO PRE-BELICO

Al concluir 1994, la economía ecuatoriana registró una tasa inflacionaria anual de 25.4%, como habíamos pronosticado en el primer semestre, lejos de la meta del 20% fijada por el gobierno. Los factores inerciales y el contenido inflacionario del propio esquema de política económica, llevaron a una estabilización inflacionaria alrededor del 25%. El crecimiento económico, medido por el PIB, se estimaba en 3.9%; la dinámica de la actividad petrolera (como

es habitual en los últimos cuatro años), unida a la importante reactivación de la construcción, y, en menor medida la recuperación de la agricultura y de la industria manufacturera, explican dicha evolución.

La reserva monetaria internacional (RMI) registraba récords históricos, al situarse por sobre los 1700 millones de dólares, equivalentes a más de seis meses de importaciones, dando un margen relativamente suficiente a la política cambiaria, de flotación controlada, concebida como eje de la política anti-inflacionaria.

Por otro lado, la situación financiera del sector público a fines de 1994, habría sido favorable, según las estimaciones disponibles, registrándose un superávit de alrededor del 1%. La revisión mensual de los precios internos de los combustibles, los mayores ingresos por exportación de petróleo, así como los derivados de la desinversión operada en algunas entidades del sector público, permitieron lograr dicho resultado.

Es interesante mencionar las consideraciones del ex-ministro de Finanzas, sobre la política económica aplicada en 1994²; que ilustran sobre las diferencias al interior del régimen. Robalino señala que todo el peso de la estabilización habría recaído sobre la política fiscal, mediante la acumulación de depósitos del sector público en el Banco Central; mientras se ha practicado una “po-

1. Ver el capítulo correspondiente de la presente entrega.

2. Robalino César: “La expansión monetaria no significa crecimiento”, El Comercio, 1 de enero de 1995.

lítica monetaria expansiva”, mostrando la “falta de disciplina de la autoridad monetaria”, lo que permitiría un excesivo crecimiento de la liquidez, culpable a su vez de la rigidez para reducir la inflación y de la creciente brecha en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Agrega que el desequilibrio del sector externo, en particular en la cuenta corriente, y su financiamiento con el ingreso de capitales de corto plazo, atraídos por los rendimientos financieros ofrecidos, evidencia la debilidad del esquema de desarrollo y alerta sobre los riesgos para la estabilidad externa.

Esta discrepancia evidenciaría que en el Ecuador, al igual que en varios países de América Latina, se está aprovechando los procesos de ajuste y estabilización, para introducir un sobreajuste fiscal y dismantelar la presencia estatal en la economía, rebasando los niveles alcanzados en las experiencias anteriores.

Más importante, sin embargo es analizar la relatividad de la fortaleza de la RMI, más evidente a la luz del derrumbe registrado en el caso mexicano, que radica en el origen de su espectacular crecimiento.

Como ya se ha mencionado en anteriores entregas, no hay evidencias de una vigorosa base exportadora de bienes y/o servicios, principal factor para garantizar un crecimiento sano; puesto que da viabilidad al sector externo en el largo plazo. El análisis de las cifras de co-

mercio exterior disponibles muestra el deterioro del saldo favorable de la balanza comercial (en términos FOB).

Por otro lado, si bien en 1994 se habría incrementado la inversión extranjera, debido principalmente a las inversiones petroleras y a pesar de las limitaciones del proceso de desinversión y privatizaciones de bienes y empresas del sector público, no existe una corriente importante de capitales de mediano y largo plazo, otro factor capaz de dar mayor sustento a la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En 1990 se inicia la política de apertura al exterior, con una drástica reducción y unificación de la estructura arancelaria, y el dismantelamiento de las regulaciones y prohibiciones. Esa política aperturista se profundiza en 1992, con el gobierno actual, y se articula con la sobrevaluación relativa del sucre, derivada del rezago en el ajuste cambiario, frente al ritmo inflacionario, derivada de la utilización del tipo de cambio como una ancla anti-inflacionaria, incluida en la política económica aplicada desde septiembre de 1992. Ambos factores determinan un significativo crecimiento de las importaciones en 1993 y 1994 (de 12.% y 49.7% en el período enero-noviembre, respectivamente), que supera ampliamente la dinámica de las exportaciones; en consecuencia, desde 1992 se registra un saldo comercial favorable cada vez menor (Ver cuadro No.1).

CUADRO No. 1

DINAMICA DEL COMERCIO EXTERIOR
(En términos FOB, variaciones porcentuales)

	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO B.COMER.
1987	-11.8	19.9	39.5
1988	13.8	-19.6	675.4
1989	7.3	7.7	719.8
1990	15.3	0.6	1069.6
1991	5.1	28.7	735.3
1992	5.5	-6.6	1031.4
1993	1.8	12.5	838.5
1994*	22.4	49.7	452.5

* Corresponde al período enero-noviembre. Respecto de igual período del año anterior. Saldo de la balanza comercial en millones de dólares FOB.

FUENTE: Información Estadística No. 1715; enero 31 de 1995. Banco Central del Ecuador.

El proceso de apertura significó igualmente, una explosión de las compras externas de bienes de consumo, desde 1991; inicialmente se consideró que el represamiento acumulado en los años de prohibiciones explicaba el crecimiento de 42.6% registrado en 1991. Sin embargo, considerando valores CIF, en los tres años posteriores se han presentado tasas de crecimiento superiores al 52% anual, en promedio. Así, la participación de los bienes de consumo en el total de importaciones ha pasado de 9.4% a mediados de los años ochenta, a 16.3% en 1992 y a 23.7%, en el período enero-noviembre de 1994.

En todo caso, la tendencia es mucho más marcada en los bienes de consumo duradero (básicamente automotores), cu-

yas importaciones, en valor, se multiplican por 5 entre 1991 y el acumulado de enero a noviembre de 1994; y, su participación en el total pasa de 3.7% a 13.9%, en igual lapso.

Cabe destacar el importante incremento de las importaciones de bienes de capital y de materias primas en el período enero-noviembre de 1994 y 1993 (45.4% y 41.1%, respectivamente); dicha evolución contrasta dramáticamente con la disminución y estancamiento prevalecientes en los últimos seis años (interrumpido sólo por la acumulación de existencias de importaciones en 1991, en previsión del cambio de gobierno).

En el primer rubro, sin embargo el crecimiento no corresponde a una im-

portante expansión de la inversión productiva, ya que se explica básicamente por la compra de equipo de transporte, que aumenta en más de 108%, en ese período. Se podría identificar igualmente, una ligera reactivación de la industria manufacturera, que se manifestaría fundamentalmente en el incremento de las importaciones de materia prima (39.8%) y de bienes de capital para la industria (12%), después de dos años de reducción y leve crecimiento.

El mejoramiento del salario real que incrementa la demanda interna efectiva y la relativa dinamización de las exportaciones de productos industrializados, principalmente hacia los mercados de Colombia, Estados Unidos y Perú, hacia los cuales se dirige cerca del 60% de las exportaciones de productos industrializados en 1994. Los rubros más dinámicos de esta tendencia son los correspondientes a: vehículos ensamblados; manufacturas de textiles; harina de pescado y otros elaborados de productos del mar; y, productos químicos y farmacéuticos.

Los últimos resultados de la encuesta de coyuntura manufacturera permiten apreciar que son precisamente esas ramas las que presentan una mejor situación, tanto en el nivel de producción, como en los de utilización de la capacidad instalada.

No obstante la dinamización de las ventas externas de artículos manufactu-

rados registrada desde 1993, este rubro representa menos del 18% del total de las exportaciones, correspondiendo algo más del 3% a las exportaciones de derivados del petróleo.

Recordemos además, que una parte importante del incremento registrado en el valor de las exportaciones en 1994, se explica por factores exógenos como la espectacular subida de los precios del café en el mercado mundial, en la primera mitad del año; similar tendencia se presenta en el caso del cacao, aunque menos profunda.

En suma, como se ha analizado, la dinámica del comercio exterior no explica el alto nivel de la reserva monetaria internacional y, peor aún, las tendencias evidenciadas, cuestionan la viabilidad del esquema en el mediano y largo plazo, sin el ingreso de capital extranjero.

Efectivamente, los factores que explican el incremento sustancial de la reserva monetaria internacional, se expresan en la balanza de pagos y son los atrasos en el pago de intereses de la deuda externa, los desembolsos por nuevo endeudamiento privado, el ingreso de inversión extranjera en montos superiores a los que tradicionalmente ha recibido la economía ecuatoriana ³, y el ingreso de capitales atraídos por los elevados niveles de las tasas de interés, en suces. Buena parte de este último constituye el retorno de capitales fugados, que

3. En tal sentido, los datos de inversión extranjera que presenta la balanza de pagos para 1994, parecen ampliamente sobre-estimados, a la luz de la evolución histórica de esa variable y del estado de avance, en particular de las inversiones petroleras y específicamente de las vinculadas a la Séptima Ronda.

se colocan como inversión financiera y son altamente sensibles a los cambios en la rentabilidad relativa de la inversión, los denominados “capitales golondrina”, que se desplazan a cualquier otra plaza financiera del mundo a la menor señal de riesgo o cambio en las condiciones originales.

En el contexto esbozado hasta aquí, a fines de 1994, las autoridades económicas presentaron las metas para 1995, acordadas con el FMI y contenidas en su Programa Macroeconómico.

Dicho documento ⁴ plantea, sobre la base de los avances logrados en la estabilización de la economía y la aprobación de importantes leyes de orden económico, que el presente año se consolidarían “los esfuerzos de estabilización, mejorando el ambiente de confianza, incentivando la inversión y, así, el crecimiento de la producción y el empleo”, en un marco de mediano plazo: “crecimiento con reducción del endeudamiento público”, preveyéndose el incremento del PIB con tasas de 4.5% a 5.5% hasta fines de siglo.

Los objetivos del Programa son: una tasa de inflación de 15 a 17 por ciento al terminar el año y un crecimiento del PIB real de 4 a 5%. Las metas perseguidas son: un superávit del sector público del 0.5% del PIB; una reserva monetaria internacional equivalente a 4 meses de importaciones de bienes y servicios; una inversión del sector público de 7.1% del PIB; ahorro externo del 3.8% del

PIB; ahorro interno por 20.2% del PIB; desembolsos por deuda pública externa por 570 millones de dólares; y, amortizaciones por Deuda Pública Externa por 600 millones de dólares.

Un nuevo elemento anti-inflacionario incluido en el programa es el anuncio de una banda de flotación cambiaria, con una amplitud de 100 sucres entre el piso y el techo; y una devaluación prevista en 12% anual. Esa medida busca fijar las expectativas inflacionarias y dar un horizonte más amplio y definido para las decisiones de los agentes económicos, en particular de las tasas de interés, incentivando el proceso de inversión, crucial para la reactivación.

INESTABILIDAD DE LAS TASAS DE INTERES Y FRAGILIDAD FINANCIERA

Dentro del relativo éxito alcanzado por las autoridades económicas en la fase inicial de la estabilización, existe un aspecto en el cual poco se ha logrado: la reducción del nivel y de la variabilidad de las tasas de interés, que constituye un elemento crucial para la reactivación de la inversión y del crecimiento.

En efecto, tomando por ejemplo la evolución de las tasas de interés en operaciones activas, aplicadas por los bancos privados, al sector corporativo y en otras operaciones activas, respectivamente, observamos que las tasas consideradas como más representativas, las

4. “El Programa Macroeconómico 1995”; reproducción del documento anunciado por el gobierno el 20 de diciembre de 1994, incluida en todos los periódicos del país.

de 84 a 91 días, eran en mayo de 1993 de 53.01 y 54.35, cuando la tasa de inflación anual era de 54.8%; a fines de diciembre de 1993 estaban en 39.13 y 42.95, con una tasa de inflación anual de 31%; al 30 de junio de 1994, eran de 43.84 y 44.87, cuando la inflación estaba en 26.5%; finalmente al 31 de diciembre de 1994, las tasas fueron de 47.87 y 52.11 mientras la tasa de inflación se situaba en 25.4%.

En consecuencia, las tasas han sido cada vez más elevadas en términos reales, esto es considerando el ritmo inflacionario. Entre mayo de 1993 y diciembre de 1994, la tasa aplicada por los bancos privados al sector corporativo se reduce en menos del 10%, y la de otras operaciones activas apenas en 4%; en ese mismo lapso la tasa anual de inflación cayó más del 53%.

Por otro lado, en el período analizado se observa igualmente una acentuada variabilidad de las tasas de interés; en las tasas activas, de 84 a 91 días, aplicadas por los bancos privados, que son de las más estables, se registra una varianza de 5.36, equivalente al 16%. El caso extremo de variabilidad, se registraría en la tasa interbancaria muy sensible a las variaciones de la liquidez en el corto plazo, cuyos niveles han oscilado entre más del 100% y 20% en los últimos dos años.

Considerando la incidencia de ciertas regulaciones, establecidas por anteriores gobiernos, que pesaban sobre la estructura de costos de los bancos pri-

vados y de otros intermediarios financieros, las autoridades monetarias, adoptaron varias medidas orientadas a reducir las obligaciones con el sector público, entre otras: la obligación de invertir en acciones del Banco Central, la compra de bonos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la significativa reducción del encaje bancario.

Esto determinó la reducción del margen entre las tasas pasivas en depósitos a plazo y la tasa activa a clientes corporativos; en el caso del margen entre las tasas pagadas en depósitos de ahorro y las que se cargan en el crédito para consumo, que se aplica en las operaciones más comunes, la reducción del margen es mucho más limitada.

En otras palabras, el nivel de la tasa pasiva (negativa en términos reales), en particular en depósitos de ahorro, tomando en cuenta la tasa de inflación registrada, significa la inexorable descapitalización de la inmensa masa de población de pequeños ahorristas; se produce una transferencia real de recursos de la población de menores ingresos hacia el capital financiero, principal beneficiario del esquema de ajuste.

Los responsables de la política económica han avanzado sus criterios para explicar este comportamiento; así, la Presidenta de la Junta Monetaria lamentaba la escasa respuesta de la banca privada para reducir las tasas de interés, en función de la reducción de la inflación⁵; según dicha autoridad, ello se explicaría por la ineficiencia de la banca privada,

5. Ver El Comercio, 21 de septiembre de 1994.

y llevaría a plantear la necesidad de la presencia de bancos extranjeros para competir en el mercado local.

Otros analistas mencionan a los elevados costos operativos de los bancos privados, frente al limitado tamaño de sus activos, así como al costo de los fondos, como elementos explicativos de la persistencia de altas tasas de interés.⁶ La evidencia empírica corroboraría la primera tesis, aspecto sobre el que se habrían logrado progresos muy limitados en el último año. En lo que respecta al costo de los fondos, el mismo no habría cesado de disminuir desde 1992, hasta situarse en un nivel que no justificaría las altas tasas vigentes.

Un estudio reciente del Colegio de Economistas de Quito, sobre el comportamiento de las tasas de interés, destaca el alto nivel mantenido por las tasas activas, en particular en 1994, concluyendo que *"una de las principales causas de la persistencia en la conducta de las tasas de interés es la ineficiencia del sistema financiero"*⁷.

Igualmente, varios analistas y autoridades han planteado el problema del excesivo número de bancos (33), frente al tamaño del mercado nacional, como un aspecto que conspiraría contra la eficiencia⁸. Peor aún, de acuerdo con lo

establecido en la Ley de Instituciones Financieras, existen varias financieras y otros intermediarios, que tramitan su transformación en bancos, con lo cual se agravaría este problema.

Es preciso anotar, sin embargo, que la Ley de Instituciones Financieras, al elevar los requerimientos mínimos para las entidades financieras, dentro de un plazo que vence en la segunda mitad de este año, entre otras disposiciones, busca propiciar la fusión y articulación de diversas entidades, en instituciones más grandes y vigorosas.

Los ejecutivos de los bancos privados, por su parte, plantean que mientras exista una elevada demanda de crédito, en particular por el auge del consumo, financiado con crédito bancario y tarjetas de crédito, el precio del dinero seguirá siendo elevado.⁹

Efectivamente, como hemos planteado en anteriores informes de coyuntura, el sistema financiero ha sido uno de los más beneficiados por el esquema aplicado de política económica. En los últimos dos años las entidades financieras han tenido resultados muy favorables y elevadas tasas de crecimiento; en 1994, la cartera de crédito del sistema financiero habría crecido en cerca del 100%. El boom del consumo de bienes dura-

6. Ver "Se urge a Bancos a reducir costos", en Análisis Semanal, Año XXIV-No. 45, Noviembre 21 de 1994.

7. "Comportamiento de las tasas de interés en el sistema financiero ecuatoriano frente a la tasa de interés en equilibrio: un llamado de atención para evitar una crisis. Cuadernos de Economía, No.1, Colegio de Economistas de Quito, Año 1, enero de 1995, página 10.

8. Es interesante destacar que el segundo o el tercer banco de Colombia tiene un tamaño similar al de todas las entidades bancarias del Ecuador.

9. Diálogo con el Presidente del Banco Popular. El Comercio, enero 5 de 1995.

bles, especialmente de vehículos, computadores y electrodomésticos, principalmente de origen importado, utilizando crédito financiero explica dicha evolución.

La coexistencia de elevadas tasas de interés y una gran expansión de la cartera del sistema financiero, eleva significativamente los niveles de riesgo que enfrentan dichas entidades, para recuperarla. Los propios representantes de los bancos privados destacan la necesidad de moderar el ritmo de crecimiento, dando más seguridad y calidad a la cartera.

Las repercusiones del conflicto fronterizo, en particular el retiro de depósitos, estimado en al menos 400 mil millones de sucres por la Asociación de Bancos Privados, y las pérdidas derivadas de las elevadas tasas que debieron pagar para disponer de los recursos que les permitieran cumplir sus compromisos, estimados en 110 mil millones de sucre al fin del primer mes de conflicto y posteriormente fijadas en 150 mil millones ¹⁰, agudizarían entonces una situación de suyo frágil.

Aunque las autoridades económicas anotan que menos de diez entidades se vieron obligadas a recurrir a la facilidad de liquidez, (mecanismo especial de auxilio financiero creado a comienzos del año por el Banco Central, en su calidad de prestamista de última instancia), por un monto inferior a los 30 mil millones de sucres ¹¹; habrá que esperar que se procesen los impactos combina-

dos, para tener una idea exacta del vigor real del sistema financiero, más allá de la internacionalización en que están empeñadas las instituciones más grandes.

De cualquier forma, no cabe esperar una reducción significativa de las tasas de interés, al menos en el corto plazo, aunque la tasa interbancaria tienda a regresar a los niveles pre-bélicos, debido a los elevados costos de la recuperación de los fondos retirados y a las pérdidas sufridas, que tratarán de cubrirse, al menos parcialmente, vía el precio del dinero y los de los servicios que ofrecen.

En consecuencia, es evidente que entre las primeras víctimas de la guerra del Cenepa estuvo el crecimiento de la economía; el entorno económico general y, sobre todo las tasas de interés vigentes y las previstas para lo que resta del año, que constituyen cada vez un menor estímulo para la inversión.

EL CONFLICTO FRONTERIZO: DINAMICA DEL IMPACTO ECONOMICO

En términos económicos, el agravamiento del conflicto con el Perú y la ruptura de hostilidades, implica la necesidad de realizar imperiosamente y en un período muy corto de tiempo, un conjunto importante de gastos no programados. Entre los principales rubros están: la movilización y mantenimiento de las tropas necesarias, en todo el cordón

10. Ver Blanco y Negro, Revista de Hoy, Año 2 No. 45, Marzo 5 de 1995, página 4.

11. Ibid.

fronterizo, con equipos y materiales; la reposición y mantenimiento de los equipos bélicos y médicos; y, los gastos requeridos por el esfuerzo diplomático e informativo desplegados.

Es muy difícil cuantificar los costos del conflicto en términos de vidas humanas perdidas, grave deterioro ecológico de la zona afectada, lucro cesante de los segmentos de población fronteriza involucrados, reducción del flujo turístico externo hacia el país, suspensión o desvío de corrientes de inversión extranjera planeada, entre otros aspectos. El mero hecho de que aún no pueda producirse la normalización de la situación fronteriza y la desmovilización militar, dificulta aún más una estimación cierta.

Por ello, las autoridades económicas han sido muy cautas en establecer el costo del conflicto, fundamentalmente por la inseguridad respecto de la finalización del mismo, en los primeros días de marzo. La cifra mencionada por autoridades monetarias ha sido 250 millones de dólares, monto que incluiría cerca de 50 millones utilizados para contener las presiones desatadas sobre el dólar, en los primeros días de enfrentamiento.

El Ministro de Finanzas, por su parte ha señalado un costo de 150 millones de dólares. Al parecer estamos frente a la reproducción de la situación planteada por el ex-Ministro, que fuera mencionada anteriormente: la tendencia a aprovechar, en este caso del conflicto, para profundizar el ajuste fiscal, en gran parte por razones ideológicas.

Sin embargo, ese monto ha sido considerado irreal por parte de analistas externos y organismos ligados a los derechos humanos. Otras fuentes han estimado un costo diario de 10 millones de dólares que durante los 35 días del conflicto llegarían a una cifra de 350 millones de dólares. Efectivamente, los costos definitivos aún no pueden establecerse.

Al desatarse el enfrentamiento se generó un importante retiro de depósitos del sistema financiero, debido al temor de incautaciones o por el deseo de transformarlos en dólares ante cualquier eventualidad; dichos retiros han sido estimados en algo más de 400 mil millones de sucres por voceros de la banca, lo que representaría cerca del 10% de los depósitos de ahorro y a plazo que tenían los bancos privados al finalizar 1994.

La respuesta de las tasas de interés y del tipo de cambio se evidencia en su rápida elevación: más aún si las autoridades monetarias intervinieron con operaciones de mercado abierto, para reducir las presiones sobre el tipo de cambio, propiciando la vertiginosa elevación de la tasa interbancaria que llegó hasta el 250%. Los niveles de las tasas en operaciones activas superaron el 100.

Ello generó una significativa reducción de las ventas y en general de los negocios, la suspensión de compras de bienes no indispensables y, en general, un aumento de los niveles de morosidad.

Esta evolución se vió agravada por los problemas en la generación eléctrica

derivados de los errores estructurales y de la ineficiente planificación del mantenimiento de los diferentes sistemas; al igual que por el estiaje en la zona del Paute.

En consecuencia se generó una fuerte tendencia recesiva que afectó casi a todos los sectores de la economía. Es claro que la favorable evolución que presentaban, al finalizar 1994, en particular el sector agropecuario y la actividad industrial, evitó que el impacto inflacionario de las tendencias antes reseñadas fuera mucho mayor.¹²

Efectivamente, en febrero se habría registrado una tasa de inflación mensual de 1.21%, que sumada al 2.98% de enero, acumula un nivel inflacionario de 4.19%, menor que el 5.84% acumulado en igual período de 1994. Sin embargo, es evidente que existen otros impactos cuyos efectos inflacionarios se manifestarán en los próximos meses.

La respuesta del gobierno, además de manejar los mecanismos de mercado creados en los años anteriores, para frenar las presiones sobre el tipo de cambio y evitar problemas mayores para el sistema financiero, se orientó a tratar de asegurar el equilibrio de las cuentas del sector público. Para ello se creó un impuesto extraordinario de 2% sobre el avalúo de los automotores; se determinó un aporte de dos días de sueldo de los servidores públicos y privados; se preparó un proyecto de ley para elimi-

nar todas las exoneraciones del pago del IVA vigentes; se tomaron medidas administrativas para mejorar la recaudación de impuestos y para establecer una estricta austeridad fiscal.

Se dispuso reducir, priorizar estrictamente y desfasar la ejecución de los proyectos de inversión planeados por las entidades públicas; y utilizar los fondos remanentes de la elevación del diesel, sobre cuyo monto persistían discrepancias entre la Junta Monetaria y el Ministerio de Finanzas.

Igualmente, habrían planteamientos tendientes a congelar los sueldos y salarios de los empleados del sector público; así como nuevas revisiones de los precios y tarifas públicas (las primeras serían, al parecer, las tarifas telefónicas); y, mayores elevaciones de los precios de los combustibles, justificadas -gracias a la esotérica fórmula aplicada- por los incrementos del tipo de cambio y del precio internacional del crudo.

En contraste con todas las revisiones anotadas, los pagos por concepto de deuda externa previstos para este año, que representan más del 38% del presupuesto aprobado y el único rubro que explica el incremento de la proforma de este año respecto de la de 1994, parecen intocables. Más aún, si a fines de febrero se completó el proceso de renegociación bajo el esquema Brady, con el canje de los viejos papeles de la deuda, por nuevos, respaldados por la compra de

12. Los resultados de la última encuesta de coyuntura agropecuaria (No. 67, de enero de 1995) muestran una situación favorable de la mayoría de productos, salvo los casos de la soya y del cacao.

bonos a la par y bonos cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos.

Para ese fin se destinaron 400 millones de dólares, financiados con nuevos préstamos de entidades como el Banco Mundial, el BID, el FMI y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, por 200 millones que serán devueltos en abril o mayo, cuando el Banco de Exportaciones e Importaciones del Japón otorgue el crédito, ya aprobado).

Igualmente cabe recordar, por el lado de los ingresos fiscales, el altísimo nivel de evasión de todo tipo de impuestos, característico de la economía ecuatoriana. Algunos analistas consideran que la evasión supera el 50% en rubros como los impuestos arancelarios y el impuesto a la renta; sin embargo, las medidas adoptadas son puramente declarativas y no propenden a la superación definitiva de este problema, con una decisión política vigorosa.

Además, el gobierno vuelve a insistir en el IVA, mediante la eliminación de las exoneraciones vigentes. Esa insistencia se explica por la mayor facilidad de recaudar el IVA; tratándose de un impuesto indirecto, sin embargo, su impacto inflacionario y sus efectos sobre los sectores de menores ingresos son relativamente mucho más importantes (aún cuando las autoridades planteen que su impacto se superaría en dos meses).

Luego de evaluar los efectos del conflicto, el gobierno revisó las metas del Plan Económico para este año: el ritmo inflacionario previsto estaría entre 19 y 21% (la meta inicial del 15% se alcanzaría en julio de 1996); el crecimiento

económico esperado tendría una tasa de entre 3 y 4%; y, la devaluación del sucre, establecida por la banda de flotación cambiaria sería de 17% (en lugar del 12% previsto inicialmente).

PERSPECTIVAS PARA EL RESTO DEL AÑO

La conjunción de los efectos del conflicto fronterizo y del impacto de las medidas de política económica post-bélicas, permiten asegurar que la revisión de las metas por parte del gobierno parece demasiado optimista.

La reducción de los gastos de inversión del sector público, equivalente al 1% del PIB; el cierre del crédito durante todo el tiempo del conflicto, la persistencia de elevadas tasas de interés en la mayor parte del primer semestre y la incertidumbre sobre su evolución en el resto del año, entre otros factores; unidos al costo directo del conflicto y a la previsible menor afluencia del capital extranjero, en especial de carácter productivo, permiten considerar que el ritmo de crecimiento del PIB, con dificultad llegaría al 2.5%; algunas estimaciones prevén un crecimiento máximo de 1.5 a 2%.

En cuanto a la tasa de inflación, hay un conjunto de factores que acelerarán su crecimiento, entre ellos se pueden anotar: el efecto de las elevadas tasas de interés; la eliminación de las exoneraciones al IVA, sobre los precios finales de varios bienes y servicios, en cuya preparación se utilizan materias primas y bienes de capital de origen importado;

como siempre, las alzas registradas se trasladarán, en forma ampliada, a los precios finales.

Por otro lado, hay previsiones de que la producción agrícola de 1995 podría ser afectada por la escasez de lluvias en la Sierra y por elevadas precipitaciones en la Costa, lo que de efectivizarse, impactaría seriamente en el nivel general de precios.

En idéntico sentido incidirán las revisiones de tarifas de servicios públicos, al igual que los aumentos mensuales de los precios de los combustibles. En consecuencia, en el mejor de los casos, se alcanzaría una tasa de inflación similar a la del año pasado (25%).

Las tasas de interés seguirán siendo elevadas, como principal mecanismo para continuar atrayendo al capital extranjero, aunque sea de corto plazo y de carácter especulativo. Y es que el talón de Aquiles del esquema de política económica está en el sector externo, crecientemente afectado por fenómenos exógenos sobre los cuales se cuenta con limitado poder de maniobra. Tales fenómenos se originan en un entorno internacional cada vez más inestable, caracterizado por tendencias conflictivas de las tasas de interés, los tipos de cambio y los ritmos de crecimiento.

A las debilidades estructurales de la balanza comercial detalladas en la primera parte, se agregan las restricciones previsibles en el flujo de capital extran-

jero, no sólo como efecto del conflicto fronterizo, sino como resultado de las tendencias recientes de los mercados internacionales de capitales, que muestran una disminución sustancial de los ingresos hacia América Latina.

Para que el modelo siga funcionando es indispensable un ingreso mínimo de divisas; recordemos que sólo el cumplimiento del servicio de la deuda externa, de acuerdo con lo manifestado por las autoridades económicas, requerirá de un ritmo de crecimiento económico de 5.5% a 6%.

Parece claro entonces, que el fundamentalismo neo liberal, está tratando de aprovechar la coyuntura del conflicto fronterizo, para acelerar el ritmo de avance de las privatizaciones, sobreajustar al sector público y extraer de la mayoría de la población los recursos necesarios para atender los requerimientos del capital financiero, nacional e internacional.

Complementando lo adelantado en términos de definir un marco jurídico que consolide las tendencias introducidas en el funcionamiento de la economía, se quiere cristalizar una estructura impositiva indirecta que permita extraer más recursos de la población. Lo que resta por establecer es si los diferentes sectores sociales y políticos permitirán esta utilización del conflicto, en el marco de lo que se ha denominado "el nuevo Ecuador".

COYUNTURA POLITICA

El conflicto territorial Ecuador Perú: Más allá de los nacionalismos

El 9 y 11 de enero de este año, se produjeron incidentes armados en la frontera, cuestión que al comienzo los dos gobiernos no le dieron mayor importancia. El 12 de enero, León Febres Cordero amenazó con dar a conocer documentos que supuestamente probarían que el ejército ecuatoriano estaba al tanto de que los peruanos habían ocupado territorio ecuatoriano. La escalada del conflicto se produjo desde el 24 de enero. El Ecuador denuncia la intervención de helicópteros artillados peruanos en la zona del Cenepa-Coangos. Así mismo, el Perú acusa al Ecuador de bombardear un puesto peruano desde un helicóptero. De esa manera, prosiguieron por espacio de un mes un conjunto de acciones armadas con la intervención de tropas, artillería y ataques aéreos.

LA DINAMICA DEL CONFLICTO

Para el Ecuador, se trataba de actos de defensa ante la agresión peruana a puestos militares ecuatorianos; mientras que el Perú, concebía sus incursiones como de desalojo al invasor ecuatoriano que se habría posesionado de zonas más allá

de la definición del protocolo de Río de Janeiro. El Perú ha sostenido reiteradamente que la línea del protocolo se halla en la Cordillera del Cóndor, con el lado occidental para Ecuador y el lado oriental para Perú.¹

Tras la declaración de paz en Itamaraty el 17 de Febrero, prosiguieron los enfrentamientos militares lo que exigió

1. Edgardo Mercado Jarrín, *El conflicto con Ecuador*, Ed. Rikchay Perú, Lima, 1981, pp. 24-25.

ratificar el cese al fuego con otra declaración de paz en la madrugada del 10. de marzo en Montevideo.

El Ecuador reivindicó una victoria. Inicialmente también el Perú habló de lo mismo pero surgieron muchas dudas que cuestionaban las declaraciones de triunfo de Fujimori, cuando no pudo llegar a Tiwintza, convertido en lugar simbólico de la afirmación militar ecuatoriana. Adicionalmente se produjeron críticas a la conducción nilitar, precipitándose cambios urgentes en la cúpula militar peruana. ² La conclusión inicial que se podría establecer es que hubo una exitosa defensa de las posiciones ecuatorianas. La expresión de "no dar ni un paso atrás", alude también a la imposibilidad de dar pasos hacia adelante.

Como es conocido, el Ecuador mantenta una impugnación al Protocolo de Río de Janeiro suscrito el 29 de enero de 1942, argumentando la inejtabilidad del mismo en función de la inexistencia de un *divortium aquarum* entre los ríos Santiago y Zamora, debido a que entre los dos ríos, había otro, el Cenepa, afluente del Marañón. De modo que ello provocó como consecuencia la falta de delimitación de un área de 78 kilómetros. En una zona no delimitada entonces pueden producirse incidentes de acuerdo a las interpretaciones que los ejércitos y las cancillerías pueden dar al alcance de la jurisdicción territorial respectiva.

El actual conflicto ha significado un reconocimiento de hecho del Protocolo de Río de Janeiro, luego de que en 1981 Osvaldo Hurtado había esbozado ya tal criterio con la propuesta de un consenso nacional para resolver el problema limítrofe en una negociación más realista en torno a la salida al Amazonas.

La solución al conflicto territorial, es algo que se espera surja luego de la intervención de los observadores designados por los países garantes. A guisa de un primer balance de los acontecimientos brevemente reseñados, en el país, se evidencian las siguientes posiciones:

1. Mantener la tesis de la inejcutabilidad del protocolo en el área no delimitada, esperando negociar una salida al Marañón. Esta es la postura oficial que mantienen tanto el gobierno como sectores del socialcristianismo.

2. Sostener la nulidad del protocolo de Río de Janeiro, y obtener el arbitraje papal, desplazando la intervención de los garantes. Este planteamiento es sostenido por el PRE, sectores del Partido Socialcristiano y sectores de izquierda y centro.

3. Buscar el cierre de la frontera en el área no delimitada, negociando otros aspectos como zonas francas y canjes de territorios por navegación en el Amazonas. Esto ha sido propuesto por Monseñor Juan Larrea Holguín, Arzobispo de Guayaquil. Esta postura no ha tenido eco ni en la opinión pública ni en las fuerzas políticas.

2. **Resumen Semanal**, No. 808, 22-28 de febrero 1995, Lima.

4. Que la zona no delimitada se convierta en un parque binacional, con administración compartida por los dos países. Esta idea proviene sobre todo de organizaciones ecologistas.

De cara a todo esto Perú insiste en su posición original relativa a la delimitación en la Cordillera del Cóndor, llegándose a un impasse inflexible entre las partes en las negociaciones. Por tanto, el cierre de la frontera no parece estar muy próximo, y más que la intervención de los países garantes, pesará en última instancia la voluntad de ambos gobiernos.

El conflicto territorial entre Ecuador y Perú, requiere de una mirada objetiva que permita identificar las circunstancias que viven los dos países. Es decir, se deben comprender cuales son los escenarios políticos de cada país, pero también hacer un intento por encontrar lógica a los nacionalismos que resurgen en una época en que la globalización pone justamente en cuestión el papel y alcance de los estados nacionales. Así que este conflicto, podría ser entendido como parte de los remezones que supone la globalización, donde resurgen sin embargo los factores nacionalistas y de identidades.

LA COYUNTURA POLITICA PERUANA

Cuando entra en escena en 1989 el Ing. Alberto Fujimori, sorprende a todos porque es prácticamente un recién llegado al mundo de la política. Se trata de un ingeniero agrónomo que con su slogan "honradez, tecnología y trabajo", termina convertido en el más importante fenómeno político de las últimas décadas, al derrotar de modo contundente al escritor Mario Vargas Llosa en las elecciones Presidenciales. Una coalición de "chinitos y cholitos", había derrotado a los "blanquitos". En julio de 1990, Fujimori llega a la Presidencia de la República. Paradójicamente, en su enfrentamiento con Vargas Llosa, había prometido una vía diferente al ajuste estructural, pero, no bien empieza su gestión, sometió a la sociedad peruana a duros shocks.

El itinerario ascendente de Fujimori tiene que ver con los agudos cambios que ha vivido la sociedad peruana. Principalmente se ha destacado el resurgimiento de identidades étnicas como factores de movilización política así como la crisis de los partidos políticos y la organización popular.³ El 5 de abril de

3. Cfr. Carlos Iván Degregori, "Etnicidad, modernidad y ciudadanía. El aprendiz de brujo y el curandero chino", et al., **Modernización económica, democracia política y democracia social**, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1992, pp. 250-261. El mismo Mario Vargas Llosa, ha reconocido la gravitación de las tensiones sociales y étnicas en su candidatura que no dejaba de estar identificada con los blancos peruanos. Constata que la sociedad peruana "es una verdadera caldera de odios, resentimientos y prejuicios, en que el blanco desprecia al indio y al negro, el indio al negro y al blanco y el negro al blanco y al indio y donde cada peruano, desde su pequeño segmento social, étnico, racial y económico, se afirma a sí mismo despreciando al que cree debajo y volcando su rencor envidioso hacia el que siente arriba de él... En abril y mayo de 1990, todo aquello irrumpió como un torrente de lodo en la contienda electoral". (Mario Vargas Llosa, **El pez en el agua**, Scix-Barral, Santa Fé de Bogotá, 1993, 2a. reimpr., pp. 505-506).

1992, con la acusación a una "partidocracia" que le impedía gobernar, quiebra el orden constitucional estableciendo una dictadura, clausura el Congreso y reorganiza la Función Judicial. A través de su figura, se aglutinan tres sectores: Fuerzas Armadas, empresarios y sectores populares, alianza que sustenta un gobierno autoritario. La captura de Abimael Guzmán el 12 de septiembre de 1992, facilitó el triunfo de las fuerzas militares y policiales sobre Sendero Luminoso. La Constitución aprobada en 1993, crea el marco político de un ejecutivo fuerte y consolida la atomización del sistema de partidos políticos, al permitir la proliferación de listas de candidatos "menores" e independientes.

Fujimori obtiene importantes éxitos con su gestión: las medidas de estabilización y las reformas estructurales bajaron la inflación y se inició una nueva etapa de crecimiento económico, encaminando la reinserción del Perú en la economía mundial.

En tales condiciones, se abrió en el Perú la campaña electoral que tiene como sus dos figuras centrales a Javier Pérez de Cuéllar y Alberto Fujimori. Aunque las encuestas registraron un inicial ascenso de Pérez de Cuéllar, su nivel de aceptación quedó estancado. De todos modos, Fujimori arrastra todavía a la mayoría del electorado para las elecciones del 8 de abril.

Se argumenta que uno de los factores que puede explicar el conflicto armado entre Ecuador y Perú, tiene que ver con el período electoral que se vive en Perú, en el que se halla en juego la

reelección de Fujimori. La intención de voto a favor de Fujimori, habría descendido del 52% en diciembre al 45% en enero mientras que la de Pérez de Cuéllar se mantuvo en el 20 % (Alal, No. 206, 10-II-95) lo que parece responder a la dispersión del voto que produce la mayor presencia activa de otros candidatos, particularmente Belmont que contaba con el 3% y Toledo con el 5% de la intención de voto en enero. Este último está reivindicando explícitamente la condición de cholo para atraer el voto popular urbano (Informe Latinoamericano, 2-II-95, Londres). Hacia febrero, de acuerdo a las encuestas de Imasen, la situación no habría variado en lo fundamental, ya que se mantenía la distancia entre Fujimori y Pérez de Cuéllar. Algo que se especula es que puede ser posible que el conocimiento de los resultados del conflicto adversos al Perú, se traduzcan en una disminución relativa del caudal electoral de Fujimori. Sin embargo, los análisis disponibles coinciden en señalar que este, a pesar de ello, cuenta con respaldo popular suficiente para la reelección.

NACION Y NACIONALISMOS

Las naciones andinas, son bastante nuevas desde el punto de vista real, puesto que fueron creadas luego de las guerras de la independencia. Lo que ocurre es que, debido al desarrollo de una ideología nacional generada por intelectuales nacionalistas y portada por las élites, cada una de las naciones, ha construido una imagen de "antigüedad nacional"

sustentada en la existencia de civilizaciones anteriores al hecho colonial, donde se puede fundamentar el origen de una nacionalidad sea peruana o ecuatoriana. Por eso, ante la poderosa evidencia de una civilización incaica, con su centro en el Cuzco, hubo de construirse el mito del Reino de Quito como un fundamento de la antigüedad nacional del Ecuador frente a la del Perú.

La existencia del Tahuantinsuyu y luego del Virreinato del Perú, han sido rescatados en la memoria histórica oficial peruana como puntos altos de la "grandeza nacional", de un pasado esplendoroso que construyó el nacionalismo criollo moderno.

La creación del Ecuador en 1830, no fue automáticamente el nacimiento de los "ecuatorianos", en cuanto la circunscripción territorial del Estado no implicaba necesariamente un sentido unificado de nación. Los grupos dominantes regionales con sus particularismos y círculos de poder heredados de la situación colonial, conservaban pretensiones hegemónicas, traducidas en constantes luchas y disputas regionales que solo serían parcialmente superadas después de 1860 con la centralización estatal promovida por García Moreno.

El "ecuatoriano" fue trabajosamente definido en el curso del siglo XIX, con ciertos referentes a una historia patria en construcción con sus héroes y símbolos, el himno nacional, la progresiva institucionalización del castellano y la

creación de un imaginario de fronteras territoriales, que realmente apelaban a un sentimiento de comunidad de destino, o de lo que Benedict Anderson, ha llamado la "comunidad imaginada" como una construcción política e ideológica que caracteriza a las naciones del siglo XIX.⁴

Ese sentimiento de nación generado por una minoría, fue el de una cultura criolla dominante, impuesta históricamente con la inercia de los aparatos centrales y locales de poder, con el desarrollo de un sistema de dominación, la extensión del aparato escolar y el ejército, que crearon el traçado de la dominación étnica, lado colonial del Estado republicano.

Otro aspecto a considerar es el mestizaje como ideología oficial, que tiene su punto de partida en la revolución liberal, al identificar el ideal de una integración cultural que tiene como supuesto la fusión de las culturas. Después, se afirma la idea de nación mestiza que suponía una homogeneización cultural. Esta noción de mestizaje es la que transmitió el sistema escolar, y ha sido portata por los sectores ilustrados de la sociedad. Fue bastante eficaz en proponer un molde e ideal en el que pueden coexistir las más diversas posiciones de izquierda y derecha, y permitió reconocer simbólicamente el pasado brillante de los pueblos indígenas, eludiendo al mismo tiempo el significado de las actuales culturas nativas. Simultáneamente

4. Benedict Anderson, *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso editions, London, 1983, pp. 15-18.

mente esta concepción de mestizaje se nutre de algunos aspectos del criollismo, y reivindica un torrente de héroes patrios. La ideología de la nación mestiza ha sido pues uno de los fundamentos del Estado-nación.

Las ideas sobre el mestizaje, tuvieron un importante "revival" después del levantamiento indígena de junio de 1990, como parte de la reacción ante el avance de las ideas sobre el pluricultural.

En la configuración del espacio nacional ecuatoriano, hay que distinguir lo que es el **espacio nacional de derecho**, que se halla en función de los tratados de límites reconocidos internacionalmente; por otra parte, el **espacio nacional reivindicado**, que compete a la aspiración territorial de acuerdo a una interpretación del territorio originario de la jurisdicción colonial de la Audiencia de Quito, y finalmente la realidad, que tiene que ver con el **espacio nacional efectivo**, es decir, aquel que se halla realmente integrado y donde se ejerce el poder del Estado.⁵

Desde esta perspectiva, ha existido siempre una contradicción en la historia republicana entre el espacio nacional reivindicado y el espacio efectivo, puesto que la vinculación de los territorios amazónicos, estaban lejos de lo que se considera una integración nacional. Por eso, Belisario Quevedo había anotado en la década del veinte que "*en cuanto a caminos y colonización, que constituyen*

la defensa real y efectiva, no hemos hecho ni la centésima parte que los vecinos".⁶ Lo que ha ocurrido reiteradamente es una confusión entre el espacio nacional reivindicado y el espacio nacional efectivo, en la medida en que Ecuador desconoció el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. De este modo se produjeron diversas construcciones cartográficas que tendieron a fijar un imaginario de presencia histórica del Ecuador en la amazonía a partir de las jurisdicciones territoriales de naturaleza colonial.

El Estado peruano, ha concebido el papel de la amazonía en distintos momentos históricos. En el siglo XIX, aparece como una vasta zona despoblada que esconde inmensas riquezas, y para extraer esos recursos, se propone la atracción de inmigrantes extranjeros. El período cauchero a fines del siglo XIX hasta los años veinte, inicia la ocupación más moderna de la amazonía peruana, consolidándose Iquitos como la ciudad eje de la época cauchera. Finalmente desde 1940, se inician políticas de colonización e incorporación a una red de carreteras, políticas que serán consolidadas en el gobierno de Belaúnde Terry en los años sesenta. De modo que la presencia del estado peruano en la amazonía es bastante reciente. Así mismo en la visión oficial del estado peruano, la amazonía ha sido percibida como un territorio depredado por Colombia,

5. Jean Paul Deler, Ecuador. *Del espacio al Estado Nacional*, Banco Central, Quito, 1987, p. 129.

6. Belisario Quevedo, *Historia Patria*, Banco Central, Quito, 1982 [1919-1921], p. 211.

Brasil y Ecuador. En el Perú, también la amazonía ha servido como válvula de escape ante los problemas del desarrollo nacional y los conflictos agrarios de la sierra.⁷

Pero la amazonia peruana, es ahora lugar de intensa producción de coca y sus derivados. En el alto Huallaga, la zona principal de producción de coca en el Perú, los sembríos pasaron de 28.000 has. en 1980 a 211.000 en 1988. Así mismo se estima que en la producción de coca, participan entre 300.000 a 400.000 trabajadores, equivalente al 5% de la PEA. El valor anual de divisas de la cocaína es de 1.2 billones de dólares, equivalente al valor de la mitad de las exportaciones legales.⁸

ENTRE 1941 Y 1995

La dimensión e importancia que tiene la guerra de 1941, ha sido bastante diferente para el Ecuador y el Perú. Para el Perú, la guerra de 1941, aparece como una campaña militar, dedicada a frenar los reclamos territoriales del Ecuador. De este modo, "*La ocupación del Ejército Peruano de los territorios ecuatorianos hasta Machala significó un triunfo, que lo resarcía de un largo historial de fracasos bélicos*".⁹ Aunque se asume como un incidente armado menor, también dejó sus huellas, ya que fue utiliza-

do por los gobiernos de la década del cuarenta y cincuenta en Perú como un mecanismo de chantaje a la oposición política.

Mientras que para Ecuador, fue una derrota humillante que se produjo luego de una actitud inicial poco realista y de desafío al poder militar peruano. El conflicto de 1941, fue el gran momento para la educación cívica. Por todas partes se daban charlas y conferencias históricas sobre el derecho territorial. Todo esto, se vincula a la cultura jurídica de la época. Esto también se halla relacionado a los mecanismos orales de transmisión del conocimiento del problema, dado que muy poca gente se informaba por la prensa. En el acceso a otro medio de comunicación, quienes tenían receptores de radio, eran una ínfima minoría de la población.

La definición histórica de la identidad nacional del Ecuador a través de la frontera con el Perú, ha evidenciado la dificultad en consolidar referencias nacionales diferentes a los límites externos. Distintas generaciones y diversos sectores sociales, vivieron en diferentes momentos históricos la experiencia particular de la identidad nacional fundada en la oposición al Perú. Si en 1941, en un país predominantemente rural, se vivió el conflicto a través de las capas medias y sectores populares organiza-

7. Charles Walker, "El uso oficial de la selva en el Perú republicano", *Amazonia Peruana*, No. 14, mayo 1987, Lima, pp. 61-89.

8. Heraclio Bonilla, "Introducción: la metamorfosis de la violencia en el umbral del siglo XXI. Las lecciones de la experiencia peruana", en *Perú al fin del milenio*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México D.F., 1994, pp. 36-37.

9. Julio Cotler, *Clases, estado y nación en el Perú*, IEP, Lima, 1978, p. 255.

dos, hasta los años sesenta se procesó el recuerdo traumático de la guerra del 41, alimentando un discurso patriótico. En la década del setenta, la referencia al tema peruano parecía haberse atenuado, pero en 1981 el conflicto de Paquisha, provocó un brote de nacionalismo que atravesó a nuevos sectores que no habían vivido una experiencia de conflicto con el Perú. En 1995, ha tocado finalmente a amplias capas de la población urbana y rural, luego de un período de florecimiento de movimientos étnicos que habían interpelado eficazmente la idea de nación mestiza, y habían abonado a favor de un estado pluricultural. La conversión del indio amazónico en ecuatoriano mediante su integración al ejército y la defensa del territorio nacional es la más reciente incorporación de un grupo étnico, los shuar, que pasan a ser parte del repertorio simbólico de la identidad nacional.

En el ejército peruano, se forjó en la década del cincuenta una percepción sobre la existencia de enemigos externos hacia afuera y por otro lado, enemigos internos hacia adentro constituidos básicamente por las organizaciones laborales y campesinas. Sin embargo, lo más importante fue la consideración de Chile como el principal entre los enemigos externos, luego que Perú fuese derrotado en 1879 en la Guerra del Pacífico, motivando un espíritu de revancha militar que se mantuvo con el paso de los años. Durante el gobierno de Velasco Alvarado, el potenciamiento de las Fuerzas Armadas peruanas de los años setenta, ocurrió bajo el enfoque de una

nación progresista que se armaba frente a la dictadura de Pinochet. En los años ochenta, al perder peso el tema del enemigo externo por las tareas de represión a la insurgencia de Sendero Luminoso, fue desplazado el tema de la revancha con Chile. Pero la pregunta ahora en 1995, es: ¿cuánto sigue pesando el tema del conflicto con Chile en el ejército peruano y lo que es más, en la conciencia nacional del Perú? Y, ¿hasta que punto el conflicto territorial con el Ecuador toma ahora una importancia que no tuvo en el pasado?

ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO

El desarrollo del nacionalismo, tiene que ver con ideas y también con instituciones tales como la escuela y el ejército. Las instituciones como el ejército son las que fabrican la identidad. Al fin y al cabo miles de jóvenes pasan todos los años por los cuarteles haciendo la conscripción, aprendiendo a "hacerse hombres" y también a ser ecuatorianos, al identificarse con los símbolos patrios.

Por eso es que el nacionalismo al ser construido desde alguna institucionalidad estatal, es principalmente un **nacionalismo estatal**. Lo que se quiere decir con esto es que la nación es básicamente una creación del Estado. Y esto se confirma aún más con el reciente conflicto fronterizo. El retorno de la enseñanza de cívica e historia de límites en el sistema escolar, consolidan los contenidos tradicionales y enfoques del tema nacional.

Una de las formas de involucramiento popular en el conflicto territorial, fue la presencia masiva de jóvenes dispuestos a ser enrolados. Esto se tradujo luego en que se redimensiona el papel del héroe. Distintos pueblos y ciudades de donde provienen los soldados caídos en la frontera, tienen ya personajes de carne y hueso que hacen tangibles los héroes, diferentes de los que solo constan en los textos de historia o que son estatuas que pocos saben, pueden o quieren identificar. Es un civismo de héroes locales que llenan o compensan la ausencia de héroes modernos. Esta dimensión heroica del patriotismo, ahora aparecería como una referencia local y de vecindario.

El Vicepresidente Alberto Dahik aludió al profundo significado que tiene el conflicto. En sus palabras ha surgido un nuevo país: *“Ese nuevo país, no significa únicamente que somos capaces de defender la herencia territorial que hemos recibido. Es mucho más que aquello. Ese nuevo país, es uno que nos integra a todos los ecuatorianos con un profundo sentido de unidad para lograr que todos los ciudadanos ecuatorianos tengan una vida digna”*(Hoy, 3-III-95).

En el mismo sentido, Sixto Durán dijo que si *“Algo tenemos que agradecerle al vecino del sur, es que súbitamente apareció algo que nos quitó a todos una venda de los ojos, algo que significó que nos diéramos cuenta de que somos de los mismos, porque hemos necesitado de una gran crisis para recuperar esta unidad nacional que no*

debemos perderla jamás”. (El Universo, 7-III-95, Guayaquil)

Los conceptos de dignidad nacional, unidad nacional, patria y patriotismo emergen como términos claves que se instalan con fuerza en el lenguaje político. Es decir, se toman determinantes en la acción política. Crean un marco para los discursos políticos, que necesariamente deberán recurrir a estos términos nacionalistas. De esta manera se bloquea el espacio para otro tipo de discursos políticos que discrepen de las ideologías nacionalistas.

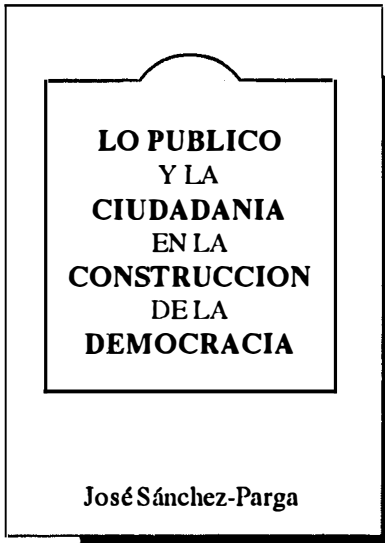
En los meses anteriores al conflicto, continuaba a la baja la popularidad de Sixto Durán Ballén, y así mismo se producía un agudo conflicto en torno a la Ley de Educación Religiosa. Por otra parte, la aprobación de las reformas constitucionales, se hallaba empantanaada. En el transcurso del conflicto, se produce un apoyo a su gestión de Presidente y un realineamiento de las fuerzas de apoyo. No existen señales que amenacen el curso de la reforma económica y la previsible dirección de la reforma política.

Como consecuencia del conflicto, puede aparecer con bastante claridad el tipo de Estado ideal propuesto por las políticas de ajuste: un Estado que tiene a las fuerzas armadas como el eje de la institucionalidad estatal y de la seguridad colectiva. De manera que un factor de oposición a las políticas de ajuste, específicamente el rol que cumplían los militares en su resistencia a las privatizaciones, puede ahora ser negociado en

función del presupuesto militar y el mantenimiento de medidas que permitan sostener una capacidad armada, ante un problema territorial que se mantiene vigente.

También es factible suponer que nuevos personajes surjan en la arena políti-

ca, específicamente los líderes militares que aparecen rodeados de prestigio. En suma, la acción política pasa por las fuerzas armadas en un papel político que irá más allá de su misión profesional asignada en los últimos años.



El estudio que publicamos en esta ocasión es el segundo resultado del "Grupo de Trabajo sobre Democracia", en el cual han participado activamente varios intelectuales interesados en reflexionar sobre la sociedad y la política ecuatorianas actuales desde la perspectiva de la democracia, buscando plantear propuestas para el desarrollo democrático del país.

En este espacio ya se publicó el libro de Jürgen Schuldt: "Elecciones y Política Económica en el Ecuador 1993-1994". Aunque todavía limitados, los trabajos del grupo han tenido el mérito de establecer una apertura política para las ciencias sociales, poniendo de relieve el eje de la democracia, en espera de fundar nuevas prácticas sociales y políticas, y de articular desde esta problemática nuevas propuestas para los diferentes procesos que enfrenta actualmente la sociedad nacional.

Lo público y la Ciudadanía en la Construcción de la Democracia / Autor.- José Sánchez-Parga / FUNDACION ESQUEL / CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS CELA - PUCE / CAAP / FUNDACION ECUATORIANA PARA LA DEMOCRACIA / ILDIS. 1995. Quito - Ecuador.

CONFLICTIVIDAD

El Conflicto: Octubre 1994 - Enero 1995

Los conflictos registrados en el período, dan cuenta de una gran incapacidad del actual Gobierno para gobernarlos y sobre todo de un comportamiento gubernamental muy caracterizado por evitar el tratamiento de los conflictos, no tanto por reprimirlos cuanto por diferir su negociación y solución. Obviamente la conflictividad no resuelta y aplazada propicia una constante reiteración de los mismos conflictos, lo que explica su elevada frecuencia.

Entre octubre de 1994 y enero de 1995 se registraron en el país 164 conflictos, de cuya importancia pública se hicieron eco los medios de comunicación social. El elevado índice de frecuencia de tal conflictividad sólo es comparable con algunos meses del Gobierno Roldós-Hurtado y del Gobierno de Borja, y mucho menor que la conflictividad del autoritario y represivo Gobierno de Febres Cordero, cuya media cuatrimestral fue de 117 conflictos, aunque la mayor parte de los mismos se acumularon en el segundo bienio de dicho Gobierno.

Lo más singular en la conflictividad de los últimos cuatro meses no han sido los conflictos del sector laboral público,

que en número de 46 (28,0%) se mantienen siempre como los más frecuentes, sino la conflictividad política, que en sus distintas formas, "pugna de poderes" (6, 3,7%), conflictos legislativos (28, 17%) y político partidarios (11, 6,7%), alcanzan casi la misma cifra que los del sector laboral público: 45 (27,5%).

La conflictividad social

El conflicto laboral público estuvo protagonizado por los dos grupos gremiales más importantes por su número y por su fuerte impacto, tanto en el gobierno como en la sociedad: la UNE, que siempre programa su acción en tres

fases: amenaza de huelga, paro preventivo y paro indefinido; y la FETSAE (Federación de Trabajadores de la Salud), que junto con el gremio de los médicos hospitalarios y los médicos rurales coordinan sus huelgas y protestas.

Los paros de ambos sectores, atravesaron los meses de octubre a enero y generaron otros focos conflictivos: la UNE articuló protestas cívicas en torno a la Ley de libertad religiosa y, por medio del MPD, inició un trámite de juicio contra cinco miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales por la ratificación de dicha ley. De otro lado, los paros médicos y hospitalarios tuvieron repercusión en algunos paros cívicos y provocaron un posible enjuiciamiento del Ministro de Salud.

Fue así mismo muy significativa la frecuencia de los conflictos urbanos-barriales, en número de 30 (18,3%) y con igual número los cívico regionales, con la doble particularidad de estos últimos que, junto con su componente político, el mismo que supone un permanente enfrentamiento por cuestiones de recursos y financiamiento entre los gobiernos seccionales y municipales con el Gobierno central, revelan siempre un elevado índice de conflictividad social, ya que en él se concentran reivindicaciones y protestas de diferentes grupos y sectores regionales y locales. Pero con mayor importancia aparece la nueva y creciente frecuencia de los conflictos urbano-barriales, que nunca antes se habían mostrado tan numerosos en tan breve período, lo que no puede dejar de ser atribuido a las cada vez más deterioradas con-

diciones de vida imperantes en dichos sectores.

Por último, en cuanto al género del conflicto, el producido en medios campesinos 6 (3,7%) se mantiene con débil frecuencia dentro de la general conflictividad nacional; aunque cuando se trata de ocupaciones y desalojos de tierras el conflicto campesino es tan intenso y violento, como en el caso de las ocupaciones y desalojos suburbanos por pobladores barriales, los que en tres ocasiones se enfrentaron a la fuerza pública con un saldo de heridos y destrucción de más de 300 hogares.

No deja de ser sintomático el permanente declive de la conflictividad del sector laboral privado que en número de 2 (1,2%) es la más baja registrada en los últimos años. La conflictividad del sector laboral privado no ha dejado de decrecer en el transcurso de la década de los 80, sin embargo tal atenuación resulta aun más sensible a partir de la **Ley 133 Reformatoria del Código laboral** de noviembre de 1991, que hace menos frecuente no sólo los conflictos laborales sino incluso también los procedimientos de su tramitación por parte de los trabajadores, y de mediación por parte del Ministerio.

El conflicto político

El eje del conflicto político fue la "pugna de poderes" entre el Congreso y el Ejecutivo, basada en un doble enfrentamiento: del Congreso contra las iniciativas del Ejecutivo y del Ejecutivo contra las iniciativas legisladoras del Congreso.

Aunque la Ley de libertad religiosa, anterior al último cuatrimestre, y que ya había costado la renuncia de la Ministra de Educación, fue aprobada por el Ejecutivo y el mayor partido del Congreso (PSC) en "oposición táctica" contra el Gobierno, desencadenó un amplio debate nacional entre los más diversos sectores sociales, con un saldo de protestas y enfrentamientos de toda índole.

Durante todo el período de los cuatro meses, de octubre 94 hasta la tercera semana de enero 95, cuando se desata el conflicto armado con el Perú, la "pugna de poderes" estuvo tejida en torno a cuatro nudos principales: la elaboración del presupuesto nacional, las reformas a la Constitución, la ley de Hidrocarburos y áreas estratégicas, y la ley de Descentralización. A los vetos del Ejecutivo el Congreso amenazó con una "guerra política", y ambos se amenazaron recíprocamente con el recurso a una nueva consulta popular.

Esta "pugna de poderes" liderada desde la oposición por el PSC dio lugar a toda una serie muy diversa de otros conflictos: el enfrentamiento entre el Diputado Neira y el Vice-Presidente Dahik, que degeneró en sendos juicios penales; la oposición de las Cámaras y de 12 Prefectos que impugnaron la ley de descentralización.

La misma "pugna de poderes" involucró conflictos interpartidarios entre el PSC y el PRE, ya enzarzados en el polémico juicio contra la ex-alcaldesa Bucaram, y en sus posiciones de alianza o

enfrentamiento con el Ejecutivo, que el 24 de noviembre darán lugar a violentos disturbios en la misma sala del Congreso.

Como parte de la "pugna de poderes" intervinieron los juicios políticos y censuras contra el Canciller Paredes (1 de octubre del 94), contra el Ministro de Energía, en el que se vio involucrado el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, padre de éste último y también comprometido en el juicio de Elsa Bucaram; y en fin la amenaza de enjuiciamiento del Ministro de Finanzas declarado en rebeldía por el Congreso (18 de diciembre).

La personalización del conflicto político tuvo dos episodios muy graves aunque de muy distinta índole: el que confrontó al Alcalde de Guayaquil en octubre y enero con el Ministro de Defensa, y el que comprometió al mismo Presidente de la República por un asunto de desfalco, de posible tráfico de influencias y encubrimiento de fuga en el caso "Flores y Miel".

En la "pugna de poderes" durante todo el período ocupó el centro de la escena política la "oposición táctica" frente al Gobierno adoptada por el PSC, mayoritario en el congreso, el cual a pesar de compartir una misma línea ideológica y política con el Ejecutivo, pudo así representar un protagonismo político aun a costa de sus conflictos internos: separación de un grupo de Diputados, "los guacharnacos" y desafiliación de dirigentes en Tungurahua y Machala.

Los actores del conflicto

Aunque ya el género de los conflictos hace referencia a sus actores, estos pueden ser identificados de manera particular según sus diferentes sectores.

De acuerdo a una constante generalizada, el principal protagonista de la conflictividad social son "trabajadores" (20,0%), aunque han tenido una actuación sensiblemente menor a la de los partidos (20,9%), debido al predominio de la conflictividad política sobre la social durante el período octubre 94 - enero 95.

También mantienen su habitual protagonismo los gremios (16,6%), siempre superior al de los sindicatos (2,5%), los cuales sólo reiteraron en dos ocasiones dos amenazas de huelga general.

Aunque el conflicto urbano-barrial, como ya se indicó, alcanza un elevado nivel de frecuencia (18,3%), sin embargo dicha conflictividad aparece menos interpretada por las organizaciones barriales (1,2%), y muy actuada por grupos locales y heterogéneos (14,1%), lo cual confiere a este conflicto un carácter menos orgánico u organizado, quizás más espontáneo y catalizador de demandas difusas o diversificadas.

Un actor muy activo del conflicto se muestra siempre los estudiantes (11,7%), expresando un tipo de conflictividad muy "reactiva", cifrada en protestas puntuales (alza del precio de los pasajes, y del Diesel), pero que son exponente de un malestar social generali-

zado. El conflicto estudiantil por este mismo carácter, alcanza niveles de fuerte intensidad, con intervenciones de la policía y saldo de heridos. Las últimas manifestaciones estudiantiles de enero contra la ley de libertad religiosa, cobraron un muerto.

Por el contrario la conflictividad rural, que escenificó las actuaciones de campesinos (3,7%) e indígenas (4,7%) no tuvo más que alcances zonales o locales.

Por último fue relativamente elevada la frecuencia de conflictos que protagonizaron las Cámaras de la producción (4,9%) y empresarios (1,9%), dada la importancia de dichos grupos y su influencia en las políticas económicas y sociales del gobierno. Y tampoco faltaron en los escenarios del conflicto la presencia de las FFAA (1,8%) y de la Iglesia (0,8%), con las posiciones de esta última en torno a la polémica ley de libertad religiosa.

En conclusión, en el breve lapso de cuatro meses, de octubre a enero, todos los sectores y grupos sociales tomaron parte en la arena del conflicto socio-político. Considerando la mayor o menor actuación de cada uno de ellos, algunos mantienen constantes sus niveles de conflictividad, mientras que otros ocupan un lugar más protagónico en razón de la coyuntura socio-política. Pero como interpretación general de las tendencias, cabría sostener una preponderancia del conflicto político sobre el social y una mayor politización de este.

Morfologías del conflicto

Si bien las distintas formas que adoptan los conflictos responden a diferentes grados de intensidad, algunos poseen una mayor frecuencia, como los paros/huelgas (30,5%), relacionados con el campo laboral, más pacíficos y locales; mientras que las protestas (26,8%), bloqueos (10,4%) y marchas (1,8%), que comportan una alteración del orden público y tienen como escenario la misma sociedad, pueden llegar a niveles muy desiguales de violencia.

Los conflictos más intensos (tomas, desalojos e invasiones de tierras) son menos frecuentes (3,6%), pero en ellos se operan las detenciones y tienen lugar un mayor número de muertos y heridos (2,4%). Es importante resaltar que en el período analizado, las “amenazas” (15,2%), a diferencia de otros períodos, se han traducido casi siempre en “medidas de hecho”.

Sin embargo, a excepción de cierto tipo de conflictos (estudiantiles, los desalojos barriales o rurales), al elevado nivel de conflictividad no corresponde una similar violencia ni en las intensidades ejercidas por la acción conflictiva, ni en su represión.

En cuanto a los objetos o contenidos de la conflictividad, ésta se encontró marcada por las protestas de rechazo a las políticas estatales (30,5%), y por las demandas de recursos y financiamiento (22,6%), mientras que la conflictividad laboral/salarial fue del 17,7%; cabe resaltar, sin embargo, que esta última en

casi su totalidad perteneció al sector público.

Nada tiene de excepcional por ello, que sean los niveles más superiores del Estado, como se constata a continuación, los que intervienen en los conflictos socio-políticos, ya que su involucramiento en ellos no es tanto como mediadores o reguladores sino como antagonistas. Esto revelan las cifras sobre los objetos y razones de la conflictividad, las cuales traducen un casi exclusivo enfrentamiento y hostigamiento de los actores del conflicto contra el Estado y sus políticas gubernamentales.

Respecto a las coordenadas espacio-temporales del conflicto, llama la atención una alta frecuencia de conflictos en Quito (43,9%) muy superior a la de Guayaquil (17,1%), se debe principalmente a la centralidad del conflicto político, predominante en los cuatro últimos meses. Pero hay también un alto porcentaje de conflictividad distribuido en las ciudades intermedias (18,3%) y en otras localidades menores (20,7%).

Aunque el breve período analizado no permite despejar el sentido de posibles variaciones temporales, los datos de los cuatro meses sobre la frecuencia de los conflictos (octubre 21,9%; noviembre 32,9%; diciembre 23,7%; enero 21,3%) acusan un ritmo constante, incrementado en el mes de noviembre por una condensación de la conflictividad política (reanudación de la pugna de poderes) y de la conflictividad social (principales huelgas de los gremios públicos). El ligero declive del mes de enero con

el que se inicia una abrupta y completa tregua de todos los conflictos, coincide con el inicio de las hostilidades bélicas en la frontera.

El gobierno del conflicto

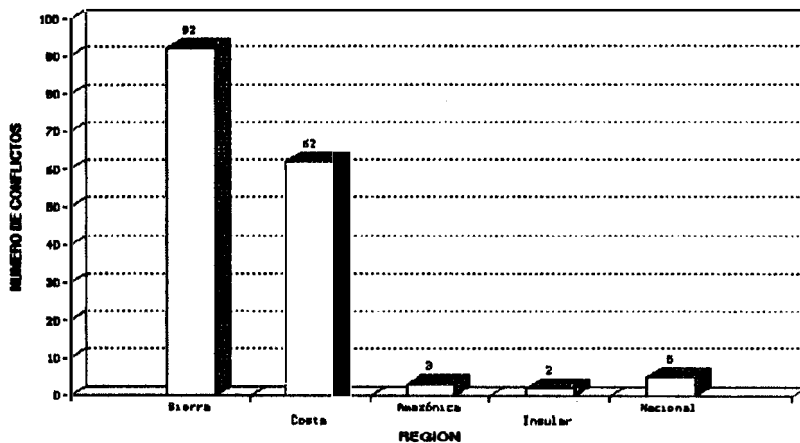
Este aspecto se encuentra muy relacionado con el de su intensidad. La **gubernamentalidad** del conflicto medida por las formas y niveles de intervención estatal, refleja un modelo fuertemente centralizado e incluso personalizado, ya que implica un alto involucramiento del mismo Presidente de la República (37, 22,6%), mucho mayor de los Ministros (68, 41,5%), y más bajo del Congreso (15, 9,1%), de los Municipios (8, 4,9%) y gobiernos provinciales (4,3%). Por el contrario es relativamente elevada la frecuencia de intervención de la policía (9,8%) y FFAA (6,0%). Cabe destacar el recurso extraordinario pero no poco frecuente a la judicialización de los conflictos sobre todo políticos (3,6%). Un aspecto muy significativo de la conflic-

tividad durante el período analizado tiene que ver con la **governabilidad** del conflicto y sus desenlaces. En contra de una tradicional cultura socio-política caracterizada por un elevado nivel de negociación y solución de conflictos, se constata que en el transcurso de los cuatro últimos meses el Gobierno no ha logrado negociar y resolver positivamente más que el 13,4% de los conflictos, mientras que el 50% de ellos han sido aplazados, 23,8% han quedado sin resolver, 7,9% han sido reprimidos y el 4,9% fueron rechazados y ni siquiera negociados.

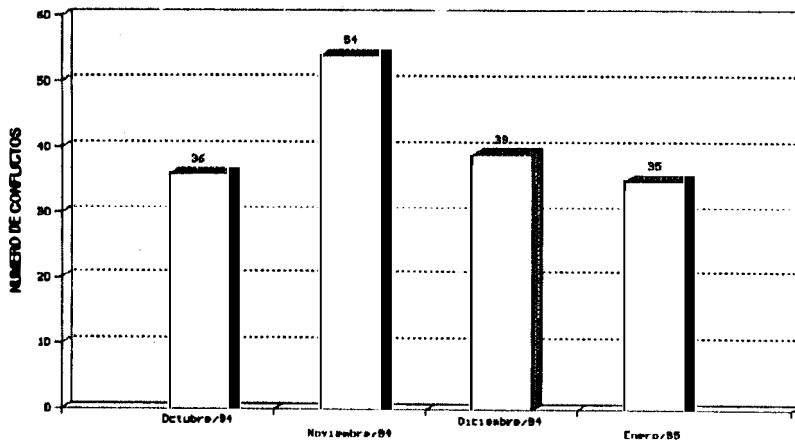
Estos datos dan cuenta de una gran incapacidad del actual Gobierno para gobernar el conflicto, y sobre todo de un comportamiento gubernamental muy caracterizado por evitar el tratamiento de los conflictos, no tanto por reprimirlos cuanto por diferir su negociación y solución. Obviamente la conflictividad no resuelta y aplazada propicia una constante reiteración de los mismo conflictos, lo que explica su elevada frecuencia.

Anexo de Gráficos y Cuadros

NUMERO DE CONFLICTOS POR REGIONES
Periodo Octubre/94 - Enero/95



NUMERO DE CONFLICTOS POR MES
Periodo Octubre/94 - Enero/95



DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
 INTENSIDAD DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO
 Período: Octubre/1994 - Enero/95

INTENSIDAD DEL CONFLICTO	G E N E R O D E L C O N F L I C T O																		TOTAL			
	NO CORRESPOND.		CAMPE S I N O		C I V . R E G I O N A L		U R B . B A R R I A L		L A B O R A L P U B L .		L A B O R A L P R I V .		P O L I T . P A R T I D .		P O L I T . L E G I S L .		P U G N A P O D E R					
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%		
BLOQUEOS	0	0.0	1	18.7	7	23.3	8	20.0	3	8.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	17	10.4
PAROS/HUELGAS	3	80.0	2	33.3	7	23.3	7	23.3	28	58.5	2	100.0	1	9.1	2	7.1	0	0.0	0	0.0	50	30.5
TOMAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.6
PROTESTAS	1	20.0	1	18.7	9	30.0	11	36.7	7	15.2	0	0.0	5	45.5	10	35.7	0	0.0	0	0.0	44	28.6
MARCHAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	8.7	0	0.0	0	0.0	1	9.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.8
DESALZOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	8.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.2
AMENAZAS	1	20.0	2	33.3	5	18.7	1	3.3	8	17.4	0	0.0	2	18.2	4	14.3	2	33.3	25	15.2		
DETENCIONES	0	0.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	7.1	0	0.0	3	1.8
HERIDOS/MUERTOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.6
INVASIONES	0	0.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0	1	2.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.2
JUICIOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	18.2	3	10.7	1	16.7	6	3.7		
INCIDENTE ESTATAL	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	25.0	3	50.0	10	6.1		
TOTAL	5	100.0	8	100.0	30	100.0	30	100.0	46	100.0	2	100.0	11	100.0	28	100.0	6	100.0	164	100.0		

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
 INTERVENCION ESTATAL Y GENERO DEL CONFLICTO
 Período: Octubre/1994 - Enero/95

INTERVENCION ESTATAL	G E N E R O D E L C O N F L I C T O																		TOTAL	
	NO CORRESPOND.		CAMPE S I N O		C I V . R E G I O N A L		U R B . B A R R I A L		L A B O R A L P U B L .		L A B O R A L P R I V .		P O L I T . P A R T I D .		P O L I T . L E G I S L .		P U G N A P O D E R			
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
NO CORRESPONDE	1	20.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	18.2	1	3.6	0	0.0	4	2.4
POICIA	0	0.0	0	0.0	1	3.3	12	40.0	3	8.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	18	9.8
MINISTROS	0	0.0	3	50.0	10	33.3	11	36.7	30	65.2	1	50.0	2	18.2	8	28.6	3	50.0	88	41.5
PRESENTE	3	80.0	2	33.3	13	43.3	5	16.7	5	10.9	0	0.0	1	9.1	8	21.4	2	33.3	37	22.6
LEGISLATIVO	1	20.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	36.4	8	28.6	1	16.7	15	9.1
MUNICIPIO	0	0.0	1	18.7	1	3.3	0	0.0	2	4.3	0	0.0	0	0.0	4	14.3	0	0.0	8	4.9
MILITARES/POICIA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.6
GOBIERNOS PROVINC.	0	0.0	0	0.0	3	10.0	1	3.3	2	4.3	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	4.3
GOBIERNO NACIONAL	0	0.0	0	0.0	1	3.3	1	3.3	3	8.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	3.0
JUDICIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	18.2	1	3.6	0	0.0	3	1.8
TOTAL	5	100.0	8	100.0	30	100.0	30	100.0	46	100.0	2	100.0	11	100.0	28	100.0	6	100.0	164	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
SUJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Período: Octubre/1994 - Enero/95

SUJETO DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																		TOTAL			
	NO CORRESPOND.		CAMPESINO		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT.PART.D.		POLIT.LEGISL.		PUGNA PODER.		No	%		
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%		
GREMIOS	0	0.0	1	18.7	2	8.7	9	30.0	14	30.4	0	0.0	1	9.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	27	18.5
EMPRESAS	1	20.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.2
SINDICATOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	8.7	2	4.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	2.4
ORGAN. BARRIALES	0	0.0	0	0.0	1	3.3	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.2
ESTUDIANTES	2	40.0	0	0.0	4	13.3	12	40.0	1	2.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	19	11.5
TR. B. JADORES	1	20.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0	29	63.0	1	50.0	0	0.0	1	3.8	0	0.0	0	0.0	33	20.1
CAMPESINOS	0	0.0	5	83.3	0	0.0	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	3.7
GRUPOS LOCALES	0	0.0	0	0.0	20	88.7	4	13.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	24	14.5
GRUPOS HETEROGEN.	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.6
CAMARA PRODUCCION	1	20.0	0	0.0	2	8.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	9.1	4	14.3	0	0.0	0	0.0	8	4.9
FUERZAS ARMADAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	10.7	0	0.0	0	0.0	3	1.8
IGLESIA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.8	0	0.0	1	0.6	1	0.6
PARTIDOS POLITICOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	81.8	19	67.9	8	100.0	34	20.7	34	20.7
TOTAL	5	100.0	6	100.0	30	100.0	30	100.0	46	100.0	2	100.0	11	100.0	25	100.0	8	100.0	164	100.0	164	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
DESENLACE DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Período: Octubre/1994 - Enero/95

DESENLACE DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																		TOTAL			
	NO CORRESPOND.		CAMPESINO		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT.PARTID.		POLIT.LEGISL.		PUGNA PODER.		No	%		
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%		
NEGOCIACION	0	0.0	2	33.3	1	3.3	2	8.7	3	8.5	0	0.0	0	0.0	1	3.8	1	18.7	10	6.1	10	6.1
POSITIVO	0	0.0	0	0.0	3	10.0	1	3.3	3	8.5	0	0.0	0	0.0	4	14.3	1	18.7	12	7.3	12	7.3
RECHAZO	0	0.0	0	0.0	1	3.3	1	3.3	1	2.2	0	0.0	2	18.2	2	7.1	1	18.7	8	4.9	8	4.9
REPRESION	0	0.0	0	0.0	1	3.3	11	36.7	1	2.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13	7.9	13	7.9
NO RESOLUCION	1	20.0	2	33.3	13	43.3	2	8.7	15	32.6	0	0.0	1	9.1	4	14.3	1	18.7	39	23.8	39	23.8
APLAZA/RESOLUCION	4	80.0	2	33.3	11	38.7	13	43.3	23	50.0	2	100.0	8	72.7	17	60.7	2	33.3	82	50.0	82	50.0
TOTAL	5	100.0	6	100.0	30	100.0	30	100.0	46	100.0	2	100.0	11	100.0	28	100.0	8	100.0	164	100.0	164	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR
 OBJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO
 Período: Octubre/1994 - Enero/95

OBJETO DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																		TOTAL			
	NO CORRESPOND.		CAMPESINO		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT. PARTID.		POLIT. LEGISL.		PUGNA PODER.					
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%		
SALARIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	13.3	17	37.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	22	13.4
LABORAL (CONT. COL.)	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.3	6	13.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	4.3
FINANCIAMIENTO	2	40.0	4	88.7	17	58.7	2	8.7	12	28.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	37	22.8
RECHAZO POLIT. EST.	1	20.0	2	33.3	8	20.0	19	63.3	7	15.2	0	0.0	4	38.4	9	32.1	2	33.3	50	30.5		
DEJUNCA DE CORRUP.	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	18.2	2	7.1	0	0.0	4	2.4		
OTROS	2	40.0	0	0.0	7	23.3	4	13.3	4	8.7	1	50.0	5	45.5	17	80.7	4	88.7	44	28.8		
TOTAL	5	100.0	8	100.0	30	100.0	30	100.0	46	100.0	2	100.0	11	100.0	28	100.0	8	100.0	164	100.0		

PERIODICO

PERIODICO	FRECUENCIA	%
EL COMERCIO	97	59.1
EL UNIVERSO	67	40.9
TOTAL	164	100.0

GENERO DEL CONFLICTO

GENERO	FRECUENCIA	%
No corresponde	5	3.0
Campesino	6	3.7
Cívico Regional	30	18.3
Urbano barrial	30	18.3
Laboral público	46	28.0
Laboral privado	2	1.2
Político partidista	11	6.7
Político legislativo	28	17.1
Pugna de poderes	6	3.7
TOTAL	164	100.0

SUJETO DEL CONFLICTO

SUJETO	FRECUENC.	%
Gremios	27	16,5
Empresas	2	1,2
Sindicatos	4	2,4
Organ. barriales	2	1,2
Estudiantes	19	11,6
Trabajadores	33	20,1
Campesinos	6	3,7
Grupos locales	24	14,6
Grupos heterogéneos	1	0,6
Cámaras de la prod.	8	4,9
Fuerzas Armadas	3	1,8
Iglesia	1	0,6
Partidos políticos	34	20,7
TOTAL	164	100,0

INTENSIDAD DEL CONFLICTO

INTENSIDAD	FRECUENC.	%
Bloqueos	17	10,4
Paros/huelgas	50	30,5
Tomas	1	0,6
Protestas	44	26,8
Marchas	3	1,8
Desalajos	2	1,2
Amenazas	25	15,2
Detenciones	3	1,8
Heridos/muertos	1	0,6
Invasiones	2	1,2
Juicios	6	3,7
Incidente Estatal	10	6,1
TOTAL	164	100,0

INTERVENCION ESTATAL

INTERV. ESTAT.	FRECUENC.	%
No corresponde	4	2,4
Policía	16	9,8
Ministros	68	41,5
Presidente	37	22,6
Legislativo	15	9,1
Municipio	8	4,9
Militares/policía	1	0,6
Gobiernos prov.	7	4,3
Gobierno nacional	5	3,0
Judiciales	3	1,8
TOTAL	164	100,0

DESENLACE DEL CONFLICTO

DESENLACE	FRECUENC.	%
Negociación	10	6,1
Positivo	12	7,3
Rechazo	8	4,9
Represión	13	7,9
No resolución	39	23,8
Aplazamiento resol.	82	50,0
TOTAL	164	100,0

CIUDAD

CIUDAD	FRECUENC.	%
Quito	72	43,9
Guayaquil	28	17,1
Ciudad intermedia	30	18,3
Otros	34	20,7
TOTAL	164	100,0

AREA DE IMPACTO DEL CONFLICTO

AREA DE IMPAC.	FRECUENC.	%
Local	127	77,4
Cantonal	5	3,0
Regional	24	14,6
Nacional	8	4,9
TOTAL	164	100,0

OBJETO DEL CONFLICTO

OBJETO	FRECUENC.	%
Salarial	22	13,4
Laboral (cont. colec.)	7	4,3
Financiamiento	37	22,6
Rechazo pol. estatal	50	30,5
Denuncias corrupción	4	2,4
Otros	44	26,8
TOTAL	164	100,0

NUMERO DE CONFLIC. POR REGIONES

REGION	FRECUENC.	%
Sierra	92	56,1
Costa	62	37,8
Amazónica	3	1,8
Insular	2	1,2
Nacional	5	3,0
TOTAL	164	100,0

NUMERO DE CONFLICTOS POR MES

MES	FRECUENC.	%
Octubre / 94	36	22,0
Noviembre / 94	54	32,9
Diciembre / 94	39	23,8
Enero / 95	35	21,3
TOTAL	164	100,0

El escenario de la "crisis del siglo XXI" en México

Por primera vez desde 1990, las estimaciones de los expertos sobre el ritmo de crecimiento de la economía de los países industrializados fueron revisadas hacia arriba. Los países europeos, miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE-, en el transcurso de 1994 lograron superar la recesión, antes de lo previsto por los organismos especializados, sumándose a los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia que registraron tasas de crecimiento de su economía superiores a las de 1993.

En consecuencia, el crecimiento promedio de los países industrializados en 1994, habría ascendido al 2.8%, más del doble de la tasa de crecimiento registrada en 1993 -1.3%-. Las previsiones para 1995 y 1996 -de tasas de crecimiento del 3% y 2.9%, respectivamente- muestran sin embargo, que a juicio de los expertos, la actual recuperación económica de los países industrializados será una de las más débiles, comparada con las anteriores recuperaciones registradas después de una recesión, en la posguerra.

La recuperación económica de los países industrializados estuvo asociada al aumento de la demanda interna, antes

que a las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones), las cuales impactaron en forma negativa sobre el producto interno bruto (PIB), en particular en Estados Unidos, Japón y Francia. La demanda interna en Europa y Japón fue estimulada por los recortes de impuestos y los paquetes fiscales de estímulo aplicados sobre todo en Japón. Para 1995 y 1996, se prevé que el crecimiento económico continuará apoyándose básicamente en la demanda interna aún cuando Estados Unidos espera alcanzar una contribución positiva de las exportaciones netas, en base al dólar débil y al crecimiento esperado de los mercados extranjeros asociado a la recupe-

ración económica en ultramar. El crecimiento de las importaciones norteamericanas será más lento, a medida que se contraiga el ritmo de crecimiento del consumo interno.

Mientras la recuperación económica se consolida, los temores por un rebrote de la inflación aumentan, sobre todo en los países anglosajones, a pesar de que la tasa de inflación registrada en 1994 en los países de la OCDE (excluida Turquía) fue apenas del 2%, una de las más bajas de los últimos 25 años.

La recuperación económica de los países industrializados estuvo acompañada en consecuencia, durante 1994, de una tendencia general al incremento de las tasas de interés, tanto de corto como de largo plazo. El período de bajas tasas de interés registrado desde 1989, que estimuló el crecimiento de los mercados de valores incluidos los denominados "mercados emergentes", y que dio lugar a una reorientación geográfica de los flujos de capital hacia los países de mayores tasas de interés, incluida América Latina, parece haber llegado a su fin.

La tasa LIBOR pasó de 3.25% en enero de 1994 a 6.5% en diciembre del mismo año. La tasa PRIME pasó de 6% vigente en enero de 1994 a 8,5 a diciembre del mismo año. ¹

Los expertos de la OCDE consideran que en el transcurso de 1995 y 1996 se registrarán nuevas elevaciones de las tasas de interés de corto plazo a medida que las economías se aproximen a la utilización plena de su capacidad instalada. Esta tendencia sería más marcada en Estados Unidos, durante 1995, puesto que en Japón las alzas serían moderadas. En Alemania, la mayor elevación se prevé que se registraría en 1996, a medida que la recuperación económica madure. Para los demás países europeos, las modificaciones de las tasas de interés están asociadas en gran parte a su preocupación por mantener la estabilidad cambiaria frente al marco alemán, en función del Mecanismo de Cambios Europeo vigente.

Aún cuando la elevación de la tasa de descuento de la Reserva Federal (tasa a la cual descuenta papeles elegibles a los bancos miembros), por decisión de las autoridades monetarias norteamericanas, fue gradual, de 1/4 de punto desde febrero hasta abril, 1/2 punto desde mayo hasta agosto, 3/4 de punto en noviembre (la mayor alza registrada desde 1980) ², esos cambios y los que se produjeron en las demás tasas de interés en todos los países industrializados, tuvieron importantes repercusiones en los

1. Prime Rate, tasa a la que los grandes bancos norteamericanos conceden préstamos de corto plazo a sus clientes más solventes, en Estados Unidos. LIBOR tasa interbancaria en Inglaterra. Fuente: Banco Central del Ecuador, INFORMACION ESTADISTICA MENSUAL, n- 1.715, 31 enero de 1995, p. 55.

2. Fuente: OECD ECONOMIC OUTLOOK, No. 56, December 1994, p. 54.

mercados financieros y en los mercados de divisas, muchos de ellos absolutamente inesperados e indeseados.

Desusada turbulencia financiera internacional

Para los analistas de los mercados financieros, 1994 pasará a la historia como un año de una desusada turbulencia financiera, aún en comparación con los inestables y volátiles mercados de la última década.

Las pérdidas registradas por los operadores en los mercados y la percepción del riesgo de nuevas crisis financieras, ha dado impulso a la ejecución de una serie de iniciativas orientadas al diseño de nuevas regulaciones. Así, el Comité de Basilea sobre supervisión bancaria emitió en Julio de 1994 un reglamento revisado para calcular el riesgo crediticio de los instrumentos financieros derivados. En el mismo mes, este Comité conjuntamente con la Organización Internacional para la Comisión de Valores, emitieron una serie de normas complementarias para el manejo del riesgo en los derivados. En septiembre, el Comité de euromonedas del Grupo de los 10 bancos centrales publicó un informe sometido a discusión titulado "*Una revelación pública del mercado y los riesgos crediticios de los intermediarios financieros*".³

La discusión sobre la necesidad de una respuesta reguladora oficial a las operaciones en los mercados de valores, se lleva a cabo también en Estados Unidos, aún cuando, a juicio de algunos expertos, las mayores pérdidas registradas en los mercados norteamericanos en 1994 estarían asociadas más bien a las compras apalancadas, en las que los gerentes de fondos utilizaron el crédito para adquirir sus propios valores buscando aumentar los réditos, descubriendo finalmente que las compras apalancadas pueden elevar las ganancias pero también las pérdidas.⁴

La idea de que son necesarias regulaciones para prevenir nuevas y más profundas crisis financieras, después de las ya registradas desde fines de los años ochenta, muestra el cambio radical que se está registrando, en la percepción vigente durante los últimos veinte años, respecto a la supuesta capacidad de autoregulación asignada a los mercados financieros, en base a la cual se dio impulso a la desregulación de dichos mercados, lo cual garantizaría la eficiencia en su funcionamiento y la correcta asignación de los recursos.

Mejoran precios de materias primas no energéticas

Al recuperarse la economía de los países industrializados, los precios de

3. Ver: Bank for International Settlements. INTERNATIONAL BANKING AND FINANCIAL MARKET DEVELOPMENTS. Basle, November 1994, p. 23.

4. Financial Times, lunes 2 de enero de 1995, p. 1.

las materias primas, excluyendo petróleo, experimentaron un importante incremento en el transcurso de 1994⁵, modificándose la tendencia a la baja que venían registrando desde 1982, que tendió a profundizarse en el transcurso de la última recesión y/o lento crecimiento de la economía de los países industrializados (1990- 1993). Los ingresos para los exportadores de estos productos, entre los que se encuentran los países de América Latina, tendieron en consecuencia a mejorar.

La elevación de los precios fue particularmente notable para los siguientes productos: café, aluminio, cobre y plomo. En el caso de los productos primarios agrícolas, el aumento de los precios estuvo influenciado en parte por condiciones climáticas adversas registradas en Brasil, importante productor mundial de esos productos, sobre todo de café. En el caso de los precios de los metales no ferrosos influyó la disminución de la oferta procedente de los países de Europa Oriental.

Los mayores precios de los productos primarios aumentan los temores en los países industrializados sobre un rebrote de la inflación, aún cuando el peso relativo de los productos primarios -excluido el petróleo- sobre su Producto Interno Bruto ha tendido a decrecer en forma drástica en los últimos veinte años. Así, mientras en 1972, el consumo de

un grupo seleccionado de productos primarios (aluminio, cobre, estaño, níquel, plomo, zinc, azúcar, café, cacao, té, algodón, caucho y madera), equivalió al 1.2% del PIB de los países de la OCDE, en 1992 su peso relativo descendió al 0.4% del PIB de los mismos países, en términos nominales.⁶

El impacto directo de un aumento de los precios de los productos primarios no petroleros será en consecuencia inferior que en el pasado. De acuerdo con el modelo de simulación interlink de la Secretaría de la OCDE, "*un aumento estimado de 15% en el precio de los productos primarios no petroleros, en 1994, podría dar lugar a un aumento de 0.1% en la tasa de inflación en la OCDE, medida como el deflactor del PIB, un año más tarde*"⁷.

La violenta disminución del consumo de productos primarios como porcentaje del PIB en los países industrializados, es el resultado tanto de la caída de los precios de estos productos que se profundizó desde la crisis de la deuda en 1982 y continuó hasta 1993, como de los cambios tecnológicos registrados que han dado lugar a su sustitución por otros productos sintéticos, o a los procesos de miniaturización de ciertos productos industrializados, que se traducen en una menor demanda de productos primarios por unidad de producto terminado.

5. El índice REUTER ganó 30% en el transcurso de los últimos doce meses. Ver: Direction de la Prévision, Ministère d l'Economie. NOTE DE CONJONCTURE INTERNATIONALE, París, France, p. 13.

6. Ver: OECD ECONOMIC OUTLOOK, n- 56, dec. 1994, box p. 6.

7. Ver: OECD ECONOMIC OUTLOOK, n-56, Dec. 1994, p. 6.

Cambios de dirección de las corrientes de capital

La elevación de las tasas de interés internacionales, que comenzó en febrero en Estados Unidos, como lo mencionamos en párrafos anteriores, repercutió sobre la actividad de los mercados de capital que en general fue débil en el transcurso de 1994. La región más afectada fue, de acuerdo con la información del Banco de Pagos Internacionales, América Latina, que registró una disminución significativa en el ingreso de capitales a partir del segundo trimestre de 1994, e incluso una salida neta de capitales por préstamos bancarios y por colocación de valores, en claro contraste con la mayor captación de ese tipo de financiamiento que registraron los países en desarrollo de Asia. *“El total de ingresos por créditos bancarios y por colocación de valores ascendió a 12.9 mil millones de dólares en el caso de los países asiáticos”*, durante el segundo trimestre de 1994, *“mientras que disminuyó en 2.5 mil millones de dólares en el caso de América Latina”*⁸.

Aún dentro de Asia, los créditos bancarios estuvieron fuertemente concentrados en China, seguidos de Corea del Sur y Tailandia, atraídos en este último caso por las mayores facilidades offshore implantadas, mientras que el atractivo de

China y Corea constituyó el dinamismo de sus economías. China ha venido registrando las más altas tasas de crecimiento económico de todo el mundo desde 1992. El crecimiento acumulado entre 1992 y 1994 ascendió a 40.6%, frente a un crecimiento acumulado de 5.3% en los países industrializados en conjunto y de 8.9% en el caso de América Latina.⁹

La salida de capitales de América Latina, por concepto de créditos bancarios y operaciones con valores, iniciada en el segundo trimestre de 1994, ilustra el cambio registrado en la dirección de las corrientes de capital a nivel internacional. En 1993, de acuerdo con la CEPAL, *“el instrumento más dinámico”* por el cual América Latina captó capitales *“fue el constituido por emisiones de bonos, públicas y privadas, que alcanzaron a 19.300 millones de dólares, con lo que casi duplicaron el ya elevado monto colocado el año anterior”*¹⁰. El ingreso de capitales por colocación de bonos en 1993, equivalió al 35% del total de capitales ingresados en ese año. La salida de capitales por créditos bancarios y operaciones con valores muestra la elevada vulnerabilidad de la región frente a los cambios en las tasas de interés en los países industrializados y el carácter especulativo y de corto plazo de una parte importante de los flujos

8. Bank for International Settlements. INTERNATIONAL BANKING AND FINANCIAL MARKET DEVELOPMENTS. Basle, November 1994, p. 9.

9. Fuente: IMF. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, May 1994.

10. CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1993, Santiago de Chile, diciembre de 1993, p. 2.

financieros localizados en la región en los años noventa, así como el consecuente riesgo que enfrenta de caer en una crisis más profunda que la crisis de los ochenta, como lo venimos señalando en los análisis de coyuntura anteriores.¹¹

Una condición indispensable para que se mantenga el flujo de ingreso de capital especulativo, es que la tasa de retorno en dólares sea mayor en el país receptor de los capitales que en el país de origen, lo cual supone que se cumplan dos condiciones en el país receptor: que las tasas de interés se mantengan elevadas y que la cotización del dólar sea estable. Las tasas de interés elevadas deprimen la inversión productiva, limitando la formación de capital de largo plazo, esto es limitando las posibilidades de aumentar la capacidad productiva, lo cual constituye quizá uno de los mayores costos que paga el país receptor de capitales de corto plazo. Mientras que la cotización estable del dólar, que es posible mantenerla mientras ingresen capitales o mientras los bancos centrales puedan intervenir en los mercados utilizando las reservas internacionales acumuladas, tiende a dar lugar a la revalorización de la moneda local y a la consecuente pérdida de competitividad de las exportaciones, abaratamiento de las importaciones y al consecuente deterioro del saldo de la balanza comercial.

Estos efectos se registraron en América Latina durante el período transcu-

rrido de los noventa, dando como resultado crecientes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que fueron financiados con el creciente ingreso de capitales, susceptible sin embargo, de un cambio violento de dirección, como el registrado desde el segundo trimestre de 1994, dado el carácter especulativo de la mayor parte de los recursos recibidos. La inversión extranjera directa, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, apenas habría representado alrededor del 30% del total de capitales ingresados, sin que por lo menos esos recursos se hayan destinado en su totalidad a aumentar la capacidad productiva de la región, en la medida en que una parte de ellos participaron en las privatizaciones de empresas públicas que dieron lugar a un cambio de propietario pero no necesariamente a nuevas instalaciones.

La nueva coyuntura Internacional y América Latina

Mientras en el período transcurrido de los noventa, hasta 1993, los países industrializados mantuvieron bajas las tasas de interés, buscando estimular su actividad económica interna que se encontraba en recesión o con bajas tasas de crecimiento, a partir de 1994, una vez alcanzada la recuperación económica, los mismos países industrializados elevaron las tasas de interés para contrarrestar las temidas presiones inflacionarias.

11. Ver Equipo de Coyuntura CAAP. **Coyuntura Internacional. GLOBALIZACION Y REGIONALIZACION EN UN CONTEXTO DE RECESION.** ECUADOR Debate N- 32, Quito, Ecuador, agosto de 1994, p. 34.

El manejo de la política de tasas de interés que responde a las necesidades internas de los países industrializados, tiene un impacto automático sobre la situación del resto del mundo, en particular sobre la situación de América Latina por su forma particular de inserción en la economía mundial.

Entre 1990 y 1993, mientras la recesión o el crecimiento lento en los países industrializados tuvo un efecto negativo sobre los precios de los productos primarios que continuaron deteriorándose, tendencia que se mantuvo desde 1982, las bajas tasas de interés vigentes en esos países combinadas con los procesos de privatización emprendidos en la región, en condiciones muy ventajosas para los compradores y las mayores tasas de interés vigentes en los países de América Latina, dieron lugar a una masiva orientación de flujos de capital hacia América Latina, cambiando el signo de las transferencias ¹² que se había mantenido negativo durante todo el período comprendido entre 1981 y 1990, a positivo desde 1991.

Las bajas tasas de interés internacionales vigentes en los países industrializados hasta 1993 tuvieron un efecto positivo adicional sobre las cuentas externas de América Latina, al dar lugar a la disminución del monto del servicio de la deuda externa,- de 37.945 millones

de dólares pagados por concepto de utilidades e intereses en 1989, se pasó a 28.900 millones de dólares en 1993- ¹³. A la disminución del monto pagado por intereses contribuyeron también los pagos realizados del principal de la deuda, con los recursos de las privatizaciones de empresas públicas y en alguna medida, los procesos de renegociación que tuvieron lugar desde 1990, en el marco del Plan Brady. El saldo de la deuda externa continuó sin embargo creciendo - de 422.749 millones de dólares de saldo a fines de 1989, se pasó a 486.965 a fines de 1993-.

Entre 1991 y 1993, el ingreso de capitales sirvió además para aumentar el saldo de la Reserva Monetaria Internacional, a pesar del notable crecimiento de las importaciones estimuladas por la apertura comercial y la revaluación registrada de las monedas locales frente al dólar.

El fin de la recesión en Europa y en Japón en el transcurso de 1994 y el robusto crecimiento de la economía de los países anglosajones, ha dado lugar en forma simultánea al mejoramiento de los precios de las materias primas no energéticas y a la elevación de las tasas de interés internacionales. El resultado neto de mayores ingresos por exportaciones de productos primarios, menores ingresos de capital y mayores pagos por inte-

12. Las transferencias son la diferencia entre los ingresos de divisas (por desembolsos de créditos externos e inversión extranjera) y los pagos por amortizaciones e intereses de deuda externa y por utilidades de la inversión extranjera.

13. Ver CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Santiago de Chile, 1991 y 1993, Cuadros N- 15 y 16.

reses de la deuda externa en América Latina, será diferenciado por países, en función del tipo de producto primario que exporte el país en cuestión, así como del peso del servicio de la deuda y de la magnitud del déficit en cuenta corriente. El proceso de profunda diferenciación entre los países en desarrollo y dentro de los países de América Latina, continuará en consecuencia registrándose frente a las nuevas condiciones de la coyuntura internacional.

Concentración de capitales ingresados en los noventa

Si bien la afluencia neta de capitales hacia América Latina hasta 1993, fue generalizada a todos los países, estuvo repartida en forma muy desigual. La mayor parte de los ingresos netos de capitales registrados entre 1991 y 1993, se dirigieron hacia México (71.642 millones de dólares, equivalentes al 46% del total), seguido a mucha distancia por Argentina (recibió 28.343 millones, equivalentes al 18.2%), luego Brasil (recibió 13.882 millones de dólares, el 8.9%); y, Perú (recibió 8.646 millones de dólares, equivalentes al 5.5% del total).¹⁴ Los demás países recibieron montos inferiores, a pesar de lo cual un cambio en la dirección de esos flujos financieros los puede afectar en forma drástica, por su necesidad de contar con ingresos de capital para financiar el déficit en

cuenta corriente de la balanza de pagos, esto es para cubrir las importaciones, incluidos el transporte y el seguro; así como los pagos por utilidades e intereses al capital extranjero, que no alcanzan a financiarse con los ingresos por exportaciones. Ver Cuadro N-1, anexo.

Brasil, fue el único país de América Latina que tuvo un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos hasta mediados de 1994, -última información disponible de acuerdo con la CEPAL-, lo que significa que sus ingresos por exportaciones le permitieron cubrir sus necesidades de importación y sus obligaciones por intereses y otros pagos de servicios, sin necesidad de recurrir al financiamiento externo. Colombia tuvo un saldo positivo hasta 1992, el mismo que se tornó deficitario en 1993. Todos los demás países de la región financiaron sus déficit con ingreso de capitales.

El ingreso de capital extranjero, permitió a América Latina financiar el creciente déficit de la balanza comercial. El crecimiento más que proporcional de las importaciones, respecto a las exportaciones afectadas por la caída de los precios de los productos primarios y la pérdida de competitividad por la revalorización de las monedas locales frente al dólar, hizo que el superávit comercial que la región tenía hasta 1991 (de 9.1 miles de millones de dólares), se transformara en un déficit de 10 mil mило-

14. Fuente: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1993, Cuadro N- 16, p. 46.

nes de dólares en 1992 y de 15 mil millones en 1993.¹⁵ Para 1994, según las estimaciones de la CEPAL, el déficit comercial superaría los 21 mil millones de dólares.¹⁶

El deterioro del saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos de la región fue aún más espectacular, al pasar de un déficit de 4.078 millones de dólares en 1990 a 42.570 millones de dólares en 1993, multiplicándose por más de diez veces en el transcurso de apenas tres años.

El crecimiento de las importaciones de América Latina significó mayores oportunidades de exportación sobre todo para Estados Unidos, a pesar de lo cual el saldo del déficit comercial norteamericano continuó creciendo, mostrando el deterioro de su posición comercial frente a sus restantes socios comerciales, excluida América Latina.

El deterioro de la posición comercial latinoamericana que fue particularmente importante frente a Estados Unidos, muestra que la propensión a importar productos norteamericanos es mucho más elevada en esta región que en el resto del mundo. Mientras las exportaciones de Estados Unidos a América Latina más que se duplicaron entre 1989 y 1992, las exportaciones de Estados Uni-

dos hacia Japón en el mismo período apenas crecieron en 6% y las exportaciones norteamericanas hacia México se triplicaron¹⁷. El 70% de las importaciones mexicanas provinieron de Estados Unidos en 1992, mientras que también lo hicieron apenas el 22.6% de las importaciones japonesas.

En ausencia de los ingresos netos de capitales, que en 1993 ascendieron a alrededor de 55 mil millones de dólares, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, los países de América Latina tendrían que aumentar sus ingresos por exportaciones (en 40% para compensar los menores ingresos, lo cual parece muy poco viable si se considera que en 1993 los ingresos por exportaciones de bienes de América Latina, de 132.9 miles de millones de dólares, apenas fueron superiores en 9% a los ingresos de 1990), o que ajustar sus pagos en divisas a sus disponibilidades. Para ello, la región tendría que disminuir sus importaciones o suspender el servicio de la deuda externa o utilizar las Reservas Monetarias Internacionales acumuladas -mientras ello sea posible-, o una combinación de las tres opciones. Ello sin considerar aún, el efecto de la posible fuga de capitales procedentes de los países en desarrollo a que suele dar lugar

15. Fuente: salvo que se indique otra fuente, toda la información sobre comercio y balanza de pagos proviene de CEPAL: BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, varios años.

16. CEPAL. *Panorama económico de América Latina 1994*, Santiago de Chile, Septiembre de 1994, Cuadro N- 3, p. 13.

17. Fuente: International Monetary Fund. *Direction of Trade Statistics Yearbook 1993*, Washington D.C., p. 404.

la elevación de las tasas de interés en los países industrializados, como fue el caso durante la crisis de la deuda.

El impacto de la coyuntura internacional sobre México

Dentro de América Latina, el país que mayor déficit presentó en el saldo de la cuenta corriente a fines de 1993, fue México (21.010 miles de millones de dólares, equivalente al 49.4% del déficit total de la región)¹⁸. El deterioro de la situación de la cuenta corriente fue drástica en este país, a partir de la apertura comercial (el déficit en cuenta corriente pasó de 4.111 millones de dólares en 1989, a 22.924 millones en 1993, multiplicándose por 5.6 en 4 años). El deterioro del saldo de la balanza comercial fue aún más violento, multiplicándose por 10 en los mismos cuatro años (pasando de 2.506 a 20.676 millones de dólares)¹⁹. Los éxitos atribuidos a la política económica en materia de inflación, eliminación del déficit fiscal y aumento de las Reservas Monetarias Internacionales, no se manifestaron en el crecimiento económico ni en la inversión productiva, peor aún en la sustentabilidad de la balanza de pagos. Así, mientras el déficit comercial de los últi-

mos años es cinco veces superior al registrado en el peor momento de los años setenta, la tasa de formación de capital es inferior a la de entonces y el crecimiento promedio del PIB en términos per cápita es menos de la cuarta parte.²⁰

El nuevo modelo de desarrollo, no eliminó la restricción externa y por tanto la vulnerabilidad de la economía mexicana al ingreso de capitales, sino que la acentuó.

Así, el cambio de dirección de los flujos de capital registrado desde el segundo trimestre de 1994, asociado a los cambios en las tasas de interés en los países industrializados, afectó en forma particularmente dramática a México, el mayor receptor de capitales en la región entre 1990 y 1993. Las importaciones continuaron creciendo a mayor ritmo que las exportaciones, aumentando el déficit comercial, mientras disminuían los ingresos de capitales, lo cual dió lugar a una pérdida de reservas monetarias internacionales (RMI), que debieron ser utilizadas para cubrir el creciente déficit. La RMI -pasó de 25.332 millones de dólares en marzo de 1994 a 17.242 millones de dólares en Octubre, perdiendo el 32% de las reservas acumuladas desde 1989, antes del cambio de gobierno.

18. Fuente: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1993, cuadro N- 16, p. 16.

19. Ver: Guillén R., Arturo. "El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana". En Banco Nacional de Comercio Exterior. COMERCIO EXTERIOR, Vol. 44, Núm. 12, México, Diciembre de 1994, p. 1078.

20. Ver: Zejeda Martínez, Mario. "Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)". En Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, MOMENTO ECONOMICO N- 76, México D.F., noviembre- diciembre de 1994, p. 8.

Las elecciones presidenciales en México tuvieron lugar en Agosto de 1994, después de un período de inestabilidad política interna que seguramente contribuyó también a la disminución de los ingresos de capitales hacia este país, aún cuando la principal explicación parece ser la elevación de las tasas de interés internacionales. Según los resultados de las investigaciones de una importante firma de valores norteamericana, Goldman Sachs, sobre la volatilidad de los mercados financieros de México en 1994, *“el 80% de la turbulencia no fue causada por eventos políticos o económicos del país, sino por una reducción de la liquidez mundial”*²¹. Los aumentos de las tasas de interés en Nueva York, ocasionaron ventas generalizadas de valores en México, pero también en otros distantes mercados emergentes, como Polonia, Marruecos e incluso Seúl, Hong Kong y Singapur.

A medida que las tasas de interés en Estados Unidos aumentaban, disminuía el interés de los norteamericanos por realizar inversiones en mercados de valores y de deuda internacionales. *“Durante el tercer trimestre de 1994, la información más reciente de la que se dispone, las compras estadounidenses combinadas de valores extranjeros cayeron un asombroso 89%, al nivel más bajo en cuatro años, en comparación con US\$5.200 mi-*

*llones del año anterior. Lo que es más, la disminución fue progresiva: el total del tercer trimestre fue un 69% menor que el del segundo trimestre, que a su vez tuvo una baja del 43% sobre el primero”*²².

La pérdida de reservas internacionales de México se aceleró después del cambio de gobierno, que coincidió con la mayor elevación registrada en las tasas de interés internacionales en el año 1994. La tasa PRIME pasó de 7.75% en que se había mantenido entre Agosto y Octubre a 8.5% en noviembre (incremento de 75 puntos, frente a alzas de máximo 50 puntos registradas en meses anteriores).

El nivel de las Reservas pasó de 17.242 millones de dólares registradas a fines de octubre de 1994, a 6,148 millones de dólares a fines de diciembre del mismo año²³, esto es una pérdida acumulada del 75% de las reservas entre marzo y diciembre de 1994 y del 64% respecto al nivel de Octubre. El 20 de diciembre de 1994, el gobierno mexicano se vió obligado a suspender su intervención en el mercado de divisas y a eliminar la banda de flotación del peso frente al dólar, fijada por el Banco de México, que se venía aplicando desde noviembre de 1991. El resultado fue una drástica devaluación del peso mexicano, de alrededor del 40% hasta fines de

21. Ver: “Los flujos de capital extranjero: una peligrosa arma de doble filo”. Wall Street Journal. El Comercio, 30 de enero de 1995, p.b-5.

22. Ver: “Los mercados internacionales pierden atractivo para EE. UU.”, THE WALL STREET JOURNAL AMERICAS, EL COMERCIO, Quito, Ecuador, Jueves 23 de febrero de 1995, p. B5.

23. Fuente: Banco de México.

diciembre. Las reservas continuaron descendiendo hasta que a fines de enero de 1995 eran de 3.400 millones de dólares, lo que equivale a una pérdida acumulada de Reservas del 80% a partir del nivel en que se encontraba en octubre de 1994. México perdió así el 80% de sus reservas monetarias acumuladas en cinco años (entre 1989 y 1994), en el transcurso de apenas 3 meses.

La devaluación del peso continuó durante enero de 1995, alcanzando un porcentaje acumulado de alrededor del 70%, desde el 20 de diciembre (cotización de 5.8 pesos por dólar, frente a 3.4 vigente en noviembre de 1994), e incluso en algunos momentos ha superado la barrera de los 6 pesos.

Derrumbe sorpresivo del modelo

A pesar de que México empezó a perder las Reservas Monetarias Internacionales desde Marzo de 1994, el diagnóstico sobre la situación de la economía mexicana que hicieron a fines de 1994, los Organismos internacionales, las autoridades del gobierno mexicano y los corredores de los mercados de valores, continuó siendo tan optimista como durante todo el período en que se implementaron las reformas estructurales que a juicio del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional “co-

*locaron a México en el camino del desarrollo sostenido”*²⁴.

El Presidente Salinas de Gortari al entregar su mando, el 1 de noviembre de 1994, destacó los logros de su programa de gobierno en materia económica, afirmando que México se encontraba iniciando “*una etapa de crecimiento económico gradual y sostenido, que promueve la creación de empleos permanentes, el aumento de los salarios reales y fortalece el combate contra la pobreza extrema (...) atrás quedaron los problemas de deuda, de déficit, de inflación y de crisis*”²⁵, concluyó los inversionistas de los mercados de valores que creyeron en las optimistas predicciones de los corredores de bolsa, sufrieron impresionantes pérdidas con la devaluación del peso mexicano y la caída espectacular de la bolsa de valores mexicana, cuya veloz expansión en los últimos años había sido considerada un signo de la modernización del sistema financiero mexicano.

Los supuestos éxitos que se les habían atribuido a las políticas aplicadas y a las reformas estructurales implantadas en México, -el control de la inflación, las elevadas reservas monetarias internacional, el superávit fiscal y la estabilidad del peso frente al dólar-, se derrumbaron. Los problemas que se creían desterrados, atribuidos a la errónea in-

24. Ver: “Podría recuperarse la estabilidad financiera de México a partir de la concertación, señalan en Estados Unidos”. UNO MAS UNO. México D.F., 4 de enero de 1995, p.6.

25. Ver: Salinas de Gortari, Carlos. “Aspectos del Sexto Informe de Gobierno”. En Banco Nacional de Comercio Exterior. Revista COMERCIO EXTERIOR, Vol. 44, Núm. 11, México, noviembre de 1994, p. 1022.

tervención estatal: inflación y recesión, déficit, desempleo, restricción externa y crisis financiera vuelven a presentarse, a pesar del superávit fiscal de los últimos años.

El derrumbe de los nuevos paradigmas, puso en evidencia que los cambios registrados en los años noventa en los indicadores macroeconómicos: control de la inflación, eliminación del déficit fiscal, altas reservas monetarias internacionales y cotización estable de la moneda nacional, fueron factibles únicamente mientras ingresaban capitales extranjeros para financiar el creciente déficit en cuenta corriente, resultante de las reformas: apertura comercial unilateral -que favoreció a las importaciones-, liberalización financiera y libre circulación de capitales -que mantuvieron elevadas las tasas de interés locales, dieron lugar a la revaluación de la moneda nacional frente al dólar y favorecieron la especulación a nivel internacional-; y, la privatización -favoreció la transnacionalización para pagar la deuda externa-, sin que con ello se haya contribuido a mejorar la capacidad productiva local y peor aún a mejorar la asignación de los recursos, ni se haya consolidado la estabilidad macroeconómica, que se tornó mucho más frágil que durante la etapa denominada de sustitución de importaciones. Todo ello con un enorme

sacrificio de la mayoría de los mexicanos. Durante los últimos seis años, de ajuste y reestructuración económica -1988 a 1994- "*los salarios reales experimentaron una baja cercana, en promedio, al 40%*"²⁶.

Diffcil recuperación inmediata de economía mexicana

El crecimiento explosivo del crédito registrado en México en los últimos cinco años, que acompañó a la liberalización financiera, llevó a una situación de sobreendeudamiento de las empresas, lo cual introduce dudas sobre la posibilidad de que la economía mexicana reinicie la recuperación a corto plazo, como sugiere el diagnóstico de las autoridades gubernamentales actualmente.

Las empresas privadas que se endeudaron en el exterior, estimuladas por las bajas tasas de interés internacionales y la estabilidad del peso, enfrentan el aumento de sus pasivos por la devaluación mientras se restringe el financiamiento interno por la violenta elevación de las tasas de interés locales. "*La deuda externa del sector privado no financiero se incrementó 314.3% de 1989 a 1993, al pasar de 4.969 a 20.606 millones de dólares, nivel semejante al que existía en 1982, cuando estalló la crisis de la deuda externa*".²⁷

26. Citado de OCDE. "Estudio de la OCDE sobre México", en Inst. de Inv. Econ. UNAM, MOMENTO ECONOMICO, n- 75, sep- oct/94, p. 5.

27. Ver: Guillén Romo, Arturo. "El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana", en Banco Nacional de Comercio Exterior, COMERCIO EXTERIOR, Vol 44, núm. 12, México, Diciembre de 1994, p. 1077.

El sistema financiero que ya se encontraba con una elevada cartera vencida al segundo trimestre de 1994, corre el riesgo de enfrentar una crisis financiera, con quiebras bancarias, por la elevación de las tasas de interés que se registró a partir de la devaluación. Las tasas de interés se incrementaron sustancialmente ante el impacto de la devaluación del peso respecto al dólar. En promedio en Enero se localizaron alrededor del 67%, más que duplicándose frente a las tasas del mes anterior.

La primera crisis del siglo XXI

El director gerente del Fondo Monetario Internacional, calificó a la conmoción económica por la que atraviesa México como la "*primera crisis del siglo XXI*" y afirmó que el FMI necesita mayores facultades y mayores recursos para afrontar este tipo de problemas en el futuro.

México fue el proyecto piloto de la renegociación de la deuda externa del Tercer Mundo, en el marco del Plan Brady en 1990, se constituyó en el país "modelo" para América Latina, por el entusiasmo con el que el gobierno mexicano aplicó los nuevos paradigmas de las ciencias económicas: la apertura de sus mercados, la liberalización y la desregulación financieras, la privatización y la redefinición del papel del Estado en la economía. Esta estrategia, marcó el camino para constituir la zona de libre comercio de Norte América -México, Estados Unidos y Ca-

nadá-, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, un antecedente de la futura zona de libre comercio continental, proyecto impulsado por Washington; y, México fue el primer país en desarrollo que ingresó, en mayo de 1994, a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, "club de países ricos" que había permanecido cerrado por espacio de 21 años.²⁸

México es ahora el primero en hundirse en la "crisis del siglo XXI", la primera de la era de la globalización, la apertura y la liberalización, hecho histórico que introduce nuevos actores en el escenario político interno e internacional, como lo evidencia el paquete de rescate diseñado por Washington por US\$ 52.000 millones de dólares (173 veces el fondo de inversiones de la Iniciativa de las Américas).

Nuevamente los mexicanos deben enfrentar los remedios anticrisis. El objetivo parece repetirse: atacar la inflación y recomponer deterioradas cuentas externas, las cuales cuentan con asfixiantes déficit comercial y de pagos. Los remedios también los mismos: restricciones salariales, reducción de los gastos del gobierno, continuar con la privatización de la infraestructura pública y extenderla a nuevos sectores, y aplicar mayores restricciones al crédito de los bancos de desarrollo.

Los trabajadores mexicanos firmaron un **nuevo pacto**, a pesar de la evidencia de que éste como los anteriores, no será **ni de bienestar, ni de estabilidad, ni de crecimiento**.

28. Ver: Chapoy Bonifaz, Alma. "La OCDE: Mecanismo de presión para una mayor apertura", en Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, MOMENTO ECONOMICO, N- 75, México D.F., septiembre- octubre de 1994, p. 5.

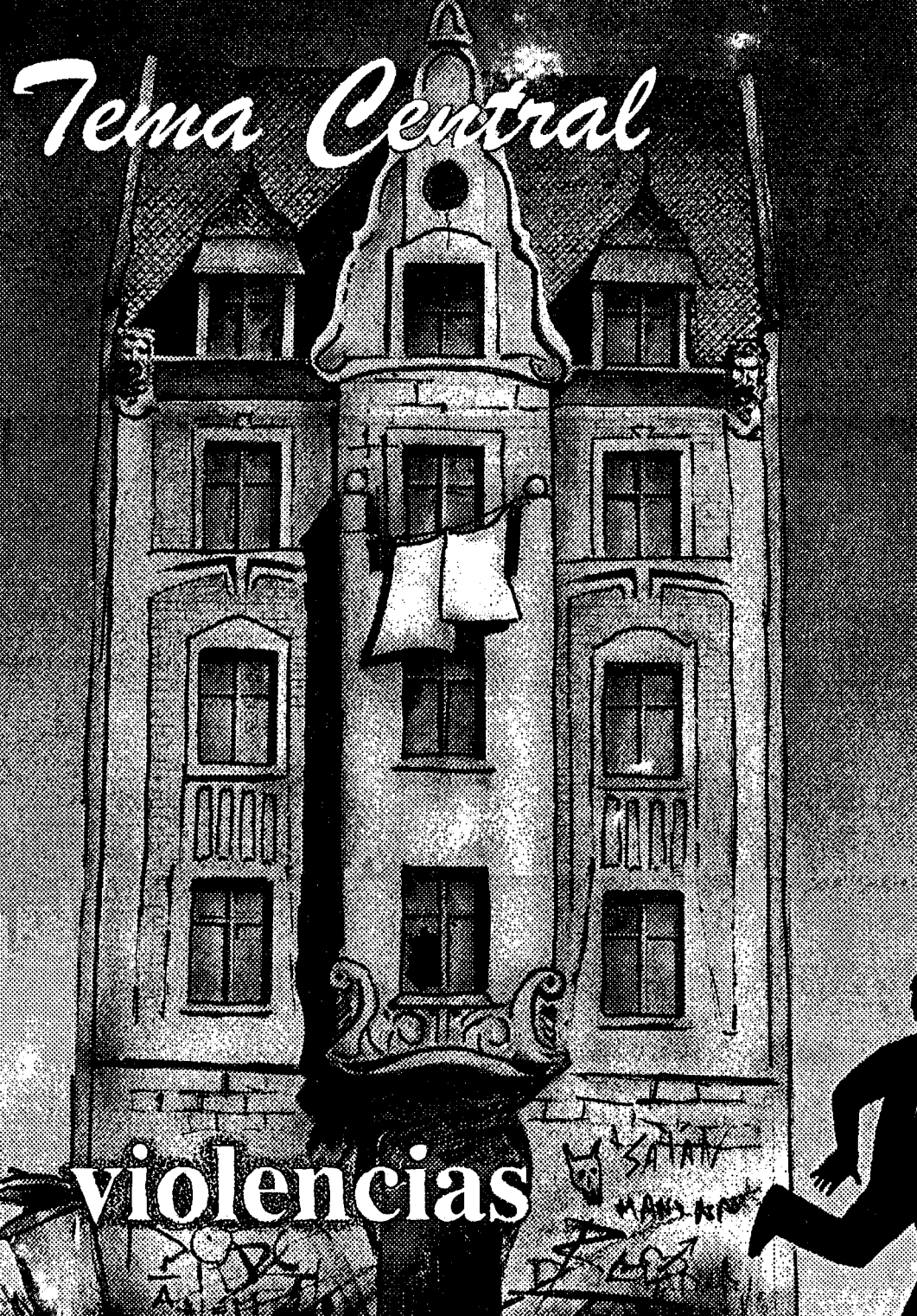
CUADRO No. 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE EN CUENTA CORRIENTE Y MOVIMIENTO NETO DE CAPITALES

MILLONES DE DOLARES

	BALANCE EN CUENTA CORRIENTE				MOVIM. NETO DE CAPITALES			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
TOTAL	-4078	-20160	-36931	-42570	18432	39306	61973	54605
EXP. DE PETROLEO	-333	-12725	-28823	-28055	7153	29651	31789	32425
BOLIVIA	-339	-422	-754	-700	352	444	780	810
COLOMBIA	406	2363	925	-1610	206	-527	167	1520
ECUADOR	-236	-577	-351	-310	618	741	915	825
MEXICO	-6517	-13890	-22924	-21010	8820	21882	24670	25090
PERU	-1630	-1968	-2363	-2365	1776	2855	2931	2880
VENEZUELA	7983	1769	-3356	-2060	-4619	456	2326	1320
NO EXP. DE PETROLEO	-3745	-7435	-8108	-14515	11279	13455	30184	22180
ARGENTINA	1789	-2804	-8361	-8200	1588	5433	12910	10000
BRASIL	-2201	-1443	6266	1200	3454	1640	8802	3440
CHILE	-970	-157	-940	-2310	3301	1404	3487	2890
PARAGUAY	61	-519	-872	-745	171	818	515	785
URUGUAY	216	2	-236	-490	66	144	238	720
CENTR. Y EL CARIBE	-2640	-2514	-3965	-3970	2698	4016	4232	4345
COSTA RICA	-679	-167	-446	-805	472	515	587	695
EL SALVADOR	-364	-369	-423	-345	481	299	482	495
GUATEMALA	-371	-186	-758	-1000	302	740	738	1020
HAITI	-158	-176	-125	-110	185	154	76	100
HONDURAS	-400	-334	-379	-370	506	400	371	210
NICARAGUA	-572	-849	-1074	-855	353	935	1076	775
PANAMA	18	-318	-282	-305	278	516	358	485
REP. DOMINICANA	-114	-115	-478	-380	122	457	504	565

FUENTE: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1991 Y 1993.



Tema Central

violencias

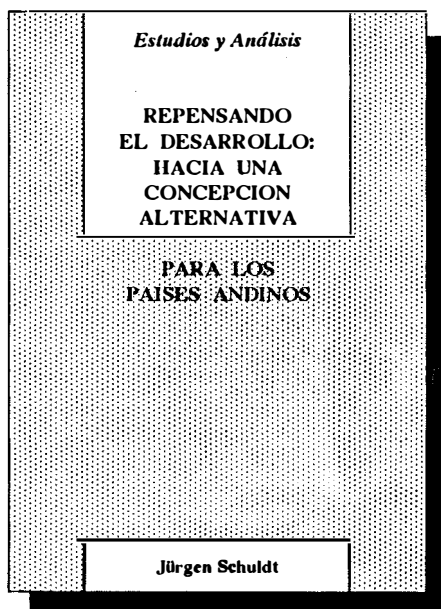
STARY
MANS KIP



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.

De la violencia urbana a la convivencia ciudadana

Fernando Carrión M. ¹

La importancia creciente de la violencia en las ciudades de América Latina no ha logrado sin embargo provocar una discusión sobre sus relaciones con los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana.

La novedad del tema y su importancia

No se puede desconocer que el problema de la violencia delictual, como fenómeno social que tiene expresión en las ciudades, existe desde tiempos inmemoriales y que, por tanto, no es nuevo, al grado que se podría decir, es consustancial a la ciudad. Tal afirmación nos debe llevar a replantear la tradicional aproximación que se ha hecho al tema de la violencia -pero también a lo urbano- desde aquellas metodologías que lo interpretan como resultado de un conjunto de patologías.

Por ello quizás sería mejor reconocer a la ciudad como un escenario de relaciones sociales. Así la violencia urbana aparecería menos como un problema y más como un producto de *“una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación”*. (Guzmán, 4).

Si bien la violencia urbana ha existido desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la ciudad latinoamericana contemporánea, debido entre otras cosas, a las nuevas formas que

1. Profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central del Ecuador y miembro del equipo del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU-LAC). Los conceptos vertidos en el presente documento son de responsabilidad exclusiva del autor y en nada comprometen a las instituciones. Sin embargo, debe quedar constancia del agradecimiento del autor a Pablo Trivelli y Jorg Haas por los valiosos comentarios realizados.

ha asumido y al incremento alarmante de su magnitud ². Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada ciudad y a cada cultura ³.

La importancia creciente que ha ido adquiriendo la delincuencia común en las ciudades de América Latina y El Caribe, aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento. Pero tampoco se le ha concedido la importancia necesaria, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece.

Sin embargo, no se puede desconocer que recientemente se han hecho propuestas innovativas en materia de control y prevención de la violencia urbana que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de penas. En tal sentido, algunos gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, ONG's y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para controlar la violencia que, por el poco intercambio que existe en la región, sus posibilidades de dilucidarlo y de enfrentarlo se han reducido.

Las propuestas que van surgiendo son mucho más abarcativas e innovativas, pero revelan la necesidad de conocer y diagnosticar la violencia, más profundamente y con mayor sentido práctico. Existe un grupo importante de investigadores que está desentrañando el fenómeno de la violencia en ciudades como Río de Janeiro, San Pablo, México, Guayaquil, Lima, Santiago, San Salvador, Cali, Medellín, entre otras, que requieren profundizar los mecanismos de intercambio, colaboración y comparación de las experiencias que vienen empujando.

El poco intercambio de experiencias sobre estas actividades en la región, ha reducido las posibilidades de dilucidar y enfrentar los problemas urbanos. De allí que con este artículo se busque enfrentar y estimular un proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la delincuencia común urbana. Pero también se intenta pasar revista al estado en que se encuentra, como aporte para el debate de las ciudades latinoamericanas, desde una reflexión que incorpora las determinaciones de esta problemática y sus posibles soluciones.

El trabajo se ubica dentro de un marco explicativo con un contenido más político-social que biológico, psicológico

2. "La violencia no sólo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el **problema más importante** del ser humano para el Siglo XXI". (Echeverri, 2).

3. "No existe ni una expresión uniforme ni unívoca de la violencia en su conjunto, sino que la misma se caracteriza por la diversidad de sus formas y por sus ambigüedades" (Villavicencio, 3).

o legal-criminalista. Ello significa que la interpretación se enmarca dentro de una concepción de la violencia urbana como un hecho social. Sin embargo, en la literatura actual se evidenciarán matices, por ejemplo, entre autores que encuentran explicaciones del fenómeno reciente de la violencia en aspectos coyunturales, generales ⁴ o particulares ⁵, y otros que lo hacen a partir de la agudización de ciertas situaciones estructurales ⁶.

Ciudad y Violencia: una determinación no resuelta

El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización en la región, llevan a concluir que latinoamérica se ha transformado en un continente de ciudades.

Desde no hace mucho tiempo y en todos los países de América Latina se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades ⁷, al grado de que se ha convertido en una región predominantemente urbana: más de 300 millones de personas

viven en ciudades y la región tiene un grado de urbanización de 72%. Para el año 2000 será el continente con mayor población urbana del mundo, gracias a una urbanización tardía pero más rápida que la dada en otras latitudes.

Como contrapartida y a un ritmo aún mayor que el de la urbanización, la violencia delincuencial urbana ha crecido significativamente en este tiempo. Así por ejemplo, se tiene que en Colombia las tasas de homicidio se triplicaron en el período 1983-92, que en el Perú se quintuplicaron entre 1986-91 y que en Panamá se duplicaron entre 1988-90. De igual manera, en 1982 en México los años de vida potencialmente perdidos representaron el 8% y en El Salvador en 1984 el 21% ⁸.

Si bien el crecimiento de la violencia en América Latina es dramático, no deja de ser llamativo que, comparativamente con otras regiones del Mundo, sea el continente más peligroso para vivir. Según la tasa de homicidios, Colombia tiene el nada honroso primer lugar por países del mundo, siguiéndole Brasil, Panamá y México, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

4. "La violencia es uno de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial". (Castillo, 2).

5. "El fenómeno de la delincuencia urbana a finales de siglo tiene en el caso del Area Metropolitana de San Salvador un contexto especial que le otorga características particulares: la delincuencia urbana se desarrolla luego de más de una década de guerra y de un inédito acuerdo de pacificación que, en un tiempo relativamente corto, desmoviliza y desarma completamente a las fuerzas guerrilleras de izquierda y reduce sustancialmente el tamaño y atribuciones de las fuerzas armadas gubernamentales". (Lungo y Baires, 1).

6. Ver el trabajo de Sader.

7. En 1950 el 41% de la población vivía en ciudades y en 1990 subió al 72%. Al año 2.000 se estima que lo harán el 76.8%. (Lates, 1989).

8. OPS: Violencia y Salud, mimeo, CD37/19, Washington, 1993.

CUADRO N° 1

**Nivel de urbanización de las principales regiones del mundo
en años seleccionados, 1920-2000**

REGIONES	PORCENTAJE DE POBLACION URBANA EN AÑOS SELECCIONADOS								
	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Total mundial	19,4	21,8	24,8	29,2	34,2	37,1	39,6	42,6	46,6
Regiones más desarrolladas	38,7	41,6	46,9	53,8	60,5	66,6	70,2	72,5	74,4
Regiones menos desarrolladas	8,4	10,3	12,6	17,3	22,2	25,4	29,2	33,6	39,3
Africa	7,0	9,2	10,4	15,7	18,8	22,5	27,0	32,7	39,1
América Latina	22,4	27,9	30,8	41,0	49,2	57,4	65,3	72,0	76,8
América del Norte	51,9	55,9	58,9	63,9	69,9	73,8	73,9	74,3	74,9
Asia	8,8	10,3	12,9	16,4	21,5	23,9	26,6	29,9	35,0
Europa	46,2	49,5	52,8	56,3	60,9	66,7	70,2	72,8	75,1
Oceanía	47,1	50,0	54,6	61,3	66,3	70,8	71,4	70,9	71,4
Unión Soviética	16,1	19,6	30,8	39,3	48,8	56,7	63,1	67,5	70,7

Fuente: Años 1920, 1930 y 1940, Hauser y Gardner (1982), Tabla 1.3, pág. 11.
Años 1950 a 2000, Naciones Unidas (1988), pág. 10-16-30-42-44-58-68-384.

CUADRO N° 2

Tasa de homicidios en algunos países (*)

Departamento Nacional de planeación

PAIS	HOMICIDIOS	POBLAC. Millones	TASA POR CIEN MIL
Colombia (**)	25.030	32,3	77,5
SriLank	2.069	17,0	12,2
Singapur	71	2,6	2,7
Bangladesh	2.847	110,0	2,6
Malasia	386	17,0	2,3
Malawi	153	7,9	1,9
Jordania	66	4,0	1,7
Egipto	775	51,0	1,5
Corea del Sur	565	43,0	1,3
Hong Kong	71	5,7	1,2
Kuwait	20	1,9	1,4
China	11.510	1.105,0	1,0
Indonesia	1.369	175,0	0,8
Subtotal	19.902	1.504,1	1,3
Estados Unidos	18.600	245,0	8,0
Dinamarca	291	5,1	5,7
Francia	2.576	56,0	4,6
Italia	2.451	57,0	4,3
Alemania	2.318	61,0	3,8
Canadá	675	26,0	2,6
Suiza	163	6,5	2,5
Austria	182	7,5	2,4

Continuación del Cuadro N° 2

PAIS	HOMICIDIOS	POBLAC. Millones	TASA POR CIEN MIL
Australia	282	16,0	1,8
Inglaterra	912	57,0	1,6
Suecia	125	8,3	1,5
Israel	66	4,4	1,5
Japón	1.830	122,0	1,5
Noruega	38	4,2	0,9
Subtotal	31.509	676,0	4,5
URSS	14.848	284,0	5,2
Suigaria	313	9,0	3,5
Polonia	722	38,0	1,9
Checoslovaquia	176	6,0	1,1
Subtotal	16.059	347,0	4,6
Brasil	37.279	151,6	24,5
Panamá	573	2,5	22,9
México	17.804	86,3	20,6
Nicaragua	636	3,8	16,7
Venezuela	3.245	19,8	16,4
Argentina	4.066	32,7	12,4
Perú	2.524	22,0	11,5
Ecuador	1.187	10,8	11,0
Honduras	346	4,8	7,2
Costa Rica	192	3,1	6,2
Paraguay	236	4,4	5,4
Uruguay	137	3,1	4,4
Subtotal	58.226	344,9	19,8

(*) 1986-1989

(**) Promedio 1987-1992

Fuente: Policía Nacional. Organización Panamericana de la Salud. Naciones Unidas

Pero no sólo que la violencia ha crecido, también se ha diversificado. Es así que de un tiempo a esta parte han aparecido nuevas violencias antes desconocidas, inéditas manifestaciones de las antiguas ⁹ y el incremento notable de todas ellas. Allí tenemos las denominadas pandillas juveniles en casi todas nuestras ciudades, el narcotráfico y sus secuelas, los “caracazos” con sus distintas versiones, así como también el desarrollo tecnológico y la nueva organización del delito.

Los nuevos tipos de violencias han acarreado al nacimiento de nuevos actores o la transformación de los anteriores. A manera de ilustración se puede señalar el aparecimiento en Colombia del sicariato o de las milicias populares urbanas; en El Salvador de los “marras”; y en Brasil del “jogo do bicho” ¹⁰.

El crecimiento y transformación de la violencia urbana la han convertido en una de las preocupaciones ciudadanas prioritarias, en un factor de la calidad de vida de todos los sectores sociales

que habitan las ciudades y en una de las expresiones más claras del nivel al que ha llegado la crisis urbana en nuestras ciudades ¹¹.

Conforme el fenómeno delictual aumenta, es la población -como víctima colectiva- que lo reconoce como uno de sus problemas centrales. Tanto así que las encuestas de opinión aplicadas por empresas especializadas permiten comprobar que la población urbana empieza a plantear y percibir de forma creciente a la inseguridad y a la violencia como uno de los problemas centrales de nuestras ciudades ¹². Estos datos revelan las demandas prioritarias de la sociedad y el desmoronamiento paulatino de los mitos o ilusiones de que las ciudades son lugares para vivir, por lo riesgosa que se ha ido convirtiendo la vida urbana.

En otras palabras, a los problemas del transporte, de los servicios, del medio ambiente, de la pobreza, de los equipamientos, de la vivienda, de la gobernabilidad urbana, etc., se debe incorporar el de las violencias ¹³. Tal hecho

9. “Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado, contactos y relaciones con el sistema social establecido”. (Del Mastro, 1).

10. Los marras son un tipo de delincuencia juvenil de los estudiantes secundarios y los juegos do bicho, formas clandestinas de juego de azar.

11. “En Medellín, además de los problemas físicos y de infraestructura, el factor que más ha deteriorado la calidad de vida es la violencia -en la última década han muerto 40.000 personas asesinadas-. Esta realidad refleja problemas de desintegración social y dificultades en la relación del Estado con la sociedad, y limita el uso lúdico del espacio público y la integración de los grupos sociales; adicionalmente desestimula la inversión económica”. (Corporación Región-Medellín).

12. Quito, considerada una ciudad Franciscana (y el Ecuador una isla de paz), según una encuesta de Informe Confidencial realizada en Marzo de 1993, estableció que el 20,7% de la población de la ciudad ve a la inseguridad como su principal problema. Luego con 20,6% aparece el agua potable y en tercer lugar, con el 16,9% el costo de vida.

13. “En la ciudad de Santiago, a los problemas de tamaño excesivo, a la alta concentración de población, a los problemas económicos y ambientales, actualmente se suman los que tienen que ver con su organización y la seguridad de sus habitantes. Dentro de éstos destaca la violencia delictual”. (Oviedo...5)

comporta el requerimiento imprescindible de que se diseñen nuevos mecanismos de política social y urbana. Porque no sólo se ha convertido en un problema adicional, sino que ahora lo es en sí mismo.

Sin embargo tenemos poco conocimiento sobre el tema, al grado de que la relación ciudad-violencia se nos presenta de manera difusa y poco clara. Ello no significa que no existan aproximaciones analíticas, porque intentando una sistematización de los estudios por enfoques predominantes, se pueden encontrar dos perspectivas principales que se han preocupado por comprender la relación ante dicha.

Una primera, que tiene una visión que ignora lo urbano y la ciudad respecto de la violencia. Existe cierta literatura sobre criminología y estadísticas a nivel nacional, con pocos esfuerzos sistemáticos que hagan referencia explícita al problema urbano de la violencia delincuencial. Ello ha llevado al desconocimiento de como pueden estar influyendo en las tendencias de la violencia común los factores típicamente urbanos como la segregación, la alta densidad residencial, la carencia de espacios cívicos, la escasez de bienes y servicios públicos, etc.

Una segunda, donde predominan los enfoques que plantean una determinación de lo urbano a la violencia, pro-

ducto de las características de una urbanización acelerada que se expresa en la falta de servicios y equipamientos, el incremento del desempleo, una alta migración, la crisis y anarquía urbanas y la pérdida de los valores tradicionales.

Sin embargo, no se han encontrado evidencias que muestren una correlación directa entre el tamaño de una aglomeración, la calidad y cobertura de los servicios, con respecto a los niveles de violencia¹⁴; tampoco hay explicaciones convincentes que lleven a concluir que el migrante sea violento en cuanto tal o que el cambio de los valores tradicionales conduzca a una mayor criminalidad.

Quizás lo que si se puede percibir es que la sociedad urbana en su conjunto aún no ha procesado los conflictos de su crecimiento, de la crisis, de la falta de cobertura de los servicios, equipamientos, transporte, de la presencia de nuevos actores emergentes, de las nuevas formas de relación entre el campo y la ciudad o del fenómeno de la informalización y la marginalidad en tanto exclusión de decisiones e inclusión diferenciada a la justicia. Pero también porque la ciudad, en la mutación que está viviendo como ámbito privilegiado de lo público, está produciendo nuevas formas de sociabilidad que no logran cimentarse.

Y parecería no haber esta determinación, incluso por la evidencia empíri-

14. "El incremento de la violencia en los últimos años no parece estar asociado a la distribución del ingreso, ni a la carencia de servicios básicos (patrimonio social). Agreguemos un dato, Medellín, la ciudad más violenta de Colombia, quizás del mundo, tiene un cubrimiento cercano al 100% de los servicios básicos. Quibdó, la ciudad menos violenta de Colombia, es la peor dotada de servicios" (Gaitán, 14).

ca de que la violencia ha crecido aún más que la urbanización, lo cual demuestra que no hay una relación mecánica entre las dos variables ¹⁵. Oviedo nos indica que *“la violencia delictiva es un problema social, con expresión urbana y que no se debe partir a priori con el supuesto de que toda ciudad intrínsecamente comporta los mayores grados de violencia”*.

Por lo tanto, la violencia así como no sería un problema exclusivo de las ciudades, tampoco la magnitud de la violencia urbana estaría en relación al tamaño de la ciudad. Lo que si se puede señalar, siguiendo a Oviedo, es que hay una diferenciación del tipo de delitos entre el campo y la ciudad: que en la primera primarían los delitos contra las personas, la familia y la moral, y en la segunda los delitos contra la propiedad.

Es necesario tener en cuenta una constatación real, que desgraciadamente, nunca es bien aclarada: conflicto y violencia no son sinónimos, como tampoco se expresan a través de una determinación lineal. Las ciudades no solo que son el lugar fundamental de la concentración de la población, sino que también lo son de la diversidad y de la heterogeneidad en toda su expresión: social, cultural, económica, política. Por ello es el espacio privilegiado donde se potencian los conflictos ¹⁶, lo cual no

significa, bajo ningún punto de vista, que sea la causa central de la violencia ¹⁷.

La conflictividad urbana es una síntesis multicausal que provoca varios efectos, algunos de los cuales pueden asumir formas violentas ante la ausencia de canales de desfogue. Por lo tanto, una buena parte del problema radica no en la conflictividad y sí en la inexistencia de canales institucionales para su procesamiento por vías pacíficas.

La violencia es producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a los que consiguen el uso de la fuerza. Es un nivel de conflicto que no puede procesarse dentro de la institucionalidad vigente porque, por ejemplo, el sistema político está construido sobre la base de una representación social que tiene muchos vicios: la legitimidad de los gobernantes se erosiona rápidamente, el clientelismo -como expresión de la privatización de la política- tiene sus límites y las relaciones de poder se fundan en la exclusión del oponente antes que en la inclusión, el consenso, la concertación o el acuerdo.

Si bien no es fácil encontrar causalidades o determinaciones de la ciudad a la violencia, sí se puede afirmar categóricamente que la violencia no es exclusiva de la ciudad y que ésta se comporta

15. “La violencia social ha venido extendiéndose en las ciudades de América Latina a un ritmo que sobrepasa su propio crecimiento”. (De Roux, 3).

16. La conflictividad no debe ser vista en términos morales de si es mala o buena, mucho menos si se constata que esta cualidad de la ciudad, ha producido los mayores desarrollos sociales, económicos y tecnológicos de la historia de la humanidad.

17. “En Colombia, ni el nivel ni la tasa de urbanización son una fuente de violencia”. (Gaitán 16).

más bien como un escenario social más de aquella. Esto significa que la ciudad como tal no puede verse como determinante de la violencia.

Por ello quizás sería preferible plantearse una entrada metodológica distinta -más útil y real- que parta más bien de la percepción de los efectos de las violencias sobre la ciudad, que de ésta a las anteriores. Y ello por una doble consideración que conduce a una misma conclusión: por un lado, no se puede desconocer que el incremento significativo de pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales, así como también los problemas subjetivos de inseguridad que estos hechos han producido, conducen a que la violencia sea sin duda, “uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida de una nación” (Echeverri, 14) y, por otro, porque tiende a erosionar la instancia de lo público¹⁸ y la condición de ciudadanía¹⁹.

La restricción del origen y fuente de la ciudadanía, y la merma de las condiciones de vida son, a su vez, causa y efecto de la violencia urbana. Por ello el incremento de la violencia urbana y, por esta vía también, el crecimiento de la inseguridad ciudadana y la reducción de la calidad de vida de la población²⁰,

tienden a afectar la esencia misma de la ciudad: sus posibilidades de socialización.

Es que si partimos del hecho de que la ciudad es el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía, para la formación de una identidad colectiva, convendremos que las violencias generan sentimientos contrarios a los anotados.

Pero tampoco se debe dejar pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan a nivel de la población. Se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos de autodefensa que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados; restricción de las relaciones sociales, por que todo desconocido es sospechoso; reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas -que ya son parte del paisaje urbano- o aprendiendo defensa personal.

Sin embargo, cada una de estas acciones de autodefensa de la población son a su vez, causa y efecto de un nuevo comportamiento social: individualis-

18. Lo público, lo colectivo y la socialización tienden a disolverse como ámbitos de mediación a lo privado y a lo individual.

19. “La violencia afecta cada vez más ámbitos de la vida social: el trabajo, la familia, la escuela; y por esta razón se ha convertido en uno de los factores que más deterioran la habilidad y la calidad de vida de la ciudad. La convivencia social es uno de los asuntos que más preocupan a los ciudadanos”. (Corporación Región-Medellín).

20. A ello debe sumarse que la crisis económica y las políticas de ajuste implantadas, no sólo han generalizado la **inseguridad social y económica**, sino que han contribuido a reducir los **mecanismos de representación**, a restringir los espacios de solución de los conflictos, a mercantilizar las relaciones sociales, a restringir las manifestaciones culturales, propios de la condición de ciudadanía.

mo, angustia, inseguridad, marginamiento, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción va perdiendo espacios públicos y cívicos, y generalizando la urbanización privada amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que la población pierde la condición de ciudadanía, la ciudad relega sus características socializadoras y su posibilidad de civitas, polis, foro y tianguex.

La ciudad latinoamericana continúa fragmentándose, con lo cual se crean nuevas formas de sociabilidad y se restringe su condición de ámbito privilegiado de lo público.

El rostro de la violencia

Las violencias que se desarrollan en las ciudades tienen actores, formas y móviles variados y multicausales. Cada una de ellas se construyen en escenarios sociales particulares (escuela, familia, barrio, etc.), que dan lugar a expresiones que tienen un rostro común característico. Así, se tienen violencias de distinto orden ²¹, tales como:

1. Las violencias políticas que provienen, por ejemplo, de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente (la guerrilla), o de aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población (paros cívicos). Puede ser desde el Estado principalmente en regímenes autoritarios o militares, o desde segmentos de la población.

2. Las hay violencias económicas que surgen, por ejemplo, de los mercados ilegales como escenario social donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o se generalizan la industria del secuestro o del sicariato ²². Pero también producto de la polarización socio-económica.

Por esta vía mercantil se puede aseverar que se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, siendo las que más peso tienen las referidas al narcotráfico. Pero tampoco se pueden descartar las que tienen que ver con asaltos de bancos, robos de carros, depredación del patrimonio cultural.

3. Las hay violencias intra familiares que se manifiestan por las condicio-

21. Hay varias propuestas de clasificación de las violencias. Pueden ser, por ejemplo, tipologías según la relación con la víctima (primaria/secundaria o colectiva/individual), los actores involucrados (juvenil, de género, infantil), el lugar en que se desarrolle (callejera, barras bravas) o el ámbito a que se refiere (público, privado), entre otras más.

22. "Ellos usualmente a) recurren a la violencia (extorsión, sometimiento, silenciamiento, asesinato) para ser exitosos; b) reemplazar los símbolos de estatus social por valores materiales que eventualmente son fuentes de disputas y violencia; c) éste nuevo clima de disputas y violencia conduce a establecer "reglas de juego" que desarticulan la sociedad y la transforman en paradigmas de violencia; d) como alternativa, la "otra sociedad" no envuelta en mercados ilegales recurre a las armas para defensa propia, incrementando los riesgos de eventos violentos". (Echeverri 9).

nes culturales, las relaciones asimétricas, la composición demográfica, entre otras cuestiones, al interior de un núcleo familiar que tiene un cambio y dinámicas aceleradas.

4. Las violencias comunes que llevan a erosionar la ciudadanía, se caracterizan por ser difusas y por prevenir de múltiples causas.

Sin duda que este conjunto de violencias actúan interrelacionadamente sin que se exprese alguna de ellas de manera pura, lo cual hace que sea más complicado conocer y entenderlas. Así y todo, se podría decir, gracias a la evidencia empírica recogida por algunos trabajos (Guzmán, Oviedo, Del Mastro), que tienen como denominador común a un rostro dominante.

La violencia urbana, por su hondo contenido social, se expresa diferencialmente dentro de la ciudad, al extremo de que se puede plantear la existencia de una **geografía delictiva**, en la que se deben diferenciar los lugares de residencia de la víctima y del victimario²³, con el lugar de ocurrencia del delito. Pero en muchos casos también se diferencian el lugar donde se produce el homicidio, por ejemplo, con el lugar donde se encuentra el cuerpo del delito²⁴.

Se puede percibir claramente que la violencia delictual urbana de la centralidad es distinta a la de la periferia o que *"ciertos espacios públicos o de interacción social como determinadas calles, pasajes, sitios eriazos, centros de diversión, botillerías, entre otros, pueden presentarse como zonas de socialización delictual. El acceso que los individuos tengan a estos lugares estará condicionado por la forma de ocupar o de vivir la ciudad"*. (Oviedo, 17)²⁵.

Pero así como tiene una forma de expresión territorial, también existe una **cronología delictiva** diferenciada por meses, días y horas. En esto indudablemente que tiene mucho que ver el calendario cultural de cada país y ciudad en particular. Es una constante que en la noche haya más actos delictivos que durante el día; que los fines de semana (viernes y sábados) concentren los hechos de violencia; que el fin de año, navidad o carnaval produzcan más situaciones de violencia que otras épocas.

Si bien la violencia urbana tiene tipos y grados en los que se expresa, no se puede negar que afecta a la sociedad en su conjunto, aunque algunos segmentos de ella se encuentran más proclives al riesgo y a la vulnerabilidad. Es decir,

23. "Los individuos condenados por acciones delictuales provienen mayoritariamente de las comunas que reúnen población de menores ingresos y que presentan mayores problemas ambientales". (Oviedo, 17).

24. Indudablemente que esta situación añade factores de dificultad a la construcción de una base estadística o de información confiable, porque institucionalmente la responsabilidad queda repartida - incluso - por los diversos lugares donde ocurre el proceso del delito.

25. "De acuerdo a los resultados de la encuesta, las áreas centrales son consideradas, en relación a las barriadas, como las más peligrosas de la ciudad; y, entre las barriadas, las más antiguas en relación a las recientes y las más cercanas si las comparamos con las periféricas. Los tugurios, por supuesto son considerados mucho más peligrosos que las edificaciones barriales". (Del Mastro 20).

que hay una sociedad delictiva que afecta de manera distinta a los grupos sociales según clase, género y edad.

Los más afectados en tanto víctimas y victimarios de la violencia son el grupo poblacional masculino ubicado entre 15 y 25 años. Es decir que la juventud es el principal actor, en cuanto agentes de las violencias y víctimas principales. En la mitad de los países de la región, para este grupo, el homicidio es la segunda causa de muerte (OPS, 1990). Ello significa que nuestra juventud se está mermando moral y físicamente, lo cual evidentemente repercutirá en el futuro de la región.

En la violencia se hace presente la utilización de medios o instrumentos diversos para perpetrar las fechorías, más sin embargo priman las armas de fuego ²⁶. Hay una forma cultural lúdica en la que el alcohol y las drogas juegan un papel central dentro de motivaciones de la más variada índole.

Así como tiene su rostro, también hay factores desencadenantes de la violencia urbana. Merecen especial atención los medios de comunicación y la impunidad. En el primer caso, no solo

porque producen conductas violentas sino que también aparecen como generador de modelos, valores y técnicas a seguirse ²⁷.

Y el segundo, por la libertad que implica el tomar una decisión de ese tipo. La impunidad, abierta o diferenciada, es la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de procesamiento de conflictos, que conduce al descrédito de la policía, de la justicia, y de toda la institucionalidad ²⁸. Pero también y por sobre todo, porque conduce a nuevas modalidades de privatización de lo jurisdiccional, ya que se va legitimando la justicia por sus propias manos bajo formas encubiertas como los llamados “Escuadrones de limpieza antidelictiva” y la “autodefensa social” que se han atribuido varios asesinatos de supuestos delincuentes o de modalidades abiertas tales como los linchamientos periódicos que se observan en algunas de nuestras ciudades.

Lo cierto es que el desenmascaramiento de este rostro de la violencia y de sus factores desencadenantes, pueden ser una ayuda para conocer y diseñar políticas tendientes a mitigar la violen-

26. “En Medellín en 1980, aproximadamente el 60% de los homicidios se cometían con arma de fuego, y en 1990 la cifra se incrementó al 90%”. (Corporación Región-Medellín, 42).

27. “En los Estados Unidos, al finalizar el bachillerato, un joven promedio habrá estado frente al televisor el doble de horas que en el salón de clases y habrá presenciado alrededor de 16.000 homicidios e infinidad de agresiones en sus expresiones más horripilantes. Tres estudios nacionales en los Estados Unidos por diferentes instituciones llegaron a la misma conclusión: ver violencia en la televisión estimula el desarrollo de comportamientos agresivos, incrementa la violencia e insensibiliza hacia ella”. (De Roux, 10).

28. “Por cada cien delitos que se cometen en Colombia, sólo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente tres (3) terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba castigo es del 97%”. (El Tiempo, 22 de abril-1994, entrevista a Armando Montenegro, Director Nacional de Planeación).

cia y a reconstruir la ciudadanía. Eso no significa que actuando exclusivamente sobre ellas se pueda resolver la problemática.

El enfrentamiento al hecho delictivo: Consideraciones generales

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo de que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes. Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan a pasos agigantados y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo ²⁹.

Intentando sistematizar las principales concepciones que rigen en el enfrentamiento de la violencia urbana, se pueden encontrar dos vertientes fundamentales: la una, inscrita en una política estatal -hoy dominante- que propugna el control de la violencia vía represión y privatización y, la otra, como seguridad ciudadana que se inscribe en una relación sociedad-estado que, a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente.

La primera, asume el control de la violencia desde una óptica inscrita en los marcos de la seguridad nacional y del Estado. En este caso no hay una diferenciación, por ejemplo, entre el acto de violencia política con el de violencia común o de narcotráfico, porque indistintamente todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la acción estatal.

En una constatación todavía por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría de ellas hacia el Estado. Pero es el caso que la acción del Estado es más bien inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general los estados latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias -llamadas macro- relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, siendo paradójicamente que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última.

El Estado en este contexto se convierte en un depositario de la seguridad demandada por las clases propietarias contra las clases peligrosas. Estos sec-

29. "El Estado no tiene legitimidad porque ha dado un trato represivo a conflictos y porque sus agentes han incorporado la lógica privada (limpieza social, violación de derechos humanos, corrupción) a la función pública más esencial a la sociedad: la seguridad ciudadana y la justicia. Esta realidad da lugar a que se multipliquen diversas formas de "justicia privada" y a que se generalice una mentalidad autodefensiva de la población". Corporación Región-Medellín.

tores conciben al Estado (policía, ejército, justicia) como el garante de la protección colectiva de la población y exigen mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas.

En este caso las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza entre otras cosas por:

a) Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se plantea una reforma a los códigos penales dirigida a modificar la tipificación del delito y a incrementar las penas. Es interesante ver como el concepto de delito y por tanto de delincuente van cambiando en la visión estatal; quien es, en última instancia, el que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a cierto tipo de delitos como la traición a la patria (ésta misma adquiere otra connotación en este contexto), el terrorismo, y el narcotráfico, y también a los nuevos tipos de delincuentes (los niños y los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia.

b) El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza. Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente realizan el ejército y la policía para controlar la delin-

cuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones tipo rastrollo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.

Pero la delincuencia ha servido también para justificar el fortalecimiento de los llamados gendarmes del orden, para lo cual no se escatima el menor esfuerzo en la utilización de ciertos medios de comunicación, profundizando las llamadas páginas rojas o difundiendo programas violentos. De esta manera, se va creando aquella visión maniquea y moralista que encierra la necesidad de crear a la vez al héroe y al villano ³⁰.

c) La privatización de ciertos segmentos de la actividad, sobre la base de empresas de seguridad que contratan policías jubilados y personal con poca formación. Pero también con la venta de servicios y mercaderías que paralelamente se van desarrollando: armas, alarmas, seguridades, clases de defensa personal, etc.

En contrapartida a esta concepción dominante, no se puede negar que poco a poco va tomando existencia una visión minoritaria y alternativa a la anterior, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades, a su condición de árbitro en la resolución de los conflictos y

30. En todas nuestras sociedades se crean los mitos del "delincuente del siglo" o del "delincuente más buscado", con el fin de crear a su vez, el éxito más importante para la Policía.

a su cualidad de garante del interés colectivo.

Este retirarse de lo estatal, produciría un proceso contradictorio de comportamiento de ciertos segmentos del control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, del peligroso camino sin retorno de la justicia por sus propios medios o de la privatización de la seguridad. Pero también, de la búsqueda del justo empate de la sociedad civil y del Estado en la construcción de ciudadanía. En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción, donde la participación permitiría enfrentar todos los eventos sociales y naturales que tiendan a socavar lo social, lo público, las bases materiales de la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc.

Es una concepción que tiende a armarse sobre la base de dos puntas: una que busca estructurar una propuesta de carácter general y otra, más heterogénea, que tiende a desarrollarse desde la particularidad de ciertos gobiernos locales, siendo quizás donde se están haciendo las propuestas más innovativas y abarcativas en materia de control y prevención de la violencia urbana.

Los postulados que van tomando un mayor peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen principalmente de la vertiente epidemiológica, que tienen en la Oficina Panamericana de la Salud y en la Alcaldía de Cali a sus dos más importantes impulsores.

La División de Promoción y Protección de la Salud de la OPS ha formula-

do el Plan denominado "Salud y Violencia: Plan de Acción Regional", que tiene algunas innovaciones que merecen resaltarse:

La primera, es su contenido regional y la forma metodológica de combinar experiencias novedosas de distintos lugares con criterios de expertos provenientes de disímiles procedencias. La segunda, dejar de lado el tradicional enfoque del control de la violencia por vías represivas, y asumir una visión de tipo preventiva. La tercera, intenta enfrentar la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante. La cuarta, asumirla dentro de una concepción de planificación, justo en un momento en la que se encuentra más desacreditada. La quinta, su pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

El caso colombiano

El escenario más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia es sin duda el ámbito colombiano, donde se vienen aplicando un conjunto de acciones de nivel local y nacional con resultados interesantes. Colombia representa el caso más interesante de América Latina por cuanto se encuentra en una fase de búsquedas de alternativas multivariadas y diversas, inmersas en una acción de ensayo y error.

Tal como lo señala el Alcalde de Cali, Dr. Rodrigo Guerrero, la cacería de tigres solo es posible hacerla donde hay tigres. El hecho de que Colombia tenga el nivel más alto de violencia del

mundo, la convierte también en el lugar de mayor atracción en cuanto es el país donde se está tratando de enfrentar la bajo múltiples y variadas formas. Este contexto deviene en el mejor escenario o laboratorio de estudio y de experimentación de la región.

En Colombia, desde 1991 cuando se aprueba su nueva Constitución, se parte con un orden jurídico constitucional que consagra, entre otros aspectos que tienen que ver con el tema, la democratización, la descentralización y la participación ciudadana. Pero también es uno de los pocos países latinoamericanos que cuenta con una política nacional explícita contra la violencia, como marco general de expresión de la voluntad política nacional.

En 1991 se formula la Primera Estrategia Nacional contra la Violencia y en 1993 la Segunda, en donde se reconoce la existencia de varias violencias a las cuales les corresponderían unas políticas específicas. Si bien fueron estrategias destinadas a enfrentar prioritariamente el tema de la seguridad del Estado y a consolidar el orden público, no es menos cierto, que algunos puntos hicieron referencia a la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, se pueden mencionar el fortalecimiento de las iniciativas de

las autoridades regionales y locales, y su coordinación interinstitucional a través de los Consejos Seccionales de Seguridad. Pero también la modernización de la justicia y el impulso a nuevos procedimientos institucionales no judiciales para dirimir querellas entre ciudadanos: los Conciliadores en Equidad, la ampliación del Código del Menor, los Jueces de Paz, las Comisarías de la Familia, la reducción de la impunidad, la protección y promoción de los Derechos Humanos, entre otros ³¹.

En general dentro del territorio Colombiano se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema: se tienen estrategias nacionales, planes regionales y planes locales. Hay un marco institucional altamente diversificado por sector (Familia, escuela, juventud, mujer) y ámbito (comunal, local, regional, nacional) ³². Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Así mismo, en Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

Si a nivel nacional se ha desplegado una propuesta tan amplia, no es menos cierto que a nivel local se tienen también experiencias puntuales bastante in-

31. Se recomienda revisar el trabajo de Camacho, Alvaro "¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?", Universidad Nacional de Colombia, 1994.

32. Se han creado, entre otros, a los siguientes organismos: Consejerías Presidenciales, Centros de Conciliación Ciudadana, Conciliadores en Equidad, Comisiones Especiales de Quejas, Casas de la Juventud, Centros locales de Amor a Buenaventura, Juntas de Participación, Comisarías de Familia, Consejos de Seguridad, Comisión de Paz, Oficinas de Derechos Humanos, Núcleos de Vida Ciudadana. A estos deben sumarse los organismos tradicionales de la policía, justicia, municipios, gobierno nacional, etc.

terresantes. Quizás las más acabadas puedan ser las que se vienen impulsando en las ciudades de Cali y Medellín, a través de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes integrales, denominados: Desarrollo Seguridad y Paz (DESEPAZ) y Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana, respectivamente.

En el primer caso, el de la ciudad de Cali, tiene como referente y actor institucional principal a la Alcaldía de la Ciudad, que ha emprendido un programa que cuenta con cinco proyectos: 1.- Conocer el problema desde la perspectiva de la epidemiología de la violencia. 2.- Fortalecer el orden institucional ciudadano a través de un Consejo de Seguridad³³, mejora de la Policía y el apoyo a la Personería. 3.- Educación para la Paz y la Convivencia a través del uso de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y el fortalecimiento de la estructura familiar. 4.- Participación y solidaridad comunitarias con la creación de los Consejos de Gobierno Comunitario³⁴, Consejos de Seguridad Comunitarios, las Juntas Administradoras Locales, los Comités Intersectoriales y la Educación para la Participación y la Convivencia Comunitaria. 5.- Promoción del desarrollo Social de sectores críticos y en alto riesgo.

En la ciudad de Medellín, el Gobierno Nacional ante la gravedad de la violencia del narcotráfico y el narcoterrorismo, decide crear una Consejería Presidencial, con el fin de coordinar la acción de los organismos nacionales hacia la ciudad y de sus municipios conexos, y propiciar la concertación de autoridades nacionales, locales y la ciudadanía. Se diseña el programa "Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín y su Área Metropolitana" que busca promover una cultura de la convivencia y civilidad, contraria a los métodos violentos de resolución de conflictos, que propenda al desarme de la población, deslegitime la retaliación y las respuestas violentas, y promueva la defensa de los ciudadanos.

Conclusiones

El tema de la delincuencia urbana y por oposición el de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en el conjunto de las ciudades de la región, amerita ser asumido de manera inmediata. Sin lugar a dudas es un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es solo del gobierno, la población no pue-

33. Es una reunión semanal presidida por el Alcalde y con la participación de representantes de la policía, fiscal seccional, funcionarios municipales, tránsito, etc. con el fin de analizar y tomar decisiones respecto del problema.

34. Son reuniones semanales que sostiene el Alcalde y su equipo de gobierno, en cada una de las comunas, con las Juntas Administradoras Locales (JAL), con el fin de definir las necesidades comunales, el cumplimiento de las obras y el seguimiento presupuestario.

de excluirse y quedar pasiva ³⁵, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía ³⁶.

Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. En esta perspectiva, puede ser interesante que las municipalidades sigan el ejemplo de Cali creando comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía, la iluminación y transporte barrial, el desarrollo de campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil.

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudada-

no, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

No se debe dejar de lado la importancia de la investigación social, articulada al diseño de políticas y programas públicos, tal como lo ha sido evidenciada en Cali, donde la Alcaldía y la Universidad del Valle mantiene estrechos lazos de colaboración. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos - analíticos y descriptivos. Este es un campo que requiere por igual un desarrollo teórico y una producción de información confiable. La dispersión de fuentes, la disparidad de datos, los problemas de definir y clasificar la violencia, los problemas culturales de los denunciantes, las características del hecho delictivo, etc., hacen del problema de la información un aspecto medular.

Al respecto se pueden señalar dos experiencias interesantes: la del Distrito Federal de México, donde se ha conformado una red de información en material de prevención del delito y justicia penal Castillo y, el de Cali, donde se

35. "¿Cómo se puede pedir a las autoridades efectividad en la lucha contra la delincuencia si los ciudadanos no están dispuestos a ayudar a ser protegidos?" (Castillo, 8).

36. "La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber". (Camacho, A. 1, 1994).

busca unificar los registros de información mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad coordinado por la Alcaldía, que permite, entre otros aspectos, afinar la obtención, procesamiento y análisis de la información ³⁷.

El debilitamiento de lo público, como instancia de socialización y de mediación de lo individual-privado con el colectivo, se encuentra en franco proceso de deterioro. Por ello, los problemas de las identidades, como base de la articulación social y del sentido de pertenencia, tiende a redefinirse en ciertos grupos de la sociedad (como la juventud) o en algunos de los ámbitos sociales más tradicionales como la escuela, la familia, el trabajo, la ciudad ³⁸.

Hace mucho tiempo que la escuela dejó de generar expectativas de movilidad social y, más bien, así como actúa el mercado laboral, no solo que ya no recepta personas sino que ahora incluso las expulsa. La redefinición e inestabilidad de la sociedad familiar ha motivado su reemplazo por ciertos lugares como la calle, para los niños (los gamines o los mininos de rúa) y nuevas formas de expresión social como la pandilla, para los jóvenes ³⁹.

Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana lati-

noamericana: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, etc., así como la creación de nuevos "lugares" y mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, de pedagogía para la convivencia, la comunicación y la expresión de sentimiento.

El control bajo ningún punto de vista puede eliminarse, pero si debe transformarse. Hay que conformar una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel.

Hasta ahora se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no sólo a la policía).

Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema. Pero también se deberá crear una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

Esta Institucionalidad debería elaborar un plan de acción y una propuesta de concertación con distintas entidades públicas, privadas y comunitarias.

37. Ver nota 32.

38. "Con la modernización y la secularización, las instituciones tradicionales (Iglesia, familia, escuela) por diversas razones han perdido eficacia como cohesionadores de las comunidades y como instancias claves en el proceso de inserción de los individuos en un orden simbólico y normativo". (Corporación-Región Medellín, 29).

39. "En los grupos de jóvenes, la violencia se ha convertido en un medio para lograr una figuración social. Tras el pandillero se encuentra una generación que no ha encontrado los espacios de participación y reconocimiento social que lo afiancen como sujeto y proyección".

Crisis económica y violencia social

Milton Maya D'Áz

Ciertamente que a todos nos preocupa la proliferación de la violencia en sus diversas modalidades. No obstante, en rigor no es un problema coyuntural; se agrava cuando la caída de las remuneraciones reales, el aumento del desempleo y la pobreza se convierten cada vez más en un problema estructural, profundizado por la falta de políticas sociales y redistributivas orientadas al beneficio público y al bienestar común.

La dimensión analítica que presentamos, corresponde a una lectura estructural del fenómeno en cuestión; sin querer decir que las políticas económicas puedan explicarlo todo en el país. Sin embargo, se constituye en una entrada válida para comprender un aspecto muy específico de la violencia en el país, tema que abarca muy complejas relaciones con la economía.

El sorprendente incremento de la delincuencia exige un análisis profundo - desde diferentes ópticas- de los rasgos y tendencias principales a fin de identificar los elementos que le configuran y originan; pues, la violencia social tiene que ser vista como un fenómeno multidimensional que involucra un cúmulo de factores, muchos de los cuales son interdependientes y/o se refuerzan entre

sí como son: las condiciones socio-económicas y políticas, la organización del Estado, el entorno socio-cultural del individuo, el nivel de educación, la explosión demográfica unida a la urbanización y la marginalidad subsiguiente, los medios de comunicación que pueden convertirse en elementos que condicionan y convocan al uso de conductas violentas, el uso de drogas y de alcohol, así como los sistemas obsoletos de control, justicia y rehabilitación social.

No se puede dejar de reconocer también, que la delincuencia es un fenómeno que crece y se multiplica en todo el mundo. Sin embargo, es un mal que se expresa con mayor envergadura en los países pobres del Tercer Mundo como es el caso del Ecuador, donde los problemas estructurales se convierten en factores primordiales para exacerbar la

violencia social. Esta afirmación encuentra su confirmación en el análisis de las estadísticas penitenciarias, que demuestran que más del 80% de la población encarcelada responsable de los “delitos comunes” (robos, asaltos, hurtos, agresiones físicas, secuestros y homicidios) provienen de las capas económicas pobres.

El presente ensayo tiene el propósito de aproximarse al tema, tratando de explorar cómo los actos violentos y delictivos, están conectados de alguna manera con la situación económica. Un hecho es evidente: los mayores estallidos de violencia social se han dado durante los procesos de estabilización y ajuste neoliberal que van desde 1981, fase en que se inician con fuerza, tales políticas, hasta inicios de la presente década, período durante el cual la sociedad ecuatoriana ha sido sumergida en un paulatino deterioro económico, político, social y moral que aún no parece tocar fondo. Frente a esta situación proponemos algunas iniciativas de políticas y acciones dirigidas a contrarrestar la violencia social en virtud no sólo de alentar el desarrollo y crecimiento de la economía, sino fortaleciendo la precaria institucionalidad democrática del país.

Hemos considerado como base de nuestro análisis las estadísticas de **denuncias delincuenciales y de la población penitenciaria**; así como la ten-

dencia de los salarios reales, la distribución del ingreso y el empleo, entre otros. Esta información refleja bastante bien la profundidad y prolongación de una crisis y la zozobra social que la acompaña.

Debemos señalar que los actos delictivos no son de exclusividad de los sectores populares, sino que involucran también a segmentos de la clase media, incluso de los sectores altos donde una de las formas más nocivas y generalizadas de delinquir se dan a través del soborno y la corrupción; sin embargo, éstos delitos casi no constan en las estadísticas delincuenciales¹.

Por otra parte, existe un gran porcentaje de los delitos cometidos que son denunciados o que quedan ocultos y que se los denomina “cifra negra” o “delincuencia oculta”², lo que no nos permite arribar a conclusiones definitivas, pese a lo cual, a base de la información disponible, es posible diagnosticar este fenómeno y predecir molestas consecuencias futuras, de no tomar acciones inmediatas encaminadas a contrarrestar este grave problema.

El ciclo económico y los niveles delincuenciales

Una visión panorámica de todo el período para el que disponemos de datos (1974-1994), nos muestra que la de-

1. Véase: los informes de Coyuntura sobre corrupción pública y privada, en la Revista Ecuador Debate Nos. 31 y 32.

2. Los delitos denunciados de acuerdo a la autorizada opinión de expertos en el tema, cubrirían apenas un 30-35% de los delitos realmente realizados. En este estudio excluimos del análisis las estadísticas sobre **delincuencia juvenil**, que en estos últimos años ha crecido significativamente.

lincuencia se ha expandido a una tasa promedio anual del 5,2%, ritmo marcadamente superior al crecimiento de la población que llega al 2,4%. En tanto que la población penitenciaria, lo ha hecho al 3,7% anual, a pesar de lo cual, se observa una relativa sobrepoblación interna respecto a la capacidad carcelaria disponible sobrepasando en el 37,3% la capacidad máxima instalada a 1994. Por otra parte, los salarios reales han sufrido en este período una disminución del 1,3%³. (Ver Cuadro No.1).

Sin embargo, las variaciones que ha experimentado la delincuencia en estas dos décadas, tienen que ser analizadas en dos contextos económicos diferentes: en el **auge económico**, y en especial, en la **crisis económica**, aspectos éstos, que veremos seguidamente.

Auge del ciclo económico y decremento delincencial (1974-1981).

El Ecuador enfrentó cambios importantes en su economía a raíz de su incorporación como exportador de petróleo. El inicio de la producción coincidió prácticamente con la primera crisis petrolera, con lo cual tuvo un impacto favorable sobre todo, en los términos de intercambio. Como resultado, el PIB creció aceleradamente manteniendo una tasa de crecimiento promedio superior al 6% durante esta década. Concomitantemente con ese auge, el salario real

se incrementó en el 85% y las remuneraciones totales -en sures constantes- lo hicieron en 21,6%.

En ese período, el crecimiento delincencial fue bastante moderado (pasando de algo más de 15.000 casos anuales a 16.000). En términos relativos, significó un aumento de apenas el 0,5%, porcentaje inferior al crecimiento de las variables económicas anotadas y al de la población que llegó al 2,8%. En promedio el número de delitos por día llegó a 44.

Esa escasa presencia delictiva se debió a una aparente estabilidad económica derivada del boom petrolero y del agresivo endeudamiento externo, factores que permitieron al gobierno incrementar sus gastos y destinar importantes recursos a diferentes actividades económicas, así como dotar de mayores servicios y obras de inversión orientadas al aumento de la capacidad productiva y de beneficio social como es la construcción de redes vias y de transporte, provisión de viviendas, cambios en los estilos de gestión y control de la fuerza de trabajo y, por implicación en el nivel de salarios y la extensión del mercado doméstico y una variedad de instituciones de apoyo dentro de la estructura social de acumulación. Es válido señalar por tanto, que la evidente recuperación del salario real, las remuneraciones, el incremento de la inversión en las diferentes actividades económicas, contribuye-

3. Conforman el SMV más todas sus bonificaciones y compensaciones cuyo valor total nominal se ha deflacionado para el IPC, (Base: 1979=100).

ron a crear un clima interno satisfactorio, que se reflejó en los niveles de estabilidad social y capacidad para suavizar los conflictos sociales en el país. (Ver gráfico).

A pesar de ello, la estrategia económica adoptada no pudo mantenerse durante la década de los ochenta, debido a cambios desfavorables en el entorno externo y, a la existencia de problemas estructurales que se fueron acumulando desde años atrás y que se harán visibles a medida de que se va acentuando la crisis económica, política y social a nivel del país. Esta situación que va a estar presente a lo largo de toda la década pasada y presente, traerá como resultado un aumento vertiginoso de la **conflictividad y violencia social** en sus diferentes manifestaciones.

Crisis del ciclo económico y auge de la violencia social (1982-1994)

La situación cambió radicalmente a partir de 1981 y, sobre todo, durante el bienio 1982-83, época en que se inicia los severos procesos de estabilización y ajuste estructural. Dichas políticas, han estado guiadas por la lógica de buscar solución al problema de la deuda externa y de corregir los altos déficit fiscal que -hasta el día de hoy-, viene desestabilizando crecientemente las condicio-

nes de vida de la gran mayoría de la población ⁴.

En la práctica se constata que el mercado interior se reduce al ser deprimido los salarios reales en una búsqueda vana por pagar la deuda externa (Véase: Maya, 1993:85). La remuneración del trabajador ha ido declinando paulatinamente desde 1980 en la que alcanzó su punto más alto (S/. 5.311 mensuales), hasta llegar a un mínimo en 1992 (de S/. 1.654), es decir, se redujo en casi el 70%. Además, se observa una brecha creciente entre los costos de los satisfactores básicos para la subsistencia de una familia de cinco miembros con los ingresos mensuales del trabajador: en 1980 existía un superávit de ingreso del 8%, en 1982 el déficit era de 49% y en 1993 llega al 206% ⁵.

En este período, se desaceleró marcadamente el PIB, alcanzando un crecimiento de apenas el 2% anual como resultado del surgimiento de los problemas acarreados tras la peculiar modalidad de acumulación y distribución del poder que caracterizó la década de los setenta, así como por las especificidades que adoptó el proceso de estabilización y ajuste **neoliberal** aplicado de ahí en adelante ⁶, todo esto, en el marco de una sociedad que se había acostumbrado a ver crecer sus ingresos reales a lo largo de toda una década.

4. A las políticas neoliberales, hay que incorporar otros factores exógenos que pueden afectar el orden de una sociedad como son los conflictos fronterizos, los desastres naturales, etc.

5. Corresponde a la canasta básica de febrero de 1993; IIE-UC.

6. Estas políticas, han estado destinadas únicamente a intentar resolver los problemas de corto plazo, agravando los de largo alcance.

Dichas tendencias más la creciente desalarización de la fuerza de trabajo, contribuyen a explicar la drástica **redistribución regresiva del Ingreso Nacional** en contra de los asalariados. En efecto, la participación de las remuneraciones en el PIB ha ido declinando paulatina y sistemáticamente desde 1980, en que alcanzó un 31,9%, hasta llegar al 11,7% en 1992.

Las diferencias entre ricos y pobres, en el caso del país, son extremas, mucho más significativas que las que en promedio existen en América Latina y peores a las que se dan en otras regiones del mundo. Alrededor del 63,5% de la población (7 millones) son pobres y más de el 42% de este grupo viven en la indigencia. **La pobreza se agrava en el Ecuador por la extrema concentración de la riqueza:** la mitad de la PEA recibe apenas el 10% del ingreso nacional, mientras que menos del 3% de los grupos más altos recibe un altísimo 45% de dicho ingreso ⁷.

Es evidente que la caída de los salarios reales, la reducción en la demanda de fuerza de trabajo y la drástica redistribución regresiva del Ingreso, son elementos que han afectado en mayor medida a las capas populares y en cierta medida a las medias, sectores crecientes, cada vez más deprimidos económicamente y sujetos a una severa exclusión cultural y política.

Todos estos fenómenos de ("delincuencia legalizada") tiene una conexión clara con el problema de la **deuda ex-**

terna, situación que dio lugar a una severa crisis fiscal y agudizó el **conflicto distributivo**, fenómenos que están en la base de la estancflación que se sigue experimentando hoy en día y que ha dado lugar a un marcado proceso de desestructuración social que viene bloqueando creciente y sistemáticamente la reproducción socio-económica del país (Schuldt: 94).

Deterioro social y propagación de la delincuencia

El fin del boom permitió que las contradicciones del crecimiento salieran a la superficie en forma de deterioro de las condiciones sociales y acrecentamiento de conflictos más intensos y más politizados sobre todo cuando se trata de demandas de recursos económicos, donde el Estado puede tener el papel protagónico como asignador de recursos, o como mediador de los conflictos ocurridos entre el capital y el trabajo.

Durante este período, es evidente el **bajo y decreciente nivel y calidad de vida** de la mayoría de la población que no puede cubrir sus satisfactores básicos, muchos de los cuales se encuentran por debajo de los promedios mínimos requeridos: reducidos niveles de **nutrición**, el 20% de los niños nacen con un peso muy bajo; bajos estándares de **salud**, a tal punto que la **mortalidad infantil** es de 5,5%, existiendo apenas un médico por cada 2.900 habitantes; precaria y declinante cantidad y calidad de

7. Véase la Revista Ecuador Debate No.33; p:90.

servicios **educativos**; escasez de **viviendas** (habría un déficit de un millón -que cada año se incrementa en 50 mil- para 1995 solo se tiene previsto construir 6 mil viviendas) ⁸, que propicia el hacinamiento, la turgurización y la promiscuidad; los de por sí elevados niveles de subempleo (46%) y desempleo (8%), de una PEA de 3,4 millones de personas (1990); los bajos niveles de ingreso y de acumulación de activos de esa población; y, falta de **infraestructura y servicios públicos** (agua, desagüe, transporte, electricidad).

Naturalmente, en forma paralela a ese deterioro del nivel y calidad de vida, el rubro que aumenta aceleradamente es el desorden generalizado, la magnitud del conflicto y su difusión a la mayor parte del territorio nacional; aunque no con la misma frecuencia e intensidad que se presenta en las principales ciudades, las formas de acción empleadas, y el número y tipos de delitos que han ido experimentando diferentes comportamientos en este período.

Si miramos las estadísticas **delincuenciales**, el país ha entrado en una espiral ascendente de violencia de dramáticas consecuencias. Entre 1981 y 1993 el número de casos ha crecido en 192,5% (de 16.066 a 47.000) y, según tipo de delitos, de la siguiente manera:

contra las personas, en 192,8%; contra la propiedad, 819,7%; por estupefacientes, 418,3%; y los sexuales, 55,4% ⁹, registrándose un aumento impresionante de 129 casos delictivos por día (193% más que en el período anterior). (Ver Cuadro No.2).

Pero no sólo la cantidad de delitos tendió a acelerarse, sino que tanto las técnicas para cometer los delitos, como el grado de violencia que tal actividad implicó se han ido agravando y sofisticando preocupantemente ¹⁰. Por ejemplo, llama la atención el crecimiento de los homicidios (efectivos e intentos) dentro de los delitos contra las personas, que -por semana- se elevaron de 9 (en 1987) a 17 (en 1992) y, a 31 (en 1993); diariamente se cometen más de dos asesinatos, la mitad de ellos en la provincia del Guayas ¹¹, de los que han podido ser investigados. Las "investigaciones por muerte" ascienden, en 1994, al escalofriante número de 136 casos. Un promedio mensual de 743 asaltos y 92 agresiones sexuales se registraron en 1994. La mayoría de ellos ocurridos en las provincias del Guayas (59,5%), Pichincha (19,6), El Oro (3,2%), Azuay (3%). El número de vehículos robados por semana asciende a 10 unidades. Los **secuestros** se han convertido en la especialidad más lucrativa y fácil de la delin-

8. Véase, Periódico "Hoy"; enero, 7 de 1993; p:3A

9. Ecuador Debate No. 28, p. 60; y Anexo I-13.

10. El análisis cuantitativo, por otra parte, no está en condiciones de averiguar la gravedad y las causas de las diversas denuncias, lo que por tanto, sólo da una imagen muy gruesa de las tendencias delincuenciales en el país.

11. Véase la Revista Ecuador Debate No.31; p:36

cuencia organizada que ha comenzado a sembrar raíces en el Ecuador (las ganancias pueden superar los 100 millones de sucres). Según fuentes oficiales en los últimos doce meses se han registrado por lo menos 110 secuestros de personas en diferentes regiones del país, principalmente en Sucumbíos, Pichincha, Tungurahua y Guayas ¹². Esto sin duda refleja el grado de violencia y agresividad a la que está expuesta hoy la sociedad ecuatoriana.

Por otra parte, la ya prolongada estrategia de ajuste económico ha ido desarticulando y debilitando la capacidad de respuesta de las fuerzas sociales en la lucha contra la violencia por lo menos en las principales ciudades, donde la delincuencia está ganando la partida en las calles a la fuerza pública; es decir, la delincuencia ha ampliado sus ámbitos de acción hasta el extremo de convertir a varias ciudades especialmente Guayaquil, Quito, Machala, Ambato y Cuenca en zonas rojas (-el 72% de las denuncias delincuenciales se concentran en éstas cinco ciudades-). Así, en cualquier lugar, el habitante puede encontrarse frente al delito, y sin que el delincuente corra el riesgo de ser sorprendido y mucho menos aprehendido, justamente por la falta de una fuerza social organizada que actúe activamente en vista de la poca efectividad demostrada por parte de los encargados de controlar el orden.

Vale señalar, que los años en los cuales se profundizaron los programas de ajuste económico, fueron años de mayor estallido y violencia social. Entre 1982 y 1983 en que se aplicaron los primeros y más variados ajustes, la delincuencia creció en el 33,3%, el punto más alto de todo el período; desde 1987 su ascenso fue vertiginoso e incontrolable, convirtiéndose hoy en día al igual que la corrupción, en un elemento nocivo para el desarrollo y la institucionalidad de la democracia.

A partir de 1993, el salario real se ha ido recuperando después de seis años de deterioro continuo. No obstante, los actos delictivos ya casi fuera de control, han continuado su espiral ascendente. Esto llevaría a pensar que el deterioro económico relativamente prolongado durante todos estos últimos tres lustros, ha condicionado la descomposición política y el deterioro social, pero a medida que aquel se prolonga, son estas dos últimas las que se convierten en los principales obstáculos para el restablecimiento de los equilibrios económicos (Equipo de Coyuntura: 1994) ¹³. (Ver gráfico).

Es en ésta difícil situación de transición que nos encontramos hoy en día, en que se refuerzan y retroalimentan entre sí las recesiones productivas, la anomía social, la descomposición de las instituciones y la violencia a todo nivel. Todo esto en el contexto de un **Estado**

12. Véase, el periódico "Hoy" de enero, 5 de 1995.

13. Revista Ecuador Debate No.31; p.11.

débil, cuya principal preocupación está orientada a buscar los equilibrios macroeconómicos y la privatización de sus instituciones, reduciendo los problemas sociales a una práctica asistencialista, ante los efectos perversos del ajuste. Pero siempre estas acciones compensatorias están completamente separadas de las políticas económicas. El gobierno sigue fortaleciendo el presupuesto de la **deuda externa** y de la **defensa nacional** al punto de que actualmente se colocan muy por encima y en detrimento de los **gastos sociales**, lo cual conduce a mayores niveles de empobrecimiento y, por supuesto, menores posibilidades de crear fuentes de empleo.

Según varios expertos, la proporción entre el aumento de la **desocupación** y el aumento de la **delincuencia es de 1 a 20**, es decir, que si la desocupación aumenta en 1%, la delincuencia tiende a aumentar en un 20%, ya que la desocupación individual irradia sus efectos negativos hacia la familia (no menos de cinco personas) que, a su vez, inciden en otras. La desocupación, además, provoca el surgimiento de sub-empleados que, en muchas ocasiones son la semilla generadora de conductas delictivas; se detiene muy poco en las dimensiones de la violencia que más afectan a los ciudadanos ajenos a los conflictos políticos o a la criminalidad organizada del narcotráfico y lavado de dólares.

A estos factores, debe añadirse, el **crecimiento demográfico** -especial-

mente urbano-, el mismo que ha resultado más grave aún por el hecho de que el crecimiento de la **PEA** en el Ecuador es explosivo (4,6% anual), habiendo aumentado de 2,4 a 3,4 millones de personas entre 1982 y 1990, equivalente a un promedio anual de 126.000 "nuevos" trabajadores por año. Expandiéndose especialmente el de las mujeres (del 23,9% al 30,6%) y el de los niños y jóvenes (entre 12 y 19 años) del 18,6% al 20,9%. Como consecuencia de ello, la descomposición de la familia nuclear ha ido acelerándose durante los ochenta por la necesidad de incorporarse tempranamente a la fuerza de trabajo para contribuir con el sustento de la familia, quedando al margen de las oportunidades de educación y cultura, afectuosidad, recreación, etc.

Este factor también está causando proliferación de la delincuencia, especialmente a nivel de las **pandillas juveniles** que han crecido en forma acelerada en los últimos cuatro años ¹⁴, el narcotráfico y otras formas de violencia social. Curiosamente en términos de edad, se observa que son cada vez más los niños (entre 10 y 14 años) y jóvenes (hasta 19 años) que se involucran al tráfico de drogas especialmente cumpliendo la función de "mulas" o "**correos**" encargados para el efecto de trasladar la droga desde Colombia utilizando una variedad de procedimientos para ocultar las drogas en sus cuerpos. Sin embargo, la represión se dirige exclusivamente

14. Entre 1992 y 1993, las estadísticas de la Brigada de Menores de Pichincha señala que en Quito se registró la aparición de 23 pandillas juveniles. "El Comercio"; enero,9 de 1995; p:A6.

contra los consumidores, enfermos necesitados de tratamiento médico; en cambio, no parecería perseguirse con la misma energía necesaria a los grandes traficantes.

Por otra parte, son los **flujos migratorios**, especialmente de los países vecinos -Colombia y Perú-, que han ido creando verdaderas "escuelas" especializadas del delito que han "exportado violencia" (guerrilla, narcotráfico, secuestros); pues son sociedades que históricamente han sido de alguna manera más violentas que la nuestra.

Aún más, los instrumentos con que la sociedad cuenta para su defensa son: la ley penal (sanciona), la acción policial (aprehende), la función judicial (aplica la ley e impone la pena) y el sistema penitenciario (rehabilita al condenado). Sin embargo, en la realidad es decepcionante tener que señalar que dichos instrumentos sociales de defensa se encuentran por el momento cruzados por una grave crisis. Muchas de estas instituciones no se ajustan al desarrollo de la sociedad y ocasionan por tanto, nuevos conflictos sociales. Según han revelado encuestas privadas, varias de estas instituciones no tienen ninguna credibilidad en la ciudadanía. ¿Qué esperar, entonces, en una sociedad acosada por la pobreza, y sin instituciones de justicia y seguridad confiables?

Como contrapartida a lo anterior, lo que ha existido en estos últimos años es una proliferación de los servicios privados de seguridad, los mismos que operan y que están a la disposición de las áreas residenciales de clase media y alta;

sin embargo varios de estos equipos de seguridad conformados por hombres armados, no disponen de los respectivos permisos de operación y su personal no está preparado técnicamente. Es evidente que, por más que crezcan los "barrios protegidos" no pasarán de ser pequeñas áreas de privilegio en medio de una geografía de pobreza y miseria.

Delincuencia y población penitenciaria

Más preocupante aún resulta el hecho que, al expandirse la delincuencia, el crecimiento de la población penitenciaria no se haya expandido al mismo ritmo que la delincuencia. A pesar de esto, buena parte de los Centros de Rehabilitación Social (CRS), se encuentran cada vez más sobrepoblados en proporción a su capacidad, desbordando crecientemente sus posibilidades de absorción adecuada. Mientras para 1978 el promedio de internos en los CRS representaba el 32,9% del total de la población delincencial, para 1985 esta relación decrece al 23,8% y en 1993 los internos del los CRS sólo representan el 19% (por cada 100 denuncias apenas 19 son resueltos con la prisión de los hechos apresados)

Es de resaltar además, que mientras la población penitenciaria entre 1974-1994 ha pasado de 4.392 a 9.064 reclusos (ha aumentado en 101,6%), los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para una adecuada rehabilitación de los internos no han sufrido cambios de importancia. Para 1994,el

promedio de internos por médico es de 193, por odontólogo es de 412, por trabajador social es de 193 y por psicólogo es de 162. Asimismo, la ración diaria para comida ha ido descendiendo paulatinamente, a pesar de su irrisorio nivel absoluto, mostrando una caída real del 35% entre 1980 y 1994¹⁵.

Las condiciones de **hacinamiento** en los CRS son calamitosas. En el año 1994, la capacidad máxima instalada es de 6.601 internos; en tanto que la población de internos la supera en el 37,3%. Los centros más caóticos se presentan en: El CRS Quito #2 (varones) que debería estar ocupado por 428 reos actualmente alberga a 855, con lo que cada preso dispone de apenas 3,3 M2, mientras que lo ideal sería 16,8 M2 por interno; la cárcel de Guayaquil (varones) que fue construida para 1.290 personas actualmente alberga a 2.558 presos; el Centro de Detención Provisional de Quito está sobrecapado en un 70%; la cárcel de Esmeraldas (varones) y Portoviejo en 45%; Ibarra en el 44%.

Dentro de los CRS se puede constatar, por lo demás, el irrespeto de los más elementales derechos. Más aún, el porcentaje de sentenciados sobre la población penal es mínimo: para todo el período es del 30% en promedio, situación que se viene manteniendo estable en los últimos años. Para 1.994 el número de sentenciados fue de 2.918

(32,2% del total); lo que significa que aproximadamente por año se dicta sentencias a 243 personas. Obviamente, las personas de escasos recursos son las que no reciben sentencia alguna, ya que no cuentan con los medios necesarios para contratar un abogado defensor y los que son de "oficio" no muestran ningún interés por su situación.

El nivel de **educación** de los internos es muy bajo. El 50,6% apenas tiene primaria, el 29,4% secundaria y el 6,2% instrucción superior, sin embargo, apenas un 42,5% de los reos, realiza alguna actividad laboral en los CRS. Este aspecto unido a otros factores les merma posibilidades de encontrar en el futuro empleos con remuneraciones decorosas.

Esta es una situación que no hace más que reflejar, en ese espacio, el nivel de injusticia económica y social que enfrentan los segmentos más desposeídos de la sociedad y, más específicamente, la casi imposibilidad de la rehabilitación en esas condiciones. A todo ello, podemos sumar una poca clara política carcelaria, el tortuguismo burocrático de las entidades encargadas de administrar justicia y los consabidos mecanismos de corrupción (coimas, propinas) presentes en el desempeño de la función judicial sin los cuales no caminan los papeles, ni se resuelven los trámites oficiales y problemas administrativos.

15. Fuente: Información estadística proporcionada por el Departamento de Planificación de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, varios años.

Conclusiones y reflexiones finales

En los últimos tres lustros de débil democracia y, después de prácticamente doce años de programas de ajustes, nos encontramos en un punto parecido o peor al del comienzo de la crisis donde el atraso, la pobreza, la marginalidad, la falta de empleos adecuados, el derrumbe de los ingresos reales de la mayoría de la población, son testigos de una dramática situación. El Ecuador es uno de los países latinoamericanos con más inequitativa distribución de la riqueza. Toda esta situación tiende a generar no sólo anomía, sino la búsqueda de soluciones individuales desesperadas, ofreciéndose la delincuencia y el narcotráfico como alternativas extremas para enfrentar los problemas de sobrevivencia, sobre todo cuando la sociedad y sus órganos gubernamentales no ofrecen medios de vida más formalizados y menos extremos. De ahí que el rastro de las tendencias delincuenciales es uno de los más reveladores índices para graficar las condiciones de vida y marcha de un país.

El fenómeno delincencial en el Ecuador de ninguna manera puede tener una existencia coyuntural. La raíz de este fenómeno debería ser buscada tanto en la crisis económica cuanto en las políticas con las que el Estado viene reaccionando a la crisis y las respuestas de los

distintos sectores sociales. Nos referimos a las acciones que realizan los sectores populares para su sobrevivencia en una economía que se reduce en su tamaño, en sus oportunidades de empleo y donde el Estado ha abandonado las políticas redistributivas; por lo tanto, este fenómeno, tenderá a agudizarse cada vez más a medida que se vayan profundizando las diferencias entre ricos y pobres que en el caso del país son extremas. De ahí que la delincuencia no se la debe encontrar exclusivamente en la cabeza de los pobres, de los desempleados y subempleados, de los marginados, sino en los que por no aceptar mejores condiciones de igualdad social, no han querido llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso¹⁶.

Hasta ahora los distintos gobiernos han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos a la seguridad del Estado. Esto ha implicado menor inversión en materia social. No es verdad que "la lucha contra la pobreza" es la más importante labor que tiene el país. La prioridad concedida al tema de la pobreza por parte de los distintos grupos políticos antes de llegar al gobierno o del gobierno en plenas funciones, ha sido un mero recurso retórico. De hecho, actualmente se pretende reformular los contenidos de acción y control de la Ley de Seguridad Nacional. No obstante, las prioridades han sido básicamente de orden econó-

16. Sin embargo, esta situación no puede generalizarse a nivel de todos los países en vista de que en Colombia un interesante estudio demuestra que no hay una relación directa entre violencia y acceso a servicios básicos en los conglomerados urbanos. Medellín es la ciudad más violenta del mundo, y tiene una cobertura de servicios básicos de casi el 100%. Quibdó, la ciudad menos violenta de Colombia, es la peor dotada de servicios.

mico: asegurar el pago de la deuda externa y la defensa nacional, lo social ocupa un lugar secundario dentro de las asignaciones presupuestarias.

De todo lo expuesto, no se puede llegar a concluir que el factor económico es la única causa para que se expanda y se desarrolle la violencia en el país. Sería equivocado pensar que únicamente la pobreza, el desempleo y la desigual distribución de los ingresos por sí, expliquen la conducta delincinencial, aunque es evidente que éstos constituyen elementos preponderantes para desencadenar la conducta delictuosa de adultos y menores.

Finalmente, la violencia afecta las **instituciones políticas** como a los ciudadanos en sus vidas cotidianas. No podemos darnos el lujo de tener gobiernos negligentes sobre el tema; sin embargo, el país, sí se ha dado ese lujo, y el Estado en su conjunto ha sido históricamente negligente en la toma de medidas tendientes a garantizar a los ciudadanos la paz y el disfrute de sus derechos.

De ahí que es necesario plantear políticas de contenido social orientadas a contrarrestar la pobreza y a disminuir las desigualdades socio-económicas. En este aspecto, el Estado debe tener un papel importante, aunque distinto del que tuvo en el pasado. Es necesario revalorizar el papel social que cumple la política fiscal, en la medida que permite extraer riqueza de los sectores altos para transferirla a los pobres a través de los servicios que el Estado presta y de los subsidios que concede. Por ello, deben merecer una alta prioridad los progra-

mas de alfabetización, educación escolar, vivienda, atención de la salud, nutrición infantil, mejoramiento del empleo, seguridad social.

La nueva política deberá profundizar un **enfoque preventivo** frente al delito mediante dos líneas de acción: una, de carácter económico, social y político a través de la lucha contra la desigualdad y una segunda, apoyando la lucha contra la impunidad y la violencia. Actualmente el afán que mueve a las autoridades del gobierno está guiada únicamente a resaltar las leyes que protegen y garantizan los beneficios privados y de apurar la retirada del Estado de la escena, olvidándose de algunos de sus roles más elementales como es el de encontrar soluciones a los problemas políticos y sociales subyacentes que están en el origen de la crisis.

La **sociedad civil**, debe en momentos de emergencia, fortalecer al máximo sus fuerzas defensivas para derrotar la delincuencia. Pero este fortalecimiento no se podrá realizar sin el concurso del Gobierno y de los organismos seccionales, así como sin la cooperación de todos los ciudadanos.

La **ley penal**, debe modernizarse tomando en consideración la realidad sobre la que debe imperar -que es una realidad muy distinta a la de hace más de sesenta años-, para que no se produzcan vías "legales" de escape.

Se necesita un nuevo **sistema judicial** no corrupto, independiente, que permita el imperio de la ley penal sobre cualquier influencia política, económica o personal. Sin embargo, no se obser-

van cambios notorios para señalar que hay rectificaciones o ratificaciones de tácticas y estrategias. Aunque se está pensando en proyectos de ley, por los cuales, se buscan normas para ampliar las condenas. Esto no quiere decir que se trate de una decidida contribución a la pacificación nacional.

Es necesario modernizar el sistema penitenciario a fin de que los derechos humanos de los reclusos se traduzcan en trabajos eficientes y productivos, en educación integral, en capacitación, control de la salud, alimentación y recreación.

Este crítico problema exige una reflexión muy profunda que debería dejar de lado todo gasto superfluo a fin de que los pocos recursos existentes en presupuesto del Estado, sean orientados a lo que actualmente se ha dado en denominar "el pago de la deuda social". A este esfuerzo debe sumarse fundamentalmente todas las instituciones del sistema educativo y social, así como los medios de comunicación a fin de que los recursos sean dirigidos a los sectores necesitados y no se pierdan en gastos burocráticos innecesarios.

Se debe configurar una conciencia pacifista para superar los problemas sociales que aún persisten en el país. Es decir, recuperar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

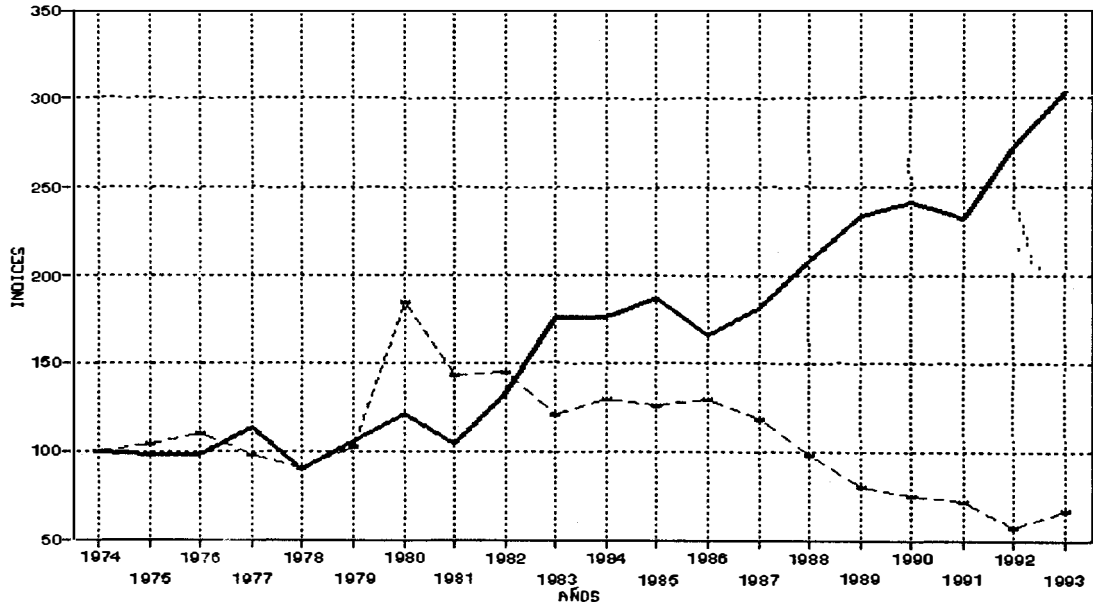
Finalmente, conviene preguntarse quien causa mayor daño, si el desdicha-

do delincuente que comete pequeños robos, explicables en la mayoría de veces por la miseria en que vive, o las grandes corporaciones transnacionales que frente a la complacencia y entreguismo de los gobiernos y fracciones del capital nacional venden productos tóxicos y contaminados, o que especulan con el hambre del pueblo, que prefieren tirar millones de toneladas de alimentos de primera necesidad, en un mundo en el cual cerca del 80% de sus habitantes tiene hambre y carece de los más elementales servicios. No se trata en este caso de una macro delincuencia encubierta con matices de honradez y legalidad en la figura de un buen negocio, como lo señalan los pragmáticos empresarios que actúan bajo el lema "negocios son negocios".

Esta orgía de recursos dedicados a la muerte, puede ser contrastada con la forma como los países desarrollados "contribuyen" para superar la miseria del mundo.

Según la opinión de expertos en el tema, por cada dólar que los países desarrollados canalizan a programas de cooperación venden a los países en desarrollo diez dólares de "violencia" a través de armamento los mismos que se hacen siempre por razones económicas o estratégicas y nunca por razones de solaridad ni defensa de la dignidad humana.

SALARIO REAL Y DELINCUENCIA 1974 - 1993 (1974 = 100)



Fuente: Banco de Datos -CAAP-

* - SALARIO REAL — DELINCUENCIA

Cuadro No 1

ECUADOR: INDICES DE SALARIO REAL. POBLACION TOTAL. DELINCUENCIA. POBLACION PENITENCIARIA
 PERIODO: 1974 - 1993
 AÑO BASE: 1974 = 100

AÑOS	SALARIO REAL		POBLACION TOTAL		DELINCUENCIA		DELINC / POB. TOTAL (4)	P. PENITENCIARIA		P PENIT / DELINC. (8)
	(1)		(2)		(3)			(5)		
	VALOR (1a)	INDICE (1b)	NUMERO (2a)	INDICE (2b)	NUMERO (3a)	INDICE (3b)	4=(3a/2a)	NUMERO (5a)	INDICE (5b)	5=(5a/3a)
1974	2.872	100.00	8.521.710	100.00	15.487	100.00	24	4.392	100.00	0.284
1975	3.005	104.83	8.704.828	102.81	15.224	98.30	23	4.447	101.25	0.292
1976	3.174	110.52	8.893.083	105.69	15.237	98.39	22	4.877	108.49	0.307
1977	2.810	97.84	7.088.827	108.88	17.593	113.80	25	4.921	112.04	0.280
1978	2.595	90.38	7.285.804	111.71	13.908	89.80	19	4.578	104.23	0.329
1979	2.982	103.12	7.490.189	114.85	18.330	105.44	22	4.797	109.22	0.294
1980	5.311	184.94	7.700.477	118.07	18.751	121.08	24	4.773	108.87	0.255
1981	4.119	143.41	7.918.890	121.39	18.088	103.74	20	5.550	128.37	0.345
1982	4.148	144.45	8.138.974	124.80	20.555	132.72	25	6.828	128.14	0.274
1983	3.472	120.91	8.313.888	127.48	27.344	178.58	33	7.094	161.52	0.259
1984	3.721	129.58	8.492.581	130.22	27.382	178.81	32	7.118	162.02	0.260
1985	3.824	128.19	8.875.075	133.02	28.947	188.91	33	8.882	158.89	0.238
1986	3.730	129.89	8.881.510	135.88	25.887	168.88	29	8.580	149.38	0.255
1987	3.407	118.82	9.051.952	138.80	28.320	182.88	31	8.233	141.92	0.220
1988	2.832	98.82	9.248.487	141.78	32.350	208.88	35	8.293	143.28	0.195
1989	2.320	80.79	9.445.203	144.83	38.188	233.52	38	8.978	158.88	0.193
1990	2.188	75.49	9.848.189	147.94	37.431	241.89	39	7.859	174.39	0.205
1991	2.080	71.73	9.855.538	151.12	38.021	232.59	37	7.884	179.51	0.219
1992	1.854	57.59	10.087.342	154.37	42.178	272.34	42	7.958	181.15	0.189
1993	1.913	68.81	10.283.899	157.88	46.987	303.40	48	8.858	201.84	0.188

Fuente: Banco de Datos -CAAP-

Cuadro No 2

Ecuador: Denuncias por tipo de delito. 1974 - 1993

TIPO DE DELITO	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993
A. CONTRA LAS PERSONAS	582	938	3.512	4.284	4.147	5.715	8.338
1. Estafadores	199	410	1.298	2.119	1.902	2.582	2.811
2. Agresión Física	99	198	880	888	769	1.128	1.189
3. Sexuales	104	181	922	574	508	652	750
4. Homicidios	100	133	404	525	743	905	1.011
5. Secuestros	80	38	8	201	137	182	303
6. Pandilleros	0	0	0	0	0	288	292
B. CONTRA LA PROPIEDAD	3.386	6.217	10.274	16.753	16.082	20.060	24.309
1. Robos en General	328	748	1.888	9.300	7.801	8.743	12.308
2. Robos Especializados	2.488	4.784	7.804	5.588	8.943	9.151	10.177
4. Robo Vehículos	208	428	452	1.139	918	931	787
5. Abigeo/Cuatrero	348	281	550	728	555	818	888
6. Destrucción de Bienes	0	0	0	0	0	202	185
7. Invasiones	0	0	0	0	45	17	24
C. ESTUPEFACIENTES	1.939	1.987	2.019	2.554	3.139	3.303	3.291
D. OTROS	12	0	8	153	174	422	392
1. Portar Armas	0	0	0	138	148	225	252
2. Indocumentados	0	0	0	13	18	92	140
3. Recepturados	12	0	8	0	5	82	0
4. Suicidas	0	0	0	1	3	4	0
5. Terroristas	0	0	0	1	2	19	0
E. POR INVESTIGAR Y OTROS	8.485	8.021	13.134	13.888	12.499	12.888	12.659
TOTAL GENERAL	14.384	17.143	28.947	37.431	38.021	42.188	48.987

Fuente: Banco de Datos -CAAP-

Elaboración: Equipo de Coyuntura -CAAP-

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Babiano, José; Moscoso, Leopoldo; “Los conflictos sociales en fase depresiva ante la adopción de políticas de ajuste: El caso español” en Ciclos en Política y economía; Madrid-España; 1ra. ed; febrero, 1992.

Carrión, Fernando; otros: Ciudad y violencias en América Latina; Gestión Urbana No.2; PGU; Quito, 1994

Equipo de Coyuntura-CAAP: “La coyuntura social: anomia y fragmentación crecientes”, en Ecuador Debate No.31; abril, 1994.

Equipo de Coyuntura-CAAP: “Corrupción pública e indicadores de pobreza”, en Ecuador Debate No. 32; agosto, 1994.

Equipo de Coyuntura-CAAP: "Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador", en Ecuador Debate N° 28; abril, 1993.

Figuerola, Adolfo: Crisis distributiva en el Perú, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica, 1993

Maya, Milton: “La Corrupción parte vital de la economía”, en Ecuador Debate No.32; diciembre 1994

Schuldt, Jurgen: Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994; ILDIS; Quito, 1994

Schuldt, Jurgen: Crisis, ajuste y cambio sociopolítico del Ecuador, 1982-1992: Algunos impactos del neoliberalismo en un país pequeño; 1994

Zabala, Jorge: “La delincuencia Urbana”, en Archivos de Criminología Neuro-Psiquiatría y Disciplinas Conexas, No.28; Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central, 1987

Zermeño, Sergio: “Crisis, Neoliberalismo y desorden” (mimeo); 1989

Hemos hecho el relato del espectáculo, ahora lo encarnamos

Javier Ponce

Debo confesar que muchas noches, al filo de la madrugada, he logrado salvar innumerables primeras páginas de periódicos gracias a las tragedias humanas. Era el perverso beneficio de la especulación.

Una especulación que, hasta hace un par de décadas, no necesitaba más que de un dato de la realidad, para reconstruir un drama. Porque entonces los medios de comunicación escritos relataban la violencia. Hoy, la narración y la noticia ocurren simultáneamente, en el mismo instante, lo que ha cambiado radicalmente la condición de la información. De testimonio, ha pasado a ser protagonista de la violencia. De ser reporteros de un espectáculo hemos pasado a ser promotores del espectáculo.

En efecto, a partir de allí, el análisis que he intentado hacer en diversas ocasiones, ha deslindado espacios entre lo que podría ser una programación cargada de violencia -que se ha analizado hasta la saciedad en cuanto a la televisión- y una información que, por sus características, se vuelve no una trans-

misión de contenidos violentos sino un gesto violento en sí mismo.

En las primeras semanas del año se hizo pública una denuncia de 13 organizaciones privadas, que responsabilizaban a dos periódicos -La hora y El Extra- de haber difundido una información con nombres y referencias del acusado y de las víctimas, provocando, como efecto de la información, un intento de suicidio de una de las víctimas.

En su afán por ganar públicos, los medios de comunicación están haciendo más profundos los abismos que separan a los ciudadanos integrados de los excluidos.

Están profundizando la exclusión, al condenar a un sector de la sociedad a la condición de marginados públicos, para de ese modo alimentar en la sociedad que vive bajo el orden, el sentimiento de diferencia.

Es la insólita y violenta forma de participación en la información que caracteriza a los protagonistas de la exclusión. Es la única y violenta forma de participación a la que acceden los pobres en buena parte de nuestros medios de comunicación grandes.

En ocasiones anteriores, he confrontado una descripción del poder engendrando violencia, con la comunicación engendrando violencia. En efecto, un condenado por parricidio en el siglo XVIII, por ejemplo, debía ser paseado por la ciudad en una carreta -cuenta Michel Foucault-, llevando en "su mano derecha, asido en ésta el cuchillo" con que cometió el parricidio, "quemada con fuego de azufre".

La comunicación, en este caso, se ha servido del espectáculo. Un modo de comunicación que se corresponde con la época. Allí donde las bondades de la moral y la religión eran exaltadas por los autosacramentales, y el delito y la pobreza eran anatemizados por las ejecuciones públicas. Dos formas del drama, dos delitos del espectáculo que tenían un último fin: salvaguardar el orden, asegurar las estructuras sociales y políticas dominantes, amedrentar al vulgo, atemorizar al pueblo. Estamos frente a la expiación colectiva por vía del ritual.

Hoy, se han purificado los métodos. Ya no es necesario el drama tan extremo, el castigo límite. Los protagonistas que encarnan la marginalidad ya no necesitan ser los sujetos de castigos tan bestiales. Sin embargo, abstracto y sofisticado, el principio de educar infor-

mando sigue regido por el lema de "ojo por ojo, diente por diente".

En efecto, si miramos una secuencia de televisión o una imagen de prensa de la llamada crónica roja -por lo demás, único espacio de participación real que los medios de comunicación conceden a gran parte de los pobres-, encontraremos que los comunicadores sociales, al igual que los verdugos del siglo XVIII, le retratarán al reo con el objeto con el que violó la ley. Si es presunto asesino, con el arma entre las manos; si es correo de alguna red invisible de traficantes de droga, con el paquete de cocaína entre sus brazos.

Y la cámara, como en el ritual de la tortura pública del siglo XVIII, recorrerá el rostro demacrado del acusado, el pelo revuelto y sucio, los brazos desnudos y marcados por tatuajes, los pies tal vez descalzos. Para que todos aprendamos a diferenciarnos de él y así, otra vez como en la escena evocada por Foucault, todos aprendamos a través del bochorno y el dolor público que acarrea el delito. Homogeneizados por esos medios de comunicación, ellos, paradójicamente, marcarán en la homogeneidad, no las diversidades sociales o culturales sino las diferencias que establecen la pobreza y el delito.

Estamos, entonces, frente a un nuevo lenguaje para la educación selectiva, aquella que margina y que se convierte en una forma espectacular de participación popular en una comunicación "democrática y libre", una comunicación que no respeta el derecho a la inocencia de los acusados, que viola su intimidad,

que piensa que, porque los dramas pobres ocurren en la calle, no pertenecen a nadie, carecen de intimidad, son espectáculo público.

Recuerdo con rabia aquella secuencia de televisión que un canal ecuatoriano difundió sin pudor hace unos meses. Había caído en un operativo policial, uno de los delincuentes más connotados del país: el Rana. A él le sobrevivió una amiga suya que fue encerrada en una prisión para mujeres. Extrañamente, el reportero de sucesos del canal pudo llegar hasta la celda de la mujer y, en un gesto de violencia insólito, introdujo la cámara por la rejilla de la celda, mientras la mujer se cubría con sábanas o toallas y lanzaba agua sobre la cámara para defender su intimidad y su derecho al anonimato. Ese reportero de sucesos debería ser condenado por los gremios de periodistas ecuatorianos, pero muy al contrario, fue premiado con la correspondencia de un programa internacional que recoge todos los absurdos de la existencia humana.

Una segunda forma de participación, es aquella que sirve, otra vez, a los reporteros de televisión, para descuartizar al cuerpo social, para caotizar la realidad y convertirla en noticia. Ocurre en la calle, escenario de la vida de los pobres y de los pequeños burgueses urbanos. Allí la violencia actúa de otro modo. No violenta el derecho al anonimato de los supuestos delincuentes, sino que traslada al conjunto de la sociedad, a partir del anonimato de los entrevistados en la calle, el modo caótico con que los pobres viven su drama cotidiano. Extra-

pola ese drama de su contexto y lo proyecta al conjunto de la sociedad. Los pobres son sorprendidos por las cámaras en sus conflictos cotidianos, donde sus reflexiones tienen la emergencia y la rabia propias de esos conflictos. Pero no para que los pobres y los menos pobres protagonicen la crítica de sus dramas más profundos. No. Únicamente para que se quejen, con frecuencia, de las actitudes de otros pobres. Ocurre en el Ecuador y me imagino que a lo largo de toda América Latina. ¿Cómo contrarrestar el poder, en complicidad con los medios de comunicación, una huelga de enfermeras o de trabajadores de la salud? Entrevistando a madres desesperadas, con sus hijos enfermos entre los brazos, impotentes frente a las puertas cerradas de un hospital. Allí le entrevista el reportero, allí le hace partícipe de un medio de comunicación democrático.

¿Cómo combate un levantamiento indígena el poder y su cómplice, el periodista? Entrevistando a los pobres en los mercados en medio de la especulación y la carestía provocados por la acción indígena. Solo allí, enfrentados a otros pobres, los pobres de las urbes participan en la construcción de una información "democrática". Solo allí son algo ciudadanos.

Pero en su ingenuidad, o en su apuro por conseguir la primicia, los comunicadores están sustentando otras formas de expresión de la violencia social en las ciudades. Ocurrió en Quito hace pocos meses. Un condenado por delitos de violación y asesinato, fue victimado por

un compañero de celda. Un titular, lamentablemente de un periódico serio, titulaba la noticia: “el que a hierro mata...” Y a poco, la figura del victimario comenzaba a tomar los perfiles del gran vengador de una sociedad que se siente impotente frente a la violencia cotidiana. Y ello, en el marco de la discusión en el Parlamento, de dos leyes que intentaban colarse -una de ellas lo consiguió- con el argumento de moralizar y devolver a la sociedad los principios de la ética y la bondad. La una ley pretendía establecer en el Ecuador la pena a cadena perpetua. Y la otra buscaba en la enseñanza religiosa el vehículo para corregir desviaciones.

Es difícil, confieso, desde el interior de los medios de comunicación, medir la trascendencia de cada información. Es difícil reflexionar, cuando se está sujeto al tráfico informativo diario. Es difícil asumir con sentido autocrítico un oficio que se autoproclama como “la opinión pública”, como la voz de la crítica pública. Pero al mismo

tiempo, las estructuras de la información son aún en nuestro país, muy permeables, hasta contradictorias. El mismo canal que difundió la información en torno a la conviviente de el Rana, hace pocos días veló la imagen de una mujer que denunciaba ser víctima de la violencia doméstica y lo veló para proteger su identidad y para -lo dijo la conductora del noticiero- evitar que la imagen pasara de ser, de un modo de denuncia, a un motivo de morbosa curiosidad frente a un cuerpo de mujer bárbaramente golpeado.

Síntomas en los dos sentidos, que nos hablan de una sociedad incoherente pero permeable a la vez, confusa, pero aún sensible.

La muerte seduce. La violencia seduce. La simultaneidad de la imagen de la muerte con la muerte real, seduce. Una violencia que fascina. “Nada de lo que se inscribe en las pantallas afirma Jean Baudrillard-está hecho para ser descifrado en profundidad sino para ser explorado instantáneamente...”

Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?

Alvaro Camacho Guizado ^(*)

El tema de la seguridad ciudadana suscita profundas controversias. Forma parte del repertorio ideológico favorito de políticos típicamente conservadores, tema de las clases propietarias que reclaman mayor protección de la fuerza pública y de ciudadanos asustados que claman por una mano dura que les proteja en sus vidas y bienes; espacio de construcción social de clases peligrosas y elementos amenazantes e indeseables para el buen rostro de una sociedad. De otra parte, miradas alternativas que reconocen no sólo las situaciones objetivas de mala distribución de los recursos y la riqueza, las dificultades de acceso a bienes y servicios por parte de vastos sectores sociales, sino la abdicación del Estado en su papel de corrector de las inequidades, de árbitro superior de conflictos y garante de transformaciones sociales en un clima de paz.

EL PROBLEMA CENTRAL DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Es claro, por lo demás, que la seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber. Junto con la defensa de las amenazas externas y las garantías de mantenimiento de la paz y orden, la seguridad material constituye uno de los pilares sobre los cuales se

asientan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Forma parte, por lo mismo, del repertorio de obligaciones de los gobiernos con sus asociados, y de éstos con aquéllos, y es a la vez una de las fuentes prioritarias de la legitimidad requerida por un sistema político que pretenda concitar la aquiescencia necesaria para su desempeño.

La noción de seguridad vista así supera la estrecha concepción de la protección contra las clases peligrosas, y tendría que volcarse a la estructura de las relaciones sociales tanto en el ámbi-

(*) Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Consejero de Seguridad del Alcalde de Bogotá.

to privado como en el público y el estatal. Vendría a ser, como lo expresa Barrington Moore, la contribución que se espera del gobernante, y que se concreta en la seguridad contra la depredación foránea o interna, contra las amenazas sobrenaturales, naturales y humanas a la provisión de alimentos y otros soportes materiales de la vida diaria ¹.

Incluye así mismo las garantías de que sean realizables las expectativas de bienestar que el mismo sistema promete a sus asociados como parte de sus demandas de adhesión. Y también exige a los asociados el cumplimiento de sus obligaciones con un orden en el que la justicia y equidad de los beneficios prometidos, el pago de impuestos, el respeto a disposiciones que tienden a extender derechos a la mayoría de la población, la obediencia a la normatividad democráticamente ganada, el acatamiento del monopolio estatal sobre la justicia, la fuerza y la fiscalidad, son deberes sociales que se corresponden con las exigencias elevadas al Estado y al orden social en su conjunto.

Paralelamente con lo anterior está la frecuente dicotomía entre las responsabilidades del Estado consigo mismo, como supuesta expresión de una voluntad colectiva, y la protección de los ciudadanos que depositan en él la autoridad para su seguridad. Si bien es obligación del Estado la protección del territorio y la soberanía nacional, también

lo es que tal responsabilidad no puede suplantar la exigencia de protección de la reproducción de la vida colectiva de los ciudadanos. Los extremos de esta dicotomía pueden conducir, si no hay un claro balance, a ideologías absolutistas o extremo-liberales. El tema, pues, incluye fuertes cargas emocionales, y su examen por tanto no está exento de lineamientos ideológicos.

Este tipo de debates ha sido lamentablemente precario en el acontecer político colombiano. A título de constatación, el presidente Gaviria fue el primero que buscó plantearse el tema de una manera explícita. Por ello, en este artículo pretendo hacer una somera revisión de los principales documentos en los que el gobierno aludido planteó sus políticas de seguridad. Como tesis central sostendré que si bien el intento es valioso, se encuentra a medio camino entre la preocupación central de garantizar la seguridad del Estado y la de propiciar la correspondiente a los ciudadanos. Espero mostrar que este medio camino, y sus correspondientes carencias y contradicciones, se suscitan principalmente a partir del establecimiento de una ecuación entre Estado y sociedad, que en el contexto de un clima de violencia polimórfica, la seguridad del Estado ha venido ocupando un lugar prioritario, y que solo como subproducto de la misma se confrontan, con grandes vacíos, los temas de la seguridad de los ciudadanos.

1 . Barrington Moore, Jr., *Injustice. The Social Bases of Obedience and Revolt.*, White Plains, New York, M. E. Sharpe, 1978, pp.

EL ITINERARIO DE LAS POLITICAS

El problema de la seguridad del Estado, o seguridad nacional en Colombia, aunque no ha sido suficientemente estudiado, sí ha recibido alguna atención. Los varios analistas han coincidido en que ha sido justamente el gobierno actual el que más énfasis ha puesto en elaborar un cuerpo de doctrina y un conjunto de medidas destinadas a configurar una política que escape de los lineamientos militares tradicionales y ponga más acento en la capacidad global del Estado para confrontar las múltiples amenazas a su estabilidad ².

Sin embargo, como se deduce de la lectura de la documentación, la preocupación central de tal política se concreta en un conjunto de medidas para defender a ciudadanos "de bien" de las amenazas planteadas por la existencia de clases peligrosas.

Tales amenazas se localizan en la presencia de formas variadas de delincuencia que incluyen tanto la rebeldía política como la delincuencia común. De esta manera el tema de seguridad se traduce en una preocupación sistemática por su componente delincencial, con lo que ello significa en términos de fortalecimiento de los cuerpos armados del Estado.

En lo que sigue se examinará con algún detalle el desarrollo de las políticas.

La primera Estrategia contra la violencia

En mayo de 1991 el gobierno colombiano publicó masivamente su **Estrategia Nacional contra la Violencia**, destinada a organizar innovación en el manejo del conflicto social y político imperante en el país. Allí el gobierno reconoció que en Colombia coexisten múltiples formas de violencia que se expresan con diversas lógicas e intensidades, y que contribuyen a dificultar la realización de algunas de las obligaciones ordinarias del Estado, como la provisión de servicios públicos en vastas áreas de nuestra geografía y la tarea específica de afianzar la democracia y aclimatar definitivamente la paz en el territorio nacional. En concreto el gobierno lo resaltó cómo:

"La amplia gama de violencias presente en el país incluye la violencia política producida por las organizaciones guerrilleras en acciones contra el Estado y la población civil; la violencia ligada a conflictos de naturaleza social; la violencia e intimidación contra grupos o personas en razón a su pertenencia a determinadas corrientes políticas

2. Entre los trabajos más recientes merecen destacarse el de Francisco Lean Buitrago, "Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia", en *Análisis Político*, N° 15, enero a abril de 1992; Eduardo Pizarro, "La reforma de las FF. AA. en un contexto de negociación de paz", inédito. Ver también Alvaro Camacho y María Enma Wills Obregón, "Cesar Gaviria con el sol a las espaldas: "nubes en el futuro incierto", *Análisis Político*, N° 15, enero a abril de 1992; Alejandro Reyes Posada, "La coyuntura de las guerras y la nueva estrategia de seguridad", *Análisis Político*, N° 18, enero a abril de 1993.

ejercida por grupos de justicia privada o llamados paramilitares; la de carácter sociocultural ejercida contra minorías étnicas; la delincuencia común y formas de criminalidad individual y difusa; la delincuencia organizada y el sicariato, que cobija la violencia perpetrada por las redes criminales propuloras del narcoterrorismo y la violencia propia del negocio del narcotráfico, la cual es ejercida para efectos de intimidar a la justicia, el Estado y la sociedad, eliminar rivales, dirimir asuntos relativos a los dividendos del negocio, apuntalar actividades delictivas y ejercer hegemonías territoriales y, finalmente, la violencia relacionada con la violación de los Derechos Humanos por parte de miembros de organismos del Estado que por decisión individual, en casos focalizados y en contra de las normas institucionales vigentes, se extralimitan en el ejercicio de la guarda del orden público”³.

A semejante diagnóstico correspondieron cinco grandes políticas:

“La primera... está dirigida a fortalecer la iniciativa de las autoridades del nivel regional y local -gobernadores, intendentes, comisarios, alcaldes-, y a reforzar la coordinación interinstitucional a través de los Consejos Seccionales de Seguridad, los cuales deben elaborar planes regionales de seguridad, de acuerdo con las características de la violencia que predominen en cada jurisdicción y hacer el seguimiento respectivo. Dentro de un contexto de de-

mocracia participativa, se busca abrir nuevos espacios para que las organizaciones cívicas, y la comunidad en general, contribuyan en el desarrollo de estos planes y en la programación y puesta en práctica de la rehabilitación económica y social en sus respectivas regiones.

En el marco de un proceso integral dirigido a reducir los niveles de violencia que hoy tenemos, la segunda política busca solucionar el problema de la impunidad, para lo cual se requiere fortalecer o modernizar la Justicia, su administración, promover el sometimiento a la ley e impulsar los nuevos procedimientos institucionales -no judiciales- para dirimir querellas entre ciudadanos. En tercer lugar, se exponen los principios y criterios que orientan la política de paz y los procedimientos de negociación con la guerrilla que conduzcan a poner fin a su alzamiento armado. La cuarta política contempla los planes y acciones concretos tendientes al robustecimiento del Estado en su capacidad para afrontar con eficacia los diversos agentes de la violencia -guerrilla, narcotráfico, delincuencia, terrorismo- y fenómenos delincuenciales como el secuestro y la extorsión. Finalmente, se otorga una especial atención a las medidas específicas para la protección y promoción de los Derechos Humanos en el país” (p.6).

Las políticas se inspiraban en dos grandes consideraciones: de una parte, en la necesidad de robustecer el Estado

3 . Presidencia de la República, **Estrategia Nacional Contra la Violencia**, Mayo de 1991, p. 8.

a través de la reducción de las amenazas contra su estabilidad; de otra, los parámetros ideológicos y políticos desarrollados en torno de la nueva Constitución, cuya vigencia se inició en julio del mismo año y que hacían énfasis en postulados de democracia y participación. Lo primero se concretó en los principios de justicia e investigación criminal, negociación con los grupos insurgentes y defensa de los Derechos Humanos; lo segundo en el fortalecimiento del sentido de la civilización y el énfasis en la participación ciudadana.

La Directiva Presidencial N° 05

En diciembre de 1991 se expidió la Directiva Presidencial N° 05, destinada a precisar las responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional, contra la Violencia. Dado que para la fecha de expedición de esta Directiva ya estaba en vigencia la nueva Constitución, el documento se apoyó en sus preceptos para dar más énfasis a los componentes de participación y democratización. En ella

el Ejecutivo resaltó las tareas concretas que deberían realizar las diferentes dependencias del Estado. Es notorio como en esta Directiva se dieron plazos cortos y perentorios para que las diversas dependencias del Estado formularan planes y programas concretos de acción en sus respectivas áreas. Se evidenciaba así una clara decisión política de hacer efectivas las políticas trazadas en la Estrategia.

El Plan Quinquenal para la Fuerza Pública

Tanto la Estrategia como el Plan Quinquenal, de diciembre de 1991, como lo ha señalado Juan Tokatlian, compartían ciertos supuestos que signaban su naturaleza: primero, la inexistencia de un referente externo significativo en términos de “amenaza” o “hipótesis de conflicto”, segundo, una percepción positiva de la capacidad y eficiencia de la Policía; tercero, un marcado acento en la eficacia de las instancias e instrumentos para derrotar la violencia; cuatro, la valoración de lo civil en el manejo del orden público⁴. Tokatlian, sin embargo,

4. Juan Gabriel Tokatlian, “La política gubernamental contra la violencia: ¿continuidad o cambio?, *El Tiempo*. Al hacer una rápida evaluación de la Estrategia, el autor señala, entre los avances, la labor de la Fiscalía, el establecimiento de algunos Consejos Regionales de Seguridad, al mejoramiento de las tareas de inteligencia, la continuidad y rigor del combate a los diversos eslabones del narcotráfico, la creación de brigadas móviles, el aumento en la financiación de las FF.AA., y el aumento de la remuneración y la reestructuración de las áreas de salud y seguridad social de los miembros de la Fuerza Pública. Y entre los fiascos y equivocaciones estarían la falta de control de operativos militares que se traducen en deterioro de la situación de los derechos humanos, las dificultades en las relaciones internacionales, especialmente luego de los dos intentos de golpe en Venezuela y las tablas en la delimitación de fronteras con Costa Rica y Nicaragua, la nueva política de reducción de arsenales y de defensa de los derechos humanos del gobierno de Clinton, la transformación del principio de soberanía clásica y las nuevas olas de intervencionismo, la reaparición del narcoterrorismo, la exacerbación de los homicidios, el potenciamiento de la guerrilla y las dificultades de mantener los esfuerzos financieros respecto de los presupuestos militares.

encuentra serias diferencias entre los dos documentos. En primer lugar, “mientras la E.N.V. tiene como horizonte ‘teórico’ la consecución de la paz mediante el diálogo —con ingredientes políticos y sociales— en la superación de la violencia (sin descuidar el robustecimiento de la capacidad operativa de las fuerzas armadas) el P.Q.F.P. se inserta, de manera tentativa, en la lógica de un conflicto armado prolongado en el interno” En segundo lugar, “mientras la E.N.V. define unos objetivos que implican el fortalecimiento de la fuerza aérea y de la armada nacional, el P.Q.F.P. señala la necesidad de reducir los contingentes de estas fuerzas”. Tercero, “mientras la E.N.V. denota un sesgo optimista en cuanto a la solución de las distintas problemáticas de violencia, el P.Q.F.P. se inscribe en una óptica pesimista en relación a ellas”⁵.

De esta evaluación, Tokatlian concluye:

Las condiciones internas y externas han cambiado notoriamente. La Administración tiene una oportunidad irre-

*petible: así como avaló y propició la Asamblea Constituyente y la Constitución de 1991, puede hoy diseñar una política de Estado de largo plazo —y no meramente de gobierno y coyuntural— para hacer frente creativa y audazmente a los desafíos de seguridad interna y externa del país y a los requisitos de defensa democrática que tiene Colombia. Aunque parezca utópico o exagerado se necesita una estrategia colombiana por la paz que cuente con un respaldo civil y militar y el concurso de la derecha, el centro y la izquierda legales. En este terreno, el mandato del Presidente Gaviria todavía tiene el sol de frente y no a sus espaldas*⁶.

LAS POLITICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana en la Primera Estrategia

A pesar de que se trató, como es claro, de una estrategia destinada a confrontar prioritariamente las amenazas a

5. Tokatlian sostiene que la Estrategia quedó, para los fines prácticos, en un olvido transitorio, y que, en cambio, en el Plan Quinquenal, el gobierno asumió una línea de mano dura. En su sentir, se han cometido errores, entre los cuales destaca el desconocimiento de la orientación del Estado social de derecho de la nueva Constitución, el que se viole la legitimidad constitucional al incorporar a la legislación ordinaria, los decretos de conmutación interior, el incremento de funciones a la Policía Nacional sin haber repensado sus problemas internos y operativos, la ausencia de un amplio debate ciudadano sobre los temas de la seguridad y la defensa, el excesivo optimismo sobre el papel del Plan nacional de Rehabilitación en el proceso de acercamiento Estado-Sociedad en el contexto de la paz y la seguridad, las deficiencias en los planes de erradicación de la impunidad y la corrupción y el predominio de una visión “cuantitativa” de la acumulación de poder militar y policivo, en detrimento de una perspectiva más política, la persistencia de las disputas burocráticas intra-fuerzas en la orientación presupuestal en el seno de la Fuera Pública, y el retorno al esquema defensivo-correctivo respecto de los derechos humanos. *Loc. cit.*

6. *Ibid.*

la estabilidad del Estado y a restablecer y consolidar el orden público, algunos puntos hicieron referencia explícita a temas de seguridad ciudadana. Entre ellos está el tratamiento a la juventud, al que se dedicó una sección especial, a partir de su vulnerabilidad como sector víctima y victimaria. Tal tratamiento se basa en el estímulo a espacios de diálogo, la ampliación del Código del Menor, la creación de centros de recepción, de observación y de reeducación; la organización de comisarías de familia; mayor capacitación de organismos judiciales en el tratamiento de asuntos de la juventud, y programas de recreación, deporte y cultura. Otros campos de la seguridad ciudadana fueron la política de descongestión de la justicia a través del fortalecimiento de las inspecciones de policía, el estímulo a prácticas de conciliación y arbitramento y la creación de los Conciliadores en Equidad. En el terreno del control de la delincuencia, las políticas principales consistían en 1) fortalecer la familia a través de la acción del Instituto Colombiano Bienestar Familiar, y en el fomento a programas de recreación familiar; 2) propiciar un replanteamiento del sistema carcelario, para propender por una resocialización de los reclusos; 3) estudiar mecanismos para reducir el porte de armas, y 4) mayor servicio a la comunidad, en particular en lo que respecta a la gestión de la Policía Nacional.

Finalmente, la política de defensa y protección de los Derechos Humanos recibió un fuerte apoyo, mediante los compromisos de combatir la impunidad, or-

ganizar una política de prevención, facilitar la denuncia y seguimiento de casos, establecer procedimientos para afrontar los casos de desaparición, prestar atención humanitaria a los desplazados por la violencia, elaborar un informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en el país, realizar campañas educativas y permitir a la Cruz Roja visitar los centros de detención.

La Segunda Estrategia de Seguridad

En mayo de 1993 el Presidente Gaviria anunció una nueva estrategia de seguridad, esta vez dirigida a la protección del ciudadano. Después de que se tomaron medidas como la reforma de la Policía nacional, la expedición de la política de control de tenencia y porte de armas y la creación de la Superintendencia de Seguridad, entidad encargada de vigilar las agencias privadas que prestan ese servicio, el gobierno dio a la luz, en octubre de 1993 su **Seguridad para la Gente. Segunda Fase de la Estrategia Nacional Contra la Violencia**. En este documento, profusamente anunciado y publicado como separata en los principales diarios del país, el Gobierno plasmó las nuevas direcciones que debería asumir una política de esta naturaleza.

El principio central que explícitamente inspira la nueva Estrategia se postula así:

“Esta nueva fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia se perfila a partir de los grandes propósitos que han orientado la acción del Gobierno

de garantizar el monopolio del uso de la fuerza, recuperar la capacidad de la justicia para combatir la impunidad y ampliar el cubrimiento institucional del Estado. De igual forma, mantiene el enfoque general sobre el liderazgo civil, planeamiento integral, mayor interacción entre ciudadanía y autoridades y robustecimiento de la justicia, la fuerza pública y la inteligencia. El respeto y promoción de los Derechos Humanos permanece como una de las orientaciones centrales de los objetivos y medidas que se desarrollarán dentro de esta política” ⁷.

Y en efecto, el programa básico de la política consiste en que:

“El Gobierno avanzará en una segunda etapa de la Estrategia Nacional contra la Violencia, en la cual se establece una política que busca trabajar por la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica. Esta política se fundamenta en la aplicación armónica de dos criterios: Primero, la consolidación de los esfuerzos de robustecimiento de la justicia y la fuerza pública; y segundo, la profundización en el enfoque preventivo y de planeamiento de la seguridad con el liderazgo del Gobierno Nacional, los gobernadores y los alcaldes” (p. 23).

A partir de estas intenciones las políticas centrales de seguridad ciudadana se concretan en el robustecimiento de la justicia y la fuerza pública, un enfoque

preventivo de la delincuencia, integralidad de la planeación de la seguridad bajo la dirección de las autoridades civiles, énfasis en la participación ciudadana y respeto por los derechos humanos.

En lo anterior se destaca un hecho central: la Segunda Estrategia es sin duda una reiteración de los enunciados de la primera, y en consecuencia los temas específicos de la seguridad ciudadana quedan relegados a un plano secundario. En efecto, el cambio principal consiste en que lo que en la Primera Estrategia es la cuarta política (“*los planes y acciones concretos tendientes al robustecimiento del Estado en su capacidad para afrontar con eficacia los diversos agentes de la violencia -guerrilla, narcotráfico, delincuencia, terrorismo- y fenómenos delincuenciales como el secuestro y la extorsión*”), se convierte en prioritaria en la segunda.

El problema conceptual

Parecería que una de las bases de esta reiteración responde a la heterogeneidad conceptual que maneja el Gobierno respecto de la noción de seguridad. De hecho, mientras en un pasaje, la Segunda Estrategia define la seguridad ciudadana como “... un ámbito de bienestar donde priman la resolución pacífica de conflictos y una amplia interacción entre las autoridades y la comunidad” (p.11.), en otro sostiene que:

7. Presidencia de la República, **Seguridad para la Gente. Segunda Fase de la Estrategia Nacional Contra la Violencia**, octubre de 1993, p. 11. En adelante será citada como II Estrategia.

*“Actualmente el narcotráfico, la guerrilla y las distintas formas de justicia privada constituyen retos para la seguridad nacional debido no tanto a su capacidad desestabilizadora, sino a la amenaza que representan contra la vida, el trabajo, la familia y el porvenir del ciudadano común”*⁸.

El problema radica en que la primera noción define la seguridad como la capacidad de solución pacífica de conflictos en un ámbito de bienestar, lo que implica involucrar a los ciudadanos en ella mientras que la segunda la localiza en enemigos concretos cuya acción amenaza prioritariamente al Estado y a sus instituciones, y sólo en segundo término al ciudadano común. Es decir, juegan en el documento dos nociones de seguridad cuyas implicaciones para la construcción de políticas son bien diferentes. En el primer caso el problema es el orden público propiamente militar, entendido a partir de la función que la Constitución le asigna a las Fuerzas Militares, cuya finalidad primordial es *“la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”* (Art. 217). En el segundo se trata del llamado orden público policial, y que correspon-

da más a la función asignada a la Policía, o sea el *“mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz”* (Art. 218).

Quizás la confusión conceptual emana de un principio teórico más global, cual es la identificación del Estado y la sociedad, de modo que los enemigos del primero también lo son de la segunda. En efecto, el primer capítulo reveladoramente se titula *“La seguridad del Estado es también la seguridad de la gente”*. De allí se infiere que los principales enemigos de la ciudadanía sean la guerrilla, el narcotráfico y la justicia privada.

El documento, más aún, establece unos límites en los cuales la sociedad se confunde, más que con el Estado, con el régimen político. Pretender el cambio de éste es colocarse por fuera de aquella —la sociedad es lo político, y lo político es lo definido por el régimen—. Es preferible pensar que se trata de un infortunado **lapsus calami**, porque de otra manera el sentido totalitario de la frase quita esperanzas a los procesos de democratización y pacificación enunciados por el mismo gobierno⁹.

8. A su turno la Comisión Consultiva para la Reforma de la Policía Nacional definió la Seguridad Pública (sic) como *“aquella situación de hecho en la cual todas las manifestaciones legítimas de la vida social transcurren exentas de daño y amparadas contra los riesgos previsibles”*. *Revista Fuerzas Armadas*, Año XXXI N° 406, mayo-junio de 1993, separata especial *“Reorganización, modernización y actualización de la Policía Nacional”*, p.4.

9. Una ilustración de este problema se encuentra en la p. 31, en la cual, al enunciar la reforma del Código Nacional de Policía, se adjudica a las autoridades de policía *“la tarea de educación, conducción y desarrollo de la comunidad”*. Es decir, ya no son los filósofos de Platón, ni los legisladores - de santo Tomás, ni los científicos de Comte, quienes asumen las tareas de educación y conducción de la comunidad. Ahora son, para el gobierno colombiano, las autoridades de policía. Es de desear que se trate de otro **lapsus calami**.

Problemas de situación, problemas de teoría?

El contexto político en el que surge la Segunda Estrategia puede explicar parcialmente el excesivo énfasis antisubversivo del documento. Las escaladas guerrilleras y el proceso de penetración y control sobre aparatos estatales locales y la relativa eficiencia de su estrategia político-militar, han ido conduciendo al gobierno a un cambio consistente en buscar la degradación y derrota política del enemigo. Es decir, el gobierno también combina todas las formas de lucha.

Y respecto del narcotráfico, el giro que parte de este asumió, una vez que se transformó en narcoterrorismo, y que se centró en el combate contra instituciones estatales, lo "politizó" de modo tal que el combatirlo se convirtió en una verdadera razón de supervivencia del Estado, más que en una fuente de amenaza ciudadana. En este sentido el énfasis en esta dimensión de la violencia e inseguridad es justificado. Sin embargo, ya en la Primera Estrategia se habían diseñado las políticas respectivas, y recibían toda la importancia que merecen. El problema nuevo, y que la Segunda Estrategia no resuelve, realmente, es pasar de una estrategia de defensa de las instituciones a otra de defensa de los ciudadanos.

Por ello, a lo largo del documento se observa una tensión permanente entre los diagnósticos y políticas relativos a la seguridad estatal y los relacionados con la seguridad ciudadana:

"El panorama de la violencia y criminalidad en Colombia en los años 90 es bien distinto del que se vivió en la década pasada. Hoy la situación ha cambiado con respecto de lo que existía cuando se inició el Gobierno del Presidente César Gaviria. Lo que antes eran grandes organizaciones criminales o subversivas, que orientaban principalmente su acción contra las instituciones y el orden establecido, hoy se han convertido en un problema de seguridad para los colombianos, para sus familias, su trabajo y su bienestar" (p.13).

Pero más adelante:

"Es claro que una parte del elevado nivel de homicidios es responsabilidad de las acciones de la guerrilla, el narcotráfico, los llamados grupos de justicia privada y otras formas delincuenciales. Sin embargo, cuando se analiza el problema, se encuentra que la mayoría de los homicidios (cerca del 80%) hacen parte de una violencia cotidiana entre ciudadanos, no directamente relacionada con organizaciones criminales" (p. 15) ¹⁰.

Como si el segundo texto desconociera al primero, en el rubro de robustecimiento de la fuerza pública se asignan

10. Valdría la pena recordar que este diagnóstico sobre la violencia que se asocia directamente con la seguridad ciudadana había sido recalcado por la Comisión de Estudios de la Violencia en 1987. Cfr. *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1987. De hecho, algunas de las recomendaciones de ese informe se retoman en la II Estrategia.

prioridades a las Fuerzas Militares, en consonancia con el P.Q.F.P., a pesar de que uno de los mayores esfuerzos estatales respecto de la protección y defensa del ciudadano recaen sobre el fortalecimiento de la Policía Nacional:

"... el gasto en fuerza pública deberá incrementarse del 2,8% del PIB en 1993 al 4% para los próximos diez años. En este incremento, el mayor impacto lo tendrá la nivelación salarial. En el futuro, en la medida en que se disminuyan los problemas con organizaciones guerrilleras, el volumen del gasto deberá cambiar su composición concentrándose en forma progresiva en la Policía, instituciones más directamente relacionada con la guarda de la seguridad ciudadana" (p.30).

La seguridad para la gente

Si bien la noción de seguridad ciudadana se asocia más directamente con el tema del llamado orden público policial que con el militar, y a pesar de que las condiciones de la acción armada insurgente imponen papeles militares a la policía, en particular en algunas regiones del país, también es cierto que una política de seguridad no puede agotarse en el tema policial.

Una perspectiva más global tendría que dar prioridad, más que a las relaciones del ciudadano con las amenazas potenciales de la insurgencia armada y con la delincuencia llamada común, a los tratamientos a las fuentes de inseguridad

localizadas en las condiciones de la reproducción social, o sea el conjunto de medidas destinadas a proteger a la población más vulnerable de las amenazas planteadas por las ausencias o malas condiciones de equidad, justicia, libertad, democracia, tolerancia y habitabilidad (vivienda, transporte, recreación y cultura, empleo). Es decir, a la preocupación por la construcción de un orden social en el que los parámetros del bienestar y por ende de seguridad, y los espacios sociales de garantía al acceso del bienestar prometido por el sistema, sean los criterios rectores de la actividad del Estado. Y esto porque en algunos espectros de las relaciones sociales de los ciudadanos, y de éstos con el Estado y el régimen político se anidan fuentes de conflictos ciudadanos que, justamente por carencias de éste en sus responsabilidades, con la garantía de la reproducción de la vida colectiva, derivan en situaciones de violencia. Así lo reconoció la Comisión de Estudios de la violencia cuando afirmó que *"mucho más que las del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle"*¹¹.

Es claro que por tratarse de una estrategia de políticas, no se puede esperar que el documento se detenga en análisis y planteamientos teóricos destinados a fundamentar la tesis de la amenaza de las clases peligrosas, más allá de la constatación empírica de cifras relativas a la magnitud de la delincuencia y su distribución en el territorio nacional

11. Colombia: **violencia y democracia** ..., op. cit., p.18.

(pp. 13., ss). Sin embargo, llama la atención el no reconocimiento de que en la base de esas amenazas se incuben problemas reales de las calidades de las relaciones sociales. De hecho, en la base de delincuencia presumiblemente hay fuertes componentes de desafección con un orden social que no ha logrado crear las condiciones para que una mayoría de la ciudadanía acceda satisfactoriamente a las promesas del sistema. Y respecto de la rebeldía política es un truísmo decir que los insurgentes encuentran claramente insuficientes las promesas y ofertas de democratización, apertura política y reformas sociales que se les presentan como alternativas a la lucha armada.

Los niveles generalizados de insatisfacción y desafección social y/o política revelan la profunda fragmentación que caracteriza a nuestra estructura social. En el contexto de un acelerado proceso de cambio social, a las disparidades de la distribución de bienes, servicios y oportunidades se agrega el creciente proceso de atomización de comunidades y formas de asociación tradicionales, sin que aparezcan, por parte del Estado, las políticas explícitas destinadas a cerrar las brechas así abiertas. Aunque ciertamente no se trata de un retorno a un supuestamente idílico pasado agropastoril, sí se echa de menos en la gestión estatal la ausencia de propuestas destinadas a superar la fragmentación y a construir nuevos espacios de relaciones sociales en los que la población pueda encontrar fuentes de seguridad.

Algún reconocimiento merecen estas dimensiones en la segunda Estrategia, especialmente respecto de la necesidad de incrementar la participación ciudadana:

“Dentro del espíritu de democracia participativa que garantiza la Constitución, la comunidad está llamada a jugar un papel activo como componente indispensable de esa política. La convivencia pacífica sólo es posible en la medida en que haya voluntad y responsabilidad de cada ciudadano frente a la seguridad de la misma comunidad. Para ello se desarrollarán e impulsarán tanto mecanismos que permitan una mayor participación, cooperación y organización de la comunidad en torno a los problemas que afectan su seguridad, como iniciativas para estrechar las relaciones con las autoridades y planes concretos de prevención y educación cívica” (p.23).

Las políticas prioritarias en este campo son dos: el planeamiento preventivo de la seguridad, y una mayor capacidad del Estado para prevenir y sancionar el delito, que incluye la lucha contra la impunidad y el sometimiento a la justicia, una administración de justicia más eficaz, una nueva política y profesionalización de las Fuerzas Militares, la modernización y tecnificación de la inteligencia, el mejoramiento de la información y estadística criminal, un sistema de tratamiento de contravenciones y conciliación y una reiteración de la oferta de diálogo con los grupos insurrectos. Sin embargo, estas formulaciones se

contrastan con otras en las que, de nuevo, el tema de la fuerza pública y su fortalecimiento ocupa un lugar prioritario:

“Esta política (de seguridad ciudadana y convivencia pacífica) se fundamenta en la aplicación armónica de dos criterios: primero, la consolidación de los esfuerzos de robustecimiento de la justicia y la fuerza pública; segundo, la profundización en el enfoque preventivo y de planeamiento de la seguridad con el liderazgo del Gobierno nacional, los gobernadores y los alcaldes” (p.23).

En síntesis, ante el reconocimiento de exigencias de gestiones más decididas en el ámbito de lo social, se recae continuamente en la idea de que las autoridades armadas del Estado deben ejercer una tutoría permanente sobre los ciudadanos y que ellas constituyen el pivote a partir del cual se provee a éstos de seguridad.

El conjunto de este tipo de orientación se revela además en las diferencias en los niveles de detalle con que se formulan políticas, planes y programas para la fuerza pública y la vaguedad de las contrapartes en las gestiones sociales. Al lado de la precisión con que se precisan y cuantifican los rubros de fortalecimiento de la fuerza pública, aparecen a lo largo de las propuestas de acción en lo social frases como “se promoverán planes y programas, se buscará el decidido apoyo del sector privado”, “se fortalecerá el derecho de familia”... Los planes y programas concretos, y las respectivas responsabilidades quedan en un inquietante nivel de vaguedad. En este

sentido poco se avanzó en relación con la Primera Estrategia.

La política de paz

El principio teórico que iguala Estado y sociedad se traduce también en el esfuerzo sistemático de combinar la oferta de reinserción y garantías a las guerrillas con la reducción de estas a la condición de delincuentes comunes. Y ello por qué:

“Los límites entre el narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia común se han ido desdibujando. Estos grupos comparten cada vez más procedimientos de acción y actúan de manera mancomunada en ciertas zonas del territorio nacional. Hoy las organizaciones del narcotráfico no cuentan con el mismo grado de articulación. La guerrilla a su turno, ha venido experimentando un proceso de degradación, desarticulación y de pérdida de espacios políticos y respaldo popular” (pp. 9-10).

La actitud frente a ella se repite sistemáticamente a lo largo del texto:

“Los resultados de esta política, complementada y reforzada con los decretos de Comoción Interior encaminados a dotar a la justicia y a la FP de mejores herramientas para combatir las organizaciones criminales, muestran avances evidentes frente a los grandes factores perturbadores de la paz nacional y la tranquilidad ciudadana”; p.9 ...la guerrilla amenaza la vida, el trabajo, la familia y el porvenir del ciudadano común; p.10 “... las FARC no sólo incentivan cultivos ilícitos, sino ade-

más promueven, protegen o controlan el procesamiento de sustancias psico-trópicas ...El actual auge en el cultivo de amapola y el reciente resurgimiento de la marihuana son, en parte, el resultado de las formas de financiamiento adoptados por los frentes guerrilleros..."; (p.20) "... debido a la mala imagen que causa la práctica del secuestro, algunos frentes guerrilleros han optado por subcontratar la primera fase de los plagios..." "La subversión también ha adquirido procedimientos típicos de la delincuencia común..."; (p.21). "La meta del Gobierno es neutralizar la amenaza armada que las organizaciones guerrilleras constituyen para la población"; (35). "Frente a las campañas de desinformación e intimidación de la guerrilla, el Gobierno difundirá elementos veraces que permitan la apreciación objetiva de la realidad nacional y de los fundamentos de la política del Estado"; (p. 36).

Se trata así de una reiteración de la actitud gubernamental de buscar argumentos tendientes a degradar a las organizaciones guerrilleras y a negarles su carácter de rebeldes políticos. Sin duda, alguna de las aseveraciones del documento son ciertas, y en su actividad bélica estas organizaciones han cometido con insólita frecuencia violaciones del Derecho Internacional Humanitario, y han actuado desconociendo elementales principios democráticos. Más aún, el carácter prolongado de la lucha armada guerrillera crea un conjunto de condiciones que permite que en torno de la actividad proselitista armada se come-

tan tropelías con la población civil, pero ello no le quita el carácter político de la lucha, y de los métodos utilizados por la guerrilla no se puede deducir su transformación en delincuencia común.

De otra parte, el esfuerzo de presentar a la subversión como un enemigo de la sociedad no sólo desplaza el problema político real, sino que hace innecesariamente más difíciles eventuales procesos de negociación. Una continuación de esta pretensión de convertir a las organizaciones guerrilleras en delincuentes comunes, puede construir una situación en la que sea un imposible no sólo político, sino moral, cualquier entendimiento.

De hecho, la política de paz contemplada en el documentos es congruente con lo expuesto arriba:

"En cuanto a la solución política del problema guerrillero, el Gobierno mantiene abierta las puertas de la negociación para aquellos grupos que demuestren, en los hechos, voluntad sincera de paz y reincorporación a la vida civil. Pero de ninguna manera, el Gobierno permitirá que, como ha sucedido tantas veces en el pasado, que la guerrilla utilice este procedimiento para otros propósitos. De manera complementaria, se ampliarán y diseñarán nuevos mecanismos para facilitar la desvinculación de estas organizaciones, de manera que quienes deseen dejar la lucha armada cuentan con garantías suficientes para reintegrarse a la vida civil" (p.12).

"En Colombia, la guerrilla que demuestra con hechos su voluntad de paz, a partir de lo cual llegue a acuerdos

que conduzcan a la dejación de las armas, será beneficiada con planes de reinserción que contemplen garantías jurídicas, sociales y políticas, así como de seguridad, para facilitar su incorporación a la sociedad” (p.33).

Es decir, los temas propios de la negociación serían limitados a los procesos de reinserción y garantías, porque la guerrilla está por fuera no sólo de la vida civil, sino de la sociedad misma.

Como ejemplo habría que comprar estos principios con lo expuesto al respecto en la Primera Estrategia:

“Una verdadera política de paz incorpora en su definición, además del diálogo con la guerrilla como recurso para la terminación definitiva de la confrontación armada, acciones específicas y permanentes en los campos social, económico, político, jurídico y por supuesto militar, lideradas por el Gobierno en su carácter de representante genuino de los colombianos, pero en cuya ejecución deben comprometerse todos los sectores sociales, como prenda de garantía para obtener resultados tangibles que beneficien al conjunto de la sociedad” (p.25).

Los derechos humanos

Mientras en la Primera Estrategia el tema aparece como una prioridad del gobierno, en la segunda, la importancia del tema es evidentemente menor, y el documento se limita a ratificar algunos de los puntos de la anterior. Se destacan la participación ciudadana en asuntos de policía, principio ya establecido

previamente en la ley de reforma a la Policía Nacional; la creación de comités de coordinación entre las Consejerías de Derechos Humanos y Seguridad y las instituciones de control del Estado (Fiscalía, Procuraduría y Defensoría del Pueblo); el estímulo a programas docentes; la creación de mecanismos de identificación de víctimas de homicidios, de apoyo a víctimas de la violencia. Nada se dice sobre la intención gubernamental de presentar al parlamento el Protocolo II de Ginebra o un proyecto sobre el delito de desaparición forzosa para su conversión en leyes; el impulso a reformas en la legislación relativa al enjuiciamiento de militares por parte de tribunales civiles; la necesaria eliminación que extiende el fuero de las Fuerzas Militares a la Policía Nacional o la lucha sistemática contra la impunidad. Medidas de esta naturaleza atestiguarían sobre una decisión verdaderamente radical de respetar y hacer respetar los derechos humanos.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

De lo expuesto se pueden inferir ciertos puntos claves en un debate de esta naturaleza y unas líneas que insinúan una posible política de seguridad ciudadana. En primer lugar, es claro que el gobierno de César Gaviria realizó un notable esfuerzo para diseñar una política de seguridad ciudadana, y de que algunas de sus líneas apuntaron en tal dirección. Sin embargo, también lo es que esos propósitos se quedaron cortos en lo que respecta a la protección de los

ciudadanos, no sólo por la precariedad de las medidas propuestas, sino porque éstas se encontraban claramente subordinadas a los requisitos de defensa del Estado y el orden público en su versión militar. Cuando el gobierno plantea que “la seguridad del Estado es la seguridad de la gente”, está subsumiendo la defensa de los ciudadanos a la del andamiaje del primero. De allí que las principales políticas vayan dirigidas a dar prioridad a esta dimensión.

Es claro también que para el gobierno el problema de la seguridad se concentra en la protección de ciudadanos indefensos contra las amenazas de las “clases peligrosas”: la delincuencia, la subversión y los grupos de justicia privada. Las propuestas dirigidas a crear mecanismos para confrontar tales amenazas hacen un excesivo énfasis en el fortalecimiento de la fuerza pública y, dentro de ella, las Fuerzas Militares reciben la mayor atención.

Los mecanismos destinados a incidir sobre el conjunto de conflictos sociales que no involucran a clases peligrosas y que se incuban en la calidad de

las relaciones sociales, en particular en lo que respecta a la precariedad de la democracia, la equidad, la justicia, la libertad, la tolerancia y las condiciones de habitabilidad (vivienda, transporte, recreación, cultura y empleo), y que constituyen las claves de una política integral de seguridad ciudadana, no sólo no merece la debida atención, sino que cuando se mencionan, son dejados en un limbo de imprecisiones respecto de los planes, programas e instituciones responsables de activarlos. No parece aventurado pensar que el tema de la seguridad ciudadana va a adquirir una creciente importancia y que se va a colocar en un importante lugar en la agenda de la política y las preocupaciones sociales en esta década. En este sentido el avance realizado hasta ahora puede ser un buen punto de partida, aunque si el tema no se confronta con una política más integral, que contemple las condiciones concretas de reproducción de la vida social, los colombianos corremos el riesgo de terminar por convencernos de los problemas de seguridad ciudadana se arreglan dando cuenta de las clases peligrosas.

Violencia y sociabilidad: Tendencias de la actual coyuntura urbana en el Brasil

Luis Antonio Machado da Silva^(*)

“La violencia se liberó de
cualquier fundamento ideológico”
Hans Enzensberger (Jornal do Brasil, 9/10/93).

En la última década, las más variadas manifestaciones de violencia física con creciente intensidad se han colocado en la percepción social como uno de los principales problemas de la vida en las grandes ciudades. Muchas explicaciones han sido presentadas, tanto en el plano de resistencia cotidiana de los individuos y grupos, cuanto en la interpretación sociológica. Vistas globalmente ellas presentan una notable homogeneidad, no obstante como sería de esperar, hay una amplia diversidad de énfasis temáticos, grados de sofisticación analítica y base empírica. De una manera general, ese variado conjunto de explicaciones construye una compleja representación de la violencia urbana en el Brasil, que se irradia a partir de un núcleo consensual básico: la amenaza a la propiedad privada y la integridad física, representada por el crecimiento de la delincuencia común y del tráfico de drogas, visto como una actividad concreta, que directa o indirectamente es responsable por la creciente organización de la criminalidad urbana.

PRESENTACION

Desde hace bastante tiempo la unidad construida por esta triada: violencia, criminalidad, narcotráfico, es intensamente vivida como un problema cotidiano, responsable por gran parte de la orienta-

ción de las conductas rutinarias de las poblaciones urbanas en el Brasil. Pero ella aparecía, en la percepción social, como un problema funcional de control social y administración de justicia que, fuera de lo que se dice respecto a los procedimientos rutinarios de varios órganos gubernamentales involucrados, no

(*) Dr. en Antropología, Profesor del Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro. Profesor del Programa de Post Grado del Instituto de Filosofía y Ciencias de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

se llegaba a constituir en un problema político. Tal enfoque es claramente visible, por ejemplo, en la amplia cobertura que la criminalidad común violenta venía recibiendo de los medios de comunicación la cual casi nunca la relacionaba con los problemas tratados como parte de una coyuntura política. Por otro lado, cuando esta dimensión era considerada -casi siempre a partir de trabajos que ocupaban la frontera entre la actividad académica y la militancia- la reflexión se basaba en el supuesto carácter de clase de los aparatos del Estado. Por consiguiente, esta perspectiva, que nadaba en contra corriente de la óptica dominante¹, mantenía la atención dirigida por las difusiones del aparato represivo, reinterpretadas como consecuencias ilegítimas (más previsible y en última instancia insuperables), de la natural violencia estatal.

En los últimos años, el problema de la violenta criminalidad parece venirse poco a poco politizándose, probablemente sobre la influencia de los aspectos policiales de control social de la crisis que desembocó en el proceso de impeachment. De cualquier forma, es cierto que la dimensión política de esta cuestión asombra a la percepción social con una incuestionable intensidad en los úl-

timos meses, como consecuencia de una serie de dramáticos incidentes, todos con muchas víctimas fatales, que involucraron con una visibilidad evidente a los policías, organizados en grupos paramilitares de exterminio, con el tráfico de drogas (la "masacre de Candelaria" la "chacina de Vigário Geral", etc.), y la crueldad de los métodos oficiales de actuación, llevando al cuestionamiento de la violencia en la cultura organizacional de los órganos de represión (la "masacre de Carandirú" por ejemplo). Estos episodios traen, con fuerza inusitada, un patrón de relación entre la policía y el crimen que es percibido como típico en la actualidad y contrapuesto al pasado reciente. Pero la matriz básica de construcción social del problema y de su explicación dominante permanece, hasta donde puedo percibir, inalterada y se torna tal vez todavía más clara al incorporar de una manera explícita las consideraciones sobre la coyuntura política.

El presente trabajo establece un diálogo con esa matriz explicativa. Mi objetivo va más allá de ofrecer conclusiones acabadas y argumentar a favor de la plausibilidad y relevancia de un punto de vista sobre la organización social sobre la violencia contemporánea en las grandes ciudades brasileras. Pienso que

1 . Que éste no era el punto de vista dominante queda claro; por ejemplo, la falta de éxito de las tentativas de introducir la cuestión de la ciudadanía en el tratamiento de los problemas de rutina del sistema penitenciario es una manera de conducir la actividad represiva contra la criminalidad común, durante uno de los gobiernos de Brizola, para aceptar como ejemplo a Río de Janeiro. Este corto período puede ser visto, también, como un indicador de rechazo -en este caso activa y no meramente implícita-, de politización de este problema. (De pasada cabe mencionar que Río de Janeiro puede ser considerada un caso típicamente ejemplar de los fenómenos tratados en el presente trabajo, que está marcado por el conocimiento de esta ciudad; entre tanto creo que las reflexiones aquí desarrolladas pueden ser generalizadas por el conjunto de las grandes ciudades brasileras).

él es capaz de revelar (y por tanto poner en discusión) una tendencia que la perspectiva dominante no tiene condiciones de percibir: la transformación de la violencia como medio para la obtención de intereses, en una nueva forma de sociabilidad. Dada la relevancia del problema, considero urgente que su obscurecimiento da lugar a un debate abierto y directo, pues se trata justamente de aquello que confiere especificidad histórica a la violencia contemporánea en las grandes ciudades, tornándolo en un objeto sociológico singular, distinto de otras formas de manifestación de la violencia y un problema social mucho más completo y profundo de lo que su aprensión actual hace creer.

Es necesario enfatizar que este texto está concebido como una reflexión preliminar e incompleta sobre un aspecto particular de la organización de la violencia en la actual coyuntura urbana brasileña. Incompleta, porque no tengo condiciones personales de resolver todos los problemas teóricos que apunto adelante. Y preliminar, pues si el conocimiento empírico de la criminalidad violenta producido desde la perspectiva dominante es reconocidamente superficial y fragmentaria, él es todavía más incipiente desde el punto de vista aquí propuesto, situación que, sin duda, sólo puede ser alterada por su explicación y eventual incorporación a la investigación sociológica.

Antes de dar por cerrada esta introducción, es conveniente dejar claro el sentido que atribuyo a lo que vengo denominando "perspectiva dominante", ya

que su tratamiento detallado es imposible en el espacio de éste artículo. La veo como una construcción colectiva de un problema que se erige paralelamente a un esquema explicativo básico. Este par (el problema y su explicación) que es indisoluble, está ampliamente difundido, con pequeñas adaptaciones, en la orientación de la conducta cotidiana de la población urbana, en los discursos de los medios de comunicación, en el análisis político y en los trabajos académicos. Una de las maneras de entender esta interpretación es, que ella corresponde a una tentativa colectiva de dar forma racional a un difuso sentimiento previo de extrema disconformidad con la actual organización social de la vida cotidiana en las ciudades Brasileñas. Se puede, por tanto, discutirla en cuanto racionalización intelectual, aceptando al mismo tiempo el fundamento objetivo de las percepciones que la origina. En otras palabras, criticar la consistencia de la explicación en cuestión no implica negar que efectivamente ocurren cambios en los aspectos por ellas considerados. Al contrario, significa reforzar la importancia de estos aspectos en la conformación del cuadro de la vida cotidiana en las grandes ciudades.

LA EXPLICACION DOMINANTE: UNA CRITICA

La cuestión de la violencia en las grandes ciudades, es uno de los ejes centrales de un cuadro de referencia que opone a la coyuntura actual el pasado reciente (en una periodización cuyo mar-

co es casi siempre en la última década de los años 70) y tiene como referente empírico concreto especificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la criminalidad común. En la percepción social la relación entre cantidad y cualidad ya implica un primer nivel de interpretación: conductas que siempre existieron como actividades aisladas de individuos o pequeños bandos contingencialmente reunidos, pasan a articularse en prácticas concentradas colectivamente, en un proceso de organización que es visto como uno de los principales responsables por su crecimiento cuantitativo; concretamente por tanto, el núcleo del problema de la violencia actual y el crimen organizado. En otras palabras, estos dos términos son inseparables puesto que se definen recíprocamente en una construcción que se constituye en uno de los pilares de la representación de la actual coyuntura.

El desarrollo del crimen organizado pone en cuestión en el plano más inmediato, la relación entre dos agentes: de un lado los propios criminales, y de otro a los policías en cuanto encargados de la actividad institucional del control y represión. Entre tanto, no es una exageración sugerir que ya en este nivel más concreto, prácticamente todo el peso de la lógica explicativa que intenta captar esta relación recae sobre las condiciones y el modo de funcionamiento del aparato represivo. Comenzando con el análisis de la policía, la explicación enfatiza la crisis moral y de autoridad de las instituciones responsables por el control social y administración de justicia,

causa de una incapacidad radical de cumplimiento de sus atribuciones, la cual se manifiesta a través de las más variadas formas de impunidad y corrupción. El resultado final es la "criminalización" de la propia policía y el desarrollo del crimen organizado.

Se debe notar que este es el nivel más concreto y típico de una explicación cuyo sentido profundo es extraño del reconocimiento de que ella trata de la expresión localizada de una crisis institucional global. La característica más amplia de ella -que puede perfectamente pasar como descripción de la "estructura de la coyuntura actual"- es la capacidad generalizada de la abstracción del conjunto de las agencias del Estado: la ineficiencia y la desmoralización interna del aparato policial son parte de una crisis política que afecta toda la estructura del estado y su relación con la sociedad. De hecho, fuera de ser recurrente la mención a la penuria de los medios de las agencias gubernamentales, en una línea de pensamiento cada vez más generalizadora que le remite a la crisis fiscal y a la recesión, estas causas de naturaleza económico financiero tienen antes el estatuto de variables intervinientes en la explicación. Dicho de otra manera, la interacción entre economía y política es explícitamente admitida, pero la primera es analizada en términos de sus efectos sobre la segunda.

Esta descripción, obviamente muy esquemática y superficial, no pretende captar la riqueza y variedad de las explicaciones corrientes sobre la actual coyuntura, más apenas exponer su centro

neurálgico en lo que dice respecto a la concepción dominante sobre la violencia en las grandes ciudades ². Si ella fuera adecuada, es posible percibir, en primer lugar, que ella se fundamenta en el reconocimiento de un cambio en relación al pasado reciente, fundamento de su centralidad como problema social, así como la politización de este. Se trata del hecho de que un amplio conjunto de conductas, antes aisladas, por tratarse de acciones individuales discretas (o sea, “encapsuladas” en los intersticios del orden institucional legal), pasan a ser organizadas como prácticas colectivas. En segundo lugar, es bien posible identificar el nexo causal básico de interpretación de la violencia en la actualidad: de un lado como variable independiente, una profunda crisis de autoridad, provocando la ineficiencia de las agencias estatales y la reducción del estado; de otro, la variable dependiente a ser explicada: el crecimiento del crimen organizado en los espacios que la actividad regulatoria y las políticas sustantivas del estado, no consiguen controlar ³.

Consecuentemente, se torna casi imposible no asociar el fundamento y el

sentido de la explicación dominante a un modelo general de inspiración durkheimiana, una vez que el conocido patrón orden-desvío corresponde al cuadro de referencia de todo el raciocinio. No es preciso decir, que subyacente a él, está una concepción unitaria de la vida social, cuya lógica y dinámica son dadas por la primera; luego, la conducta desviante siendo referida al orden institucional, no puede tener cualquier autonomía. Por eso Durkheim no veía el desvío en sí mismo, como patológico, sugiriendo definir estados anormales apenas en términos de sus cantidades relativas. También es central en el pensamiento de este autor una concepción metodológica unificada de relación causa-efecto: definida las características de uno de los elementos de este par, el “indica” el “estado” necesario del otro. Todo lleva a creer que es exactamente éste el modelo implícito en la explicación dominante: el nuevo “estado” de violencia -esto es la “organización del desvío”, o del “desorden”- indica problemas del funcionamiento del orden y viceversa al asumir el punto de vista del orden, es obvio que el crimen organizado se torne efec-

2 . En el espacio de éste artículo, no es posible demostrar la validez empírica de la descripción arriba presentada ni la importancia a ella atribuida. Creo, que ella es fácilmente aceptable por su gran visibilidad, de modo que esta se torna en un problema menor en el texto.

3 . Dentro de la mirada de posibles ilustraciones concretas de esta lógica explicativa, destaco la materia recientemente publicada en la revista *Veja* del 08/09/93, a propósito del episodio conocido como la “chacina de Vigário Geral”, que me parece paradigmática, por su cualidad, extensión -trece páginas, varios autores- y la proximidad de los análisis académicos. Llena de referencias a “falencia del Estado” “Ausencia del estado”, “podredumbre de la policía”, etc, conclusiones sobre la ineficiencia de los órganos públicos (inclusive, más no sólo de la policía, y su referencia con las regiones de vivienda de pobreza urbana, la mencionada relación causal aparece de forma sintética y explícita: “el orden desierto de la favela (...) La desbandada de los servicios básicos rindió a Vigario Geral a los traficantes” (Pág. 29).

to. (Es necesario decir que estoy llamando la atención para el modelo explicativo, no para el contenido de interpretación. Esta opera ideas y nociones que, en última instancia, discuten las relaciones entre legitimidad del estado y el monopolio de la violencia, temas muy distantes del pensamiento Durkheniano).

Así, en la medida en que es conocido como mero efecto de la crisis institucional, en esta explicación el desarrollo del crimen organizado se torna una cuestión secundaria: se trata de una expresión de crisis institucional que, justamente por ser muy incómoda, se transforma en uno de sus indicadores privilegiados; o sea, el empleo creciente de los métodos violentos en las conductas criminales es tomado como síntoma de incapacidad del estado de cohibirlos, contrafase de su debilitamiento y de la reducción de la esfera pública (en el sentido de aquella que está jurídicamente ordenada, regulada y activamente implementada por el estado)⁴. Esta forma específica de organizaciones de la criminalidad se torna simplemente el “modo de

ser” del desorden, inevitable en cuanto consecuencia de un momento determinado del funcionamiento del orden institucional. En resumen, a pesar del problema enfocado a la criminalidad violenta, la tensión regresa en una especie de “efecto boomerang” a concentrarse no tanto en los intereses, orientaciones y prácticas de los criminales o en las características de la criminalidad, más antes en la disolución del orden a manera de coyuntura actual, de la cual ella sería en un tiempo resultado necesario y evidencia mayor.

En el plano del análisis sustantivo - esto es de los contenidos concretos de la explicación dominante- se produce una cierta circularidad en el raciocinio. De un lado, la función entre crimen organizado y violencia, es vista como una característica del momento actual, sólo parece tener sentido en la conclusión de un análisis que apunta para una profunda crisis institucional. Esto porque ni en la lógica ni históricamente se sustenta la hipótesis de que la “organización del desorden” se produce como una

4. Incidentalmente, se puede notar importantes transformaciones en las imágenes de pobreza derivadas en esta explicación. Los pobres se transforman en víctimas, desheredados de los beneficios materiales de la ciudadanía y miembros periféricos de una sociedad que el estado no abarca enteramente. Ni “clase peligrosa” (papel que es asumido por el crimen organizado), ni “sujeto” de su propia historia: simplemente víctimas pasivas. Estas cuestiones no pueden ser tratadas en el presente texto, más vale anotar que ellas apuntan para la “espacialidad” de la explicación mencionada: la ineficiencia del estado es percibida como “selectiva” social y territorialmente -con estas dos dimensiones fundidas en una única-, afectando de manera más intensa las áreas pobres de las ciudades, lugares privilegiados del crimen organizado. Es claro que no se alteran las tradicionales evaluaciones sobre la forma urbana, ahora sustentadas en nuevas bases: las favelas, que tipifican las áreas degradadas, continúan tan peligrosas como antes. Pero turban las fronteras de clases de esta percepción, pues ahora ellas son peligrosas también para los pobres - insinuando implícitamente una característica esencial del problema, tal como el está construido en la actualidad: más de una expresión de los conflictos de clase, se trata de una cuestión sistémica general cuyo sentido no se agota en ellos.

tendencia natural o necesaria de aglutinación del crimen violento, como hace creer esta interpretación. De otro lado, prácticamente todos los elementos en que se basan las consideraciones sobre la crisis institucional del momento presente corresponden antes a las características permanentes, seculares o “estructurales” que probablemente no se restringen al estado brasilero, sólo pudiendo servir para especificar la actual coyuntura acompañados de las referencias de criminalidad violenta como su “efecto”. Para mencionar apenas el Brasil, es difícil no conocer que el estado fue ineficiente e incapaz de extender los beneficios materiales de ciudadanía a toda la población, mismo si fuera considerada apenas en las grandes ciudades.

En resumen, estos comentarios sugieren que, en sus aspectos más esenciales, la explicación revela las siguientes características:

1. Una concepción por así decir “monista” de los procesos sociales;

2. Esto produce un cuadro de referencia que privilegia casi exclusivamente al análisis del funcionamiento del orden institucional, a partir del cual se establece toda la lógica del desarrollo de la vida social;

3. Las nociones e ideas a través de las cuales el análisis se realiza, se concentran en la esfera política, probablemente como base en el presupuesto de que la organización del uso privado de métodos violentos corresponden a una situación extrema de disolución del orden social;

4. La relación entre crisis institucional y crimen organizado es establecida según un modelo unidireccional de causalidad, tomando inviable tratar separadamente o que está predefinido (ver ítem 2) como variable independiente y variable dependiente;

5. La consecuencia es que la consistencia de la explicación pasa a depender de los presupuestos que son justamente los aspectos de la realidad que ella procura entender, “neutralizándolos”.

Entre tanto, sería absurdo negar que la coyuntura actual de las ciudades brasileras se distingue por una profunda crisis institucional y por una organización de la violencia privada (no estatal) que tienen en los criminales comunes sus agentes principales. En esta sección, sugiero que la explicación dominante, por elaboradas que sean algunas de sus muchas versiones concretas, reconoce estos aspectos de momento presente, más no es capaz de producir una comprensión intelectualmente adecuada de los núsmos.

Recordando las anotaciones hechas en la introducción, con la cual procuro evitar una apariencia pretenciosa que no corresponde a la intención con que este trabajo fue elaborado, procuro tornar más explícito un punto de vista más alternativo. Básicamente, insisto en la necesidad de una perspectiva que, separando analíticamente la crisis institucional de la organización de la criminalidad torne perceptible la singularidad de la actual configuración de ésta última y su importancia fundamental en el cuadro de

la vida urbana contemporánea. Antes, creo útil un comentario muy breve y superficial respecto al sentido de que se puede revestir la idea de crisis institucional cuando aquella separación es efectuada (o, alternativa, de que queda obscurecido cuando la criminalidad violenta entra como presupuesto de especificidad de la crisis institucional). Esta digresión posiblemente tornará más claro el cuadro de referencia adoptada en este trabajo, evitando que él sea confundido con una propuesta particularista o dualista.

En la interpretación dominante, la violencia es entendida como resultados de los diversos problemas de control y regulación que, conjugados, llevan a su “desconcentración”; como problema social, ella es el recíproco inverso de su uso, legal y culturalmente sancionado, por las agencias estatales (cuya actuación, por su vez, necesita del aval legitimador de los diferentes segmentos de la sociedad). Accionando el crimen organizado como un presupuesto de entendimiento de la especificidad de la crisis institucional la explicación patina, pues define la crisis por sujeto. Al revés de esclarecer, ella termina obscureciendo buena parte de lo que se quiere comprender.

Parece haber una forma de controlar esta dificultad, sin negar la desconcentración de la violencia ni los términos de su presión social lo que, en un sentido muy literal, significaría tirar para afuera a un niño junto con el agua de baño. El punto de partida es reconocer que, en principio, la desconcentración

puede realizarse a través de procesos de deslegitimación o la retirada, raramente completa, del “aval” al que me refería anteriormente; de procesos de legitimación del ejercicio privado de la violencia; o de ambos, cada uno de ellos con un desarrollo que no es obligatoriamente inducido, o compatible con (en cualquiera de varios sentidos de este término: “adecuación” sincrónica, “sustitución” progresiva o “superación”) u otro.

Establecida esta diferenciación, se puede producir otro entendimiento de la especificidad de la actual crisis institucional que, de una cierta manera, “explica la explicación” dominante. Reiterando que no es objetivo del presente trabajo desarrollar este análisis, creo es posible sugerir brevemente que, de hecho hay una crisis institucional que singulariza la actual coyuntura (aceptando inclusive que ella comienza a esbozarse a finales de los años 70), relacionada a lo que llamé procesos de deslegitimación. Hasta los años 60, los problemas de legitimidad del estado parecen haber sido contornados por la conocida lógica de incorporación selectiva de los contingentes que no tenían acceso a la ciudadanía, y de dejar de lado la negociación de las demandas sociales; esta lógica se sustentaba en las altas tasas de crecimiento y en las funciones integradoras de las ideologías de movilidad social que la expansión económica estimulaba. Todavía precariamente, esto permitió la universalización de un patrón de sociabilidad fundado en las reglas de reciprocidad que el estado estaba en condiciones de controlar, absor-

viendo y regulando los conflictos sociales. A partir de los años 70, hay una profunda alteración de este cuadro. Por un lado, la paralización del crecimiento y la recesión económica llevan a la decadencia de las biografías de la movilidad, que dejan de ser subjetivamente incorporadas por las poblaciones urbanas. Por otro, el estado no tiene capacidad de desarrollar políticas que atiendan las demandas sociales crecientes, cada vez más fragmentadas y mucho menos sustentar la integración (por lo menos ideológica, ya que las oportunidades reales de incorporación siempre fueron restringidas) de los sectores excluidos.

Visto en conjunto, estas transformaciones revelan, en primer lugar, una inmensa ambigüedad de las características estructurales o permanentes del estado brasilero: los mismos aspectos que un momento representaban su fortalecimiento como legítimo centro de un proceso de modernización político-institucional, en el momento siguiente aparece en la percepción social como manifestaciones de ilegitimidad del estado y disolución del orden que el debería sustentar. Ellas demuestran también, en segundo lugar, que parece sensato prestar más atención a las interrelaciones entre

la esfera política y la económica, de la conferida por la explicación dominante. Y finalmente, la consideración de los cambios arriba anotados en lo mínimo insinúa que esta interpretación de la coyuntura actual -en la medida en que ésta reitera la ilegitimidad del estado brasilero- se construye ella misma, como un elemento más de lo que llamé arriba como procesos de deslegitimación. Por otro lado, que ella sea una producción de uno o más segmentos específicos de la sociedad brasilera, como probablemente es el caso, a la facilidad con la que ella se disemina sin un clima significativo de debate, parece indicar que se trata más de una simple opinión vacuada en intereses particulares. Cerrando este comentario con una especulación que reconozco es difícil de fundamentar sistemáticamente (o que, de cualquier forma, huye a los objetivos de este texto): tal vez su fuerza de propagación pretenda ser el hecho de que ella capta también, como una imagen invertida de la negación activa, un punto de vista de contenido semejante más expreso de una forma pasiva, de retraimiento, de los segmentos recientes o tradicionalmente alejados de los beneficios de la ciudadanía ⁵.

5. Es nuevo el recurso a las ideas y conceptos extraídos del pensamiento de Weber en la formulación de estos comentarios. Debo evidenciar por esto mismo, que reconozco haber sido muy poco fiel al "espíritu" de lo que entiendo es la teoría de este autor. Creo que en el centro de este "desvío" está la hipótesis aquí propuesta del desarrollo independiente y divergente de dos ordenamientos políticos y dos formas de sociabilidad en el mismo espacio. Como es obvio, esto es enteramente inadecuado desde el punto de vista de la política weberiana la cual, creo, puede ser clasificada en el rol de las que adoptan el presupuesto de la compatibilidad "por sustitución" arriba mencionado. No cabe en el presente trabajo una discusión más elaborada de estas cuestiones.

UNA NUEVA FORMA DE SOCIABILIDAD

La organización social de la violencia en las ciudades brasileras parece ser la expresión local de la profunda crisis interna de un patrón largamente madurado de las relaciones entre sociedad y estado. Al final de la sección anterior fueron hechas algunas referencias a los procesos de deslegitimación que, debilitando al estado, en última instancia implican por lo menos la posibilidad de “desconcentración” de la violencia. De acuerdo con la inmensa mayoría de los estudios teóricos e históricos respecto a los estados nacionales, situaciones de esta naturaleza provocan varias formas de organización de violencia ilegítima y llegan a conflictos que en el límite van desde su uso institucionalizado por el propio estado hasta la guerra civil, revuelta de grupos o categorías sociales específicas, territorios específicos de resistencia.

Lo mismo considerando las conocidas referencias al “poder paralelo” o al “estado dentro del estado” que sería el narcotráfico (imágenes que tienen antes el sentido de una metáfora para significar la gravedad del problema de la conceptualización del tráfico de drogas) se puede decir que este no es el caso de las ciudades brasileras. Y, no en tanto, parece indudable, primero, que se vive en la actualidad un momento de desconcentración de la violencia; segundo, que la violencia ilegítima no está simplemente pulverizada como medio de conducta de individuos aislados que, en sus

acciones, continúan referidos al orden estatal; tercero, que no son movimientos políticos (ni tampoco “pre-políticos”) que organizan el uso privado de la violencia como medio de acción.

Esas características no solamente singularizan a la actual coyuntura urbana, más la tornan un caso atípico. Fuera de que las dificultades teóricas sean grandes y las evidencias disponibles muy precarias, deseo sugerir al menos como posibilidad, que la organización privada de la violencia en las ciudades brasileras actuales no es ni desviante, como piensa la explicación dominante, ni se constituye en un conflicto de legitimidad -sea directo, sea a través de alguna mediación- entre grupos o categorías políticamente orientadas; ella se constituye como un proceso de legitimación de nuevas reglas de convivencia asociadas a contenidos de relaciones sociales también originales, instituyendo un nuevo patrón de sociabilidad.

Veamos de forma muy breve, lo que quiero decir con las expresiones “crisis interna de legitimidad” y “nuevo patrón de sociabilidad”. Creo que es posible afirmar que, prácticamente la línea de estudios que mencioné en el inicio de esta sección, por mayores que sean las transformaciones decurrentes de los conflictos de legitimidad, no hay solución de continuidad en el flujo de convivencia social, pues son justamente derechos y deberes recíprocos que están en juego; nuevos valores y/o nuevos intereses materiales pueden surgir y legitimar un nuevo ordenamiento político, pero a largo plazo implican la desaparición del

anterior. A partir de este entendimiento, cualquier crisis de legitimidad es siempre "interna" aún en los casos más extremos. La explicación discutida en la sección anterior puede ser vista como un ejemplo de aplicación de esta línea de análisis al caso brasilero, que restringe a la crisis como característica de la coyuntura actual, en la medida en que nuevas formas de organización de intereses (el crimen organizado) son vistos como amenazas a la legitimidad del ordenamiento institucional-legal que, entre tanto, no ponen en cuestión sus fundamentos más profundos y mucho menos dan origen a la constitución de otros. Deseo por eso, proponer para la discusión una hipótesis que lleva a la interpretación de la coyuntura por un camino significativamente distinto de éste.

De hecho, en el contexto de un proceso de legitimación, el cual reduce a la ya secularmente débil capacidad operacional del estado, se organiza el ejercicio privado de la violencia. Pero en el brasil urbano, gran parte de la violencia ilegítima es patrocinada por los criminales comunes que adoptan como regla básica su actuación rutinaria. Esto significa decir que es necesario entender el proceso de organización de la criminalidad como parte de la organización social de la violencia posibilitada por la pérdida de su monopolio en el estado. Al mismo tiempo, es necesario tener en

mente que, reconocer esta condición de posibilidad es diferente de incorporar a la criminalidad los conflictos de legitimidad de la esfera política, pues nada obliga a que ella se organice "contra" el orden estatal. Por lo menos en principio es necesario admitir que, siendo producido en un contexto (limitado como resalté anteriormente) de crisis "interna", el proceso de organización de los criminales comunes puede crear una lógica propia y originar efectos divergentes en relación a los conflictos que fueron su condición de posibilidad. Por todo esto insistí en la sección anterior, por la necesidad de distinguir (de manera completa: en el tiempo y en el espacio) analíticamente, entre procesos de deslegitimación y procesos de legitimación.

Observado desde ese punto de vista, a pesar de que las informaciones son muy dispersas y de calidad dudosa, creo posible sugerir como hipótesis que la criminalidad común en las áreas urbanas parece que ha pasado a organizarse de una forma diferente de la que caracterizaba hasta el final de los años 60⁶.

Hasta este momento, el ejemplo más típico de organización de las conductas ilegales era el juego ilegal de la lotería (jogo do bicho) en relación al cual la cuestión de la violencia se colocaba mal, pues todo indica que durante su proceso de consolidación ella recorría de forma muy selectiva a los medios violen-

6. La génesis de esta ruptura me parece uno de los puntos más nebulosos -lo que es lamentable, pues se trata también de uno de los más importantes- dentro de las cuestiones aquí tratadas. En la medida en que el crimen viene siendo valorizado en el brasil como tema académico, comienzan a aparecer tentativas de estudiarlo; creo, que ellas están, de una manera general muy marcadas por el punto de vista que vengo criticando.

tos, generalmente en relación a disputas internas entre varias organizaciones que lo componían. Es hasta posible discutir la medida en que “ilegalidad” e “ilegitimidad” se superponen en este caso, una vez que ella cristaliza como empresas con intereses políticos y una actividad “criminalizada” desde 1946, pero ya enraizados en los comportamientos cotidianos de la población urbana. A más de eso, hay claros indicios de que el fortalecimiento de estas empresas como agentes económicos y políticos siempre dependió de un proceso de negociación pacífica con los diferentes agentes del ordenamiento legal. Finalmente, cumplesme notar que “jogo do bicho” desarrolló una cultura organizacional paternalista y asistencialista, con jerarquías basadas en lazos de lealtad de tipo familiar, y que orientaciones de esta misma naturaleza cimentaron la formación de clientelas externas, cuyo tamaño y concesión se basaba en la capacidad de negociación en el juego político.

A partir de los años 70, criminales comunes pasaron a organizarse colectivamente hasta que se consolidaron con un formato y contenido marcadamente diferentes ⁷. Su distintivo más básico y rutinario es el recurso universal a la violencia. No me refiero aquí a los aspectos más obvios de la militarización del crimen organizado, pues esta analogía

sólo se mantiene cuando hay un empleo generalizado de armas y el dominio del oponente por la fuerza; hablo antes de los dos propios modos de interacción entre los miembros. Las organizaciones criminales actuales, fuera de que sean iniciativas económicas altamente lucrativas -en el momento prioritariamente organizados en torno al tráfico de drogas, que no es una actividad exclusiva ni parece haber estado presente en los momentos iniciales-, no son empresas, en el sentido de componerse de una jerarquía orientada para fines colectivos. Ellas también están basadas internamente en los mismos principios de subyugación por la fuerza constituyéndose en una especie de amalgama de intereses estrictamente individuales, con un sistema jerárquico y códigos de conducta que pueden ser sintetizados por la metáfora de **paz armada**: todos obedecen porque saben ser más débiles a la desobediencia que implica necesariamente retaliación física.

La experiencia demuestra que, a pesar de toda su inestabilidad, este modo de organización puede ser permanente y racionalizado, tanto en términos de cálculo económico cuanto político. Poco se sabe sobre la naturaleza de este proceso, pero tal vez no sea absurdo pensarlo como asumido a la forma de algo parecido a una “estrategia militar personali-

7. Es claro que esto no significó el fin del “jogo do bicho” como actividad. En que medida ella fue “contaminada” o está siendo absorbido por la criminalidad violenta organizada, es algo imposible de determinar (ver nota 6). Sólo es posible decir que hay informaciones sobre varios conflictos (algunos armados, otros negociados), probablemente en torno de control de espacios (clientelas y territorios), envolviendo organizaciones del jogo do bicho y del crimen violento.

zada". Vale notar que, siendo esta especulación aceptable, se torna difícil separar los aspectos económicos de los políticos: los cálculos de mercado dependen siempre de su oligopolización por medios políticos; los cálculos políticos dependen, por su vez, de la posesión relativa en un mercado distorsionado. De esta manera el crimen violento no puede prescindir de una posición de autoridad en un sistema de dominación que institucionalice aquella estrategia. Esto ha sido conseguido sea por el uso directo de la fuerza armada ("demostrando" como orden empírico, por el ejemplo de hecho), sea desarrollando mecanismos internos de legitimación, tanto discursivos cuanto prácticos; los cuales se han mostrado eficaces o suficientes para consolidar la dominación y atraer nuevos grupos de subordinados. Se configura, en este sentido un orden político que sorprendentemente, no genera deberes y obligaciones, pero así mismo tiene su estructura y su lógica subjetivamente incorporadas⁸.

Fuera de una forma inusitada, luego por lo tanto difícil de describir y conceptualizar, y no obstante la casi absoluta privatización de los intereses que él produce se trata de un patrón institucionalmente garantizado y subjetivamente compartido de orientación de las conductas. Estoy personalmente convencido de que sus implicaciones éticas y políticas son más alarmantes de lo

que comúnmente se piensa. Justamente por eso, si esta hipótesis tuviera un mínimo de plausibilidad, conviene tratarla directamente y sin subterfugios.

COMENTARIOS FINALES

De manera más concisa y directa a mi alcance, procuré destacar una tendencia presente en la coyuntura actual, tomando como punto de partida el cuadro general de referencia a la forma por la cual ella está constituida en la percepción social: mi intención era doble: de un lado, evitar un abordaje apenas abstracto ("teórico", en el mejor sentido del término) de las cuestiones tratadas; de otro, no descalificar como simplemente inadecuada la representación corriente de la realidad, considerándola como mero objeto. No me cabe juzgar en qué medida esta intención fue alcanzada, más la actitud fue clara: criticando, no sus propios términos, una posición cualquiera, o el campo de debate en que se reafirma, la discusión se "internaliza" y -ahí está el sentido de esta postura- el problema que estuviera en cuestión es tratarlo directamente.

Esto no es la misma cosa que insinuar que, en cuanto al problema considerado, solo existen dos posiciones: la que denominé de "explicación dominante", por los motivos señalados y la mía. Identifico otras diversas, provenientes principalmente del área académica con

8. Tengo conciencia de estar implícitamente formulando un inmenso problema teórico que no estoy en condiciones de resolver: mis comentarios adjuntan para la disolución de la premisa, constitutiva de prácticamente toda la ciencia social, de que cualquier forma de convivencia organizada supone algún tipo de reciprocidad.

las cuales no quise dialogar. Por tanto, no viene al caso intentar exponerlas, más estoy en la obligación de justificar por-que las excluí del trabajo. De manera resumida es dicha de una forma un tanto brutal, y la razón es simple: cuando se esclarecen diversos aspectos de las cuestiones aquí analizadas, la inmensa mayoría de ellas -en especial los estudios del ángulo de ética de las relaciones sociales, que yo considero portadores de un marcado etnocentrismo- no va en contra el hecho para mi central, de que, a través de la criminalidad organizada la violencia privada ya se consolidó institucional y culturalmente como una forma autónoma de sociabilidad dotada de una dinámica independiente.

Justamente para enfatizar este punto, procuré tan solamente presentarlo, evitando tratar sus muchos desdoblamientos e implicaciones. Para concluir creo oportuno una palabra sobre dos de ellas.

Para las fuerzas sociales envueltas con el proceso de democratización, creo que la institucionalización de la violencia privada es un problema político adicional y paralelo al de la crisis "interna" de legitimidad del estado brasilero, pues no la desase, altera o supera. Con relación al enfrentamiento de esta última se dispone del recurso de un basto stock de conocimiento acumulado. Con relación a la forma actual de organización de la violencia privada, la tarea es mucho más complicada, pues se trata antes de nada de (re)conocerla, admitiendo en

primer lugar que ella no es el resultado de una acción política internacional, o, en otras palabras, que no se trata de un "compañero" en una lucha cuyos términos están incorporados por ambos de los contendores.

La segunda implicación, que tienen claras afinidades con la anterior, es la siguiente. Si el argumento desarrollado en ese trabajo es plausible, él indica una configuración singular y extrema de un largo proceso de individualización que ha sido reconocido como una de las marcas del desarrollo de la cultura occidental. Vista desde el ángulo de sus mejores ideas, en ella se cristaliza y adquiere densidad material todas las consecuencias negativas de la secularización de los valores que se desenvuelve paralelamente y sustenta aquel proceso. Individualización, privatización de los intereses, egoísmo, así como todo lo demás qué, hasta que, no constituye otra cosa que el lado oscuro más nunca concentrado de nosotros mismos, se funde y es expedido como forma material. No se trata más del Bien o del Mal como antes, fases de una misma moneda. "La lucha continúa" porque el nuevo Mal no acaba con el antiguo Bien, pero es necesario un esfuerzo hercúleo para conservar el ejercicio de la alteridad que no es característico apenas del trabajo sociológico, más de cualquier evaluación racional de las circunstancias.

Si fuera el caso, séame perdonado este desvarío final -delcual entre tanto no me arrepiento-.

La guerra interminable: Fundamentos de la idea de seguridad nacional

Adrián Bonilla^{*)}

Los discursos sobre los “objetos”, antes que basarse en ellos, en realidad los construyen. Las prácticas sociales, las políticas de seguridad también pueden ser concebidas en esta dimensión discursiva: no son meras respuestas a desafíos de una exterioridad dada, sino que edifican también la imagen de la realidad en su diagnóstico, postulación, creación y consecuencias.

RELACIONES INTERNACIONALES Y PERSPECTIVAS CRÍTICAS

Este proceso, que puede aparecer como el resultado de una aproximación racional, se encuentra como las demás imágenes de la vida social, determinado también por valores, provenientes del largo plazo de la cultura y por la acumulación de prácticas de aquellos valores, que los redefinen y alimentan; se puede encontrar accesos válidos para el análisis e interpretación de hechos políticos que, como la guerra contra las drogas, se encuentran atravesados por dimensiones axiológi-

cas y percepciones morales que legitiman prácticas específicas.

El pensamiento post estructuralista se basa en raíces intelectuales de distintas vertientes provenientes de la lingüística tardía, pasando por reappropriaciones de la filosofía de Neitzche, de ciertos elementos de la sociología weberiana así como de reflexiones provenientes de la Escuela de Frankfurt y la Teoría Crítica, hasta llegar a los “Nuevos Filósofos”, Foucault, Derrida y Habermas (George y Campbell, 1990:272-275) (Rosenau, 1993:12-14).

Una extensa literatura ilustra lo que se ha llamado el “tercer debate” en la

(*) Ph. D. Relaciones Internacionales. Profesor-Investigador de FLACSO-Ecuador.

Teoría de Relaciones Internacionales ¹, que de la discusión epistemológica ha pasado a cuestionar las formas de constitución discursiva de identidades en los más diversos niveles ²: política, instituciones, cultura, fundamentando de esa manera las prácticas y políticas específicas de los Estados, organismos de seguridad y los diversos actores relevantes en la arena internacional.

En el campo de las Relaciones Internacionales estas aproximaciones implican la posibilidad de leer y concebir como discurso al conjunto de perspectivas teóricas que hacen la disciplina. De hecho la literatura contemporánea en este terreno da cuenta desde el cuestionamiento de algunos supuestos básicos sobre los que se han fundamentado escuelas como el Realismo de Poder, hasta el

análisis de las formas de construcción de especialidades y periodizaciones, así como de las complementariedades entre las teorías y los intereses estatales del contexto en donde fueron producidas.

La particularidad del discurso político se encuentra situada en la intersección de distintos elementos, que son heterogéneos y aluden al proceso histórico: aspectos estructurales-económicos, necesidades de los emisores, valores de los receptores, campos semánticos compartidos; su función analítica por ello no se limita a dar a conocer una significación determinada, sino que da cuenta del contexto en donde se producen acciones concretas y decisiones ³.

Esta argumentación propone entonces, que el proceso de la competencia narrativa en la lectura del discurso de la

1. El primer debate se dió en los momentos fundacionales de la disciplina, entre Realismo e Idealismo; el segundo debate ronda cuestiones metodológicas, mientras que el "tercer debate" se remite a la irrupción del post-positivismo, post-estructuralismo y post-modernismo, y a profundas críticas a los supuestos epistemológicos en que se asienta la disciplina (Lapid, 1989: 236-237).

2. La Teoría Crítica cuestiona al realismo en tanto este último supone al mundo (u Orden Mundial) como un hecho dado, por su parte, la Teoría Crítica anota las funciones de legitimación (funciones ideológicas) donde ciertos intereses son realizados mediante discursos concretos (Hoffman, 1989:72), lo cual implica también retos en miras a la integración de las Relaciones Internacionales con la Teoría Social y Política contemporáneas (Ibid: 78-79). Por lo demás, desde los enfoques "perspectivistas" (Lapid, 1989:242-243) se entiende la necesidad de nuevos accesos para realizar relecturas de algunos textos clásicos, como los modelos de toma de decisión de Allison, que podrían ser fundamentados mejor desde una perspectiva hermenéutica y buscar maneras de evitar la anarquía epistemológica (Ibid: 249), ya que el problema de la incommensurabilidad de paradigmas no es el de equiparar todos los discursos -o paradigmas- sino buscar y establecer parámetros y campos que permitan la comparación relativa a través del tiempo y los espacios sociales. Pero desde la tradición realista no hay posibilidad de comparación crítica dadas sus posiciones "objetivistas neutrales, atóricas y (supuestamente) no-normativas (George y Campbell, 1990; 275).

3. La circulación de sentido se remite a los modelos de emisión y reconocimiento (aprehensión o consumo) de significados y no meramente a la producción y recepción del mensaje, ya que el discurso político no es un hecho puramente comunicacional, sino que también se constituye como un dispositivo destinado a operar sobre la realidad y transformarla en uno u otro sentido, de acuerdo a las necesidades, intereses, demandas y percepciones del emisor (Veron y Sigal, 1985; 11 y ss).

seguridad, tanto de aquel emitido en el norte, como del ejecutado por parte de los estados latinoamericanos, es un **proceso político**. Ha implicado la producción de una práctica significativa cuyo sentido se ha concretado en instrumentos de poder que han subsumido la sociedad civil dentro de los aparatos del Estado. El caso del narcotráfico, por ejemplo, da cuenta de cómo ese instrumental ha funcionado violentamente.

LA NOCIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL

El proceso de competencia narrativa como política

Una de las premisas que sustentan la metodología del análisis discursivo es que los signos en sí mismos no producen sentido. Es su funcionamiento textual, su lectura, su contexto, la confrontación entre el mundo del emisor y el del receptor lo que les otorgan "significación"⁴. La idea de seguridad ha tenido tradicionalmente múltiples interpretaciones. Es básicamente polisémica. Sus múltiples sentidos, pueden ser usados para describir una sensación personal, un conjunto de recursos de la sociedad destinados al bienestar: la seguridad social; o para referirse a la calidad de un Estado dentro del orden internacional.

Pero incluso dentro de esta última lectura, la idea de la seguridad es filtrada por distinto tipo de argumentos (u órdenes discursivos) que al mismo tiempo originan la identidad en referencias distintas, tradiciones de pensamiento o académicas diversas, incluso temas, cuya priorización depende del contexto en que fueron enunciadas y recibidas.

De hecho, la imagen de la seguridad estatal de la guerra fría ha sido complementada y sustituida, en la misma tradición académica anglosajona de las relaciones internacionales, una vez que el contexto cambió luego de 1989 por distintas imágenes que reemplazan la aproximación militar a la seguridad por un énfasis en la dimensión económica, personal democrática o humana (Bagley y Aguayo, 1990: Introducción; Fictel, 1992: 189-194; 1992: Nef, 1994).

La construcción de la idea de la seguridad, como la del saber, puede ser concebida como la construcción de un relato en donde las normas de esa práctica, la discursiva, son ubicuas del mismo modo que el sujeto, dependiendo del sentido que el narrador otorgue. El estatus que da la condición de verdadero a uno de estos relatos no siempre depende de la capacidad de éste de replicar la realidad, (porque todos, de acuerdo a sus propias normas tienen esa posibilidad), sino de las condiciones que rigen y dan

4. Esta premisa se encuentra insinuada a lo largo del pensamiento de Foucault. Es parte de un debate antiguo de la lingüística, prácticamente desde la exposición de la teoría sobre la economía política de las significaciones de Saussure, y forma parte constituyente de la obra de Roland Barthes. Resúmenes generales de la historia de la formulación de esta premisa pueden encontrarse en los trabajos de Pauline Rossenau (1990, Cap. II); y Madan Sarup (1993; Caps. 2; 3 y 7).

sentido a la aparición de los enunciados en un momento dado y en una cultura determinada (Foucault, 1983: 100).

La multiplicidad de sentidos que la seguridad tiene no ofrece estándares claros que puedan dar cuenta de un proceso ideal de reflejo especular de la realidad, uno de los propósitos de la racionalidad instrumental-formal, hegemónica en occidente. Las políticas que se emanan en nombre de la seguridad de los Estados, en una primera hipótesis, responden a un proceso de **interpretación**, de otorgamiento de sentido al código lingüístico que se construye alrededor del término seguridad, antes que a un proceso de **verificación**⁵.

Este tema plantea dos discusiones. La primera tiene que ver con aquello que puede concebirse como "interpretación", y esto supone varias consideraciones: la primera, el texto siempre está incompleto mientras no sea descifrado por su operador, quien para ello usa su propio "diccionario". Esto sugiere que siempre el texto es contingente al lector y a los postulados de significación que él lleva consigo (Eco, 1986:73-74).

Una segunda consecuencia deviniente del problema de la interpretación implica que para efectos de un análisis del discurso de la seguridad en relaciones internacionales, su deconstrucción necesariamente implicará la contextualización no solamente del texto, de los con-

ceptos en juego, sino también de los lectores y reproductores de esas nociones mediadas por sus propias razones utilitarias. Por ejemplo, el caso del narcotráfico plantea varias etapas de construcción de significaciones, sucesivamente leídas por decisores e impregnadas en políticas concretas. El concepto convencional de seguridad nacional, que se refiere al conjunto de materias que tratan de la sobrevivencia, bienestar y protección de un Estado (Viotti y kauppi, 1987:598), ha sido interpretado por ejemplo en la Guerra de las Drogas de un modo que le hace extensivo al fuero privado de los consumidores y que no se remite en forma directa a la sobrevivencia del Estado, por lo menos en el caso de los países que constituyen la demanda.

Las prácticas políticas se pueden entender no sólo como el resultado de la interacción de intereses racionales, sino también como la producción de sentido, posición, valores e identidades en el plano simbólico. Esta producción de sentido no está desligada de la competencia por la locación de recursos y la consecución de objetivos, por el contrario, es su base fundante, donde es posible observar y analizar los intereses como construcciones simbólicas histórica y estructuralmente situadas, y no como "intereses" abstractos, permanentes y ahistóricos.

5. La idea de contraponer las nociones de verificación e interpretación es de James Der Derian, quien deconstruye los temas del espionaje, el terror, la velocidad en la decisión, como relatos paralelos a la diplomacia. Ver Der Derian, 1992, Cap. I.

La imagen realista de la seguridad nacional

Una primera aproximación al problema de la seguridad, en la argumentación contemporánea -de la fuente hobbessiana-, busca despojar de un origen puramente valorativo-moral a las decisiones y a las normas jurídicas, y se fundamenta en varios supuestos alternativos. La política, al igual que la sociedad, es gobernada por leyes objetivas; hay una distinción entre las opiniones y los razonamientos fundamentados en hechos; si bien hay una tensión entre la significación moral y la ejecución de un actopolítico, no hay valores morales universales que informen por igual la conducta de los Estados, ni hay tampoco un Estado en particular que los represente (Tucker, 1977: Cap. I). El interés estatal se define entonces, como poder y se construye en un código de valores, percepciones y creencias dominante: su discurso legitimador.

Las relaciones de poder abarcarían prácticamente todo el universo de las interacciones entre los hombres, e implicarían el control de las acciones de unos hombres o actores por otros (Morgenthau, 1960: 10-35).

El realismo considerado como paradigma se fundamenta en tres premisas: a) Los Estados-nación o sus decisores políticos son los actores más importantes en sistema internacional; b) Hay una clara distinción entre política doméstica

y política exterior; c) Las relaciones internacionales se definen en la lucha por la paz y por la guerra (Vásquez, 1979:211). Si se lo considera como el conjunto de supuestos de un programa de investigación científica al estilo de Lakatos el realismo es: 1) Estadocéntrico, 2) Los Estados son racionales y unitarios; 3) Los Estados tienen como objetivo la búsqueda del poder (Keohane, 1986:164-165). El ambiente internacional así concebido imagina una situación anárquica, similar al estado de naturaleza original que tenía Tomás Hobbes, en que la seguridad de un Estado depende de su autosuficiencia de medios militares.

La seguridad radica en el poder como posibilidad que un Estado tiene de imponer a sus ciudadanos y a otros estados sus propias políticas (valores y creencias) y objetivos a través del uso potencial de la fuerza. En otras palabras, de la capacidad de ser hegemónico⁶. En este tipo de razonamiento, los Estados nación se ven reducidos a sus propias capacidades, a la "auto-ayuda" o auto-suficiencia para conseguir la prosecución de sus intereses, y el primero de ellos es la autopreservación. En tal virtud los Estados no son iguales entre sí y, puesto que son los usos del poder los que determinan la normatividad, de ello se desprende que la paz dependerá de la estabilidad que se logre a partir de la producción de hegemonías (Tucker, 1977: 19-72).

6. El concepto de hegemonía para el realismo es distinto del de Gramsci y supone la capacidad de un Estado para hacer prevalecer sus intereses. Esta noción está directamente ligada al concepto de balance de poder (Hume, 1990:279).

La funcionalidad del Estado es la de proveer seguridad a sus ciudadanos, para el realismo, pero esa seguridad implica, como en la versión original del contrato hobbesiano, no sólo la cesión de varias dimensiones de la libertad individual, sino también la admisión por parte de la colectividad de las imágenes que legitiman o construyen el consenso sobre el que se erigen las reglas estatales, la normatividad pública ⁷.

Dentro de la peculiar lógica que rodea a los conceptos de seguridad nacional, se plantea que la interacción entre los valores de la sociedad con el ambiente doméstico e internacional define los intereses de la nación. En el caso de los Estados Unidos, y de muchos países latinoamericanos estos se han resumido en libertad, sobrevivencia y prosperidad, pero la interpretación de su significado es una atribución de carácter político y reside en el Estado. La seguridad nacional cumpliría el papel de proteger y extender dichos valores en contra de potenciales adversarios ⁸.

Desde un punto de vista complementario, la seguridad nacional descansaría en la invulnerabilidad territorial de la nación, en el bienestar económico, en la promoción de un orden mundial favorable básicamente pacífico, y en sus valores. A partir de estos objetivos se definiría la intensidad de los intereses, su

permanencia o transitoriedad, para concluir que ellos son de sobrevivencia, cuando hay la amenaza de destrucción de la nación o de su territorio; vitales, si la amenaza a la sobrevivencia puede gestarse o ser respondida dentro de cierto período de tiempo; mayores, cuando son importantes pero no cruciales y pueden ser negociados, dependiendo del grado de tolerancia que el reto implique, y periféricos cuando no afectan el bienestar nacional, aunque sí el de intereses privados (Nuechterlein, 8-15).

LA IDEA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR

La visión del orden internacional que privilegia el tema de la seguridad, parte del supuesto de la inexistencia de una autoridad política superior que regule la conducta de los Estados nación. El derecho internacional es la institucionalización de relaciones de poder previas, que fueron establecidas mediante el uso de la fuerza o la amenaza de hacerlo. La percepción de la seguridad nacional inscrita en la idea del orden mundial preeminente en los países industrializados de occidente, es distinta en la socialización de los agentes de la seguridad latinoamericanos. Sobre todo en Sudamérica, la idea de la seguridad tiene al menos una doble dimensión, por una parte,

7. La idea de "orden de las cosas" expresada aquí se remite a una forma de percibir el mundo y lo que es normal. También a una forma de entender lo que es conocimiento, y a los valores que en la sociedad contemporánea forman las ideas del bien y del mal, que siempre son relativas al contexto histórico en que han sido producidas y por lo tanto arbitrarias (Foucault, 1987, Cap. I).

8. Daniel Kaufman, Jeffrey Mckitrick y Leney Thomas (1985:5-13).

la imagen se construye en la perspectiva de la ubicación internacional de los Estados, que en el caso ecuatoriano añade una tercera implicación: la de fronteras, a la que se suma la visión del orden internacional, y una perspectiva hacia adentro: la seguridad interna, que parte de la percepción de la amenaza localizada dentro de la misma sociedad a la que se pertenecen los actores de la dinámica estatal de la seguridad⁹.

En estos términos convencionales, por ejemplo, la seguridad de Sudamérica ha sido concebida, desde decisores de seguridad nacional, como vulnerable a presiones internacionales que vienen del norte, en dos sentidos: por una parte como apéndice de un sistema global que la ubica en el Tercer Mundo, y por otra parte como sujeto de una hegemonía radicada en los Estados Unidos avalado por su pertenencia al sistema interamericano. A estas presiones dominantes se le ha añadido una interna que deviene de la falta histórica de medios por parte del Estado para controlar los procesos políticos y sociales que se desarrollan en sus naciones, y que crean fenómenos como la subversión (Mercado Jarrín, 1989: Capítulos I y V).

La imagen periférica que las naciones latinoamericanas tienen de sí mismas respecto de la jerarquización de las naciones en el orden mundial, ha involucrado en sus doctrinas de la seguridad nacional un intenso énfasis en los asuntos atinentes al espacio doméstico de sus

sociedades nacionales. La idea de desarrollo, entendida como crecimiento económico y bienestar general de la población, se ha vuelto sustantiva en las versiones creadas en Latinoamérica, en tanto se asume que el **poder nacional** es la integración de todos los medios (públicos y privados) de que dispone un Estado para el logro de sus objetivos nacionales (IAEN, 1990:21). En tal virtud, la estabilidad interna y la dinámica del orden político doméstico, así como su afinidad a los objetivos nacionales previamente definidos por la misma doctrina, adquieren una relevancia fundamental, que no tienen las versiones de la seguridad producidas en el norte.

La imagen de la seguridad nacional ecuatoriana, desde la perspectiva de sus instituciones, se basa en tres fuentes según los textos de enseñanza militar (Ibid: 2), la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Seguridad Nacional y la doctrina de seguridad nacional. En cuanto a la Constitución, que se supone es la ley máxima del Estado, desde la perspectiva de los decisores en seguridad nacional, este instrumento provee, en su declaración de principios, los objetivos nacionales permanentes. Para los decisores en materia de seguridad la Constitución es la fuente que inspira dichos objetivos, sin embargo la enumeración de los mismos es una tarea específica que corresponde al presidente de la república y deben ser confirmados por el Consejo de Seguridad Nacio-

9. Esta argumentación es una síntesis de las premisas fundamentales del realismo (Ver por ejemplo: Morgenthau 1960; Keohane, 1986; Tucker, 1977).

nal. De hecho, la Constitución ecuatoriana es un instrumento que puede ser interpretado en muchas más posibilidades que los siete objetivos vigentes en el gobierno de Durán Ballén, los mismos que recogen una tradición de pensamiento militar anterior, incluso a la expedición de la Constitución ecuatoriana que data de 1977 ¹⁰.

Una comparación de dos lecturas sistemáticas de los modelos de la seguridad nacional en una versión estadounidense (Kaufmann et. al. 1986) y en la imagen oficial ecuatoriana (IAEN, 1990; Consejo de Seguridad Nacional: 1994) revela las diferencias enunciadas. Mientras para los norteamericanos los valores de la sociedad o de la nación informan y atraviesan al sistema, pero se encuentran fuera de él (en calidad de metanormas), para los planificadores de seguridad ecuatoriana, el sistema empieza con las instituciones que definen los objetivos nacionales permanentes. Otra diferencia se establece cuando el sistema norteamericano de Kaufmann está dividido en dos ámbitos: ambiente doméstico y ambiente internacional, y el ecuatoriano no tiene el componente internacional, sino que se divide entre los ámbitos institucionales de los órganos de la seguridad y los órganos del desarrollo.

Siguiendo con la comparación, mientras los valores sociales construyen el interés nacional en la visión estadounidense, en la ecuatoriana son las instituciones del poder político. Ambos sistemas coinciden al plantear que son los intereses u objetivos nacionales los que desembocan en la estrategia de seguridad nacional. Ambas interpretaciones aluden a los actores domésticos de la seguridad nacional concebidos como las instituciones del Estado, pero mientras para la percepción estadounidense esas instituciones son aquellas que se relacionan con el proceso de toma de decisiones de política exterior y de seguridad exterior también, para la ecuatoriana son absolutamente todas las instituciones hasta los niveles más minúsculos del Estado.

CONCLUSIONES

Los orígenes legitimadores del curso de la seguridad nacional en el Ecuador, son el resultado de la proposición previa de una serie de imágenes de un orden deseado sobre los que se levanta la finalidad de la construcción y preservación del Estado; a diferencia de los Estados Unidos, que ha sido el caso usado en este texto para comparar la idea de la seguridad nacional ecuatoriana, en

10. Dos altos oficiales entrevistados plantearon que la agenda de las fuerzas armadas para definir tanto los fines de la nación, cuanto los posibles riesgos a la seguridad, no son elaboración propia, sino una simple sistematización de elementos contenidos en la propia Constitución. (Cfr. Entrevistas. Ambas realizadas en enero de 1994).

donde los valores dominantes de la sociedad aparecen como pre-existentes a la noción de Estado nacional -que los protege-, y no este como la meta por construir.

El Estado aparece también como la sublimación de la nación y de la sociedad: su expresión orgánica. De ahí que la doctrina de la seguridad nacional, así concebida, entienda los objetivos del Estado, que en última instancia son los objetivos de una de sus instituciones: la militar, como **los de la sociedad**, y encuentre legítimo imponerlos al conjunto de la sociedad como requisitos de todas las demás dimensiones de la vida social, abarcando-desapareciendo-, en caso de emergencia a la sociedad civil dentro de la sociedad política, que es el modelo **in extremis** que permiten las leyes de la seguridad en el Ecuador ¹¹.

Otro elemento que diferencia a la idea de la seguridad nacional ecuatoriana de las del norte industrializado es la percepción del orden mundial. Mientras para las doctrinas del norte, la ubicación de la jerarquía de las naciones vista a nivel mundial, define las amenazas y los riesgos, y por lo tanto los bienes a proteger, para el Ecuador este tipo de análisis es periférico. Su visión estratégica si bien se encuadra en el orden internacional, mira fundamentalmente hacia sus fronteras y hacia adentro de su propia sociedad. En rigor, toda relación

de poder es supuesta como intimidatoria o compulsiva, en la imagen realista, que es un paradigma que informa la noción de seguridad nacional. Si bien la seguridad nacional, en el norte industrializado tiene una imagen volcada hacia el sistema internacional, mientras que en el Sur la percepción de la amenaza mira hacia adentro de sus propias sociedades; ambas en esencia suponen la seguridad como un acto compulsivo destinado a limitar conductas amenazantes **naturales** en los actores del sistema.

La doctrina de la seguridad nacional en el Ecuador comienza con la creación o postulación de los valores de la nacionalidad buscada, entendida como un sistema coherente de representación identitaria referido a la idea de un territorio e historia comunes, que involucra a todos los ciudadanos. La consolidación e imposición de los valores, símbolos, creencias y prácticas que se desprenden de la lectura del imaginario nacional, en sus interpretaciones dominantes, en sí mismas son el fundamento de la doctrina. El análisis discursivo aporta elementos para concluir que las visiones ecuatorianas de la seguridad nacional definen esta noción solamente en relación con los objetivos del Estado, y esa definición no deja resquicio para relacionar la idea de la seguridad con intereses externos de las organizaciones de la sociedad civil.

11. Las ideas totalizantes de la seguridad nacional para el Ecuador se encuentran prácticamente en toda la literatura de texto para los cursos de instrucción de estas materias, en las instituciones militares especializadas. Un ejemplo de estas aproximaciones puede encontrarse en Lituma, sf., capítulo I, cuyo texto, aparentemente escrito a finales de los ochenta es una referencia obligatoria en varios cursos de seguridad nacional en el Ecuador, y fue escrito por un oficial de esa nacionalidad mientras cumplía misiones militares en Venezuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bruce M. Bagley y Sergio Aguayo eds. 1990 **En busca de la seguridad perdida**. México: Siglo XXI.

Consejo de Seguridad Nacional, **Resumen Ejecutivo de la Planificación de la Seguridad Nacional**, Quito: 1994.

Jim George y David Campbel, 1990, "Patterns of Dissent an the Celebration of Difference: Critical Social Theory and Internacional Relations" **InternationaStudies Quaterly**, Vol. 34, N° 3.

Umberto Eco, 1986. **Lector in Fabula. La cooperación interpretativa en el texto narrativo**. Barcelona: Editorial Lumen.

Samuel Fitch. 1992, "Democracy, Human Rights, and the Armed Forces in Latin America", en: Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz and Augusto Varas, **The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Michel Foucault, 1983. **El discurso del poder**. México: Folios.

Daniel Kaufman, Jeffrey Mckitrick, Leney Thomas, 1985. **US. National Security: A Framework for Analysis**. New York: Lexington Books.

Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1990. **Metodología para el planeamiento de la seguridad nacional (ayudas)**. Quito: IAEN.

Robert Keohane, 1986. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en R. Keohane ed. **Neorealism and its Critics**. New York: Columbia University Press.

Edgardo Mercado Jarrín, 1989. **Un sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano**. Lima: CEPEI.

Hans Morgenthau, 1960. "A Realist Theory of International Politics", en: **Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace**, Knopf, 1960.

Jorge Nef, 1994. "Human Security and Mutual Vulnerability: Some Conceptual and Empirical Observations about Gobal Issues". Lecure at the National Defence College, Ontario, Canadá. University of Guelp (Mimeo).

John A. Vasquez, 1979. "Coloring it Morgenthau: New evidence for an Old Thesis on Quantitative International Politics", **British Journal of Interamerican Studies**. Nº 5.

James Rossenau, 1990. "Pres-Theories and Theories of Foreign Policy". En John Vasquez, 1990: **Classics of International Relations**. New Jersey: Prentice Hall Inc.

Robert Tucker, 1977. **The Inequality of Nations**. New York: Basic Books.

John A. Vasquez, 1979. "Coloring it Morgenthau: New evidence for an Old Thesis on Quantitative International Politics", **British Journal of Interamerican Studies**. Nº 5.

M. Viotti, P. Kauppi. 1992. **International Relations Theory**. New York: Mc Millan.



**NUEVA
SOCIEDAD**

ENERO-FEBRERO 1995

Nº 135

Director Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción S. Chefec

COYUNTURA: ADOLFO GILLY, México. La crisis del poder. JULIO CARRANZA, La economía cubana. Crisis y reinserción regional. CRONICAS: HERMANN BELLINGHAUSEN, Los rostros verdaderos. JUAN VILLORIO, Los convidados de agosto. APORTES: JUAN PABLO PEREZ SAINZ, Globalización y neoinformalidad en América Latina. PIERRE SALAMA, JACQUES VALIER, Corrupción y pobreza. DANIEL VAN EEUWEN, YOLANDE PIZETTY-VAN EEUWEN, ¿Existen Estados en el Caribe? TEMA CENTRAL: EL LUGAR DE LA MUJER. TANIA AILLON GOMEZ, Perspectivas de género y limitaciones estructurales. TERESA AZCARATE, Mujeres buscando escenas y espacios propios. JULY EDITH CHANETON, Desbordes de género en la prensa. ANNA MARIA FERNANDEZ PONCELA, <<Las niñas buenas van al cielo y las malas...>>. Género y narrativa oral tradicional. RUBI DE MARIA GOMEZ, Reflexiones en torno al ser y el hacer de la mujer. MARTHA GRISELDA MARTINEZ VAZQUEZ, Los retos de las mujeres ejecutivas ante el nuevo liderazgo. VIRGINIA M. MORA CARVAJAL, Las luchas de las obreras urbanas en Costa Rica (1900-1930). MARGARA RUSSOTTO, La amada que no era inmóvil. Identidad femenina en la poesía venezolana moderna.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo. ANUAL (6 números) América Latina US\$ 50, Resto del Mundo US\$ 80, Venezuela Bs. 1.900. BIENAL (12 números) América Latina US\$ 85, Resto del Mundo, US\$ 140, Venezuela Bs. 3.500. Pagos: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712-Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

Publicaciones Recibidas

- AIETI. **La cooperación internacional y el desarrollo sostenible en América Latina.** Pensamiento, política, economía relaciones internacionales. Revista de Ciencias Sociales iberoamericanas "Síntesis" N° 20. Julio-diciembre de 1993. Madrid España.
- Aportes, Revista N° 107. **Ecología y defensa del, golfo dulce.** Octubre-noviembre 1994. San José-Costa Rica.
- Cántaro, Revista N° 8. **Mujer y reformas constitucionales, ONG's y micro-proyectos.** 1994. Cuenca-Ecuador.
- Carrión, Fernando. **En busca de la ciudad perdida.** CODEL. Septiembre 1994. Quito-Ecuador.
- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. **Estado, democracia y clase social.** Revista Paraguaya de Sociología N° 89. Enero-abril 1994. Asunción-Paraguay.
- CEPLAES, ILDIS, CORDANEC. Ecuador Análisis de Coyuntura 1994 y perspectivas 1995. **La política económica y los agentes productivos.** Noviembre 1994. Quito-Ecuador.
- CIESE, FLACSO. Revista de Ciencias Sociales y Cultura. **Nariz del Diablo** N° 21. II Epoca. Noviembre 1994. Quito-Ecuador.
- CINDES. Revista Espacios N° 4. **Desafíos de la izquierda.** 1994. Ecuador.
- CLADES. Revista, Agroecología y desarrollo, N° 7. Agosto 1994. Santiago-Chile
- Fernández de Córdova, Miguel U. **Desarrollo rural urgente.** TIERRA - Taller de iniciativas en estudios y reforma agraria. Enero 1995. La Paz-Bolivia.
- FLACSO. **Perfiles Latinoamericanos.** Revista de la Sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de ciencias sociales, N° 4. Junio 1994. México.
- FLACSO. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. II Epoca Vol. 1 N° 2, 1994. México.

IDEA. Revista de la Facultad de Ciencias Humanas N° 15. Facultad de ciencias humanas. Universidad Nacional de San Luis. Agosto 1994. Argentina.

IEPALA. **Coca, cocaína y narcotráfico.** Unidad Didáctica. Colección Educación Crítica, N° 1. 1994. Quito-Ecuador. Instituto de Estudios políticos y relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Análisis Político, N° 23. Septiembre 1994. Bogotá-Colombia.

ILDIS, FAO. **Agroindustria y pequeña agricultura en Bolivia.** 1994. La Paz-Bolivia.

ILSA. **El otro Derecho.** Vol. 6, N° 2. Documento especial sobre las transformaciones jurídicas en Cuba. 1994. Santafé de Bogotá-Colombia.

Martínez J, Patricio. **“Ecuador en la OMC” Hacia una Política de Apoyo a la Competitividad Agropecuaria.** IICA. Enero 1995. Quito-Ecuador.

Mesa-Lago, Canelo. **Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Evalua-**

ción económica y opciones para reforma. INCAE, PROGRESEC. 1993 Quito-Ecuador.

Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL N° 54. Diciembre 1994. Santiago de Chile.

Nueva Sociedad, Revista N° 133. **Comercio Estado y estrategias de desarrollo.** Septiembre-October 1994. Caracas-Venezuela.

OEA, CREFAL, CEDEFT. **Organo de difusión del Proyecto Multinacional de Educación para el trabajo - PMET- de la OEA.** Revista Interamericana, Educación de Adultos. Nueva Epoca, Vol. 1, N° 2. 1993. México.

Ojeda, Lautaro. **Modernización ¿Para quienes?** Ineficiencia y potencialidad pública y privada. 1ra. edición, CDS. Septiembre 1994. Quito-Ecuador.

Organización Mundial de la Salud, **Foro Mundial de la salud.** Revista internacional de desarrollo sanitario. Vol. 15, N° 1, 1994. Ginebra.



Debate Agraria



EL COLERA:

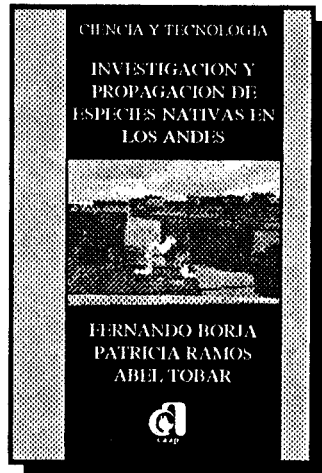
Una respuesta desde la Comunidad Andina / Mauro Cifuentes, José H. Sola / CAAP - CELCO

Uno de los más importantes logros del Programa de lucha contra el Cólera se debe a su capacidad de organizar y potenciar todas las formas de respuesta y combate al Cólera presentes en las regiones de su acción, así como coadyuvar a una mejor participación de las diversas instancias estatales de salud. La lectura y discusión de este espectro de reacciones y comportamientos alimentan nuestra visión favorable a una urgente descentralización (y no solodescongestión) de las políticas y de la administración en salud.

Investigación y Propagación de Especies Nativas en los Andes *Fernando Borja, Patricia Ramos, Abel Tobar / CAAP*

Es urgente la producción de nuestra propia reserva tecnológica que involucre los recursos productivos y vitales de las tradiciones y ecosistemas nacionales.

Las acciones de forestación, como respuesta tecnológica concreta a las necesidades de preservación de recursos, deben incorporar decididamente nuestras especies nativas, sus usos y bondades.



Cuestiones distributivas en la economía ecológica

Joan Martínez Alier (*)

Jeannette Sánchez (**)

Desde la economía ecológica vemos la economía de mercado como si estuviera inmersa en un sistema físico-químico-biológico mucho más amplio. Por tanto, surge la cuestión del valor de los recursos naturales y los servicios ambientales para la economía. ¿Es posible traducir tales valores ambientales en valores monetarios?.

Hay algunas diferencias en cómo consideran los problemas distributivos, la economía convencional y la economía ecológica. En la economía ecológica juegan un rol las generaciones humanas futuras, y la existencia de otras especies, precisamente porque el horizonte temporal de la economía ecológica es mucho mayor, al tomar en cuenta los lentos ciclos bio-geo-químicos, y la irreversibilidad termodinámica. Además, muchos recursos naturales y servicios

ambientales no están en el mercado, porque no tienen propietario. La atribución de “derechos de propiedad” y la inclusión de dichos bienes y servicios en el mercado, cambiaría la distribución del ingreso, y por tanto el patrón de precios en la economía de mercado que está inmersa en ese sistema físico-químico-biológico más amplio.

En este artículo se quiere discutir, a nivel analítico y práctico, el lugar que los problemas distributivos tienen en la economía ecológica. Por “economía

(*) Universidad Autónoma de Barcelona y FLACSO-Ecuador.

(**) Investigadora del CAAP

La primera versión de este artículo fue presentada en el congreso mundial de la ISEE, en Costa Rica, 24-28 oct. 1994.

ecológica” nos referimos al estudio de la compatibilidad entre la economía humana y el ambiente, en el largo plazo. Muchos autores coinciden en que esta compatibilidad no está asegurada por la valoración de los recursos y servicios ambientales en mercados reales o ficticios. Podemos complementar los mercados reales con mercados ficticios, donde preguntemos por la disposición a pagar por bienes ambientales extra-mercantiles o por la disposición a aceptar indemnizaciones por externalidades negativas. Pero los mercados, ni los reales ni los simulados, pueden realmente superar algunas de sus “fallas” -la ausencia en ellos de las generaciones futuras, y de miembros de otras especies-, no son realmente fallas, sino características propias de lo que entendemos por “mercados” (reales o ficticios). Pero, más allá de eso, un punto teórico fundamental es que los precios de los recursos y servicios ambientales formados por transacciones entre humanos que viven en el presente, dependerán de la existencia (o ausencia), y de la dotación o asignación concreta de los derechos de propiedad sobre el así llamado “capital natural”, y dependerán también de la distribución del ingreso al interior de la presente generación humana. Por ejemplo, ¿hay propietarios de la capacidad de la Tierra para reciclar una buena parte del CO₂ emitido por los humanos a la atmósfera? ¿Hay propietarios de la

capacidad de evaporar agua y hacer que caiga en los lugares donde el agua es escasa? ¿Hay propietarios de la biodiversidad silvestre y agrícola (todavía no catalogada)? ¿Hay mercados u otras formas de valoración de tales propiedades? ¿Serán los bosques tropicales húmedos procesados por la prospección de biodiversidad y transformados en objetos de comercio en los supermercados, o serán el equivalente tropical (de igual valor) a las catedrales urbanas en Europa? ¿Son ambas escalas de valores conmensurables?¹.

ALGUNOS EJEMPLOS DESDE ECUADOR: *Texaco / Bananos / Manglares*

La explotación de la naturaleza en el Ecuador hoy en día, como en muchos otros lugares del mundo, hace surgir un nuevo tema que lo proponemos de esta forma: **la internacionalización de la internalización de las externalidades**. El valor de tales externalidades está claramente relacionado con los resultados que tengan algunos conflictos distributivos.

¿Cuál es el verdadero valor de un barril de petróleo de la Texaco, de una caja de bananas, o de una caja de camarón de Ecuador?. Depende del valor de los daños causados. No hay tal valor “verdadero”. No hay precios “ecológicamente correctos”, aunque quizá pueda haber precios “ecológicamente corre-

1. La analogía entre los bosques tropicales y las catedrales europeas fue introducida por el Dr Rodrigo Gámez de INBIO, en una sesión plenaria del congreso de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica en Costa Rica, en octubre de 1994.

gidos". El valor atribuido a las externalidades negativas es un producto de las instituciones sociales y los conflictos distributivos. En principio, si las personas perjudicadas son pobres (o de futuras generaciones), entonces las externalidades serán más baratas, pero la internacionalización de los conflictos ambientales proporciona interesantes contraejemplos.

Texaco estuvo involucrado en la extracción del petróleo de la parte norte del territorio amazónico del Ecuador desde inicios de los 70's hasta 1990. Han sido reclamados daños por 1.500 millones de dólares, por derramamiento de petróleo, deforestación, y molestias diversas a la vida comunitaria de los indígenas y colonos locales². El caso está ahora bajo consideración en una corte federal de Nueva York, donde hay también (a partir de diciembre de 1994) reclamaciones de indígenas del Perú, aguas abajo del Napo. Texaco extrajo cerca de 1.000 millones de barriles de petróleo en el Ecuador durante este período, así los daños reclamados representan cerca de 1.5 dólares por barril, lo cual sería alrededor del 10% del valor bruto de las ventas. El estado ecuatoriano (quien hizo el acuerdo original con Texaco), no es un actor en el litigio en la corte de Nueva York. Al contrario, el gobierno

de Ecuador está tratando de llegar a un acuerdo separado con Texaco por el cual Texaco pagaría por la restauración de algunos daños reversibles y algunas indemnizaciones (en la forma de puestos de salud, etc.) para las comunidades perjudicadas. Algunos de los indígenas involucrados no tienen mucha experiencia ni con la economía de mercado generalizado ni con el sistema legal de los Estados Unidos. El acuerdo discutido justamente ahora (por el cual el gobierno del Ecuador tratará de parar el caso en la corte), parece implicar un pago por Texaco de unos 15 millones de dólares, cien veces menos que los daños pedidos en la corte por los demandantes ecuatorianos. Si el caso es juzgado en la corte de Nueva York, la corte estará en posición de decidir si la distribución del ingreso debería o no influir en el precio de la externalidad (como habría sucedido con el caso de Bhopal). Texaco es una compañía norteamericana, ¿debería pagar de acuerdo a los valores de Estados Unidos o a los de Ecuador?. Pero si hay un acuerdo fuera de corte y en Ecuador (como sucedió en la causa civil respecto a Bhopal), esto sería también interesante. Quizá los daños serán sólo un centavo de dólar por barril extraído. ¿Por qué un precio tan barato? Ello sería una aplicación del principio de "los

2. Véase por ejemplo HOY, suplemento "Blanco y Negro", Quito, 23 Oct. 1994. Este periódico compara esos daños con la indemnización que ya se ha pagado por el derrame de petróleo del Exxon Valdez, de más de 7 mil millones de dólares. Otra comparación podría ser hecha con los daños en Tabasco y Campeche, en México, donde la compañía de petróleo es nacional, no extranjera, aunque los consumidores del petróleo mexicano, como del ecuatoriano, son en buena parte extranjeros. En el caso de Texaco, una de las abogadas involucradas ha sido Judith Kemerling, la autora del informe *Crudo Amazónico*, Abya Yala, Quito, 1993.

pobres venden barato”, de Lawrence Summers.

Hay otro caso judicial (de menor volumen), presentado por sindicatos de Ecuador y otros países, en una corte de Texas, contra la Standard Fruit, la Shell

la Dow Chemical y otras empresas, por el uso de un pesticida aplicado a las plantaciones de banano (DBCP) el cual ha causado esterilidad masculina. Este caso surgió en Costa Rica en primera instancia ³. En Ecuador, las plantaciones bananeras son propiedad de ecuatorianos, pero producen bajo contrato, y fueron inducidos a usar estos químicos por las empresas comercializadoras. ¿Cuánto vale la esterilidad masculina? ¿Debería ser pagada a precios de Estados Unidos o a precios de los trabajadores bananeros ecuatorianos?

La existencia de externalidades depende de si los derechos de propiedad (reconocidos o meramente reclamados) han sido perjudicados; en este caso, no hay duda que los trabajadores son propietarios de su propia salud, pero el valor de la externalidad depende de la distribución del ingreso. Tal como lo ex-

presó hace un par de años Lawrence Summers (que era entonces economista principal del Banco Mundial): *“La medida de los costos de una contaminación que daña la salud depende de los ingresos que se pierden a causa de la mayor morbilidad y mortalidad. Desde este punto de vista [es decir, desde el punto de vista de la eficiencia asignativa, y no desde el punto de vista de la equidad, JMA y JS], una determinada cantidad de contaminación dañina para la salud debería ser colocada en el país de salarios más bajos”* ⁴. La corte de Texas podría decidir contra la lógica del mercado, quizá fijando los perjuicios a “precios” de Estados Unidos, dado que los daños han sido causados por empresas norteamericanas. Tales casos internacionales son ejemplos estupendos de las arbitrariedades (o más bien, de las influencias sociales, institucionales, no mercantiles) en la valoración de las externalidades. Probablemente, en Ecuador (como en Colombia), podrían existir casos similares por daños a la salud en la producción de flores para exportación.

3. Puede consultarse la siguiente información periodística sobre Ecuador, Honduras y Costa Rica: *The Tico Times*, 26 junio 1992, para Honduras; artículo de Anamaría Varea en *El Comercio*, Quito, 8 mayo 1993, informaciones en *El Comercio*, Quito, 21 abril 1994 y en *El Universo*, Guayaquil, 22 abril 1994, asegurando que unos 400 trabajadores ecuatorianos identificados padecen esterilidad a causa de aplicaciones de DBCP entre 1965 y 1985, y que hay varios miles de afectados en Honduras, Ecuador y Costa Rica. La firma de abogados que lleva el caso se llama Henderler. Sobre las indemnizaciones ya pagadas en Costa Rica por esterilidad causada por DBCP, véase Lupita González, artículos en *La República*, Costa Rica, 2 y 3 abril 1991. El caso inicial de Costa Rica fue considerado un gran éxito por los demandantes. Véase también los trabajos de L. A. Thrupp sobre pesticidas en América Central; por ejemplo “Sterilization of Workers from Pesticide Exposure: the Causes and Consequences of DBCP-induced Damage in Costa Rica and Beyond”, *Int. Jour. of Health Services*, 21(4), 1991, pp. 731-757.

4. “Let them eat pollution”, *The Economist*, 8 Febr. 1992.

El caso de los trabajadores bananeros es una externalidad "fácil" de valorar porque los daños son sólo sobre los humanos, y sólo sobre la actual generación. En el caso de la Texaco, al contrario, los daños irreversibles a la biodiversidad (valorados como valores de uso y opción, así como valores de existencia) son relevantes; y quizá también el aporte de la Texaco al incremento futuro de la temperatura global (por su decisión de quemar el gas de los pozos petroleros). En el caso de la Texaco los "derechos de propiedad" sobre los bienes ambientales dañados no están tan claros como en el caso de la salud de los trabajadores bananeros, y hay seguramente además daños a las generaciones futuras y a otras especies.

Tercer caso: camarones contra manglares en la costa ecuatoriana del Pacífico. Aquí no hay aún reclamación judicial. Los demandantes podrían ser grupos de personas que usan los manglares de una forma sustentable, y que están siendo afectados por su destrucción por la industria camaronesa. Los derechos de propiedad sobre el manglar no están siempre muy claros. Aunque la demanda de camarones es internacional, la industria en sí misma es de propiedad de nacionales. ¿Cuánto valen las externalidades, en valor actualizado? Factores a tener en cuenta son el período de regeneración del manglar después de ser destruido por la industria camaronesa, y la tasa de descuento o actualización que se

aplique a los beneficios (producción de camarones) y a los costos (pérdida de los beneficios que daba el manglar). Podría intentarse una valoración en mercados ficticios (en término de "disposición a aceptar compensación" por la pérdida del manglar), pero los valores obtenidos dependerían de la distribución del ingreso. Ha habido intentos de dar medidas biofísicas de los beneficios y los daños, independientes de la asignación de los derechos de propiedad sobre los manglares e independientes de la distribución del ingreso.⁵

Un cuarto caso interesante en Ecuador, como en muchos otros países del Sur, es un bien ambiental positivo proporcionado por gente pobre: los recursos genéticos agrícolas. Cuánto valen? Aquí los pobres no sólo venden barato sino que han regalado tales recursos genéticos gratis! Y lo mismo se aplica al conocimiento indígena sobre los recursos genéticos silvestres. Regular el acceso a los recursos genéticos, y ofrecer una remuneración por ese acceso, llevaría a la preservación de la biodiversidad? Cuál debería ser el nivel de esa compensación para lograr que la agricultura "orgánica" tradicional pueda competir con la agricultura "moderna"? Qué compensación puede conseguir que la preservación de la biodiversidad silvestre compita con otros usos más rentables del bosque tropical, como la extracción de madera? Los supuestos efectos beneficiosos del mercadeo de la bio-

5. Cf. Howard T. Odum y Jan E. Arding, *Emergy analysis of shrimp mariculture in Ecuador*, Working Paper, Univ. of Florida, Gainesville, Marzo 1991.

diversidad dependerían, entre otros factores, de la asignación de derechos de propiedad y de la distribución del ingreso⁶.

La biodiversidad agrícola *in situ*, que todavía no ha sido investigada totalmente, perderá su potencial evolutivo si la agricultura tradicional desaparece. La Convención de Biodiversidad de 1992 abolió la idea que los recursos genéticos son el patrimonio común de la humanidad, y dio a los Estados soberanía sobre esos recursos (tanto agrícolas como silvestres), dejando la cuestión de su propiedad a las legislaciones nacionales. ¿Quiénes son los propietarios de los recursos genéticos? Las actuales propuestas sobre implementación de "Derechos de los Agricultores" le quitan toda significación social a esa cuestión, tan relevante para los Andes. Parece que la implementación de los Derechos de los Agricultores consistirá en un pequeño fondo de dinero dirigido a conservar unos pocos "museos" *in situ* de agricultura tradicional. Las propuestas actuales no consisten en una defensa general de la agroecología, sino que se reducen a financiar unas pocas reservas de campesinos tradicionales (aplicando de manera inapropiada la teoría del portafolio óptimo de activos a la conservación y coevolución de la biodiversidad). Así, en el sur de México, si el NAFTA realmente se convierte en realidad, el culti-

vo tradicional agroecológico del maíz en la agricultura de milpa va a desaparecer sumergido en la ola de importación de maíz de Estados Unidos (producido con recursos genéticos mexicanos baratos y con petróleo mexicano barato). Tal vez habrá algún dinero disponible, del Fondo de Derechos de los Agricultores, para conservar algunas muestras de agricultura de milpa cerca de San Cristóbal de las Casas, para que los ecoturistas las vayan a ver.

ANÁLISIS ECONOMICO Y DISTRIBUCION

Que los precios dependen de la distribución del ingreso es un principio que comparten la economía neoclásica convencional y la economía sraffiana, aunque por distintas razones. En la economía neoclásica, la distribución del ingreso es resultado de la formación de los precios de los servicios de los factores de producción. Si la distribución del ingreso es cambiada (por ejemplo, por redistribución fiscal), entonces el patrón de demanda y, por tanto, el patrón de precios, cambiarían. Para la economía política sraffiana, la distribución (entre salarios y ganancias de las empresas) determina, desde el lado de la oferta, los "precios de producción", junto con las especificidades técnicas de la producción.

6. Cf. J. Martínez Alier, "The Merchandising of Biodiversity", *Etnoecológica*, Mexico, 3, 1994. Sobre la erosión genética en la agricultura y de la implementación de los llamados "Derechos de los Agricultores" reconocidos por la FAO sin efectos prácticos, véase la propuesta más reciente en Commission on Plant Genetic Resources, First. Extr. Session, Roma 7-11 nov. 1994 (Revisión del Compromiso Internacional sobre Derechos de los Agricultores). CPGR.Ex1/94/5 Supp. Sept. 1994.

La economía neoclásica estudia especialmente la eficiencia de la asignación de los recursos escasos para fines alternativos presentes y futuros a través del sistema de precios. Una diferente distribución del ingreso influiría en los precios, desde el lado de la demanda. La demanda de diferentes bienes y servicios ambientales varía de acuerdo al nivel de ingreso. Por ejemplo, en Ecuador, una distribución más equitativa del ingreso haría posible expresar preferencias por algunos bienes ambientales (agua potable), pero quizá decrecería la demanda de otros bienes ambientales (viajes a las Islas Galápagos, los cuales son caros). Esto es obvio, aunque requiere un mayor análisis⁷. El punto importante aquí es que los bienes y servicios ambientales pertenecen a categorías muy distintas: hay bienes ambientales "recreacionales" y hay necesidades ecológicas imprescindibles (o "condiciones de supervivencia").

La economía política sraffiana (la cual enfoca la economía desde un punto de vista "reproductivo", y no "asignativo"), estudia la formación de "precios de producción" desde el lado de la oferta, y muestra que depende de la distribución. Un sistema sraffiano es un sistema de "producción de mercancías por medio de mercancías", o un sistema insumo-producto, cuyo objetivo analítico es averiguar el costo de producir los diferentes bienes (el "precio de producción"), y cuyo objetivo político es pre-

cisamente mostrar que tales precios dependen de la distribución del ingreso (entre salarios y ganancias). Por tanto, el valor del stock de capital depende de la "lucha de clases", por así decir.

La remuneración de los propietarios del capital no tiene que ver con la productividad marginal del capital (como en la economía neoclásica elemental), porque el "capital" es una colección de rubros heterogéneos de medios de producción producidos, cuyo valor depende del resultado de los conflictos distributivos entre trabajadores asalariados y propietarios del capital. Esta idea del "capital" como una colección heterogénea de medios de producción producidos, la valoración agregada de la cual presenta algunas dificultades, fue un ingrediente principal en los debates de los años 1960s y 1970s sobre la teoría del capital y la distribución del ingreso. En el caso del así llamado "capital natural", la heterogeneidad es mucho mayor.

En una economía sraffiana, debemos notar la ausencia del así llamado capital natural (sea en acceso abierto y por tanto no valorado; o en propiedad comunal y consecuentemente quizá administrado fuera del mercado; o ya privadamente apropiado y por tanto dentro del mercado). La economía política de Sraffa tiene un enfoque "reproductivo" (en términos sociales), pero no un enfoque "biofísico" o ecológicamente reproductivo (como Paul Christensen señaló al-

7. Cf. los trabajos de Kristöm y Riera en curso de publicación sobre la elasticidad-ingreso (menor que uno) en experimentos de "Disposición a Pagar".

gún tiempo atrás).⁸ ¿Podemos “ecologizar” a Sraffa? Esto es lo que ha intentado hacer Martin O’Connor.⁹ En la economía sraffiana, mostramos que el valor del capital hecho por los humanos depende de la distribución del ingreso. En la economía ecológica sraffiana, necesitaríamos primero decidir qué rubros corresponden a “capital natural” (es decir, cuáles son propiedad capitalista), y entonces mostraríamos cómo su valoración depende de la distribución del ingreso. La economía sraffiana (incluso si es “ecologizada”) es economía, y por tanto intenta explicar los valores económicos. No trata los problemas más amplios de la “distribución ecológica”.

LA DISTRIBUCION ECOLOGICA

Economía Política fue el nombre histórico para la Economía, pero hoy en día es más usado para las ramas de la Economía que estudian los conflictos distributivos. Las partes o ramas de la Economía Ecológica (o Ecología Humana) que prestan atención especial a la distribución ecológica quizá podrían llamarse Ecología Política.

La economía sraffiana es Economía Política. Hay otros enfoques (más empíricamente aplicados) que también pertenecen a la Economía Política. Así, el funcionamiento armonioso del circuito de **movimiento perpetuo** de la economía neoclásica puede ser interrumpido no sólo porque le falte energía o por las cargas excesivas de contaminación que arroja sobre el sistema biofísico circundante, sino también por los conflictos distributivos internos. Este es el campo de estudio de la Economía Política.

Por ejemplo, las empresas están individualmente inclinadas a no pagar salarios altos, y por tanto quizá habrá una falta de demanda efectiva agregada para comprar todos los bienes y servicios que estarían disponibles con el aparato productivo funcionando a pleno uso de toda su capacidad instalada. Esta es una muy conocida contradicción interna del capitalismo. La regulación “fordista” de la economía (producción en masa, y consumo masivo de bienes) podría eliminar o aplazar por un tiempo este conflicto. Pero, por ejemplo, en un período de pleno empleo, los salarios quizá suban más que la productividad, y si hay lucha com-

8. Paul Christensen, “Historical Roots for Ecological Economics: Biophysical versus Allocative Approaches”, *Ecological Economics*, 1, 1989.

9. Martin O’Connor, “Value system contests and the appropriation of ecological capital”, *The Manchester School*, 61, Dic. 1993. A pesar de ese intento, Martin O’Connor ha sido un crítico destacado de la idea de “capital natural” que para él significa “la naturaleza como capital”. Hay dos objeciones contra la “operación semiótica” de convertir la Naturaleza en Capital Natural. En primer lugar, hay muchos aspectos de la Naturaleza que no pueden ser capital porque no pueden ser apropiados; por ejemplo, la biodiversidad desconocida, o el ciclo del agua. En segundo lugar, el valor monetario del “capital natural” va a depender de la concreta asignación de derechos de propiedad sobre él, de la distribución del ingreso (al modo sraffiano), y de la distribución de poder. Así, las virtudes asignativas de poner la Naturaleza en el mercado son dudosas, y los resultados sociales son sospechosos. Cf. Martin O’Connor, “El mercadeo de la naturaleza: sobre los infortunios de la naturaleza capitalista”, *Ecología Política* n.7, 1994.

petitiva interna o internacional entre las empresas, sería difícil traducir tal presión salarial en precios más altos, y quizá ocurra una crisis de las ganancias empresariales, desde el "lado de la oferta".

De modo similar si los recursos naturales y servicios ambientales se volvieran más escasos, y si tal escasez se reflejase en costos (hay que subrayar ese "si"), entonces también ocurriría una crisis de ganancias. James O'Connor llama a eso la "segunda contradicción" del capitalismo. En términos sociales, es equivalente a preguntar (como Enrique Leff preguntó ya a mediados de los 1980s), ¿cuál es el papel de los movimientos ambientales, actuando fuera del mercado, al presionar hacia arriba los precios que las empresas (o gobiernos) tienen que pagar por el uso de los bienes y servicios ambientales?. O, en otros términos, los movimientos ambientales pueden ser vistos como la expresión de (algunas) externalidades no internalizadas ¹⁰.

La Economía Política estudia los conflictos distributivos económicos. La Ecología Política estudiaría los conflictos de la distribución ecológica. Pueden coincidir pero en general cubren distintos territorios, precisamente porque la mayor parte de la ecología no está en mercados reales ni ficticios. Por ejemplo, los ecólogos humanos y los economistas ecológicos estarían interesados en la relación entre la distribución ecológi-

ca y la presión humana en el medio ambiente. Los humanos no tenemos instrucciones genéticas sobre el consumo exosomático de energía y materiales; nuestra demografía sigue la curva logística de poblaciones de otras especies, pero ella es más "auto-consciente", y depende de las cambiantes instituciones sociales; nuestra territorialidad está política y socialmente construida, y no puede ser explicada por analogías etológicas. Hay entonces claros lazos entre el estudio de la distribución ecológica y el estudio de la "capacidad de carga" de los humanos sobre la Tierra. Pero esto no será más desarrollado aquí.

¿Qué significa la **distribución ecológica**? Esto se refiere (siguiendo las sugerencias de Frank Beckenbach y Martin O'Connor) a las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales y temporales en el uso humano de los recursos y servicios ambientales, es decir en el agotamiento de los recursos naturales (incluyendo la degradación de la tierra, y la pérdida de biodiversidad), y en la carga de contaminación.

Como ejemplos mencionamos:

- Las desigualdades en el consumo de energía exosomática per cápita sería un ejemplo de distribución ecológica social;
- Las asimetrías territoriales entre emisiones de SO₂ y las cargas de lluvia ácida (como se muestra en los modelos

10. James O'Connor, "Introduction", *Capitalism, Nature, Socialism*, n.1, 1988 (en castellano, en *Ecología Política*, n.1, 1991). Enrique Leff, *Ecología y Capital*, UNAM, México, 1986, segunda ed., Siglo XXI, Mexico, 1994, cap. 10, "Del análisis marginalista de las externalidades a la acción de los grupos ecologistas marginados".

Europeos RAINS), de la distribución ecológica espacial;

- Las desigualdades intergeneracionales entre el disfrute de la energía nuclear (o las emisiones de CO₂), y las cargas de desperdicios radioactivos (o el calentamiento global), de la distribución ecológica temporal.

Algunas de esas asimetrías están empezando a tener nombres, pero aún nadie sabe cómo ponerles precios.

Otros ejemplos:

- El "racismo ambiental" en los Estados Unidos significa localizar las industrias contaminantes o desperdicios tóxicos en áreas de negros, hispanos o población indígena;

- Hay discusión creciente sobre "intercambios ecológicamente desiguales" y sobre "deuda ecológica" (con aspectos tanto espaciales como temporales)¹¹;

- Se han hecho trabajos sobre el "espacio ambiental" realmente ocupado por la economía holandesa (tanto por el abastecimiento de recursos como para evacuar las emisiones);

- Los europeos no pagamos nada por el espacio ambiental que estamos usando al evacuar nuestras emisiones de CO₂. Como Bromley explicó tiempo atrás, la valoración de las externalidades depende de la dotación o asignación

de derechos de propiedad. En este caso, los europeos actuamos como si tuviéramos la propiedad de una cantidad considerable del planeta fuera de Europa, pero (casi) nadie todavía está quejándose o tratando de imponernos una tarifa por ese uso.

LA TASA DE DESCUENTO Y LA DISTRIBUCION

Una conexión entre tasa de descuento y distribución es la claramente demostrada por Norgaard y Howarth¹². Hay otra conexión. Una explicación para una tasa de descuento positiva que es analíticamente muy débil y que algunos economistas ortodoxos (desde Ramsey, 1928) han desechado, es la pura preferencia temporal. Otra explicación para que la tasa de descuento sea positiva es la utilidad marginal decreciente que obtendrán nuestros descendientes por su consumo más abundante, en el supuesto que ellos serán más ricos que lo que nosotros somos. Pero desde el punto de vista de la economía ecológica, nosotros no tenemos razones para creer que ellos vayan a ser más ricos, incluso dejando a un lado el incremento poblacional. Como es sabido, una tasa de descuento positiva basada en tal punto de vista optimista dará lugar a la paradoja de que el consumo futuro será sub-

11. Sobre la "deuda ecológica", Azar y Holmberg, en "Simposio de París sobre Modelos de Desarrollo Sustentable", París, Marzo 1994; José M. Borrero, *La deuda ecológica. Testimonio de una reflexión*, FIPMA, Cali, 1994; Robledo, María Luisa & Wilfredo Marcelo, *Deuda Ecológica*, Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile, 1992.

12. R. B. Norgaard y R. B. Howarth, "Sustainability and Discounting the Future", en R. Costanza, ed. *Ecological economics*, Columbia U.P., N. York, 1991.

valorado y por tanto la generación actual consumirá más recursos y servicios ambientales agotables que la parte que se consumiría de otra manera, empobreciendo así más a las generaciones futuras.

¿Qué razón queda para una tasa de descuento positiva? La productividad del capital, o los costos de oportunidad de la inversión. Y, ciertamente, concordamos con este argumento, y por tanto no somos partidarios de una tasa de descuento fundamentalista de cero, porque la inversión, algunas veces, incrementa la capacidad productiva. Por ejemplo, cuando en los Andes, el consumo y/o el ocio fueron sacrificados para construir terrazas y sistemas de irrigación, esto incrementó la capacidad de usar energía solar para la fotosíntesis, y las cosechas crecieron. Una inversión genuina bajo el Imperio Inca. Sin una tasa de descuento, es decir, con igual valoración de unidades de consumo actual (sacrificado) y unidades de consumo futuro (incrementado), habría una tendencia irrefrenable a incrementar la inversión de hoy, bajando al mínimo el consumo de la presente generación y también de las generaciones futuras (excepto las "últimas"). Pero, cuando la "inversión" consiste, como es a menudo el caso, no en un incremento genuino de capacidad **productiva** sino en una mezcla de producción y destrucción, entonces la tasa apropiada de descuento está en duda.

La Economía Ecológica es la ciencia y la gestión de la sustentabilidad. Entonces deberíamos definir la tasa apropiada de descuento, para una economía ecológica, como la tasa a la cual la inversión incrementa la capacidad de producción sustentable. Ahora bien, definir qué parte del incremento en capital producirá un incremento en producción sustentable y qué parte producirá un incremento en destrucción de la naturaleza, es un problema distributivo.

Este punto está ligado estrechamente a las críticas que han sido planteadas contra los resultados empíricos sobre la "sustentabilidad débil" propuestos por David Pearce y colegas¹³. ¿Cómo medir la así llamada "depreciación del capital natural"? Si el "capital natural" no está ni tan siquiera inventariado (como por ejemplo, la pérdida de biodiversidad por la extracción de madera en la Amazonía, o en Esmeraldas, Ecuador), o si el "capital natural" tiene un precio bajo (porque no pertenece a nadie, o pertenece a gente pobre y de menor poder, quienes lo venden barato), entonces la destrucción de la naturaleza está subvalorada. Por lo tanto, los problemas distributivos influyen en la tasa de descuento también en este sentido, es decir, a través de la medida económica de la sustentabilidad.

La valoración monetaria del capital hecho por los humanos depende de la distribución del ingreso. La valoración

13. David Pearce y Giles Atkinson, "Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of "weak" sustainability", *Ecological Economics*, 8, 1993. Véase una crítica en J. Martínez Alier, "The environment as a luxury good or "too poor to be green?", *Ecological Economics*, 1995.

monetaria del “capital natural” depende no sólo de la distribución del ingreso sino de la decisión previa acerca de que se incluye en el capital natural y que se excluye de él, y depende también de la asignación concreta de los derechos de propiedad sobre el capital natural incluido. Por eso son tan arbitrarias las medidas monetarias de la “sustentabilidad débil” y también las de la “sustentabilidad fuerte”.

El estado de sustentabilidad de una economía debe ser estimado más bien a través de indicadores biofísicos, que incorporen consideraciones acerca de la distribución ecológica. Por ejemplo, la Huella Ecológica o Capacidad de Sustentación Absorbida o el Espacio Ecológico (que permite juzgar hasta qué punto una ciudad o región depende del resto del mundo)¹⁴. O por ejemplo, la Apropiación Humana de la Producción Primaria Neta de Biomasa¹⁵ que, si fuera calculada para las distintas regiones y países del mundo, mostraría como algunos de ellos viven muy por encima de su propia producción de biomasa, mientras algunos están todavía muy por debajo. Esas disparidades ayudan a explicar la insistencia de algunos ecólogos latinoamericanos (como Gallopin) en la gran productividad ecológica del conti-

nente. Hay países superpoblados en América (Haití, El Salvador, Barbados), pero en conjunto la apropiación humana de los productos (actuales y potenciales) de la fotosíntesis en la América del Sur es muy inferior a la de Europa, o el Japón, o Asia de este y sudeste. Los datos concretos al respecto algo nos indicarían sobre la sustentabilidad. Pero no existe, creemos, un único indicador físico del estado de sustentabilidad de una economía, que haga superfluos todos los demás. Pensar que un indicador monetario puede cumplir esa función, es aún más equivocado.

LA EXTRACCION DE RECURSOS AGOTABLES COMO DESCAPITALIZACION

El Serafy¹⁶ plantea, al igual que H. Daly y otros, la idea de entender el medio ambiente como un “capital natural” que necesita ser amortizado, siendo que su uso implica un costo por su “desgaste”. El autor admite que la naturaleza tiene propiedades específicas, pero por razones más bien prácticas, asimila a la naturaleza como parte del factor capital y construye una propuesta de contabilización que permita vislumbrar un beneficio intergeneracional.

14. William Rees y Mathis Wackernagel, “Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity”, en A.M.Jansson et al., eds. *Investing in Natural Capital: the Ecological Economics Approach to Sustainability*, Island Press, Covelo, Ca., 1992. Maria Buitenkamp et al. eds. *Action Plan Sustainable Netherlands*, Dutch Friends of the Earth, Amsterdam, 1993.

15. Peter M. Vitousek et al., “Human Appropriation of the Products of Photosynthesis”, *Bioscience*, 34(6), 1986, pp. 368-373.

16. EL SERAFY, Salah; “The Proper Calculation of Income from Depletable Natural Resources”, en *Environmental Accounting for Sustainable Development*, p. 10-18, ed. Yusuf Ahmadi; Salah El Serafy, y Ernest Lutz, Washington D.C.; World Bank, 1989.

Este planteamiento incorpora la necesidad de amortizar el capital ambiental renovable, como lo haría un empresario con sus maquinarias, dando otro tratamiento a la explotación de los recursos no renovables cuya pérdida es irreversible.

De este modo, El Serafy adopta el concepto de depreciación para el caso de los recursos renovables, sin cambios en el cálculo del PIB (Producto Interno Bruto) pero sí en el del PIN (Producto Interno Neto). En lo concerniente a los recursos no renovables habría mayores problemas, pues, según él, su explotación ni siquiera debería ser contabilizada en el PIB, pues la venta o agotamiento de un activo es como la venta de una heredad, es una descapitalización que no debe ser reconocida como un ingreso, no es una "producción" y no genera valor agregado: debería ser contabilizada en una cuenta de disminución de patrimonio dentro de lo que se ha reconocido como "Cuentas Satélite".

La explotación de recursos agotables, en realidad genera fondos líquidos que pueden ser usados de distintas maneras (consumo o inversión), pero no son propiamente un ingreso en los términos reconocidos por la contabilidad nacional. Considerar como ingresos todo lo obtenido por la venta del recurso explotado plantea una falsa ilusión que sobredimensiona el auge y que a mediano plazo será contraproducente, pues al despilfarrarse estos llamados ingresos y al agotarse el recurso habrá una contracción irremediable, como en cualquier

otro caso de un activo agotado que no ha sido amortizado.

Lo que se puede contabilizar como ingreso es el rendimiento del activo. Pero el activo no renovable no genera per se un rendimiento, es necesario un cambio de forma a otro activo renovable como activo financiero. Es decir, se trataría de convertir el activo agotable explotado en un flujo de ingresos perpetuo, para asegurar los ingresos a futuro. Es decir se trata de sustituir el "capital natural" por capital hecho por los humanos, o en los términos conocidos desde hace tiempo en América Latina, se trata de "sembrar el petróleo".

Una serie finita de ingresos por la venta del recurso (a un ritmo determinado de extracción) debe ser convertida en una serie infinita de ingresos reales, tal que el valor capitalizado de ambas series sea igual. Para ello, El Serafy empieza por separar la parte de la venta del recurso que se debe considerar verdaderamente como ingreso, y la parte que sería la descapitalización o agotamiento del recurso, que debe amortizarse.

La parte que se considera capital, debe ser separada del consumo para invertirla y crear un flujo perpetuo de ingresos, que proveería el mismo nivel de ingreso real, tanto durante la vida del recurso como después.

Ahora bien, es necesario definir las dos porciones aludidas, la parte del ingreso y la parte del capital, para ello el autor plantea la siguiente relación entre el ingreso real y el ingreso total (neto

de los costos de extracción) en función de la tasa de descuento:

$$X/R = 1 - \frac{1}{(1+r)^n}$$

donde:

X= ingreso real

R= ingreso total por ventas menos los costos de extracción

r= tasa de descuento (o interés)

n= número de períodos hasta que se agote el recurso

R-X en realidad sería el costo de uso o factor de agotamiento que se debería dejar aparte como una inversión de capital y totalmente excluido del PIB. El agotamiento de recursos representa una desinversión, que debería invertirse en otros activos.

La contabilidad nacional convencional implícitamente está asumiendo una tasa de descuento infinita o bastante alta, tanto que la fracción $\frac{1}{(1+r)^n}$ iguale a "0", con lo que X/R sería igual a 1. Ello plantea una altísima preferencia

temporal por el presente. Es decir, la parte de ingreso total que no es verdadero ingreso sino descapitalización depende, por un lado, de la razón entre extracción y reservas, y, de otro lado, de la tasa de interés (o de descuento).

Considerando la última cifra oficial¹⁷ de reservas petroleras probadas y probables en el Ecuador para 1994, 3.686 millones de barriles, suponiendo que no se descubrieran nuevas reservas y se mantuviera el volumen de extracción petrolera de 1994 (casi 142 millones de barriles al año¹⁸) y una tasa de interés internacional del orden del 7.1%¹⁹, la proporción de ingresos petroleros totales (excluido el costo de extracción), que debería "invertirse" para asegurar otro activo alternativo que permita mantener un ingreso real perpetuo como el de 1994, sería al menos del 15 por ciento. Pero naturalmente, esa tasa del 7.1% es una tasa altísima, es improbable que la economía mundial o la ecuatoriana puedan crecer a ese ritmo, en términos reales, de manera sostenible que no implique destrucción de recursos.

17. Banco Central del Ecuador-Dirección General de Estudios; "Consideraciones sobre el futuro petrolero del Ecuador", ed. BCE, diciembre de 1994.

18. Proyección hecha por DNH y Petroproducción, Ibid.

19. Tasa de interés internacional Prime (Nueva York) promedio en 1994 (enero-noviembre); Banco Central. "Información Estadística Mensual No. 1714", Quito-diciembre 1994.

**CONTENIDO DE CAPITAL (O "COSTO DE USO")
DE LAS VENTAS DEL CAPITAL NATURAL**

Expectativa de Vida de los recursos (Años)	Tasa de descuento (r)		
	0	5	10
0	100	95	91
10	100	58	35
20	100	36	14
30	100	22	5
40	100	14	2
60	100	5	0
80	100	2	0
100	100	1	0

Fuente: El Serafy, 1989

En general, como se observa en el cuadro anterior, bajo una proporción dada de extracción/reservas, el costo de uso, o la parte que se debe destinar a la inversión cambia, de acuerdo a la tasa de interés o de descuento, tendiendo a ser mucho menor conforme mayor es la tasa de interés. Esto revela, de hecho, algunas dificultades:

- Se considera a la tasa de interés como dada. Habría que comprender por una parte las causalidades de los movimientos en las tasas de interés, hasta que punto dependen de la distribución del ingreso y de la asignación (y destrucción) de recursos naturales y creados por la humanidad;

- Conocer adecuadamente los escenarios de la tecnología futura que afectaría las reservas de los recursos anali-

zados o plantearía sustitutos a su uso, lo cual no es fácil;

- Finalmente habría que considerar que llamar "capital natural" a todos los recursos naturales sería un reduccionismo que conlleva una noción de mercado generalizado de la naturaleza.

En definitiva la propuesta de El Serafy, es decir, considerar el costo de uso o la desinversión que la explotación del recurso agotable implica, es una recomendación muy pertinente para la explotación petrolera. Pero su plantemiento no rompe las categorías y conceptos económicos habituales. Su lógica, dentro de este esquema, es completamente coherente. La corrección propuesta implica cambios del sistema de contabilidad nacional en el nivel del PIB. Dada la expectativa de un Ecuador sin petró-

leo resulta una propuesta alternativa interesante, pero, de hecho, no representa ninguna solución "técnica" a la corrección de las Cuentas Nacionales porque el valor de esa corrección va a depender de la estimación de las reservas (sujetas a dudas) y de expectativas acerca de las futuras tecnologías, y va a depender de la tasa de interés o de descuento que se decida aplicar. Corregir la Contabilidad Nacional según el criterio de El Serafy aplicando una alta tasa de interés que sólo puede existir a costa del despilfarrero de recursos naturales en sacrificio de las generaciones futuras, sería muy incoherente.

DISTRIBUCION E INCONMENSURABILIDAD

Como hemos visto, los precios dependen (desde la demanda y desde la oferta) de la distribución del ingreso y de la problemática asignación de derechos de propiedad sobre rubros del "capital natural". Pero la Economía Ecológica va más allá de esto, y ubica en primer plano el problema de la inconmensurabilidad, el cual debe ser enfrentado²⁰.

El caso de la Texaco da ejemplos de intentos de poner valores monetarios presentes sobre pérdidas desconocidas de biodiversidad y otros daños derivados del desarrollo petrolero en la Amazonía. Otro caso sería tratar de medir el

valor monetario de los manglares (perdidos) de Ecuador, descontado a alguna tasa apropiada, e intentar un análisis costo-beneficio retrospectivo de la industria camaronera. Veamos otro ejemplo menos tropical: un kwh de energía fósil no es conmensurable en términos monetarios con un kwh de energía nuclear, una vez que las externalidades son internalizadas, porque no conocemos qué valor monetario dar a tales externalidades. Mucho dependerá del horizonte temporal y la tasa de descuento, de la incertidumbre del cambio tecnológico futuro, y también de la distribución del ingreso pues la gente pobre acepta más barato propuestas riesgosas, aunque no le gusten. Otra gente más rica aceptaría esos riesgos o incertidumbres sólo si se le ofrecieran grandes cantidades de dinero.

En cuanto a la energía nuclear, en los años venideros el costo de poner fuera de servicio plantas nucleares lucirá cada vez más grande. Por supuesto, posponer la decisión hace aparecer a la energía nuclear como si fuera más barata, simplemente en virtud de la tasa de descuento. Pero estamos comprometiendo entonces la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Los valores monetarios dados para las externalidades aparecen por tanto como consecuencia de decisiones políticas (las cuales están basadas en argumentos económicos espúreos)²¹.

20. John O'Neill, *Ecology, Policy and Politics*, Routledge, London, 1993.

21. Stephen Thomas, Gordon MacKerron y John Surrey, "Sustainability and Nuclear Plant Decommissioning", en Simposio de París sobre Modelos de Desarrollo Sustentable, 16-18 Marzo 1994.

Inconmensurabilidad significa que no hay una unidad común de medida, pero **no** significa que no podamos comparar decisiones alternativas sobre una base racional, sobre **diferentes** escalas de valores, como se hace en la

evaluación multicriterial. Por ejemplo, en el caso de energía de combustibles fósiles vs. energía nuclear, nosotros podemos ordenar (en España, por ejemplo) ambas fuentes bajo diferentes criterios.

COMPARACION ENTRE ENERGIA NUCLEAR Y ENERGIA PETROLERA

	Energía Nuclear	Energía de Combustibles fósiles
Producción de CO2	-	X
Producción de NOx	-	X
Producción de SO2	-	X
Costo crematístico	\$/kwh	\$/kwh
Desperdicios radioactivos	X	-
Problemas de desmantelar	XX	X
Peligro para la vida humana	XX	X
Temor de la población	X	-
Facilidades de cogeneración	-	X
Control tecnocrático	XX	X
Independencia nacional	X?	-
Lazos militares	X	-

Más que reducir tales y otros factores a una unidad común expresada en valor actualizado, trataríamos de alcanzar una decisión racional a través de una discusión verbal (o quizá a través de números **fuzzy**), dando pesos implícitos a

tales criterios ²². La evaluación multicriterial es Ecología Política aplicada, es decir, el estudio de lo que hemos llamado "distribución ecológica". No es reducible a la Economía o incluso a la Economía Política.

22. G. Munda, **Fuzzy Information in Multicriteria Environmental Evaluation Models**, Ph. D. tesis, Universidad de Amsterdam, 1993. También G. Munda, P. Nijkamp, P. Rietveld, "Qualitative multicriteria evaluation for environmental management", *Ecological Economics*, 10, 1994, pp. 97-112.

La inconmensurabilidad está en la tradición de la economía ecológica desde Otto Neurath y William Kapp. En 1970 Kapp escribió:

*“Dar valores monetarios y aplicar una tasa de descuento (cuál?) a las utilidades o desutilidades futuras para expresar su valor actual capitalizado, puede darnos un cálculo monetario preciso, pero ello no nos sacará del dilema de la elección y del hecho que nosotros tomamos riesgos con la salud y supervivencia humanas. Por esta razón, estoy inclinado a considerar que el intento de medir los costos y beneficios sociales simplemente en términos de valores monetarios o de mercado está condenado al fracaso. Los costos y beneficios sociales tienen que ser considerados como un fenómeno extra-mercado; ellos son sufridos o se acreditan a la sociedad como un todo; son heterogéneos y no pueden ser comparados cuantitativamente entre ellos mismos y con otros, ni siquiera en principio”*²³.

Otto Neurath había escrito en 1919:

“La cuestión surgiría, ¿debería uno proteger las minas de carbón o hacer trabajar más a los hombres? La respuesta depende por ejemplo de si uno piensa que la fuerza hidráulica puede ser suficientemente desarrollada o de si el calor solar quizá sea mejor usado,

*etc. Si uno cree en lo último, uno puede “gastar” ahora carbón de manera más libre y no desperdiciar esfuerzo humano si el carbón puede ser usado. Si, al contrario, uno teme que si esta generación usa demasiado carbón, miles morirán de frío en el futuro, entonces podríamos usar ahora más fuerza humana y ahorrar carbón. Estas y muchas otras cuestiones no técnicas determinan la selección de un plan calculable técnicamente... podemos ver que no hay posibilidad de reducir el plan de producción a alguna clase de unidad de un único tipo para entonces comparar los varios planes en términos de tal unidad”*²⁴.

En 1919, Neurath podía haber ya incluido en su discusión el creciente efecto invernadero, y la energía nuclear. Su ejemplo muestra que la comparabilidad no necesariamente presupone la conmensurabilidad. Podemos racionalmente discutir fuentes de energía, sistemas de transporte, política agrícola, patrones de industrialización, y la preservación de bosques húmedos tropicales, tomando en cuenta tanto costos (y beneficios) monetarios como “costos” (y “beneficios”) socio-ambientales (presentes y futuros), según ellos impactan sobre diferentes grupos de gente, hoy y en el futuro, sin apelar a una unidad crematística de medida común.

La economía, desde el punto de vista ecológico, no tiene pues una medida

23. Kapp, K.W., (1970), *Social Costs, Economic Development, and Environmental Disruption*, J. E. Ullmann (ed.), University Press of America, Lanham, Md (repr. 1983).

24. Neurath, O., *Empiricism and Sociology*, Reidel, Dordrecht, 1973, p. 263. Neurath fue un filósofo analítico co-fundador del “Círculo de Viena”.

común, porque no sabemos cómo dar valores actuales a las incertidumbres y a las contingencias irreversibles, y también porque tales valores dependerían (ya hoy) de la asignación de los derechos de propiedad y de la distribución del ingreso. Por ejemplo, supongamos, siguiendo el ejemplo de Neurath, que la energía solar se vuelve fácilmente disponible en la forma de hidrógeno del agua separada por fotólisis. ¿Tales técnicas serán libremente disponibles donde quiera y en pequeña escala, o algunas empresas serán capaces de apropiarse de las técnicas y cargar altos precios?

25.

CONCLUSION

Hemos visto que la valoración económica de los bienes y servicios ambientales y de las externalidades negativas (comercializados o no) depende (en diferentes formas) de la dotación de derechos de propiedad y de la distribución del ingreso. La elasticidad-ingreso (en mercados reales o ficticios) quizá sea mayor para las “amenidades” ambientales con valor meramente recreativo que para “necesidades” ambientales o “condiciones ecológicas de la vida y la producción”. Por tanto, una redistribución del ingreso tendría efectos en la demanda de bienes y servicios ambientales. Pero ésta no es la línea principal de este

artículo, el cual ha considerado la economía más bien desde el “lado de la oferta”.

Desde el “lado de la oferta”, la distribución del ingreso (y de los derechos de propiedad) determinará (a la manera sraffiana) el valor (o mejor dicho, los “precios de producción”) de los bienes que incorporen “capital natural” comercializado y determinará asimismo el valor del stock de ese “capital natural” comercializado. Sin embargo, la mayoría de bienes y servicios ambientales no están en el mercado. Al respecto, este artículo ha introducido el concepto de “distribución ecológica”, es decir, las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales y temporales en el acceso a los recursos naturales o en las cargas de la contaminación (sean comercializadas o no). Hemos considerado las relaciones entre distribución económica y distribución ecológica; en otras palabras, discutimos las relaciones entre Economía Política y Ecología Política.

También incluimos una sección sobre la tasa de descuento apropiada que sería aquella determinada por la productividad “sustentable” del capital; pero la medida de la sustentabilidad depende de la medida de depreciación del “capital natural”, y la medida del “capital natural” depende de la asignación de derechos de propiedad y de la distribución del ingreso.

25. ¿Hydro-Quebec será capaz de vender hidrógeno a Europa, separado no por energía solar directa sino por hidroelectricidad, a un costo alto en tierras perdidas “pertenecientes” a los indios Kree? Aparte de los problemas de derechos de propiedad, ¿serían los Kree capaces de exigir altos precios por sus tierras, en los mercados reales o ficticios?. Cf. el artículo de Clara Valverde y Enrique Tello sobre esta cuestión, en *Ecología Política*, n. 8, 1994.

En la sección final hemos discutido la vinculación entre cuestiones distributivas y la incommensurabilidad económica, que es el principal desafío de la Economía Ecológica a la economía convencional.

Las valoraciones de externalidades **diacrónicas** y también las valoraciones de externalidades **sincrónicas** (y de bienes y servicios ambientales) dependerán de la distribución, no solo de los derechos de propiedad, sino también del ingreso. La ausencia de generaciones futuras y de otras especies en los mercados ha sido a menudo señalada. En este artículo se ha insistido sobre el contexto institucional y social de la valoración de externalidades sincrónicas negativas y de bienes y servicios ambientales. Lawrence Summers tuvo razón (como una proposición de la economía positiva) al afirmar que el precio (precio de mercado o precio sombra) del perjuicio causado por la contaminación era inferior cuando los perjudicados eran pobres que cuando eran ricos. De todas maneras, aceptar dichos precios bajos de las externalidades es una decisión política precisamente porque las externalidades negativas (y también muchos bienes ambientales) son por definición no

valorados en el mercado (y, si usamos técnicas de mercados ficticios, no todos creerían en los resultados). Por ejemplo, quizá encontremos -siguiendo la interpretación de Sagoff²⁶-, mucho rechazo a poner un precio en términos de "Disposición a Pagar" o incluso de "Disposición a Aceptar Compensación" entre la gente pobre, cuya mejor posibilidad de influir en los eventos no está como consumidores en el mercado, o consumidores ficticios en el mercado ficticio, sino como ciudadanos actuando en política, a través del voto o la acción directa²⁷.

La ausencia de valoración económica convincente de externalidades negativas o bienes ambientales en mercados reales o ficticios (es decir, la incommensurabilidad económica), conduce a una discusión sobre criterios de asignación de bienes escasos que fue anticipada por Neurath y Kapp. Hay racionalidad más allá de la racionalidad crematística. Este artículo es una contribución modesta al estudio de cómo la valoración económica depende de la distribución del ingreso (y también de los derechos de propiedad), como un paso en la discusión más fundamental sobre incommensurabilidad.

26. Sagoff, *The Economy of the Earth*, Cambridge U.P., 1988.

27. Ramachandra Guha, "El ecologismo de los pobres", *Ecología Política*, n.8, 1994.

La economía política de la gestión ambiental en América Latina

David Kaimowitz (*)

El patrón actual de desarrollo de América Latina es insostenible. Está asociado con el uso y degradación de los recursos naturales renovables y no renovables más rápido que lo que estos pueden ser producidos o sustituidos.

Cada año hay menos bosques, minerales y petróleo, recursos genéticos y suelos fértiles. Hay problemas con la disponibilidad del agua y la vulnerabilidad de los monocultivos agrícolas a las plagas. La industria, agricultura, sistema de transporte y estilo predominante de asentamiento humano contaminan el aire y el agua, lo cual destruye el ambiente y perjudica la salud humana. En el corto plazo eso reduce el bienestar social; a más largo plazo, amenaza con crear una crisis en la acumulación de capital.

Para resolver los problemas de la sobre explotación de los recursos naturales y la contaminación del ambiente se requiere, entre otras cosas, la intervención del Estado. Dicha intervención incluye la definición de un marco legal y macroeconómico y un sistema de impuestos y subsidios que reducen los incentivos privados a sobreexplotar los recursos naturales y contaminar, inversiones en infraestructura, ciencia y educación y la creación de espacios que permiten la resolución de conflictos y diferencias entre los distintos grupos de in-

(*) Especialista del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en San José, Costa Rica. Las opiniones expresadas aquí son del autor, y no necesariamente reflejan la posición del IICA. El documento ha sido enriquecido por discusiones sobre el tema con Eduardo Baumeister, Fabiola Campillo, Manuel Chiriboga, Ricardo Costa, Charlotte Elton, Gonzalo Estefanell, Roberto Haudry, Henri Hocde, Roberto Martínez Noguiera, David Mayhre, Orlando Plaza, Gretel Mc Vane, Lori Ann Thrupp, Eduardo Trigo, y los participantes del seminario sobre "Economía política del desarrollo sustentable en América Central" realizada en la Catalina, Costa Rica, 20 al 23 de junio de 1993.

terés. Es posible avanzar a un manejo más racional de los recursos naturales, pero estos esfuerzos siempre tendrán un alcance limitado mientras el Estado no orienta la gestión de dichos recursos ¹.

Si los que toman las decisiones públicas en América Latina tuvieran la disposición real de buscar vías de desarrollo que causen menos deterioro a los recursos naturales probablemente sería factible encontrarlas. Harían falta grandes cambios en las políticas, instituciones y patrones tecnológicos, pero no es impensable que se puede hacer. Eso, sin embargo, significaría altos costos para ciertos grupos, quienes tendrían que abandonar actividades que contaminan o degradan los recursos naturales, financiar esfuerzos de reconversión productiva para incorporar tecnologías más "limpias", invertir en medidas para reducir la pobreza y aceptar un mayor grado de participación popular en la toma de decisiones ².

El asunto se complica más porque no necesariamente el que protege el ambiente y paga los costos es quien capitaliza los beneficios. En el contexto actual el campesino que no deforesta no percibe ningún beneficio del hecho que

los recursos genéticos del bosque puedan servir en el futuro a la industria farmacéutica. Por lo general, los dueños de las industrias contaminantes no viven en las ciudades o barrios que contaminan. Si una empresa transnacional degrada un área, puede trasladarse a otro lugar, todavía no degradado.

Algunos problemas ambientales, aunque no todos, tienen el inconveniente adicional de demandar grandes inversiones que sólo maduran en el mediano o largo plazo. Por ejemplo, muchos de los beneficios de invertir en conservación de suelos para prolongar la vida útil de las presas hidroeléctricas no se obtendrán hasta mediados del próximo siglo. Pueden pasar diez o quince años entre, cuando se invierte en educación primaria y cuando se percibe una retribución económica. El impacto de la deforestación actual del Amazonas en el clima mundial sólo se podrá notar después de varias décadas. Suele ser más barato prevenir los problemas ambientales que superarlos una vez que se presentan (y algunos daños ambientales son irreversibles) pero eso implica una capacidad de previsión y planificación que no siempre existe.

1. Cuando se refiere al manejo racional de los recursos naturales se entiende un manejo que es racional desde el punto de vista de la sociedad, ya que tanto la sobre explotación de los recursos naturales como la contaminación pueden ser racionales desde el punto de vista individual. (comunicación personal Carlos Rivas).

2. La disminución de la pobreza y la apertura de espacios de democracia, además de ser deseables de por sí, son requisitos esenciales para reducir el deterioro ambiental. Si bien los pobres no son los principales causantes de la destrucción ambiental, si no se toman medidas para disminuir la pobreza será difícil eliminar el avance de la frontera agrícola, la erosión en las laderas, la deforestación para obtener leña, los problemas de saneamiento ambiental o las altas tasas de crecimiento demográfico. Tampoco es realista esperar que el Estado sólo pueda tener la capacidad de velar por el manejo racional del medio ambiente, sin una participación estrecha y comprometida de la población local.

En los últimos años, los economistas en América Latina han comenzado a prestar más atención a temas relacionados con el ambiente. Sin embargo, los estudios que han realizado tienden a tener un enfoque normativo, centrado en analizar los costos y beneficios de distintas alternativas para poder hacer recomendaciones. Se supone que las personas que reciben esa información tomarán las decisiones apropiadas, o por lo menos que si no lo hacen eso es un problema “político”, que rebasa el alcance del análisis “técnico”.

Este ensayo, por el contrario, tiene como preocupación central entender la lógica de la toma de decisiones relacionadas a políticas de gestión ambiental en América Latina, y explicar bajo qué condiciones los que toman esas decisiones pueden estar dispuestos a y ser capaces de actuar en favor de un manejo más racional de los recursos naturales y el ambiente.

Se reconoce de antemano que dentro de la “problemática ambiental” existen una multitud de temas específicos distintos, cada uno de los cuales tiene sus propias características y dinámica de toma de decisiones. Un grupo puede favorecer ciertas políticas de gestión ambiental y oponerse a otras; algunas iniciativas avanzan mientras otras se estancan. No hay un movimiento ambien-

talista, sino múltiples, y probablemente tiene que ser así (comunicación personal Roberto Martínez). Sin embargo, este ensayo busca examinar algunas de las grandes tendencias, con la esperanza de motivar otros estudios posteriores más específicos; más que un estudio terminado, pretender ser una agenda de investigación.

La primera hipótesis de trabajo es que no se tomarán medidas serias encaminadas a reducir la degradación de los recursos naturales si no hay presión para hacerlo. Esta hipótesis se fundamenta en la observación empírica de que ninguna reforma política o social histórica de envergadura en América Latina ha ocurrido sin luchas sociales. Son contados los casos donde los grupos gobernantes mismos han protagonizado reformas a favor de los sectores populares o la protección de los recursos naturales, sin fuertes presiones previas³. El Estado tiene cierto grado de autonomía, pero aún así los que toman las decisiones normalmente están preocupados por la “rentabilidad política” de dichas decisiones. Si nadie presiona a favor de un manejo racional de los recursos naturales puede concluir que eso no resulta políticamente “rentable”.

Partiendo de la hipótesis de que hacen falta presiones sociales para lograr reformas profundas, la siguiente sección

3. Incluso en casos conocidos donde los gobernantes han demostrado una cierta autonomía de las clases dominantes y protagonizado reformas profundas, como el de la reforma agraria y la nacionalización del sector petrolero por Cárdenas en México, las reformas agrarias realizadas por gobiernos militares en Honduras y Perú, la lucha de Torrijos en Panamá por la soberanía de la zona del canal, las reformas peronistas en Argentina y las reformas sociales de Calderón Guardia en Costa Rica, siempre hubo fuertes presiones sociales anteriores a favor de esas reformas.

de este ensayo examina tanto el potencial como las limitaciones de siete actores sociales que podrían ejercer presión a favor de un manejo más racional de los recursos naturales: a) actores extra-regionales (gobiernos y ONG's de los países desarrollados, la banca multilateral y los organismos internacionales), b) capas medias urbanas, c) empresas que ven el tema del ambiente como oportunidad de hacer negocio, d) productores y comunidades afectados por la contaminación, e) movimientos indígenas, f) ambientalistas profesionales, y g) partidos y movimientos sociales preocupados por la justicia social. Las presiones de estos actores responden en parte a sus intereses materiales directos, pero también a cuestiones no directamente vinculados a intereses, sino de tipo más cultural, de clima ideológico o relacionados con la cotidianidad (comunicación personal Roberto Martínez).

La segunda hipótesis del trabajo es que **dos de los mayores obstáculos para que el Estado latinoamericano actúe a favor de un manejo racional de los recursos naturales son la dependencia del modelo de acumulación actual en la sobre explotación de los recursos humanos y naturales para competir en la economía mundial y el gran poder que tienen las instituciones financieras internacionales**⁴. Esos

dos fenómenos refuerzan los grupos sociales opuestos a las reformas ambientalistas y sociales.

La tercera hipótesis central es que **para que el Estado tenga la capacidad de intervenir a favor de un manejo racional de los recursos naturales hace falta un aparato institucional bien desarrollado y cierta autonomía relativa de las clases dominantes** (Rueschemey; Evans, 1985)⁵. El diseño de ese aparato tendría que reflejar las necesidades específicas de la gestión ambiental. También necesita tener objetivos de desarrollo más allá de la captación de recursos para el beneficio de sus propios miembros (Bates, 1988; de Janvry; Sadoulet; Thorbecke, 1993). Sin estas condiciones, por más presión que haya, difícilmente el Estado estará en condiciones de implementar las reformas profundas que sean necesarias. El cumplimiento cabal de estas cuatro condiciones resulta problemático en la mayoría de los países de América Latina, sobre todo en el nuevo contexto de una fuerte ideología neoliberal, que plantea una reducción casi generalizada en el papel del Estado. Sin embargo, la magnitud de la brecha en cuanto al nivel de cumplimiento varía. Además, es importante tratar de entender los factores que favorecen u obstaculizan el cumplimiento de estas condiciones.

4. No es casual que la presión de los organismos financieros internacionales aparece tanto como un elemento favorable para la gestión ambiental, como una de las principales limitaciones. Efectivamente esa presión abre ciertos espacios para cambios a la vez que cierra otros.

5. Al mismo tiempo el Estado debería ser relativamente susceptible a las presiones a favor de la gestión ambiental. Esta idea se retoma más adelante.

LA PRESION SOCIAL A FAVOR DE LA GESTION AMBIENTAL

Los actores extra-regionales

El surgimiento de movimientos ambientalistas fuertes en los países desarrollados corresponden al desarrollo de importantes grupos en esos países con suficientes ingresos para poder darse el lujo de preocuparse no sólo con la sobrevivencia cotidiana, sino con la calidad de vida en un sentido más amplio. En América Latina, el tema ambiental entró al escenario por una vía distinta. Sin desconocer la presencia histórica en la región de diversas iniciativas ambientalistas, no parece exagerado afirmar que en gran medida la preocupación por los recursos naturales y el medio ambiente en los últimos años se debe a influencias políticas, económicas e intelectuales de los Estados Unidos y Europa. Estas influencias, a la vez, tienen sus raíces en los movimientos ambientalistas de los países desarrollados recién mencionados, que surgieron en las décadas de los años setenta y ochenta (Buttel, 1992; Sale, 1993).

A partir de la Conferencia sobre el Medio Humano de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972, los movimientos ambientalistas del norte comenzaron a presionar a sus gobiernos y a los organismos internacionales financieros y de cooperación técnica para que estos apoyaran políticas menos perjudiciales para el ambiente en América Latina (Bramble y Porter, 1992). También entraron a actuar directamente en la región, abrien-

do oficinas y apoyando proyectos en muchos países.

La presión de los países desarrollados a favor de diversas medidas ambientales en América Latina ha tomado varias formas. Las ONG's ambientalistas han hecho denuncias públicas relacionadas con el comercio de residuos tóxicos y plaguicidas prohibidos y con grupos que están contribuyendo a la deforestación y la extinción de ciertas especies. Las agencias externas han financiado proyectos en manejo forestal, áreas protegidas, calidad de agua y saneamiento ambiental, conservación de suelos y manejo de cuencas y de fortalecimiento de las instituciones con responsabilidades ambientales. Debido a la presión de los grupos ambientalistas, se ha vuelto más difícil conseguir préstamos externos para carreteras y proyectos de colonización y manejo forestal en áreas de trópico húmedo. Por lo menos en un par de ocasiones, como la presión sobre Brasil para reducir la deforestación de la Amazonía y la incorporación del tema ambiental en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, se ha evidenciado una condicionalidad ambiental explícita, donde se exige que los gobiernos latinoamericanos adopten ciertas políticas ambientales para poder acceder a préstamos o a los mercados de los países desarrollados (Hurrell, 1992). También existen un número creciente de restricciones comerciales en los países desarrollados que limitan la importancia de alimentos con residuos de plaguicidas, animales silvestres, maderas tropi-

cales e incluso ciertos tipos de empaques que no son fácilmente degradables.

La gran relevancia que ha tomado el tema ambiental en los medios de comunicación, debates académicos y agrupaciones sociales de los países desarrollados ha tenido una influencia notable sobre las sociedades latinoamericanas, ayudando a generar movimientos ambientalistas nacionales dentro de la región que ejercen presión a favor de la gestión ambiental. Incluso muchos de estos movimientos ambientalistas reciben financiamiento directo de organismos de los países desarrollados.

Por el otro lado, la presión extra-regional parece tener limitaciones marcadas. Al mismo tiempo que las instituciones financieras internacionales aumentan su presencia en temas relacionados con los recursos naturales y el ambiente siguen promoviendo políticas de ajuste estructural, liberalización y reducción de la presencia estatal que probablemente sean incompatibles con un manejo racional de los recursos naturales (Leis, 1992; Reed, 1992). La enorme presión para aumentar las exportaciones en el corto plazo puede llevar a una sobreexplotación de los recursos naturales. La liberalización del comercio internacional implica que los países que invierten en la protección ambiental o imponen restricciones ambientales, y por lo tanto tienen costos más altos, tienen que competir con otros países que no lo hacen. El carácter regresivo de muchas de estas políticas tiende a aumentar los

niveles de pobreza, lo cual genera mayor presión sobre los recursos naturales. Una reducción generalizada del aparato estatal, como ha ocurrido en muchos países, puede disminuir la capacidad de implementar políticas ambientales.

Muchas veces las instituciones financieras internacionales actúan más en respuesta a presiones de parte de los movimientos ambientalistas que por un convencimiento propio, y eso limita la efectividad de los esfuerzos. Todavía son contados los casos de condicionalidad ambiental, y el único actor extra-regional que aboga por reformas políticas y económicas profundas es un grupo minoritario de ONG's.

También es importante distinguir entre presiones externas a favor de la conservación de la naturaleza y las que buscan el "desarrollo sostenible" de los países de América Latina. En el primer caso, la preocupación principal es mantener los recursos naturales de la región para que puedan ser aprovechados por los países desarrollados mismos, mientras en el segundo caso el énfasis es garantizar la base de recursos naturales y el mejoramiento de los niveles de vida para amplios sectores de la población latinoamericana.

Las capas medias urbanas

El movimiento ambientalista en los países desarrollados forma parte de lo que ha llegado a ser denominado los "nuevos movimientos sociales"⁶. La

6. Otros movimientos considerados en esta categoría incluyen los movimientos feministas, estudiantiles y pacifistas (Buttell, 1992).

base social de apoyo de estos movimientos son las capas medias jóvenes, con cierto nivel de educación, quienes se incorporan en estos movimientos no tanto para recibir beneficios materiales directos sino para expresar su descontento con las instituciones estatales y la sociedad moderna actual y el deseo de identidad y espacios de participación (Buttell, 1992).

En América Latina el fenómeno de los nuevos movimientos sociales también se presenta, sobre todo en las grandes conglomeraciones urbanas como Santiago, Chile, el Distrito Federal de México y Sao Paulo en Brasil, donde han surgido numerosas organizaciones ambientales de corte clase media (Viola, 1992). Además, existe un universo mucho más amplio, de personas de las capas medias, que son sensibles a los mensajes sobre el ambiente transmitidos por los medios de comunicación. Estos grupos sufren grandes problemas de contaminación del aire, agua y alimentos y congestión de vehículos, que sirven como recuerdo constante del problema ambiental. También son sensibles a las noticias sobre catástrofes ambientales como la liberación de radiación nuclear en Chernobyl, inundaciones o sequías que se atribuyen a desajustes ambientales y los derrames de petróleo por barcos naufragos.

La preocupación ambiental de las capas medias se ha centrado en la contaminación urbana y algunos símbolos publicitados de la destrucción de la naturaleza, como la deforestación en las Amazonas, el peligro de extinción de

ciertos animales y árboles y las luchas de los movimientos indígenas. La influencia de estos grupos ha sido lo suficientemente fuerte para lograr que casi todos los partidos políticos de América Latina incorporen el tema ambiental dentro de sus programas. También los gobiernos han tomado medidas concretas, aunque insuficientes, para disminuir los niveles de contaminación del aire en las grandes ciudades.

Al mismo tiempo, la atención de las capas medias urbanas hacia temas ambientales es esporádica y basada más en imágenes que en un buen entendimiento de los problemas y sus causas. La opinión pública que generan, responde de forma emocional a los símbolos ambientales de la cultura popular y los medios de comunicación, pero pocas veces logra convertirse en presión efectiva. Eso dificulta la consolidación de organizaciones estables que pueden mantener la presión en el tiempo. Los procesos de ajuste han tendido a reducir los ingresos de muchos grupos de capas medias, forzándolos a preocuparse más por su propia sobrevivencia económica, y dejando menos espacio para preocupaciones ambientales. **Además, es importante recordar que sólo algunos países de América Latina tienen grandes concentraciones de capas medias urbanas.**

Grupos motivados por intereses materiales directos

Por lo menos cuatro grupos tienen intereses materiales directos e inmedia-

tos relacionados a la gestión ambiental: los productores que participan en los llamados “mercados verdes”, los productores y comunidades afectados por problemas críticos de contaminación, los movimientos indígenas y los ambientalistas profesionales.

Ha crecido mucho el número de empresas y grupos campesinos interesados en aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados para alimentos orgánicos, ecoturismo, envases reciclados y productos forestales de bosques manejados de forma “sostenible” (Schmidheiny, 1992). Estos productores tienen un interés directo en el crecimiento de la conciencia ambiental, ya que contribuye a aumentar sus mercados.

De igual forma, hay productores o pobladores que sufren de forma aguda problemas de contaminación o destrucción de los recursos naturales que les causan grandes pérdidas económicas. Esto incluye pescadores artesanales afectados por la contaminación del agua, extractivistas amenazados por la destrucción del bosque, comunidades con depósitos de desechos tóxicos y otros desperdicios y agricultores perjudicados por contaminación proveniente de la industria minera o sector petrolero, entre otros.

Para los movimientos indígenas, el hecho de haber convivido siempre de forma más o menos armoniosa con su entorno natural les ha dado una gran legitimidad entre la opinión pública urbana y se ha convertido en un poderoso argumento a favor de sus demandas territoriales (Toledo, 1992). Para ellos el éxito de esas reivindicaciones territoria-

les es crucial para su supervivencia como grupos étnicos.

Finalmente, hay un grupo importante de personas que trabajan en actividades ambientales, y que tienen un interés evidente en mantener el apoyo para dichas actividades. Esto incluye funcionarios públicos en entidades y proyectos dedicados a asuntos ambientales, académicos y otros científicos, periodistas especializados en estos temas y empleados de ONG's que trabajan ese campo. Este grupo no es grande, pero ejerce una influencia significativa, debido a que la mayor parte de los integrantes son formadores de opinión pública. Además, la participación de científicos le da respetabilidad a los planteamientos en cuanto a la destrucción ambiental.

Mirando los cuatro grupos de forma conjunta, sobresale el hecho de que ninguno tiene un peso grande dentro de las sociedades latinoamericanas, pero todos están creciendo de forma rápida. Excepto para los académicos y ambientalistas profesionales, su presencia tiende a ser localizada, sin lograr cobertura nacional. Probablemente no tienen suficiente fuerza para impulsar reformas profundas, pero han ayudado a mantener el tema ambiental dentro del debate público y han logrado avances concretos en áreas puntuales.

Los movimientos de justicia social

Para la gran mayoría de la población de América Latina su preocupación central es alcanzar un nivel de vida digno para ellos y sus hijos. Históricamente,

esa preocupación tuvo su reflejo político en el desarrollo de partidos políticos de izquierda (comunista, populista y social demócrata) y de sindicatos, organizaciones campesinas y movimientos de pobladores.

Con el fortalecimiento de las corrientes neoliberales en América Latina, el desgaste político de los partidos tradicionales y la desaparición del bloque socialista ligado a la ex-Unión Soviética, la izquierda latinoamericana ha sido debilitada. Aún así, todavía existen partidos, organizaciones y movimientos de cierta importancia que tienen como preocupación central la lucha por la justicia social. También han crecido las organizaciones campesinas que agrupan pequeños y medianos productores, los movimientos cívicos localizados y las ONG's de origen izquierdista.

Dado el carácter masivo de la pobreza en América Latina, la posibilidad de vincular la problemática ambiental con la lucha por la justicia social es prácticamente la única forma de convertir el tema ambiental en un tema de relevancia para la mayoría de la población. En ese sentido, la incorporación del tema dentro de la agenda de los movimientos de justicia social es fundamental para poder impulsar reformas sustantivas en los modelos de desarrollo. Si esto no se da, algunas reformas ambientalistas todavía se podrían dar, pero serían reformas de cúpulas, sin una participación amplia y democrática de la población.

En los últimos años, ciertos sectores de la izquierda latinoamericana han comenzado a prestar más atención al ambiente. Se dan cuenta que la preocupación por el ambiente ofrece la posibilidad de convertirse en una bandera universal, como fue en el pasado la bandera de la paz, que permite apelar a la opinión pública en su conjunto, y no sólo a los sectores directamente vinculados a las luchas sociales. Intuyen, con cierta razón, que la cuestión del ambiente es uno de los puntos más débiles de las corrientes neoliberales, junto con el de los temas sociales, y por lo tanto ofrece un terreno fértil para atacarlas. En el caso de las organizaciones campesinas, existe la posibilidad de construir alianzas nuevas con otros grupos, argumentando que la pequeña producción puede tener un papel destacado en mantener sistemas de producción diversificados y conservar los recursos naturales.

Al mismo tiempo, todavía hay razones para dudar de la profundidad del compromiso ambiental de la izquierda latinoamericana. Para algunas personas el ambiente no es más que una moda superficial, importada de los países del norte. Observan, con razón, que muchos conservacionistas están más preocupados por los animales y las plantas que por las personas. Ciertos sindicatos tienen miedo de que las restricciones ambientales pueden reducir las oportunidades de empleo. Además, es relativamente fácil ser ambientalista desde la oposición. No resulta tan evidente que los

movimientos de izquierda han dado alta prioridad a los temas ambientales una vez que tienen responsabilidades gubernamentales ⁷.

La posibilidad de que los movimientos sociales ejerzan una fuerte presión por reformas ambientales, también está vinculada a las perspectivas mismas de estos movimientos como fuerzas sociales. Por el momento, estas perspectivas parecen poco alentadoras, aunque no se debería subestimar la importancia de la simple realidad que la pobreza en la región sigue en aumento, y las corrientes neoliberales tienen poco que decir al respecto.

EL MODELO DE ACUMULACION COMO OBSTACULO AL MANEJO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES

La sobre explotación de los recursos como fuente de competitividad

En los últimos veinte años, América Latina ha ido perdiendo competitividad en los mercados internacionales. Entre 1950 y 1970 su participación en las exportaciones mundiales de bienes bajó de 11% al 6%, y para 1990 ya había bajado al 4% (Krueger, 1993). Incluso para mantener ese bajo nivel de presencia en los mercados mundiales la región depende desproporcionalmente de las exportaciones de recursos no renovables, industrias contaminantes y productos

agrícolas que salen de sistemas de producción que no son sostenibles.

Aproximadamente un tercio de las exportaciones de América Latina son de petróleo y otros productos mineros no renovables (Gobierno de los Países Bajos, 1992). Otro tercio viene de las exportaciones agropecuarias, un alto porcentaje de las cuales está compuesto de rubros como frutas, flores, hortalizas, y algodón, producidos con un muy alto consumo de plaguicidas, o de rubros como carne y madera, que salen de zonas recién deforestadas. Dentro de la producción industrial mundial, América Latina tiene una sobre representación de industrias contaminantes como refinerías de petróleo, industria química, fundiciones de acero y hierro, y fabricas de cemento, vidrio y papel (Durán de la Fuente, 1991). En cambio, la región tiene una baja participación en los mercados mundiales de servicios, industrias de alta tecnología como la microclétrica y biotecnología y otros sectores que presionan menos sobre los recursos naturales.

Otro problema relacionado es que los capitalistas de América Latina tienden a depender más de tener impuestos y salarios bajos y especulaciones comerciales y financieras para alcanzar tasas altas de rentabilidad y menos en altos niveles de ahorro, desarrollo tecnológico, educativo y organización empresarial (Fajnzylber, 1988). Usando la vieja terminología de De Janvry, estas economías tienden a ser "desarticuladas", ya

7. Ver buttell (1992) para una buena discusión sobre la relación entre los movimientos social demócratas tradicionales y el movimiento ambientalista para el caso de los países desarrollados.

que para la mayoría de las empresas más dinámicas, que producen para la exportación o para consumidores nacionales de altos ingresos, los salarios representan sólo un costo y no un mercado potencial (1981).

La alta dependencia de la región en actividades que degradan los recursos naturales y en el mantenimiento de impuestos y salarios bajos para poder competir en los mercados mundiales, fortalece el poder de aquellos grupos que se oponen a un manejo racional de los recursos naturales. Además, el hecho de que la mayor parte de los problemas ambientales de América Latina están más asociados a la producción y no tanto, como en los países desarrollados, al consumo, significa que los grupos afectados por las reformas necesarias, que a menudo son un pequeño número de empresas poderosas, tienden a ser menos dispersos y con mayor capacidad de organización, que los consumidores de los países del norte.

El poder de la banca multilateral

Como se mencionó anteriormente, si bien las instituciones financieras internacionales han sido fuente de presión a favor de ciertas medidas ambientales, también han estado entre los principales propulsores de políticas de ajuste estructural, liberalización y privatización que posiblemente sean incompatibles con ciertos aspectos de un manejo racional de los recursos naturales. Las propuestas de las instituciones financieras, en lugar de impulsar la transformación de

la composición de la producción hacia sectores que degradan menos al ambiente, tienden a reproducir, e incluso fortalecer el énfasis en desarrollar rubros de exportación que responden a una lógica de “minar” los recursos naturales o de aprovechar de la “ventaja comparativa” de tener pocos controles ambientales, mano de obra barata y bajos impuestos.

En este sentido el tema tributario es claro. Una buena gestión ambiental requiere recursos financieros significativos, que deberían ser captados en parte a través de un sistema impositivo gradual. Las instituciones financieras internacionales han apoyado sistemas regresivos de tributación, como los impuestos de valor agregado, y han priorizado el recorte del déficit público sobre casi todos los otros objetivos de la política pública.

La forma de interacción de los organismos financieros internacionales con los países es fundamentalmente anti-democrática. Cada vez más las políticas se definen no por un proceso participativo y democrático a nivel nacional, sino a través de las condiciones que imponen los bancos para poder aprobar y desembolsar préstamos. Estas negociaciones de cúpulas dejan al margen a la gran mayoría de la población y la convierte en espectadora pasiva de la toma de decisiones. Eso limita la legitimidad de las políticas frente a la opinión pública y por tanto la posibilidad de involucrar a la población en los esfuerzos ambientalistas.

Frente a la escasez extrema de liquidez internacional que significó la “crisis

de la deuda” en los años ochenta, los gobiernos de América Latina no tuvieron muchas otras opciones que aceptar las recomendaciones de esas instituciones (Wood, 1986). En los últimos cinco años han mejorado mucho las reservas de divisas de América Latina, en parte debido al crecimiento de las exportaciones y en parte a la entrada de capitales privados. Sin embargo, el visto bueno de los bancos multilaterales para los programas económicos sigue siendo una precondition casi absoluta para conseguir acceso a los mercados financieros internacionales.

EL PAPEL DEL ESTADO

La autonomía relativa del Estado

Además de la existencia de presiones en favor y en contra de reformas ambientalistas, la posibilidad de que los gobernantes diseñen e implementen ese tipo de reforma depende en parte de ciertas características del Estado mismo. Una de las más importantes es la permeabilidad y sensibilidad del Estado frente a las distintas presiones. Entre los factores de mayor peso que influyen en dicha permeabilidad se encuentran: los objetivos del grupo gobernante, el poder relativo del aparato estatal frente a los otros sectores de la sociedad, las fuentes de procedencia de los gobernantes y los mecanismos específicos a través de los cuales los distintos sectores sociales influyen al Estado.

Por lo general, Estados con gran autonomía de los grupos empresariales,

surgen cuando esos grupos son débiles o fragmentados (Hamilton, 1983). En esos contextos pueden aparecer Estados “desarrollistas”, motivados a promover el desarrollo social, o Estados “mercantilistas”, preocupados sobre todo con repartir los beneficios que permite el poder estatal entre los funcionarios mismos (Bates, 1988; Bayart, 1989). En el primer grupo se incluyen los gobiernos revolucionarios o reformistas como los de Cuba o Nicaragua (1979-1990), Panamá (1968-1981), Honduras (1973-1990). Llamarlos desarrollistas no significa que lograron desarrollar los países, sino simplemente que tuvieron una lógica más allá de sólo la captación de rentas para los gobernantes mismos. El segundo grupo, se asocia con gobiernos poco ideológicos en países con sectores empresariales débiles, como Haití, Perú o Nicaragua después de 1990. Ya prácticamente no quedan gobiernos del primer tipo en América Latina. Los gobiernos de segundo tipo son incompatibles con una gestión ambiental adecuada por su baja capacidad de liderazgo y el débil desarrollo de sus aparatos institucionales.

En otros contextos, donde la sociedad civil y los sectores empresariales son más consolidados, varía mucho el grado de autonomía relativa del Estado. Donde existe mayor autonomía, si bien *“el Estado es obligado por su posición dentro de una formación social dada a preservar o reproducir esa formación social; la intervención directa de la clase dominante no es necesaria y de hecho puede ser perjudicial para este proce-*

so. *La autonomía del Estado con respecto a la intervención directa de la clase dominante le permite operar más eficazmente*" (Hamilton, 1983). Al no tener que responder de forma directa a todos los intereses particulares que pueden estar opuestos a reformas ambientales, una mayor autonomía del Estado respecto de las clases dominantes, ofrece mayores posibilidades para ese tipo de reforma.

Como hipótesis, se puede pensar que los Estados latinoamericanos tienden a ser más autónomos en países: a) grandes, donde ningún grupo específico de empresarios pesa lo suficiente para influir demasiado sobre la política nacional, b) donde los altos políticos del gobierno se forman en carreras dentro del sector público y no en el sector privado, c) donde los gobiernos disponen de muchos recursos propios a través de monopolios sobre el petróleo u otros recursos naturales, d) que han pasado por grandes luchas sociales, donde los grupos empresariales han tenido que ceder espacios de participación a otros sectores y e) con mecanismos democráticos más institucionalizados y participativos.

El grado de autonomía del Estado también varía según el tema tratado. Los gobiernos pueden ser muy autónomos en relación a ciertos temas, y no con respecto a otros. Por lo general, mientras menos presión sobre algún tema, más autonomía tienen. En cuanto se refiere a los problemas ambientales, los Estados tienen mucho espacio para dar discursos ambientalistas, que no perju-

dican a nadie y para tomar decisiones de carácter más simbólico, pero les es mucho más difícil tomar medidas que afecten directamente a los intereses más poderosos.

Los procesos de ajuste estructural y privatización han tenido un impacto contradictorio en cuanto a la autonomía relativa del Estado. Por un lado, han debilitado los gobiernos y han facilitado la participación de los grupos empresariales en la esfera pública. Por el otro lado, la dependencia creciente de los gobiernos en la banca multilateral, les ha hecho más independiente frente a las presiones de grupos empresariales específicos. Esto abre la posibilidad de reformas ambientalistas que perjudican ciertos sectores del capital, siempre y cuando reciban el apoyo de la banca multilateral (David Mayrhe, comunicación personal).

Las reformas ambientalistas son favorecidas por condiciones que vuelven al Estado más permeable a presiones a su favor. Por lo general, la presencia de mecanismos institucionales que abren espacios de participación democrática cumplen con esta condición. Tienen especial importancia los procesos de descentralización de la toma de decisiones, ya que, como se demostró anteriormente, muchos de los grupos de presión que favorecen un manejo racional de los recursos naturales son de carácter local. Es mucho más probable que pueden influir en la toma de decisiones si se hacen a nivel local, y no a nivel nacional o internacional.

La capacidad de implementación de políticas

Finalmente, la capacidad del Estado para implementar reformas ambientales depende de la presencia de una maquinaria institucional efectiva y eficiente y diseñada en función de los objetivos ambientales. Como dicen Rueshemeyer y Evans (1985:51), *“para entender cuánto el débil desarrollo de la burocracia limita la capacidad del Estado para intervenir, es necesario reconocer que la construcción de una maquinaria burocrática es un proceso de largo plazo. Además de los recursos necesarios para hacerla funcionar, hay un aspecto menos tangible, pero igualmente crítico, de la construcción de un aparato estatal burocrático... Un proceso efectivo de fortalecimiento institucional tiene que formar las metas, prioridades y compromisos de los funcionarios claves y promover visiones compartidas sobre las cuales se puede basar una racionalidad común”* (traducción del autor). Esto implica un proceso de fortalecimiento institucional que solo marginalmente está relacionado con el constante cambio de mandatos, organigramas y acceso a recursos financieros que han caracterizado los gobiernos latinoamericanos en los últimos años.

Dentro de América Latina, en general México y los países del Cono Sur han logrado desarrollar maquinarias burocráticas mucho más consolidadas que los países de América Central o la zona andina (con las excepciones de Colombia y Costa Rica). Eso les da una venta-

ja nada despreciable en cuanto a la capacidad de implementar reformas ambientalistas.

Aún así, en todos los países de América Latina, excepto quizás Chile, los procesos de ajuste estructural, y las corrientes neoliberales que han estado asociado a ellos, han tenido como una de sus consecuencias principales el debilitamiento de la maquinaria estatal y la desmotivación de sus integrantes. Si bien no se ha planteado la eliminación del aparato estatal, sino solamente su reforma, el resultado final ha sido una reducción generalizada de la capacidad de intervención estatal, y la pérdida del “esprit corps” de los funcionarios; lógicamente ese proceso ha sido más profundo en aquellos países donde siempre fue débil el aparato burocrático.

Para todos los gobiernos la implementación de políticas ambientales trae consigo una serie de problemas particulares. Para comenzar, el “ambiente” no es un sector, sino que está presente en todos los sectores. La creación de entidades ambientales especializadas tiene el riesgo de aislar el tema, y apartarlo de las discusiones centrales en cuanto a política macroeconómica, industrial, agropecuaria y urbana. Por otro lado, si no se define un espacio específico con poder que se preocupe por cuidar los intereses ambientales, es probable que los otros intereses se sobrepongan en la mayoría de los casos.

La gestión ambiental requiere normas y controles que aseguran que los individuos respetan los intereses globales de la sociedad. Muchos de los temas

son complejos, y demandan una fuerte capacidad científica para ser abordados. Pero también se requiere un alto grado de participación y motivación de la población; resulta difícil combinar los tres estilos de gestión (coercitivos, tecnocráticos y participativos). De igual forma, muchos problemas ambientales requieren un abordaje sistémico que implica la necesidad de trabajos multi-disciplinarios e inter-institucionales, algo difícil de lograr dentro de los esquemas actuales de administración pública. La descentralización es clave, no sólo para facilitar la participación local en la toma de decisiones, sino también para un manejo más eficiente de la información, ya que la situación de los recursos naturales varía mucho entre uno u otro lugar. Sin embargo, la experiencia en América Latina con mecanismos descentralizados, todavía es limitada.

CONCLUSION

La factibilidad de generar una disposición política a favor de un manejo racional de los recursos naturales en

América Latina todavía es incierta. Han aumentado mucho las presiones en ese sentido, pero aún así siguen siendo corrientes débiles frente a la realidad de que el modelo actual de acumulación de la región, está basado en gran medida en un uso insostenible de los recursos naturales. Dos actores claves para el futuro serán los gobiernos de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales, por un lado, y los movimientos a favor de la justicia social, por otro. Aún no se conoce la fuerza que estos dos grupos tendrán en el futuro, ni su grado real de compromiso con un manejo más racional de los recursos naturales.

Dentro de ese contexto global, hay países donde los Estados han demostrado mayor autonomía y capacidad de acción que otros. Si esos factores se pueden combinar con una correlación de fuerzas sociales favorables a las reformas ambientalistas, probablemente esas se puedan efectuar.

La apertura de espacios democráticos de discusión y participación favorece esa posibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bates, Robert (ed.) *Towards a Political Economy of Development, a Rational Choice Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1988).

Bayart, Jean Francois, *L'Etat en Afrique, La politique du ventre* (Paris: Libraire Fayard) 1989.

Bramble, Barbara; Porter, Gareth, "Non-Governmental Organizations and the Making of US International Environmental Policy", pp. 313-353, en **The International Politics of the Environment**, Andrew Hurrell; Benedict Kingsbury eds. (Oxford: Clarendon Press) 1992.

Buttel, Frederick, "Environmentalism: Origins, Processes, and Implications for Rural Social Change", **Rural Sociology**, Vol. 57, N° 1, 1992: 1-27.

De Janvry, Alain, **The Agrarian Question and Reformism in Latin America** (Baltimore: John Hopkins University Press, 1981).

De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth; Thorbecke, Erik, "Introduction", **World Development**, Vol 21, N° 4, 1993: 565-575.

Duran de la Fuente, Hernán, "Contaminación industrial y urbana: opciones de política", **Revista de la CEPAL**, N° 44 (Agosto), 1991: 137-148.

Fajnzylber, Fernando, "Competitividad Internacional: evolución y lecciones", **Revista de la CEPAL**, N° 36 (Diciembre), 1988: 7-24.

Gobierno de los Países Bajos, **Un mundo de diferencias, un nuevo marco de trabajo para la cooperación al desarrollo en los años noventa** (San José, Costa Rica: InterPress Service) 1992.

Hamilton, Nora, **México: los límites de la autonomía del Estado** (México D.F.: Ediciones ERA) 1983.

Hurrell, Andrew, "Brazil and the International Politics of Amazonian Deforestation", pp. 398-429, en **The International Politics of the Environment**, Andrew Hurrell; Benedict Kingsbury eds. (Oxford: Clarendon Press) 1992.

Krueger, Anne, **Economic Policies at Cross - Purposes, The United States and Developing Countries** (Washington D.C.: Brookings Institute) 1993.

Leis, Héctor, "El rol educativo del ambientalismo en la política mundial", **Nueva Sociedad**, N° 122 (noviembre-diciembre) 1992: 116-127.

Reed, David (ed.), **Structural Adjustment and the Environment** (Boulder, Colorado: Westview Press), 1992.

Rueschmeyer, Dietrich; Evans, Peter, "The State and Economic Transformations: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", pp. 44-77, en **Bringing the State Back In**, Peter Evans; Dietrich Rueschmeyer; Theda Schocpol eds. (Nueva York: Cambridge University Press) 1985.

Sale, Kirkpatrick, **The Green Revolution, The American Environmental Movement 1962-1992** (Nueva York: Hill and Wang) 1993.

Schmidheiny, Stephan, **Cambiando el rumbo, una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente** (México D.F: Fondo de Cultura Económica), 1992.

Toledo, Victor, "Utopía y Naturaleza, El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina", **Nueva Sociedad**, N° 122 (noviembre-diciembre) 1992: 72-85.

Viola, Eduardo, "El ambientalismo brasileño, de la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sostenible", **Nueva Sociedad**, N° 122 (noviembre-diciembre) 1992: 138-155.

Wood, Robert, **From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy** (Berkeley: University of California Press), 1986.

SINTESES

La Cooperación Internacional y
**EL DESARROLLO SOSTENIBLE
EN AMERICA LATINA**

Número 20
Julio-Diciembre 1993

PRESENTACION / EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMERICA LATINA: Contexto y prioridades de la cooperación internacional para el Desarrollo Sustentable, **Roberto Guimaraes**. Nuevos paradigmas tecnológicos y desarrollo sostenible: perspectiva latinoamericana, **Aldo Ferrer**. Conservación, desarrollo sustentable y juego político en la política de bosques nativos en Chile, **Eduardo Silva**. **LA COOPERACION INTERNACIONAL MEDIO AMBIENTAL:** La cooperación europeo-latinoamericana en materia de medio ambiente, **Anneke Jessen**. El acuerdo holandés de desarrollo sostenible con Costa Rica, **Paul Van Horn**. El papel de los organismos multilaterales de cooperación en el desarrollo sostenible: el caso del BID, **Enrique Iglesias**. El desarrollo sostenible en Latinoamérica y las organizaciones no gubernamentales, **Allcia Barcena**. El debate comercio internacional vs. ecología, **Heraldo Muñoz**. **MISCELANEA:** Reseñas. Listado de Centros Ambientalistas. **Dirección:** Claudio Coello 101 - Bajo izda. / Madrid 28006 - España. Teléfono: (34-1) 577-0640. Fax: (34-1) 576-3070.

ediciones

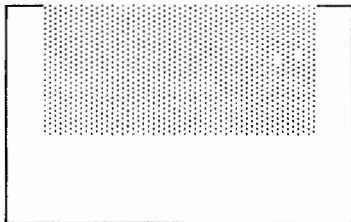
caap

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 Schuldt

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.

Análisis



MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION

Pobreza en Areas Urbanas Cuestiones Ambientales - Hábitat Popular

La provisión de agua en el Gran Buenos Aires. Marcos Novaro y Pablo Perelman / La pobreza en el área de Lima Metropolitana. Julio Gamero, Rosa Guzmán y Lourdes Volverde / Pobreza urbana, marginalidad, exclusión e integración social. Algunos criterios para el tratamiento del problema. Denis Merklen / Inquilinatos y hoteles en Buenos Aires. La trayectoria centenaria del mercado de alquiler de piezas. Marta Bellardi / "Una Boca con o sin negritos" Diferentes actores en disputa por la apropiación del espacio barrial. Mónica Lacarrieu / Ecología, ética, epistemología y economía. Relaciones difíciles pero necesarias. Antonio Elizalde / El ordenamiento geocológico en la planificación regional en Cuba. Eduardo Salinas Chávez.

Suscripción anual (4 números): Argentina \$ 35, Limitrofes y Perú u\$s 35,

Resto de América Latina u\$s 38, Resto del Mundo u\$s 50.

Pagos a nombre de Ana N. de Hardoy, en Argentina: cheques sobre plaza Bs.As. o giro postal.

En el exterior: cheques sobre plaza EE.UU. Corrientes 2835, 6to. piso B, Cpo. A, 1193,
Buenos Aires, Argentina.

IIED - AL

socialismo y participación

68

NOTA EDITORIAL.- CONSEJO EDITOR: Tendencias del proceso económico y político actual. FRANCISCO GUERRA GARCIA: Paco Campodónico, Medio siglo con los libros. ARTICULOS.- HECTOR BEJAR: Vigencia y cambio: Interpretando a José Carlos Mariátegui. P. ALAIN BIROU O.P: Las fuerzas hegemónicas de nuestra civilización. JOSE RIVERO H.: Infancia, educación y desarrollo en América Latina. MIGUEL A. CASTIGLIA, DANIEL MARTINEZ Y JAIME MEZZERA: Sector informal urbano: una aproximación a su aporte al producto, MARIANO VALDERRAMA: AID y Cooperación USA en revisión "De la Alianza para el Progreso al NAFTA". ARTE.- FERNANDO BRAVO ALARCON: L'opera è mobile: desafíos de la lírica. VÍCTOR ESCALANTE: Víctor Escalante por Víctor Escalante. Carteles, bocetos y dibujos. DEBATE.- VICENTE SANTUC SJ: Mediación y política. DOCUMENTOS.- ALEJANDRO TEITELBAUM: Relaciones entre los organismos de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas. CRONICA.- NOVEDAD BIBLIOGRAFICA.- PUBLICACIONES RECIBIDAS

Suscripción: Anual (4 números) vía aérea: Perú: S/45,00. Extranjera: US\$60,00.

Ediciones SOCIALISMO Y PARTICIPACION Recavarren 520 Miraflores, Lima 18 - Perú.

Modelos, ideologías del desarrollo y culturas políticas: Los casos de Chile y Nicaragua (*)

Roberto Santana

Este texto es un ensayo de interpretación de dos realidades nacionales enfrentadas al desafío del desarrollo y más ampliamente al desafío de la modernización del conjunto de las estructuras socio-económicas.

Los ejemplos que voy a tomar son representativos el uno, Chile, de aquellos países que comenzaron más temprano su incorporación a los procesos capitalistas de fines de siglo XIX y de este siglo, el otro, Nicaragua, de aquellos que lo han hecho más tardíamente y con más dificultades. En el centro de las interrogaciones a las cuales esta reflexión quisiera aportar algunos elementos de respuesta está la cuestión del desfazaje histórico que se observa en este siglo en cuanto al desarrollo de ciertos países en comparación con otros. A una escala comparativa más amplia, la misma problemática parece pertinente para poner en

relación países del Cono Sur con la mayoría de los países de América Central, o con algunos de los países andinos.

Interrogarse hoy, en la última década del siglo, acerca de la persistencia o no de la asimetría temporal con que los países entran a la definición y/o consolidación de un modelo de desarrollo, parece tener una pertinencia como nunca antes en la historia del capitalismo mundial. Esta pertinencia está fundada en la idea de la mundialización de las comunicaciones -con su cohorte de automatismo y rapidez en la información, en la transmisión de conocimientos y en la transferencia de tecnología- así como la universalización de los intercambios de

(*) Versión preliminar de una intervención realizada con ocasión de la II conferencia Anual de ASERCA, celebrada en Maastricht (Holanda) entre el 8 y el 10 de octubre de 1993.

bienes y personas, crea nuevos espacios y posibilidades para la realización económica en los países periféricos. Una pregunta más concreta puede entonces enunciarse: Pueden, en este nuevo contexto, sino homologarse al menos aproximarse los tiempos y los ritmos del desarrollo de los diversos países de América Latina? Dicho de otra manera, se repetirá en este nuevo ciclo de la historia el desfazaje persistente que ha caracterizado el desarrollo de los países de América Latina en los ciclos económicos anteriores?

Los casos de Nicaragua y Chile, pueden ser vistos a comienzos de los 90 como teniendo una gran proximidad de problemática política: casi simultáneamente estos dos países iniciaron la transición desde un régimen político no-democrático (totalitario en el primer caso, autoritario en el segundo) a otro de corte democrático-liberal, debiendo al mismo tiempo enfrentar las tareas de la economía, la superación de la crisis y el aseguramiento de un desarrollo sustentable, es decir la puesta en ruta y la gestión de un modelo de desarrollo. Pero esta proximidad en los desafíos del presente tiene como telón de fondo profundas diferencias. Sin ir más lejos, el período inmediatamente precedente de dictadura militar en Chile y de régimen sandinista en Nicaragua estuvieron marcados ambos por la crisis económica (crisis que en el caso chileno comienza a superarse en los últimos años del régimen militar). Pero el signo de la crisis es diferente en uno y otro caso, de la

misma manera que su superación se plantea también diferentemente. A este propósito, a tal punto la diferencia es radical que es difícil resistir a la tentación de decir para el caso de Chile que los años 80 fueron una “década ganada”, mientras que, por el contrario, Nicaragua confirma la tesis cepaliana de una “década perdida”. Esta hipótesis será retenida como un hilo conductor importante en este ensayo.

Toda tentativa de análisis comparativo necesita de una unidad conceptual de reflexión y para el caso me parece útil hacerlo a partir de la noción de “modelo de desarrollo”, entendiendo éste como un momento o una etapa en la modernización de sociedades que ha seguido desde su formación la vía del desarrollo occidental (Hale, 1971). Tal noción permite, a mi juicio, aprehender mejor lo que sucede cuando los países de América Latina entran en otro ciclo de su propia historia y de la historia mundial. Por su misma definición su valor operatorio aparece como más elevado que la mera noción de reajuste estructural, en cuanto que esta última implica necesariamente una visión parcial de los desafíos sociales, está fuertemente cargada de economicismo, y su vigencia es necesariamente limitada en el tiempo, precisamente por estar marcando un reacomodo, una transición. En realidad, más allá de la coyuntura, lo que importa es lo que John Naisbitt (1984) designa como “megatendencias”, es decir, las líneas de fuerza emergentes de una confrontación en que una nueva

economía tiende a desplazar a otra, esta última reiterándose más o menos lentamente.

La idea de modelo de desarrollo que parece útil a nuestro propósito es aquella que permite tomar en cuenta la doble polarización constituida por la lógica propia de reproducción del capitalismo mundial y la lógica de reproducción de cada formación social nacional (Beaud, 1993). En esta visión, cada Estado responsable por la formación social nacional respectiva, debería ser capaz de desarrollar su propio modelo de autoregulación al interior del movimiento general del capitalismo. Este último debería ser concebido como una situación “dada” para cada país, a la vez como contexto pero también como un “input” indispensable a la auto-regulación nacional. Definida así, la noción de modelo puede concebirse como funcional para el análisis de los desarrollos particulares al interior del movimiento generado por el ciclo actual de la economía-mundo.

El ciclo en el cual se inscriben hoy los países periféricos está marcado por el neo-liberalismo, de la misma manera que el ciclo anterior fue marcado por el proteccionismo industrializante, que la segunda mitad del siglo pasado fue dominada por el libre-cambismo, o que, más lejos en la historia, la economía occidental estuvo marcada por el signo del mercantilismo. Esta manera de ver las cosas permite desde ya evacuar una primera cuestión: aquella de que el nuevo ciclo de la historia de América Latina está y estará “*bel et bien*” marcado por el neo-liberalismo, versión contemporá-

nea del liberalismo de otros tiempos, movimiento al cual la mayor parte de los trabajos recientes más importantes en previsión económica acuerdan una larga vida, los más prudentes haciendo predicciones cuya validez llega al 2015, los optimistas mirando al 2030.

El posicionamiento anterior supone por fuerza una interrogación relativa a la naturaleza de lo que puede ser un modelo “alternativo” en América Latina, tema acerca del cual ha corrido y corre todavía mucha tinta y sigue siendo la preocupación central de los sectores de oposición a las políticas de reajuste estructural. Lo que parece seguro, siguiendo la lógica de razonamiento que aquí se expone es que ellos, los modelos alternativos, no podrán sustituirse al neoliberalismo como movimiento histórico de fondo, sino más bien constituir fórmulas de adaptación al interior del mismo, con lo cual el modelo alternativo adquiere más bien el perfil de un “modelo de regulación nacional” del nuevo proceso de acumulación.

El análisis de la capacidad de las elites para decantar una estrategia de desarrollo así como de su capacidad de “manejo” de la misma en un esquema coherente de regulación nacional puede, en hipótesis, arrojar resultados de gran utilidad comparativa, susceptibles de ser generalizados (guardando todas las reservas acerca de los peligros de la generalización), a condición que los parámetros seleccionados sean claramente definidos y que su peso en la relación causa efecto pueda ser estimado como relevante.

En un artículo publicado en Cahiers du Gemdev sugeríamos a propósito de la América Central que uno de los escollos mayores para el desarrollo de los países de esa área, estaba en las debilidades de la integración nacional, en la fragilidad identitaria y en la ausencia de voluntad política nacional (Santana, 1989). Aquí se trata de continuar en esa perspectiva, esta vez en relación a un país específico de la región, contrastando su realidad con una experiencia histórica nacional muy diferente. El análisis comparativo que aquí se propone se refiere, sin embargo, a un nivel más circunscrito del universo problemático entonces enunciado pues será conducido a la luz del comportamiento de los sistemas políticos nacionales frente al desafío del desarrollo, más precisamente, interesándonos en el tema de la cultura política de las elites y de la ideología del desarrollo que ellas asumen.

En relación con las culturas políticas de las elites nacionales (políticas y económicas) los puntos relevantes que tienen que ver con las "evidencias" sobre las cuales descansa la construcción simbólica del orden político (Lechner, 1993) y que a nosotros nos interesan, son principalmente dos: 1) la manera cómo la institucionalidad del Estado y las elites asumen el problema de los intereses del conjunto de la sociedad y aquellos de los particulares; 2) la manera cómo las elites se posicionan frente a los cambios en el entorno económico internacional y cómo adoptan, asimilan y promueven una cierta ideología del desarrollo.

Una advertencia todavía para terminar este preámbulo. El campo particular de la ideología del desarrollo no es fácil de definir en dos palabras, por la variedad de versiones vehiculizadas en la simple importación, por las adaptaciones o deformaciones que esas versiones sufren, y también por la producción autóctona de ideas acerca del tema (Del Pozo, 1986). Por lo mismo, para efectos de este trabajo se empleará la definición de desarrollo más arriba enunciada -que consiste en identificarlo con el proceso de modernización de las sociedades occidentales- mientras que los contenidos ideológicos seleccionados serán aquellos ligados a los fines y medios políticos a través de los cuales puede concebirse una transformación consecuente de las estructuras económicas y sociales.

CHILE

El rasgo más sobresaliente que caracteriza el comportamiento actual de las elites dirigentes chilenas, con importante efecto de impacto sobre el comportamiento de los sectores sociales, es fuera de toda duda, el elevado índice de consenso en torno a lo que se ha dado en llamar el "modelo chileno". En los últimos días del mandato del Presidente Aylwin, el diario El Mercurio, vocero prestigioso de la derecha política y de los círculos financieros, pareció haber encontrado la expresión exacta para dar cuenta de lo que constituye la pieza clave de los éxitos de la economía chilena cuando bajo el título de "La Concertación legitimó la economía de mercado"

comentó el balance global de la gestión de gobierno hecho en declaración pública por uno de los ministros más prestigiosos del gobierno saliente.

El consenso interno chileno en cuanto a las grandes líneas del desarrollo perspectivo de la economía y de la sociedad es un tema a propósito del cual se habla poco en el extranjero y más bien permanece como oculto detrás de lo que es presentado mucho menos como consenso, es decir, como resultado de una racionalización de la política, que como una suerte de connivencia, o en una formulación más extrema, como una suerte de complicidades múltiples: de los dirigentes democráticos con los antiguos responsables o partidarios del régimen dictatorial, de la clase política gobernante con los círculos del capital internacional, etc. En la opinión de algunos, todo ello no iría sino en desfavor de los sectores empobrecidos de la población, con lo cual se sugiere que la bonanza económica reflejada en las cifras no sería más que un espejismo, es decir, no estaríamos frente a un nuevo modelo de regulación nacional del desarrollo, dotado de capacidad de integración social y apto para asegurar el mediano y largo plazo.

Lo cierto es que, si ya nadie duda de las virtudes de la estrategia económica heredada de la dictadura puesto que el país muestra a lo largo de varios años buenos resultados en términos de indicadores económicos (PIB, comercio exterior, tasa de inversión, ingreso familiar, empleo, etc.), es menos frecuente oír, o leer, que en ese país se ha ido

afirmando, con la transición democrática, un modelo de reproducción de la formación social dotado de suficientes elementos ya estabilizados como para imaginarlo teniendo vigencia a lo largo de un período prolongado. Un hecho significativo, que tiene que ver con un cierto "clima" de opinión reinante en el país, es que ni en el lenguaje oficial ni en el lenguaje popular hay traza del término malhadado de reajuste estructural, tan en vigor en otros países del continente. Este concepto corresponde al pasado. Tal vez por eso mismo, no es la política económica de corto término la que inquieta hoy con prioridad a las elites chilenas y a una buena parte de la población, sino la posibilidad de fundar un desarrollo sustentable sobre la base de un modelo que ha hecho su camino y que parece garantizar el futuro. El gran debate de hoy gira entonces en torno a cómo asegurar lo ya ganado y seguir avanzando, o en otras palabras en cómo asegurar el desarrollo a largo plazo. Es aquí, precisamente, que encuentra su explicación y adquiere su fuerza de convencimiento el bloque hegemónico "centrista" que domina la política chilena de la postdictadura (Concertación Nacional + sectores independientes + un sector de derecha), expresión en el plano político de la voluntad de consenso en torno al modelo.

Ahora bien, en torno a qué estrategia de desarrollo económico se "organiza" ese consensus político chileno? Dos orientaciones íntimamente ligadas aparecen: por un lado, una apertura total hacia el exterior y, por otro, lo que yo

llamarla una "articulación dispersa" a la economía mundial, es decir, dos componentes esenciales de una estrategia que es el polo opuesto al ciclo de "protección centralizada" que hizo crisis en los años 70, y que hace de Chile en América Latina el primer país en internacionalizar abiertamente su economía. Tocamos aquí el aspecto central de la política económica chilena inaugurada por los militares en la década del 70, el mismo que será determinante en el éxito del neo-liberalismo en el país.

El itinerario completo de este primer ejemplo exitoso de recomposición en profundidad de una economía latinoamericana ha sido el siguiente: aplicación sistemática del principio de subsidiaridad del Estado, prioridad a una estrategia de economía abierta, prioridad a los acuerdos bilaterales, rearticulación geográfica de las relaciones económicas y comerciales, búsqueda selectiva y/o puntual de los "partenaires" tecnológicos. Los tres últimos puntos son a mi juicio claves en el éxito del modelo de rearticulación a la economía internacional porque, bien miradas las cosas, se puede privatizar el Estado, se puede abrir las fronteras, pero si hay carencia de lógica nacional de rearticulación a la economía mundial acompañada de una ausencia de voluntad política, no es nada evidente que los resultados vayan a ser los mismos...

¿Cómo es que esta revisión radical del proteccionismo económico y la nueva apreciación del entorno internacional tuvo lugar? La pregunta es pertinente porque, en buena cordura, ir a buscar

socios comerciales o tecnológicos a países tan lejanos como el Japón, la China, Australia, Sud Africa, o Israel, no es acaso algo que semeja a un salto en el vacío de un pequeño país perdido en los confines del mundo? Para quien revise la historia económica de Chile será sin duda menos sorprendente esta especie de "fuga" desde los lugares seguros y desde las certidumbres, emprendida por los círculos dirigentes que colaboraron con los militares. Verá que no hay aquí nada de misterioso sino que una suerte de repetición histórica, en la cual no por la primera vez los dirigentes políticos, enfrentados a un gran desafío y respaldados por algunos sectores económicos en emergencia, iban a responder al imperativo de un "proyecto nacional" en el cual la constante fuerte no es otra que el rechazo del aislacionismo y la búsqueda inquieta y tal vez angustiosa de articulación al mundo, entendido este como un vasto mundo.

Si un leit motiv existe para la clase dirigente chilena desde los comienzos del siglo XIX ese no es otro que la voluntad de construir un Estado en forma, fórmula cara a los hombres políticos, a los juristas y a los historiadores del siglo. El Estado-proyecto, en el espíritu de los patriarcas fundadores de la república, es una construcción política coherente, responsable, dotada de autoridad, de soberanía territorial efectiva y de potencia económica. Es el Estado Portaliano (en referencia a Diego Portales, ministro omnipotente entre 1830 y 1837) creado por la constitución de 1833 y cuya idea matriz es la de un prototipo

de Estado-nación con capacidad de integración nacional, dotado de un sistema de partidos fuertes, y donde el Estado debe ser no sólo fuerte y centralizado sino también “impersonal” y “abstracto” (Góngora, 1981). Otra característica mayor de esta concepción estática que ejerció una influencia evidente en la cohesión del sistema nacional, es la coexistencia de un principio y sistema de representación (partidos, Parlamento) con un principio y sistema burocrático cuya legitimidad debería fundarse en la eficiencia y en las competencias técnicas. En la prosecución de tal proyecto las clases dirigentes chilenas parecen haber dado la prueba en diversas coyunturas cruciales de una suerte de radicalismo histórico, casi fundamentalista, que podemos denominar por ahora “radicalismo desarrollista” para indicar que el proyecto de Estado institucionalmente fuerte no es viable sino con potencia económica, con lo cual la idea del desarrollo es parte de su esencia misma.

Un proyecto nacional inserto en el mundo quería decir en el siglo XIX orientado principalmente hacia Europa, pero no exclusivamente. Hacer de Chile un país con “liderazgo” en el Pacífico, consigna actual de las elites chilenas, ¿no equivale acaso a la idea de hacer de Chile una “potencia en el Pacífico”, preocupación central de los gobernantes a lo largo de todo el siglo pasado? Conviene recordar a título de ejemplo, que con la expansión económica producida después de 1845, el comercio chileno con Austria, Polinesia y California al-

canzó relieves significativos y que la moneda chilena (entonces el “cóndor”) se transaba en Oceanía, en Calcuta y en Shangay (Salazar Sparks, 1986). No se trata aquí de acumular los múltiples ejemplos que pueden ser extraídos de la historia chilena para argumentar la realidad de una vocación nacional de apertura que no fue totalmente aniquilada por el proteccionismo del modelo de industrialización que se implantó en los años 40, sino más bien de sugerir que una cierta “vocación nacional” se cruza a lo largo de la historia chilena con una voluntad política de “estar en el mundo”. Sería difícil sin duda argumentar que la voluntad afirmada de las elites chilenas de “existir en el mundo” no debe nada a una condición de marginalidad geográfica radical. ¿Tiene eso que ver con el carácter de “última ínsula” que le acuerda su posición meridional extrema, con su realidad de país “perdido” entre los Andes y el mar, con la excepcionalidad de una fachada marítima de plus de 4.000 km?

Hay un rasgo de la historia chilena que ha pasado desapercibido y es aquel que muestra cómo la voluntad de adaptar la economía chilena a los avatares de la economía mundial hace que a partir de la convicción de esta en la “buena vida” las elites dirigentes no parecen haber escatimado esfuerzo para facilitar el éxito de la estrategia adoptada. Fue así que, cuando el país gozó de la condición de primer exportador de trigo del mundo, entre 1860 y 1890, las estructuras agrarias de Chile Central fueron sometidas a una profunda transformación

con vista a aumentar la productividad del trabajo agrícola y así aumentar los volúmenes exportables (Bauer 1975). Complementariamente, tras el mismo objetivo de aumentar los volúmenes de las exportaciones fue que el Estado emprendió la conquista definitiva, y financiera muy costosa, de los territorios indígenas de la región de la Frontera. Fue así también que, para asegurar mejor su rol de exportador mundial único del salitre (entre 1890 y 1920) el Estado chileno no trepidó en desencadenar la guerra del Pacífico en 1879, en contra de los intereses económicos y geopolíticos del Perú y de Bolivia. En fin, para afirmar una condición de exportador de cobre de primera fila el Estado no vaciló tampoco, en los comienzos de este siglo, en desnacionalizar los recursos mineros en favor de las compañías norteamericanas. Tales ejemplos argumentan en el sentido de ese radicalismo desarrollista que sería propio de las elites chilenas, las cuales, a partir de la convicción de "estar en la buena vía", no escatiman los medios, sean estos de carácter legislativo, financieros, administrativos o militares, a fin de asegurar la viabilidad de la estrategia.

Puede sugerirse, aunque sea difícil de demostrar científicamente que la condición de país gran-exportador de materias primas - que a la masividad de los volúmenes exportados ha unido siempre la diversidad de las clientelas-, contribuyó a crear en la burguesía chilena (estrechamente imbricada a la actividad del Estado) una aptitud particular a la apertura que la habilita para sensibilizar

muy temprano los virajes históricos en la economía internacional, o mejor dicho, el momento de pasaje de un ciclo económico a otro. La aparición temprana de un cuerpo de ideas coherentes a propósito del desarrollo relativas al esquema de la industrialización por sustitución de importaciones, tiene que ver sin duda con esa capacidad de apertura.

A la vocación aperturista se une la voluntad política. Cuando se revisa la literatura económica y política de los años 40 llama la atención, en efecto, el unanimismo de los círculos económicos y políticos dominantes respecto de la necesidad de tener éxito en la implantación de un modelo de desarrollo que respondiera a la nueva situación mundial derivada de la guerra y del proteccionismo en expansión (Del Pozo, 1986). Es así que, teniendo en vista la necesidad del desarrollo nacional, de la modernización de la sociedad y de una más grande justicia social, en los años 30 y 40 la casi totalidad de la clase política se adhería a la línea maestra de un modelo económico que era juzgado como indispensable para la regulación nacional en el nuevo ciclo de la acumulación capitalista: industrialización nacional, rol preponderante del Estado en la economía, formación de cuadros para la gestión del desarrollo y para la administración de las empresas del Estado.

Así como en la segunda mitad del siglo XIX los partidarios del libre comercio objetaban cualquier incremento del poder central fuera este de tipo económico o político, llegando algunos de sus sostenedores a postular la elimina-

ción pura y simple de las aduanas para mejor asegurar la economía del país (Veliz, 1961) así también, a partir de 1940, se impondrá el proteccionismo y el rol preponderante del Estado central. Pero, a juzgar por estudios recientes, no debe aquello interpretarse como resultado de un brusco y sorpresivo golpe de timón, pues se sugiere que ya antes de 1938 los hombres políticos y empresarios de la derecha estaban convencidos de la idea de la planificación de la economía y de la intervención del Estado. En todo caso, los años que precedieron al triunfo del Frente Popular, y los años que van a seguir, fueron de vivo debate y de popularización de lo que puede ser considerada como una verdadera ideología del desarrollo. En esos años el Estado es visto como "una gran empresa" y los nuevos gobernantes como "sus gerentes y administradores" según la expresión del presidente Pedro Aguirre Cerda (Salazar, G., 1987).

El andamiaje jurídico e institucional proteccionista iba a ser fortalecido con un sistema educacional Ad hoc, cuyos objetivos se identificaban completamente con el designio estatista: entrenar las elites gobernantes en la implementación de planes de desarrollo "científicamente" modelados, formar una camada de líderes intermedios, de tecnócratas del Estado y también de asesores manejando las técnicas de control de las conductas sociales. Más ampliamente se trataba de educar a la ciudadanía para participar en la economía del mercado nacional, en los planes estructurales de desarrollo

y en una forma cohesionada de nacionalismo (Salazar, G. 1987).

Precisamente, sobre tales postulados el Frente Popular pudo beneficiarse de un amplio consensus que iba desde los liberales (jefes de empresa, y sectores del patronato agrícola modernista), radicales (dueños de empresas, capas medias empresariales y ligadas al Estado), socialistas (capas medias y sectores obreros de la industria). Solamente los sectores más recalcitrantes de la oligarquía en declive se mantuvieron apartadas de la sinfonía desarrollista. Haciéndose concesiones recíprocas, esos partidos políticos y sectores sociales aseguraron la estabilidad de un bloque de poder, la gobernabilidad del país y la gestión del modelo económico industrializante en el decenio crucial de los años 40. Si al fin del decenio la alianza "frentista" es rota por la expulsión del Partido Comunista, no es menos cierto que el amplio consensus de los actores económicos y de la clase política en torno a la industrialización no se resentirá seriamente sino a finales de los 50, dando con ello inicio a una segunda fase de gestión del modelo, esta vez sobre un fondo de fuerte polarización ideológica y acentuación de rasgos populistas al interior de un sistema político que sigue siendo dominado por grandes formaciones (Valenzuela, 1989).

Como quiera que sea, las grandes formaciones políticas iban a sufrir el impacto de la "guerra fría" y de la apertura de la nueva pista que hipotéticamente debía conducir también, o más rápido,

al desarrollo: el proyecto socialista revolucionario. Y así, la hiper-ideologización de la vida económica y social iba a anular toda posibilidad de encontrar un recambio al modelo de regulación de la economía y asegurar la sobrevivencia del sistema democrático.

Efectivamente, si a la distancia se vuelve sobre el modelo económico enterrado en 1973 y si se insiste sobre el rol de la ideologización excesiva y los dogmatismos que ella estimuló, se está en mejores condiciones para calibrar los verdaderos alcances de la crisis de los años 70. También, se pueden mejor evaluar los cambios cualitativos entre los decenios del comienzo del modelo y de su afirmación (marcados por el consenso político amplio) y el período que corresponde a los fines del 60 y la década del 70, marcados por la crisis y la bipolarización de la vida política. Es a esta lógica de confrontación que debe atribuirse la incapacidad de la clase política de los comienzos de los 70 a inflexionar un modelo de desarrollo que mostraba ya en la década anterior los signos de la fatiga y sobre todo una débil capacidad de adaptación a la evolución de la economía internacional, mientras que al mismo tiempo perdía esa capacidad de integración social que tuvo en los comienzos.

De todas maneras, es sin duda de importancia para nuestra demostración que si la cultura política de la alternancia democrática, en la competición y en la polarización según Valenzuela (1989), hace crisis en los inicios de los 70, ella lo hace en función de grandes designios

nacionales: en uno y en otro bando de los que se polarizan la ideología del desarrollo permanece fuerte, unos con el socialismo otros con el capitalismo. Es cierto, con el tiempo, es posible hacer una evaluación más ponderada y objetiva y distinguir entre el realismo de los unos y el utopismo de los otros. Así, el gobierno demócrata-cristiano del presidente Frei se nos aparece bajo otro prisma: parecía destinado a provocar el viraje indispensable a la modernización de estructuras y a ser el artífice de una nueva articulación económica internacional, tareas que efectivamente inició en los años 1965-1966, pero interrumpidas por la imposibilidad de obtener el consenso político indispensable: la continuidad de su acción se demostró políticamente inviable pues las posibilidades políticas de gobernar al "centro" no existían.

Hemos hecho una vuelta un poco larga, pero necesaria, para entender mejor el signo del reencuentro democrático que se opera, pasados los años de dictadura militar, de las elites chilenas con una cierta cultura política que es parte sustantiva de su patrimonio histórico. Esas elites plurales se reencuentran hoy con una cierta facilidad, casi con desenfado, en torno a un modelo económico que redinamiza la economía y la sociedad en una nueva articulación al mundo. Por un lado, el "renacimiento" de la izquierda política, impulsado fundamentalmente por una elite dirigente formada en el exilio, significa que ella se libera del maniqueísmo de la época del golpe militar y se transforma en una "cultura política

particularmente abierta y sensible al mundo y a los desafíos de la modernidad" (Tironi, 1993). Esta izquierda renovada hace conjunción con la nueva generación de cuadros políticos y empresariales salidos de las filas de la burguesía, producto de lo que debe ser considerado como un proyecto estratégico de renovación de clase, cuyos primeros exponentes fueron los economistas llamados "Chicago-Boys" (Ruiz, C., 1984).

En efecto, el neo-liberalismo como ideología hace su aparición en las aulas universitarias chilenas en los comienzos del 60, un Convenio de cooperación para la formación de economistas habiendo sido firmado entre la Universidad Católica de Santiago y la Universidad de Chicago en 1956. No es sorprendente, por lo mismo, la afirmación según la cual ya desde mediados de la década del 70 el neo-liberalismo era el proyecto central de la gran empresa chilena y en especial de la gran burguesía financiera que adquiere un peso decisivo poco después del golpe militar. En la segunda mitad de la década del 80, los dirigentes de oposición que serán los artífices de la Concertación Democrática (demócrata-cristianos e izquierda renovada), comienza a adherir al nuevo modelo estratégico, proponiendo retoques, es cierto, en particular una atención particular a lo social, postulando un modelo de crecimiento "equitable". Así, teniendo como bandera el fin de la dictadura y la continuidad de la estrategia de desarrollo neo-liberal, la Concertación ganó las elecciones presidenciales de 1989.

En la actualidad Chile es gobernado por lo que bien podría denominarse un "bloque nacional centrista" (fórmula que no se aleja mucho de la idea del bloque hegemónico gramsciano), al cual adhiere la mayoría de la población. No se trata solamente del bloque social que acuerda su confianza a la alianza política de la izquierda renovada, de la Democracia Cristiana y de otros sectores medios, sino también de sectores de centro-derecha que practican de manera sostenida la política de "acuerdos" con el bloque gobernante. El centro político es amplio, política y socialmente, y es así porque se presenta como un motor dinamizador de la vida económica, política y social del país. En su adopción del modelo neo-liberal, el conjunto de la clase política chilena hace gala del mismo radicalismo desarrollista de la época libre-cambista o del proteccionismo de Estado, en el sentido de mantener el rumbo y de crear las condiciones del éxito del modelo. Como telón de fondo está la imagen del Estado en forma, "respetable", a la vez instrumento y resultado del nuevo desarrollo.

NICARAGUA

Si tratándose del desarrollo, en el caso chileno de la post dictadura hay el reencuentro con una continuidad histórica, brevemente interrumpida, conviene saber si en el caso nicaragüense la transición actual está marcada igualmente por constantes históricas de larga duración y de que signo son ellas. A prio-

ri, podría pensarse que el período de socialismo sandinista ha contribuido a la pérdida o a la interrupción de una cierta historia, pero esta hipótesis parece difícil de argumentar.

Algo que llama poderosamente la atención en relación con Nicaragua, es que todo pasa como si después del sandinismo la vuelta obligada a las formas capitalistas se hiciese como si estuviéramos a fines de los años 70. Se tiene la impresión que las elites dirigentes, enfrascadas tanto años en los avatares de la lucha por el poder, entre Revolución y Resistencia, no han tenido tiempo de tomar conciencia del viraje histórico fundamental en que se encuentra el capitalismo mundial en su larga historia de reproducción. De manera que lo de la globalización de las relaciones económicas, de la expansión fenomenal de los intercambios y de las comunicaciones, de la informatización en los centros y en las periferias, etc. no parece sugerir gran cosa en términos de estrategia a los sectores dirigentes del país en la etapa de redemocratización. Todo esto no puede interpretarse simplemente como resultado de las urgencias, de la necesidad de la reconciliación política o de los imperativos de la reconstrucción nacional.

Sin duda, el indicio más revelador tiene que ver con lo que llamaremos la "fijación americana" de las elites nicaragüenses, queriendo decir con esto que en ellas domina una manera espacialmente limitada de verse en el mundo, expresada en un empeño tenaz por circunscribir su posicionamiento interna-

cional. Hay aquí como una reacción refleja del pasado, de ese slogan que por ser metáfora no es menos real y que parece haber marcado a fuego a los centroamericanos: la figura del "patio trasero" de los EEUU. Es como si el éxito de la transición comenzada, o que el futuro más lejano por construir, no pudieran ser vistos sino en una relación fatal con los Estados Unidos. En todos los casos los EEUU, más que países subordinados, financieramente costosos, están prefiriendo los socios comerciales y los empresarios dinámicos y desde sus intereses geopolíticos actuales desearían más bien un retiro de su presencia política y una disminución de sus gastos tipo "Ayuda a Centro-América", confiando la articulación de la región a las relaciones con el mercado norteamericano, es decir, a los sectores privados (Saldomando, 1993). Mientras tanto, otros análisis provenientes de las ciencias sociales centroamericanas estimulan todavía una visión que se nutre de ese marcado determinismo geográfico.

El hecho de que el mundo de los años 90 represente otro contexto geopolítico, que se viva efectivamente un mundo multipolar, que se pueda hablar de la existencia de varias "periferias" y de varios "centros", dejando entrever todo ello que en las condiciones de hoy, no importa que país puede mejorar de posición, cambiar su pertinencia a grupos regionales e incluso hacer desplazamientos en una u otra dirección internacional (kolossov, 1993), todo ello parece escapar a la percepción de los leaderships e intelectuales nicaragüenses.

La "fijación americana" se acompaña de otra no menos frustrante: la "fijación integracionista". Esta es de signo regional, de cierta manera la otra cara de la misma moneda, pues representa una búsqueda de contrapeso a la subordinación al Norte anglosajón. Como sucede en otros países de la región, excepción hecha de Costa Rica, las elites nicaragüenses sufren de ese determinismo regional marcado que neutraliza considerablemente la reflexión y las políticas en torno a la nueva articulación a la economía-mundo. Tal estado de espíritu proviene, sin duda, más de una historia real de dependencia económica y política prolongada que de un determinismo geográfico derivado de la localización o de la escala modesta del país. ¿Es que esa historia no está cambiando?

El primer problema que plantea la integración es que los países centroamericanos han mostrado en el pasado, y siguen mostrando hoy, grandes dificultades para llegar a consensos políticos viables: el segundo, es que las instancias integracionistas han sido y son víctimas de una tecnocracia internacionalizada poco eficaz, por lo mismo que el bloque integracionista tiene una historia de frustraciones; y el tercero, seguramente el fundamental, es que se trata de una asociación de países que están localizados, por así decirlo, en la última periferia subdesarrollada y que comerciando entre ellos, intercambiando entre ellos, si bien pueden hacer economías de escala tienen poco que ganar en términos tecnológicos, de información y transmisión de saber y, en general, en términos

de modernización. En este sentido, la visión nicaragüense es totalmente opuesta a la visión chilena de articulación económica internacional, pues insiste en negociaciones en bloque, no solamente para la "liberalización de los mercados" sino también para la cooperación económica y tecnológica.

Estas ideas fijas con las cuales se ha construido el imaginario de las elites y de las sociedades centroamericanas, van a contra-corriente de los procesos internacionales en curso, marcados como ya dijimos por la globalización, por la liberalización de los mercados, por la dispersión geográfica de las clientelas, y por el lugar de privilegio asignado a los procesos de potenciación de las sociedades locales. Que la mundialización del mercado trastoque los viejos conceptos y las viejas interconexiones, que las nuevas posibilidades de los lugares de participación en el desarrollo resten fuerza al argumento de la talla del país como freno, todo ello parece escapar a unas elites dirigentes que, fuertemente condicionadas, registran con dificultad las nuevas tendencias y los nuevos contextos geopolíticos.

El programa de la Unión Nacional de Oposición (UNO) expuesto en las elecciones generales de 1990 es muy ilustrativo de esta ausencia de perspectiva estratégica: no hay en realidad ninguna mención al desarrollo en el mediano y largo plazo, la candidata Violeta Chamorro habiendo elegido como tema casi exclusivo de su campaña el de la lucha anti-inflacionaria. Mientras tanto, del lado sandinista, el candidato Daniel

Ortega insistió sobre la capacitación técnica, sobre la necesidad de eficiencia revolucionaria, y sobre todo sobre las perspectivas de un socialismo "futuro" difícil de definir en su verdadera naturaleza, en los momentos mismos en que el socialismo real agonizaba...

El discurso económico de los candidatos a la elección presidencial de 1989 fue de carácter corto-placista, su validez para el tiempo de un gobierno. Pero todo parece indicar que cuatro años después nada ha cambiado para los círculos gobernantes. Por eso mismo, la política de reajuste estructural es vista como algo tan sólo coyuntural, totalmente desligada de los desafíos del largo plazo, de la necesidad de avanzar hacia la definición de un modelo de desarrollo sostenido. La visión cortoplacista de la UNO (ubicada en la oposición luego de su ruptura política con la presidenta Chamorro) es la misma del equipo gobernante actual (ahora con el apoyo oficial sandinista), y es la misma también de la dirigencia sandinista. Las cosas parecen girar en redondo! Cuando del lado sandinista, el general Humberto Ortega para justificar el "pacto" nacional, y justificar también la política de gobierno resistida por los sectores sociales, define las etapas de la acción oficial en una secuencia estabilidad política-estabilidad económica-recursos externos- reactivación nacional, ¿no está, de manera casi mecánica, formulando una secuencia de reajuste que ha devenido banal en muchos países, los cuales no logran, sin embargo, encontrar la pista del despegue?

Conviene entonces abandonar un poco la coyuntura para tratar de entender el por qué de la ausencia de proyecto nacional para el mediano y largo plazo en Nicaragua. En realidad, todo parece ocurrir como si el "interregno" sandinista hubiera impedido la reconversión de las elites hacia la modernidad, o, en términos más restringidos hubiera provocado en los sectores económicos dirigentes y en la clase política una discontinuidad en la sensibilización, en la práctica y en la visión de conjunto del desarrollo capitalista reciente. ¿Pero esta ausencia de perspectiva es solamente el resultado del interregno sandinista?

Si se mira hacia atrás en el tiempo, la ausencia de proyecto nacional de desarrollo no es exclusiva de este período de transición pues tiene sus antecedentes en una cultura política que viene de antes de la revolución sandinista, desde antes mismo del somocismo. Diversas fuentes, entre ellas los trabajos recientes de Vilas, muestran cómo la historia de Nicaragua es una historia de querrelas, competencias y conflictos violentos entre grupos de grandes familias en la lucha por favorecer sus intereses y negocios particulares (Vilas, 1993). Dentro de su lógica, este esquema político no exigía una visión superior del interés nacional y por lo mismo no era una necesidad imperiosa la de dar continuidad a un proyecto estratégico nacional. La permanente falta de unidad del poder interno no solamente ponía en juego la estabilidad del Estado sino también las relaciones externas de poder, debilitando la capacidad nacional de negociación

al nivel internacional. En caso de necesidad, los bandos familiares recurrían al apoyo de los EEUU, o de círculos económicamente poderosos de ese país (Bataillon, G. 1991) alternándose en los favores del Norte según las coyunturas políticas internas.

La lógica de funcionamiento de los grupos políticos, no correspondía entonces al esquema del Estado en forma, con vocación de afirmación histórica nacional, sino a un **Estado de tipo patrimonial**, cuya vocación primera era favorecer los intereses particulares de diferentes fracciones burguesas. El Estado aparece así como confiscado, ocupado en momentos distintos por alianzas de linajes fundadas en interconexiones familiares, o en intereses pasajeros que permitían la superación de las contradicciones entre ellos (Vilas, 1993). Durante el régimen sandinista los grupos de las grandes familias fueron afectados diferentemente en sus intereses económicos y obligados a posicionarse frente al sistema revolucionario. Esquemáticamente podría decirse que los pocos “desarrollistas”, es decir, los representantes de los sectores más dinámicos vinculados o favorecidos por el régimen de Somoza, tomaron el camino de la oposición radical y/o del exilio, mientras que los grupos más tradicionales -los granadinos y otros vinculados- prefirieron el camino de la colaboración y porque no decirlo, de una verdadera táctica de “infiltración” del régimen por la vía de asumir altas funciones en el Estado y por la ocupación de altas responsabilidades en el FSLN. Si se sigue a Gabriel Zaid

(1985) en su descripción de las relaciones políticas entre los comandantes en la cima del poder sandinista -las que estuvieron marcadas por “el regateo privado” para eludir pérdidas de posiciones personales-, habría que aceptar que la lógica de funcionamiento del sistema clásico tradicional fue muy bien asimilada por la elite sandinista.

Hoy, en los años de gobierno de la presidenta Violeta Chamorro, el peso de las familias tradicionales y de sus redes sigue siendo fuerte dentro de la burguesía nicaragüense y al interior del Estado, “*a ambos lados y por encima de las profundas divisiones políticas e ideológicas que fracturaron a la sociedad en el pasado reciente*”, según Vilas en su artículo ya citado. La proliferación de partidos políticos (24 formaciones al inaugurarse el régimen democrático) puede también ser interpretada bajo este prisma. El autor antes citado va más lejos todavía, para sostener que la presencia de las familias notables a -ambos lados de los bandos en pugna en la sociedad nicaragüense contemporánea-, han jugado como un colchón de moderación de las presiones políticas externas y que sus interconexiones “*tejen una red defensiva hacia los primos sandinistas y las esferas de poder institucional que conservan*”. En reciprocidad, el sandinismo devuelve la mano con su contribución relativa a la estabilidad institucional del gobierno Chamorro.

La continuidad de comportamiento clásico de las elites ha sido señalado por diversos observadores no solamente neutralizando una política de potenciación

nacional sino que, según un investigador holandés, determinando "*la organización del proceso político como una lucha por las cuotas de las rentas de la ayuda externa*" (Bastiaensen, 1993). Más adelante veremos cómo el Protocolo de acuerdo firmado entre gobierno sandinista y oposición para facilitar el acceso de Violeta Chamorro a la primera magistratura, y cómo el "pacto de gobierno" que selló a poco más de dos años de gobierno la recomposición de las alianzas políticas, llevan la impronta de la lógica tradicional del "regateo en privado", y determinan una ineficacia gubernamental considerable.

Queda la pregunta relativa a la existencia o inexistencia de una visión sandinista del desarrollo en la transición. La primera observación que conviene hacer es que, enfrascada en las tareas revolucionarias y de construcción del socialismo la elite sandinista no tuvo ni el tiempo ni el interés para una reflexión a propósito del desarrollo en el capitalismo. Para los sandinistas, el pasaje del socialismo al capitalismo no estaba en el calendario, y puede decirse por lo mismo que para ellos existe un *hlatu* histórico entre la era capitalista del somocismo, marcada por el ciclo tardío de la industrialización sustitutiva de importaciones, y el período actual de la globalización.

Para aumentar esta afirmación, ¿qué mejor prueba que la política seguida en relación con la privatización de empresas del área estatal? Como es sabido, junto con el tema de la paz y la reconciliación nacional, el tema de la privatiza-

ción de las empresas del área de propiedad del Estado ha sido central en la vida política y social nicaragüense post-sandinista. El "forcing" entre los partidarios más radicales de la privatización y el sandinismo duró casi dos años; es decir hasta que el gobierno dio por terminado el proceso en febrero de 1993. Las discusiones estuvieron cargadas de tensión política, de movilizaciones sindicales, de paros, etc., todo ello después que la experiencia vivida por el sandinismo en el poder mostró hasta que punto el problema de la acumulación capitalista en tiempo de crisis puede ser, pero no es necesariamente, un problema de propiedad de los bienes de producción.

El encarnizamiento con el cual el sandinismo se dedicó a la defensa de las empresas estatizadas para impedir su privatización y luego exigir su traspaso a los trabajadores habría podido, seguramente, ser morigerado en beneficio de una política global más realista si sus líderes hubiesen estado atentos a la experiencia internacional. Lo ocurrido con la reconversión industrial en Chile y en algunos países europeos tiene, sin embargo, valor de enseñanza. La reconversión industrial llevada a cabo en Chile por los economistas neo-liberales fue realizada en los años 70, no sin confrontación aguda con los intereses de los propietarios de empresas, y por cierto en el marco de una fuerte represión de los trabajadores. Ellos lograron desmantelar en poco tiempo la mayor parte del aparato industrial considerado como tecnológicamente atrasado (principalmente textiles, industrias de bienes intermedios,

metalmecánica, etc.) y se puede argumentar que esta política de shock aplicada en la época militar pudo haber sido conducida de una manera gradual evitando los efectos sociales agudos, pero ello no cambia en nada el hecho que se descubría de un golpe que la supuesta sub-utilización de la capacidad industrial instalada, atribuida a menudo a la mala fe del sector patronal, correspondía en realidad en gran parte de un stock de tecnología no rentable.

En el caso del aparato industrial nicaragüense, sobretodo de las industrias extractivas, se sabe que el handicap tecnológico es enorme y todo el mundo está de acuerdo en que los obreros/propietarios enfrentarán enormes dificultades con una maquinaria industrial no solamente obsoleta sino deteriorada por una prolongada falta de mantenimiento. Todos los expertos piensan que es indispensable llevar a cabo un proceso de reconversión industrial en profundidad el cual no podría ser solventado sino con las subvenciones del Estado, con lo cual se pondrá en marcha un esquema de gestión industrial que es abandonado en todos los países que enfrentan la salida de la crisis de manera realista. Resultado previsible: una reconversión industrial retardada y una insolvencia permanente de los nuevos patrones. La pregunta parece obvia, ¿valía la pena tanta inversión de energía a lo largo de dos años en torno a la forma de propiedad de esas empresas para resultados tan dudosos, postergando al mismo tiempo grandes tareas nacionales de reconstrucción económica?

Como resultado de las largas y difíciles negociaciones conducentes a la privatización, los obreros y empleados de las empresas públicas fueron beneficiados con la adquisición del equivalente de 25% de las acciones de las 233 empresas afectadas, mientras que a los soldados desmovilizados se les acordó el 18% (INFORPRESS, 18/02/93). Estas cifras muestran que la batalla por la propiedad industrial fue relativamente ganada por el sandinismo, pero esa victoria se asemeja mucho a una victoria pírrica para los propios interesados.

Que el FSLN no tiene una estrategia de desarrollo quedó más que en evidencia en el Congreso de Julio de 1992, donde las expectativas de miles de militantes y simpatizantes quedaron frustradas. La discusión ideológica en torno a las exigencias de la transición no estuvo en la agenda y, como lo había adelantado el Comandante Tomás Borges poco antes de la inauguración del evento, el Congreso fue "más político que ideológico". En todo caso, la mayor parte de los observadores estuvieron de acuerdo en que el saldo de las discusiones fue una intrincada madeja de posiciones, criterios y actitudes muy heterogéneas, "cuyas coordinadas ideológicas eran difíciles de precisar" (Pensamiento propio, julio 1992).

El FSLN no parece estar en condiciones ideológicas, y tampoco orgánicas, de definir una estrategia susceptible de asegurar la renovación del crecimiento capitalista en las nuevas condiciones exigidas por la acumulación a la escala mundial. Pero eso no le impide

participar de una cuota poder “desde arriba”, por la vía de los mecanismos clásicos conocidos, y aferrarse a un estatuto de fuerza de apoyo al funcionamiento institucional, reivindicando al mismo tiempo, para la política “desde abajo” una condición de fuerza opositora. En términos de las decisiones importantes a propósito de la economía todo esto se traduce en una actitud de neutralización de la decisión política.

Si el ejemplo anterior, relativo a la confrontación sobre la forma de propiedad de las empresas es desde ya muy significativo del efecto paralizante del “pacto para gobernar”, es menos importante sin duda que las dificultades de los actores políticos y económicos para llegar a un acuerdo a propósito de la negociación de la deuda externa. La ausencia de consenso entre el sandinismo y el gobierno Chamorro ha hecho que el problema de la deuda externa no haya sido todavía resuelto a fines de 1993, en el sentido de fijar de una vez por todas un “esquema de pago razonable” y mientras tanto, como lo precisa Bastiaensen, “*no se vislumbran espacios ni políticos ni económicos para una estrategia viable*”. Mientras tanto, todavía en 1994, la principal fuente de recursos de Nicaragua sigue siendo la ayuda internacional, y el país pone sus esperanzas en la buena voluntad de los “países donantes”. Recién en diciembre de 1993 el gobierno daba a conocer una Agenda Social (que refuerza la llamada “red de protección social” para resguardar a la población más vulnerable), destinada a preparar el terreno para las conversacio-

nes con los organismos de crédito internacional para la reactivación económica...

A los factores citados, que minan la credibilidad del gobierno frente a la comunidad internacional, se une la ineficacia en la ejecución de los programas: según fuentes no oficiales sólo entre un 37% un 53% de los fondos aportados por la ayuda y la cooperación internacional habfan sido gastados en octubre de 1993. El gobierno se ha defendido argumentando una cifra de 76% la cual según el ministro de la Acción Social iba a ser “la más alta en los últimos tres años”. Es así como el tema de la “irresponsabilidad política” y de “desorden” devienen fórmulas recurrentes en el lenguaje de los observadores y de los investigadores en ciencias sociales (títulos recientes de ENVIO: “irresponsabilidad política frente al colapso”, “la clave es la indefinición”, “ayuda externa” a dónde vas?...). Pero estas expresiones no expresan más que una constatación de hechos reales y el problema no es explicado, porque como lo hemos ya dicho no tiene explicación solamente apartir de la coyuntura sino en la historia de una cultura política que se reproduce tenazmente a través de los múltiples avatares de la sociedad nicaragüense.

En el tiempo transcurrido de gobierno de transición, a la búsqueda de la sobrevivencia política el FSLN ha operado objetivamente con la misma lógica de los clanes familiares, regateando su apoyo al gobierno en función de una estrategia de *primum vivere*. Es cierto que el “regatco” es presentado de una ma-

nera tal que se identifica con la defensa de las "conquistas sociales de la revolución" y sobretudo con la defensa de los sectores sociales económicamente más débiles. Nadie podría negar que hay mucho de esto, pero no por ello es menos cierto que por medio de esta táctica el Frente asegura relativamente su propia sobrevivencia y conserva la esperanza de volver a ser fuerza hegemónica.

En cuanto a las razones públicas de justificación del pacto neutralizante, ellas parecen convincentes a simple vista, pero lo son menos en función de tres consideraciones que me parecen pertinentes: la primera, porque no puede haber mejoramiento sostenido de los sectores populares sin una redinamización de la acumulación capitalista; la segunda, porque es muy probable que las clases empobrecidas nicaragüenses hayan alcanzado ya el umbral más allá del cual no se puede ir, y es bien probable que sobre la base de las iniciativas espontáneas y de las ayudas solidarias hayan comenzado a detener la degradación, y porque no, a obtener un mejoramiento relativo de su situación socio-económica; y la tercera, porque es dable pensar que detrás de la defensa de los "sectores más pobres" de la población se desliza principalmente la defensa de ciertos sectores medios, especialmente de aquellos ligados a las empresas y a la administración del Estado, territorios privilegiados del reclutamiento de la militancia sandinista.

CONCLUSION

Para tratar de entender las respuestas que cada país adopta frente al desafío del nuevo desarrollo hemos centrado nuestro interés en el comportamiento de los liderazgos políticos y en la selección de opciones que realizan las elites nacionales, sin olvidar que la historia es rica en hechos fortuitos y contingentes y que, por lo mismo, las posibilidades explicativas y también las variantes explicativas están lejos de ser agotadas.

La conclusión más importante que emerge de lo dicho es que respondiendo a especificidades de la cultura política que cada formación social nacional ha desarrollado o estimulado a lo largo del tiempo, la forma de entender el pacto político en la transición de un ciclo a otro de la historia económica adquiere connotaciones diversas, a veces radicalmente opuestas. Mientras en Chile la Concertación para la Democracia ha permitido la consolidación de un amplio y estable centro político de signo positivo para el desarrollo, en el caso de Nicaragua el Protocolo de transferencia del mando presidencial así como el "pacto de gobierno" han originado la instalación de un esquema político inestable y de signo neutralizante. El comportamiento de las elites es históricamente divergente en los períodos cruciales de transición a otro orden económico: en un caso se observa que la prioridad es otorgada al consenso político

mientras que, en el otro, las divergencias no logran ser superadas oportunamente en beneficio de un proyecto nacional, determinando de tal suerte una vez más una “entrada tardía” al nuevo ciclo.

La adhesión más o menos generalizada que las elites acuerdan a un determinado esquema de desarrollo aparece igualmente determinante en la disposición a asumir y a realizar la gestión del nuevo ciclo de la economía. En Chile ella ha pasado, históricamente, por un debate de ideas, por una difusión relativamente amplia de un discurso desarrollista que en cada circunstancia ha motivado a sectores diversos de la sociedad. En Nicaragua este proceso histórico es inexistente, al menos hasta donde el estado de la investigación permite afirmarlo. Es cierto que los sectores democráticos chilenos de los años 80 “se encontraron” por así decirlo con el nuevo modelo de desarrollo ya relativamente afirmado, pero ello no le resta mérito a la Concertación puesto que sus líderes entendieron oportunamente que la estrategia neo-liberal correspondía al interés del desarrollo nacional. El esquema político de la Concertación no deja de tener críticos, es cierto, pero convendría hacerse la pregunta de lo que pudo haber sucedido si, una vez en el gobierno, la alianza democrática hubiera echado por la borda la política neo-liberal. Sin duda se habría creado una situación catastrófica. La decisión de legitimar el modelo de desarrollo diseñado por el régimen militar pero inflexionándolo a fin de res-

ponder a las demandas sociales, no es más que el indicio de que el “modelo chileno” se adapta y tal vez se afina, por así decirlo, pasando a otra fase de gestión de la regulación social.

Tercera conclusión importante: la ideología del desarrollo de las elites aparece íntimamente ligada a una concepción geopolítica. En el caso chileno, como lo vimos al comienzo de este trabajo, una concepción geopolítica incorporando vastos espacios ha pasado a constituir para integrante de la esencia misma del Estado, mientras que Nicaragua a lo largo de su vida republicana, excepción hecha del interregno sandinista, se ha visto en parte impedida -por los EEUU- y en parte se ha prohibido a sí misma apostando a la integración regional- de tener su propia concepción geopolítica.

Antes de terminar, dos observaciones. La Concertación chilena se encontró con una sociedad en recomposición, después de los duros golpes de la dictadura y del precio pagado por la imposición autoritaria del neoliberalismo, circunstancia que ha favorecido la acción gubernamental.

Casi al mismo tiempo que la izquierda chilena realizaba su viraje ideológico en profundidad y que los éxitos de la política económica de la nueva estrategia empezaban a sentirse, los sectores populares iniciaban también su viraje abandonando gradualmente su connotación fundamentalmente contestataria y reivindicativa frente al Estado y transformándose, en buen número, en actores creativos y participativos.

En Nicaragua las cosas pasan de otra manera. El gobierno de transición se encontró con que el tejido social nicaragüense estaba profundamente deteriorado. Los costos sociales del experimento sandinista y de la guerra habían sido enormes. Es a no dudarlo *“uno de los países que perdió la década de los 80”*. De manera que, si el FSLN o cualquier otro bloque político renovado y cohesionado, se plantea verdaderamente el futuro desarrollo nacional, y no solamente la defensa de interés restringidos, deberá trabajar fundamentalmente en tres frentes: en la modernización de la cultura política que sigue siendo tradicional y frustrante (y que pasa necesariamente por un gigantesco esfuerzo educacional y cultural), en la emergencia de una ideología del desarrollo co-

herente (que integre los datos de la globalización) y por fin, en la recomposición del tejido social nicaragüense (insistiendo más en los elementos articulantes creativos que en la reivindicación estricta).

Desde un punto de vista más general, nos parece que el ejercicio comparativo al cual aquí nos hemos librado, independientemente de los cuestionamientos que el puede suscitar, ilustra el interés metodológico de enfrentar los desafíos intelectuales y científicos planteados por los nuevos procesos en curso en América Latina a partir de la definición de **dominios de reflexión, abordables a partir de ángulos diversos**, a veces insospechados, campos de intervención de los más diversos intereses disciplinarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Naisbitt, John, *Megatrends*, Warner Books, New York, 1984.

Beaud, Michel, “Sur le système-monde et l’économie mondiale” in: *Cahier du GEMDEV*, n- 20, Mai 1993. pp. 8-21.

Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos IX y XX*, Editorial Universitaria, Santiago, 1992.

Hale, Charles, “The history of ideas: substantive and methodological aspects of the thought of Zea”, *Journal of Latin American Studies*, I, 1971 p.70.

Salazar Sparks, *Chile y la comunidad del Pacífico*, Editorial Universitaria, Santiago. 1985.

Bauer, Arnold, J., *Chilean Rural Society. From the Spanish Conquest to 1930*, Cambridge University Press, 1975. 265 p.

Salazar, Gabriel 1987, "Los dilemas históricos de la auto-educación popular en Chile", revista Proposiciones n-15, diciembre de 1987.

Del Pozo, José, Les idéologies du développement au Chili à l'époque de l'industrialisation (1938-1952), Thèse Ph.D. Université de Montreal, 1986.

Valenzuela, Arturo, El quiebre de la democracia en Chile, ediciones FLACSO, Santiago, 1989.

Santana, Roberto, "Impératif de la consolidation nationale et intégration régionale en Amérique Latine" in: Cahier du GEMDEV, n- 14, Novembre 1989. pp. 261-272.

Tironi, Eugenio, artículo en El Mercurio, octubre 1993.

Ruiz, Carlos, Las tendencias dominantes de la ideología política de la derecha chilena y la democracia: 1970-1980. Opciones, revista del CERC, n- especial, Santiago, agosto 1984.

Saldomando, Angel, "El retorno de la AID", l'OMAC, n- 148, novembre-décembre 1993.

Kolossov, Vladimir, "La mondialisation comme processus spatio-temporaire dans les pays à économie de transition" in: Cahier du GEMDEV, n-20, Mai 1993. pp. 104-114.

Vilas, Carlos, "Asuntos de familia: clases, linajes y política en Nicaragua", Polemica, n-18, Sept-dic. 1992. pp.

Bataillon, Gilles, "Elections au Nicaragua: réaménagement du système des "concurrents pour le pouvoir", Problèmes d'Amérique Latine, n-2 nouvelle serie, juillet-septembre 1991. pp. 21-40.

Zaid, Gabriel, "Nicaragua: el enigma de las elecciones", revista Vuelta, México, febrero 1985.

Opinión pública y partidos políticos (*)

Fredy Rivera Velez (**)

Las campañas electorales en el país implican, entre muchos aspectos, la construcción de diversos mecanismos comunicativos así como la puesta en escena de múltiples ámbitos discursivos que apelan a la sensibilidad de la opinión pública.

En ese espacio comunicativo la legitimidad de la democracia suele sustentarse en valores, ideales fundacionales tales como la suposición de que todo régimen encuentra un antagonista en la fuerza de la opinión pública. Paralelo a estos procesos nacionales que se repiten con regularidad, los intentos por definir la noción de opinión pública nos ha trasladado hacia contextos interpretativos que han supuesto un modelo de superciudadano¹ cuyas virtudes -entre las cuales se cuenta su capacidad para discernir y enjuiciar racionalmente los asuntos políticos-, asegurarían la supervivencia de los sistemas democráticos.

Argumentos como los expuestos anteriormente, difícilmente pueden ser esgrimidos en las sociedades contemporáneas para fundamentar y viabilizar prácticamente un proyecto democrático. El simple hecho de que la competencia política aleja al ciudadano de las formas y aspiraciones filosóficas menos exigentes y, dado que los imaginarios democráticos establecen actualmente el horizonte para cualquier diseño utópico, bien valdría la pena repensar el tema de la opinión pública desde puntos de vista desencantados.

Desde esa perspectiva, el presente artículo pretende explorar distintas formas de concebir la relación existente entre

(*) Agradezco los aportes de Juan F. Terán para la realización del presente artículo.

(**) Sociólogo. Investigador del CAAP.

1. DALTON 1988:14

partidos políticos y opinión pública a partir de dos preguntas: ¿cómo los partidos políticos configuran la “opinión pública”? y ¿cómo aparecen los partidos políticos en la “opinión pública”? Se trata entonces de apreciar a los partidos como instituciones capaces de formar y de ser formadas por la opinión pública.

A efectos de lo anterior se ha dividido el texto en varias secciones expositivas. En primer lugar, se señalan algunos significados de la “opinión pública” mediante una revisión de las posiciones epistemológicas a partir de las cuales se la ha pensado, incorporando los aspectos principales del llamado *enfoque constructivista*; en segundo lugar, se concibe a la opinión pública como un bien simbólico cuya definición es disputada por los agentes sociales; en tercer lugar, se efectúan algunas acotaciones sobre la forma en que los partidos políticos aparecen en la opinión pública, producida y difundida por los medios de comunicación masiva; en cuarto lugar, se presentan varios ejes temáticos desde los cuales se aprecia la influencia de los partidos en la formación de opiniones; finalmente, se esbozan ideas concernientes a la acción de los partidos políticos durante los procesos electorales y a la relación que guarda con la modificación de las opiniones ciudadanas.

¿ EXISTE LA OPINION PUBLICA ?

En su uso lingüístico cotidiano, el término “opinión pública” se dota de una

turbia conexión de significados que coloca a las CCSS ante una situación poco placentera: son incapaces de sustituir el término por un concepto más preciso y, al mismo tiempo, de renunciar a su utilización ?.

Desde una posición teórica inspirada en epistemologías positivistas y/o empiristas, generalmente aquel dilema perverso se intenta resolver mediante un procedimiento cuyas ventajas parecerían ser obvias: la especificación del “significado” de una palabra dentro de un sistema metalingüístico. De esa forma, la solución para los problemas generados por términos con orígenes especulativos como “opinión pública” presupone todas aquellas operaciones lógicas que preceden a la creación de lenguajes especiales. No obstante, tales operaciones suponen una postura básica no siempre decantada por el investigador, como puede ser la búsqueda de la “cosa” a la cual correspondería adecuadamente un término dado. Dicho de manera general, la solución positivista presupone una concepción de la relación entre pensamiento, lenguaje y realidad en la cual: a) se asume la existencia de una realidad cuyo conocimiento procede por “descubrimiento” de sus rasgos esenciales; b) se propone al lenguaje como un instrumento cuya función es reflejar lo más claramente la realidad; y c) se espera que el lenguaje se dote de ciertas características que faciliten el pensamiento.

A pesar de lo anotado anteriormente, se dirá que las CCSS necesitan esta-

blecer metalenguajes para poder trabajar. Ciertamente, ese es el caso; empero, el reconocimiento de la existencia de dicha necesidad no implica obligatoriedad alguna para asumir los presupuestos positivistas o empiristas. Ahora bien, para encontrar una respuesta a la pregunta ¿Qué es la opinión pública?, podríamos proceder de manera inversa cuestionando **que no** es la “opinión pública”.

De manera predominante, con anterioridad al surgimiento de la investigación empirista, la noción de “opinión pública” estuvo vinculada al discurso filosófico-político que, dada su vocación normativa, integra sin mayores distinciones lo que “es” y lo que debe “ser”. En razón de aquella circunstancia y aunque ha sido valorada diferencialmente según el carácter del proyecto político a ser justificado, la opinión pública se ha considerado como un atributo propio de una colectividad, sea ésta definida en términos ampliados o restringidos ³.

Contemporáneamente, aquella forma de apreciar a la opinión pública se mantiene en la medida en que ésta es presentada o bien como la suma de opiniones individuales, o bien como una especie de media de las opiniones, o bien como la expresión unánime de una población en torno a un asunto determinado ⁴. Así, al asumirse tácitamente que la

opinión pública es la “opinión” de un “público”, el discurso empirista tiene que vérselas con el eterno problema de la representatividad de los datos obtenidos y la validez de las inferencias efectuadas a partir de las muestras tomadas; mientras que, por su parte, el discurso ideológico se apresura a justificar sus pretensiones de verdad basados en argumentos como “la opinión pública está con nosotros” o el “pueblo ecuatoriano no apoya tales medidas”.

Basada entonces en la necesidad de legitimar proyectos de poder, la concepción consensual de la “opinión pública” difícilmente puede ser un instrumento heurístico para apreciar aquello que piensan, valoran o sienten sus supuestos detentores. Sin embargo, el significado consensual de la opinión pública puede ser retomado para designar a ciertas construcciones ideológico - políticas. Veamos un poco este detalle.

A partir de la década del 60, por señalar un límite temporal cuya precisión es discutible, viene desarrollándose un movimiento intelectual que pretende la reestructuración de la teoría social y política. Producto de una convergencia entre la hermenéutica, la filosofía analítica, la fenomenología, el interaccionismo simbólico, la etnometodología y la semiótica, aquel movimiento propone

3. En los planteamientos filosóficos, los diversos proyectos políticos valoran diferencialmente a la “opinión pública” según la concepción subyacente del público involucrado. Así por ejemplo, a diferencia de los pensadores conservadores que tienden a mantener una visión negativa del hombre, para Locke la “Law of Opinion se erige en juez de virtudes y vicios” en razón de que el pueblo con su “fidedigno common sense es en cierta medida infalible” (HABERMAS 1981:126-8).

4. BOURDIEU 1990:241

una concepción constructivista del sentido cuyos rasgos característicos podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Cualquier tipo de discurso, “no sólo habla acerca de objetos y experiencias -conforme a la dicotomía positivista entre realidad y representación- sino que también construye o co-construye objetos y experiencias”⁵;

b) La construcción de acontecimientos y experiencias no se realiza en forma arbitraria y subjetiva, sino en virtud de reglas socialmente sancionadas, aunque generalmente implícitas, no conscientes y no verbalizadas;

c) Las reglas constitutivas son aquellas que fundan una actividad que lógicamente depende de esas mismas reglas; y,

d) No existen objetos preconstituidos. Los acontecimientos sociales no son objetos que se encuentran ya hechos en alguna parte de la realidad y cuyos avatares no son dados a conocer de inmediato. Sólo existen en la medida en que los medios de comunicación los elaboran⁶.

En otras palabras, un enfoque constructivista considera que las personas se apropian del mundo a través de procesos interpretativos que dirigen sus interacciones y organizan su comportamiento. “*Aplicado al dominio político, el enfoque constructivista concibe, por ejem-*

plo, al comportamiento electoral como una acción significativa basada en las creencias del votante relativas al mundo político. A su vez, estas creencias son apreciadas como los resultados de procesos interpretativos particulares por medio de los cuales, entre otras cosas, los mensajes son comprendidos”⁷.

De acuerdo a tales interpretaciones post-positivistas y sin pretensiones concluyentes, una respuesta a la pregunta ¿Qué es la opinión pública? puede esbozarse mediante tres acotaciones.

Primera. Puesto que se abandona la idea de que se puede predicar cualquier cosa respecto a lo real sin considerar las características del sujeto cognoscente, se torna impertinente buscar un único correlato “objetivo” para constructos intelectuales de cualquier tipo. Siendo así, la noción de “opinión pública” debe ser entendida como una construcción cuyo sentido se establece en referencia a las intenciones de quienes la proponen.

Segunda. Ya que ningún discurso tiene fundamentos de legitimidad y validez más que los suyos propios, la “opinión pública” debe ser apreciada como un bien simbólico cuyo significado o sentido verdadero está sujeto a permanentemente disputa; es decir, como un *algo* sobre el cual múltiples agentes sociales pretenden enunciar distintas cosas y reclamar la validez de sus prédicas, para

5. JIMENEZ 1987:40

6. JIMENEZ 1987:43

7. SWANSON 1981:176

así imponer su particular definición de la situación ⁸.

Tercera. Dado que las construcciones simbólicas operan como parámetros de referencia para la interacción, la opinión pública debe ser apreciada como una instancia imaginaria con efectos "reales" ⁹.

De todo lo anterior se desprende que, cuando la opinión pública es considerada como un bien simbólico propuesto por un agente social, el sujeto productor o detentor de la opinión pública no es el "público" en el sentido estricto del término. Se desprende también que, cuando con el término opinión pública se designa a los resultados de una recolección de datos obtenida empíricamente, la opinión registrada es la "opinión" de un "público"- entre los múltiples públicos posibles-, interpretativamente configurada con la forma por medio de la cual fue obtenida ¹⁰.

Claro está, aquello no implica rechazar la necesidad de mantener la idea de que la opinión pública refiere a "objetos públicos" para poder abordar tanto la forma en que los partidos configuran la opinión pública, cuanto la forma en que los partidos son presentados ante la opinión pública ¹¹. Siguiendo la lógica de los enfoques post-positivistas, si lo "público" es aquello que se define por oposición a lo "privado", los objetos a los cuales se refiere la "opinión pública" son objetos que en un momento determinado son presentados por los agentes sociales como objetos públicos.

LOS PARTIDOS POLITICOS COMO CONSTRUCCIONES "MEDIADAS"

Cuando se aplican consideraciones post-positivistas al estudio de la comunicación - como es el caso de John B. Thompson-, la intencionalidad proposi-

8. Es este carácter construido y disputable de la opinión pública el que, pensando en conjunción con la noción de campo y violencia simbólica, conduce a Bordieu a afirmar la inexistencia de la opinión pública. Inexistencia en el sentido propio de las epistemologías positivistas y/o empiristas. (Bordieu 1990: 250).

9. Si se asume que la "opinión pública" es una construcción social cuya realidad se acota cultural e históricamente, se preguntará ¿cómo y por qué se le atribuye a un elemento imaginario la capacidad de generar consecuencias reales?. La respuesta puede establecerse de dos formas: una, mediante la categoría de **definición de la situación** y, otra, mediante la noción de **reflexividad** propuesta por Giddens.

En su versión más conocida, como sería acaso la difundida por Merton, el teorema de Thomas se plantea de la siguiente manera: "aquello que la gente piensa que es real, también lo es en sus consecuencias". Siendo así, aún cuando la opinión pública fuera algo "inexistente", en la medida en que es considerada para la formulación de políticas públicas por ejemplo, influye tanto en su diseño cuanto en su efectivización. Por otra parte, y esta vez siguiendo la lógica de la teoría estructuracionista, aun cuando sean construcciones simbólicas "esencialmente contestables", las definiciones de la opinión pública propuestas por los teóricos o ideólogos políticos, se convierten en parte constitutiva de los procesos a través de los cuales se reproducen las formas de relación social. En ese sentido, la opinión pública puede constituir una fuerza motora del acontecer político.

10. Una advertencia similar fue realizada por W. Mills quien, a propósito de su intento por operacionalizar la noción de opinión pública para la investigación en las sociedades de masas, señalaba la necesidad de pensar en términos de "públicos" y de "opiniones". (W Mills 1987:287).

11. SARTORI: 1989:130

tiva apunta a la distinción entre modalidades de interacción que se efectúan cara a cara y aquellas que son posibles gracias a las diversas formas de comunicación que nos brinda la tecnología ¹². Entre otras razones, dicha distinción se justifica argumentando que las interacciones mediadas: a) reconstruyen los límites entre lo “público” y lo “privado”; b) modifican la presentación del self ante otros; c) generan elementos diferenciales para la interpretación del espacio, del tiempo y de la interacción misma; y, d) presuponen formas de producción y apropiación de las significaciones ¹³.

Así, para entender como podría configurarse reflexivamente la opinión pública, se requiere estudiar el discurso de los mass media sobre los partidos políticos. Al respecto, por lo menos, dos preguntas son necesarias: ¿cómo aparecen los partidos? y ¿qué acciones se les imputan?

Para responderlas en primera instancia, se podría recurrir a la noción de *seudo evento* propuesta por D. Boorstin. Según éste, un *seudo evento* es un “suceso” que posee las siguientes características:

a) No es espontáneo, sino que sucede porque alguien lo ha planeado, planteado o incitado. Se lo plantea con el propósito inmediato de ser reportado o reproducido. Por tanto, su ocurrencia está arreglada para la conveniencia de la reproducción o reportaje. Su éxito se mide por el impacto del reportaje. El

anuncio es dado para su futura “comprobación” y escrito como si el evento hubiera ocurrido en el pasado. La pregunta importante es si es “noticiable”, no si es real.

b) Guarda una relación ambigua con la realidad subyacente de la situación. Su interés emerge ampliamente de esta misma ambigüedad.

c) Usualmente está destinado para ser una especie de profecía que se cumple a sí misma. Por ejemplo, reportar la celebración del aniversario de una institución, señalando el carácter *distinguido* de aquella institución. Ahí, efectivamente, se convierte a ésta en una entidad distinguida.

d) Es más dramático que los eventos espontáneos. Por la forma en que se los publicita, por ejemplo, un debate entre candidatos puede ser planeado para ser emocionante.

e) Por la forma en que son postulados, los *seudo eventos* se diseminan con más facilidad y tienen un carácter más “vivido”. Los participantes son seleccionados por su capacidad para generar noticia y por su interés dramático.

f) Los *seudo eventos* pueden ser repetidos a voluntad, y así, su impresión puede ser reforzada.

g) Al ser planeados para “todo mundo”, los *seudo eventos* son más inteligibles en comparación con los sucesos reales. De esa forma, aunque no podamos discutir “inteligentemente” en torno a la preparación de los candidatos o a cier-

12. A estas últimas se las denomina “interacciones mediadas”.

13. THOMPSON 1990:109-155.

tos "issues" complicados, por lo menos podemos juzgar la efectividad de una representación televisiva.

h) En comparación con los eventos espontáneos, los seudo eventos son más sociales, más conversables y más fáciles de testimoniar. Su ocurrencia está planeada para nuestra conveniencia.

i) El conocimiento de los seudo eventos, estos es, de lo que ha sido reportado y del cómo ha sido reportado, deviene el test a partir del cual se juzga si estamos "informados" ¹⁴.

Ahora bien, no todo el bagaje conceptual de los seudo eventos explican la diversidad de acontecimientos políticos ni la forma en que aparecen en los medios de comunicación. Uno de los problemas que presenta el concepto de seudo evento radica justamente en las presuposiciones positivistas sobre las cuales se sustenta. Aplicada a la política, la distinción entre evento y seudo evento se torna muy difícil de manejar pues supone considerar que solamente ciertos sucesos ¹⁵ ejercen influencia causal en el decurso posterior de los acontecimientos. Por ello, vale decir, se califican como seudo eventos a todos aquellos sucesos que, en tanto devienen socialmente significativos en virtud del hecho de ser reportados, no tendrían por sí mismos la capacidad para determinar efectivamente los acontecimientos subsecuentes.

Si se asume tales presupuestos, como podrá inferirse, se podría llegar a la conclusión de que la mayoría de los eventos relacionados con los partidos políticos son en realidad seudo eventos pues, para no señalar más que un argumento, un componente fundamental de la acción política partidista viene dado por la pretensión de "mantener protagonismo" en la coyuntura, mediante cualquier medio disponible. Por ello, aún cuando se asumiera inicialmente que un intercambio de palabras entre políticos no posee relevancia social sino por el hecho de ser reportado, en la medida en que dicho intercambio sí influye en las formas de interacción política futuras, se tendría que reconocer su incidencia causal y, por ende, su cualidad de evento. En suma, se tendría que aquello que inicialmente podría ser considerado un seudo evento político, en virtud de su incorporación reflexiva al "mundo real", dejaría de serlo inmediatamente apenas es reportado para convertirse en un evento que sí incidirá a posteriori siguiendo la lógica de la profecía que se satisface a sí misma.

Por todo lo anterior, antes que preguntarse sobre el carácter causalmente real o no de un evento político socialmente difundido por los mass media, la atención debería concentrarse en el carácter de los eventos políticos "mediados" ya que, retomando una noción ha-

14. BOORSTIN 1987:12-40.

15. Como serían aquellos que no resultan de las operaciones constructivas de los mass media y que "existirían" con independencia de que se los reporte o no.

bernasiana, dicho carácter configura una modalidad de "publicidad" que incide en las actitudes de la población hacia los partidos y hacia la política¹⁶. En tal sentido, parecería ser que los medios de comunicación presentan un mundo de los partidos políticos en el cual: i) los problemas, las personas y los sucesos tienen una referencia centrada en sí misma, esto es, se hacen ininteligibles a partir de "marcadores" endógenos¹⁷; y ii) la acción partidista se conforma alejada de las preocupaciones básicas de quienes no se encuentran involucrados activamente en él.

En otras palabras, al reportar los eventos relacionados con los partidos, los mass media proyectan una imagen en la cual la "publicidad" aparece distanciada de la "privacidad" propia de los modos de vida de aquellos ciudadanos que no hacen de la actividad política el eje organizador de sus proyectos vitales. Referida a su propio universo de problemas y delimitada como una actividad de interés primario para unos cuantos, la política se presenta ante el ciudadano no tanto como un tipo de praxis necesaria para la solución de sus propios problemas cotidianos, sino como un espectáculo en el cual su participación y gratificación eventuales se hallan

establecidas previamente por "fuerzas" desconocidas e incontrolables. Siguiendo éste razonamiento, se entiende porqué el compromiso del lego¹⁸ hacia una cierta forma de gobierno puede ser tan frágil y cambiante, como caprichoso e impredecible puede ser el espectáculo de la "publicidad" en las democracias realmente existentes.

En definitiva, debido a la forma en la cual se reportan los eventos relacionados con los partidos políticos, se podría concluir que los mass media proponen una "opinión pública" que, en tanto construcción simbólica cuya capacidad persuasiva es mayor y menos distinguible que otras, moldea opiniones de los públicos en una dirección no siempre favorable a una percepción de la actividad de los partidos políticos ligada al mundo de la vida cotidiana.

LOS PARTIDOS POLITICOS COMO CONFIGURADORES DE LA OPINION PUBLICA

En este acápite, invirtiendo el sentido de la indagación, cabe explorar cómo los partidos políticos construyen aquel bien simbólico denominado, por quien intenta imponer una definición de la realidad, "opinión pública". Iniciaré seña-

16. Podría asumirse como una de las cualidades del carácter performativo del discurso político.

17. Por marcador (marker) se entiende a aquellos elementos físicos o simbólicos que permiten interpretar la interacción y las condiciones en que ésta se desenvuelve. La disponibilidad de marcadores y la posibilidad de poder ser interpretados adecuadamente es fundamental para que el individuo sea capaz de conferir credibilidad a lo que hace. Al respecto GIDDENS 1984: 281-4.

18. Siguiendo el sentido de la palabra en la tradición fenomenológica, por "lego" se entiende al hombre del "sentido común" que interpreta el mundo desde su cotidianidad.

lando algunas formas de apreciar el papel de los partidos en la configuración de las "opiniones" de los "públicos".

En razón de su historia y orientación epistemológica como disciplina, la Public Opinion Research aborda la relación entre partidos políticos y opinión pública a partir de ciertos lineamientos básicos tales como:

a) Sea que se la considere como un agregado heterogéneo, constituido a partir de opiniones particulares, o sea que se la aprecie como un denominador común compartido por la mayoría de los ciudadanos, la opinión pública constituye un "observable" a partir del cual se infieren ciertas características de sus de-
tentores;

b) A diferencia de la "cultura política", la opinión pública representa la manifestación coyuntural de actitudes, valores o creencias referidos al sistema político¹⁹;

c) En la práctica, el estudio de la opinión pública se reduce o bien a la inferencia de las actitudes de una población a partir de sus respuestas a determinadas preguntas, o bien a la indaga-

ción del estado y características de las actitudes²⁰.

Sobre tales fundamentos, se erige una forma de considerar a los partidos políticos como configuradores de la "opinión pública" en la cual:

a) Los partidos crean "opinión pública" en la medida que, a través de sus múltiples formas de acción política, agregan las opiniones particulares y aisladas dentro de una opinión general o promedio;

b) Los partidos cambian la opinión pública en tanto modifican las actitudes de la población con respecto a ciertos objetos políticamente significativos²¹;

c) por ello, la incidencia de los partidos en la configuración y/o cambio de la "opinión pública" se rastrea según las áreas en las cuales la acción partidista modificaría coyunturalmente las actitudes poblacionales, como serían la política exterior, económica, laboral, etc.

A partir de esta forma de apreciar el papel de los partidos en la configuración de la opinión pública, se han abierto algunas líneas investigativas, como por ejemplo:

19. En tal sentido, Dowse señala que la "opinión pública...tampoco tiene el mismo alcance que la cultura política que se refiere, según la opinión más extendida, a las actitudes, creencias y conocimientos que apoyan o no apoyan la organización institucional general de la sociedad política. La opinión pública opera más al nivel de las autoridades de Easton y sus resultados políticos, y se considera como menos estable que la cultura; después de todo, hablamos de opiniones que cambian rápidamente, mientras que la cultura aparece como más duradera" (DOWSE 1975:354)

20. Debido a los problemas teórico-metodológicos que ocasiona la definición de "actitud", actualmente existe una fuerte tendencia a identificar "opinión con actitud sin más" (HABERMAS 1981:266). Tal opción supone, dejar de considerar a la opinión como el indicador para la variable "actitud".

21. Esto refiere, ante todo, a los llamados issues.

Los Partidos Políticos ¿ A quién cambian sus opiniones?

Entre los diversos investigadores de orientación positivista, una primera fuente de controversias surge a propósito de las respuestas a la pregunta anterior pues, sea por consideraciones teóricas o por las evidencias empíricas utilizadas en apoyo de los argumentos particulares, el conjunto de sujetos cuyas opiniones son eventualmente modificadas por los partidos varía sustancialmente. Así por ejm, Key sostiene que el partido político constituye un “*moldeador de las opiniones de aquellos que ya están identificados con el mismo*”²². Tal apreciación supone, entre otras cosas, lo siguiente:

a) La influencia de los partidos sobre la opinión pública procede a través de la línea que sus dirigentes lanzan hacia las masas, por eso, aquellas influencias siempre están restringidas a los “issues” que son objeto de preocupación coyuntural del partido.

b) Se trata de una influencia “*restringida a aquellas personas que tienen tanto conciencia de un issue como una clara percepción de la posición partidista sobre la misma*”²³; y,

c) La influencia opera en virtud de que los eventuales receptores del men-

saje partidista se hallan buscando orientación y guía para saber como comportarse frente a un asunto determinado.

Sin embargo, independientemente de las divergencias en torno a la cantidad de individuos cuyas opiniones son afectadas por los partidos políticos, las posiciones positivistas parecen compartir un denominador común: los partidos contribuyen a la socialización política moldeando coyunturalmente la opinión mediante llamamientos esencialmente políticos. Dicho de otro modo, desde la orientación predominante en la ciencia política norteamericana, los partidos contribuyen a la socialización política mediante un discurso donde los referentes simbólicos básicos son políticos.

La anterior acotación permite señalar que, si se cambia la forma de concebir al discurso político, se podría ampliar el ámbito de influencia de los partidos políticos sobre las opiniones de los públicos; además, se podría apreciar a la socialización política como un proceso que transcurre por medio de acciones no tan evidentemente políticas. En ese sentido, justamente, se dirigen las “nuevas” teorizaciones sobre el discurso político que afirman, entre otras cosas, que lo característico del discurso político es la “politicización” de cualquier tema incorporado a la interpelación²⁴.

22. KEY 1964:449

23. KEY: 1964:450.

24. Cuestión ésta que concuerda con la perspectiva constructivista pues, así como la distinción entre lo público y lo privado es delimitada socialmente, aquello que se considera “político” y “no político” también lo es. En tal virtud, los partidos contribuyen a la socialización política no sólo proponiendo referentes interpretativos de carácter político -según lo que el lego entiende por “político”- sino, también, proponiendo formas de apreciar la vida cotidiana.

¿Cómo los partidos modifican las opiniones?

En la ciencia política norteamericana de los 80, la discusión en torno al papel de los partidos políticos en la configuración de la "opinión pública" ha tendido a concentrarse sobre dos ejes problemáticos íntimamente ligados entre sí. Por un lado, visto dicotómicamente, se ha planteado si los partidos políticos configuran opinión pública a través de los medios de comunicación o a través del proselitismo realizado por sus simpatizantes. Dicho de otra forma, la pregunta es: ¿los partidos políticos inciden en la conformación de la opinión pública por la publicidad política "mediada" o por la interacción política en situaciones de co-presencia?. Por otro lado, y también en una postulación dicotómica, se ha cuestionado si la influencia en la opinión pública procede por medio de interpelaciones dirigidas hacia la capacidad de juzgar y razonar de los votantes o si procede a través de una persuasión "afectivamente orientada". En este caso, la pregunta concreta es: ¿los partidos modifican las opiniones mediante el recurso a los issues o a las imágenes?.

Por supuesto, aquellas preocupaciones no son nuevas ni tampoco carentes de antecedentes teóricos. Al margen de los precedentes filosófico-políticos, por

lo menos, sus orígenes pueden rastreadse en las polémicas levantadas a raíz de la campaña televisiva de Eisenhower en 1952²⁵ en la discusión en torno al fin de las ideologías iniciada por Daniel Bell y en las posiciones críticas respecto a las características del sistema político norteamericano. Sin embargo, las discusiones sobre aquellas temáticas cobraron centralidad con el advenimiento de la era reaganiana, que marcó un hito en las formas de hacer política electoral.

Al margen de otras cuestiones menores²⁶, la publicidad política reaganiana conmocionó a la "opinión pública" norteamericana al demostrar prácticamente dos cuestiones que hasta entonces parecían poco probables. Una, la producción de brevísimos anuncios son capaces de transmitir un mensaje susceptible de ser apropiado y recordado por el receptor²⁷. Dos, la disminución al mínimo posible del contenido informativo a favor de una maximización de los elementos persuasivos audio-visuales. Tales desarrollos tecnológicos, en lo relativo al presente tema, plantearon problemas de diversa factura:

a) La posibilidad efectiva de desplazar a los partidos políticos como mecanismos capaces de articular la relación entre opinión pública y políticas públicas²⁸.

b) La posibilidad de convencer a un electorado, demarcando laxamente las

25. Al respecto ver: DEVLIN 1986:21-5.

26. Tales como el tiempo dedicado a las presentaciones televisivas vs el tiempo empeñado en las presentaciones cara a cara.

27. Me refiero a los "30 seconds-spots".

28. ZUKIN 1981:359.

posiciones del candidato sobre los issues y sin el recurso a argumentos "informativamente orientados"; y,

c) Los fundamentos de validez de una democracia en la cual quienes toman las decisiones electorales distan mucho de acercarse siquiera a un ideal de ciudadano medianamente informado²⁹.

Ahora bien, aun cuando toda aquella polémica podría parecer demasiado post-modernista, el debate propone una nueva revisión a: a) los presupuestos de la teoría democrática del voto según la cual los votos deberían ser racionales, basados en la comprensión de los "issues"; y b) las teorías que proponían que la opinión pública se constituye a través de "líderes de opinión" adscritos a, o simpatizantes de, los partidos políticos. El debate norteamericano sugiere, pues, una revisión de los parámetros referenciales con los que se piensa las realidades políticas latinoamericanas.

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: MOMENTOS PRIVILEGIADOS EN LA CONSTRUCCION DE LA OPINION PUBLICA.

Si el proceso electoral es concebido no sólo como un mecanismo para la renovación de una forma de gobierno, sino también como un momento en el cual se "actualizan" las relaciones sociales vigentes, se puede apreciar otras formas o escenarios mediante los cuales los partidos políticos influyen en la opinión de

los públicos. Esta línea investigativa ha sido mantenida por el "enfoque ritualista" para el cual: (en la estructuración y desarrollo de la campaña) *"no solo el resultado es significativo...las elecciones electorales efectuadas por los votantes no acarrear tantas consecuencias como los efectos que las campañas tienen en el público...las elecciones sirven para legitimar los valores y creencias políticas prevalecientes, reforzar la identificación con la comunidad política y sostener el apoyo para el sistema político. En suma, las elecciones permiten a las élites políticas dar forma a las actitudes y comportamiento del público"*³⁰.

Para decirlo más sintéticamente, desde tal enfoque, las elecciones se apreciarían como momentos privilegiados de producción, distribución y apropiación de bienes simbólicos. En su forma "observable", la efervescencia simbólica que acompaña al proceso electoral se expresa en el "espectáculo político" paralelamente desplegado. Propuesta por Murray Edelman, para efectos de la indagación concreta, esta noción se desagrega operacionalmente en los elementos relativos a la construcción de problemas sociales, de líderes políticos y de enemigos políticos; variables todas éstas que se encuentran interrelacionadas: *"los problemas, líderes y enemigos son perspectivas alternativas a partir de las cuales se puede apreciar una transacción única. Para entender cada una de ellas, es necesario considerar las múltiples*

29. SHYLES 1981:111.

30. JOSLYN 1986:141

formas en las que se evocan y complementan entre sí. Los problemas crean las autoridades para resolverlos y las amenazas que nombran son frecuentemente personificadas como enemigos. Los líderes realizan y mantienen sus posiciones centrándose sobre los problemas que pueden ser asumidos como moda o temidos, enfatizando sus diferencias con respecto a los enemigos cuyo pasado y pecados potenciales aquellos publicitan y exageran. Los enemigos son aspectos "vivos" de los problemas y una fuente de las diferencias que construyen los líderes" ³¹.

Desde esta perspectiva, los partidos políticos configuran la "opinión pública" proponiendo aquellos asuntos que habrán de ser considerados como problemas a ser resueltos, construyendo los arquetipos de individuos que podrían solucionar esos problemas y elaborando enemigos simbólicos a partir de los cuales se justifica el problema, la solución y la posición particular del candidato. De aquellos aspectos de la construcción simbólica partidista, seguidamente, conviene concentrarse en el tercero.

Sea que se efectúe o no en tiempos electorales, en primer término, la construcción de enemigos le permite al partido político crear las condiciones para el establecimiento inmediato o futuro de coaliciones: *"la personificación de un issue por medio de la identificación de*

éste con un enemigo gana apoyo para una posición política... Tal vinculación de intereses, a través de la atribución de rasgos amenazantes a los enemigos problemáticos conduce a causas comunes y, algunas veces, crea una creencia en intereses comunes no existentes" ³².

Dentro de contextos electorales, en segundo término, la construcción simbólica del enemigo se articula con la configuración de momentos refundacionales y con la proposición de un sustituto "laico" para las necesidades míticas de la población. Interpretada desde una perspectiva psicoanalítica, la construcción de enemigos efectuada por los partidos políticos proporciona una forma concreta para que opere, a nivel de grandes conglomerados humanos, el "desplazamiento" como mecanismo que, además de permitir un desfogue socialmente aceptado de las tensiones, proporciona "marcadores" concretos a partir de los cuales se puede atribuir un sentido a los acontecimientos pasados, presentes y futuros ³³.

En el juego del espectáculo de construcciones simbólicas que acompaña al proceso electoral, donde se recrea la vieja oposición maniquea de las fuerzas del bien vs. las fuerzas del mal, se configuran así públicos que prestan cada vez más atención a los personajes involucrados y a los dramas representados. Por supuesto, lo anterior no implica negar la

31. EDELMAN 1988:121

32. EDELMAN 1988:68-9

33. Se entiende por "desplazamiento" a aquel mecanismo de defensa del "yo" mediante el cual *"la persona busca la gratificación de impulsos frustrados desviándolos del objeto deseado a un objeto sustituto disponible"* (RICKMAN 1989:58)

eventual validez de una afirmación según la cual *“los issues están deviniendo en una base más importante para el comportamiento electoral... el nuevo estilo de política ciudadana incluye un público más sofisticado y orientado hacia los issues”* ³⁴. Lo anterior implica, eso sí, sostener que tal eventual orientación se desarrolla a partir de la simbologización del mundo político.

Ahora bien, en la construcción del enemigo político, los líderes partidistas desempeñan una función principal en tanto sobre ellos recae, en los momentos electorales, el grueso de la producción discursiva. Siendo así, dentro de esa construcción, la presentación de sí mismo que efectúa el candidato es fundamental.

Retomando y desarrollando algunos de los planteamientos propuestos por Goffman, se podría sostener que, en las interacciones políticas, para poder proponer una visión de la realidad, el candidato se atribuye a sí mismo ciertas cualidades que están en función de: a) los

problemas que se pretende resolver; b) las definiciones precedentes del candidato; y, c) la definición del enemigo propuesta por el candidato.

Así, y en atención a lo último, salvo que se efectúen procesos de re-significación, un candidato no puede atribuirse virtudes o defectos utilizados para construir a su enemigo. Es en tal sentido que la definición del enemigo condiciona el espectro de virtudes y defectos que un candidato puede reclamar como propios pues, por ejm, si el enemigo es definido como un individuo “insensible”, el candidato se dará modos para presentarse a sí mismo como un sujeto “sensible”. De esta manera, definiéndose a sí mismo y a su oponente, el candidato propone construcciones simbólicas que, en tanto son asumidas por los eventuales votantes, configuran los sentidos posibles de aquello que posteriormente los investigadores positivistas registran como “la opinión pública”. Y de eso, tenemos bastante en estos últimos años en el Ecuador.

34. DALTON 1988:9

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR V. Luis. "Una Reconstrucción del concepto de Opinión Pública" en: *Ética y Acción Comunicativa*, IIF, UNAM, México S/f.

BOORSTIN Daniel. *The Image. A guide to pseudo-events in America*, Atheneum, N.Y. 1987.

BOURDIEU Pierre. "La opinión pública no existe" en: *Sociología y Cultura*, Grijalbo, México, 1990.

DALTON Russell J. *Citizen politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*. Chatham House Publishers, USA, 1988.

DEVLIN L Patrick. "An Analysis of Presidential Television Commercials" en: *New perspectives on Political Advertising*, Lynda L Kaid, Dan Nimmo and Keith R Sanders (eds). Souther Illinois Press, USA, 1986.

DOWSE Robert y Hughes Jhon. *Sociología Política*. Alianza Edt. Madrid, 1975.

EDELMAN Murray. *Constructing the Political Spectacle*, University of Chicago Press, USA, 1988.

GIDDENS Anthony. *The Constitution of Society*. University of California Press, USA, 1984.

GIMENEZ Gilberto. "Foucault: Poder y Discurso" en: *La herencia de Foucault*, VVAA, Edt. El Caballito, México, 1987.

HABERMAS Jurgen. *Historia y Crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Edt Gustavo Gilli, Barcelona, 1981.

JOSLYN Richard. "Political advertising and the meaning of elections" en: *New Perspective on political advertising*, Lynda L Kaid, Dan Nimmo and Keith R Sanders (eds). Souther Illinois Press, USA, 1986.

KEY V. O. *Public Opinion and American Democracy*, Alfred A. Knopf, N.Y. 1964.

LANE Robert y SEARS David. *Public Opinion*, Prentice Hall, New Jersey, 1964.

RICKMAN Richard. Theories of Personality, Brooks/Cole Publishing Co, California, 1989.

SARTORI Giovanni. La Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo. Tomo I, Alianza Universidad, México, 1989.

SHYLES Leonard. "The televised political spot advertisement. Its structure, content and role in the political system" en: *Handbook of Political Communication*, Dan Nimmo and Keith R Sanders (eds). Sage Publications, USA, 1981.

SWANSON David. "A Constructivist Approach" en: *Handbook of Political Communication*, Dan Nimmo and Keith R Sanders (eds). Sage Publications, USA, 1981.

THOMPSON Jhon B. Ideology and Modern Culture. Critical Social Theory in the era of mass communication. Stanford University Press, Stanford, 1990.

WRIGHT M Charles. La élite del Poder. FCE, México, 1987.

ZUKIN Cliff. "Mass communication and Public Opinion" en: *Handbook of Political Communication*, Dan Nimmo and Keith R Sanders (eds). Sage Publications, USA, 1981.

20

**DEBATE
AGRARIO**

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Seminario internacional:

AJUSTE ESTRUCTURAL, POLÍTICAS AGRARIAS Y SECTOR AGROPECUARIO EN BOLIVIA, CHILE, ECUADOR Y PERU, organizado por el CEPES y FAO y realizado en mayo de 1994 en la ciudad de Lima.

Ajuste estructural y el papel relativo del sector agrario en el desarrollo del Perú, JAVIER IGUÍÑIZ. Ajuste estructural y sus efectos en el agro ecuatoriano, RAFAEL URRIO Y LUCIANO MARTINEZ. Ajuste estructural y sus efectos en el agro boliviano, JUAN ANTONIO MORALES. Ajuste estructural y sus efectos en el agro chileno, MAXIMILIANO COX. Ajuste estructural y las inversiones en el agro peruano, BRUNO BARLETTI. Los efectos de la privatización en el agro: El caso de la comercialización de productos agrícolas, GEOFFREY CANNOCK. Ajuste estructural y sus efectos sobre las instituciones económicas. El caso de los mercados financieros y de tierras, JAVIER ALVARADO. Ajuste estructural y pequeña agricultura, JAVIER ESCOBAL.

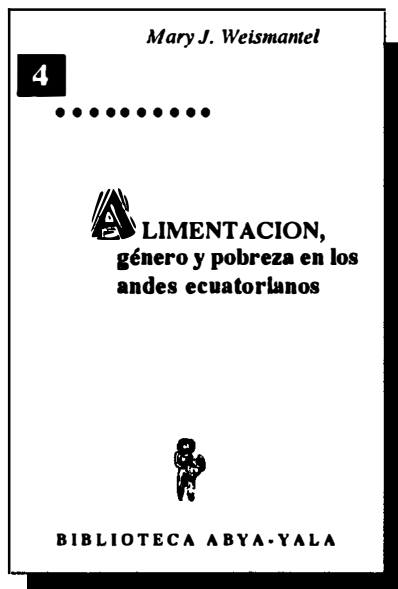
Suscripción: (Cuatro números) Latinoamérica US\$ 38, Norteamérica y Europa US\$ 40, Asia y África US\$ 42. Pedidos y giros a nombre de CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú.

Teléfono: 336610 Fax: (5114) 331744.

Crítica Bibliográfica

Alimentación, género y pobreza en los andes ecuatorianos

Comentarios de Rocio Vaca Bucheli



"Alimentación, género y pobreza en los andes ecuatorianos" / Autor: Mary J. Weismantel / Colección Biblioteca "ABYA-YALA", N° 4. Cayambe-Ecuador, marzo 1994.

En la primera mitad de la década pasada, Mary Weismantel llega a Zumbagua, un escenario aparentemente tradicional y suspendido en el tiempo, donde ella va descubriendo sentido, racionalidad y transformación a partir de las prácticas más inmediatas que se "cuecen" en la cocina.

La construcción del otro y de la propia identidad son procesos que van haciéndose nítidos a partir de la constatación de la diferencia en los alimentos. Así como comer es una forma de expresar poder, regalar comida puede ser un instrumento para ganar prestigio o para construir relaciones verticales en el hogar, en la comunidad o fuera de allí. Se regala "wanlla" a quienes son inferiores, se ofrece carne, arroz blanco, café o pan a los que aparecen mejor ubicados en la escala social.

Un aislamiento de los centros de poder y decisión y de los mismos valores y "gustos" de los blancos y mestizos, junto a una persistencia del monolingüis-

mo quichua, hacen de Zumbagua un espacio privilegiado de observación de prácticas que bien pueden ser equiparadas a las de otras regiones de la sierra ecuatoriana. Sintiendo ellos mismos marginales respecto a las comunidades maiceras y a las tierras más bajas de donde vienen recursos tan valorados como la sal, el ají, la yuca o el trago; los pobladores de esta parroquia, especialmente las mujeres, ven en la feria sabatina, en sus ventas, sus colores y el movimiento inusual, un momento de fiesta y de encantamiento en el cual es posible conseguir de todo si se tiene el dinero y donde se vislumbra la vida por contraste: runa / suco; arroz de cebada / arroz de castilla; naturales / blancos.

La cocina y el comer no son actos fortuitos, se trasladan a las relaciones sociales de dominación y expresan los cambios de una sociedad que, por su parte, ha ido recreando su propia tradición y seleccionando los elementos que definen su propia identidad actual de "comedores de cebada".

El arroz de cebada se ve en oposición al arroz blanco; este último es apreciado, deseado y necesitado por todos, pero sobre todo por los jóvenes que han salido a la ciudad y lo han hecho un signo de modernidad, progreso y bienestar. El arroz blanco se conoce también como arroz de Castilla por asociación con todo aquello que es diferente y que se entiende mejor (como las moras de Castilla, el harina de castilla, etc.). Blanco como los cuerpos "blancos" de los que lo comen, diferente a la carne del runa hecha de cebada y papas.

En las descripciones de Weismantel, se encuentra un problema de hegemonía que se expresa en la contradicción entre los patrones de cocina, en la influencia de la sociedad dominante en la definición de qué y cuándo se come, en los discursos y las prácticas competitivas. No es una imposición coercitiva, un dominio directo, sino más bien una influencia que se ciernen a través de la ideología dominante, por los más variados medios y que no crea una resistencia directa o una reacción de fuerza; hay por ello, porque son hechos no violentos e implantados en la cotidianidad, un cierto consenso, una cierta legitimación, una forma de "dulce violencia" implantada en aquellas cosas que solamente vivimos y no necesitamos concientizar todo el tiempo.

En Zumbagua, muestra Weismantel que si el pan y la fertichización del arroz blanco como signo de superioridad representan presión para la asimilación, los productos de la cebada representan la resistencia cultural. El pan está en medio de los procesos hegemónicos como la máchica está en el centro de la doxa indígena, de la resistencia, de los procesos contrahegemónicos. La práctica de cocinar, las estructuras que se subyacen y los discursos sobre ella no solamente reflejan los conflictos sociales sino que son parte activa de los procesos por los cuales éstos emergen y a través de los cuales serán resueltos.

La auto depreciación de la cultura indígena que se presenta en Zumbagua puede no nacer en la cocina pero sí se transmite en ella. Sin embargo, no todo en el "otro"

es bueno y así existe un constante encuentro, no se si contradicción entre el objeto del deseo y la fuente de la satisfacción: *"el arroz es el objeto del deseo pero la máchica es el centro de la satisfacción"*.

De modo aparejado a la riqueza etnográfica que describe, Weismantel introduce varias herramientas conceptuales que dan cuerpo a la propuesta metodológica fundamental. Encontramos implícitamente en el tratamiento de la cocina como estructura un acercamiento semejante -aunque mucho más elaborado- al de Geertz sobre la pelea de gallos en Bali; Geertz nos dice que las formas culturales pueden ser tratadas como textos, como obras imaginativas construidas en base a materiales sociales: la cultura es como un conjunto de textos, donde cada texto no nos dice todo pero sí nos dice mucho; si se toma la pelea de gallos o cualquier otra estructura simbólica, colectivamente sostenida como un medio de "decir algo sobre algo", entonces uno se enfrenta a un problema, no de mecánica social sino de semántica social.

Los hechos culturales -las peleas de gallos, la forma de alimentarse, los rituales- no pueden comprenderse sino dentro de un sistema general de significación; si el ser humano simboliza, conceptualiza y busca significados, si trata de lograr que la experiencia sea algo comprensible, que tenga forma y orden, el antropólogo no puede menos que intentar acercarse a esos modos de representación para adentrarse en el sistema cultural. Weismantel parece proceder de un modo semejante: aprehender lo simbólico sin dejar de lado lo material, el contexto de expresión, que implica y a la vez se explica en el dominio de la cocina. La cocina viene a ser de este modo, un texto privilegiado en el repertorio de formas de una cultura.

Weismantel nos habla de signos, de sistemas de signos, de símbolos. Un sistema de alimentos como un sistema de signos implica que cada alimento sea en sí mismo un signo: una papa es un signo culturalmente designado que es simultáneamente objeto y símbolo ella misma y una representación de ella misma. Más allá del signo como tal, y ya en el ámbito del discurso, Weismantel va de acuerdo con la aproximación antropológica de Turner hacia el símbolo ¹.

Un símbolo para Turner, tipifica naturalmente, o representa, o recuerda algo, ya sea por la posesión de cualidades análogas, ya por la asociación de hecho o de pensamiento; un símbolo dominante se refiere a valores que son considerados como fines en sí mismos, o valores axiomáticos. La papa es un símbolo cultural en algunas culturas andinas, así como lo puede ser el maíz en otras, o como ha llegado a ser la cebada -la máchica- en Zumbagua; un alimento tal en este contexto entonces, condensa la representación de muchas cosas y acciones, unifica significados dispares y polariza su sentido en un polo normativo y otro sensorial más directo.

1. Turner, Victor, *La Selva de los Símbolos*, edit. Siglo XXI. Madrid 1980.

Los símbolos tienen que ser entendidos en el sistema cultural total; sólo en relación a la vida cultural pueden entenderse porque es allí donde adquieren sentido.

Los símbolos culturales son realidades que configuran la sociedad. Muestra Weismantel que en una sociedad rural como Zumbagua, donde la principal actividad es la producción de alimento básicamente para el consumo interno, éste no se queda en la cocina: el paisaje se llena con él, todas las actividades se hacen con él, el lugar está coloreado y formado por los alimentos que produce así como los cuerpos de su gente están hechos del alimento que la tierra les brinda. El paisaje es una representación cultural de la geografía social que tiene un peso determinante en la configuración de la identidad social², de tal modo, la producción de alimentos tiene un papel trascendental en la construcción del paisaje de Zumbagua e incide en la definición de la vida y del ser cotidianos de sus agentes.

Las poblaciones indígenas de altura, por sus mismas condiciones ecológicas, obviamente han preservado patrones alimenticios que dicen relación inmediata a sistemas agropecuarios en los que cada producto obtenido también refleja metonímicamente una realidad social. Zumbagua es uno de los pocos lugares en el Ecuador donde se mantienen grandes cultivos de ocas, mellocos, mashuas, tubérculos andinos que junto a la papa fueron el sustento básico de las comunidades de altura antes de la introducción de nuevas semillas; cada uno de estos productos es catalogado y separado e identificado con uno de los géneros (ocas / mujeres; mellocos / hombres)³.

El protagonismo de la mujer en ciertas esferas de la vida ha sido, en cierto modo, redescubierto y así, hemos venido a conocer textos como éste en que se nos muestra que la realidad es mucho más que frías y estáticas estructuras de dominación y poder, más que simples procesos de producción material, más que gestos adustos y vidas grises. Weismantel nos deja ver la vida en ebullición, con sus contradicciones y sus cambios, con ese cierto halo de misterio que se cierne sobre lo diferente. A la vez, se ha reencontrado en el espacio femenino y liminar de la cocina una explosión etnográfica sorprendente plena de metáforas, metonimias, analogías y sueños cuya más alta expresión es esa maravilla literaria salida de la pluma de una mujer que es "*Como agua para chocolate*"⁴.

Pareciera que la cocina es, al decir de Mauss, un hecho social total a partir del cual se logra entender la reproducción material y la reproducción ideológica, un espacio privilegiado de interacción social que combina actividades "preñadas" de

2. Poole, Deborah, 1988, Paisajes de poder en la cultura abigea del sur andino, Lima, *Debate Agrario*, III.

3. Vaca, Rocío, et. al. investigaciones sobre producción de tuberosas andinas, Centro Internacional de la Papa, CIP, 1993.

4. Laura Esquivel, mexicana.

significado y cargadas de sentido, que considera gustos, olores, formas, colores y ambientes. En la cocina, en la sobremesa, sería posible construir una verdadera antropología que aborde las formas sociales en toda su concreción física, considerando los ritos más triviales, las manías más ocultas ⁵.

La cocina se inscribe necesariamente en un ethos en una visión del mundo particular, responde a reglas, a signos, a representaciones pero también a la imaginación, a las innovaciones, a la inventiva cultural cotidiana. En la cocina se reflejan un tiempo y un espacio culturalmente establecidos, un debe-ser, un querer-ser, un poder-ser; es el juego cultural de la norma y el hecho, lo prescrito y lo posible, la estructura y la práctica.

Ciertamente que después de leer el libro de Weismantel e imaginar la vida a través del alimento, nunca volverá a sonarnos igual aquella canción del kalanchito boliviano en la que el padre expresa su profunda desazón porque debido a su pobreza no puede satisfacer las demandas del niño: "*papito dame pancito...cómo no he de llorar si es mi hijito*" ⁶.

5. Stourde-Plessis, Marie-Noel y Helene Strohl, 1982, "El conocimiento del comedor", en Jean Duvignaud (comp), *Sociología del Conocimiento*, México, FCE.

6. Savia Andina, Bolivia.

ECOLOGIA POLITICA

Cuadernos de debate internacional

NUMERO 7

OPINIONES: Entrevista a Manfred Max-Neef. **EL MERCADEO DE LA NATURALEZA:** El mercadeo de la naturaleza. Sobre los infortunios de la naturaleza capitalista, MARTIN O'CONNOR. Naturaleza, mujer, trabajo, capital: la más profunda contradicción, ARIEL SALLEH. Alternativas latinoamericanas. Una interpretación socio-ecológica de la historia minera latinoamericana, ELIZABETH DORE. Los desafíos de la mutación, GUSTAVO ESTEVA. Chiapas: Ecos de un modo de desarrollo, RUBEN G. PRIETO. Economía ecológica. Adiós al Banco Mundial, HERMAN E. DALY. Tendencias convergentes en la arquitectura y la planificación urbana ambiental, R.R. WHITE. Trabajo y Ecología, ROBERTO BERMEJO. **DEBATE SOBRE LA PARTICIPACION POLITICA VERDE:** Las otras políticas, EMILIA BARRIOS. Refundar la política, afianzar la constelación verde: Llamamiento por una alternativa contemporánea, JOAN BUADES. **NACIONALISMO Y ECOLOGIA:** Introducción a la realidad ecologista y nacional en Estonia, Ucrania y Euskadi, IÑAKI BARCENA. Un mundo sin fronteras, ELS VERDS DE LES ILLES. **QUIMICA AMBIENTAL:** La movilización de Miramundo, Federación Ecologista-Pacifista Gaditana. ¿Existen alternativas a los compuestos que actualmente destruyen la capa de ozono?, NURIA FERRER. La capa de ozono: intereses ecologistas bajo el disfraz del altruismo, DOWN TO EARTH. **SUSCRIPCIONES:** Anual (2 números) 2.500 Pts. (+ 150 Gastos envío). Número suelto 1.750 Pts. EUROPA 3.500 Pts. RESTO DEL MUNDO 4.000 Pts. Dirección: A nombre de ICARIA Ed. Comte d'Urgell, 53 08011 Barcelona. Tel. 3237053 Fax. 3237014.

ALBAZUL OFFSET

REU9 38



EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: El conflicto fronterizo marca la coyuntura económica

Coyuntura Política: El conflicto territorial Ecuador-Perú: Más allá de los nacionalismos

Conflictividad: El conflicto: octubre de 1994 - enero 1995

Coyuntura Internacional: El escenario de la "crisis del siglo XXI" en México

EQUIPO DE COYUNTURA. "CAAP"

TEMA CENTRAL

De la violencia urbana a la convivencia ciudadana

FERNANDO CARRION

Crisis económica y violencia social

MILTON MAYA

Hemos hecho el relato del espectáculo, ahora lo encarnamos

JAVIER PONCE

Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado...?

ALVARO CAMACHO GUIZADO

Violencia y sociabilidad: Tendencias de la actual coyuntura urbana en el Brasil

LUIS ANTONIO MACHADO DA SILVA

La guerra interminable: Fundamentos de la idea de seguridad nacional

ADRIAN BONILLA

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Cuestiones distributivas en la economía ecológica

JOAN MARTINEZ ALIER / JEANNETTE SANCHEZ

La economía política de la gestión ambiental en América Latina

DAVID KAIMOWITZ

ANALISIS

Modelos, ideologías del desarrollo y culturas políticas:

Los casos de Chile y Nicaragua

ROBERTO SANTANA

Opinión pública y partidos políticos

FREDDY RIVERA

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Alimentación, género y pobreza en los andes ecuatorianos

ROCIO VACA BUCHELI