

**REVISTA**  
**CIUDAD**  
*Alternativa*

**No.13**

Número especial • 20 años de CIUDAD

ciudad actual  
ciudad futura?

**Revista Semestral**  
**Centro de Investigaciones CIUDAD**

---

**No. 13 • 1997-98**  
**Número especial**  
**20 años de CIUDAD**

**DIRECTORES DE CIUDAD**

Diego Carrión 1997  
Mario Vásconez 1998

**DIRECCION DE LA REVISTA**

Anita García

**CONSEJO EDITORIAL**

Rodrigo Barreto  
Diego Carrión  
Henriette Hurtado  
Jorge García  
Silvana Ruiz  
Mario Unda  
Mario Vásconez  
Lucía Ruiz

**CORRESPONSALES**

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)  
José Luis Coraggio (Argentina)  
Alfredo Rodríguez (Chile)  
Gustavo Riofrío (Perú)  
Humberto Vargas (Bolivia)  
Fabio Velásquez (Colombia)  
Esther Marcano (Venezuela)

**DISEÑO GRAFICO**

Toya - CIUDAD

**IMPRESION**

CIUDAD  
Quito-Ecuador  
Enero, 1998

**TIRAJE**

1.000 ejemplares

**ADMINISTRACION**

CIUDAD - Anita García  
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador  
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca  
Télf: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322  
E. Mail: [confe@ciudad.ecuanex.net.ec](mailto:confe@ciudad.ecuanex.net.ec)

Los contenidos y las opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

---

*Las ilustraciones de este número son dibujos del Arq. Sócrates Ulloa (Guayaquil 1932).*

## presentación

*T*enemos el gusto de presentar el número 13 de Ciudad Alternativa. Se trata de un número especial para nosotros, pues conmemora los 20 años de CIUDAD, y esperamos que resulte de interés y utilidad para todos los lectores y todas las lectoras.

*Los artículos que presentamos en esta ocasión son indagaciones diversas en torno a una preocupación central: ¿hacia dónde van las ciudades latinoamericanas? No son respuestas definitivas; son interrogantes e indagaciones. Vivimos los cambios y muchas veces no reflexionamos sobre ellos, o hacemos como si reflexionáramos cuando en realidad estamos simplemente reproduciendo los lugares comunes y los prejuicios de la repetición átona de las ideas dominantes. Hay que reflexionar sobre los hechos, pero también respecto de las ideas, representaciones y teorías que se forman sobre ellos.*

*Todos sabemos que los contextos han mudado desde la implementación casi universal de los modelos neoliberales, que no son sólo económicos, pues afectan por igual la política, la constitución de la sociedad, la cultura... y el territorio. Así, pues, un primer bloque de artículos, escritos por Alberto Acosta, Emilio Pradilla y Marlene Fernández, nos introducen en la discusión de lo que ocurre con las ciudades en el marco del neoliberalismo.*

*Un segundo bloque de artículos presta atención a los procesos políticos locales. José Luis Coraggio, nos propone una agenda para el desarrollo local, Pedro Jacobi, Luis Verdesoto, Hernán Valencia, Teolinda Bolívar, Mario Unda y Augusto Barrera analizan, desde distintos ángulos, la descentralización y la democratización de la gestión local. Diego Carrión reflexiona sobre la ciudad y la formulación de proyectos culturales. Carlos Frías, Serge Allou y Valérie Clerc nos hablan de las experiencias de la cooperación y de proyectos de desarrollo.*

*En la sección "Miradas y Voces" se incluyen artículos de Abelardo Sánchez León y de Nicolás Kingman, hablando desde distintas latitudes sobre la amistad y los recuerdos.*

*Por último, en nuestra sección "Reseñas" se presenta un trabajo que resulta ser un doble homenaje: a Benjamín Carrión, cuyo centenario se celebró el año pasado, y al autor del texto, nuestro amigo Patricio Ycaza, quien fuera asesinado una oscura noche de una calle quiteña...*

*La revista está ilustrada con dibujos del artista ecuatoriano y gran amigo, Sócrates Ulloa.*

# Sócrates Ulloa

"Sócrates, pintor impenitente, pasea su rostro de soledades y tormentas a modo de acusadora patente de vivencias y sufrimientos. Ajeno a la farándula festiva de los niños prodigio de la pintura hasta pasados los sesentas, camina y se sacude los colores y sus desfallecidas mezclas como perro mojado y atenta cuotidianamente al buen sentido de pintar pulcramente, higiénicamente, gustosamente, diría más estéticamente para poder gustar o estar a tono con los narco o petrodólares .....Puedo decir que Sócrates es de aquellos pintores que diciendo su verdad plástica provocan casi siempre incomodidad entre una clase social que obviamente se conduce asépticamente,....Poco importa el alcance de los contenidos como las diferencias de planteamientos y ejecución, el caudal de contradicción para decir verdad está presente, no únicamente ahora en los collages sino en toda la trayectoria pictórica de este autor. Lo trágico cede espacio a lo risueño, la imaginario a lo real evidente, lo descarnado y lo maldito entablan diálogo, de ahí la necesidad de aceptar-situación no siempre posible en la obra de otros pintores- la dosis de desenfado implícita en sus composiciones, que a momentos parecieran reclamar un más acurado y pulcro tratamiento. Nada de abigarramientos postmodernistas ni desafíos grotescos tan comunes a mucha pintura de hoy y de aquí...."(Texto de Oswaldo Moreno H."Con motivo de la muestra de Sócrates Ulloa. A destiempo y contratiempo. A propósito de Piazzolla").

Entre sus principales actividades como pintor figuran:

En el año 1964 exposición colectiva con otros pintores ecuatorianos en la ciudad de Miami.

En el año 1965 obtiene el premio de dibujo Universidad Central en un concurso abierto.

En 1967 obtiene el premio de la Editorial Salvat en el Salón de Julio de Guayaquil.

En 1968 expone colectivamente en la Muestra Testimonio Plástico del Ecuador (Quito).

En 1969 viaja a Francia, allí trabaja entre 1970 y 1971 en dibujo al aire libre en Marsella y en París, en donde además asiste a practicar el dibujo con modelo en la Academia La Grande Chaumiere.

En 1983 retoma una labor continua y firme que expone en la Sala de Artes del Colegio de Arquitectos de Quito en 1987.

En 1988 inaugura la Galería Artempo con una muestra mixta de dibujos, paisajes y figuras al óleo que titula "El Marraqueta interpreta Vanidad en tiempo de Slow" a propósito de un cuadro que exhibió en 1987.

En 1989 vuelve a la Sala de Artes del CAE con una muestra, la más importante de su carrera que se titula Saxos, Sexos y Con(v)exos, que es presentada por Raúl Pérez Torres y comentada en el Diario El Comercio por Rodrigo Villacís Molina.

En 1990 es acogido por la Casa Humboldt para una muestra que se titula "Los Fantasmas Propios y los Ajenos".

En 1991 es invitado a presentar su obra en el Museo de Arte Moderno de Cuenca.

En 1992 presenta su obra "Guardabajo" en el Museo de la Fundación Guayasamín.

En 1993 expone en la Galería Sketch, invitado por Rodrigo Villacís Molina, que la regenta.

A comienzos de 1995 expone en la Alianza Francesa de Quito su obra los "Patiflacos".

En 1996 presenta nuevamente su obra en la Sala de Artes del CAE de Pichincha, con el título "Contra la Pared".

En 1997 es recibido con generosidad en la Sala Martínez Villena de la UNEAC en La Habana Cuba, con su exposición "...de Ríos, Mares y Amores" (primera parte), obra también expuesta en la Sala de Artes del CAE de Pichincha en el mismo año.

# Índice

Presentación 5

## **ciudad actual ciudad futura?**

### **a r t í c u l o s**

#### **Las ciudades en el neoliberalismo**

- Alcances de una globalización imperfecta.  
*Alberto Acosta* 9
- Las ciudades del neoliberalismo latinoamericano.  
*Emilio Pradilla* 19
- La ciudad para todos: el futuro de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe.  
*Marlene Fernández* 31

#### **Descentralización, participación y democracia**

- La ciudad y la formulación de proyectos culturales.  
*Diego Carrión* 47
- La agenda del desarrollo local.  
*José Luis Coraggio* 53
- Desafíos de la democratización de la gestión local.  
*Pedro Roberto Jacobi* 69
- Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales. Participación y sociedad.  
*Luis Verdesoto* 73
- Algo nuevo está naciendo: Gestión local del desarrollo productivo y medioambiental en los Andes y la Amazonía.  
*Carlos Frías* 81

- Del Norte al Sur... un viaje de ida y vuelta. Algunas reflexiones sobre la reciprocidad en la cooperación.  
*Serge Allou, Valérie Clerc* 91
- Gestión local participativa, estratégica y concertada: construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local.  
*Hernán Valencia* 97
- Gobierno urbano a finales del siglo veinte: apuntes para una discusión.  
*Teolinda Bolívar* 103
- Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación Popular.  
*Mario Unda* 107
- Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y de participación social.  
*Augusto Barrera* 119

## **m i r a d a s y v o c e s**

- Los amigos están cuando hay llanto y cuando hay risa.  
*Abelardo Sánchez León* 133
- Cuento  
*Mario Unda* 137
- La ciudad de los recuerdos  
*Nicolás Kingman* 139

## **r e s e ñ a s**

- Esplendor y miseria de los urbano  
*Joaquín Hernández Alvarado* 145
- Itinerario ideológico de Benjamín Carrión  
*Patricio Ycaza+* 149

a r t í c u l o s

***Las ciudades en el  
neoliberalismo***



# Alcances de una globalización imperfecta

*“ Cuando conoces a los otros eres capaz de atacarlos. Cuando te conoces a ti mismo puedes protegerte. El ataque es el tiempo de defenderse y la defensa es la estrategia del ataque. Si sabes esto no correrás peligro si te bates en cien batallas. Cuando te conoces puedes conservar tu energía y esperar”*

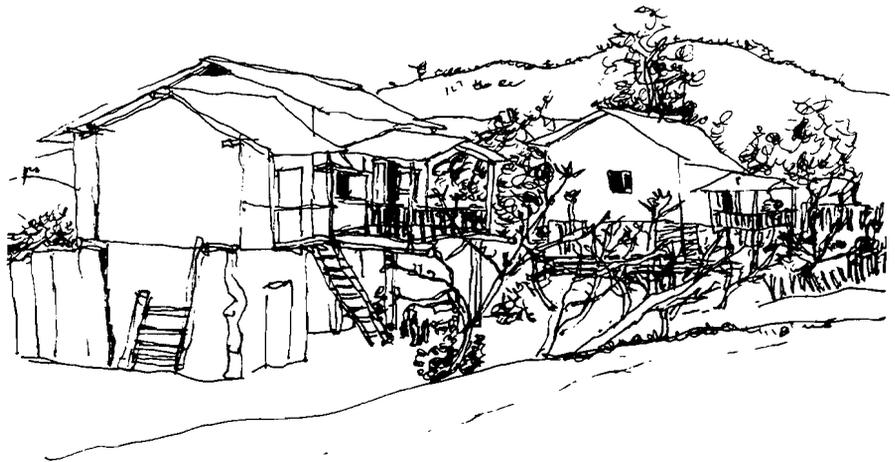
**Zhang Yu** (960-1278)

Autor de biografías de grandes jefes militares y de comentarios al maestro Sun Tzu, autor del libro clásico “El arte de la guerra”.

**Alberto Acosta** (Ecuador)

La globalización, convertida en el tema de moda o en el pretexto por excelencia, hay que verla como un proceso de aristas múltiples. En el cual lo económico es apenas una de las facetas de un fenómeno de larga data, que no puede simplemente ser asumido como una nueva era en la historia de la humanidad.

En realidad, este proceso histórico se inició hace mucho tiempo. Sus orígenes más profundos los encontraremos en el surgimiento del capitalismo y la modernidad, con la reconcentración de los recursos que provocó la mundia-



Solares  
85

lización y colonización iniciadas en 1492. Proceso continuado, con diversos ropajes, hasta la actualidad. Hoy, sin embargo, hay que reconocer que éste ha alcanzado una mayor connotación, especialmente en base a la recuperación que significó el auge económico a partir de los años cincuenta y gracias a los notables avances tecnológicos de las últimas décadas.

Estamos frente a un proceso que no es uniforme, que resulta conflictivo y en muchos aspectos hasta confuso. En él intervienen asuntos económicos tanto como sociales y políticos; entre los cuales habría que resaltar por su impacto específico la cuestión ecológica, la explosión demográfica y los crecientes movimientos migratorios, entre otros problemas con características comunes a la humanidad y que, en muchos casos, ya comenzaron a ser abordados en los años de la Guerra Fría. No se registra exclusivamente a nivel internacional; tiene impactos nacionales y locales que trascienden las racionalidades tradicionales.

Para entender sus consecuencias, entonces, necesitamos una aproximación pluridisciplinaria, sin descuidar para nada el campo cultural; única manera para entender este proceso heterogéneo, no uniforme, atravesado por contradicciones que se manifiestan en grados variables de conflictividad. Esto nos servirá para poder diseñar una concepción estratégica de cómo intervenir en el actual estado de desarrollo de la mundialización de la economía, que precisa la identificación de sus tendencias básicas, sin descuidar sus perspectivas.

Una lectura rápida de los entretelones de la llamada globalización se ofrece en las siguientes líneas,

priorizando la reflexión económica del problema, explicable por la (de)formación profesional del autor.

### ***Espíritu de una globalización que no es global***

Vivimos una situación de creciente libertad financiera y comercial, en la cual, en forma paralela, surgen bloques económicos que imponen una serie de trabas a las relaciones con terceros países o regiones, dando paso a prácticas neoproteccionistas, particularmente en los países centrales.

Esta imperfecta o limitada integración exige una aproximación en un contexto profundo, de tipo estructural. Una aproximación que abarque la realidad global, y que tenga presente la necesidad de un análisis expresado en los términos en que Immanuel Wallerstein entiende al capitalismo, que “es, ante todo y sobre todo, un sistema social histórico”. Es la lógica de este sistema la que nos explica, en gran medida, los acontecimientos -no todos claramente perceptibles- del presente proceso mundial y local de transformaciones.

### ***El capitalismo es, entonces, el punto de referencia***

Para empezar recordemos que este sistema, cualquiera que sea el grado de su desarrollo, es sumamente inestable y vital, con una notable capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias. Al capitalismo hay que entenderlo como “un sistema de valores, un modelo de existencia, una civilización: la civilización de la desigualdad”, tal como lo concebía Joseph Schumpeter. Lo cual

nos obliga a un estudio integrado de los diversos fenómenos que aparecen inmersos en lo que se ha constituido como un nuevo sentido común universal -apertura y liberalización a ultranza, el neoliberalismo económico- y hasta de aquellos que son producto del azar, destacando en especial el contenido real del término de moda de los años noventa: la globalización.

Para empezar, esta llamada globalización no define las condiciones del funcionamiento mundial de una manera homogénea para todos. Esta se sustenta en las relaciones propias del sistema vigente, el capitalista, en el cual destacan algunas formas de operación de las empresas transnacionales, de los organismos multilaterales y, en particular, de los gobiernos de los países más poderosos. Todo esto tiene diferente incidencia en los mercados alrededor del mundo y con diversos grados de desarrollo.

Paul Krugman afirma, con razón, que nos encontramos frente a una "integración imperfecta de la economía mundial". Imperfecciones que se manifiestan en tanto, en primer lugar, "no vivimos en un mundo en el que todos los bienes, servicios y factores de producción se mueven libremente a través de las fronteras nacionales"; y, en segundo término, puesto que "frecuentemente los flujos internacionales de bienes y factores de producción no se comportan de manera armónica y eficiente como a los economistas les gusta suponer. En cambio, los mercados internacionales son imperfectamente competitivos, están caracterizados por brindar información imperfecta y en algunos casos se puede demostrar su ineficiencia". Y, lo que es más importante, de acuerdo al mismo Krugman, "tampoco

nos estamos moviendo de manera rápida para llegar a ese mundo".

### ***La globalización como una nueva forma de organización capitalista***

Un punto básico del análisis nos obliga a reconocer el establecimiento de innumerables acuerdos bilaterales o de integración de bloques económicos, en medio de una tendencia globalizadora. La misma que tendría como una de cuyas características básicas la conformación de un solo mercado mundial integrado, que implicaría -según el mensaje dominante- la difusión rápida y generalizada, alrededor del planeta, de la producción, el consumo y la inversión de bienes, servicios, capital y tecnología.

Lejos de ser esa la realidad, vemos que la denominada globalización de los fenómenos económicos y sociales se autoalimenta y se contradice. Mientras por un lado se avanza para liberalizar el mercado mundial, por otro se consolidan los procesos de regionalización, integración o "bloquización", que limitan hacia el exterior el libre comercio, al tiempo que de alguna manera lo promueven internamente.

En este complejo ambiente, los grandes bloques se contraponen en la competencia por el liderazgo mundial, pero al mismo tiempo tienen múltiples entrelazamientos en el campo del comercio, la inversión y la tecnología. Los bloques menores -como el Pacto Andino o Comunidad Andina- no buscan para nada un camino al margen del mercado mundial, tampoco propugnan una estrategia programada de participación en dicho mercado. En la

práctica y más allá de los discursos oficiales, estos esfuerzos de integración regional se han convertido en una suerte de trampolín para acelerar la transnacionalización de las economías de sus miembros. Así, esta regionalización o integración, en su nueva versión aperturista (conocida por la CEPAL como “regionalismo abierto”), es parte del proceso mundial, en el cual se confunden los acuerdos bilaterales con los esfuerzos multilaterales dentro de la lógica del sistema capitalista mundializado. Dicho en términos cepalinos, esta aproximación nos permitiría conciliar la apertura de nuestras economías con los acuerdos intergubernamentales a los productos de los otros países andinos, si nos atenemos a los acuerdos integracionistas de esta subregión.

En suma, asistimos a la conformación de una nueva etapa en el desarrollo del capitalismo, a la que corresponden nuevas formas de organización (y nuevas formas de imperialismo). Situación que aún resulta difícil definir con claridad, en tanto estarían cambiando las formas de reparto y control del mundo, con una serie de alianzas entre potencias tradicionales y hasta emergentes que pueden desembocar en un nuevo y remozado equilibrio de fuerzas y en nuevas -pero por lo pronto- desconocidas contradicciones.

En este escenario, si bien no hay una tendencia uniforme, se registra una alta homogeneización y comunidad de intereses de los países más desarrollados, tanto en la coordinación de sus políticas económicas como en las interrelaciones de sus empresas, a más de un creciente acercamiento cultural de sus sociedades. Mientras tanto, los países subdesarrollados se encuentran más que nunca

aislados entre sí, sin rumbo claro y al parecer presas de una “ilusión” globalizadora.

### ***Dialéctica de la denominada globalización***

En el mundo, en definitiva, no hay un proceso uniforme de acercamiento y regionalización. Por el contrario, se ha acentuado “una suerte de desintegración internacional, donde los países capitalistas avanzados tienen una fuerza centrípeta que concentra la dinámica del comercio, las inversiones, la tecnología y los créditos; y una fuerza centrífuga que tiene el efecto contrario en los países en vías de desarrollo”, como lo constató ya hace algún tiempo Oscar Ugarteche.

Así, pese a los múltiples esfuerzos realizados para incrementar sus exportaciones, los países de América Latina han perdido sistemáticamente su participación porcentual en el mercado mundial. Con lo cual las condiciones generales para la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños indican que las dificultades básicas se mantendrán. Y que los desafíos son los mismos: subdesarrollo y dependencia, a los cuales habría que añadir un mercado desacoplamiento de parte sustantiva de sus sociedades en relación con el mercado mundial.

Si a nivel internacional registramos una confluencia de fuerzas centrípetas y centrífugas, dentro de los países subdesarrollados esta confluencia agudiza la gestación de islotes del Norte en los crecientes mares de pobreza del Sur. Dicho de otro modo, en los países subdesarrollados hay una suerte de desenganche de los grupos más acomodados del resto de la sociedad y de enganche de estos mismos grupos con los segmentos privilegiados de la población

en los países del Norte, en tanto son capaces (y tienen los recursos) para elevar su productividad y para manejar tecnologías más avanzadas. Al mismo tiempo, en el Norte, en donde los ricos son también cada vez más ricos y poderosos, crecen también aquellos grupos de miseria, o sea del “Sur” (aunque en niveles de pobreza no similares a los del mundo subdesarrollado).

De suerte que se mantiene, en particular para los países pobres, un proceso de “integración internacional y desintegración nacional”, en los términos anticipados por Oswaldo Sunkel, a principios de los años setenta.

Recordemos finalmente que al concluir la década de los ochenta presenciamos el aparente triunfo norteamericano en la “Guerra Fría”. Un triunfo que nos ha dejado con una gran potencia con vocación universal: los Estados Unidos, la cual, sin embargo, no está en capacidad de reorganizar en solitario el mundo. Situación que, lejos de dar paso a un nuevo esquema universal ordenado, ha gestado insospechadas situaciones de desorden y que aceleradamente configura una nueva economía política mundial.

Entonces, antes que avizorar una inexistente hegemonía unipolar, conviene estudiar la conformación de una hegemonía transnacionalizada y compartida por diversos intereses y diferentes poderes nacionales conjuntamente con el capital transnacional.

Los actuales estados-nacionales se encuentran mediatizados, en especial, por el poder creciente de las grandes empresas transnacionales, cuyos inte-

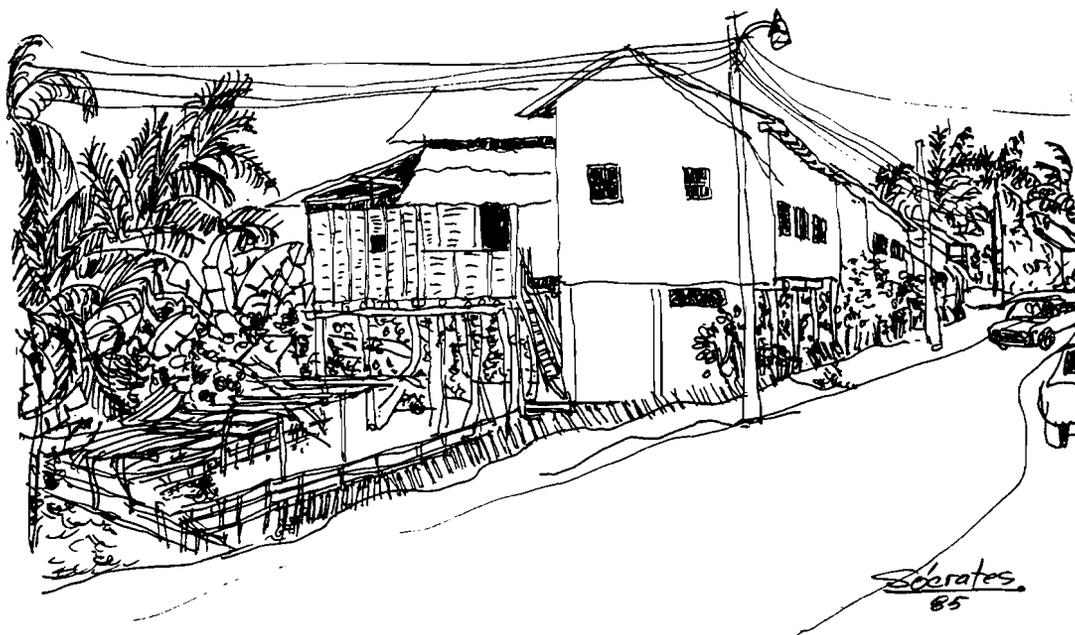
reses y necesidades impulsan en gran medida el actual proceso de internacionalización de la economía. El proceso globalizador se caracteriza sobre todo por las formas de operación de estas grandes empresas. Y las relaciones de los países centrales se sustentan cada vez más en el poder de estas compañías, que revasan los límites y muchas veces hasta los intereses de sus estados de origen; su lealtad se centra en las posibilidades de acumulación y en la conducción de los diversos sistemas de producción integrados a nivel mundial, antes que en tradicionales compromisos nacionales. Una situación que nos permite hablar de una tendencia hegemónica transnacional.

“La globalización es, en todo caso, un fenómeno que se presenta de manera muy desigual para diversos países, regiones internas, sectores de actividad, industrias y empresas. Este es, precisamente, uno de los límites o la paradoja de la propia globalización y es que su alcance no es generalizado”, como bien afirma León Bendesky.

### ***La globalización y la revolución tecnológica***

Como complemento a lo analizado hasta este punto, es preciso preguntarse cuáles son aquellas grandes transformaciones que influyen en los países latinoamericanos, y que conllevan, por un lado, la sustitución de la antigua modalidad de acumulación y, por otro lado, abren la puerta a un nuevo esquema mucho más transnacionalizado.

Aquí conviene relievare las características del cambio técnico y su impacto sobre América Latina, sobre las cuales se procesa al menos parte de las dificultades que atravieza su aparato productivo, pro-



vocadas por las transformaciones tecnoeconómicas y tecnosociales, así como por la lentitud en la readaptación a las nuevas demandas. Una realidad explicable por la naturaleza del cambio técnico (reemplazo de mano de obra), la desmaterialización y desenergización de la producción (ahorro de materias primas y energía), el factor de reemplazo (síndrome del Salitre), la utilización de la información (desarrollo de las telecomunicaciones), la tasa creciente de innovación (el conocimiento como **el** factor de producción), la difusión de las nuevas tecnologías (integración descentralizada, mejora continua y aprendizaje constante, flexibilidad y adaptabilidad, redes interempresas para la competencia estructural), cambios en el paradigma organizativo de la producción para lograr mejoras en la productividad y mayor competitividad.

Un punto de especial preocupación es el relativo al conocimiento, a las ideas plasmadas en aquellos avances tecnológicos de amplia difusión. Aproximación que nos conduce necesariamente hacia una visión diferente del desarrollo, en la medida que las ideas, según la tentadora y fascinante teoría sobre el crecimiento económico de Paul M. Romer, no se rigen por la ley de disminución de los rendimientos. En tanto las ideas y los conocimientos, al ser abundantes o prácticamente ilimitados, pueden reproducirse a un costo bajo o nulo; no así los bienes de capital y los recursos naturales.

Desde estas rápidas reflexiones, vemos que no cabe encasillar todos los hechos recientes en un proceso global preestablecido, que se constituiría casi como una camisa de fuerza paradigmática que oriente a la humanidad. Lo que proponemos es preciso romper con ciertos esquemas que limitan nuestra visión, procurando para eso buscar cuál es el hilo conductor de gran parte de estas transformaciones

En particular para los países subdesarrollados es importante reconocer que las ventajas compara-

tivas ya no pasan por la posesión de recursos naturales; un descubrimiento importante y angustioso si pensamos que nos dirigimos con enorme vigor y redoblada ceguera a la constitución de una remozada modalidad de acumulación pasadista, que nos transformará en una economía primario-exportadora modernizada, en la cual predominarán las explotaciones de elevada renta diferencial (aquella que ofrece la naturaleza por la riqueza del mar, suelos o subsuelo, más que sólo por el esfuerzo de la persona humana), tales como el petróleo, la minería, la pesca, la explotación maderera y algunos productos agrícolas. En estas ramas económicas se sustentará el crecimiento económico la próxima década, con espacios mínimos para una industria manufacturera doméstica exportadora, aunque con ciertos efectos multiplicadores y de encadenamiento favorables para algunas mercancías no-transables.

Todo lo cual agravará los riesgos ya conocidos: mayor dependencia de la economía internacional; reconstitución de una economía de enclaves; mayor grado de desnacionalización de las líneas básicas de la producción; fortalecimiento de las tendencias concentradoras de la riqueza y el ingreso. Una combinación que exige de gobiernos democráticos delegativos (O'Donnell) o abiertamente autoritarios, con el fin de asegurar la "paz social" -en presencia de procesos de exclusión masiva- para que la pequeña minoría de privilegiados pueda vivir tranquila y la inversión extranjera se sienta segura.

Una perspectiva nada halagadora a nivel nacional. Que resulta también preocupante en términos de nuestra inserción internacional, en la medida que la disputa por el poder económico a nivel mundial

estará signada por el desarrollo de tecnologías de nuevos procesos y no de nuevos productos, perdiendo peso relativo las materias primas en general.

Con esto no queremos decir que toda modalidad de acumulación primario-exportadora sea inviable. La historia nos muestra que hay países que hoy son desarrollados y que, inicialmente, tomaron esa ruta sin caer en la periferización. Pero para remontar el subdesarrollo debieron darse condiciones muy especiales, económicas y sociopolíticas.

Estas tendencias nos abocan a comprender la desmaterialización como parte de aquella innovación destructiva (Schumpeter), que deja obsoletas inversiones productivas realizadas anteriormente y que reduce el aporte de materias primas en los productos finales. La desmaterialización hay que entenderla como resultado de las tecnologías para producir nuevos materiales, entre las que se podría incluir la producción de materiales sintéticos, por ejemplo. Esto nos indica que es preciso considerar los efectos que pueden producirse sobre las tecnologías vigentes en nuestros países, sobre todo en el momento de decidir sobre posibles inversiones, particularmente sobre aquellas que atan un considerable volumen de recursos.

En este contexto afloran los avances tecnológicos de punta; por ejemplo, la microelectrónica que, en sus diversas aplicaciones (robótica, informática, telemática, etc.), desempeña un papel central. La biotecnología también requiere un análisis detenido, sobre todo por la significación que tiene para la producción agropecuaria. Y en este escenario, también, cobra una creciente fuerza la cuestión ambiental.

Todo lo cual se complementa con nuevas e innovadoras formas de acción empresarial, como aquel proceso cada vez más extendido de la producción “justo a tiempo” (just in time), que está revolucionando no sólo los sistemas de comercialización, sino que se explica por la compresión de los períodos de producción; compresión que es viable como resultado de los mismos cambios tecnológicos introducidos.

Los cambios mencionados tienen como un elemento común su sustento en el conocimiento, que conduce a la adopción de sistemas de producción altamente integrados. Así, no sorprende que se transite de sistema de producción en masa (Fordismo) a otros caracterizados por su flexibilidad. Con lo cual, en términos prácticos observamos como las maquinarias unifuncionales van cediendo espacio a equipos multifuncionales y cada vez más flexibles.

En número creciente de casos se puede “estandarizar lo necesario, sin perjuicio de flexibilizar la producción e individualizar el consumo, resolviendo uno de los problemas del industrialismo clásico”. Esto está llevando a la conformación de un aparato productivo en los centros “ágil, flexible y de empuje a gran escala”, como afirmó hace un par de años Wolfgang Schmidt. Lo cual, además, hace que el aparato productivo dependa cada vez menos de las materias importadas desde la periferia y que se sustente cada vez más en la información.

Igualmente hay transformaciones registradas en el interaccionar de las empresas que comienzan a integrarse en complejos sistemas de administración, en los cuales las relaciones con los proveedores y subcontratistas adquieren una enorme relevancia,

tanto como las relaciones intrafirma. Y todo en medio de un curioso fenómeno asimilable a la “realidad virtual”, ya sea a nivel de un mercado financiero que supera con creces la economía real o en la constitución de empresas integradas por el conocimiento y la comunicación en una estructura empresarial de apariencia virtual.

A nivel internacional se registra el establecimiento de un complejo sistema productivo de “racimos tecnológicos”, cuyas “uvas” (unidades productivas) están distribuidas en varias partes del planeta, y cuya administración depende de poderosos grupos que concentran la conducción de estos sistemas, haciendo que sus operaciones alcancen un elevado grado de internacionalización. De suerte que la clave del éxito de las empresas, muchas de cuyas relaciones han superado las fronteras nacionales, particularmente de las transnacionales, estaría en esta flexibilización de los procesos productivos y en el dominio de las tecnologías y los procedimientos de organización.

Entonces, más que hablar de una globalización, desde esta perspectiva de las “uvas” como componentes de un “racimo” y desde los procesos de integración parcial de ciertos segmentos de la sociedad al mercado mundial, cabría mejor hablar de una “glocalización”, en tanto sólo reducidos grupos humanos y empresariales locales, así como determinadas zonas de un país -a nivel de ciudades, por ejemplo- se integran al proceso de mundialización.

Así, se ha llegado incluso a afirmar que “las ciudades están convirtiéndose en el filo de la competencia, más que las economías nacionales”. De conformidad con lo que propone (ingenua e irres-

ponsablemente) Nigel Harris, un consultor del Banco Mundial, habría que aprovechar de las capacidades y características propias de cada ciudad para forzar la competencia global y no simplemente nacional o regional. Es más, no cabría preocuparse por el entorno, en tanto ciudades como Hong Kong o Singapur serían afortunadas al no tener “ningún país amarrado al cuello”. Esta visión acepta como un dato acrítico la globalización y ratifica la vocación de “uvas” para las ciudades de nuestros países. Perspectiva por demás preocupante si tenemos en mente la realidad integrada de la ciudad y su entorno, como parte de un todo más complejo, que no se agota simplemente con la realidad urbana y sus problemas (Pensemos únicamente en la carga ecológica de cada ciudad o en las presiones demográficas provocadas por las migraciones). Lo cual, no obstante, tampoco debería eliminar una respuesta estratégica de las diversas ciudades, dentro de un esquema nacional, a los retos planteados por las fuerzas mundializadoras.

### **La cultura de la globalización**

Si en términos económico se registra un proceso de deslocalización y relocalización de la producción, de los mercados y hasta de las finanzas, no podemos pasar por alto los efectos de una suerte de socialización mundial de la política y la cultura, en medio de procesos por igual complejos y hasta contradictorios.

Mientras los flujos económicos imperfectos -comerciales, financieros y tecnológicos- integran sólo a ciertos segmentos de la población, y mientras las puertas del Norte permanecen cerradas para la migración de desocupados del Sur, la comunicación

(la televisión, en especial) ha abierto las puertas del mundo. Y por eso, a pesar de que importantes grupos humanos están excluidos por su baja productividad y por su reducido nivel de manejo tecnológico de los beneficios económicos, no es menos cierto que sí pueden estar integrados comunicacionalmente en el mundo. Así tenemos grupos marginados que conocen, a través de los medios de comunicación, las agitadas vidas de los grupos privilegiados...

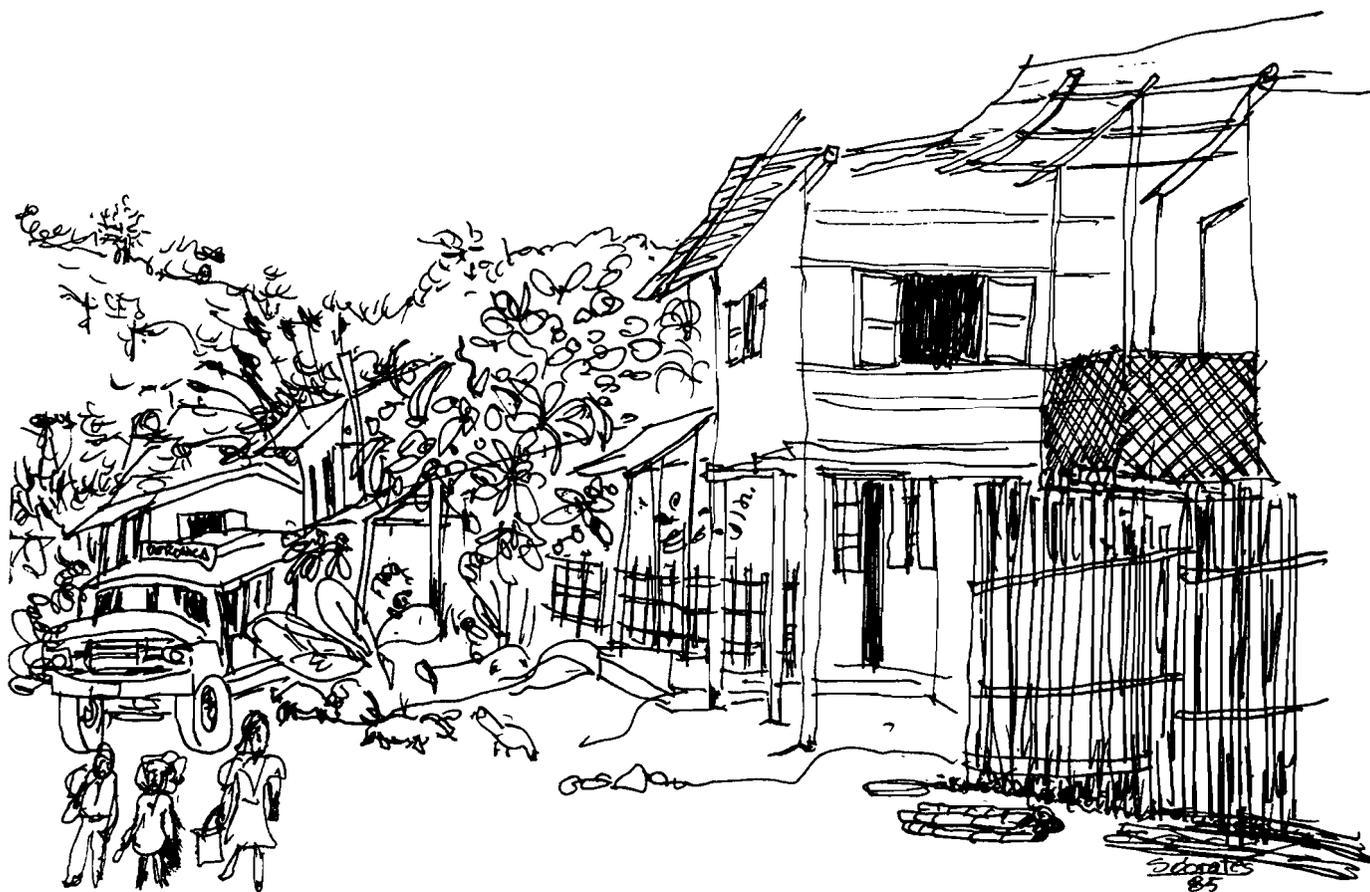
Situación que no garantiza un real acercamiento cultural y menos aún una homogeneización productiva a nivel mundial. No nos olvidemos que los principales cambios económicos y avances tecnológicos anotados responden a problemas específicos propios de los países centrales. Por lo que su difusión y su uso en otros contextos no están garantizados por la simple disponibilidad de recursos financieros y la imitación en su empleo, sino por complejos procesos de asimilación y adaptación. Es por eso que muchas veces, más por razones culturales y sociales, que no se ha podido integrar en los países subdesarrollados el “progreso” de Occidente.

Si bien los nuevos paradigmas tecnológicos fracturan el orden mundial, dejando al margen a importantes sectores de la sociedad, simultáneamente se produce una suerte de acercamiento de las relaciones socioculturales a través de los avances tecnológicos, especialmente de las comunicaciones y el transporte; convertidos en una especie de anzuelo de la globalización. Aquí surge con fuerza el poder de los Estados Unidos y de su “American way of life”, que imponen patrones de consumo y comportamiento que han uniformado en un cier-

to nivel la heterogeneidad a su interior y que se difunden con enorme fuerza en casi todas las regiones del mundo, sobre todo en América Latina. Y así como resulta casi irresistible esta americanización, lo que es radical no son las ideas mismas, sino la velocidad de su difusión.

Vistas así las cosas, si aceptamos la existencia de una suerte de globalización cultural, que ahora nos

aboca a una cultura cada vez más internacionalizada, propia de un capitalismo mundial, hay que registrar también el afloramiento de posiciones críticas, muchas de ellas de tinte nacionalista o localista, algunas fundamentalistas, todas ellas abiertamente cuestionadoras del mensaje globalizador con el que se vende una globalización que no es global.



# Las ciudades del Neoliberalismo Latinoamericano

Emilio Pradilla Cobos \*

Las políticas neoliberales han sido aplicadas en América Latina en una forma **salvaje**, mucho más rápida y profundamente que en los países capitalistas hegemónicos, donde fueron gestados para tratar de superar la *onda larga recesiva* de la economía capitalista mundial iniciada a fines de la década de los 60s. En nuestra región, las explicaciones básicas de esta virulencia neoliberal se encuentran en: la naturaleza autoritaria de los regímenes políticos, aún de aquellos formalmente democráticos; la desorganización gremial de los trabajadores y otros sectores sociales; la poca capacidad defensiva de sus ciudadanos, en muchos casos no constituidos aún como tales; las limitaciones de los derechos civiles, democráticos y sociales conquistados históricamente; y los problemas estructurales de sus economías, que profundizan y hacen más frecuentes sus crisis periódicas, y justificarían formalmente intervenciones más radicales de sus burguesías y estados.

\* Profesor-investigador titular del Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Investigador Nacional SNI-SEP, México D.F., México.

Sin embargo, el balance de una a tres décadas (según el país) de neoliberalismo a ultranza es verdaderamente lamentable. Las economías de los países latinoamericanos no han logrado garantizar una acumulación de capital ampliada y sostenida; se debaten en continuas crisis coyunturales que expresan la de larga duración; en la mayoría de los países podemos hablar de un proceso de **desindustrialización**, no compensado por el crecimiento, rápido en ocasiones, de la *maquila* subcontratista; los capitales trasnacionales amplían y profundizan el control de los sectores económicos fundamentales, sin que ello implique una ampliación equivalente de la base productiva; y las crisis y las políticas aplicadas han dado lugar al incremento del desempleo y a una caída brutal de las ingresos y salarios, cuyo efecto es la contracción del mercado interno; y las condiciones de vida de su población mayoritaria se deterioran. Los únicos ganadores han sido los grandes capitales nacionales y, sobre todo, trasnacionales, con el capital financiero especulativo a la cabeza. A pesar de ello, nuestros gobernantes siguen imponiendo sus recetas a cualquier precio y se niegan a aceptar aún la posibilidad de un cambio de política, convirtiéndola en una especie de *destino manifiesto*.

Las grandes ciudades son un retrato del prematuro desgaste de esta ideología práctica que se postuló como la salvadora de nuestra civilización ante la “barbarie comunista” y como la gestora del “fin de la historia”.

Aún no concluye el proceso de aplicación de las reformas económicas, políticas y sociales neoliberales en América Latina, marcado por profundas diferencias y desigualdades de tiempo, ritmo, profundidad, extensión y autoritarismo en los diferentes países. Sin embargo, ha transcurrido el tiempo necesario y suficiente para observar su impacto sobre las estructuras territoriales en general y las urbanas en particular. Las ciudades latinoamericanas ya muestran sus huellas y en ellas se pueden observar claramente las tendencias futuras. Hoy podemos ya analizar y hablar de **las ciudades del neoliberalismo**, que son las versiones más contradictorias conocidas de la ciudad capitalista, pues muestran todos sus vicios y han perdido algunas de sus pocas virtudes, han profundizado sus conflictos y añadido otros problemas nuevos a nuestro extenso objeto de estudio y crítica.

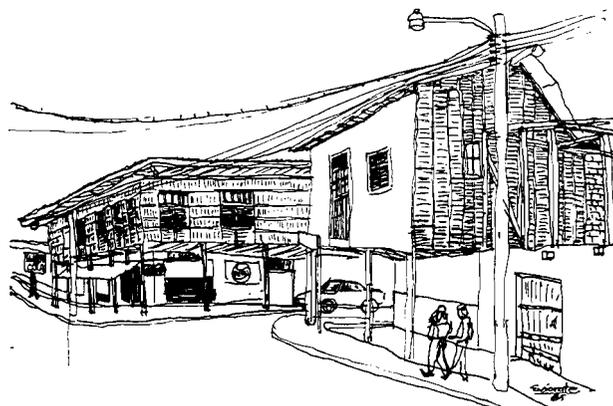
Como en todo proceso social marcado por la desigualdad, las ciudades re-producidas

por el patrón neoliberal de acumulación de capital, son diferentes. Pero estas diferencias son precisamente la materialización en cada formación social concreta de los rasgos universales del proyecto neoliberal, que más que ningún otro proyecto capitalista en el pasado, ha buscado ser homogéneo a nivel planetario y ha usado intensivamente los instrumentos impositivos propios del sistema como la fuerza del capital, el mercado y las mercancías, la tecnología, la ideología y el poder político y militar para imponerlo en todos los países del mundo; por ello se habla de la etapa de la **globalización**.

Siete rasgos generales caracterizan a la ciudad latinoamericana re-producida por el neoliberalismo: **gigantismo, desorden, privatización, fragmentación, exclusión, conflictividad y violencia, y contaminación**.

### 1. La ciudad gigantesca

Las ciudades latinoamericanas crecen sin cesar. Aunque las tasas generales de crecimiento demográfico han caído y el agotamiento relativo de las fuentes rurales de migración ha reducido los desplazamientos poblacionales hacia las ciudades, haciendo menor su ritmo relativo que



en las décadas de industrialización rápida y urbanización acelerada, su masa poblacional es ya tan grande que sigue aumentando su población en términos absolutos.

En términos físicos, el crecimiento es incesante debido al incremento poblacional mismo, a la complejización de las actividades económicas y sociales urbanas y a la fiebre modernizadora y la innovación tecnológica que hacen rápidamente obsoletos los inmuebles y la infraestructura. La reutilización y reconstrucción de inmuebles y espacios libres interiores, que toma en ocasiones la forma de depredación y destrucción del patrimonio cultural y arquitectónico, se combina con la expansión periférica sin respeto a lógica distinta a la de la ganancia especulativa del capital inmobiliario, los intereses de los constructores o, en el otro extremo de la actividad constructora, la necesidad de sobrevivencia de los sectores populares carentes de ingresos. En este proceso, son devoradas anualmente miles de hectáreas de tierras agrícolas o reservas naturales periféricas.

A pesar de la crisis de larga duración, que las economías latinoamericanas sólo logran superar coyunturalmente, el esfuerzo constructor parece dominar y atraer capitales más que otros sectores claves de la acumulación de capital productivo.

Varias décadas de construcción de infraestructura y dotación de servicios, concentrada al interior de las grandes ciudades o dirigida a su articulación con el resto del territorio, ha producido una densa trama de ellas, que tiende a hacer indiferente la localización empresarial en ámbitos territoriales amplios, sobre todo en los generados por la conurbación de dos o

más ciudades. La expansión de varias ciudades próximas o en torno a una metrópolis (Ciudad de México por ejemplo) con su fuerza centrífuga, ha tendido a generar procesos de *megalopolización*, consistentes en la formación de tramas densas de población, actividades económicas y administrativas, infraestructuras, servicios e inmuebles, con diversos polos de concentración, que atrapan en su interior a pequeños poblados y áreas rurales que aunque subsistan como tales, se degradan y transforman rápidamente en subsidiarias de la trama urbana que las envuelve y asfixia.

Los procesos de *desconcentración* o *descentralización*, asumidos formalmente en el pasado por los gobiernos latinoamericanos y su deficiente aparato de planeación regional, cuyo éxito fue muy limitado y discutible, parecen quedar reducidas a ilusiones del pasado y sus ideas de “desarrollo regional armónico y equilibrado”. Algunos procesos de *nueva industrialización*, particularmente la “maquila” o subcontratación internacional, han generado nuevas formas y tendencias de concentración urbana que pueden desbordar fronteras (frontera México-Estados Unidos, por ejemplo; Pradilla, 1993, C. III), sin que ello signifique que se reviertan las tendencias tradicionales. En un ámbito económico dominado por el productivismo y la competitividad a escala nacional e internacional, las *economías de aglomeración*, que sustituyen o se superponen a las *de escala* sin anularlas, y las *externalidades* formadas por la acumulación de condiciones generales de la producción, de mercados, de sistemas financieros y comerciales, de centros de producción, adaptación o circulación de las nuevas tecnologías, la concentración territorial aparece como una condición objetiva de su desarrollo.

Al igual que en los países hegemónicos del capitalismo (Scott, 1992; Benko y Lipietz, 1992), luego del intervalo determinado por la naturaleza del período de acumulación basado en la “sustitución de importaciones” y el intervencionismo estatal, el neoliberalismo en América Latina aparece como un patrón de acumulación de capital que lleva las tendencias concentracionistas a un mayor nivel cuantitativo y cualitativo, cuyas formas paradigmáticas son las *megalópolis* y/o las *grandes regiones urbanas*.

## 2. La ciudad desordenada

La ciudad capitalista latinoamericana siempre fue construida en forma desordenada y anárquica, sometida a la lógica de las decisiones privadas y los intereses de terratenientes, constructores y clientes capitalistas, o a la de los sectores populares autoconstructores, por necesidades de sobrevivencia (Pradilla, 1987). Sin embargo, el intervencionismo estatal introdujo la planeación y la regulación como instrumentos, formales, autoritarios y poco eficientes, pero que mantenían la esperanza de un futuro mejor, de la posibilidad de regular y ordenar el crecimiento urbano. La legislación regulatoria se asumía como un medio para este fin. No fue nunca así; la planeación urbana fue sobre todo un discurso legitimado, de carácter tecnoburocrático, carente de la fuerza y los medios necesarios para frenar las tendencias objetivas del capitalismo.

Los instrumentos de que disponía la planeación para “orientar y controlar” el crecimiento urbano y la producción y re-producción de sus estructuras reposaba en el control de la infraestructura y los servicios básicos, de parte significativa de la inversión y del manejo de las normas sobre usos del suelo, urba-

nización, construcción y operación de muchas actividades urbanas. Sin embargo, usó estas capacidades fundamentalmente para sustentar y apoyar la acción privada a partir de su idea desarrollista, y para mantener circunscrita y bajo control la movilización social, sobre todo de los colonos e inquilinos pobres mediante sus políticas sociales y de vivienda. En la mayoría de los casos, la acción estatal misma fue fuente de procesos de dispersión del crecimiento urbano, de acentuación de las tendencias centrífugas y de violación de sus propios planes y regulaciones.

El neoliberalismo, con su ideología y su práctica de transferir lo fundamental de la acción económica, social y territorial del Estado al mercado, de nuevo protagonismo hegemónico y sin trabas de la empresa y la iniciativa privadas, ha desmontado más o menos rápidamente las de por sí débiles, carentes de herramientas e ineficaces estructuras de planeación y control urbanos (Pradilla, 1993, C.V). Los planes aparecen como discursos políticos voluntaristas, sin fundamento analítico, carentes de instrumentos y sometidos a las decisiones y vaivenes coyunturales de los gobiernos; la pregunta casi obligada es: ¿para que se elaboran?. Hoy, priman en la producción y reproducción de lo urbano, las relaciones de mercado y las lógicas de la ganancia privada. En este movimiento, se incluyen ahora los bienes patrimoniales del Estado, las tierras públicas, las infraestructuras y servicios, los espacios colectivos en rápido proceso de privatización, desincorporados y transferidos al mercado inmobiliario y a la gestión empresarial privada.

Ante la crisis generalizada de la acumulación capitalista y la consecuente crisis fiscal de las municipalidades, sus gobiernos buscan afanosamente, a

cualquier precio, la inversión privada en sus territorios, bajo la forma de infraestructuras y servicios manejados por el capital privado o grandes megaproyectos inmobiliarios de cualquier tipo, interiores o periféricos, carentes de todo objetivo social, donde casi siempre podemos encontrar la sombra del lavado de dinero del narcotráfico, para lo cual son un vehículo privilegiado. La capacidad decisoria reposa totalmente en el capital privado y se rige por la oferta y la demanda, por la ganancia extraordinaria o especulativa obtenida por cada inversión.

El desorden en el crecimiento urbano es, cada vez más, el orden del capitalismo neoliberal, la lógica de la inversión urbana privatizada. Sus irracionalidades y sus costos van, por el contrario al conjunto de la ciudadanía, con una cada vez menor intermediación del Estado, por su pérdida de capacidad de intervención, por que cree que el mercado es la fuente de todo equilibrio social y territorial y requiere de esta acción privada; así lo dice la ideología que postula y practica, en la que cree ciegamente, aunque la realidad esté mostrando a cada momento que se trata de un espejismo que no se materializa ni siquiera en beneficios para sus propios sujetos: los empresarios.

### 3. La ciudad privatizada

Uno de los componentes del “redimensionamiento” y “adelgazamiento” del Estado, inherente al proyecto neoliberal, ha sido el proceso de **privatización** de los bienes patrimoniales, infraestructuras y servicios públicos que tenía a su cargo, impulsado en olas sucesivas y crecientes por los gobiernos nacionales y locales (Pradilla, 1995a). La privatización ha seguido varias vías desigualmente combinadas: la venta par-

cial o total, la “asociación” Estado-capital privado por la vía accionaria, la concesión por largos períodos, o el congelamiento de la atención pública al servicio para dejar que el sector privado crezca por ocupación de los espacios vacíos. La **desestatización** ha sido acompañada de la **desnacionalización**, por la participación del capital trasnacional en la adquisición de bienes y servicios privatizados o concesionados.

Además de los imperativos globales del proyecto, el ritmo ascendente de la privatización de los bienes



públicos urbanos se debe en gran medida a la imposibilidad del neoliberalismo para garantizar la acumulación sostenida de capital y sus correlatos, la deuda externa y la crisis fiscal, las cuales hacen que cada vez los gobiernos nacionales y/o locales sean más incapaces para atender las necesidades del desarrollo urbano, sobre todo de la creación de *condiciones generales para la reproducción del capital y la población* (Pradilla, 1984, C.II y III) y para pagar sus deudas internas o externas. Esto lo lleva a ceder el campo o vender sus bienes para tapar los agujeros cada vez más amplios y profundos abiertos por el propio modelo. Una contradicción del proceso consiste en que el Estado se deshace de bienes, infraestructuras y servicios que eran o podían ser rentables, lo que agrava y perpetúa la crisis fiscal.

La carrera ciega de transferencia de la infraestructura, los servicios y los inmuebles y ámbitos públicos, de la propiedad y la gestión del Estado nacional o local a la empresa privada, nacional o transnacional, convierte crecientemente lo público y colectivo en privado e individual; privatiza lo urbano, colectivo en su producción, reproducción y cotidianeidad. Al mismo tiempo, se deshace de una de las herramientas fundamentales de cualquier forma de planeación y regulación del crecimiento urbano.

Los ciudadanos, contribuyentes forzosos al erario público, pierden su derecho a recibir a cambio y como contraprestación por el mantenimiento del Estado, los bienes y servicios urbanos subsidiados. Ahora, deben pagar doblemente estos bienes y servicios, en el impuesto público y la tarifa privada, ahora incrementada por la ganancia empresarial. Todo lo urbano es mercancía, se compra y se vende. Lo que la colectivi-

dad urbana construyó durante siglos, con su trabajo colectivo y sus impuestos, es ahora transferido al beneficio de la empresa privada y su posibilidad de apropiárselo se limita ahora a su capacidad de comprarlo. Este proceso reduce o cierra el acceso de los sectores populares pauperizados a los satisfactores esenciales para la subsistencia en las ciudades y significa la reducción del salario real de los trabajadores por la vía indirecta.

La ciudad, por esencia producción social, colectiva y acumulativa a lo largo de la historia, bajo la forma de procesos públicos o privados, cede ahora cada vez más su lugar a una forma de disfrute privado de ámbitos privatizados. La mercantilización bajo control empresarial privado de todas las actividades individuales y colectivas sigue su marcha en relación directa con la desaparición del Estado y de lo público de la escena. Al mismo tiempo, las opciones colectivas sobre la construcción y apropiación de la ciudad y sus ámbitos públicos, que limitadamente tenían su expresión a través de la política y la presión social, pierden sus canales de expresión, al pasar de la esfera pública a la privada y regirse ahora por las leyes ciegas del mercado; las decisiones se toman ahora en los Consejos de Administración de las empresas en función del mercado, la rentabilidad y la ganancia, sin ninguna posibilidad de control o iniciativa social.

#### **4. La ciudad fragmentada**

El neoliberalismo, con su lema omnipresente y casi publicitario de la *globalización*, se postula como homogeneizador a escala planetaria de todos los procesos, relaciones y estructuras económicas y sociales, incluyendo las territoriales, y lo lleva a cabo a mar-

chas forzadas en términos de los espacios de circulación de los capitales, sobre todo los financieros, las mercancías y los conocimientos, haciendo a los territorios aparentemente indiferenciados e ilimitados para el gran capital trasnacional. Sin embargo, excluye del “libre” mercado a la fuerza de trabajo, una de las fuerzas estructuradoras del territorio. En la práctica, el neoliberalismo y su homogeneización capitalista, fragmenta a la sociedad y su territorio (Pradilla, 1995b).

La naturaleza desigual del desarrollo capitalista, ahora sin ningún contrapeso “equilibrador” estatal, hace que este movimiento totalizador genere su opuesto: la **fragmentación** de la sociedad y sus territorios. La creciente polarización de la distribución del capital, en medio de una destrucción masiva de los pequeños capitales y un movimiento incontenible de concentración y centralización de capital hacia los monopolios trasnacionales, así como de la renta nacional, diferencian y aíslan a las clases, grupos y estratos sociales. Puesto que ellos se encuentran territorializados en partes concretas de la ciudad, diferencialmente dotados de infraestructuras y servicios públicos o de soportes materiales privados, la fragmentación social se expresa en **fragmentación territorial**.

La privatización y mercantilización de la infraestructura y los servicios, diferencian crecientemente, cualitativa y cuantitativamente, según las características de la capacidad adquisitiva de los usuarios, es otro factor de segregación de las áreas urbanas; se dotan en calidad y cantidad según el nivel de ingreso de los pobladores y la relación con los procesos dominantes de la acumulación capitalista trasnacional. Adicionalmente, las grandes infraestructuras urbanas e interurbanas, exigidas por la *moderniza-*

*ción* o la motorización y justificadas a nombre de la lucha contra la contaminación y la integración comunicativa, se convierten en segmentadoras y aislantes del territorio y sus partes, que contribuyen a despe-dazar.

El cambio tecnológico ha reducido un conjunto de innovaciones que invaden los hogares, los lugares de trabajo, la administración pública y privada, los servicios; pero lo hacen diferenciadamente según rentabilidad y productividad de las actividades urbanas, sus lugares y los niveles de ingreso de los sectores sociales residentes. La llamada *ciudad informática*, forma territorial propia del mítico *modo informacional de producción* (Castells, 1989) es profundamente fragmentaria: entre los sectores sociales y áreas territoriales que tienen acceso, usan y controlan los medios electrónicos de todo tipo, en función de su acumulación de capital y reproducción individual y como clase social, y quienes no acceden a este conocimiento y sus medios materiales y sólo son sujetos pasivos de su manipulación.

Los procesos diferenciales de *hibridación cultural* (García Canclini, 1989), determinados también por la estructura de clases, etnias, géneros y edades, en relación a los niveles diferenciados de ingresos y educación, fragmentan la cultura urbana y sus soportes materiales, crean territorios culturalmente diferenciados, escindidos por su carácter defensivo, pasivo u ofensivo en relación a una dominante cultural impuesta por los grandes monopolios de la industria “cultural” trasnacionalizada.

La misma dimensión de los sistemas urbanos o megalópolis contribuye al aislamiento y separación de las áreas urbanas y sus residentes u ocupantes. La

distancia tiempo hace que los ciudadanos se muevan en áreas o circuitos restringidos y aislados los unos de los otros, sin que exista para muchos fragmentos sociales conocimiento, apropiación o uso del conjunto urbano.

### 5. La ciudad excluyente

El desempleo masivo y las políticas de reducción violenta del salario directo e indirecto de los trabajadores, la privatización y mercantilización de lo público, la brecha tecnológica entre sectores sociales, las hibridaciones culturales diferenciadas, la acentuación de los rasgos del autoritarismo estatal por imponer políticas necesariamente impopulares, generan necesariamente **exclusión social y territorial**. Las estadísticas del crecimiento de la pobreza urbana, reconocidas por todos, son la muestra epidérmica del carácter excluyente del patrón neoliberal de acumulación de capital, que no requiere de una parte creciente de la fuerza de trabajo, expulsada por las nuevas tecnologías y procesos organizativos, y que puede y debe reducir los salarios de sus trabajadores para compensar la tendencia a la caída de la tasa de ganancia.

Las ciudades latinoamericanas ven crecer el número de sus habitantes que se dedican a la mal llamada "informalidad" y a sus actividades multiformes, detrás de las cuales se oculta y enriquece una minoría de empresarios legales, tolerados o ilegales. Estas actividades de subsistencia, realizadas en gran parte en las plazas, calles y medios de transporte, o en lo profundo de las barriadas, crean sus propios ámbitos territoriales en los intersticios de la ciudad integrada a la economía "formal" de la cual son apéndices, y crean su propia cultura, que es parte de la nueva ciu-

dad a pesar del constante desalojo y represión (Pradilla, 1993, C.IV).

Un número cada vez mayor de sectores sociales y urbanos son excluidos del acceso a la *modernización*, postulada como otro de los objetivos fundamentales de la reestructuración neoliberal: de las infraestructuras y servicios privatizados y mercantilizados, de la ciencia y las nuevas tecnologías, de la educación y la salud de calidad, de la recreación, de la apropiación y uso de partes enteras de la ciudad que son los territorios de la acumulación transnacional de capital y de la reproducción de sus agentes dominantes. La exclusión es un hecho económico-social, pero se expresa territorialmente, en la medida que estas clases y grupos sociales se localizan laboral y residencialmente en partes concretas de la ciudad, según sus ingresos y posibilidades de acceder a determinados mercados.

Las víctimas fundamentales de esta descomposición masiva son los grupos más vulnerables: las mujeres, los ancianos y los niños. El resultado es una sociedad aterrorizada, que cierra sus inmuebles, unidades vecinales, barrios y colonias, las custodia con un ejército de guardias privados, colabora con la fragmentación de la ciudad y privatización de lo público, se encierra en sus residencias, abandona la calle y mata su vida colectiva cotidiana.

### 6. La ciudad conflictiva y violenta

La conflictividad urbana, entendida como característica de la relación social y forma colectiva de respuesta a la situación imperante, en la que destacan la sumatoria de problemas que afectan a sectores

muy amplios de la ciudadanía, la ausencia de canales institucionales de participación ciudadana y concertación de las soluciones, así como la respuesta autoritaria y represiva que asumen las respuestas del Estado a los problemas que su modelo de acumulación ha creado o agravado, se manifiesta en las calles y plazas de la ciudad, bajo la forma múltiple de marchas, plantones, mítines, ocupaciones, invasiones de terrenos e inmuebles, bloqueos de calles y carreteras, huelgas, etc. Las capitales, centralizadoras del poder político, atraen a sus calles y plazas la inconformidad en territorios muy amplios que en muchos casos cubren al país. Los efectos disruptores de la vida urbana, exagerados intencionalmente por el poder, las clases dominantes y sus medios de comunicación para desprestigiarlos y hacerlos responsables de hechos negativos como el caos del transporte urbano y la contaminación, son sin embargo importantes para comprender la vida citadina.

La creciente exclusión social, la generalización del narcotráfico y la drogadicción, la desesperanza de la juventud, la corrupción policial y la cultura de la violencia que domina en los medios de comunicación masiva como la televisión, dan lugar a una explosión de la violencia individual u organizada, que encuentra en la compleja trama urbana su lugar privilegiado. El sistema de transporte, la circulación vehicular, los sistemas bancarios, las callejuelas carentes de servicios de los olvidados barrios populares son escenarios cotidianos de una violencia generalizada, en muchos casos ciega, en cuya proliferación e impunidad colaboran sustantivamente los mal llamados "cuerpos del orden", formados para la represión y la violencia, traspasados por la corrupción, mal pagados como cualquier otro trabajador, educados en la cul-

tura más conservadora imaginable, armados y con licencia para matar.

La reducción del gasto social, que afecta cuantitativa y cualitativamente la prestación de servicios públicos para los sectores populares, imposibilitados para acceder a los servicios públicos privatizados, produce una aguda diferenciación de los niveles de salud, educación, cultura, recreación y seguridad social en general, que constituye en sí mismo un proceso de exclusión social, pues coloca en una posición cada vez más atrasada a la mayoría de los ciudadanos, deteriora sustancialmente su capacidad para competir en un mercado de trabajo cada vez más estrecho y poder enfrentar los retos de la vida urbana y apropiársela creativamente.

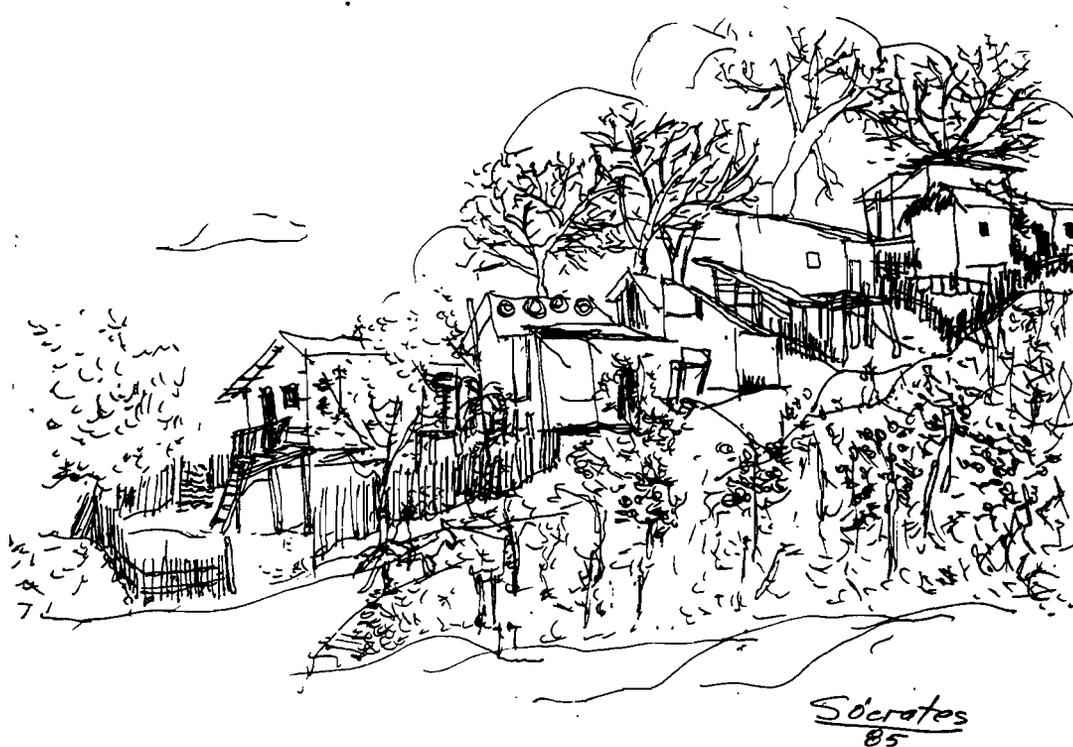
Esta violencia individual tiene múltiples causas y formas de organizarse y actuar, es hoy factor de preocupación de los gobiernos, las instituciones internacionales y toda la ciudadanía, pero no encuentra alternativas de solución, por que se deriva de las propias acciones económicas y sociales de la política neoliberal. La ciudad no es pasiva en la formación del fenómeno; su extensión y compleja morfología, sus calles sin servicios esenciales como el alumbrado, el congestionamiento automotriz y peatonal en las calles, los medios de transporte atestados, sus lugares muy concurridos, etc., son territorios aptos para el desarrollo de la violencia individual y organizada.

### **7. La ciudad contaminada y contaminante**

El afán de lucro y beneficio monetario, exacerbado hasta la locura por el neoliberalismo, su productivismo ciego, han llevado a un uso irracional y desen-

frenado de la naturaleza, que consume y destruye rápidamente los recursos naturales renovables y no renovables, particularmente en los países dependientes convertidos en fuente barata de materias primas. El cambio tecnológico acelerado y la rápida obsolescencia de las mercancías, condiciones del mantenimiento de la circulación de mercancías en un mercado cada vez más restringido por la caída del ingreso de la mayoría de la población, son elementos detonantes de este ecocidio masivo y constante.

La ciudad es su escenario. Millones de toneladas anuales de desechos no biodegradables se amontonan antitécnicamente en basureros mal localizados e improvisados. Las aguas negras, saturadas de productos químicos industriales o domésticos, contaminan los mantos freáticos y las corrientes superficiales hasta llegar a los ríos y los mares. Ante un sistema de transporte público golpeado fuertemente por la privatización y la reducción del gasto social, que se mantiene en la anarquía por el predominio de los sistemas



y medios más irracionales y contaminantes, donde proliferan los pequeños y grandes intereses, sin regulación estatal efectiva, es un factor básico de contaminación, particularmente atmosférica; el crecimiento urbano, la formación de las megalópolis y el crecimiento de los desplazamientos en automóvil individual, incrementan la necesidad de transporte; su lento e incoherente crecimiento, lleva al uso masivo del automóvil, el más irracional y contaminante de los medios, sólo frenado por el empobrecimiento creciente y el encarecimiento de los automóviles.

El producto arquetípico de la industria capitalista del siglo XX es también el símbolo de las ciudades asfixiadas por los gases contaminantes, la ciudad paralizada por el exceso de circulación vehicular, los ciudadanos afectados por enfermedades y deformaciones que tienen origen en las condiciones de vida de la ciudad capitalista agravadas por el neoliberalismo salvaje aplicado en nuestra región.

Esta contaminación no afecta sólo a la ciudad y los ciudadanos; la basura tiene que ser enviada a las áreas periféricas para su depósito; la contaminación atmosférica es arrastrada por los vientos y puede afectar a áreas lejanas; las aguas negras siguen sus rutas hidráulicas hasta llegar a los mares. Al mismo tiempo, arrancamos sus materiales a las regiones vecinas y aún lejanas: agua potable, materiales de construcción, energéticos. Devoramos la naturaleza, la contaminamos y, al mismo tiempo, nos autodestruimos.

### **8. Un futuro no deseado y la necesidad del cambio**

De continuar las tendencias, estos rasgos problemáticos de la ciudad latinoamericana continuarán agravándose, profundizándose, convirtiéndose en estructuras rígidas e inamovibles; y será así mientras el patrón neoliberal siga impulsándose y aplicándose desde el gran capital y el Estado. La ciudad neoliberal del futuro, anunciada por la que hoy habitamos, será la proyección sobre el territorio de una sociedad polarizada por la hiriente diferenciación entre los que todo tienen y controlan y los que sobreviven en y de la miseria; que ha excluido autoritariamente a la mayoría de los ciudadanos del disfrute de una modernidad donde se amalgaman lo útil, lo inútil y lo destructivo; que ha fragmentado sus estructuras sociales y territoriales en pedazos desiguales, desintegrados e incommunicados; que ha destruido sus recursos naturales y subsiste en medio de la contaminación sofocante que produce; que ha hecho que impere la conflictividad social sin respuestas y que ha convertido a la violencia y la corrupción en cotidianeidad; que ha roto los lazos de solidaridad colectiva, individualizando toda la vida social; es decir, una ciudad inhumana, no sustentable e inviable.

Sabemos que el "modelo" neoliberal nos lleva a un futuro de grave deterioro de la calidad de vida de casi toda la población urbana, y a una estructura y funcionamiento urbanos que se convierten en lastres para la misma acumulación capitalista. La disyuntiva aparece entonces bastante rígida: regulación urbana por el "libre" mercado, deterioro de las condiciones de vida de las mayorías y profundización de las contradicciones urbanas actuales, gestión política autoritaria y asistencialismo compensatorio para de-

tener los conflictos y paliar la miseria; o planeación urbana democrática con amplia participación ciudadana, en una economía socialmente regulada, justa y con equidad distributiva, y una gestión urbana plural y participativa realizada por un Estado socialmente responsable y solidario.

Obviamente, optamos por el segundo camino, porque nos espanta imaginar a donde conduce el primero, aunque tampoco hemos diseñado el rostro de esa ciudad que quisiéramos y el camino que tenemos que transitar para construirla. La avasallante irrupción del neoliberalismo hizo pensar a muchos que los sueños de libertad e igualdad del socialismo coincidían con el derrumbe de un sistema autoritario y burocrático, que fue incapaz de construir ciudades y territorios alternativos, pero que se había abrogado su representación; otros sabíamos que esa identidad no existía, pero carecíamos de herramientas para diseñar y hacer avanzar otro proyecto alternativo. Hoy es imperativo su diseño, como sustituto del antihumanismo neoliberal, de su economía de despojo, explotación y depredación y de su Estado subsidiario del gran capital trasnacional y autoritario bajo su formalidad de "democracia" de marketing publicitario. No se trata de diseñar utopías en autocad, impresas a color en IBM; lo que es necesario es construir un proyecto futuro de sociedad y ciudad mediante los instrumentos del conocimiento científico, la cultura, la tecnología y, sobre todo, la política.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benko, Georges y Alain Lipietz (Comps.), 1992, *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons et magnánim, España, 1994. Castells, Manuel, 1989, *The informational city*, Basil Blackwell, Great Britain, 1989.
- García Canclini, Néstor, 1996, *Culturas híbridas*, Editorial Grijalbo, México D.F., 1996.
- Pradilla Cobos, Emilio, 1984, *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del "espacio" a la "crisis urbana"*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México D.F., 1984.
- 1987, *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Editorial Fontamara, México, 1987.
- 1990, "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial", *Sociológica*, año 5, núm. 12, enero-abril 1990, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- 1993, *Territorios en crisis. México 1970-1992*, Red Nacional de Investigación Urbana y Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1993.
- 1995a, "Privatización de la infraestructura y los servicios públicos: sus contradicciones", *Argumentos*, núm. 21, 1995, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1995.
- 1995b, "Los territorios latinoamericanos en la nueva fase de trasnacionalización neoliberal", *Eure*, núm. 63, vol. XXI, junio 1995, Santiago de Chile.
- Scott, Allen J., 1992, "La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano", en Benko, Georges y Alain Lipietz (Comps.), 1992, *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons et magnánim, España, 1994.

# La ciudad para todos: el futuro de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe

**Marlene Fernández \***

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos, creada en 1996 por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tuvo como misión preparar el informe "La ciudad para todos", con el fin de presentar una visión de la sociedad civil de la región sobre la ciudad y la gestión urbana a los participantes de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat II, realizada en Estambul, Turquía, en junio de 1996.

Los miembros de la Comisión fueron seleccionados tomando en consideración no sólo su representatividad geográfica en la región, sino también en los importantes segmentos de la sociedad civil, en particular del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales.

\* Arquitecta y urbanista, es asesora internacional del Instituto Brasileño de Administración Municipal-IBAM en Río de Janeiro.

Los Comisionados fueron: Jaime Lerner, Brasil (Presidente de la Comisión); Hernando de Soto, Perú; Gloria Knight, Jamaica; Mirna Lievano de Marques, El Salvador; Enrique Ortiz, México; Enrique Peñalosa, Colombia; Eugenio Velasco Morande, Chile.

Los Comisionados, personas activas en el quehacer urbano, además de las reuniones que hicieron, realizaron consultas con instituciones, autoridades y expertos en sus países y en la región, recogiendo importantes comentarios y contribuciones para su labor.

El texto que sigue es un resumen del informe de la Comisión, preparado para esta publicación por Marlene Fernández, coordinadora técnica de los trabajos de la Comisión la cual contó además con la colaboración de Mario Calderón y la supervisión de Juan Manuel Salazar (PNUD) y Robert D. Daughters(BID).

## Introducción

En las últimas cuatro décadas la Región de América Latina y el Caribe se ha transformado profundamente, pasando de una comunidad con rasgos predominantemente rurales, a una de geografía y personalidad enfáticamente urbanas. Hoy en día, nuestra región se caracteriza por su alto y consolidado nivel de urbanización, destacándose como la región más urbanizada del mundo en desarrollo.

Veinte años después de la Conferencia de Vancouver, el panorama urbano de la Región sigue difícil, pero menos oscuro y alarmante de las previsiones de aquella época. Por un lado, las tendencias demográficas han mejorado sustancialmente, gracias en gran medida al propio proceso de urbanización. Se modificaron los patrones reproductivos de la sociedad, el incremento demográfico de la población -urbana y rural- disminuyó fuertemente, lo que se tradujo en una reducción igualmente marcada en las tasas de crecimiento urba-



no. Paralelamente, la tendencia de concentración del crecimiento urbano en algunas grandes ciudades también comenzó a revertirse, propiciando el crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas, en contrapunto al crecimiento metropolitano, con mejores condiciones para el desarrollo urbano sostenible.

Por otro lado, los avances fundamentales en el marco económico y político de la Región han producido importantes mejoras en la productividad económica de nuestras ciudades así como en su institucionalidad y capacidad de gestión. El desarrollo económico de la Región durante las últimas décadas ha estado más asociado que nunca a sus procesos de urbanización. En el contexto actual de globalización económica, las ciudades desempeñan un papel determinante en el intercambio de información, bienes y servicios con la economía internacional. Al mismo tiempo, el gran aumento de la población urbana ha terminado contribuyendo más de lo anticipado a la dinamización de las economías urbanas, incrementando el número de consumidores y productores.

En el plano político y de gobierno, la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe han iniciado reformas estructurales profundas en el campo de la democratización y la descentralización del Estado, dando como consecuencia un claro fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil en la actividad del sector público urbano. A esto se suma la transformación, igualmente profunda, del papel del Estado. A raíz de estas reformas se ha producido una multiplicación de actores en el escenario administrativo urbano. Hoy en día

los gobiernos locales progresivamente se transforman en los principales agentes promotores del desarrollo económico y social de las ciudades, en alianza con el sector privado empresarial o con las organizaciones comunitarias.

Esto, a su vez, ha estimulado un florecimiento de iniciativas, transformando la Región en un laboratorio de experiencias útiles y repetibles de gestión y planificación urbana y ambiental.

Esta transformación estructural ha dado como resultado el surgimiento de sociedades urbanas, diferenciadas y complejas, con demandas sociales y de consumo cualitativamente distintas, haciendo de América Latina y el Caribe uno de los mercados emergentes con más alto ritmo de crecimiento en el mundo.

Pese a las señales positivas, la coyuntura actual de nuestras ciudades sigue presentando graves problemas y desafíos. Su crecimiento, aunque reducido en comparación con las últimas tres décadas, aún persiste a ritmos incompatibles con la capacidad social, económica e institucional que existe en la mayoría de las localidades. Esta situación continua provocando la degradación ambiental y social de nuestros asentamientos humanos y un deterioro gradual de la calidad de la vida, particularmente en las grandes ciudades.

Al centro de la problemática urbana actual está la pobreza urbana, como la expresión más visible de una urbanización excluyente, sin planificación ni desarrollo. La expresión más crítica de la pobreza urbana está en los índices de privación de servicios

esenciales para la mayoría de la población pobre. La debilidad de las instituciones y de las políticas urbanas, aliada a la inexistencia de un estatuto claro sobre el régimen de tenencia de las tierras urbanas y de un sistema legal y financiero no discriminatorio, impidieron el acceso de los pobres a las tierras urbanas y a la vivienda, estimulando la multiplicación de los asentamientos ilegales y de las urbanizaciones espontáneas.

No obstante, durante las últimas décadas, y pese a su incapacidad económica aparente, los pobres han podido generar excedentes económicos que se expresan en el activo inmobiliario de sus viviendas y en una parte de su infraestructura, fruto de su capacidad inagotable para producir su hábitat. Para responder a las demandas de la gran mayoría de la población, sin acceso al mercado de viviendas y no asistida por el Estado, se ha creado en cada ciudad, al margen del marco jurídico y regulatorio, un gran mercado de tierras, materiales y servicios, incluso de crédito.

Esa producción social del hábitat ha generado, y sigue generando, un patrimonio inmobiliario muy importante. El valor estimado de las inversiones en viviendas informales sin titulación o registro en América Latina y el Caribe indica que en la Región, igual que en la mayoría de los países en desarrollo, las inversiones en el patrimonio inmobiliario informal son la más poderosa y tal vez la única fuente de ahorro de la gran mayoría de la población pobre.

Enfrentar los desafíos planteados por esa situación, con el fin de mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos de la Región, depende

de la revisión que cada país haga de sus políticas macroeconómicas y sociales en función de los impactos indeseables sobre las ciudades y sus habitantes.

El mundo atraviesa por un proceso de globalización, con la generación de nuevas alianzas y bloques económicos, y la renovación de las instancias políticas en el ámbito mundial y regional, igual que al nivel de la cooperación internacional. América Latina y el Caribe sufren los efectos de estos cambios globales, a la par de sus procesos de transición demográfica, económica y política.

La Región busca insertarse positivamente en el proceso de globalización. Pero debe cuidarse, al mismo tiempo, que no se acentúen los problemas de marginalización económica, de exclusión social y de pérdida de identidad cultural. La transición a un nuevo siglo debe brindar a todos los países oportunidades para construir, a partir de las enseñanzas del pasado, un mejor futuro para todos.

El siglo XXI estará enmarcado en todo el mundo, y en particular en la Región, por el protagonismo de las ciudades. El desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible para toda la humanidad dependerá cada vez más del papel protagónico que las ciudades puedan asumir como centros de producción de riqueza, cultura y bienestar social.

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos comparte, como principio, la visión positiva que la Agenda Hábitat ofrece sobre las ciudades. Desarrollar sus potencialidades permitirá que, en el próximo siglo, hom-

bres y mujeres tengan vivienda, empleos productivos, un ambiente de vida saludable y seguro, con pleno acceso a los servicios sociales y urbanos básicos.

Los países de América Latina y del Caribe, que han aceptado el reto de la convocatoria de Hábitat II para una acción global y local que restablezca los niveles de gobernabilidad y de calidad de vida urbana, deberán movilizar sus recursos propios -económicos, técnicos y humanos- y fomentar una gestión urbana más eficiente, eficaz y responsable.

Revertir las tendencias negativas de deterioro de la calidad de vida urbana y reforzar las perspectivas de mejor manejo de los problemas del hábitat dependerá de propuestas concretas que se traduzcan en acciones -a nivel global, regional, nacional y local- a ser implementadas con el apoyo indispensable de la sociedad civil en cada país.

### **Enfrentando los desafíos urbanos: cómo hacer**

Teniendo en cuenta los desafíos urbanos que los países de América Latina y el Caribe necesitan enfrentar con urgencia, deberán adoptar estrategias propias para generar, hasta el final del siglo, cambios concretos -mensurables y visibles- en la calidad de la vida urbana de la región. Sin embargo, aún las estrategias más amplias y audaces se implementan paso a paso. Frente a la urgente necesidad de dar respuestas concretas a la población, se requiere la osadía para en el corto plazo, poner en marcha los primeros pasos hacia un futuro mejor para las ciudades.

A continuación la Comisión destaca un conjunto de propuestas y principios, encaminados a ampliar la gobernabilidad de las ciudades, a mejorar la accesibilidad de los pobres a los beneficios de la urbanización y aumentar la capacidad de ahorro e inversión urbana, como estrategias para superar los mayores obstáculos al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Estas se ofrecen a título de alternativas para hacer frente a los problemas de las ciudades latinoamericanas y del Caribe. Cabe señalar que todas las propuestas se basan en experiencias concretas y exitosas ya implementadas con éxito en la región.

### **A. La ciudad para todos:** expresión concreta del derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad se enuncia como el derecho de todos los ciudadanos -hombres y mujeres- a vivir en ciudades seguras, sanas, democráticas, productivas y sostenibles, según las opciones y posibilidades de cada uno, sin restricciones ni discriminaciones de género, nacionalidad, raza, lengua, creencia o condición económica.

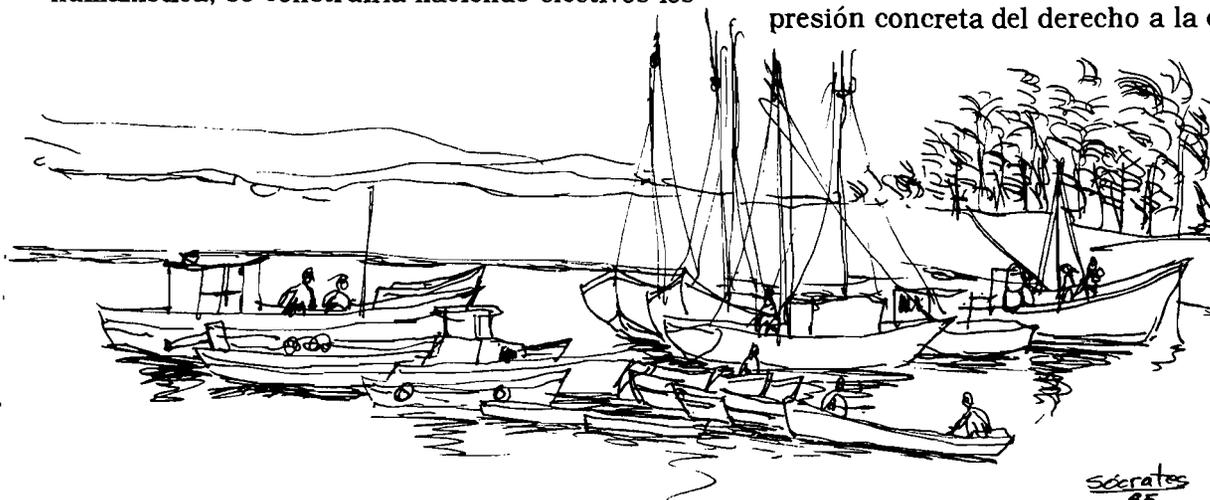
Este concepto amplía e involucra el derecho de acceso a la vivienda, incluyendo además del acceso al suelo y a la infraestructura, el acceso a los servicios sociales, bienes ambientales y culturales, oportunidades de empleo productivo y de formación educativa.

La violencia de la vida urbana contemporánea que agobia a todos los ciudadanos por igual, en América Latina y el Caribe, puede alterarse sustancialmente a través de una política de humanización

de las ciudades. Humanizar la ciudad es más que introducir servicios, infraestructura y equipamientos. Es abrir espacios para la convivencia y el pleno ejercicio de la libertad de sus pobladores y asegurar que estos se apropien de la ciudad, la imaginen, la vivan, la disfruten y la transformen.

El concepto de ciudadanía, resultante de esa visión humanística, se construiría haciendo efectivos los

El derecho a la ciudad debe formar parte esencial de la práctica política y del buen gobierno en la Región, alcanzándose y formalizándose progresivamente en bases jurídicas y normativas adecuadas. Respetar, como principio, el pluralismo político, social, económico y cultural de nuestras sociedades urbanas y reconocerlo no como obstáculos sino como potencial para el desarrollo, permitirá construir la ciudad para todos como expresión concreta del derecho a la ciudad.



derechos y obligaciones de los habitantes de la ciudad y haciendo posible el ejercicio consciente de sus responsabilidades. Los avances de la democracia participativa en las sociedades modernas obligan a incorporar en la gestión urbana los procesos de decisión colectiva. Sin embargo, es el respeto a la ciudadanía lo que mejor enmarcará un gobierno democrático. Ese respeto debería presidir todos los planes y acciones del gobierno local, buscándose más que todo asegurar la calidad de los espacios, equipamientos y servicios urbanos para todos.

**B. Una visión estratégica de la ciudad:**  
revertir la perspectiva de caos Urbano.

Es de máxima importancia superar la visión trágica de las ciudades que frecuentemente conduce a una forma de parálisis frente a la complejidad de los problemas. La experiencia acumulada en la Región presenta ejemplos de lo que debe hacerse para enfrentar los desafíos urbanos con éxito, confirmando que es posible encontrar soluciones innovadoras para vencer los obstáculos. Más que un problema de escasez de recursos o de escala

de los problemas a enfrentarse, la dificultad está en revertir la perspectiva de caos urbano, sustituyéndola por una visión estratégica para cada ciudad.

La visión estratégica, fundamentada en un compromiso de cambio y acción, es indispensable para aprovechar las potencialidades de la urbanización y explotar las ventajas competitivas de la ciudad. Trabajar con una visión estratégica de la ciudad es un reto que se extiende a las autoridades locales en este final de siglo, cuando las ciudades son llamadas a asumir un papel protagónico en el proceso de desarrollo económico y social, tanto a nivel local como nacional e internacional.

Transformar la ciudad, según la visión de su futuro, requiere buscar el equilibrio en la definición de prioridades, entre necesidades y potencialidades, combinando con realismo lo deseable y lo posible. Si la misión estratégica resulta de un esfuerzo colectivo de todos los actores sociales, ideando la ciudad deseada, el sentido de pertenencia y corresponsabilidad fortalecerá el compromiso de la sociedad civil con el éxito de las transformaciones operadas bajo el liderazgo del gobierno local.

Los métodos de planificación estratégica están difundándose en las ciudades de la Región, complementando los métodos tradicionales de planificación urbana a través de planos reguladores de uso del suelo. Basada en un proceso de consulta y compromiso de los principales segmentos de la sociedad civil -incluyendo el sector empresarial, grupos gremiales, asociaciones de barrios, etc.- La planificación estratégica permite manejar con ma-

yor eficacia el concepto de la ciudad como un sistema complejo, abierto y dinámico, que interactúa en un mundo en constante transformación.

**C. Corresponsabilidad:** un nuevo enfoque de participación ciudadana

Para lograr nuestras dos metas anteriores -una ciudad para todos y una visión estratégica del desarrollo- hace falta un ingrediente más: el pacto de corresponsabilidad. La corresponsabilidad es un nuevo enfoque de participación ciudadana, en tanto que respeta por igual la importancia, la capacidad y las habilidades diferenciadas de cada una de las partes interesadas en la búsqueda de soluciones para un problema común, correspondiendo a cada una asumir, con conciencia y empeño, su parcela de responsabilidad para que se efectúe con éxito el proyecto colectivo.

La corresponsabilidad consciente, en un marco de democracia participativa, es la clave para ampliar la gobernabilidad de las ciudades. Pero la corresponsabilidad impone una aproximación diferente a la gobernabilidad: además del ejercicio de sus tradicionales funciones de gobierno, se requiere del Estado innovación y creatividad para fomentar, facilitar y potenciar las interacciones entre los diversos actores urbanos.

La experiencia enseña la importancia de definir correctamente, caso por caso, la ecuación de corresponsabilidad, como condición indispensable para el éxito de las intervenciones públicas que operan mediante alianzas entre el Estado y la sociedad civil. La conjugación de los intereses de ca-

da agente, grupo o sector social necesita ser ponderada con los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia recomendables en cada situación. La ecuación de corresponsabilidad define el modelo de articulación y concertación institucional que, formalizado, permitirá a cada una de las partes interesadas ejercer sus tareas en función de sus intereses y competencias específicas -planificación, regulación, fomento, producción, operación, consumo o control social- en la implementación de un proyecto común.

En suma, la corresponsabilidad como práctica de la ciudadanía fortalece la gestión democrática de la ciudad y contribuye a que el compromiso con el desarrollo urbano sea una causa compartida.

**D. Poder Local:** el protagonismo de la sociedad civil en alianza con los gobiernos locales.

Los procesos de democratización y de descentralización, fortalecidos en la Región durante la última década como consecuencia de la crisis de gobernabilidad de los gobiernos centrales, se reflejaron en el surgimiento de un poder local, constituido por nuevas alianzas entre los gobiernos locales y la sociedad civil.

Esa progresiva construcción del poder local corresponde además al creciente protagonismo político y económico de las ciudades en los escenarios nacionales e internacionales. Las ciudades buscan aprovechar sus potencialidades y ventajas comparativas para atraer los capitales productivos necesarios para dinamizar la economía urbana, generar empleos y proveer bienestar social. Las alianzas

entre la sociedad civil y los gobiernos locales en busca de intereses comunes se han fortalecido para hacer frente a la gran competencia por inversiones en infraestructura económica y social, que se ha visto acentuada por la globalización de la economía. De esta manera se generan las bases de legitimidad del poder local, fenómeno que viene multiplicándose en todo el mundo.

El fortalecimiento del poder local, como motor del progreso social y económico de la ciudad y su región, es hoy una estrategia que propicia la movilización de los nuevos recursos -financieros y tecnológicos- necesarios para el desarrollo. Son múltiples los casos exitosos que a este respecto se presentan en las ciudades latinoamericanas.

Sin embargo, este fenómeno sólo puede prosperar si se consolida la democratización y la descentralización del Estado. La reforma política en América Latina debe mantener el énfasis en el fortalecimiento del proceso de descentralización, no sólo como una creciente transferencia de responsabilidades sino, también de recursos y autonomía de decisión hacia los niveles locales.

Los gobiernos locales están demostrando su capacidad política e institucional para encontrar soluciones creativas e innovadoras, de menor costo social y económico, a los problemas de la urbanización.

Es allí, al nivel local, donde se pueden encontrar las mejores soluciones, las más sencillas y efectivas, a aquellos problemas que, de otra forma, tienden a transformarse en complejos problemas nacionales.

Sin embargo, la democratización y la creciente participación de los actores sociales en todos los aspectos de la vida urbana requieren un proceso de descentralización desde el Estado hacia la sociedad civil. La experiencia de la Región permite concluir que las coaliciones locales -entre el sector público, el sector privado empresarial y las organizaciones comunitarias- son el mejor instrumento para promover el desarrollo local con equidad y bienestar social.

### ***E. Mejorando el acceso de los pobres a los beneficios de la urbanización.***

La pobreza urbana se reducirá en la medida en que el Estado y la sociedad civil aumenten las oportunidades de los pobres para acceder a los beneficios de la urbanización. El acceso a la infraestructura física, social y económica urbana puede resolver gran parte de los problemas que afectan a los pobres. Asimismo, mejorar ese acceso es condición indiscutible para ampliar la gobernabilidad en las ciudades de la región y promover la sostenibilidad de su desarrollo. Los barrios populares equipados con infraestructura básica de saneamiento y servicios públicos, las viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad, el acceso a los servicios públicos de salud y educación, un transporte colectivo seguro, confortable y de bajo precio, constituyen elementos que contribuyen a saldar la deuda acumulada por la ciudad con su población pobre, y a propiciar un ambiente más sano, seguro y productivo para todos.

Sin embargo, la lucha contra la pobreza urbana requiere mayor eficacia en las acciones emprendidas.

Crear condiciones favorables y facilitadoras para que los pobres puedan coparticipar activamente en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, no sólo contribuirá a valorizar su experiencia de vida, sino también propiciará una mayor eficacia de las inversiones sociales.

Los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias de la Región han acumulado una amplia y diversificada experiencia de buenas prácticas en la provisión de servicios para los pobres. La multiplicación de estas experiencias podrá estimularse siempre y cuando existan los instrumentos adecuados de orden jurídico, financiero, administrativo y de fomento que permitan el mejor aprovechamiento de la capacidad de organización y de movilización de múltiples recursos por parte de las organizaciones populares para gestionar y construir su propio hábitat.

La mayoría de las familias pobres de los países de América Latina y el Caribe participan directamente en la producción de su hábitat. Los sectores pobres han establecido una producción social de vivienda e infraestructura que se diferencia claramente de las modalidades tradicionales.

Los resultados alcanzados mediante esas formas autogestionarias de producción confirman que todas las distintas formas -públicas, empresariales o comunitarias- de producción del hábitat son igualmente válidas y que, por lo tanto, deben ser promovidas. Las políticas públicas de provisión de viviendas y servicios deben estimular, por consiguiente, la pluralidad de opciones y facilitar que cada ciudadano, ya sea productor o consumidor,

tenga la posibilidad de escoger la solución que mejor corresponda a sus intereses y capacidad real de pago.

Por consiguiente, es responsabilidad del Estado tomar medidas concretas para: (a) ampliar la oferta efectiva de tierras legales, accesibles y de bajo precio para las familias pobres; (b) eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos que frenan o limitan la producción social del hábitat; (c) crear los instrumentos de carácter jurídico, financiero, administrativo y de fomento adecuados para apoyar las iniciativas populares, mejorando su calidad, productividad y competitividad.

Para ampliar la producción social del hábitat se requiere que se desarrollen y operen sistemas financieros que reconozcan a las organizaciones populares como sujetos de crédito. Esto implica crear procedimientos específicos para la adjudicación y gestión de financiamientos y subsidios, y el otorgamiento de garantías, así como mecanismos adecuados de apropiación y recuperación de costos.

Es asimismo necesario establecer reglas de financiamiento claras, que reconozcan las características de los sectores populares, en especial de los más vulnerables, en lo referente a la modalidad de ingresos, la capacidad real de ahorro y de pago y las condiciones de los sectores más vulnerables, y, en particular, el papel de la mujer en la composición y la economía familiar.

La experiencia habitacional de la región demuestra que es indispensable aportar subsidios iniciales a fin de ampliar la oferta de viviendas para los po-

bres. Sin embargo, esa misma experiencia demuestra la necesidad de que los subsidios sean transparentes, mejor focalizados y cuenten con fuentes de sustentabilidad financiera, sin perjuicio de la solvencia de los sistemas de créditos o de los equilibrios macroeconómicos del país.

**F. Mantener los equilibrios macroeconómicos:** condición para combatir la pobreza en una perspectiva de largo plazo.

La posibilidad de contar con buenas condiciones de vida urbana para la mayoría de la población se relaciona directamente con los equilibrios macroeconómicos de los países, la solidez de sus finanzas, la existencia de leyes y normas claras, y la apropiada y transparente asignación de los recursos. Sin equilibrios macroeconómicos es imposible combatir la pobreza en una perspectiva de largo plazo.

Para responder adecuadamente a la demanda de viviendas y de servicios en general, y en especial la provisión de vivienda para las clases más necesitadas, los países requieren recursos económicos en cantidades que exceden la capacidad del financiamiento público.

El crecimiento de los países se logra con la adecuada creación de incentivos a la producción y a la inversión, y ésta sólo se consigue con ahorro. El ahorro, a su vez, sólo es posible cuando el sistema económico inspira confianza a los ahorristas. Es obligación de cada gobierno crear los equilibrios macroeconómicos que posibiliten la existencia del círculo virtuoso ahorro-inversión.



Sólo la creación de riqueza permite el aumento sustentable del número de empleos y de los ingresos de los ciudadanos. Asimismo, es fundamental que los planes económicos incluyan mecanismos efectivos para aumentar los ingresos de los pobres.

**G. El correcto aprovechamiento del ahorro interno para resolver los problemas del hábitat:** el caso de los fondos previsionales.

Como las necesidades de recursos para financiar los asentamientos humanos es muy cuantiosa, resulta fundamental encontrar fuentes de financia-

ción a través del ahorro público o privado. Los ahorros más seguros y permanentes son los ahorros internos de cada país, ya que el ahorro externo, que también es necesario, sólo permanece en tanto no encuentre condiciones más favorables en otra parte.

El ahorro del sector privado sólo existirá a medida que este importante sector de la economía tenga confianza en el sistema económico y para ello, este deberá garantizar que los ahorros no se desvaloricen por los efectos de la inflación, que tengan acceso a las tasas de interés de mercado y que sean restituidos en los plazos convenidos.

Una fuente importante de ahorro siguen siendo los fondos previsionales (fondos de pensiones), cuya acumulación es obligatoria, y los cuales se orientan hacia las inversiones de largo plazo. Para que cuenten con la confianza ciudadana, tales fondos deben expresarse en cuentas claras y nominativas que reflejen individual y permanentemente la situación de cada ahorrista. Ahora bien, se requiere llevar a cabo programas de reformas a fin de avanzar hacia la capitalización individual y establecer normas claras para la inversión de los recursos.

Dichas normas deben ser estrictas, bien reguladas y supervisadas. Lo mismo debe aplicarse a los mercados de capitales en general, de modo que los recursos invertidos están respaldados por una legislación estricta y adecuada. En la legislación es indispensable la existencia de normas especiales que garanticen los créditos hipotecarios y, en particular, aquellas relativas al cumplimiento de las garantías.

**H. La formalización de los bienes inmuebles y de otros activos de los pobres:** liberando su potencialidad económica.

Para el aprovechamiento de la expresiva capacidad de ahorro de los pobres, reflejada en la autoproducción de su hábitat, se requiere aumentar el valor de sus activos, constituidos principalmente por sus viviendas, lugares de trabajo, empresas y herramientas, convirtiéndolos en activos transables.

Los derechos de propiedad de las viviendas informales deben formalizarse para que los ahorros representados por estas inversiones contribuyan al crecimiento económico. Lo que significa transformarlos de activos latentes o ilíquidos en capitales activos o líquidos.

Para ello, es necesario revisar las normas legales que prevalecen en la mayoría de los países de la Región. En general, los sistemas para titular y registrar bienes raíces e inmuebles no son aptos para procesar la mayor parte de los activos informales de los pobres. Además, dichos sistemas tradicionales no han permitido la titularización de esos activos de manera que puedan ser transables dentro de su mercado nacional y, menos aún, dentro de una economía global.

Lo crucial es promover las reformas necesarias para formalizar todos los procedimientos -de identificación, regularización, registro y titulación- de manera que faciliten la incorporación de los activos de la mayoría de la población pobre a la economía urbana, dentro de un marco legal y financiero no discriminatorio. En consecuencia, resultará posible identificar las propiedades y representarlas me-

dante instrumentos transables de aceptación universal, liberando así su potencial económico.

De esa manera podrán producir la seguridad necesaria y su apreciación económica por parte de los pobres, propiciándoles por otra parte mejor accesibilidad al crédito y a los mercados.

Una formalización eficiente de la propiedad deberá incorporar mecanismos que permitan ampliar los activos como garantía real para obtener créditos. Para atraer más recursos financieros hacia el sector popular, es necesario que se cuente con mecanismos eficientes de cobranza de deudas, la provisión de información sobre el crédito y la introducción de nuevos medios de reducción del riesgo. De este modo, los préstamos garantizados por las propiedades formalizadas se podrán organizar y acumular para transarse en el mercado secundario. Estos mecanismos ayudarán a los potenciales proveedores de crédito a atraer capital adicional, asegurando la disponibilidad de fondos suficientes para canalizar el crédito a la mayoría de los sectores más pobres de la población.

La formalización de la propiedad deberá insertar a esta última dentro de un esquema comercial que permita a los inversionistas públicos y privados proveer de servicios urbanos a la población de menores ingresos. El sistema de formalización deberá reducir los riesgos percibidos por los inversionistas, eliminando el anonimato en que la informalidad encubre a los más pobres, vinculándolos con sus activos y, en consecuencia, otorgándoles identidad propia dentro de un régimen de derechos y responsabilidades que permita a proveedores y usuarios de servicios públicos relacionarse productivamente.

**I. Tender puentes entre la economía formal y la informal:** como fortalecer la producción de los sectores populares.

La experiencia de América Latina y el Caribe demuestra el gran potencial de los sectores populares para interactuar dinámicamente en la producción e intercambio de bienes y servicios, así como para decidir libremente sobre la inversión de sus excedentes económicos.

La legitimación de las formas de economía popular puede activar la dinámica urbana y los mercados, generando empleos e ingresos para los que están excluidos de las actividades de la economía formal. La capacidad y la potencialidad de la economía para absorber una parte importante de los desempleados recientes, y la perspectiva de agudización del problema de desempleo urbano están cambiando las políticas de las autoridades locales en relación con las actividades económicas de los sectores populares.

Resulta indispensable, por consiguiente, identificar los aportes de esa producción popular a la economía urbana y diseñar políticas que estimulen el potencial de los pobres, respetando su propia lógica productiva. Facilitar el acceso de los pobres al crédito productivo suele dinamizar rápidamente sus actividades productivas. Políticas públicas que apoyen la creación de nuevas empresas y la formalización de aquellas que operan en el sector informal, podrán resultar ceteris paribus para dinamizar la economía urbana, mejorar la situación de empleo e incluso aumentar la recaudación tributaria.

Apoyar la economía popular también demanda de las autoridades locales normas urbanísticas y tri-

butarias que, en vez de restringir, estimulen el patrón de ocupación del suelo en los asentamientos populares, donde conviven las funciones residenciales y productivas. Asimismo, la financiación para construcción o adecuación de espacios destinados a la realización de actividades productivas, individuales o colectivas, en las viviendas y en las urbanizaciones populares facilitará que la población pobre tenga condiciones adecuadas para el ejercicio de sus oficios, preservándose y fomentándose así la producción popular.

El gran desafío consiste en atraer la demanda hacia la producción popular o aproximar a los productores populares a los mercados urbanos. Es ahí donde se requiere la creatividad de los gobiernos locales, como lo demuestran experiencias exitosas de varias ciudades de la región. Actuar como agentes de fomento es uno de los nuevos desafíos de los gobiernos locales en el marco de la coyuntura económica y social.

Sin embargo, para insertar a los pobres en la economía urbana se requiere mejorar también su accesibilidad a la educación de calidad, puesto que éste es uno de los aspectos que más contribuye a acentuar la discriminación económica y social en la región. El acceso a la educación es fundamental para ampliar las posibilidades de capacitación de los pobres, sus oportunidades de empleo y de participación en actividades productivas urbanas. La nueva tecnología de información y diseminación de conocimientos permite hoy en día un cambio estratégico en los procesos educacionales a un costo relativamente bajo. Por ello el desafío es encontrar formas eficientes y eficaces de llevar también los beneficios de la revolución tecnológica a los pobres, ampliando y democratizando el acceso cons-

ciente a la información que estos necesitan para insertarse mejor en la economía urbana.

### COMENTARIO FINAL

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos llega a la Cumbre de Las Ciudades con plena conciencia de la dimensión adquirida por la problemática urbana en la región, pero a la vez con plena convicción de las posibilidades de cambiar de rumbo y acceder al próximo milenio con mejores condiciones de vida para la mayoría de la población, en ciudades más seguras, sanas, justas, productivas y sostenibles.

La gobernabilidad urbana deberá ampliarse en la región en la medida que nuevos espacios institucionales, generados por la consolidación de la democracia y de la creciente descentralización, permitan el ejercicio de una corresponsabilidad consciente y el fortalecimiento del poder local. La visión estratégica de la ciudad deberá contribuir a potenciar el uso de sus recursos naturales, económicos, humanos y culturales, y asimismo deberá permitir respuestas rápidas a las necesidades más urgentes de la población.

La capacidad de ahorro e inversión para la financiación urbana deberá aumentarse en la medida en que la estabilidad económica, la austeridad fiscal y la solidez de las finanzas públicas rescaten la confianza de los ahorristas e inversionistas. Sin embargo, la gran condición para alcanzar niveles ampliados de calidad de vida es la superación de la pobreza urbana. La lucha contra la pobreza debe ser cotidiana y no debe prescindir de los aportes

de ninguna instancia o sector del Estado ni de la sociedad civil, orientados a mejorar la accesibilidad de los pobres a los beneficios de la urbanización. Mientras las políticas urbanas no sean prioritarias en las agendas políticas de los países de la región, las ciudades seguirán dependiendo de sus propios esfuerzos y recursos, insuficientes en la mayoría de los casos, para superar problemas económicos, sociales, ambientales y territoriales generados muchas veces en otras instancias políticas e institucionales. Restaurar la institucionalidad urbana en la región es tarea de máxima importancia para encaminar los cambios económicos y sociales que requieren las ciudades.

Tomando en consideración el importante esfuerzo de inversión que demandan los asentamientos humanos de la región, resulta urgente e inaplazable que los países desarrollados y los organismos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional, revisen sus políticas y prácticas a fin de hacerlas concurrentes con los compromisos asumidos por los países. Sobre el particular, la cooperación internacional debe jugar un papel de primera importancia y asumir la responsabilidad que le corresponde con el futuro de las ciudades latinoamericanas y del Caribe.

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre los Asentamientos Humanos reafirma, en el ámbito de la Conferencia Hábitat II, su objetivo de propiciar un compromiso colectivo por parte de la sociedad civil y los Estados en la construcción de la ciudad para todos, expresión concreta del derecho a la ciudad.

a r t í c u l o s

***Descentralización,  
participación y democracia***

# La ciudad y la formulación de proyectos culturales\*

**Diego Carrión M.**

CIUDAD - Quito

*“En Ersilia, para establecer las relaciones que rigen la vida de la ciudad, los habitantes tienden hilos entre los ángulos de las casas, blancos o negros o grises o blanquinegros según indiquen las relaciones de parentesco, intercambio, autoridad, representación. Cuando los hilos son tantos que ya no se puede pasar entre medio, los habitantes se marchan: las casas se desmontan; quedan sólo los hilos y los soportes de los hilos.*

*Desde la cuesta de un monte, acampados con sus trastos, los prófugos de Ersilia miran la maraña de los hilos tendidos y los palos que se levantan en la llanura. Y aquello es todavía la ciudad de Ersilia, y ellos no son nada.*

*Vuelven a edificar Ersilia en otra parte. Tejen con los hilos una figura similar que quisieran más complicada y al mismo tiempo más regular que la otra. Después la abandonan y se trasladan aún más lejos con sus casas.*

*Viajando así por el territorio de Ersilia encuentras las ruinas de las ciudades abandonadas, sin los muros que no duran, sin los huesos de los muertos que el viento hace rodar: telarañas de relaciones intrincadas que buscan una forma.”<sup>1</sup>*

\* Versión revisada de la conferencia dictada para HABITCOM. Viernes 18 de Abril de 1997, ICAM

1 Italo Calvino, Las Ciudades Invisibles, Ed. Siruela/Bolsillo, Madrid, 1994. p. 90.

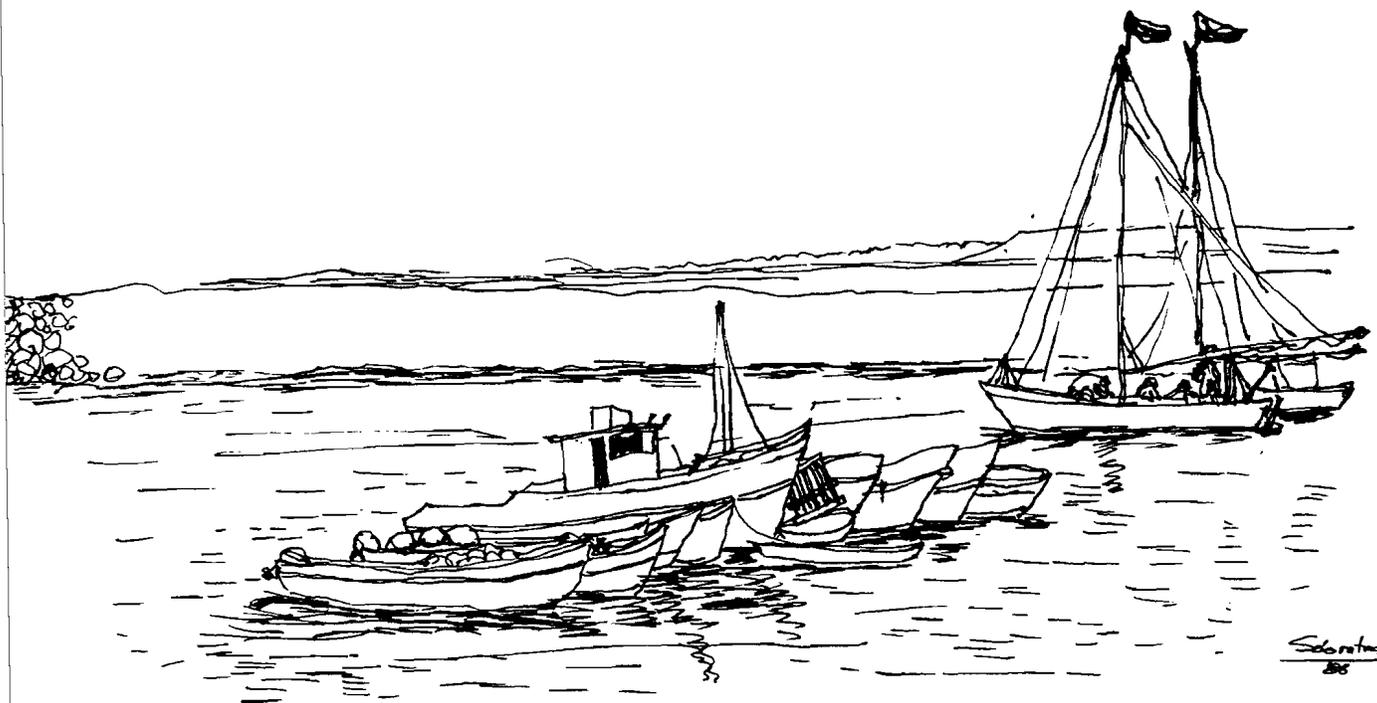
I

Para la construcción de un proyecto cultural urbano trascendente en la hora actual, es preciso desarrollar una ciudad democrática que garantice equidad en la calidad de vida de sus habitantes y que permita resolver conflictos y diferencias por la vía del diálogo.

Es, así mismo, importante anticipar situaciones, especialmente en una época en la cual la tecnología, las comunicaciones, la información, las relaciones sociales y económicas enfrentan cambios

profundos y de gran velocidad. En esa dirección, ¿cómo se desarrollará nuestra cultura urbana específica? ¿cómo va a funcionar nuestra ciudad en el futuro?

En el caso del Ecuador, además, es preciso clarificar las claves de constitución de su *ser nacional*, ya que se trata de un país heterogéneo y diverso en múltiples aspectos, en donde las matrices de la nacionalidad no están plenamente explicitadas. Corresponde re-conocer que el Ecuador es un país multiétnico, diverso y multicultural, y que es a partir del reconocimiento de tal diversidad y



heterogeneidad que será posible generar una unidad. No se trata de borrar diferencias, sino de afianzar aspectos comunes. Es desde ahí, entonces, que tiene sentido el pensar en las riquezas particulares de los diversos grupos y sus aportes hacia los demás. En esa reflexión, se trata de re-conocer el carácter multicultural y mestizo de nuestra sociedad. Tal puede ser el punto de partida para reconstruir el germen de un ser nacional.

2

La ciudad no es solamente la arquitectura, las casas, los monumentos, sino principal y fundamentalmente su gente, pues de lo contrario ya no es una ciudad. Los ejemplos de Machupichu o Chanchán o Ingapirca, muestran que ya no son ciudades, son castillos del pasado.

La ciudad existe en tanto y en cuanto existe una sociedad viva, que tiene la potencialidad de entrecruzar hilos y relaciones, como nos dice Calvino. La ciudad es un espacio privilegiado de intensas relaciones humanas. Es en esa lectura de la ciudad que cobra sentido la discusión acerca de la cultura y la comunicación.

Es por ello significativo resaltar el hecho de que las potencialidades de una ciudad radica en el carácter de las relaciones sociales e interpersonales. La calidad de una ciudad reside en la calidad de las relaciones: una ciudad será comunicativa, o inhóspita, o violenta, o amable, en función de cómo se dan las relaciones entre sus gentes, sabiendo que por naturaleza y posición en la sociedad éstas son diversas sea en lo económico, social, político, ético, género, etéreo.

3

Otro elemento ligado a la construcción de la ciudad y sus imaginarios culturales es la dimensión temporal: los sucesos en las ciudades tienen tiempos, que arrancan en la historia, en procesos largos y acumulativos, y que desde el presente tienen connotaciones en el futuro. Podemos decir que la ciudad *camina*; se va constituyendo y reconstituyendo paso a paso. La dimensión de tiempo es fundamental para la discusión de los asuntos de la cultura. No se puede ignorar el pasado histórico, que enriquece al aquí y ahora, y que señala horizontes hacia adelante. La acumulación del acervo histórico es lo que da sentido a lo que se hace en el campo de la cultura.

Una de las riquezas de este país -y de la ciudad de Quito en particular- es la existencia de mitos, leyendas y tradiciones orales; se trata de una historia viva. Los mitos y las leyendas están arraigados y constituyen las vivencias más profundas en la memoria de la gente. Es importante valorar y rescatar mitos y leyendas que le dan sentido mágico al tránsito de la historia, pues sino, ésta se convierte en tema serio, aburrido y circunspecto, que termina empaquetado y pierde la calidez de la cosa vital.

4

Quito es una ciudad de chagras; es una ciudad plena de diversas identidades, lo que exige que las empresas o instituciones culturales deben hacer el esfuerzo de re-leer la ciudad. Re-leer no es únicamente ver estadísticas, sino también comprender

las dinámicas de los diversos grupos y su multiculturalidad presente en la ciudad real, que es lo que le da un carácter particular y una personalidad a la ciudad.

Una re-lectura permite re-pensar, re-diseñar, re-imaginar la ciudad. Una comprensión integradora evitará la dispersión a la hora de las propuestas; evitará que el proyecto de ciudad sea una sumatoria incoherente de proyectos puntuales y aislados, que no coadyuvarán a dotar de sentido al desarrollo de la ciudad.

Para que esto sea posible, es imperioso debatir sobre el futuro de la ciudad, especialmente desde la constitución de *identidades y pertenencias* de los grupos que hacen las ciudades.

La posibilidad de pensar y desarrollar proyectos comunes y globalizadores debe basarse en la construcción de identidades colectivas y sentido de pertenencia desde los barrios y las comunidades. En este ámbito, se debe motivar el amor y el cariño al lugar donde se habita. El espíritu y el esfuerzo colectivo desde estos niveles serán la base para constituir gérmenes de unidad, gérmenes de ciudad.

En esa perspectiva se sitúa el sentido de una red: juntar gente que forma parte de organizaciones para potenciar su trabajo y sus relaciones. Para que las redes sean fuertes, debe haber una posición de absoluto respeto a las dinámicas, conflictos internos, orientaciones políticas y religiosas de cada una de las organizaciones que forman parte de una red. La noción de red abierta permite potenciar el desarrollo de la sociedad nacional como

conjunto amplio, partiendo de las especificidades de cada organización. En el campo de los procesos de desarrollo cultural, las pertinencias de trabajar con un sistema en red facilita articular intereses y especificidades de grupos concretos que sumados permiten acumular en calidad y en cantidad.

5

Una ciudad puede convertirse en un gran espacio educador en varios ámbitos: en la ética, en los valores, en el respeto, en la convivencia democrática, en los derechos cívicos, en la ciudadanía. Es decir, una ciudad, por su propia naturaleza, puede constituirse en el lugar privilegiado para la construcción de una cultura ciudadana.

Para generar una ciudad educadora y a largo plazo se requiere empezar por construir un proyecto colectivo de ciudad en el que se privilegie la noción de que todos podamos vivir bien.

Uno de los aspectos fundamentales para conseguir que una ciudad eduque es que existan mecanismos ágiles y transparentes de comunicación, información y diálogo; en definitiva, conocer lo mejor posible lo que hacen los otros. Para ello habrá que trabajar en el diseño de formas flexibles y creativas de comunicación que sean correspondientes con la naturaleza de la cultura de nuestro pueblo y que permita la circulación de ideas y criterios diversos.

En un país como el nuestro en el que predomina una cultura oral, en donde los referentes colectivos se constituyen a través de los chismes y las con-versas, deben alentarse los ámbitos para los diá-

logos; es ahí en donde se generan los circuitos comunicacionales más potentes: desarrollar espacios para conversar, lugares de encuentro para motivar conversatorios, para construir procesos.

6

En el marco de las tendencias crecientes de urbanización, necesariamente tenemos que aprender a vivir y a convivir en ciudades... en éstas nuestras ciudades. Esto implica realizar esfuerzos profundos, pues este aprendizaje de convivencia en un espacio concentrado como es el caso de una ciudad implica muchas tensiones y problemas. Por ello es que las acciones en el campo de la cultura son tan importantes y urgentes para crear esa convergencia de ideales orientadores que dan sentido a la vida individual y colectiva.

Para avanzar en la formulación de acciones culturales en la ciudad no se puede trabajar en forma aislada: se debe trabajar en una suerte de minga colectiva para sacar adelante a la ciudad, luchar contra la mezquindad de los intereses particulares y proponer proyectos colectivos.

*“Porqué no proponer sólo grandes perspectivas o “ideales” permanentes, que concentrándose luego en programas de mediano y corto plazo, traducibles en obras concretas en períodos breves? Esto redundaría en mayor flexibilidad, eficiencia y credibilidad. En torno a los ideales permanentes sería más fácil lograr consensos, dándoles cierta continuidad. También servirán como lemas para las políticas públicas, motivando la movilización de la población. En la práctica, en otras áreas*

*del conocimiento se actúa más o menos así. Además, proyectos de mediana o pequeña escala se adecuarían mejor a las disponibilidades coyunturales de recursos.”<sup>2</sup>*

En definitiva, es más factible encontrar acuerdos sobre cosas fundamentales que establecer distancias por las diferencias. En esta perspectiva, es hora de tener un proyecto de ciudad, un proyecto de patria, con sentido de colectividad local con perspectiva nacional.



2 BROWNE, Enrique. "Guerra al derroche y otros ideales urbanos", en: **Repensando la ciudad de América Latina**, HARDOY, J.E.; MORSE, R.M., (Compiladores). GEL/IIED-AL, Buenos Aires, 1988, pp. 42-43.

El Programa de Gestión Urbana (PGU) es una iniciativa conjunta de las Naciones Unidas y de otras agencias de cooperación internacional. Su intención principal es reforzar las contribuciones que las ciudades de los países en desarrollo hacen para el desarrollo humano.

En esas contribuciones se incluyen la gobernabilidad participativa, la eficiencia eco-nómica, la equidad social, la erradicación de la pobreza y el mejoramiento del medio ambiente, todo lo cual supone un uso y de una distribución más eficiente y más equitativa de los recursos y la movili-zación de las capacidades y de las iniciativas de los individuos, de las comunidades, de las organizaciones privadas o voluntarias y de las autoridades locales.

### AREAS TEMATICAS

El eje principal del PGU durante su tercera fase (97-99) consiste en construir y reforzar la capa-cidad de los gobiernos locales y de los demás actores urbanos para enfrentar los problemas urbanos. El Programa esta focalizado sobre tres temas específicos:

- La erradicación de la pobreza urbana
- La gestión del medio ambiente urbano
- La gobernabilidad urbana participativa.

La perspectiva de género serán centrales en las tres áreas. El empleo en el sector informal, particularmente para las mujeres jefas de hogar, enfrentar el problema de los niños y niñas en las calles y la protección en contra de la violencia urbana y doméstica serán aspectos abordados en las actividades de combate a la pobreza. El acceso a los servicios básicos, particularmente la provisión de agua para las mujeres, se incluirá dentro de las consideraciones ambientales. El acceso al suelo, al crédito y la seguridad de tenencia hará parte de la gobernabilidad par-ticipativa. Estos temas, desarrollados en la fase 2, serán operacionalizados durante la tercera fase.

### ACTIVIDADES DEL PGU

a) Procesos Participativos de Consulta Urbana. Esta actividad reúne gobiernos locales y nacionales, representantes comunitarios, el sector privado y otros actores urbanos para discutir sobre necesidades específicas y proponer soluciones viables dentro de las áreas del PGU y para proponer soluciones viables. Las consultas participativas a actores urbanos serán realizadas por pedido de ciudades, abrirán foros para la discusión de uno o más temas y deberán generar planes de acción concretos.

b) Programas de Acción.

Los procesos participativos deberán ser seguidos de actividades concretas en cada ciudad. Tales actividades deberán ser llevadas a cabo por los propios actores urbanos y con posibles apoyos técnicos y financieros de agencias externas.

El PGU facilitará asistencia a los gobiernos locales para la definición y la formulación de apoyos para el seguimiento y para la preparación de propuestas de financiamiento local o internacional.

c) Síntesis de la Experiencia en Gestión Urbana.

A través de su equipo de Nairobi, el PGU apoya los programas de redes regionales

- sintetizando las lecciones aprendidas,
- identificando prácticas promisorias,
- conduciendo investigaciones sobre el estado del arte en elaboración y
- disseminando los resultados

### Insumos

En adición a los insumos nacionales y locales, en el periodo 96-99 el PGU cuenta con el soporte financiero del PNUD, a través del CNUAH / HABITAT, de aportes de los Gobiernos de Holanda, Suiza y Suecia, tanto de la GTZ y el Banco Mundial.

**P**  
**G**  
**U**

## PROGRAMA DE GESTION URBANA

HABITAT  
CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

PROGRAMA DE GESTION URBANA  
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PGU / LAC

GARCIA MORENO 1207 T MEJIA  
TELF./FAX 593-2-583 961  
E MAIL PGU@MPSAT.NET.EC  
P.O.BOX 17-01-2505  
QUITO - ECUADOR

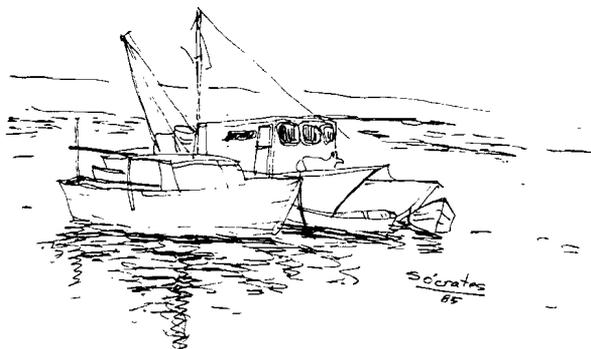
# La agenda del desarrollo local\*

José Luis Coraggio\*\*

## Los lugares y el capital global

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores por la posibilidad de participar en este encuentro sobre la problemática del desarrollo local, en una ciudad tan querida como Montevideo. Justamente en 1987 estuvimos en Montevideo en otro Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Descentralización y Desarrollo Local. ¿Cuánto avanzamos en 10 años, y adonde iremos con el desarrollo local si seguimos el mismo camino?

La claridad analítica de los expositores que me precedieron nos ayuda a pensar lo local, a ubicarlo conceptualmente. También en aquel Seminario hubo importantes contribuciones conceptuales sobre el tema. Pero me parece que ya el problema



no está tanto en la concepción teórica, en la anticipación de las posibilidades que ofrece el desarrollo local, sino en las prácticas, porque esas ideas tan claras que hemos oído se van incorporando al discurso universal, pero no se traducen en una práctica que esté transformando de una manera visible e

igualmente generalizada las realidades locales de América Latina. Tal vez la brecha entre teoría y práctica está provocada por el generalizado escepticismo sobre la posibilidad de revertir las tendencias negativas que hoy marcan el presente y se proyectan hacia el futuro de nuestras sociedades.

Sufrimos un proceso de revolución tecnológica y económica de gran violencia, que, en aras de los equilibrios macroeconómicos, está violentando equilibrios psicosociales y transformando traumáticamente nuestras vidas cotidianas. Un proceso que es, a la vez, de diferenciación y de uniformación. La difusión, en el mundo del discurso, del Desarrollo Local y su vinculación con el discurso de Desarrollo Humano,

\* Ponencia presentada en el Seminario sobre "Desarrollo local, democracia y ciudadanía", Montevideo, 3-6 de julio de 1996.

\*\* Director del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

podría ser celebrada como parte del proceso de uniformación. Pero hay otra uniformación, simultánea y dolorosa, en el mundo real: la de la extensión de la pobreza. Una pobreza agudizada que ya no es un fenómeno típicamente rural, ni atribuible a ciertas localidades comparadas con otras. Aún en el centro de las ciudades más grandes y más desarrolladas de nuestro continente hay áreas de pobreza, con poblaciones comparables a las de ciudades y regiones enteras, si es que no de países.

La fuerza que impulsa estos procesos es la del proceso de acumulación de capital y su revolución tecnológica, proceso que está atravesando la recta final hacia la conformación del mercado capitalista: el mercado global. En este contexto, un apurado pragmatismo puede convertir al Desarrollo Local en un mero instrumento de la competencia entre lugares para atraer las inversiones del capital global.

Es como si el capital estuviera navegando por el mundo, oteando el horizonte en busca de localidades que ofrezcan aquellas oportunidades de inversión que mejor combinen rentabilidad y riesgo -inversión financiera, comercial o productiva, especulación con títulos y moneda, instalación, compra y reestructuración (o cierre) de establecimientos productivos, compra y transformación de servicios básicos, etc.. Muchas de esas **localizaciones** son de una gran inestabilidad, porque están continuamente sometidas a la competitividad de otros lugares y oportunidades, y porque para las decisiones cortoplacistas que las gobiernan el desarrollo humano es sólo un factor más, aunque puedan tener enorme impacto en la vida y las posibilidades de desarrollo de una comunidad.

Efectivamente, algunas inversiones basan su competitividad en la desregulación del medioambiente, en mano de obra de bajo costo, con baja calificación, flexible en el sentido de ser dispensable sin derechos ni costos, en subsidios directos e indirectos provistos por los gobiernos a costa de las clases populares. Todo lo cual está generalmente asociado a naciones poco desarrolladas, social y territorialmente polarizadas, con una democracia formal sostenida por el clientelismo focalizado en los sectores de máxima pobreza y no por una ciudadanía participante.

Sin embargo, las inversiones pueden prosperar e incluso en algunos casos requieren de condiciones locales asociadas con un alto grado de desarrollo humano: sociedades integradas, más equitativas, social y políticamente estables, con una población con altos niveles de educación y capacitación, buenos niveles de vida y un medioambiente equilibrado, que pueden proveer mano de obra flexible por su formación básica y su capital cultural.

Mientras se mantengan las enormes desigualdades entre regiones del mundo, el desarrollo local apelando a inversiones del primer tipo puede tener éxito, pero la degradación de la sociedad y el medioambiente que generan pueden ser irreversibles, y terminarán por descalificarlas en la competencia de largo plazo.

Promover un “desarrollo local” mediante programas dirigidos a dualizar las regiones urbanas, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, puede conducir al incremento de indicadores de inversión o actividad económica, pero asociados a altas tasas de desocupación, a la pauperización y la desintegración social; en suma, a un crecimiento

local sin Desarrollo Humano, sin sustentabilidad. Competir por las inversiones que requieren los factores asociados a localidades con alto grado de desarrollo humano es, en cambio, coherente con el Desarrollo Local que propugnamos.

### Lo local y el desarrollo

¿Será que tenemos que seguir repreguntándonos qué es lo local? Aclararlo no terminará de resolver el problema del desarrollo local, porque la cuestión central no está en el significado de lo **local** sino en el sentido del **desarrollo**. Podemos confrontar diversas concepciones de las virtudes de lo local: como idealización de una vida superior, como ámbito más eficiente de la organización de ciertas relaciones: la de representación política, la de la comunidad, la de la convivencia, como escala más eficaz para actuar y operar ciertos efectos. Menos valorativamente, lo local puede ser visto como un ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos. En especial, podemos destacar lo local como ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores.

Este mismo concepto presenta dificultades. Porque, si vamos a delimitar lo local con ese criterio, en la ciudad de Buenos Aires lo local abarca el centro y toda la periferia de una ciudad de 12 millones de habitantes, porque, aunque relativamente desconectados entre sí, los habitantes de los barrios periféricos están interactuando cotidianamente a través del centro. Y cuando "lo local" puede ser una región de 12 millones de habitantes, no estamos hablando de comunidades pequeñas y experimentables igualmente por cada uno de sus integrantes, sino de una socie-

dad con una gran diferenciación y fragmentación interna, con una gran dificultad de articulación.

También hay problemas si se pretende asociar lo local con una identidad positiva. En la Universidad General Sarmiento, ubicada en la periferia de Buenos Aires, rodeada por tres municipios que tienen 800 millones de habitantes, la mitad de los cuales está por debajo de la línea de pobreza, hay algo que caracteriza a la juventud: quiere escapar de su localidad, ve a la Universidad como trampolín para fugarse al centro; es decir, no hay mucho de positivo en esta identidad aunque es un rasgo de identidad.

Esta problemática no se resuelve con acuerdos conceptuales, pues está reflejando una realidad que se hace difícil entender en qué sentido se puede seguir planteando "lo local" como alternativa. ¿Alternativa a qué? Coincido totalmente con lo que acaba de expresar Arocena, que (sea lo que sea) lo local no es la alternativa a lo global, que no es a esa opción a la que estamos enfrentados, global versus local. Pero entonces la pregunta inicial misma debería ser desplazada. Tendríamos que preguntarnos por algo más trascendente, por el **desarrollo**, y ubicar lo local como un ámbito específico dentro de esa problemática más amplia. A eso también se ha apuntado en las exposiciones anteriores.

El objetivo trascendente es el desarrollo, y en particular el desarrollo humano. Pero no en la versión que *de hecho* ve al desarrollo humano como la satisfacción aparente de unas necesidades mínimas, o el incremento de ciertos indicadores sociales. Por **desarrollo humano** nos referimos a la reproducción ampliada de la vida, la reproducción sin límites de la

calidad de vida, que es la única fuerza que puede contraponerse a la fuerza del capital que acumula sin límites, o a la fuerza del poder que también acumula sin límites. Hace falta esa fuerza equivalente para contraponerla a la lógica del capital político y a la lógica del capital dinero. Para denotar esa pretensión es que aceptamos usar el término de "capital" humano.

Hoy coexisten gran cantidad de intervenciones en los terrenos de lo económico, lo social, lo político, la participación, la cultura, que pueden converger con la propuesta de desarrollo humano. El problema es que están aisladas o, en todo caso, que son fácilmente aislables. Por lo tanto, su sentido de conjunto, si surge alguno, será un resultado emergente. En otros términos, no resultará del intento colectivo de múltiples agentes por avanzar guiados por un mismo objetivo estratégico, de manera articulada, con vocación sistémica y no meramente local, de modo de potenciar la cantidad y la calidad de los recursos que se están aplicando buscando la sustentabilidad de las nuevas estructuras resultantes.

Hace ya tiempo que venimos multiplicando experiencias aisladas a la vez que reducimos la articulación entre ellas a este encontrarnos para socializar nuestros logros y dificultades. Sin embargo, es evidente que la pobreza persiste y se amplía, mientras que el desarrollo, como proceso autosostenido, no surge de esas intervenciones. El enigma de la pobreza eterna y del desarrollo ausente no parece resolverse en el mero encuentro de las experiencias, salvo la recurrente referencia a la perversidad de las políticas económicas y a la escasez de los recursos compensatorios.

### **La posibilidad de una estrategia y sus recursos ocultos**

Para que nuestra reflexión pueda superar esta situación, parece necesario pensar en términos de **estrategia**, término caído en desuso porque, se dice, fracasó la ingeniería social, y así se cumplió la afirmación Popperiana de que era imposible construir voluntariamente las instituciones o las estructuras sociales. Esa descalificación de la voluntad es difícil de aceptar cuando al mismo tiempo estamos sufriendo una operación de ingeniería social inédita, en la que se están reformando los estados, las sociedades, los mercados. Debemos entonces recuperar el derecho a pensar las otras posibilidades que encierra esta misma realidad, pero que no se dan sin una acción persistente y convergente de múltiples agentes.



La conciencia de las posibilidades de un cambio estratégicamente orientado estará apuntalada por una nueva síntesis de toda esta riquísima y extraordinaria experiencia acumulada, síntesis que no parece haber surgido de encuentros en que nos limitamos, año tras año, a volver a establecer nuestros puntos comunes, a reconocer nuestras dificultades en las dificultades del otro y nuestras posibilidades en sus logros. Esa síntesis permitirá plantear, con bases empíricas, un nuevo punto de partida para el pensamiento, un marco de sentido firme para la acción de promoción del desarrollo desde instancias locales, que provea nuevas claves en el momento de examinar nuestras experiencias y diseñar futuras acciones.

Yo no voy a hacer esa síntesis, pues excede mis capacidades. Quiero simplemente proponer algunas ideas iniciales sobre cómo pensar ese marco para reorientar las intervenciones. En primer lugar, la estrategia no puede ser pensada como la resultante del conjunto de oposiciones a las tendencias negativas de cambio que se vienen registrando (centralización vs. descentralización, local vs. global, solidaridad vs. competencia, estatización vs. privatización, participacionismo vs. democracia representativa formal, etc. etc.) sino que tiene que aprovechar los recursos movilizados por los procesos que generan esas tendencias modificando sus resultados.

En particular, se trata de aprovechar los recursos financieros, las habilidades, las capacidades, la fuerza de las organizaciones que se están instrumentando para la implementación de las políticas sociales. Para ello es necesario intervenir activamente dentro de procesos contradictorios que están en marcha (como el de descentralización, o el de focalización de las po-

líticas sociales), para darles un sentido distinto. Esto supone que hay márgenes político-institucionales para hacerlo.

En otra oportunidad he planteado la posibilidad de aprovechar el espacio y los recursos que genera el proceso de descentralización del estado, lo que implica tanto superar la visión administrativa y eficientista que la orienta como superar una visión política estrechamente opositorista. En todo caso, alrededor de la descentralización se ejercen fuerzas y se están movilizandorecursos que -antes que pensar en pararla- debemos pensar como canalizarla para un proyecto de desarrollo distinto.

Igualmente, hay un gran potencial en las llamadas "nuevas políticas sociales", las políticas sociales compensatorias focalizadas en los sectores más pobres, de las cuales son parte muchos de los programas y experiencias que se presentan en este encuentro, o porque sus agentes son parte del estado local, o porque participan del proceso de tercerización de la política social que en buena medida está redefiniendo a las ONG's.

Afirmamos que el principal obstáculo no es de recursos. Recursos hay, el problema es que están mal invertidos, que son usados para paliar, para compensar, no para superar la crisis masiva de reproducción de los sectores populares.

Junto con las nuevas políticas se están dando reformas en los sistemas educativos, en los sistemas de salud, en los sistemas previsionales, hay fuerzas hacia la privatización de los servicios públicos, hay un proceso de tercerización del estado. En tanto estos

cambios están asociados por un gran proceso socialmente regresivo, parece lógico pensar en obstaculizarlos, en pararlos. Por mi parte prefiero pensar que una alternativa viable es “cabalgar” sobre esas fuerzas, para redirigirlas y cambiar cualitativa y cuantitativamente sus resultados, logrando así efectos en una escala social significativa, algo casi imposible por el mero agregado de emprendimientos o programas aislados.

Se trata entonces de reorientar los recursos que estos procesos desarraigan y movilizan, redireccionándolos hacia un desarrollo de otro tipo. Así, es posible canalizar el poder de compra del estado (favoreciendo la competitividad de las microempresas o las redes de producción y servicios no capitalistas en las licitaciones), incidir en las formas que asume la tercerización y la privatización (favoreciendo las redes de empresas autogestionarias de servicios, o creando entes reguladores de los servicios públicos en lugar de dar el monopolio a grandes empresas -a veces estatales pero de otro continente-), evitar la dispersión clientelar de los recursos, favoreciendo su coordinación y adecuación con proyectos de desarrollo desde las comunidades.

Existe, entonces, un espacio de acción y de resignificación de esos procesos y recursos que, para ser aprovechado, requiere no sólo de la voluntad política para intervenir y codeterminar los resultados de la reestructuración en marcha, sino también de un marco estratégico y metodologías compartidas para la generación de propuestas específicas eficaces.

Hay un punto que es visto como dificultad y como obstáculo, pero que también creo puede ser visto co-

mo un recurso, que es el pragmatismo de las masas (si es que el término todavía se puede usar), esa primacía de la necesidad inmediata, ese inmediatismo que facilita la vigencia y extensión de los mecanismos clientelares.

Esas actitudes y disposiciones pueden ser vistas como obstáculos y tratar de sustituirlos mediante una lucha cultural basada en intervenciones ideológicas. O puede ser vista como puntos de partida, como otros tantos puntos de apoyo, como fuentes de energía social. Porque la resolución de los problemas de todos los días de la gente no debe ser ajena a la política, no debe aparecer como una opción a la lucha cultural. Podemos integrar la búsqueda de mejores condiciones de vida *junto con* el desarrollo de mejores formas societales, políticas, técnicas, organizativas, de comunicación, siempre que muestren su eficacia para encarar aquellos problemas. Así, la capacidad movilizadora de la resolución de problemas sentidos se convierte en un recurso para el cambio de las estructuras que generan esos problemas.

Del mismo modo, hasta la tendencia a la dualización y a la exclusión que se viene manifestando puede ser vista como un recurso, porque implica un aflojamiento de las tenazas de la dominación, a través de la doble legitimidad de un sistema que era integrador a la vez que diferenciador y marginante de sectores más o menos significativos. Ahora hay una dificultad estructural del sistema para integrar a través del trabajo, para generar la solidaridad orgánica y las expectativas de ascenso resultantes de la participación compartida en un sistema dinámico de división social de trabajo. Por eso se apela crecientemente a estrategias de legitimación simbólica y a políticas

clientelistas de compensación social, lo que es un signo de la debilidad política estructural del nuevo sistema de producción y reproducción. Esto genera un espacio donde se pueden construir otras relaciones, donde pueden germinar estructuras que -sin pretender sustituir a las estructuras predominantes del capital, con las que tienen una relación abierta, contradictoriamente complementaria o competitiva-, integran lo que por otro lado es una exclusión desintegradora.

Por último, el mundo de las nuevas tecnologías, que por un lado genera graves tendencias a la precarización del trabajo, al subempleo y al desempleo, y que ha contribuido a la desindustrialización de nuestros países, es a la vez un recurso, como ya se planteaba en el seminario del 87, porque abre muchas posibilidades a nivel local, a nivel micro, para el desarrollo de redes y para una mejor articulación de lo local con lo interlocal y lo global. Sin embargo, puede ser que no las estemos aprovechando.

Si el conocimiento es un recurso fundamental para la inserción en las nuevas estructuras tecnológicas, económicas y sociales, nuevamente podríamos establecer una condición de partida negativa: los sistemas de investigación, de educación y capacitación están en crisis. A esto contribuyen las tendencias a la privatización o al cierre de los organismos públicos de investigación y las reducciones de su presupuesto en el contexto del ajuste, pero también el burocratismo y el corporativismo de esos sistemas, que dificultan la reorganización de sus recursos para encarar la transición. La respuesta ha sido emprender reformas fuertes del sistema, y dentro de ese proceso es posible replantear -activa y no defensivamente- el

papel de la universidad, de los centros de investigación, de la escuela, de los centros tecnológicos, de las redes de capacitación laboral, de los sistemas de formación continua, de las redes de educación popular, desde la perspectiva del desarrollo humano y, dentro de él, del desarrollo local.

Aunque de manera contradictoria, hay entonces recursos que, reencauzados, pueden operar como fuerzas contrarrestantes de las tendencias no deseadas de la reestructuración. Aprovechar todas estas posibilidades y recursos implica su redireccionamiento colectivo. Esto supone involucrar a muchos y muy diversos actores, que vienen actuando autónomamente, con objetivos institucionales y sectoriales diversos, pero que podrían lograr el efecto de conjunto si operaran de manera consistente con el objetivo estratégico del desarrollo humano sustentable. Lograr esta unidad en la diversidad es, de hecho, una tarea política, pues supone iniciativas, propuestas orientadoras, convocatorias, la búsqueda de consensos o de acuerdos en la esfera pública, o bien el surgimiento de una hegemonía dentro de las prácticas del conjunto.

En esto, la política partidista puede ser una limitante. La competencia entre partidos hace que incluso los mejores proyectos progresistas, una vez instalados en el gobierno, comiencen a reorientarse por el imperativo de ganar la próxima elección y de atender los compromisos corporativos que permiten financiar las campañas electorales. Esta lógica, intrínseca al sistema de competencia entre partidos políticos, se agrava en la sociedad informacional o supersimbólica, y debe ser contrarrestada dentro mismo del sistema democrático.

El diagnóstico sugiere entonces la existencia de otro obstáculo, de otra ausencia de condiciones, esta vez para la acción política: el rechazo de la ciudadanía a los políticos y, con ellos, de la política. En eso coinciden algunos promotores del desarrollo local al afirmar la conveniencia en principio de permanecer "a salvo" de los políticos profesionales, del clientelismo, del electoralismo, todo lo cual asocian también con "la" política. Esta pretensión de incontaminación consolida la separación entre el sistema político y la sociedad, hace difícil ligar las prácticas del desarrollo con las de un coherente cambio estructural.

Ese doble rechazo está dirigido en realidad al modo de hacer política predominante en nuestros países. Pero sería un error concluir que es posible rechazar la política en general, o lo político, para refugiarse en un mundo ideal de puras gestiones y de resolución privada o quasi-privada de problemas. Hay que resignificar la política, hay que reabsorber y redefinir lo público, hay que adoptar otras maneras de hacer política, algo sobre lo que hay experiencias muy ricas en nuestro continente. En ese sentido, el rechazo popular a las prácticas políticas tradicionales debe verse como una condición favorable para impulsar conjuntamente una refundación de lo político y de la acción colectiva para el desarrollo.

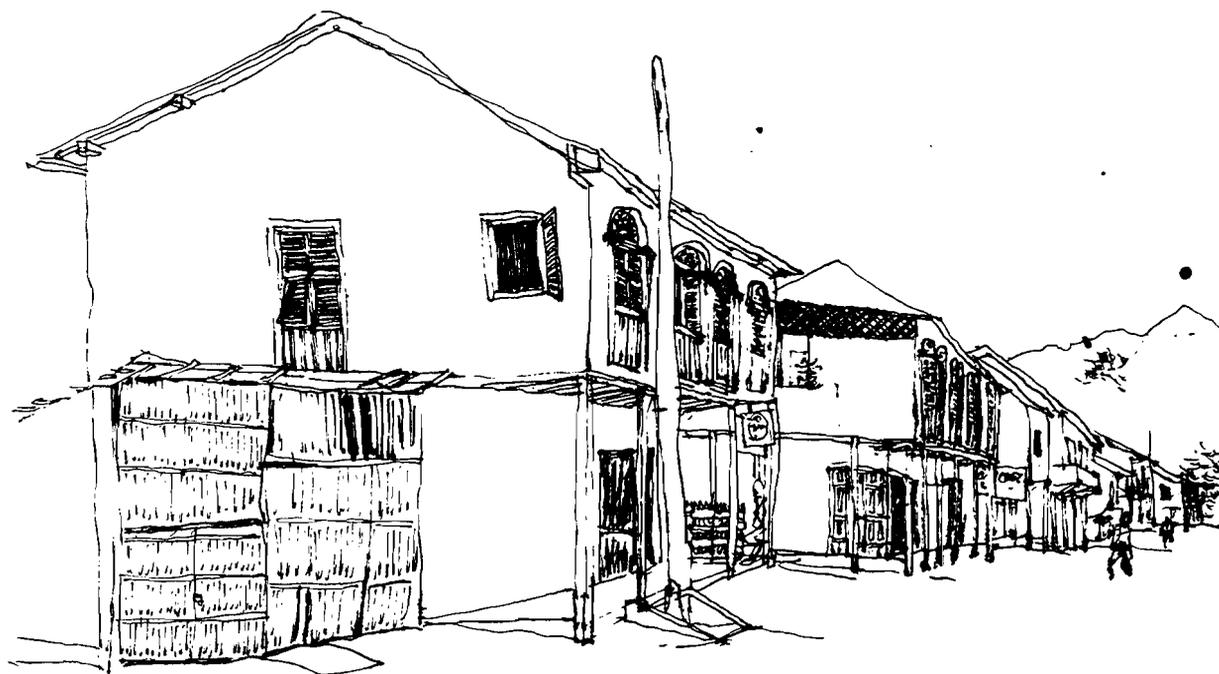
En resumen, posibilidades hay, pero falta efectivizarlas. Hay recursos, pero falta darles un sentido de conjunto, articulando el accionar cotidiano que los moviliza. En la búsqueda de ese sentido de conjunto puede ser útil ir enmarcando las diversas acciones de desarrollo local en una estrategia común de desarrollo humano sustentable, que brinde una referencia para orientar sinérgicamente los programas dentro de un juego de relaciones de cooperación competitiva.

## **El desarrollo local y la economía popular**

Un primer punto a plantear, en esa dirección, es el relativo al qué hacer con la economía. Las tendencias indican que, aún si algunos sectores de la actividad económica logran ser competitivos en el mercado global, su reestructuración o instalación y su propia dinámica económica será insuficiente para reintegrar a una mayoría de los trabajadores. Esto ha llevado a centrar expectativas en ese conjunto de actividades económicas que están fuera del sector empresarial capitalista o sector moderno en proceso de integración al mercado global, que son las que han mitigado el desempleo y el subempleo que acompañan la reestructuración de este sector y de la economía pública. A ellas van dirigidas las extendidas políticas de "desarrollo del sector informal".

Al respecto, he venido planteando la necesidad de superar la concepción de un proceso darwinista, de cuyas cenizas resultaría una nueva generación de empresas, y adoptar en cambio una visión centrada en la conformación de un sistema de economía popular. No voy a exponer eso ahora, porque no lo permite el tiempo disponible, pero agrego algunas ideas al respecto.

La **economía popular** no tiene que ver con la formalización de lo "informal", sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, una *economía del trabajo*, por contraposición con la economía del capital. Dicha economía del trabajo está formada no por empresas orientadas hacia la acumulación sino por las unidades domésticas, sus emprendimientos y redes, orientadas por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros.



Sicotes  
05

Las economías domésticas (predominantemente conformadas en base a las familias) son la unidad elemental de constitución de este sistema, pero sus redes interactivas, de circulación de bienes, servicios e información, potenciadas por los centros que las apoyan, les dan organicidad. En esto, la palabra **sinergia** ya está instalada en el discurso de los promotores del desarrollo. Lo difícil es lograrla y que pase del nivel

del discurso al del sentido común de las prácticas cotidianas. El concepto lo tenemos, y tiene que ver con cómo lograr movimientos de conjunto con un sentido compartido sin recurrir a organizaciones o planificaciones rígidas, o al papel de activistas omnipresentes que mantengan la iniciativa, sostengan y coordinen los procesos complejos del desarrollo. Tiene que ver con cómo lograr una coordinación en la interacción de agentes autónomos, una competencia coo-

perativa, de modo que las actividades se estimulen y apoyen productivamente.

Para promover un desarrollo humano sustentable se hace imprescindible vincular las intervenciones orientadas por ese objetivo de largo plazo con la resolución inmediata de las necesidades, con un desarrollo visible de la calidad de vida, y todo eso tiene un componente económico. Pero aunque postulo la centralidad de lo económico en esta coyuntura, el desarrollo de la economía popular -que es un sistema de economía del trabajo, pero también de vinculación, de comunicación, de representación- requiere un enfoque integral, no economicista.

Arrastramos una herencia, que se manifiesta tanto en la organización del estado como en las especializaciones que adoptan las organizaciones de la sociedad civil: es la división entre lo social y lo económico, entre las políticas sociales y las económicas. Sin embargo, los “programas sociales” manejan recursos escasos, resuelven necesidades, inciden directamente en los mercados o quasi-mercados. Asimismo, la educación y capacitación, la salud, los seguros sociales, la vivienda, el transporte, la difusión de información, participan en la generación de una matriz de recursos materiales y culturales sobre la cual se conforman capacidades y disposiciones productivas, lo que obviamente incide en las posibilidades de la economía. Hoy se afirma que la competitividad es sistémica, y que en el mercado global compiten no sólo empresas sino sistemas institucionales, y dichos sistemas son económico-sociales (y político-culturales).

La diferenciación entre lo “social” y lo “económico”, debería cambiar de sentido desde la perspectiva de

una promoción y de una concepción del desarrollo humano, centrada en la reproducción ampliada de la vida. Esa diferenciación tiene raíces en la especialización disciplinaria que acompañó el desarrollo de las ciencias sociales, pero también en la concepción implícita de que, mientras el mundo de la economía es un mundo regido por leyes objetivas como las naturales, el mundo de la sociedad dependería de contratos sociales o acuerdos voluntarios entre las personas. Y esto se refleja en la organización usual de los gobiernos y sus ministerios y secretarías: los del “frente económico” y los del “frente social”.

El sistema moderno ha reflejado esta dicotomía a todo nivel; por ejemplo, en sus sistemas de registro de la actividad “económica”. Cuando una necesidad es satisfecha a través de bienes o servicios producidos para el mercado, la actividad productiva es registrada como económica, sea un servicio cultural como un teatro, un servicio de salud o educación, un sanatorio o una escuela privada, o la mercantilización de actividades usualmente consideradas “domésticas” y no registrables como económicas (como una lavandería o las comidas para llevar). Si en cambio es satisfecha dentro de un hogar, o de una comunidad, la actividad que genera los satisfactores es excluida del mundo económico. Pero lo que diferencia esas actividades no es su carácter económico o no económico, sino la lógica que las orienta: la motivación pecuniaria, por un lado, o la de la satisfacción directa de necesidades por el otro.

Esta dicotomía se presenta también en las versiones hoy dominantes del Desarrollo Humano. Organismos internacionales como el PNUD (ver sus Informes de Desarrollo Humano), recaen en esa dicotomía, al

construir un indicador de DH basado en variables que indican directa o indirectamente el grado de satisfacción de algunas necesidades consideradas básicas para la vida, y destacan que, si se hace lo necesario, esos indicadores pueden avanzar independientemente de la evolución de la economía.

¿Cómo ligar la promoción de una economía popular con el **desarrollo local**? No se trata de basar el desarrollo local exclusivamente en el surgimiento de un nuevo sector socioeconómico, sino de verlo como un eje -interactuante con otros sub-sistemas económicos: la economía empresarial capitalista, la economía pública- del *desarrollo de la sociedad y la economía local en su conjunto*. Más aún, hay que superar la tendencia a focalizar los programas de promoción del desarrollo local en los sectores de máxima pobreza. Para poner en marcha un proceso de desarrollo autosostenido, hay que pensar en el desarrollo socioeconómico como necesariamente contradictorio y desigual -dentro de ciertos límites de equidad-, que incluye a muy diversos sectores. Aún así, invertir recursos en el desarrollo de la economía popular asegura que simultáneamente se está contribuyendo a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, y a poner en marcha un proceso autosostenido.

En esa línea, es necesario distinguir entre la dinámica de un sector ligado y subordinado directamente a la lógica de la acumulación global, cuyo carácter local es circunstancial, y la dinámica de un sector arraigado o estrechamente ligado al desarrollo generalizado de la sociedad local o regional. El desarrollo del primer sector puede requerir la degradación de las condiciones de vida de las mayorías locales (cuando

se basa en la que CEPAL denomina “competitividad espúrea”), la neutralización de su participación en los procesos de decisión local y la permanencia en el poder de grupos que garantizan la ausencia de restricciones a sus efectos sobre la sociedad y el medioambiente.

En cambio, el interés del segundo sector puede ser convergente con el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad local y con la estabilidad de una democracia que sólo puede darse con plena participación de las mayorías como protagonistas en el desarrollo local. En este sentido, la conformación de un sistema de economía popular local puede contribuir a la constitución de nuevos sujetos políticos, representantes autónomos de los intereses mayoritarios, condición favorable para la profundización de las instituciones democráticas.

Visualizar la economía local como formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial, permite pensar en la necesidad de incidir sobre los términos del intercambio entre la economía popular y la economía pública, o entre la economía popular y la economía empresarial y no sólo sobre el salario real que es sólo uno de los precios que afecta a la economía popular. Entre esos subsistemas se dan intercambios de bienes materiales, de servicios, de información, y transferencias (como los subsidios o los impuestos), cuyo balance agregado puede ser objeto de negociación social y política, o de modificación mediante el ejercicio del poder económico o político de los sectores populares. Porque los denominados “precios de mercado” (más claramente los impuestos y subsidios) no son la expresión simple de costos y eficiencias compa-

radas, sino la resultante de relaciones de poder económico y político desiguales.

Esta visión, junto con la de la dinámica congruente o contrapuesta al desarrollo local, permiten también pensar otras alianzas estratégicas. Porque no sólo el *desarrollo humano*, sino también la *competitividad* de la economía local en el mundo global, la *democratización*, la *governabilidad* y la *sustentabilidad medioambiental*, tienen que ser objetivos compartidos

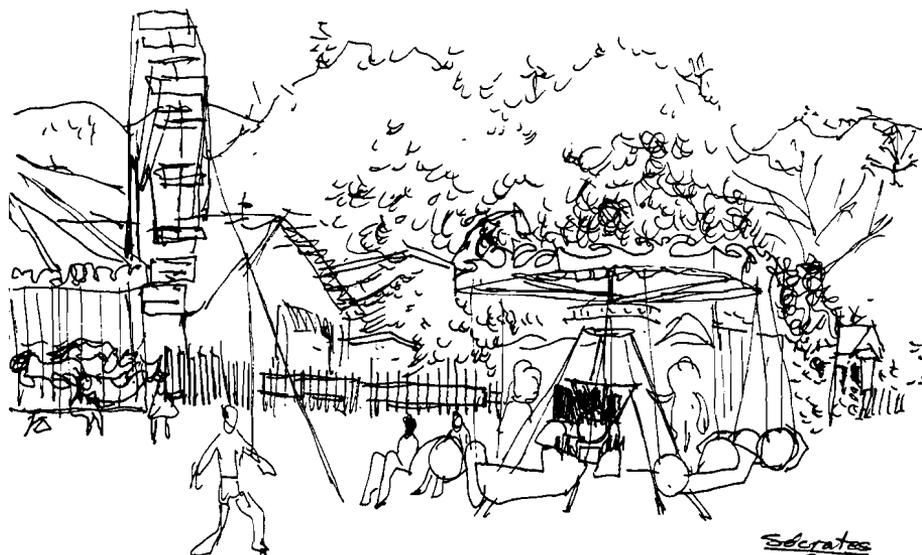
otras cosas porque no había en la región recipiente la invisible (y obviamente no exportable) matriz cultural y social que les daba eficacia. Esto sugiere la necesidad de trabajar en los dos niveles al mismo tiempo, promoviendo el desarrollo de esas redes de cooperación competitiva entre empresas y fortaleciendo a la vez su sustrato de economías domésticas, muchas veces suturadas con relaciones familiares, de vecindad, étnicas, de clase.

### Otros aspectos que deberían considerarse

En la misma dirección, les propongo que en esta búsqueda compartida revisemos las hipótesis del *organizacionismo*, esa idea de que, para que sea sustentable, toda empresa humana colectiva debe cuajar en una organización, con objetivos, recursos y mecanismos de representación y dirección formales.

Llama la atención que en el lenguaje de las organizaciones sociales se denomine "instituciones" a las *organizaciones*

públicas, y en cambio quede sin ese nombre el vasto conjunto de comportamientos recurrentes, sistemáticos, pautados por usos y costumbres, capaces de producir efectos de masas sin requerir de una organización para tal fin (como lo que Thompson denominó, para otra época, "economía moral de la muchedumbre").



para el conjunto de la ciudad, de la localidad o de la región de que estemos hablando. La combinación de ambas visiones indica como muy importante, por ejemplo, la relación de las economías domésticas y sus redes, con el estrato de pequeñas y medianas empresas. Es revelador que los intentos de exportar las instituciones más formales de las redes de pequeñas empresas tipo Tercera Italia han fracasado, entre

Creo que debemos aprender de la dificultad para mantener siempre activadas las organizaciones construidas para reivindicar o para emprender colectivamente tareas del momento. Debemos valorar las redes relativamente libres -pasando de una analogía con mecanismos físicos a una analogía de redes neuronales, donde se dan conexiones que no podemos prever ni organizar-, facilitando esa interacción, ese modo de creatividad colectiva, en lugar de pretender cristalizarlas siempre en organizaciones, en corporaciones con recursos más o menos centralizados.

En esto, la dimensión cultural es fundamental. En la ponencia de Ricardo Cetrulo que Uds. van a oír mañana, se plantea esta difícil relación entre lo económico y lo cultural. No sólo no hay una opción entre la acción en lo cultural y la acción en lo económico, sino que, en estas sociedades modernas, lo económico ha sido fundante de buena parte de los valores que hoy tenemos. Las instituciones económicas (las de la economía real, no las de los modelos), deben ser consideradas desde una ciencia económica no economicista, porque la economía es un hecho cultural, y su desarrollo (o su ausencia de desarrollo) tiene componentes culturales constitutivos.

Vinculado a esto está la cuestión de las recientes tendencias a la resignificación de lo público, algo que no puede separarse de la construcción de una nueva institucionalidad en el desarrollo local. Esa resignificación se da, cuando la plaza da lugar al *shopping* como espacio quasi-público en el cual, por ejemplo, la policía es policía privada, o cuando, a través de la televisión, desde nuestras casas, participamos de los debates políticos (no sería extraño que terminemos votando a través de la televisión interactiva), o “vamos

al fútbol” para eludir la agresividad creciente de las canchas. En la Argentina acabamos de pasar por un juicio (el “caso de María Soledad”) transmitido como espectáculo en vivo por televisión, donde a ciertas horas del día la población de todo el país estaba participando como público sin voz, e incluso, de pronto, todos a una, salió a las calles de las principales ciudades a manifestar a favor de una justicia imparcial. Todas estas nuevas formas de la esfera pública nos hablan de un proceso en el que es necesario incidir para fortalecer la democracia y evitar una nueva ronda de mercantilización de lo público.

Porque la redefinición de lo público (implícita o explícita) es algo central en toda propuesta de desarrollo. Se liga, por ejemplo, con la cuestión del qué hacer ante el papel devastadoramente destructor de los monopolios comerciales que están entrando en América Latina. Cuando en una sociedad local se instala un monopolio comercial que va a ocupar 300 personas y a la vez va a hacer quebrar a tres mil comercios, que va a redefinir el espacio público, que va a redefinir las pautas de consumo, desplazando una enorme cantidad de productos de actividades artesanales y de pequeñas y medianas industrias, introduciendo marcas de la economía global, importando bienes producidos en países con otros sistemas de derechos humanos (y otros costos del trabajo), ese monopolio comercial está jugando el papel de “Caballo de Troya” de un sistema global socialmente polarizador y excluyente, lo que impide ver su *localización* como una celebración de la modernidad.

A pesar de la acuciante necesidad de los sectores excluidos, el proceso de desarrollo local debe incorporar a los sectores medios. Aunque parece la respuesta

socioeconómica más eficaz en lo inmediato, la focalización de los programas sociales en la pobreza extrema termina reproduciendo la pobreza, no genera desarrollo ni permite el surgimiento de estructuras que sostengan una equidad estructural. Para ello es fundamental incorporar los recursos materiales y culturales de los sectores medios, buena parte de ellos también en proceso de degradación. Igualmente importante nos parece dar un papel destacado a la juventud, no sólo por ser el sector etario más afectado por la crisis, sino por su potencial como fuerza social. Cuando a los jóvenes ha tenido la posibilidad de movilizarse para resolver problemas de la sociedad, han mostrado ese potencial extraordinario.

Perseguir el desarrollo local en un mundo global nos llevará, por necesidad, a cuestionar la política macroeconómica, como mediadora entre los procesos económicos globales y los locales. ¿Cómo vamos a lograr el desarrollo local con políticas macroeconómicas dirigidas a desarticular cualquier mecanismo económico autosustentado de desarrollo? Igualmente, se hará necesario cuestionar el sistema normativo de la actividad económica. Muchas prácticas de economía popular que podrían ser exitosas y realimentar otro desarrollo, son bloqueadas por las estructuras legales del poder. Un poder que se presenta como regulación, o como cierta definición de lo que es propiedad, o de lo que es sujeto de crédito, o de lo que es contrato, o por los usos del poder de policía o de la justicia.

En todo caso, no es suficiente proponer una administración más transparente y legítima de la cosa pública, sino que es necesario contrarrestar los efectos nocivos de la globalización. No se trata sólo de ad-

ministrar sino de gobernar, es decir, de dar sentido al conjunto social. En otros términos, a partir de cierto momento, si no se producen cambios en el contexto, la economía popular no podría desarrollarse ni el desarrollo local autosustentarse. Aunque debemos evitar recaer en la propuesta de que debe cambiarse la totalidad o no podrá cambiarse nada, estos factores contextuales son corresponsales de que las iniciativas de desarrollo local no hayan podido avanzar más aún cuando los objetivos y las metodologías hubieran sido correctas.

Nos parece también esencial permitir y fomentar la pluralidad de iniciativas. Para el desarrollo no hay *un* sujeto, no hay *una* institución, ni *una* forma de organización, ni *un* lugar privilegiado para la acción. Al desarrollo concurren quienes hacen teatro popular, asistencia social, medicina, o educación, los pastores, los investigadores, las ONG's, las universidades, los gobiernos locales, los partidos, los dirigentes sociales. Dónde va a iniciarse el proceso, quiénes serán sus agentes, es algo que no podemos establecer aquí respondiendo a la pregunta de cuál es el nuevo sujeto. Hay que fomentar la multiplicidad de iniciativas, la posibilidad de una creación colectiva sin camisas de fuerza ideológicas ni sujetos predeterminados.

¿Qué es un ámbito local de acción desde esta perspectiva? Una ciudad, o una región centrada en un área urbana aparece como la unidad mínima para desplegar e integrar sinérgicamente este tipo de acciones, superando el sectorialismo, buscando la integración de las intervenciones, el sentido de conjunto en cada práctica particular que requiere de las otras para existir. Una unidad suficientemente compleja y articulada al todo social como para ser el punto de

partida de otro desarrollo *desde* la sociedad local. Por ejemplo, no es suficiente con reivindicar la creación de otra escuela a nivel local sin a la vez cuestionar qué está pasando en las escuelas del país, qué se está enseñando, qué pasa con el aprendizaje, qué formación se está dando, qué vinculación tiene la formación con la posibilidad de ser ciudadano y de integrarse a la economía. Lo mismo pasa con la salud, o con el presupuesto participativo, porque instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino resignificarlos coherentemente con el desarrollo deseado y eso difícilmente puede alcanzarse a nivel local.

Para ser sustentable, se requiere una escala al menos regional de acción. Por lo mismo, trabajar para el desarrollo local abre la necesidad y la posibilidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples, como un paso hacia estructuras capaces de confrontar los procesos de orden global o nacional. Para ello, además de comprender y seguir el movimiento de la globalización y de conocer a fondo cada realidad local, es preciso hacer una síntesis de lo mejor de las prácticas de promoción del desarrollo, planteando una plataforma revitalizada de sentido común para reorientar las intervenciones futuras.

Creo que hay muy poco de nuevo en todo lo que mencioné. *Lo novedoso sería hacerlo.* Lo novedoso sería que realmente pusiéramos en marcha, en varios lugares, interconectadamente, un proceso universalista, realmente sinérgico de desarrollo local.



Sócrates  
05

# La Empresa del Centro Histórico de Quito ILUSTRE MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO

## LA EXPERIENCIA DE GESTION DEL CENTRO HISTORICO DE QUITO

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, ha sido el motor de importantes experiencias sobre la Rehabilitación del Centro Histórico, en los últimos 10 años éstas se han caracterizado por un enfoque integral, habiendo producido valiosas herramientas que constituyen el sustento de una acción perdurable:

- Elaboración del Plan Maestro de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de Quito.
- Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural.
- Creación de la Comisión de Areas Históricas al interior del Concejo Metropolitano.
- Elaboración del Plan Zonal Yávira Centro.
- Creación de la Empresa del Centro Histórico de Quito.

Para la creación de la Empresa del Centro Histórico como entidad de economía mixta, la Municipalidad, contó con el apoyo de la Fundación Caspicara. La ECH tiene un gran desafío: "generar las condiciones más adecuadas orientadas a reactivar un desarrollo económico sostenible de las 72 manzanas del núcleo central del Centro Histórico de Quito", para dicho fin cuenta como base económica con un préstamo del BID 41 millones de dólares y un aporte local de 10 millones de dólares.

### Los componentes actuales del programa :

- **Adecuación Urbana-Física**
  - Equipamiento cultural.
  - Mejoramiento de infraestructuras y servicios.
  - Mobiliario Urbano y Señalización.
- **Mejoramiento Ambiental**  
La ECH, cumple el rol de facilitador hacia los órganos competentes de los siguientes proyectos:
  - Descontaminación, Seguridad, Tránsito y Limpieza.
- **Reactivación económica:**
  - Gestión económica con el sector privado. Centro de Información y Negocios.
  - Actividad Turística y recreativa.
  - Gestión económica con el comercio popular y los mercados.
- **Fortalecimiento Institucional**  
Apoyo y facilitación a las entidades y empresas municipales vinculadas al programa para el logro de una gestión eficiente, desburocratizada y descentralizada en la formulación de políticas, estrategias y procesos operativos.
- **Participación Ciudadana y Apropiación Cultural**  
Sostenibilidad Social para el Centro.

Queremos hacer realidad la utopía de rescatar, rehabilitar y conservar el patrimonio, generando un ambiente seguro y confiable que atraiga las inversiones del sector privado, mejore la calidad de vida de los residentes y las condiciones de los usuarios.

# Desafíos de la democratización de la Gestión Local

**Pedro Roberto Jacobi\***

La reflexión sobre el tema de la participación popular está en estrecha vinculación con los procesos de descentralización político-administrativa y de ampliación de las posibilidades de democratización de la gestión local.

En el contexto brasileiro, el tema de la participación y de la integración de la comunidad en el proceso de toma de decisiones está asumiendo una creciente importancia en la compatibilización entre las transformaciones socio-institucionales y el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía. El objetivo principal es el de concretizar de forma más directa y cotidiana el contacto entre los ciudadanos y las instituciones públicas para posibilitar que estas consideren los intereses y argumentaciones político-sociales en el proceso decisorio.

La administración pública tiene que estar orientada para la implementación de canales de participación que le permitan un amplio comprometimiento

de los diversos sectores de la sociedad en cuanto receptores y emisores de la gestión ciudadana.

La legitimación del Presupuesto Participativo en el cotidiano de la gestión de un número cada vez mayor de municipalidades progresistas en el Brasil, que inclusive han reelecto el partido o coalición en el poder, abre un estimulante campo de análisis en torno del tema de la participación popular y su estrecha vinculación con los procesos de descentralización administrativa y de ampliación de las posibilidades de democratización de la gestión local.

Al hablar de participación queda explícita la potencial ruptura con la distancia casi siempre existente entre el poder centralizado y las realidades sociales mutantes y heterogéneas que colocan en evidencia los límites de los mecanismos existentes -formales, verticales, corporativos y clientelistas- contruidos para dificultar la participación de los ciudadanos en los negocios públicos.

La ejemplaridad de la implementación del Presupuesto Participativo en el Brasil se cristaliza desde 1989 cuando el gobierno municipal de Porto Alegre

\* Coordinador de Investigaciones sobre Ciudad, Medio Ambiente y Ciudadanía del CEDEC. Profesor de la Universidad de São Paulo, Brasil.



(capital del estado de Rio Grande do Sul, con una población de casi 1'500.000 habitantes) se tornó emblemática por la importancia del proceso colocado en marcha, enfrentado por la gestión del Partido de los Trabajadores( PT) para tantas serias resistencias de los sectores conservadores de la ciudad.

El caso de Porto Alegre se ha tornado emblemático y referencia internacional (representando a Brasil y Habitat II) por la importancia que asume un segundo proceso de reelección de una municipalidad progresista en una ciudad capital de porte metropolitano en el Brasil. El PT ya ha completado ocho años al frente de la administración y se ha reelecto con gran legitimidad para un nuevo mandato de cuatro años en 1996, y otras experiencias similares se han multiplicado en más de treinta ciudades de medio y gran porte.

Desde el inicio de la gestión hubo un enorme esfuerzo de estructurar a partir del Presupuesto Participativo, un proceso político de construcción de la ciudadanía, partiendo del desafío de concretizar un ideario de democratización de la gestión local y de participación de la comunidad. Tratase de un complejo y demorado proceso, una corriente de participación que debería integrar diversos actores representativos y que posibilitaría la constitución de una nueva esfera pública no-estatal, como elemento central para la ampliación de la participación de la población en la gestión de la cosa pública.

El principio norteador de la administración municipal desde el inicio fue de comprender que la inexistencia de sistemas de acompañamiento y control de las demandas populares solamente podría ser

revertida a través de un proceso que atrayese la sociedad civil para la arena decisoria a través de la discusión pública del presupuesto y de los recursos destinados a las inversiones.

Las dificultades enfrentadas fueron grandes y la introducción de la propuesta ocurre a partir del objetivo de romper con las relaciones instrumentalizadas que se apoyaban en la reproducción del clientelismo.

La ingeniería institucional inovadora propuesta representaba una escoja por crear condiciones políticas y administrativas para legitimar un debate público y participativo. El Presupuesto Participativo adquiere legitimidad como un instrumento de control, fiscalización e inducción de prácticas del Ejecutivo en la definición de prioridades de inversión, apoyado en una estrategia fuertemente sustentada en la valorización de los instrumentos de comunicación con los municipales, donde la transparencia es su principal referencial. Uno de los aspectos relevantes en su viabilización está apoyado en los criterios básicos para la distribución de recursos que nortearon el proceso, considerando los aspectos de carencia de recursos o infraestructura urbana en el contexto de un debate en torno de las inversiones necesarias, de la receta municipal de la globalidad de los gastos y de las políticas. Todo este proceso está apoyado en diversas etapas e instancias de participación directa de la población, configurada dentro de una concepción de gobierno más globalizante y unitaria.

Esta estrategia de gestión abre un estimulante campo para: 1) posibilitar la existencia de un canal propicio a la discusión y negociación entre la

municipalidad y la población a través de diversos foros, 2) democratizar la información, tornando más transparentes las acciones y estimulando el control popular de la gestión pública y 3) estimular la regionalización, la descentralización y la auto-organización popular, así como posibilitar una comprensión más global de la ciudad por los movimientos comunitarios, rompiendo con el corporativismo territorialmente determinado. La concepción de gestión implementada es legitimada por la propia población y trae a descubierto la compleja construcción de un proceso donde el método y el reglamento son elementos centrales. En la medida en que la distribución de obras emerge de una relación contractual previamente establecida a través de un reglamento que determina las reglas básicas de negociación interna de cada región de la ciudad y entre regiones; bloquean el clientelismo y obligan a las lideranzas comunitarias a pensar en su región en un contexto más amplio.

Esta dinámica participativa permite, como parte integrante del planeamiento de la ciudad, el surgimiento de espacios reales de afirmación de los de-

rechos colectivos, que por su vez amplía el espacio de legitimidad de la administración. Trátase de una nueva vivencia de las prácticas comunitarias, donde los habitantes de la ciudad tienen una involucreción pedagógica con prácticas democráticas en el proceso decisorio, aprendiendo a articularse en la defensa de los intereses locales, como obligándose a aprender a negociar en una perspectiva de fortalecimiento de la ciudadanía activa.

Estas experiencias multiplicadoras que están generando importantes resultados en la política de invertir las prioridades a través de la implementación del Presupuesto Participativo, están directamente vinculadas con la capacidad que tienen las administraciones municipales de crear canales legítimos de participación, combinando elementos de democracia representativa y de democracia participativa. El énfasis es en la necesidad de garantizar un acceso permanente a la información a toda la población para garantizar el control social de la administración pública y ampliar el nivel de corresponsabilización de los ciudadanos.

# Ciudadanía y participación: Aproximaciones conceptuales Participación y sociedad

**Luis Verdesoto - Ecuador**

1. Se ha logrado interesantes avances en la definición de herramientas de la participación en proyectos, pero la urgencia en la región es reconocer las formas que puede adquirir la participación en las instituciones nacionales. Para ello, es preciso realizar una mejor delimitación de los campos conceptuales de la participación de la sociedad en la vida pública nacional y local. Es el único camino para lograr efectos macrosociales estables.

En la participación social se combinan las tareas que una sociedad se fija para una fase de su historia y los objetivos particulares de los actores en cada coyuntura.

La tendencia actual es superar la visión clásica de la participación política o de los "complementos" al mandato otorgado a través de la delegación electoral o la influencia en la administración de recursos.

La sociedad trata de retomar directamente su influencia sin mediaciones. Las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir desde una relación más íntima con su identidad social.

La participación promueve un tipo diferente de politicidad local. También explicita la desigualdad del poder de los actores, situación que se rectifica ponderando la participación de los más débiles. De este modo, la participación social se convierte en participación popular.

La participación popular es una forma específica de hacer participación social, en la que se apela a las identidades sociales primarias y se desenvuelve la vocación de intervención de los actores.

2. Todo proceso en el que se adopta decisiones es susceptible de participación de grupos organizados e individuos, influencia que -al margen de intensidad- optimiza el uso de recursos económicos o políticos. A su vez, una estrategia de participación debe tender al equilibrio en la promoción de la par-

ticipación como fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y la participación como desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones.

Actualmente existen condiciones internacionales para un "nuevo acuerdo sobre la participación" y condiciones nacionales en los países que se encuentran en fases de transición en el modelo de desarrollo. Por ello, es importante que cada país "ubique" su contribución a la conformación de un significado regional y colectivo para la participación.

Hay que reconocer situaciones precisas de participación en el desarrollo y en modalidades concretas de intervención contra la pobreza. La contribución de cada país puede ser la interrelación entre una reforma institucional global con los objetivos nacionales de desarrollo. Es decir, el afianzamiento de procesos de ciudadanización como una contribución decisiva para cumplir los objetivos de desarrollo.

**3. ¿Qué condiciones permiten a cada país desatar un proceso de participación? El caso boliviano es el más ilustrativo de América Latina.**

En Bolivia, la sociedad periódicamente desbordó al Estado, en un marco de sobreconflictualidad de las relaciones sociales. Sin embargo, el proceso de participación popular tiene como auspiciante al gobierno. La propuesta de participación fue legitimada electoralmente y en las élites políticas. Esto facilita la incorporación estable y progresiva de la participación en las estructuras institucionales del Estado.



Entre las condicionantes de la participación está la "nueva correlación de fuerzas", caracterizada por la derrota de los actores y movimientos sociales vinculados al Estado que surgió de la Revolución de 1952. Ahora está vigente una agenda de acuerdos políticos para la sostenibilidad de la transición en el desarrollo y de la democracia. Así, la participación es concebida como una forma de sustento político que reemplaza a la presión y a la movilización tradicional.

La participación popular debe ser un sustento alternativo para la gestión política y no sólo para el quehacer gubernamental. La participación popular es un proceso orientado a bajar los déficits de ciudadanía del sistema político.

Pero, simultáneamente, la participación popular es el correlato del protagonismo empresarial para la transición de modelo de desarrollo, en la dimensión de la sociedad civil subalterna.

La reforma institucional del Estado y el sistema político bolivianos son una necesidad imprescindible de modernización. La participación popular asume el tema de la débil constitución del sistema político.

En el corto plazo, la participación optimiza el gasto social. La ciudadanía entendida como corresponsabilidad pública es un modo de mejorar el aprovechamiento del gasto fiscal.

En otros países de la región, incluyendo a Ecuador, se ha potenciado solamente a los actores más relevantes del mercado; o, en su defecto, sólo a beneficiarios de proyectos específicos. La particularidad del caso en análisis, es que se abrió un proceso global que afecta a toda la sociedad. Además, la participación implica un cambio en la búsqueda de soluciones a la tendencia histórica de baja inversión social.

Conceptualmente, la participación institucionaliza y viabiliza a la demanda. Por un lado, la demanda se enmarca en los límites discursivos y prácticos del Estado. Por otro lado, la institucionalización permite la interacción concertada de la sociedad - y no solamente del Estado- para diseñar soluciones y responsabilidades.

**4.** La participación puede o no tener una forma jurídica. En todo caso, la promulgación de leyes, no debe entorpecer a los procesos. Algunas características de los procesos de participación pueden ser:

**4.a.** La legislación debería expresar a la necesidad estatal de formalizar a los procesos pre-existentes; o, en su defecto, impulsar el desarrollo de procesos inéditos. El sentido político de la Ley debe ser que el Estado tenga un "conocimiento nuevo" de procesos sociales necesarios y de una posible nueva relación suya con la sociedad.

El Estado, a través de la Ley, "codifica" a la participación en la medida en que se fijan atribuciones y funciones. Toda legislación tiene que hacerlo. La participación no puede ser una forma abstracta ni infinita. Por eso el "código jurídico-estatal" debe responder con justeza a las tareas y necesidades estatales y sociales de cada momento.

**4.b.** La participación debe responder a "nuevas legitimidades" (asociada a las ya mencionadas nuevas condiciones internacionales y nacionales) dentro de las sociedades. La opinión pública debe aceptar que deben modificarse las formas estatales y de representación. A su vez, la legitimidad de la participación estará vinculada con la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. La reproducción de la legitimidad de la participación -tarea básica de su sustentabilidad- dependerá de la idónea aplicación de la Ley. Esto es, de la transparencia de procedimientos y de la voluntad política de la autoridad.

**4.c.** En las sociedades andinas, la participación se mueve entre lo comunitario y la ciudadanía; entre las prácticas históricas de participación y la democracia actual. La ciudadanía es un estatuto incompleto pero es una atribución perseguida. La "comunidad" es históricamente pre-ciudadana pero es el

articulador entre la sociedad local y la sociedad nacional. La comunidad es un homogenizador territorial, que no presenta diferenciaciones interiores.

**4.d.** La participación tiene que empezar formalizando a la organización social existente. Esto implica que el Estado pierda sus "temores" de otorgar estatuto estatal y nacional a procesos o instituciones, con potencial carácter disruptivo. Esta forma de "ciudadanía colectiva" despliega derechos que, en contrapartida, demandan una obligación estatal para garantizarlos. El énfasis de la convocatoria es al sujeto social antes que al sujeto político.

**4.e.** ¿Cuál es la instancia e institución estatal interlocutora de la participación?

Lo más inmediato a la población y susceptible de compartir decisiones es el Municipio. Este debe tener nuevas atribuciones y recursos para "probarse" como una forma de Estado más "disuelta" en el cotidiano de la gente.

Pero a las responsabilidades asumidas localmente deben corresponder una reconfiguración estatal orientada hacia la legítima redistribución económica y de poder.

El diseño municipal debería ser expresivo del proceso de constitución representativa de la sociedad civil local y de la capacidad administrativa y de gestión de esa sociedad. Las nuevas atribuciones municipales tratan de hacer al Municipio en el "Estado cercano a la gente", susceptible de canalizar

la intervención de la comunidad que, pudiendo prestarse a abusos, dan lugar a un ejercicio de una "democracia de gestión", superior a la mera delegación o a la intervención directa.

¿Qué Estado nacional debe corresponder a un consecuente proceso de descentralización?

El Estado debe tener como función central el fomento e interlocución de la más amplia gama de iniciativas de la sociedad civil.

**4.f.** La redistribución de decisiones debe tener un "contenido" material. Se debe tender, inicialmente, a la equitativa distribución de los recursos estatales para corregir las desigualdades pre-existentes y evitar las futuras. Ahora bien, la descentralización suele generar la imagen falsa de "mayores" recursos. La imagen se debe a que dentro de la contabilidad nacional se trata de los mismos recursos. Sin embargo, por el control directo que ejerce la comunidad se logra una mayor eficiencia en la asignación y uso.

La inercia de este cambio de ubicación de los recursos puede generar, como efecto de largo plazo, que la sociedad nacional abandone su responsabilidad en la histórica inequidad en la distribución de los ingresos.

**4.g.** La participación debe plantearse en clave positiva (propositiva, contralora, supervisora) como el modo de provocar la "colaboración social". Debe crear "confianzas mutuas" entre el Estado y la sociedad civil, antes que controles.

**4.h.** La participación debe contener a su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas -en su más amplio sentido- y de desarrollo.

Cuando las élites políticas piensan que la participación rompe con la "unidad de la función" parlamentaria se oponen a la descentralización. La participación debe ganar aliados bajo la bandera de que trata de "llenar" espacios vacíos del sistema político. Una forma imaginativa puede ser crear "Parlamentos de Desarrollo".

**5.** La dimensión local de la planificación admite, de mejor modo, la creatividad de los actores y redefine los alcances de los planes nacionales que, en general, no alcanzan los éxitos aspirados por la sociedad y por sus autores.

Es decir, existe mayor maleabilidad a nivel local para definir los objetivos sociales con la intervención de la comunidad. Lo cotidiano permite a la sociedad recrear una imagen de futuro y de nación. No constriñe sino que amplía a las posibilidades de planificación nacional.

A su vez, la dimensión local amplía las posibilidades de planificación participativa. Plantear resultados en las dimensiones de planificación nacional y planificación participativa a partir de constituir la dimensión local es ampliar y profundizar al sentido democrático nacional.

**6.** La sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios. Ellos deberán asumir un "diagnóstico"

de una etapa de la historia de "cada" país y del desarrollo político de su sistema, interiorizándolo como un valor de su cultura política. A su vez, todos deberán aceptar las "tareas" que de allí se derivan y una imagen global estratégica de desarrollo.

En la democracia, el consenso es la condición de la sostenibilidad del desarrollo. La perdurabilidad del consenso depende de la eficacia para solventar demandas y de la asunción de roles por los ciudadanos. Asumir roles implica apropiarse valorativamente de una ubicación en el sistema. A su vez, los sujetos desempeñan sus funciones en una estructura cuyas relaciones deben abrirse a nuevos comportamientos. Los usuarios de la participación requieren de pruebas de funcionamiento del sistema. La reforma de valores debe lograrse a través de una pedagogía colectiva.

Estabilizar a la participación consiste en "canalizar" las energías sociales contenidas. Lo importante es que esa voluntad ciudadana se realice en la participación y no sólo por medio de la participación. Hay que evitar que la participación se agote en la insuficiencia de recursos para cubrir los déficits de servicios.

La "consolidación" de la participación es su reconocimiento como un mecanismo del sistema político. Esto supone, de un lado, reconocer a la insuficiencia de los mecanismos de la organización de la democracia. De otro lado, al incorporar un mecanismo al sistema político -en el sentido representativo y de decisiones- se le da perdurabilidad.

La participación es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de

recursos. Se trata de superar una de las debilidades de nuestros países consistente en una curva de desarrollo social, que se sostiene sólo basada en el crecimiento geométrico y en la acumulación de largo plazo.

La participación debe “desatar” las limitaciones del desarrollo social, que se encuentra bloqueado por una estructura de limitaciones, que le impiden despegar. Hay que romper con la perversa limitación mutua de las variables que permanecen ancladas en la pobreza.

La “creatividad social” es un activo muy importante del desarrollo, que se potencia con la participación. Los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar de conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales de superior inversión.

Aquello supone una superación a las limitaciones de los “proyectos participativos” de alcance micro. La sociedad activada es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales. Este es el reto del desarrollo social como superación de la intervención puntual. El proceso de participación es la puerta de entrada de una nueva “eficacia” de la inversión social.

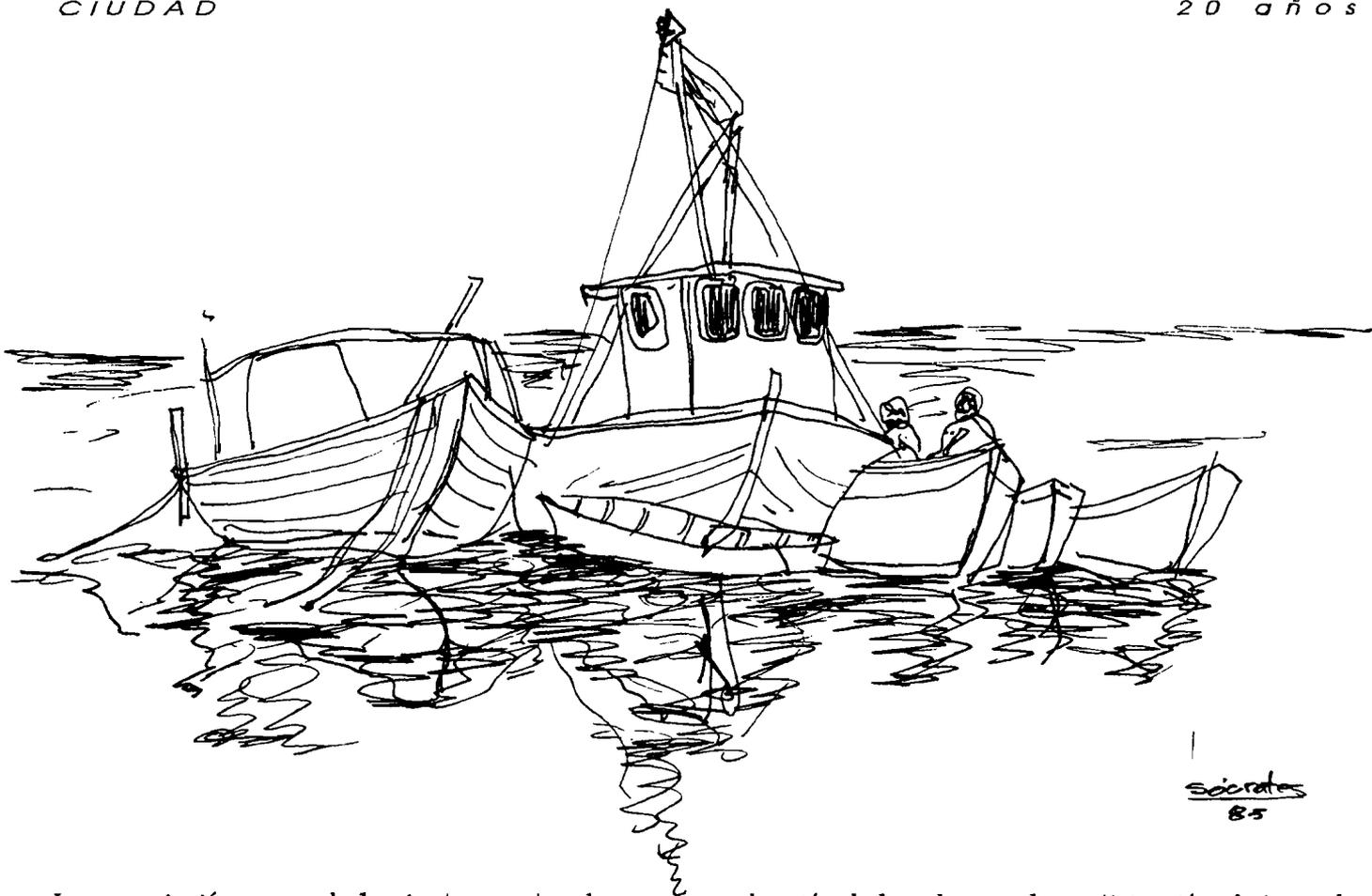
7. Los diseños metodológicos que requiere el seguimiento de la participación popular son múltiples y novedosos. Las variables a utilizar en una evaluación social pueden ser: a) La eficacia de la inversión social; b) El mejoramiento de los niveles de eficiencia; c) El incremento del control social de

la vida comunitaria; d) El fortalecimiento de los actores sociales; e) Los actores de las comunidades diferenciados por tipo de beneficios; g) La capacidad de actuar en situaciones dominadas por la heterogeneidad.

Las variables de una evaluación institucional pueden ser: a) La definición de un proceso participativo; b) Detectar con precisión nacional a las dimensiones de la participación; c) Investigar a las barreras -históricas y actuales- más comunes que limitan a la participación; d) La determinación de los ambientes -económicos, culturales, sociales y políticos- necesarios para lograr la participación; e) Vincular a las iniciativas, recursos y decisiones como los elementos comunes de la participación.

Las variables de una evaluación desde el punto de vista del desarrollo de la democracia pueden ser: a) El estado del compromiso de la población con la participación; b) La orientación de la demanda por ciudadanía; c) El control -político y de desarrollo- de la gestión pública; d) Los cambios del sistema de representación; e) La institucionalización del sistema de gestión de la participación; f) El modelo institucional de Municipio; g) Los contenidos del proceso de descentralización; h) Las élites resultantes del proceso; y) La transformación de la “politización” pre-existente.

Los instrumentos de una evaluación política podrían ser la medición de: a) Situaciones de participación que permitan establecer el rango de cumplimiento de los objetivos perseguidos; b) Los niveles de participación en los centros de adopción local de decisiones previstos por la legislación; c)



La apropiación y uso de los instrumentos de participación por los beneficiarios; d) Las modificaciones en el funcionamiento del sistema político medidas, por ejemplo, a través de las nuevas correlaciones electorales.

### 8. Dos corolarios

**8.a.** Tanto en términos conceptuales como en una medición precisa, es necesario evaluar, en un plazo determinado, las formas de correlación entre la re-

ducción de la pobreza y la participación. Ante cualquier vínculo que se detecte, es preciso indagar su perdurabilidad en el tiempo y los alcances sociales o puntuales de la correlación.

Por ello, hay que diferenciar a los instrumentos de evaluación de proyectos respecto de los que se utilicen para la medición de efectos de la participación popular, que busca efectos en unidades territoriales más amplias con circuitos de producción y consumo más complejos, en que la reducción de

la pobreza es un proceso de alta dificultad. A su vez, existen "productos" de la participación de difícil cuantificación pero de indudable eficacia en el desarrollo democrático.

Es obvio, que en un cierto grado, la participación popular se asemeja a la promovida para proyectos específicos, en que se invoca a los sujetos como una forma de evitar la imposición del desarrollo, mejorar la eficiencia en la aplicación de recursos y elevar la eficacia de los resultados. La tentación y la incorrección heurística sería la "extensión" pública de una "metodología" privada.

**S.b.** Una forma de "medir" la eficacia del proceso de participación popular es determinar, ¿cómo ha contribuido a la constitución de la autoridad pública?

La participación popular podrá ser una medida eficaz de sustento de la autoridad, en tanto funcionen los mecanismos representativos que impulsa y se alimenta "a sí mismo" de nuevos recursos políticos de consentimiento social, probablemente, a través de la producción de bienes o del mejoramiento de los servicios.

La participación popular no podrá extraer legitimidad de otro nivel. La legitimidad filtra a los niveles nacional y local del escenario público y distribuye periódicamente sus cuotas. Por ello, la participación popular sólo podrá basarse y confiar en su propia capacidad de generación de legitimidad.

La participación popular no debe restringirse a corregir los errores o incapacidades estatales para

gestionar los recursos del desarrollo. Concebir de este modo al proceso, solamente alcanza a verlo como un instrumento para el ejercicio de la autoridad pero no como su fuente de legitimación.

La producción de legitimidad es la tarea política más "alta" de la democracia. La estabilización del sistema democrático asentándolo en su legitimidad es la tarea permanente de todos los actores consecuentes. En sentido estratégico, la participación popular se ubica en el plano de la reconfiguración democrática de la autoridad ya que redistribuye un recurso decisional a nivel local.

Interviene, la participación popular, en el proceso de reconfiguración del poder en un doble movimiento. Por un lado, los actores de la participación aceptan canalizar su energía representativa a través de los conductos de conformación institucional del Estado. Por otro lado, simultáneamente, esos actores adquieren forma ciudadana y en esa medida se convierten en sujetos de derechos.

La Paz, Bolivia, 1996



**Algo nuevo está naciendo:**

# **Gestión local del desarrollo productivo y medioambiental en los Andes y la Amazonía**

**Carlos Frías Coronado**  
**ITDG - Perú**

A pesar que en términos legales y formales el proceso de regionalización del país, se ha paralizado, en términos reales el proceso de descentralización y fortalecimiento de las identidades locales y regionales se muestra hoy con mucha más evidencia que en otras épocas.

Parte de este proceso es la actual tendencia de fortalecimiento de la capacidad de gestión local del desarrollo productivo y medioambiental, especialmente en espacios andinos y amazónicos de nuestro país, llevado a cabo por municipios y organizaciones sociales y económicas en ámbitos locales o microregionales, cuya característica más importante son los nuevos roles y funciones, distintos a los tradicionalmente asumidos por estos actores y ahora orientados hacia la gestión y promoción de proyectos productivos y económicos a escala lo-

cal y no sólo orientados hacia los servicios y la sobrevivencia.

El presente artículo intenta presentar las primeras reflexiones sobre este tema en Intermediate Technology Development Group (ITDG), organismo de cooperación técnica británico con 10 años de trabajo en el Perú, en su esfuerzo por desarrollar y transferir tecnologías productivas apropiadas al medio y al hombre andino y amazónico de nuestro país.



## El nuevo contexto: los cambios en los roles económicos de las ciudades en el desarrollo regional

En América Latina y en nuestro país en especial, es común encontrar el concepto que identifica casi exclusivamente el espacio andino y el amazónico con las actividades agropecuarias. Desde esta perspectiva no es raro que "la transformación agrícola y pecuaria -por no hablar de la producción de otro tipo de artículos- quedaba fuera del universo posible de los quehaceres y el destino rurales. Salvo la artesanía (...), las actividades de transformación en el campo eran siempre una excepción, nunca un camino posible"<sup>1</sup>.

Esta visión que reduce a lo agrícola el espacio regional, al expresarse en propuestas de desarrollo específicas, lo hace basándose casi únicamente en la actividad agropecuaria, (en el aumento de su productividad vía el uso de tecnologías apropiadas al medio y al conocimiento campesinos, procurando mejores precios y créditos para esta actividad y actualmente a través de programas que promueven la preservación de los recursos naturales, medioambientales y ecológicos, etc.), pero sin tener en cuenta los cambios ocurridos en nuestras regiones por lo menos desde la década de los setenta, siendo uno de los más significativos la tendencia creciente a la transformación de sus principales ciudades en mercados urbanos capaces de susten-

tar pequeñas estructuras manufactureras muy dinámicas, que implica un cambio en el rol tradicionalmente asignado a estas ciudades<sup>2</sup>.

Reforzando esta visión tradicional del espacio regional, se difundió otra acerca de sus ciudades como urbes básicamente comerciales, sólo intermedias en el proceso económico y no productivas, agentes de control y explotación de los campesinos y del campo adyacente. Visión explicada en parte por el proceso de crecimiento explosivo de Lima en estas últimas décadas que ha llevado a hablar de un proceso de "limeñización" antes que de urbanización en el país hasta hace unos 15 años<sup>3</sup>.

Al igual que en otras países de América Latina las ciencias sociales peruanas que trataron de explicar estos procesos de urbanización en la capital, produjeron una sociología para la metrópoli antes que una sociología urbana para el país<sup>4</sup>. La fuerza de

<sup>2</sup> A. MASKREY, J. ROJAS, T. PINEDO; *Ratces y Bosques. San Martín Región para armar*, ITDG, 1991. FRIAS, Carlos; *DE LA TROCHA A LA MARGINAL. Amazonas: economía, urbanización y tecnología*, ITDG, 1995.

<sup>3</sup> ROCHABRUN, Guillermo; *¿Mirando el campo con ojos urbanos?*, en *Perú: el problema agrario en debate/SEPIA V*, Oscar Dancourt, Enrique Mayer, Carlos Monge, editores. SEPIA-Universidad Nacional San Agustín-Centro de Apoyo y Promoción del Desarrollo agrario (CAPRODA), Lima, 1994.

<sup>4</sup> Según Gustavo Riofrío, los científicos sociales hemos hecho hasta los setenta una cierta "sociología de las barriadas" antes que una sociología urbana (*Ponencia básica sobre la problemática urbana y regional*. Primer congreso peruano de sociología. Huacho 1982). Habría que decir más exactamente que lo que hemos hecho ha sido una "sociología de las barriadas limeñas".

<sup>1</sup> ARIAS, Patricia; *Dos miradas antropológicas a la ciudad media (1940-1970; 1980-1990)* en *Antropología y ciudad*; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)- Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 1993, pag 209.

estas construcciones teóricas llevó a que se usaran también para explicar los fenómenos urbanos de las ciudades medianas y pequeñas en regiones andinas y amazónicas, que a la luz de este enfoque aparecían como ámbitos de intermediación comercial y no productivas y por lo tanto sin ninguna relación relevante con su agro vecino y sin evidenciarse aún como elementos importantes para el desarrollo de sus espacios regionales. Este enfoque trata de explicar el espacio urbano regional de manera autónoma y sólo desde sus dinámicas internas, sin reparar en la importancia de sus relaciones con lo rural para explicar sus problemas y tendencias más significativas. Como es evidente los proyectos y programas de desarrollo bajo esta perspectiva no toman en cuenta las relaciones entre el espacio rural y el mundo urbano, ni el rol de las ciudades en el desarrollo agrario y regional y viceversa.

Es recientemente a fines de los ochenta, que empiezan a surgir estudios sobre el espacio andino y amazónico y sobre sus ciudades, tratando de mostrar las relaciones agro-urbanas, de analizar el rol que cumplen las ciudades pequeñas y medianas en el desarrollo de estas regiones, sus especificidades frente a procesos de urbanización en el ámbito metropolitano y de hacer evidentes tendencias de crecimiento urbano asociadas a diversificación económica y crecimiento de la manufactura en estas regiones.<sup>5</sup>

De los resultados de estos estudios surge una nueva perspectiva para el desarrollo regional y local, en la cual el agro y las ciudades medianas y pequeñas de las regiones andinas y amazónicas no

aparecen como ámbitos cuya relación es exclusivamente de dependencia y explotación de uno en relación al otro, sino que nos muestran relaciones mucho más complejas (contradictorias en algunos aspectos y complementarias en otros) y que por lo tanto abren la posibilidad de un desarrollo regional en el cual se puede construir una división del trabajo distinta a la que ha producido Lima con el resto del país y en la cual las ciudades pequeñas y medianas incluso puedan ser motor del desarrollo de los agros regionales<sup>6</sup>.

Estos procesos sin embargo no se dan exclusivamente en América Latina, investigaciones recientes dan cuenta de procesos similares en países de África, con lo cual probablemente estemos ante un proceso a nivel de los países del Tercer Mundo<sup>7</sup>.

5

VERGARA, Ricardo: *Proceso de Urbanización en el Trapecio Andino*, Fundación F. Ebert, 1988. FRIAS, CARLOS; *POBREZA CAMPESINA: ¿SOLO UN PROBLEMA RURAL? Cajamarca: economía, urbanización y tecnología*, ITDG, 1995. Centro Guamán Poma de Ayala, *Los retos del desarrollo agro-urbano. El caso de San Jerónimo-Cusco*; Cusco, 1994. Procesos similares se desarrollan en países como México, que hacen decir a Patricia Arias: "a fines de los años setenta (...) la gente del campo y las ciudades medias se había embarcado decididamente en un proceso complejo de búsqueda de actividades que les permitieran vivir y trabajar en su tierra, aunque ya no de la tierra". (op. cit. pag. 213).

6

Ver al respecto el excelente artículo de Ricardo VERGARA; *La ciudad y el campo: ¿una danza eterna?* en Debate Agrario 13. CEPES, 1992.

7

Ver la revista *Environment and Urbanization*, Volume 7, Number 1, April 1995, especialmente los artículos de Ellen WRATTEN (*Conceptualizing urban poverty*) y de Jonathan BAKER (*Survival and accumulation strategies at the*

### **Los nuevos actores del desarrollo productivo a nivel local: Los Municipios, las Organizaciones de la sociedad civil y las instancias de concertación**

Dependiendo del tamaño y los recursos económicos los municipios de nuestro país, han asumido como funciones centrales el ordenamiento territorial urbano, la prestación de algunos servicios (agua, alcantarillado y limpieza) y en algunos casos especialmente del interior del país la gestión de infraestructura energética (alumbrado público y domiciliario). La novedad del actual momento es que cada vez de manera más generalizada los municipios especialmente de ciudades andinas y amazónicas, empiezan a desarrollar experiencias que tienen mucho que ver con la promoción del desarrollo económico y productivo de su localidad, asumiendo de esta manera roles que van más allá de sus tradicionales funciones.

Este interés se expresa, con particularidades en cada lugar, en su esfuerzo por formular planes de desarrollo, apoyar a la pequeña empresa de su jurisdicción y especialmente en las experiencias, aún no generalizadas, de promover instancias permanentes e institucionalizadas, de concertación entre los sectores privados y públicos para aunar recursos y capacidades para la gestión del desarrollo productivo de sus localidades.

---

..... *rural-urban interface in north-west Tanzania*). También el artículo de Richard STREN. (*Macro economic Issues and Urban Development*), en la revista *Urban Perspectives*. Volume 4, Number 3. Mayo 1994.

Las experiencias que ilustran este punto son muchas, entre las más resaltantes podemos nombrar las Mesas de Concertación promovidas por la municipalidad de Cajamarca, (cuyos temas de trabajo son: Producción y empleo, Patrimonio cultural y turismo, Población, mujer y familia, Recursos naturales y producción agraria, Medio ambiente y desarrollo urbano, Educación y cultura). También tenemos la experiencias de los Comités de Desarrollo Distritales impulsados por PREDES-Foncodes en la Región Inka (en los cuales se decide de manera concertada, democrática y descentralizada las obras a ser ejecutadas por PREDES en el ámbito distrital).

Otra experiencia es la del Comité Interinstitucional por los Niños y el Desarrollo de San Marcos (CIN-DESAM) en el departamento de Cajamarca (que coordina desde 1993 el trabajo de instituciones estatales, ONGs y organizaciones de base, liderados por el Municipio Provincial en pro del desarrollo de San Marcos), así como el Programa de Desarrollo Productivo y Medioambiental de San Martín, (impulsado en convenio entre ITDG, CEPCO -ONG de San Martín- y tres municipios a través de los Comités de Desarrollo distritales respectivos, que busca promover un tipo de desarrollo alternativo en selva, basado en la agroindustria y no sólo en la actividad agropecuaria) y muchas otras experiencias de nivel comunal impulsadas sobre todo entre ONGs y organizaciones sociales o económicas de base territorial más pequeña que el nivel distrital (cuencas, caseríos, comunidades, anexos, etc).

El surgimiento de estas experiencias en nuestro país parecen explicarse por dos razones. En primer lugar debido a las transformaciones en las economías locales, producto del crecimiento de sus ciu-

dades, que entre otros efectos ha diversificado las economías regionales y a nivel social ha promovido el surgimiento de nuevos actores en el desarrollo de estas áreas, especialmente de pequeños y microempresarios y de sus organizaciones (APEMIPES). En segundo lugar debido a los efectos del actual programa de ajuste estructural y los cambios ocurridos en el rol económico del gobierno nacional, que ha implicado que la tarea de promover y planificar el desarrollo económico no sea asumida, como antes por el gobierno central, y por lo tanto la planificación del desarrollo económico local y regional a quedado en manos de las instancias de gobierno de cada uno de estos ámbitos como de las organizaciones de la sociedad civil.

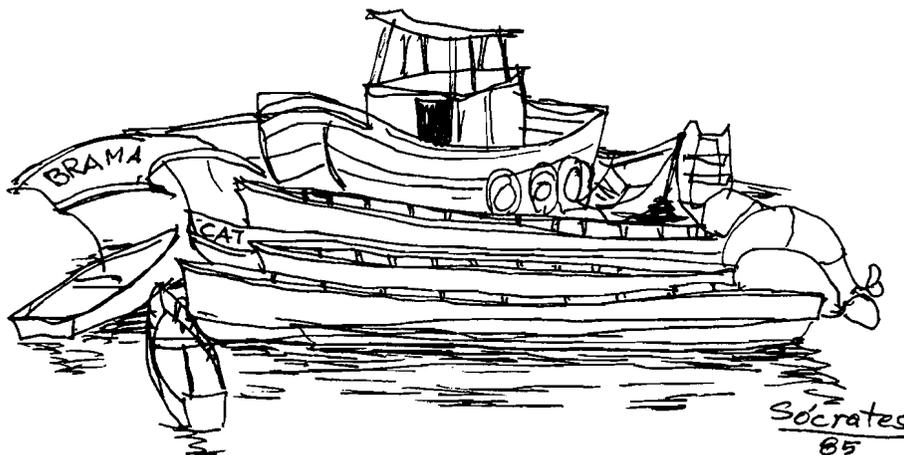
En medio de este panorama general, dos acontecimientos han impactado de manera significativa en las economías de los espacios locales y regionales. Por un lado la ausencia de esquemas de financiamiento y asistencia técnica para los pequeños productores agropecuarios (especialmente desde el cierre del Banco Agrario y la no consolidación de la Cajas Rurales), aspecto central en zonas donde la mayor parte de la PEA depende de esta actividad para obtener sus ingresos. Por otro la promesa hasta ahora incumplida, de un programa de apoyo eficaz para la pequeña y mediana empresa urbana especialmente del interior del país, que no le permite potenciar su rol de generador de riqueza y empleo regionales, a pesar de lo cual en la actualidad es uno de los nuevos actores económicos en la escena urbana y regional de los andes y la amazonía de nuestro país<sup>8</sup>.

Ambos aspectos y la percepción que el nuevo rol del gobierno (constructor de infraestructura productiva y de servicios básicos) tendrá efectos económicos sólo en el mediano y largo plazo, han promovido la entrada decidida tanto de los gobiernos locales como de las organizaciones de la sociedad civil, en el terreno de la gestión local del desarrollo productivo y medioambiental de sus jurisdicciones. Por lo tanto estas experiencias son en lo fundamental iniciativas locales, desde su concepción, planificación y ejecución y lo que potencian no son sólo recursos económicos y materiales, sino también capacidades (de gestión, de liderazgo, de concertación, de diálogo, etc) de las personas y organizaciones de la localidad. De allí su importancia en relación a su futuro y a sus características propias en cada lugar.

Cada experiencia tiene particularidades propias, sin embargo en todas ellas el componente de planificación y gestión del desarrollo económico está presente, pero además hay una voluntad para que el crecimiento productivo buscado no vaya en contra de la preservación de los recursos naturales y el medioambiente local y regional. Este elemento fundamental en toda propuesta de desarrollo sostenible, es un aporte producto del trabajo de muchos años de las ONGs en el campo de la actividad agropecuaria, dando asistencia técnica a los productores campesinos especialmente del Ande. En la actualidad el objetivo de preservar los recursos naturales y el equilibrio ecológico, es asumido por sectores amplios de la opinión pública nacional y regional, trascendiendo los espacios académicos o el de las organizaciones de desarrollo no gubernamentales, que promovieron su difusión inicial.

<sup>8</sup> Fernando VILLARAN, *El Nuevo desarrollo. La pequeña industria en el Perú*; ONUDI-PEMTEC, Lima, 1992).

Un elemento importante para su permanencia en el tiempo lo constituye el hecho de tener logros concretos al unificar recursos y capacidades locales, lo que ha incrementado la legitimidad de esta forma de acción. Las primeras evaluaciones de estas experiencias señalan al respecto que “este modelo de gestión está permitiendo un conjunto de logros para la: formulación de propuestas, racionalización de los recursos, armonización de ofertas y demandas, constitución de identidad institucional (...), gestión de proyectos y programas, intervención de la cooperación nacional e internacional con más interés, obtención de más recursos para la ejecución de proyectos.”<sup>9</sup> Por lo tanto, con énfasis diversos según las experiencias, son instancias de concertación tanto para planificar el largo plazo como para actuar en el plazo inmediato.



Así mismo en todas se han creado instancias de concertación que relacionan el sector público con el privado y en las cuales participan tanto organizaciones sociales y económicas de la sociedad, como instancias estatales y organismos no gubernamentales de desarrollo. Por lo tanto también son espacios de encuentro de diferentes lógicas de intervención sobre la realidad. Probablemente por primera vez la lógica política de las autoridades municipales, la técnica de las ONGs y profesionales del Estado y la lógica reivindicativa de las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran y se plantean un trabajo coordinado de mediano plazo, más permanente en el tiempo que experiencias similares en

otras épocas, marcando un importante avance en la concertación de esfuerzos y en la aceptación de diferentes roles y funciones entre los distintos actores del desarrollo local.

Finalmente en todas ellas el municipio tiene un rol preponderante como articulador de voluntades y esfuerzos, sin embargo es claro que no son programas o planes sólo municipales. Por eso nos parece

9

Julio GUERRA. *CONCERTACION PARA LA GOBERNABILIDAD LOCAL. BASES INSTITUCIONALES PARA LA DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION. Las experiencias de los comités de cuenca, las mesas de concertación provincial y los concejos vecinales en la cuenca del Cajamarquino*; en *Boletín Agroecológico*. CIED, Abril 1995, Nro. 42, año V, pag 27.

que es más propio hablar del surgimiento de una gestión local del desarrollo productivo, basada no tanto en actores sectoriales (públicos o privados), sino en instancias de coordinación multisectoriales, que son en realidad los actores sociales protagónicos de esta nueva etapa por la que transcurre el proceso del desarrollo local. Desde la perspectiva de los municipios estas experiencias constituyen un fortalecimiento de su rol como promotor del desarrollo económico de su localidad con participación ciudadana.

Es bueno señalar que estas experiencias no son exclusivamente peruanas. Más bien recorren toda América Latina. Se conoce de eventos que dan cuenta de las experiencias exitosas desarrolladas en este campo a nivel local y se continúan realizando seminarios y proyectos comparativos sobre el tema en nuestros países<sup>10</sup>.

### **Los retos a los nuevos actores y a los nuevos roles**

Las experiencias analizadas están dando sus primeros pasos en un proceso que será de largo aliento. Lo importante es que esta percepción, de ser parte de un proceso largo en el tiempo, es compartido también por los propios protagonistas. Los pasos por andar son muchos al igual que los retos hacia futuro. Señalaremos a continuación los que nos parecen los más significativos.

<sup>10</sup> Il Seminario Latinoamericano sobre Bancos de Exitos Municipales, organizado por RHUDO/AID, PROCOMUN, CELCADEL y la Alcaldía Mayor de Bogotá, realizado en Bogotá en agosto de 1989. "Seminario Internacional sobre Promoción Municipal del Desarrollo Económico", organizado por CELCA-

• Es claro que el reto más importante es el de su institucionalización y permanencia más allá de las personas y grupos que tomaron la iniciativa de echar a andar estas experiencias. Parte de esta institucionalización pasa por hacer que esta experiencia alcance a los espacios más alejados de los Andes y la Amazonía, es decir que llegue a los distritos, caseríos, anexos, comunidades, etc. y que según sus particularidades, sean parte de una forma de gestión más amplia en términos espaciales y políticos. Este "enraizamiento" de las experiencias pondrá en el debate el tema de los roles, funciones y atribuciones de estas instancias de concertación a nivel provincial, distrital, de caseríos, anexos, cuencas, etc. de tal manera de garantizar una gestión del desarrollo económico al mismo tiempo autónomo en cada espacio de gestión, pero coordinado y no autárquico a niveles distritales o provinciales. Sólo la propia experiencia, la voluntad de diálogo de los actores y su madurez ciudadana, irá perfilando los mecanismos más adecuados para lograr este objetivo.

• Otro reto importante es el fortalecimiento de los gobiernos locales en tanto promotores de este tipo de experiencias. Esto exige evidentemente el otorgamiento de mayores recursos económicos a los municipios del país, pero además la reorganización paulatina de la estructura municipal que

....DEL, FUNDACOMUN, Municipalidad de Mariño y la Universidad Bicentenario de Aragua, en Colonia Tovar, Venezuela, del 15 al 18 de enero de 1995. Actualmente se ejecuta el proyecto "Minga", en cinco municipios intermedios de los países del Grupo Andino, llevado adelante por IULA/CELCADEL con el apoyo de la Comisión Europea.

permita una mejor acción conjunta con las instancias de concertación creadas. Al mismo tiempo será necesaria la “re-capacitación” del personal y los funcionarios de las municipalidades que les permitan una mayor apertura y contribución a este tipo de experiencias, lo cual probablemente sea una posibilidad interesante de trabajo entre los municipios, las ONGs y las universidades en cada región o localidad.

- Estas experiencias también están exigiendo una reformulación de la administración central del Estado, no sólo en lo referente al incremento de los recursos otorgados a los gobiernos locales por el gobierno central, sino también en su propia reorganización a nivel regional que facilite la acción conjunta con estas experiencias y al mismo tiempo permita que los funcionarios y técnico de sus respectivas instancias, tengan las condiciones adecuadas para su participación en este tipo de experiencias y no sea una labor “extra” a sus labores cotidianas, lo cual siempre redundaría en la calidad de su aporte.

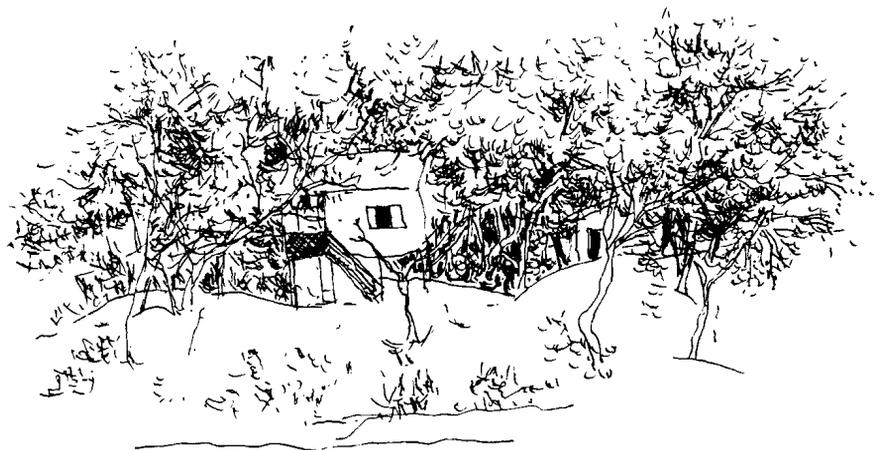
- Finalmente un reto en relación a los cambios ocurridos en las escenas urbanas andinas y amazónicas, es seguir asumiendo los espacios locales y regionales como combinaciones creativas entre el campo y la ciudad y gestionar la articulación de sus actividades productivas. Como ya vimos líneas arriba al analizar el nuevo rol de las ciudades en el desarrollo regional, es cada vez más evidente que no es suficiente propuestas de desarrollo sólo basadas en la actividad agropecuaria para que sean exitosas en la solución de los problemas regionales y locales del Ande y la Amazo-

nía. Retener población, crear más empleo para su juventud, diversificar su actividad agropecuaria, valorizarla antes de su salida a mercados principales, solucionar la pobreza campesina, detener el deterioro de sus recursos naturales y hacer que los actores sociales tengan en sus manos la gestión de su propio desarrollo, sólo será posible si miramos desde una perspectiva distinta las regiones y las relaciones agro-urbanas a su interior y proponemos proyectos que incidan en las relaciones de ambos elementos y de sus actores sociales como partes fundamentales de un mismo espacio y desarrollo regional, que promuevan la articulación de los recursos humanos y económicos del campo y la ciudad andinos y amazónicos en un proyecto común de desarrollo y desincentiven propuestas que buscan un imposible desarrollo autónomo de estos espacios a escala local y regional.

Esto exige dejar atrás visiones tradicionales tanto del espacio rural como de las ciudades andinas y amazónicas del país y valorar los nuevos procesos económicos y sociales que han transformado a un número importante de ellas en ciudades productivas, con nuevos roles y nuevos actores, más protagonistas en la descentralización y democratización del país.

### **Reflexiones finales**

El tipo de experiencias comentadas nos demuestran los caminos inéditos por donde pueden unificarse en la práctica conceptos y nociones como desarrollo, democracia y descentralización y al mismo tiempo, de tener un mayor desarrollo, podrían implicar una “reinención del modo de gober-



Sócrates  
84

nar, tanto del lado de la autoridad como por el lado de los ciudadanos"<sup>11</sup>; todo lo cual es un nuevo reto, pero ahora para investigadores e intelectuales interesados en analizar los nuevos procesos y caminos por donde trascurre la nueva forma de gestión del desarrollo local en nuestro país.

Quedan sin embargo preguntas fundamentales flotando en el ambiente: ¿hasta dónde es posible avanzar en este tipo de experiencias en un contexto de liberalización económica y centralismo en las decisiones fundamentales del país?. Esta gestión del desarrollo productivo local y su posterior desarrollo, ¿que niveles de contradicción tendrá con las políticas económicas nacionales?, ¿como se resol-

verán estas contradicciones?, ¿serán capaces estas experiencias de lograr decisiones a su favor?. El desarrollo de las mismas tiene ahora espacio político y social para ampliarse debido a que pueden ser ubicadas bajo diversos enfoques políticos e ideológicos, incluido el liberalismo (que promueve la eficiencia en la utilización de los recursos y propugna la iniciativa privada en lo económico), pero ésta es sólo una de las orientaciones presentes en estas experiencias. Lo objetivo es que las mismas signifiquen un fortalecimiento de las identidades y grupos sociales locales y regionales, cuyo desarrollo y orientación final no está definida.

Este es un problema que tiene que ver con las estructuras del Estado y con la consolidación de la democracia en esta heterogénea realidad peruana. Sobre estos temas las experiencias aún no nos dan evidencias suficientes para profundizar el análisis. Este es, todavía, un tema pendiente.

<sup>11</sup> Eduardo PALMA CARVAJAL, *Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano*; en *Revista de la CEPAL*, 55, Abril de 1995, pag. 54.



## centro andino de acción popular

### ECUADOR DEBATE

# 42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

EDITORIAL/ COYUNTURA: Nacional: Recesión y entrapamiento fiscal en el período de transición, *Marco Romero*. Política: Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad, *Hernán Ibarra*. Conflictividad social: Julio 97/Octubre 97. Internacional: Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera, *Wilma Salgado*. *Equipo Coyuntura "CAAP"* / TEMA CENTRAL: Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio, *Fernando Bustamante*. ¿Es viable la democracia sin equidad?, *Alberto Acosta*. La democracia enfrentada a la complejidad, *Julio Echeverría*. Democracia, seguridad y gobernabilidad, *Bertha García*. Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales, *Jorge León*. Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana, *Manuel Alcántara*. La naturaleza de la nueva democracia argentina, *Enrique Feruzzotti*. La democracia posible en Bolivia, *Ricardo Paz Ballivián* / ENTREVISTA: Orden político, democracia y cambio social. Entrevista realizada por *Fredy Rivera Vélez* y *Adrián Acosta* a *Norbert Lechner* / PUBLICACIONES RECIBIDAS / DEBATE AGRARIO: Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán, *John Cameron* y *Lisa North*. La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales, *Luis Rosero* / ANALISIS: Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad, *Mario Constantino T.* Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad, *Sara Makowski*. El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público?, *Adrián Acosta* / CRITICA BIBLIOGRAFICA: Ecuador: un problema de gobernabilidad. *Comentarios de José Sánchez*.

#### SUSCRIPCIONES

EXTERIOR:

ECUADOR:

Anual, tres números

US\$ 18

S/. 45.000

Ejemplar suelto

US\$ 6

S/. 15.000

Dirección: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre. Apartado Postal 17-15-173B. Teléfonos: 522763 - 523262.  
Fax: (593-2) 568452. Enviar giros o cheques a nombre de CAAP / Centro Andino de Acción Popular (Incluye el porte aéreo).  
Quito - Ecuador

# Del Norte al Sur.. un viaje de ida y vuelta.

## Algunas reflexiones sobre la reciprocidad en la cooperación.

**Serge Allou, Valérie Clerc**  
**GRET, Francia**

La implicación creciente de las colectividades locales<sup>(1)</sup> francesas en la cooperación Norte-Sur se acompaña cada vez más de una reflexión sobre la reciprocidad de los intercambios<sup>(2)</sup>. Confrontadas a la profundización de los fenómenos de exclusión en su propio territorio, numerosas ciudades francesas comprometidas en la acción internacional dicen esperar de su cooperación efectos de retorno

1 Denominación que designa las entidades de gobierno de nivel intermedio y local (regiones, departamentos y municipios) de la administración político-territorial en Francia. (NdT).

2 Este debate está asimismo especialmente presente al interior de las organizaciones no gubernamentales francesas, las que según una investigación reciente realizada con vistas al "Congreso nacional de la cooperación" -a celebrarse hacia fines de 1997-, de ahí en más asignan al "partenariado" con las asociaciones del Sur un papel central en el marco de su metodología de trabajo, más allá del estricto apoyo a "proyectos".

sobre los métodos de desarrollo urbano que ellas emplean (cuestionamientos, ideas, nuevos instrumentos de trabajo) y sobre las dinámicas sociales económicas y políticas presentes en sus propios barrios en dificultad de inserción (la cooperación como factor de nueva movilización y de fortalecimiento de los procesos de integración).

Pero, ¿cuánto de todo ello acontece realmente? ¿Se trata de una simple convicción *a priori* o de una experiencia efectiva de las ciudades? En un contexto signado por la desigualdad fundamental de los intercambios -sigue siendo siempre el Norte el que toma la iniciativa de la acción y decide movilizar los medios financieros para llevarla a cabo-, ¿la reciprocidad no es más que un discurso ideológico, una forma de resarcirse de su imagen pasada o de justificar su compromiso internacional con respecto a cierta "mala conciencia", o bien es ella una realidad observable concretamente?

Para muchos funcionarios electivos (alcaldes y concejales), técnicos y grupos de habitantes fran-

ceses, el acto de cooperación significa dar, pero también recibir. Dicho esto, pocos llegan a expresar precisamente la naturaleza de estos aportes, la forma en que ellos cooperan, en qué áreas y por qué motivos, en última instancia, la devolución es más significativa. Un estudio realizado por el GRET en el curso de 1996, a partir de entrevistas efectuadas en varias ciudades francesas, nos permite avanzar algunos elementos de reflexión sobre estos diferentes aspectos.

### **Aportes de tres tipos**

En primer lugar, la acción de cooperación entraña una modificación del enfoque, de la actitud y de los principios de trabajo de los individuos frente a sí mismos y a su entorno. Ella otorga a las personas implicadas un cierto reaseguro. Ella les permite valorizar y validar parte de sus *savoir-faire*. La confrontación conduce a una relativización de los problemas y a una más justa apreciación de las habituales "limitantes financieras" (en el Sur, uno percibe que la escasez de recursos no es necesariamente una traba para la acción). Los intercambios pueden también producir la puesta en duda de anteriores certezas, inducir nuevos cuestionamientos, contribuir a plantear nuevos interrogantes a los dispositivos de acción. Ellos tienen, por último, efectos dinamizantes de diversa naturaleza. Así por ejemplo, en Grande Synthe, ciudad del Norte de Francia, la cooperación con la ciudad senegalesa de Guédiawaye, en la periferia de Dakar, condujo a diez asociaciones locales a formar una entidad colectiva para gestionar las relaciones internacionales. En Meaux, ciudad del este de París involucrada en una acción de cooperación

con Campina Grande, al nordeste de Brasil, grupos de jóvenes en dificultad implicados en ella han relativizado notablemente su noción de lo "insoportable" y se reintegraron rápidamente social y profesionalmente.

Segundo tipo de aporte, el desarrollo y la transformación de las relaciones entre actores sociales e instituciones. En la mayoría de los casos, la acción de cooperación ha estado en el origen del establecimiento de convenios de colaboración entre asociaciones de habitantes, funcionarios municipales electivos y organismos técnicos y profesionales. La visión de unos con respecto a otros se modificó, se estableció el diálogo y surgieron nuevas propuestas de colaboración. Así, por ejemplo, la llegada de trabajadores sociales de Dakar a un barrio desfavorecido de Le Havre permitió la aproximación entre habitantes, docentes, trabajadores sociales y organismos HLM<sup>(9)</sup>. Ella contribuyó asimismo a revalorizar la imagen de la comunidad senegalesa en el seno de la población y de las instituciones. En Grande Synthe, se instruyó un consejo colaborativo de relaciones de cooperación internacional que reúne a funcionarios electivos locales, profesionales y asociaciones. En Toulouse, la cooperación con Buenos Aires condujo a una fórmula de asociación contractual entre la Cimade, ONG de desarrollo, el Pact-Arim, organismo especializado en la rehabilitación de barrios en Francia y el Consejo Regional, poco habituado hasta entonces a trabajar en cooperación internacional con este tipo de actores.

Tercer y último tipo de aporte: la adquisición de conocimientos y de *savoir-faire* en virtud del con-

tacto con los terrenos de acción y los actores del Sur. La cooperación se asemeja, desde este punto de vista, a una experiencia de formación profesional. El aprendizaje se opera entonces de diversas maneras.

Poner a prueba un *savoir-faire* en condiciones extremadamente diferentes conduce a una necesaria profundización del mismo. Así, el Director de Saneamiento de la Municipalidad de Nantes, destaca de qué manera su estadía en varias ciudades latinoamericanas lo llevó a tener que analizar y reconsiderar sus metodologías de intervención, a afinar qué diagnósticos son necesarios y a desconfiar de las soluciones "llave en mano".

En otros casos, son las prácticas diferentes las que interpelan a los actores franceses. Así, podrán percibirse las ventajas ligadas a cierta debilidad de la estructuración institucional y reglamentaria. El Pact-Arim de Bordeaux, a la luz de su experiencia marroquí, se da cuenta de la importancia de la noción de *uso* en el derecho que regula la propiedad del suelo. El equipo de desarrollo social urbano de la Comunidad urbana de Lyon comprende, en Chile, el rol que pueden jugar los habitantes para tratar los problemas de droga en los barrios. En suma, frente al ascendiente de las técnicas, de los reglamentos y de las instituciones en Francia, se vuelve a considerar al habitante no sólo como un "beneficiario" sino como un actor. Se aprecian tam-

bién ciertas técnicas desarrolladas en el Sur en algunas áreas particulares: los sistemas de ahorro y préstamo de base comunitaria la autoconstrucción o la autorehabilitación. Y algunos son llevados a una nueva lectura del juego de los actores: la ciudad de Le Havre, animadora de una red de ciudades europeas y de la cuenca mediterránea que trabajan sobre la gestión social de los barrios, se ve impulsada a resituarse el rol de las municipalidades y a precisar las responsabilidades que le incumben al Estado en las políticas de lucha contra la exclusión.

Por último, la acción de cooperación conforta a menudo ideas latentes, insuficientemente puestas en práctica, sobre la gestión compartida de redes (Nantes), la concertación de actores (Meaux), etc. A este respecto, son las experiencias de participación de los habitantes, de real amplitud en el Sur, las que más sorprenden a los franceses.

### ***Una evolución lenta y progresiva de las prácticas...***

¿Cómo se efectúan esos aportes? ¿De qué manera las prácticas de desarrollo social urbano en Francia se ven influenciadas, e incluso modificadas, bajo el efecto de la cooperación?

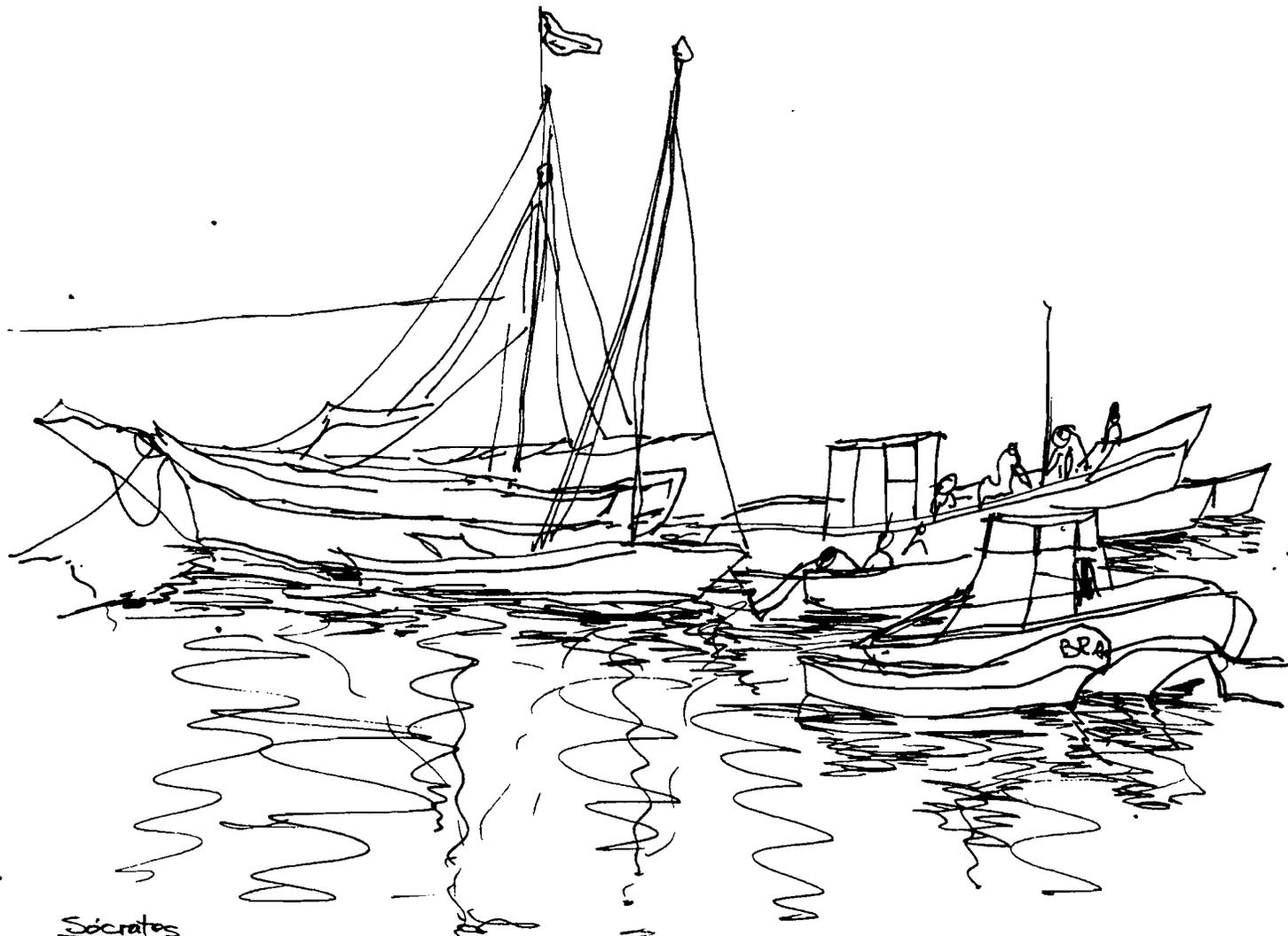
Raros son los efectos inmediatos. Para muchos, a nivel de los conocimientos y de los *savoir-faire* profesionales, la acción de cooperación no puede ejercer influencia sino al cabo de cierto plazo y en forma progresiva. Primero es preciso dejarse impregnar, nos dice la Cimade en Toulouse, los resultados vendrán más tarde. Además, es ilusorio pensar

3 La sigla significa en francés "Habitation à Loyer Modéré" denominación que hace usualmente referencia a los inmuebles construidos a instancias de una política pública de vivienda de alquiler de interés social (NdT).

en operar una transposición tal cual de los métodos o instrumentos de trabajo del Sur al Norte. La cooperación permite no tanto identificar nuevas técnicas en la perspectiva de una transferencia, como arribar a una mejor comprensión de su acción en un contexto dado. Los efectos de retorno

son del orden de la mezcla, de la combinación más que de la importación tal cual de los "descubrimientos" realizados en el Sur.

Inmersos en el Sur en el marco de situaciones particulares, nuestros interlocutores dicen todos estar



Sócrates  
85

convencidos del interés de los instrumentos y de los métodos de trabajo empleados, sin saber siempre de entrada, no obstante, cómo reinterpretarlos y servirse de ellos en su propio medio. Existe una suerte de "presunción de pertinencia", a partir de la cual se está persuadido de que los efectos de retorno se habrán de concretar. La reciprocidad sigue siendo un elemento adicional (un "plus") de la acción de cooperación. Ella opera "espontáneamente", sin ser gestionada de manera sistemática<sup>4</sup>. Con respecto al financiamiento de los proyectos de barrio, por ejemplo, el equipo de desarrollo social urbano de Lyon reflexiona actualmente sobre la posibilidad de combinar lógica fiscal y lógica de contribución sobre proyecto, sobre la base de las experiencias chilenas. En Bordeaux, el Pact-Arim intenta movilizar fondos no afectados a priori en favor de las asociaciones de habitantes de la región, a instancias de las prácticas que él ha observado en Perú.

De hecho, la experiencia de cooperación pone en tela de juicio principalmente los referentes en los cuales se basan los actores franceses para actuar. Siendo mucho más que un aprendizaje de técnicas y de métodos, ella remite a una nueva manera de analizar las cuestiones y conduce a enfocar las cosas de un modo diferentes. Así, ella pondrá en claro, en Francia, el recurso abusivo a las solucio-

nes técnicas o el hecho de considerar al habitante como consumidor de medidas y de proyectos más que como ciudadano, actor de su desarrollo. Pero ella podrá confortar también ciertas opciones adoptadas en Francia, por ejemplo en materia de integración, con respecto a las dinámicas latinoamericanas, de carácter más comunitarista.

### **... en campos de acción privilegiados**

Queda pendiente una última cuestión. ¿Por qué esta reciprocidad se expresa más en ciertos campos que en otros?

Arriesguemos primero una evidencia, tal vez menos trivial que lo que puede parecer: se encuentra lo que se busca. En otras palabras: uno encuentra respuestas a los interrogantes que se plantea. La participación de los habitantes es una cuestión recurrente en Francia desde hace más de una década. Es claro que si el equipo de desarrollo social urbano de Lyon es sensible a los métodos de acción empleados en esta materia en Chile, es porque él mismo busca cómo implicar a los habitantes en el desarrollo de los barrios. Cabe hacer notar a este respecto que aquellos que dicen aprender más en cooperación son precisamente quienes están en búsqueda de nuevas soluciones en Francia, los Pact-Arim a los profesionales del desarrollo social urbano.

Segundo elemento de respuesta: el desarrollo de la pobreza y de la exclusión en Francia. Salvando las distancias (en cuanto a la magnitud del fenómeno), cierto paralelismo de situaciones tiende a establecerse obligando a una renovación de los

4 Aunque algunas acciones de cooperación comiencen a tener lugar, explícitamente organizadas en torno a la confrontación de experiencias y *savoir-faire*, a ejemplo del programa de intercambio de animadores de barrio recientemente puesto en práctica -a iniciativa de la ONG internacional Enda-, entre varias ciudades francesas y senegalesas.

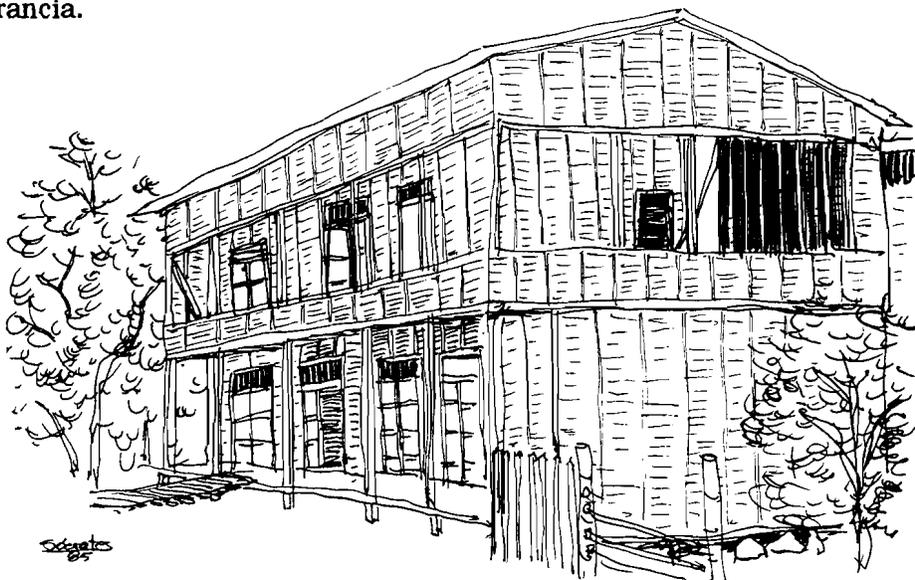
enfoques en un contexto en el cual los recursos financieros se ven aminorados. No es sorprendente, desde este punto de vista, que el debate sobre la reciprocidad en cooperación se desarrolle muy especialmente en el seno de las colectividades territoriales, que se encuentran situadas en los primeros puestos de la lucha contra la exclusión.

Por último, a nivel de las técnicas y de los *savoir-faire* propiamente dichos, el Sur corre en varios campos, al decir de los franceses, a numerosos brazos de distancia. El crédito y la participación ciudadana son los dos temas más regularmente citados en tal sentido. Los métodos de animación social (de los jóvenes en Dakar, por ejemplo) o la combinación de los sistemas de representación (por ejemplo en los comités de barrio en Santiago de Chile) son evidentemente campos en los que el Sur ha consolidado una experiencia insuficientemente desarrollada, y aún inédita, en Francia.

En ocasión de una mesa redonda organizada en París en septiembre de 1995 para preparar la Conferencia "Habitat II", un investigador de origen egipcio interpeló al orador francés que insistía sobre la noción de reciprocidad en la cooperación: "¿Se está dispuesto a contemplar la posibilidad de que actores locales de los países en desarrollo creen ONGs y vengan a trabajar en Francia sobre la cuestión de la deuda?". Es claro que las condiciones en las cuales se establecen los intercambios entre el Norte y el Sur incitan a manejar esta noción con la mayor circunspección. No es menos cierto que determinados actores de

la cooperación descentralizada revisten de ahí en más su acción internacional de nuevos valores y se apoyan en los proyectos que ellos conducen y en sus contra-partes del Sur para poner en discusión y hacer evolucionar sus propias prácticas. Por modestas o poco espectaculares que ellas sean, estas evoluciones son importantes en la medida en que alcanzan los fundamentos de los métodos de trabajo franceses en el campo del desarrollo social urbano, que las mismas ponen en cuestión y contribuyen a recomponer. Ellas remiten también a un enfoque diferente de las relaciones de cooperación Norte-Sur, en lo cual se podría estar autorizado a ver el germen de una respuesta política de las sociedades civiles frente al ascendiente de los mercados en la escena internacional. Pero este es otro debate.

(traducción del francés  
Susana Peñalva)



# Gestión local participativa, estratégica y concertada:

## Construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local

**Hernán Valencia V. (Ecuador)**

La integridad conceptual de descentralización, gestión local concertada y planificación local participativa y estratégica es una necesidad teórica y práctica en la búsqueda de operativizar el desarrollo sostenible. Es buscar el cambio y el progreso revitalizando las energías internas de las sociedades locales. La sostenibilidad solo es posible si hay voluntad activa de la comunidad local. La participación social es tan vieja como la humanidad<sup>1</sup>. Es la eterna creadora del imaginario democrático. Su habitat es el de las crisis, negociación y concertación social.

1 No existe espacio en el que el pueblo no sea participe como fuerza productiva, consumidora y gestora de la cultura, y razón de ser de la política. Sin embargo, generalmente la participación social está mediatizada, reducida e instrumentizada, causando en la población desmotivación, desconfianza, pérdida de valores cívicos y, por ende, debilidad como generadora de progreso.

Para que la **planificación local participativa** no se diluya en los discursos y sea un vivencial ejercicio de la democracia y potenciador del cambio, no debe ser un simple canal de demandas sino un espacio de debate y construcción de la sostenibilidad de la sociedad local. Entendemos por sostenibilidad el camino que una sociedad asume buscando el mayor equilibrio entre:

- la economía local,
- la sociedad en sus dimensiones: socio-económica, etnocultural, política y jurídica.
- el medio ambiente en su biodiversidad.

No debe ser un simple marco teórico o panel en el que se pinchan los problemas o los temas de moda sino un proceso permanente en el que se operativicen conceptos tales como:

- equidad socio económica,
- equidad de género y generacional actual y futura,

- reconocimiento de la diversidad etnocultural, construcción de las identidades y derecho a vivir las diferencias.
- equidad y equilibrio entre biodiversidad y desarrollo sostenible
- descentralización, gestión local, gobierno local, concertación, gobernabilidad.

Como canal de demandas identificará y priorizará necesidades, pero se debe evitar que los objetivos se reduzcan a llegar "con algo", atomizando los recursos, priorizando los lugares como las obras según el número de votantes potenciales. Las obras sueltas y diseminadas carecen de contenido si no están articuladas a procesos que potencien la sociedad local y esto solo es posible cuando obedecen a una planificación participativa pero estratégica que esté expresada en el conjunto de políticas integradas.

**La planificación local participativa** debe ser estratégica. En este sentido, uno de sus objetivos fundamentales es que la comunidad encuentre el rumbo hacia su desarrollo sostenible. Esa orien-

tación tiene que ver con la integralidad y articulación de sus procesos convirtiéndose en su idea fuerza social. Esta es capaz de unir a toda la comunidad en una sola voluntad. Es la que se explica en la experiencia social y es la que puede dibujar el escenario futuro de lo que la comunidad aspira a ser. Su energía social debe ser identificada en el análisis sistémico e integrada de cada una de las identidades sociales<sup>2</sup>, debe ser intrínseca a los procesos formativos cotidianos de sus recursos humanos, entender dónde gravitan sus energías y cohesionar con fuerzas internas las líneas estratégicas fundamentales, ser capaz de potenciar lo cotidiano y poner en movimiento a toda la sociedad local para lograr su meta más próxima. Este es su norte estratégico.

Cuando decimos comunidad no debemos entender a esta como un cuerpo homogéneo. Sino aquellas

2 En lo económico en el análisis de las ventajas comparativas, de los costos de oportunidad, de sus opciones de inserción a la economía, de sus ventajas competitivas. En general en la búsqueda de sus potencialidades.



Sócrates  
85

unidades diversas según su origen étnico, actividad económica, ubicación en el territorio, calidad de vida, nivel de organización. Debe entenderse a cada núcleo en los límites más simples y relativamente homogéneos de su identificación social que les permite organizarse y lograr fines comunes<sup>3</sup>. Estos son de diversa índole, pero deben priorizarse aquellos que apuntalan la sostenibilidad de sus procesos, aquellos que les permitirán dar un paso posible y consistente hacia el cambio. Por ejemplo, en la comunidad del Palmar, en el cantón Bolívar, es lograr la electricidad: ella permitirá potenciar la inversión, crear actividades, generar empleo e ingresos. En el conjunto de unidades sociales, como algunas zonas del mismo cantón Bolívar, es la unidad riego y conservación del suelo debido al avance de la desertificación<sup>4</sup>.

Pero no es tan simple que el norte estratégico sea la sumatoria de los objetivos de las diferentes unidades sociales de una localidad sino lo que fortalece a las tendencias más dinámicas del conjunto de la economía local, por ejemplo el riego para el cantón Pedro Moncayo. Todas las comunidades lo-

3 Al simplificar estos límites encontramos por una parte que se integran por la vecindad en su territorio común y por otros grupos que aunque dispersos en el territorio se integran por sus actividades e intereses comunes. A las primeras, por facilidad metodológica, las denominamos **organizaciones territoriales de base** (OTBs): barrios, caseríos, comunas, recintos, parroquias. A las otras, **organizaciones funcionales o de interés**, clasificándose por sus actividades económicas, sociales o políticas que explican su organización.

4 Ver Fabián Gomez, PLAN LOCAL del CANTON BOLIVAR DEL CARCHI. AME - MUNICIPIO DE BOLIVAR. 1997.

cales saben que esa obra cambiará su destino<sup>5</sup>. En la ciudad de Baños de Agua Santa, son un conjunto políticas, obras y normas que apuntalarán al turismo diversificando las actividades, siendo más eficiente en el uso de los recursos, en especial de las aguas termales, normando el tránsito y el uso del suelo, regulando la edificación, zonificando y orientando las inversiones en su territorio, sistematizando políticas y ejecutando acciones prácticas que incorporen a la mayor parte de la población a la economía del turismo. El diseño de la ciudad está pensado en función de dinamizar la economía local, fortalecer la sociedad, conservar su entorno medio ambiental<sup>6</sup>.

Integrar la voluntad y la energía social requiere encontrar el eje de la economía local, este organiza a la sociedad en casi todas sus directrices principales<sup>7</sup>, traza una línea hacia el futuro, identificando un norte social y se propone metas comunitarias, zonales y cantonales. Todas ellas son una respuesta a las preguntas:

5 Ver Rubén Boada, PLAN LOCAL del CANTON PEDRO MONCAYO. AME - MUNICIPIO P. MONCAYO. 1996.

6 Ver Hernán Valencia, PLAN LOCAL del CANTON BAÑOS DE AGUA SANTA. AME. serie Planificación Proyecto Piloto. No 2. Dic. 1996. Este Plan se elaboró entre junio y octubre de 1995.

7 Según la localidad será más o menos complejo, identificándose actores peculiares como los artesanos, los agricultores, los comerciantes, y factores de interés común, como el ecoturismo termal, en el caso de Baños de Agua Santa o el mercado, la tecnología agroindustrial, el agua - suelo y la agroecología en los cantones de Bolívar y Espejo del Carchi.

- ¿Qué somos hoy?
- ¿Qué queremos ser en un futuro próximo?
- ¿Qué debemos hacer para lograrlo?

Para identificar las metas se requiere un objetivo análisis de sus potencialidades, recursos, viabilidad y tiempo para lograrlo. Esta visión de futuro formula e identifica políticas permanentes que denominamos "estado al nivel local"<sup>8</sup>, y establece estrategias que garanticen eficiencia en el cumplimiento de los objetivos trascendentes de la comunidad y la sostenibilidad de dichas políticas. Si es así, es lógico que hacia ese norte, e integrados a esas energías sociales, se orienten todos los objetivos, políticas, estrategias y proyectos. Todas las voluntades, recursos y acciones de todas las entidades públicas y de la comunidad deben orientarse a lograr los objetivos de la estrategia cantonal de desarrollo sostenible.

**La planificación local participativa es un proceso de gestión local<sup>9</sup>**, es un proceso de integra-

8 Por ejemplo, en la cuenca del Río Angel y la reserva del Páramo de los Frailejones, el debate local sobre el desarrollo sostenible exige una política común entre los municipios de Espejo, Bolívar y Mira para la conservación de las fuentes de agua. Ver Lorena Acosta y Freddy Villacís PLAN LOCAL DEL CANTON ESPEJO, AME - MUNICIPIO DE ESPEJO, 1997, y Fabián Gómez, PLAN LOCAL DEL CANTON BOLIVAR. También los documentos de la Mesa de Concertación del Consorcio del Carchi.

9 Entendemos por **gestión local** como la unidad de gestión entre la sociedad civil local y las entidades locales del Estado, la sociedad civil, integrada por las diferentes formas de organización de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGs), y las entidades locales del Estado, integradas, a su vez, por el Gobierno Municipal y otras funciones del Estado con representación local.

ción del pensamiento de la comunidad local, entendida ésta tanto en el nivel orgánico como individual. Su producto principal es el Plan Estratégico Local de Desarrollo Sostenible al que, para facilitar su difusión social, lo llamamos Plan Local.

El Plan Local no es el Plan de Gobierno Municipal. Es la integridad del norte estratégico y las metas comunitarias. Es el Plan de la Gestión Local, entendiéndose esto como el pensamiento y la acción de toda la comunidad. Es la visión participativa de futuro y define objetivos y estrategias de largo, mediano y corto plazo.

En este sentido, define nuevos espacios para la política local, demandando una nueva generación de políticos, sean alcaldes, concejales, prefectos o diputados, que sean verdaderos estadistas conocedores de las políticas de Estado nacionales así como las políticas sectoriales, capaces de formular e implementar políticas locales. Estas políticas identificadas por la voluntad concertada de todos los actores locales, deben atravesar los gobiernos municipales que sean necesarios hasta lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Sólo si los Gobiernos Municipales, los líderes de los diferentes partidos y la comunidad integran a la cultura política y social la **planificación participativa y la gestión local** como práctica permanente de perfeccionamiento de las estrategias para lograr los objetivos, tiene sentido un Plan Local.

El cumplimiento del Plan de Desarrollo Local no es de única responsabilidad de la Municipalidad. Dado que se origina en la concertación social, es de corresponsabilidad y, por lo tanto, cae en la

esfera de la gestión local. Esta es la sumatoria de todas las entidades sociales que coexisten en el territorio local<sup>10</sup>.

El Plan de Gobierno Municipal es la administración de cuatro años. Propone, de acuerdo a sus recursos económicos y humanos, cómo garantizar la sostenibilidad del Plan Local en su período. Priorizando y equilibrando sus políticas, obras e inversiones de acuerdo a los objetivos estratégicos<sup>11</sup>. Esto se expresa en su Programa Operativo Municipal y su respectivo Plan de Inversiones para cada cuatrienio, parte sustantiva del Plan de Gobierno Municipal. En cada campaña electoral, los candidatos, sobre la base del Plan de Desarrollo Local, deberán proponer su Plan de Gobierno.

La sostenibilidad del desarrollo local exige cambios de actitud. La comunidad deja de ser simple receptora pasiva de servicios para ser corresponsable. Como electora exige que los planes de gobierno municipal de las futuras campañas políticas sean propuestas estratégicas de cómo llevar adelante su Plan Local. Los políticos locales crecen como estadistas con visión de futuro.

10 LA MESA DE CONCERTACION DEL CONSORCIO CARCHI DE LA CUENCA DEL RIO EL ANGEL es una importante experiencia de Gestión Local. En ella participan todas las instituciones que trabajan en la zona: CONDESAN, FUNDAGRO, CIP, FAO, IMII, FLACSO, MIN, AGRICULTURA, LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO Y BOLIVAR, AME, entre otras. Esta experiencia aún no integra a la comunidad.

11 En los talleres de diagnóstico participativo, las organizaciones funcionales tienden a debatir los problemas estratégicos y las organizaciones territoriales las obras que afectan a la vida cotidiana.



La Planificación Local Participativa es un espacio para el desarrollo de una nueva cultura política y social. No es un producto, es un proceso que genera relaciones democráticas, equitativas, continuas y vivenciales, crea espacios de diálogo y trabajo entre todos los que integran una comunidad, afirma a la democracia promoviendo una nueva cultura política local de participación, concertación y gobernabilidad, potencia procesos donde la comunidad desarrolla una nueva cultura social propia y auténtica, pero además participativa, creativa y futurista.

La municipalidad como gobierno local orienta a la gestión local liderando en su territorio las acciones que precipiten el cambio dando especial énfasis a la sostenibilidad de la economía local, al desarrollo sostenible de la sociedad local y a la sustentabilidad medioambiental.



**P U C E**  
**PONTIFICIA UNIVERSIDAD**  
**CATOLICA DEL ECUADOR**

# f a c u l t a d **arquitectura y diseño**

La Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador ofrece:

**programa de formación universitaria de pregrado y de especialización profesional** (duración 10 semestres)

- arquitectura
- diseño gráfico
- diseño de productos
- artes plásticas

**programa de educación continua**  
(programas de duración variable)

- diplomados
- cursos de especialización
- cursos y talleres
- estudios abiertos

**información:**

Secretaría Facultad de Arquitectura y Diseño. PUCE  
Av. 12 de Octubre y Patria, Quito - Ecuador  
Teléfonos: 509 585 / 561 534 - Fax: (593-2) 509 587  
e.mail: arqdis@puceuo.puce.edu.ec

# Gobierno urbano a finales del siglo veinte:

## Apuntes para una discusión

**Teolinda Bolívar\***

Varias razones han coincidido para que me decidiera a consignar estos apuntes sobre los gobiernos en las urbes latinoamericanas, en este fin de siglo. El interés que me despertó una reciente invitación a opinar sobre el gobierno de los barrios en el caso de la metrópoli capital venezolana<sup>1</sup>; el estímulo de los amigos de la revista *Ciudad Alternativa* al solicitarme una contribución para la celebración de sus veinte años y finalmente encontrar que el número 12 del pasado año lo consagraron a considerar la cuestión: ¿Se gobiernan las ciudades?

Estos apuntes tienen como objeto llamar la atención acerca del o de los gobiernos urbanos en la situación que viven nuestras metrópolis. Todos

\* Profesora-Investigadora, Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UCV, Venezuela.

<sup>1</sup> Jornada de reflexión organizada por la Fundación Polar, en setiembre de 1996, a la cual asistí invitada por el doctor José Luis Vethencourt.

sabemos que los cambios cuantitativos y cualitativos de la población latinoamericana en este siglo han provocado transformaciones profundas en la localización territorial. En el nuestro, de un país rural de asentamientos humanos dispersos y unas cuantas ciudades hemos pasado a un país urbano con grandes ciudades y unas cuantas metrópolis en continuo proceso de crecimiento. Estas se están construyendo aceleradamente y en formas diversas y hasta violentas -algunas antagónicas-, lo que produce resultados múltiples que a su vez se convierten en improntas, tanto en el medio ambiente construido como en las relaciones sociales, políticas, jurídicas, etc. de los asentamientos humanos considerados. Nos parece oportuno subrayar que vivimos los mismos procesos que acontecen en otras regiones del planeta. "El mundo contemporáneo es un mundo en vía de desarrollo urbano, sin que uno pueda decir exactamente a lo que esto conducirá..." (Pedrazzini, 1996:32). Al respecto preguntamos si estos procesos son gobernables en el momento actual, y si ya es posible descubrir los actores e inventar las formas de control y/o de regulación para las metrópolis contemporáneas latinoamericanas.

En todas ellas los contrastes están a la vista. La resultante material es muy heterogénea, y toma especial relevancia el medio ambiente construido autoproducido por los usuarios, los lugares de vida de los llamados sectores populares. Acompañando las transformaciones materiales han surgido formas organizativas que ayudan a asegurar especialmente los procesos de apropiación material y el acondicionamiento de los terrenos adquiridos u ocupados.

Como lo escribí en Bolívar, 1993, lo singular en sociedades como la nuestra, es que los cambios se producen de una manera tan rápida, que no ha sido posible efectuar el control y gestión urbana, ni siquiera a imagen y semejanza de lo que existía a principios de este siglo. Hoy añadimos: menos todavía ha podido crearse un gobierno metropolitano. No obstante, las mismas formas de autoproducción y de relaciones entre sus autoproductores y usuarios con los gobiernos -sobre todo en los primeros años del asentamiento- han permitido que se crearan y se legitimaran mecanismos sui generis que coexisten con los establecidos para el control de construcciones en la llamada por algunos ciudad legal.

Con estos breves apuntes introductorios procuramos llamar la atención sobre la complejidad y delicadeza indispensables a tener en cuenta al pensar en formas de gobierno que sean realmente adecuadas a los requerimientos de las metrópolis latinoamericanas, paradójicas y violentas. Hacia formas de gobierno en tiempos de metrópolis.

Me voy a permitir insistir que se requiere y comparto la idea de buscar formas de gobierno para

las metrópolis contemporáneas, pero tal como ellas son, con sus barrios autoproducidos, con sus centros degradados y en parte modernizados, con los conjuntos construidos para viviendas de interés social, con las urbanizaciones permisadas y con las ilegales -llamadas en algunos países urbanizaciones piratas-, en fin para todo el territorio urbano y para todos los ciudadanos y también para todos los ciudadanos con iguales derechos. (No puede ser para ciudadanos de primera categoría y ciudadanos de segunda o de tercera como es hoy en día al menos en Venezuela).

Este cambio y transformación en el abordaje de los gobiernos urbanos requiere tanto la firme y valiente decisión de hacerlo como tener en cuenta el tiempo de metrópolis, y la oportunidad. Reiteramos que un gobierno para las metrópolis contemporáneas que quiera ser exitoso requiere fundamentarse en la realidad de nuestras ciudades y metrópolis paradójicas, en consecuencia no puede dejar de tener en cuenta los barrios con gente que ha inventado y ha creado formas para subsistir en la pobreza de la opulencia.

En dichos barrios encontramos sencillas y bellas expresiones de solidaridad, tal vez atisbos de una sociedad nueva y también expresiones de conflictos, algunas veces lucha de poder, agresividad, muerte... Como dice un investigador venezolano refiriéndose a la gente de los barrios urbanos: "Su praxis existencial no es la producción sino la relación interhumana, unas veces pacífica-amorosa, otras conflictiva-agresiva, pero siempre relación" (Moreno, 1993:424).

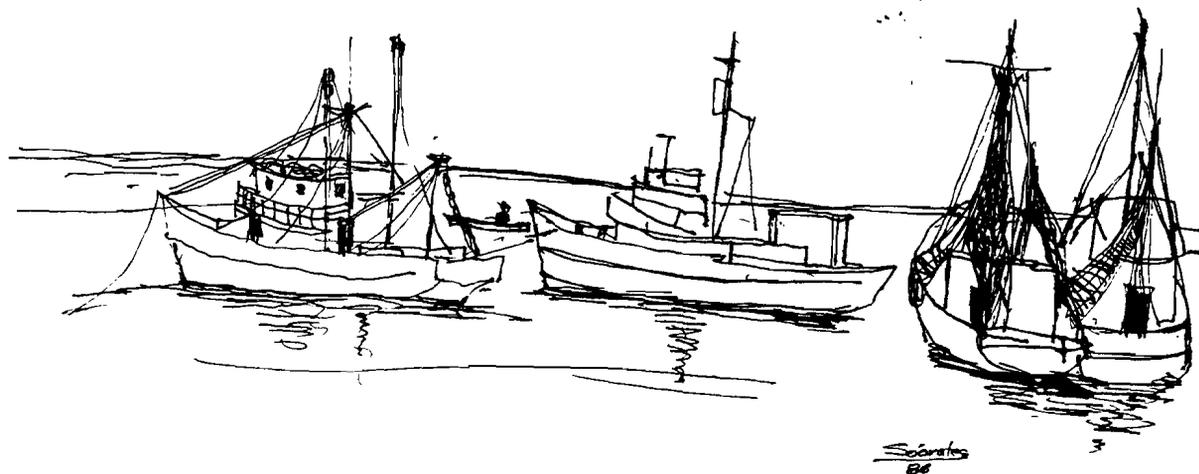
Necesitamos apostar al éxito de un gobierno metropolitano. En este sentido es recomendable el

intercambio de experiencias sobre la cuestión y sobre lo que está sucediendo en nuestra metrópoli, en nuestras ciudades. Es imprescindible construir las nuevas formas de gobierno urbano con sus habitantes en los territorios que se han conformado poco a poco entre legalidad/ilegalidad, donde florece el pluralismo jurídico; donde existen muchas organizaciones, unas todavía en sus manifestaciones primarias, otras introducidas y reconocidas en nuevas legislaciones, algunas nuevas invento de la gente, de cualquier estrato socioeconómico.

Un gobierno urbano -en Venezuela- debe tener también en cuenta las variadas formas de gobierno existentes y las iniciativas puestas en práctica por los ciudadanos -las alcaldías, prefecturas, los jefes

civiles, las juntas parroquiales, las asociaciones de vecinos, y recientemente los juzgados de parroquias (Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz). Algo nuevo que surge de lo viejo. Es conveniente explicitar que al tener en cuenta todas las organizaciones existentes es imprescindible recordar que su coordinación y articulación son también indispensables. Aquí es bueno ampliar y precisar con palabras que tomo de la Plataforma por un mundo responsable y solidario (FPH, 1993:16):

Debe acordarse claramente la prioridad a la iniciativa local, a la gestión local, las únicas capaces de vitalizar los lazos entre las sociedades y sus medios de vida. Se trata del principio de la subsidiaridad. Pero esta subsidiaridad no quiere decir



que cada colectividad es libre de hacer lo que quiera en su territorio. La colectividad no es propietaria sino que es administradora. Ella tiene la obligación de aplicar los principios de salvaguarda, de responsabilidad, de prudencia, de moderación. Puede escoger libremente sus medios, pero dentro de las finalidades y de la coherencia discutidas y enunciadas a otro nivel. Es para señalar este deber de articulación que preferimos hablar de subsidiaridad activa, este principio se aplica de uno a otro, del mundo entero a la comunidad de base, desde los individuos al planeta, las comunidades humanas están ligadas entre si por contratos mediante los cuales se equilibran sus derechos y sus deberes, tanto con respecto a sus administrados como con respecto al planeta y las generaciones futuras.

Hablar de gobierno urbano contemporáneo significa búsqueda. Es imprescindible analizar tanto los éxitos como los fracasos. En el caos que vivimos, el cual se ha pretendido gobernar y regular a través de planes y más planes, nos preguntamos si es posible el control de algo que aún está en pleno proceso de realización... Como lo expresa Pedrazzini, ob. cit.: "Uno no puede planificar la ciudad, como no puede predecirse dos o tres días antes el movimiento de las nubes".

El gobierno urbano al cual apostamos es para la gente, en ciudades para la vida de seres humanos en igualdad de condiciones, donde no se niegue a muchos la palabra hasta el punto de confiscársela. Que todos puedan expresarse y participar en.

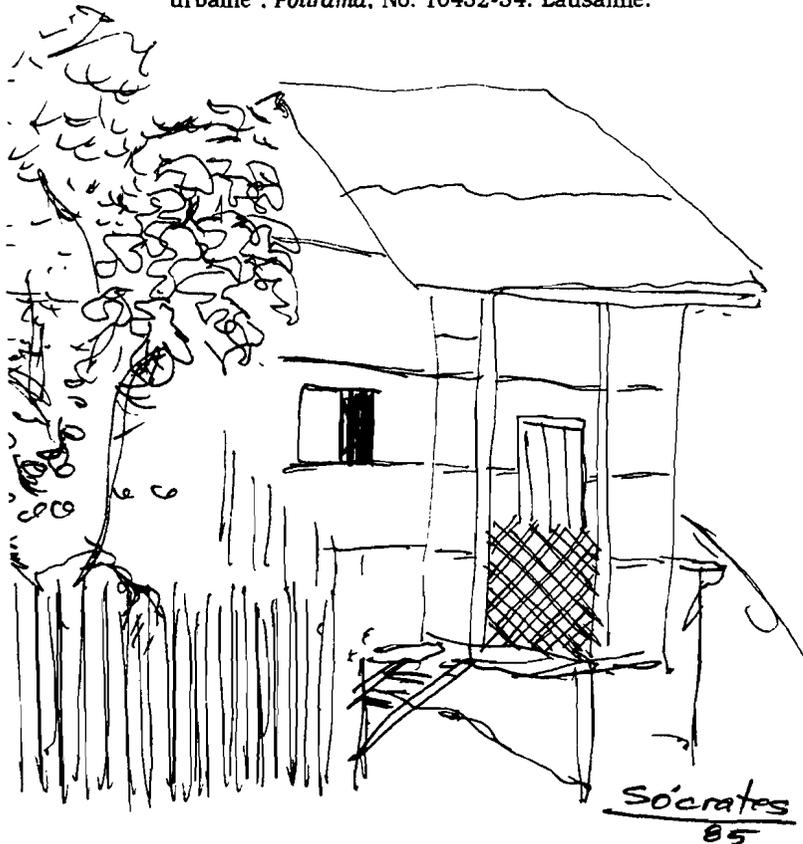
**Referencias Bibliográficas**

Bolívar, Teolinda  
 (1993) "Densificación y Metrópoli". *Urbana*, No. 13:31-46. Revista del Instituto de Urbanismo, FAU-UCV.

Moreno, Alejandro  
 (1993) *El Aro y la trama, Episteme, modernidad y pueblo...* Valencia, Edo. Carabobo: Centro de investigaciones Populares (CIP), Universidad de Carabobo (OCI).

Fundación para el Progreso del Hombre  
 (1993) *Plataforma para un mundo responsable y solidario*. París: FPH.

Pedrazzini, Yves  
 (1996) "La métropole et les avatars de la planification urbaine". *Poltrama*, No. 10432-34. Lausanne.



# Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación popular

Mario Unda  
CIUDAD - Quito

## 1. Palabras preliminares

Como se sabe, en los primeros días de septiembre de 1997, el Congreso se ratificó en la aprobación de la ley de Descentralización, que había sido objetada parcialmente por el gobierno de Alarcón. El 26 de septiembre el texto fue remitido al Registro Oficial, y publicado unos días después<sup>1</sup>. *Habemus*, pues, descentralización, por lo menos en lo que a leyes se refiere.

Se sabe también que, antes y después, la ley fue sometida a diversas discusiones y fuertes críticas. También de plácemes, por supuesto, entre los cuales aquellos que juzgan que con la ley se abren buenas oportunidades, y aquellos otros que consideran que peor es nada. No hace mucho, un foro realizado en el diario *Hoy* acabó sugiriendo que se hagan reformas a la ley aprobada; en dicho evento habían participado Susana González, la diputada

que presentó el proyecto, César Verduga, ministro de Gobierno, Carlos Vallejo, diputado, y Jamil Mahuad, Alcalde de Quito. Lo que quiere decir, por lo menos, que el debate puede prolongarse.

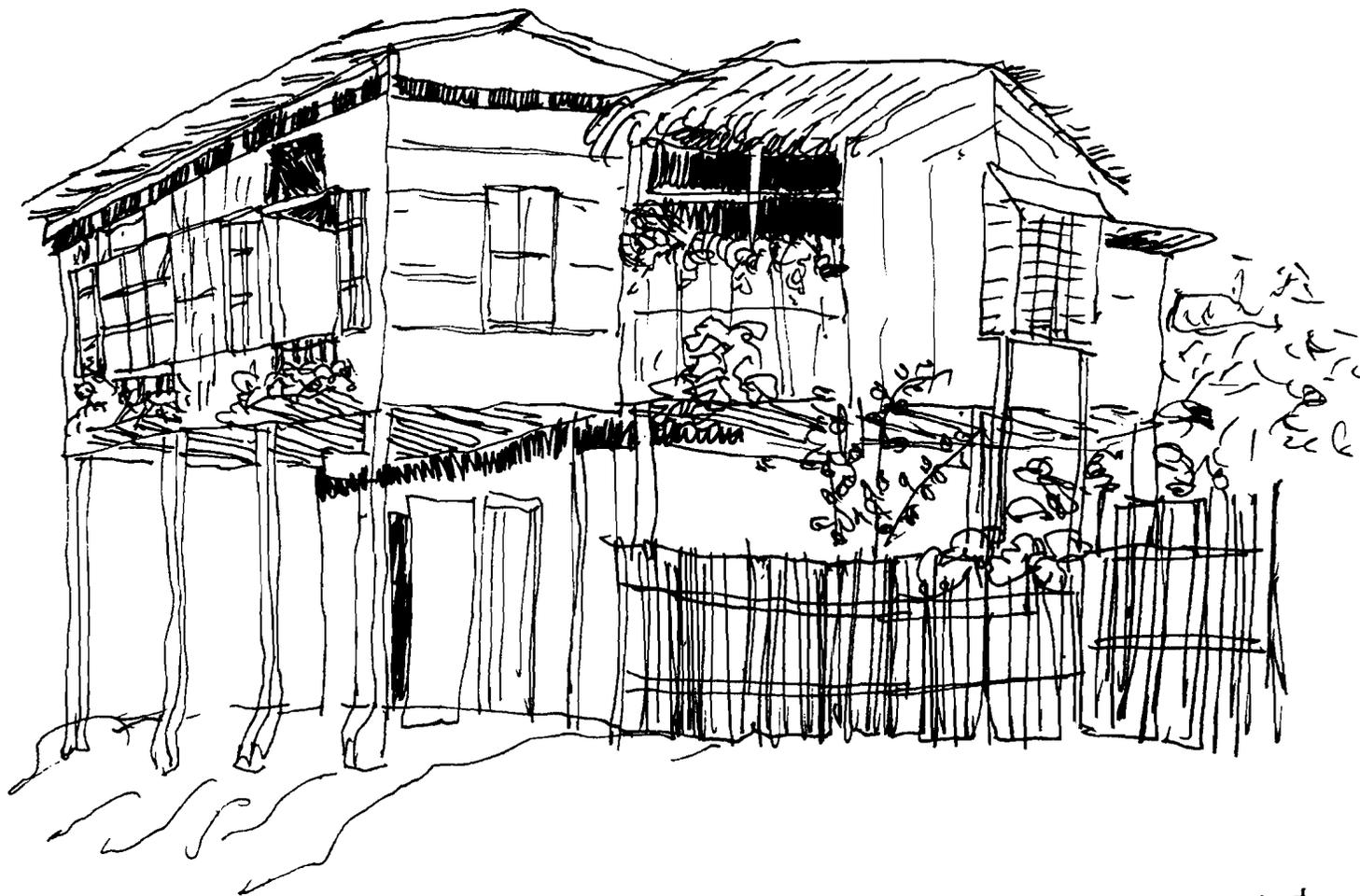
En su mayoría, las discusiones han tenido que ver con el carácter de la descentralización propuesta y su viabilidad (varias personas han hablado en este sentido), con la relación entre la descentralización y el tipo de Estado (Vallejo), con el fin que tendrá la planificación y ejecución de las obras y proyectos de interés nacional (Vallejo, nuevamente), con la relación entre gobernabilidad y descentralización (la preocupación central de Mahuad, por ejemplo).

Pero en estas líneas nos referiremos a la participación popular. Es un tema que se ha hecho recurrente últimamente. El discurso dominante ha venido ligando la necesidad de impulsar la participación con la necesidad de terminar con el paternalismo. Así expuesto, parecería que los moradores de los barrios populares no han hecho nada más que sentarse a esperar que les lleguen las mejoras. Pero cualquiera que conozca algo sobre el tema sabe que la participación no es una cosa

<sup>1</sup> *Registro Oficial*, miércoles 8 de octubre de 1997, No. 169.

nueva para los vecinos de los barrios. De hecho, muchas obras han sido realizadas gracias a su participación activa en mingas y otros trabajos colectivos, y muchos servicios funcionan en los barrios gracias al trabajo poco y mal remunerado de muchas pobladoras.

Ahora bien, debate o no debate, se supone que la ley introduce nuevos marcos de actuación para los distintos actores involucrados, aunque sea en perspectiva, pues, como se sabe, del dicho al hecho hay mucho trecho, y resta aún por ver qué sale del reglamento a la ley y cómo se va trasladando

Sérgatez  
85

a la práctica social y política. Esto último es, por supuesto, inseparable de las acciones que despliegan los distintos sujetos.

## 2. ¿Qué dice la Ley respecto a la participación popular?

La ley se presenta a sí misma como una ley “de descentralización del Estado y de participación social”; entre los considerandos se recoge un artículo de la Constitución que señala, entre los deberes del Municipio, “incentivar el desarrollo comunitario a través de las organizaciones barriales”. Más aún, “la participación social en la gestión pública” consta como uno de los objetos de la ley; en consecuencia, la cuarta de las seis finalidades expuestas habla de “fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias”. Y de la participación se habla en los capítulos tercero y quinto de la ley (titulados, respectivamente, “Del Comité Permanente de Desarrollo Provincial” y “De la participación social”. Pero veamos cómo se entiende la participación y de qué tipo de participación se nos habla.

### a. La definición de “participación”

La ley define la participación social como “el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos”.

Detengámonos un instante.

Participar sería “involucrar activamente”, ¿a quiénes?: a todos los sectores sociales. ¿En qué?: “en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país”. ¿Para qué?: para “mejorar las condiciones de vida”. ¿Buscando qué?: una más justa distribución de los servicios y recursos públicos”.

Así, pues, podemos preguntarnos: ¿qué quiere decir “involucrar *activamente*”? ¿No estamos, acaso, involucrados “activamente” en la economía del país? Los datos oficiales indican que, aunque el desempleo sigue creciendo, el subempleo y el crecimiento de lo que ahora se llama “sector informal” son los principales problemas ocupacionales. En realidad, el problema es que ese “involucramiento activo” es un “involucramiento” precario, que, para la mayoría, no alcanza a satisfacer las necesidades básicas. Se necesita, entonces, que la economía del país funcione de otra manera para que todos y todas tengamos trabajo e ingresos que nos permitan tener una vida digna. Podemos seguir “activamente” involucrados en las actividades económicas, pero eso no nos servirá de nada si los recursos siguen distribuidos como hasta ahora.

Se podría decir: ¿Qué tiene que ver eso con la descentralización? Justamente, el problema es que la ley de descentralización se pasa por alto este problema, a pesar de su definición de la participación.

¿Y en la política? ¿No nos involucramos “activamente” para votar, por ejemplo? El problema es que involucrarse activamente para votar es una participación estrecha y limitada que, en el fondo,

no decide nada. Luego: se necesita otra manera de involucrarse en la política, como sujetos con capacidad para decidir sobre los aspectos centrales de la vida del país, lo que ahora es potestad de un pequeño puñado de gente.

Parecería que la ley misma es mucho más pequeña que su definición de participación social. Porque, si se trata de que nos “involucremos activamente” en todos los niveles de la vida del país, ¿por qué las miras se reducen exclusivamente a la distribución de los servicios y recursos públicos? ¿Acaso “involucrarnos activamente” en la “vida económico social” del país se reduce a la distribución de los servicios y recursos públicos?

En realidad, lo que ocurre es que hay diferentes maneras de entender la participación social. Para unos, la participación solo se hace a través del mercado y de los precios: participamos “activamente” en la distribución de los servicios públicos cuando pagamos las tasas y las tarifas. Para otros, la participación es un instrumento limitado: la gente participa en cosas que ya están establecidas desde arriba y desde afuera, y solo en los aspectos que están permitidos. Pero puede haber otra manera de entender la participación: como un conjunto de acciones y propuestas que ayudan a que los sectores populares se potencien, adquieran la capacidad de tomar decisiones sobre los aspectos que afectan su vida (y estos no están solo en el ámbito de las competencias municipales).

Encontramos, así, que la definición de partida es limitada. Es el reflejo de una visión limitada de la participación, como veremos en seguida.

## **b. La participación en el Comité Permanente de Desarrollo Provincial**

De acuerdo con la ley, el Comité Permanente de Desarrollo Provincial cumplirá roles de “orientador y coordinador del desarrollo provincial”, y como su conformación incluye la presencia de diversos actores locales, uno supondría que se trata de uno de los espacios privilegiados para impulsar la participación social en la gestión pública local. Sus funciones serían: a) “coordinar las acciones entre los gobiernos seccionales, como también entre las entidades, organismos dependencias del Estado, y entre las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados”, b) “Orientar el desarrollo provincial” y, c) “Coordinar con la función Ejecutiva (...) las actividades relacionadas con el desarrollo de la provincia”.

Con esa conformación, y con esas funciones, no deja de resultar curioso que el capítulo dedicado al Comité de Desarrollo Provincial esté separado del capítulo que trata de la participación social. ¿O son cosas diferentes?

Decíamos que el Comité estará constituido por representantes de distintos sectores de la sociedad. Algunos son funcionarios electos, como el Prefecto y tres alcaldes, elegidos, a su vez, por la asociación provincial de municipios. Otros son representantes del gobierno central (el gobernador y el representante del organismo de desarrollo regional -si es que hubiere-).

Los demás deberían ser representantes de la sociedad local: dos por las cámaras empresariales,

uno por las universidades y escuelas politécnicas (os sus extensiones), uno por las organizaciones campesinas, uno por los medios de comunicación y uno por los colegios profesionales.

Jamil Mahuad ha señalado que esta distribución puede poner en minoría a los organismos públicos respecto al sector privado. Por nuestra parte, señalemos otros problemas:

1) Es evidente que allí no está representada toda la "sociedad local": hay sectores sociales que han sido excluidos. ¿Por qué hay representantes de los colegios profesionales y de las organizaciones campesinas y no hay representantes de las organizaciones barriales, de los grupos juveniles, de las mujeres, de los trabajadores? ¿No forman ellos también parte de la sociedad y de la provincia? ¿Se supone que no tienen nada interesante que decir respecto al desarrollo provincial?

2) Pero no solamente hay sectores excluidos, también hay un trato desigual a los que sí están considerados. ¿Por qué las organizaciones campesinas tienen un solo representante, y las cámaras empresariales tienen dos?

Resultan llamativas la exclusión y el tratamiento desigual, sobre todo si tomamos en cuenta las funciones del Comité, que revisábamos más arriba. Por lo tanto, en muchos casos es muy probable que la mayoría de la población carezca de representantes que lleven su voz a un espacio que deberá diseñar los lineamientos generales del desarrollo provincial. Si se excluye a unos y se da tratamientos preferenciales a algunos en detrimento de

otros, ¿qué tipo de participación social "en la gestión pública" es la que nos están proponiendo? Para muchos, apenas observar lo que hacen aquellos que han sido investidos con la potestad para decidir por todos.

No es por supuesto, algo muy democrático, y se contradice con la definición de partida que, aunque limitada, prometía "involucrar activamente a todos los sectores sociales". Pero, ¿cómo hemos de involucrarnos activamente si resultamos excluidos y menoscabados?

### **c. La "participación social"**

El título es bastante general, pero tratase aquí de la participación relacionada con los municipios, los consejos provinciales y los organismos de desarrollo regional. O con una parte de ello, pues, como ya habíamos dicho, se ha separado de aquí lo que tiene que ver con el Comité de Desarrollo Provincial.

Para efectos de la ley, la participación busca "lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones". Se trata de una participación que será "impulsada y promovida" por los alcaldes, los prefectos y los organismos de desarrollo provincial. De otro lado, "la participación y la iniciativa popular" que contempla la ley, será hecha solamente "a través" de un grupo específico de "entidades sociales territoriales".

Pero, antes de continuar, puede ser de interés detenerse en un par de aspectos:

1) que no se ve la participación como un proceso surgido desde las iniciativas y preocupaciones de la gente y de sus organizaciones, sino como algo a ser “impulsado y promovido” desde las entidades seccionales del Estado (señalemos, como nota curiosa, de qué manera esta función es personalizada en “alcaldes y prefectos”).

Ahora bien: ocurre que, más allá de las intenciones de los actores, cuando la participación es promovida “desde arriba”, normalmente se trata de que la población “se involucre activamente” en la ejecución de un conjunto de acciones que ya han sido definidas con anterioridad a la “promoción” de dicha participación social. De alguna manera, sigue vigente la visión instrumental de la participación, que conceptúa a las organizaciones sociales como “organismos auxiliares” (ver la Ley de Régimen Municipal cuando trata de las Juntas Parroquiales).

2) En seguida, salta a la vista el recorte de la realidad organizativa de los barrios populares. En efecto, ¿en virtud de qué son unas organizaciones específicas (y solo ellas) las que pueden canalizar una participación social que busca mejorar las condiciones de vida? ¿Acaso otras no buscan lo mismo, acaso sus miembros no están igualmente capacitados para orientar su accionar en esa dirección? Pero sobre ello trataremos a continuación.

### **c.1 ¿quiénes participarán?**

Dice la ley que alcaldes y prefectos impulsarán y promoverán la participación social “a través de las siguientes entidades sociales territoriales”: los co-

mités barriales, las federaciones barriales y las Juntas parroquiales (art. 36). Más adelante, veremos que también se toman en cuenta otras dos “entidades sociales territoriales”: las asambleas (barriales y parroquiales) y las propias de los pueblos indígenas y negros (arts. 41 y 42, respectivamente).

El recorte resulta evidente. Quienquiera que conozca un poco los recientes procesos organizativos y asociativos en los barrios populares no podrá dejar de reconocer que el “universo barrial” contiene algo más que comités barriales. En estos últimos tiempos ha surgido y se ha consolidado una diversidad de formas organizativas, en las que se agrupan distintos sectores: grupos juveniles, culturales, de mujeres, cooperativas, asociaciones económicas, comunidades cristianas,...

Pero no se trata solamente de reconocer que existe esta diversidad, sino reconocer, al mismo tiempo, otros dos hechos. En primer lugar, que las organizaciones barriales, incluidos los comités, atraviesan periódicamente crisis de representatividad social: aunque formalmente representen a todos los moradores, en la realidad esto es verdad solo en cierto modo y hasta cierto punto. Muchas veces a lo largo de su existencia no logran representarse más que a sí mismos y a los grupos que ocupan las dirigencias. Esto no está relacionado con ninguna norma jurídica, sino con la dinámica social de la población. Y, por lo demás, generalmente los inquilinos (que en muchos barrios son bastante numerosos) no son reconocidos ni se reconocen ellos como miembros de los comités.



En segundo lugar, que lo más común es que las personas que se agrupan en las otras organizaciones no se sientan representados por los comités. Esto, porque sus objetivos y sus lógicas son diversas, y ellas atienden a cosas que no llaman la atención de los comités barriales y que, muchas veces, tampoco pueden resolverlas dentro de sí (por ejemplo, la necesidad de espacios propios, específicos e independientes para grupos humanos específicos, como pueden ser las mujeres y los jóvenes).

Y eso por no hablar de las pugnas, muchas veces enconadas, que se establecen entre distintos grupos organizados al interior de un barrio.

De esta manera, casi sería más propio afirmar que los comités barriales no pueden representar la diversidad de intereses y expectativas que se organizan en los barrios populares. ¿Qué hacemos, entonces, con las otras organizaciones? ¿Las declaramos inexistentes y "fantasmas"? Así, la exclusión de las demás organizaciones no es un simple olvido.

Ahora bien, cuando la ley pasa a definir a los comités barriales dice: "son organizaciones con personería jurídica", etc. Pero la realidad es que muchos comités (y muchas organizaciones sociales de otros tipos) no tienen personería jurídica. Y también es sabido que muchas organizaciones que tienen personería jurídica no tienen, en cambio, existencia real. La redacción de la ley lo único que hace es reproducir un cierto "fetichismo jurídico" que muchas veces nos impide caminar libremente.

Se trata, entonces, de una visión reduccionista que no ha tomado en cuenta la vitalidad que bulle en los propios barrios populares y que tampoco abona para la superación de los conflictos existentes en la realidad.

Y eso se vuelve a repetir cuando se habla de las federaciones barriales: "Son", se dice, "asociaciones de derecho privado sin fines de lucro, con personería jurídica, integradas por los representantes de los comités barriales". Pasemos por alto algunos tópicos a los que ya nos hemos referido, y señalemos solamente un elemento adicional. En la realidad, no todas las federaciones están integradas exclusivamente por comités barriales: existen federaciones que integran también a algunos otros tipos de organización social. De hecho, a nuestro modo de ver, es lo que deberían hacer todas para poder representar efectivamente los intereses más amplios de la mayoría de moradores.

Por otra parte, respecto a las Juntas parroquiales, resulta interesante que se recoja una modalidad de conformación que había sido desechada por unas reformas de 1982: aquella que indica que

estas juntas serán elegidas por votación universal de los habitantes en cada parroquia.

Otro aspecto de importancia es que, en relación con los pueblos indígenas y negros, se reconozca a "sus organizaciones tradicionales". Nótese que, en este caso, no se menciona ninguna específicamente y, por lo tanto, ninguna queda excluida. ¿No podría haberse obrado así, también para las organizaciones de barrios?

Por último, detengámonos un instante en las asambleas. Dice la ley: "Las asambleas barrial y parroquial [...] estarán conformadas por los vecinos del barrio o parroquia, según los casos". Pero, ¿se ha pensado acaso en la puesta en práctica de tales asambleas? Puede ser que la mayoría de barrios sean pequeños y tengan un número no muy elevado de habitantes; pero cuando hablamos de parroquias urbanas, la cosa ya es diferente. ¿Dónde vamos a meter a las decenas de miles de personas, y en algunos casos incluso centenares de miles, que deberían formar una asamblea así estipulada?

Se podrá decir, es cierto, que normalmente no va mucha gente. Pero si eso es así, ¿qué legitimidad y qué utilidad pueden tener asambleas que convocan a una minúscula parte de la población? No se trata, obviamente, de eliminar la figura de la asamblea, sino de ponerla a tono con las realidades.

Bien, nos hemos referido recién a los actores propuestos para la participación y, básicamente, hemos encontrado que no da cuenta de una realidad, que es más rica, diversa y compleja de lo que

quiere la ley. Puede ser que a los redactores de la norma jurídica eso no les preocupe demasiado, pero los moradores y sus dirigentes no pueden pasar por alto este detalle. Pasemos ahora a una rápida revisión de las funciones propuestas en la ley.

### **c.2 ¿qué harán?**

Para los comités barriales se establecen funciones que derivan básicamente del interés central de cualquier comité: los servicios urbanos. Al respecto, destaquemos funciones relativas a la planificación participativa, al control sobre las obras [¡pero no sobre el funcionamiento de los servicios!] y al fomento de proyectos denominados de "autogestión" (¡apenas velado el interés de que los Municipios vayan desentendiéndose de estos problemas!).

Hay, pues, aspectos para rescatar (la planificación participativa y el control social, aun cuando limitado en la ley), pero también hay algunos que deberían reflexionarse más y otros que no se mencionan.

De hecho, la reducción operada en el tipo de organizaciones consideradas, tiene efectos en lo que se propone que estas hagan: en los barrios suele ocurrir más que solamente el acceso a servicios; los gobiernos seccionales podrían colaborar en más cosas con el mejoramiento de la calidad de vida, y no solamente con los servicios -aunque estos son, indudablemente, indispensables y prioritarios.

Para las federaciones de barrios se dice, básicamente, que apoyarán y coordinarán las acciones

de los comités. Se ha señalado ya una limitación, producida al reducir el mundo organizativo de los barrios a los solos comités barriales. Digamos, además, que no deberían restringirse así sus funciones. De la misma manera que la ciudad no es un simple agregado de barrios, las federaciones no son un simple agregado de comités. Hay, digámoslo así, intereses zonales, que se relacionan a un conjunto de barrios, que deben ser tratados, así mismo, como conjunto.

Respecto a las Juntas parroquiales no se presentan mayores novedades, sea porque algunas cosas están ya, en la letra o en el espíritu, en la actual Ley de régimen municipal, sea porque resultan una extensión territorial de las atribuciones planteadas para los comités barriales.

Lo más interesante, a nuestro modo de ver, está en lo referente a los pueblos indígenas y negros. Por una parte, porque -como ya lo habíamos dicho- se reconocen sus propias formas de organización. Por otra parte, porque se recogen algunos elementos de sus prácticas sociales ya establecidas, que podrían considerarse también para el accionar de las organizaciones barriales, por ejemplo, el cuidado del medioambiente, la administración de proyectos y obras promovidos por las comunidades, la participación en el "mantenimiento del orden público" (lo que supone ciertas funciones de administrar justicia).

Por lo demás -y esto tampoco carece de interés- se establece la posibilidad de que los gobiernos seccionales contraten las obras con las organizaciones sociales.

Es verdad, hay otras cosas que no están tomadas en cuenta, pero estos aspectos pudieran ser de mucha utilidad para pensar el accionar de las organizaciones barriales.

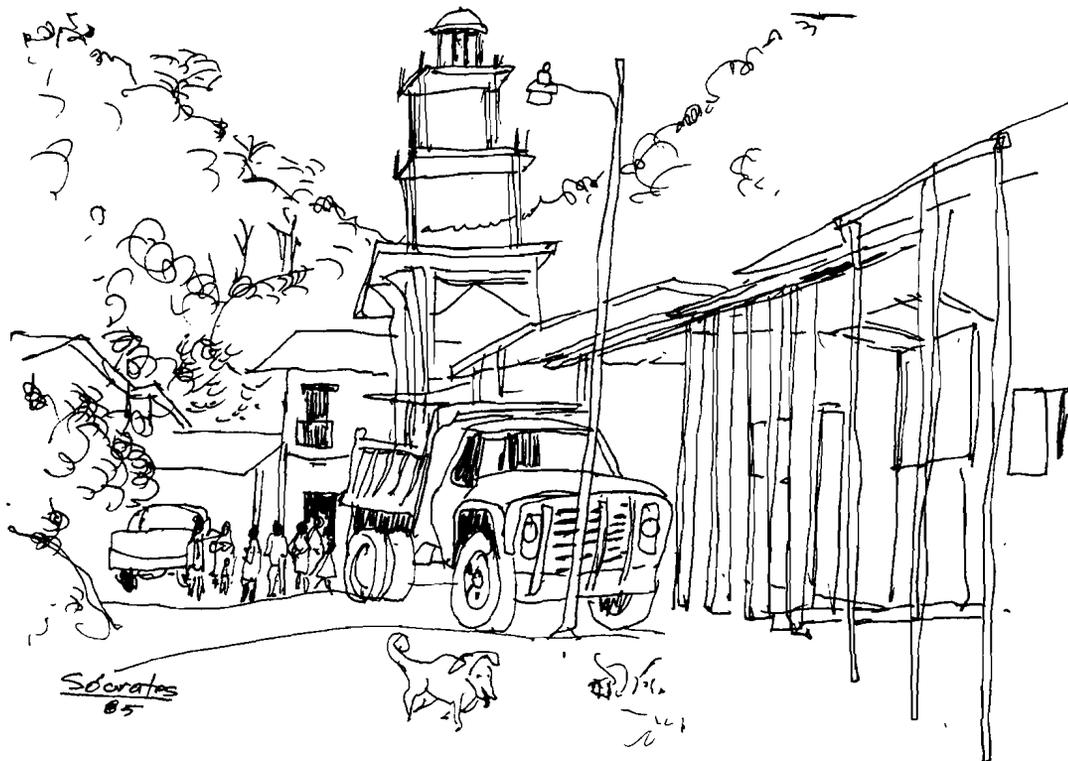
En resumen: así como al revisar a los actores propuestos para la participación social se notaba la exclusión de algunos sectores, al revisar las atribuciones de los presuntos participantes se nota:

1) Que hay aspectos de la vida social, incluso de la gestión pública, que no son tocados por la participación allí propuesta. Por una parte, aquellos que están en la esfera de actividades de las organizaciones excluidas. Pero también, por otra parte,

respecto a los territorios contemplados: por ejemplo, sólo se participa hasta el nivel de la parroquia, pero no existen mecanismos ni formas para ampliar esta participación al manejo del conjunto de la ciudad ni de todo el cantón.

2) Que se toman en cuenta roles destacables: planificación (con las limitaciones temáticas y territoriales ya indicadas), como la planificación y el control (este, en cambio, reducido a la ejecución de las obras).

3) Que a algunas organizaciones sociales se les reconocen importantes atribuciones que no se les reconoce a otras.



### 3. Algunas propuestas básicas

Las conclusiones se han ido ya exponiendo a lo largo de estas páginas. Por eso, al llegar a este punto, solo quisiéramos remarcar algunas cosas:

1) Que es necesario que las organizaciones populares no reproduzcan la misma perspectiva de las instituciones del Estado. A ellas la participación les interesa para agilizar sus propios planes (lo que no necesariamente está mal). Pero las organizaciones deberían ver la participación desde sus propios intereses; en primer lugar, el interés de constituirse en un sujeto con capacidad de tomar decisiones y hacer propuestas en todo aquello que interesa a la reproducción digna de la vida humana.

2) Que, en ese entendido, la participación debe propender a construir una articulación de todos los sectores populares, sin pretender que unos se convierten en representantes forzosos de los demás. Desde la perspectiva popular, lo importante es ir construyendo a ese sujeto pueblo, que ahora existe fragmentado, disperso, con antagonismos interiores.

Esto supone, por un lado, buscar las articulaciones pertinentes al interior del propio mundo barrial, pero también los lazos y los puentes que deben tenderse hacia otros actores populares con los cuales hay que ir construyendo un proyecto de vida digna para todos y para todas. Y muchos de estos otros actores no tienen necesariamente una existencia "barrial", ni tan siquiera "territorial" (por ejemplo, obreros, mujeres,...); pero tienen mucho

que opinar y que aportar para la imagen de ciudad y de municipio que necesitamos y queremos.

3) Que la participación no puede pensarse como algo que comienza con las iniciativas de los gobiernos seccionales. Las organizaciones populares deben retomar su capacidad de emprender iniciativas a las que convoquen a los otros actores: municipio, ONGs, Iglesia, etc.

4) Que, desde ese punto de vista, las funciones o los roles de los actores participantes deben irse ampliando, inicialmente en el sentido expuesto recién.

La participación social es, sobra decirlo, un proceso social, no jurídico. Y se va construyendo en las propias prácticas sociales. Son éstas las que debemos apuntalar y reforzar.

6 de noviembre de 1997

# XI BIENAL DE ARQUITECTURA DE QUITO

8  
1998  
BAQ/98  
BAQ/98  
BAQ/98

Del 16 al 20 de noviembre de 1998, en Quito, se desarrollará la XI BIENAL DE ARQUITECTURA DE QUITO, BAQ'98, el evento más importante que realiza el Colegio de Arquitectos del Ecuador, Provincial de Pichincha; que cuenta con el auspicio de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), la Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos (FPAA) y la Regional de Arquitectos del Grupo Andino (RAGA).

La Bienal de Arquitectura de Quito, nació hace 20 años, con el propósito de que los arquitectos del Area Andina confronten su obra. Su ámbito ha ido creciendo hasta llegar a ser hoy una Bienal Panamericana.

La presente Bienal de Arquitectura incorpora como uno de sus objetivos principales el reconocimiento y homenaje a la trayectoria de las grandes personalidades arquitectónicas americanas al igual que el surgimiento de nuevas. En síntesis, la promoción y divulgación de la arquitectura regional dentro de un contexto internacional.

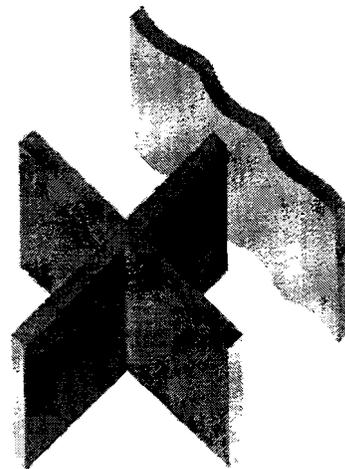
La Bienal de Arquitectura ha logrado el reconocimiento nacional e internacional, dada la gran presencia de profesionales que han confrontado lo mejor de su producción en el evento central de ésta.

En el concurso podrán competir los trabajos ejecutados en los últimos cuatro años en el continente, dentro de las siguientes categorías:

- **Diseño Arquitectónico**
- **Diseño Urbano**
- **Historia, Teoría y Crítica de la Arquitectura y el Urbanismo.**
- **Preservación, Restauración y Rehabilitación Arquitectónica.**
- **Revistas especializadas.**

La participación de los colegas ecuatorianos en la Confrontación, es gratuita y le permite participar de todos los eventos de la Bienal de Arquitectura, además, será ampliamente documentada en el libro de la Bienal de Arquitectura que publica el Colegio de Arquitectos de Pichincha.

**Informes:** Secretaría permanente de la XI BIENAL, CAE-P  
**Dirección:** Núñez de Vela N35-204, Quito-Ecuador  
**teléfono:** ( 593-2) 469 103 • **fax:** 268 750 • **e.mail:** cae-p@uio.telconet.net



# Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social<sup>1</sup>

Augusto Barrera G.  
CIUDAD - Quito

El aparente consenso sobre la necesidad de emprender un proceso de descentralización del país ha quedado maltrecho en la medida en que se han ido precisando el carácter y los contenidos del proceso. Abierto el debate, se ha evidenciado la complejidad del tema y los múltiples sentidos, expectativas, visiones e intereses, que colocan el tema en medio de un debate político y programático que es preciso afrontarlo.

<sup>1</sup> Este trabajo recoge algunos aportes del colectivo de investigadores de CIUDAD, así como de varios talleres realizados con organizaciones indígenas y populares.



Sócrates  
85

Este documento parte de reseñar un marco de análisis y contextualización de la descentralización, como producto de varias experiencias en varios países del mundo. Luego se intenta un examen crítico de los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley de Descentralización del Estado y Participación social<sup>2</sup> que está siendo discutido en segundo debate en el Congreso Nacional. Finalmente se proponen algunas conclusiones y perspectivas sobre otros puntos de entrada a la necesidad de la descentralización, así como algunas sugerencias sobre el quehacer frente al probable escenario de la aprobación del mencionado proyecto de ley.

### 1. Marco de aproximación

La descentralización es un "campo de conflictos que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de las políticas de modernización del Estado y de democratización"(Calderón 1992: 193). En su versión hegemónica y más común, la descentralización es uno de los componentes principales de la Reforma del Estado que contempla además la reducción de su tamaño, la desinversión, la modernización de los sistemas legislativos y de justicia, la readecuación de las formas de representación política y el reordenamiento de la prestación de servicios.

Este conjunto de lineamientos son parte, a su vez, de las transformaciones de alcance mundial en dirección a la liberalización de mercados, la globalización y las consiguientes readecuaciones de los roles y las relaciones entre las estructuras supra-

<sup>2</sup> El análisis se hace en base al documento final presentado por la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional para segundo debate.

nacionales, los estados nacionales, la empresa privada y la sociedad.

Hay, sin embargo, otros sentidos y expectativas en la descentralización (Coraggio 1995: 31 y Carrión Diego 1996) a partir de una demanda de democratización social, la búsqueda de equidad y la reversión de los procesos que provocan no solo centralización sino, sobre todo, concentración de poder económico y político.

Por ello, las modalidades, alcances y resultados son muy variables en la puesta en marcha de los procesos descentralizadores. Sin embargo, es posible articular un marco conceptual a partir de la experiencia sistematizada de otros casos.

En un estudio comparativo de las políticas descentralizadoras de varios países (Cabrero 1996: 72-95), se proponen algunas variables de análisis que permiten comprender de mejor manera el carácter, las tendencias y la viabilidad del proceso. Las variables son:

**a. Los grados de profundidad de las políticas descentralizadoras.** Esta variable hace referencia a los niveles que privilegiadamente se enfatizan en la reforma, ubicándolos de manera esquemática pero no excluyente como: desconcentración administrativa, descentralización gubernamental y descentralización hacia la sociedad civil.

**b. El origen del impulso descentralizador.** Que identifica los actores fundamentales que impulsan el proceso y que, de modo general pueden ser: el mismo Estado alrededor de la necesidad de cumplir requisitos de eficiencia administrativa, moder-

nización y transferencia en la prestación de servicios en crisis, o, por otro lado, la sociedad a través de múltiples actores que pugnan sistemáticamente por un mayor protagonismo en la definición y ejecución de políticas públicas, obligando a una respuesta de readecuación del Estado.

En cada caso, los ámbitos del debate, sus actores y el flujo del proceso es distinto: Inductivo y de arriba hacia abajo en el primer caso; reactivo y de abajo hacia arriba en el segundo.

**c. Estrategia de implementación del proceso.**

Pudiéndose identificar arquetípicamente una estrategia de control en la que el Estado establece mecanismos de inducción del proceso, manteniendo el comando y enfatizando los componentes de desconcentración administrativa. Por otro lado una estrategia de regulación, en la que el estado establece unos marcos de referencia para que el proceso fluya.

**2. Observaciones al Proyecto de Ley de descentralización**

Es evidente que antes que una dicotomía excluyente centralización vs. descentralización, estamos hablando de un continuum (Carrión Fernando 1996:139-140) en el que caben todas los grados y características de cada proceso particular, por lo que la utilización de ciertas herramientas de aproximación tiene como objetivo desarrollar el análisis antes de adjetivar el proceso. Por otro lado, la formulación de la ley no es sino un momento de "la puesta en práctica" del proceso. Con estas salvedades proponemos algunas reflexiones sobre la ley en cuestión.

**2.1. Las definiciones planteadas** en los artículos correspondientes al primer capítulo sobre objeto, ámbitos de aplicación y finalidades principales evidencian un fuerte énfasis en los aspectos de desconcentración administrativa y descentralización gubernamental, particularmente en la transferencia definitiva de autoridad, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de la Función Ejecutiva a los Gobiernos seccionales autónomos y a la delegación de atribuciones de niveles superiores de un organismo público a inferiores.

En la Ley la participación es definida como "un mecanismo por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales a la vida jurídica, política, cultural y económico social del país".

La ley tiene dos premisas desde las que se formula el aspecto conceptual que son necesarias relievare. La primera es que la transferencia de funciones, atribuciones, etc. es la vía por la cual se va a lograr equidad en la distribución de recursos y eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad<sup>3</sup>.

La segunda premisa es que el involucramiento de la sociedad en la gestión pública es un problema de mecanismos. Queda la duda si el desinvolucramiento actual debe ser entendido como "automarginalidad voluntaria" o si se trata de problemas de

<sup>3</sup> La transferencia de funciones a los municipios no significa inmediatamente el mejoramiento de la eficiencia en la prestación de estos servicios tal como lo demuestran algunas experiencias. Ver al respecto Rodríguez y Velásquez ed. 1994

otra magnitud referidos a la crisis de representación y a las perversiones del sistema político.

**2.2. La transferencia de autoridad**, etc. del estado central a los gobiernos seccionales no se corresponde a un fortalecimiento corelativo de la importancia política del municipio en el sistema de decisiones estatal. Predomina la visión del municipio como ejecutor de obras y prestador de servicios.

La dirección del proceso de descentralización según está propuesto en el proyecto de ley recae absolutamente en manos del ejecutivo. Las instancias que se señalan son el presidente y sus ministros (art. 7) por un lado y al CONAM, aunque de manera bastante difusa por otro (art. 25). Los ámbitos de responsabilidad del Ejecutivo alcanzan aspectos como el fortalecimiento institucional de los municipios e incluso el financiamiento de los planes de capacitación.(art. 14)

El peso del ejecutivo central en el comando del proceso y la inexistencia de nuevos marcos de participación de los municipios en ámbitos decisionales compartidos da la impresión de un proceso de descentralizar para recentralizar.

Esto puede resultar muy grave en la realidad del país caracterizado por la ausencia de políticas que trasciendan los gobiernos. La ley no establece ámbitos de procesamiento y definición del proceso-conflicto descentralización con la suficiente posibilidad de consensuar, lo que deja una reforma de tal complejidad en la discrecionalidad del Presidente y sus circunstancias políticas.

Lo ocurrido en la discusión de la ley en días pasados es un ejemplo claro y premonitorio. La amenaza de paralización de los choferes si se transferían a los municipios el control del tránsito culminó con una redacción tan alternativa como ambigua. Las presiones sobre la no desaparición de las entidades de desarrollo regional: CREA, CRM e incluso otras que no tienen necesariamente este estatuto como CORSICEN, etc. casi con seguridad las dejará intactas. De hecho el texto final, a diferencia de las 12 versiones anteriores, no dice una sola palabra sobre las famosas entidades de desarrollo regional por lo que muy probablemente se mantendrán superponiendo funciones a los Comités de Desarrollo provincial planteados en el texto del proyecto de ley.

En este mismo sentido, salta la duda sobre los criterios para el establecimiento de prioridades de la transferencia en medio de un drama fiscal que no tiene al menos en lo inmediato visos de salida. Más aún cuando muy probablemente el incremento de las atribuciones y recursos municipales va a ser utilizado como mecanismo de legitimación política local y, a la inversa, el criterio de subsidiariedad planteado en el artículo 16 puede contraponer la autoridad política local con la nacional si no son del mismo signo político.

En resumen el proyecto no modifica la estructura centralizada en la toma de decisiones, no democratiza ni amplía los ámbitos de participación de las instancias locales en el contexto nacional y deja peligrosamente a la discrecionalidad del ejecutivo lo que debería ser comandado por un espacio más plural de producción de consensos y seguimiento.

**2.3.** La forma orgánica que asuma la dirección del proceso de descentralización está fuertemente asociada al estatuto que se le da a la **planificación** como instrumento efectivo de formulación de políticas de Estado.

En el proyecto de ley analizado, el CONADE es virtualmente borrado del proceso. Se le asigna una función de "asistencia técnica" a los municipios, consejos provinciales y demás instancias que lo requirieren. Al mismo tiempo se le prohíbe "emitir dictámenes, informes, calificaciones, restricciones o aprobaciones respecto de los proyectos, planes y demás actividades de las entidades del régimen seccional autónomo." Se añade que "igual prohibición regirá respecto de las entidades del sector público, así como para las organizaciones empresariales, laborales, sociales, universidades y escuelas politécnicas." (art. 15)

Es absolutamente cierto que el sistema de planificación del país colapsó hace rato. Los Planes Nacionales de Desarrollo, en la medida en que no han logrado direccionar las decisiones sobre los programas de inversión pública ni la implementación de políticas de estado que perduren, no han pasado de ser buenos diagnósticos de la realidad del país y un listado de sugerencias muy lúcidas en algunos casos, que rutinariamente se repiten con cada presidente para abonar en su discurso político acerca de un futuro que no tiene relación con las decisiones del presente (Conade/GTZ a 1992, 189-200). También es verdad que es casi un clamor de los alcaldes y consejeros la supresión de los informes del CONADE cuya burocracia está muy lejos de los problemas y urgencias reales. En fin, es mu-

cho lo que se puede decir sobre la (i)rrracionalidad burocrática, que dejó los procedimientos institucionalizados sin un ápice de contenido.

Pero resulta poco menos que alarmante que el sentido de la superación de estos límites sea la desaparición en los hechos de toda forma de construir consensos nacionales en la planificación. Aquello dejaría irresueltos y agravados algunos cuellos de botella plenamente identificados en la perspectiva de reconstruir un sistema de planificación nacional, tales como la ausencia de coordinación de políticas de largo, mediano y corto plazo, la ausencia en la compatibilización de los planes operativos de las diferentes instituciones y la ninguna coordinación real de las políticas nacionales y locales.

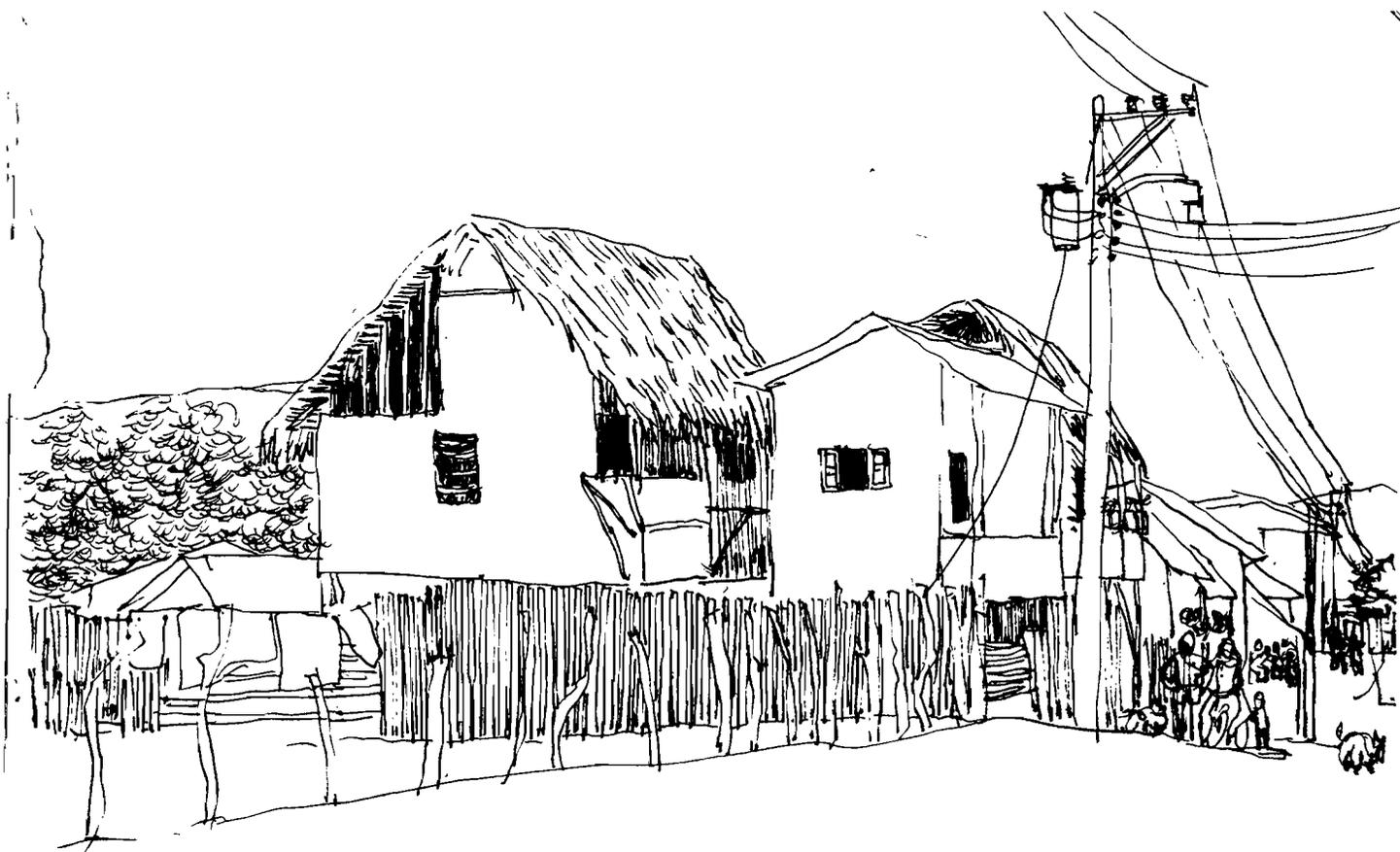
**2.4.** Las adecuaciones que se proponen para agilizar las funciones de los **organismos de control del Estado: Contraloría y Procuraduría** se orientan a delegar facultades a delegaciones y oficinas regionales cuyos informes, dictámenes y resoluciones tengan el mismo efecto jurídico como si fuesen dictados o proporcionados por la sede principal de dichos organismos. (art. 28).

Es un secreto a voces que las instancias del régimen autónomo no escapan a la corrupción institucionalizada que alcanza con seguridad niveles parecidos a los del gobierno central. Tampoco es una novedad que los mecanismos de designación de autoridades de control y mucho más de los delegados subalternos en las provincias están sometidos a los acuerdos político-partidistas que históricamente tienden a reforzar el poder de las élites locales. Por estas razones el mecanismo planteado va a debilitar las posibilidades reales de control.

Hay un proceso de discusión avanzado respecto de una reforma institucional de la Contraloría (Cona-de /GTZ b 1992: 107-116) tendiente a establecer un sistema integrado de fiscalización contable ex ante y durante la gestión administrativa y no como un juez de cuentas a posteriori, además de fortalecer los mecanismos de control interno en cada dependencia.

**2.5.** El proyecto de ley preve como uno de sus aspectos medulares **la transferencia de una serie de funciones a los municipios y consejos provinciales.** Esto amerita varias reflexiones desde distintas entradas.

- Debería quedar meridianamente claro que el estado no transfiere sus responsabilidades constitucionales en los aspectos referidos principalmente a la ejecución de políticas sociales y al establecimiento de los lineamientos básicos para las mismas.
- Hay aspectos muy críticos como el referido a la promoción de la salud, nutrición y seguridad alimentaria (literal a del art. 9). Durante los últimos años hay un virtual desmantelamiento del MSP que alcanza áreas tan sensibles como la vigilancia epidemiológica. En ningún lugar del mundo la salud pública (entendida así lo de salud integral) no es una responsabilidad del Estado. Hay que alertar que no estamos hablando de pequeños proyectos piloto sino de planes nacionales de la envergadura de los de inmunización, de estímulo de la lactancia materna, de micronutrientes, de combate y erradicación de la TB, la respuesta oportuna a las epidemias, etc.
- La capacidad de los municipios realmente existentes para asumir las nuevas responsabilidades. Hay tres problemas básicos que habría que enfrentar para establecer criterios de esa transferencia: fortalecimiento institucional que contemple el aspecto económico y la calidad de la gestión, los niveles de participación ciudadana o dicho de otra manera el fortalecimiento de la sociedad civil local y el establecimiento de mecanismos no discrecionales, razonablemente sustentados y por lo tanto perdurables para la operación de las transferencias. En definitiva entenderlo como proceso (Barreto et al 1996: 42-47).
- La experiencia actual sobre las transferencias económicas es desalentadora y preocupante. Las transferencias llamadas discrecionales (que no están definidas expresamente en el FODESEC y el FONDEPRO), alcanzaron para 1994 el 65,5% de las transferencias totales. Esto quiere decir que fueron las simpatías y presiones políticas, el apoyo a coidearios, la entrega de cheques y la respuesta a paros y otras formas de presión los factores reales que pesaron en la transferencia de recursos. (Araujo 1995)
- Hay alrededor de una docena de organismos estatales que se vinculan a la actividad municipal. Los procesos de descentralización que se proponen con una gama tan amplia de interlocutores no tiene una instancia de racionalización y seguimiento.
- Habría que asegurar el adecuado empalme de los planes y acciones que desenvuelven los or-



*Sigüenza*  
85

ganismos estatales encargados de estas funciones y una enorme dosis de racionalidad para evitar una más densa superposición de funciones cuando no una lista de obras eternamente inconclusas.

**2.6.** El planteamiento de la constitución de los **Comités de Desarrollo Provincial** propuesto en el capítulo III es un paso significativo en la perspectiva de construir regiones viables social y económicamente.

Contando con el tremendo obstáculo de la imposibilidad de llegar a acuerdos nacionales que impulsen un nuevo proceso de ordenamiento jurídico político que tocaría demasiados intereses, la vía del fortalecimiento de la provincia como a la escala adecuada para pensar el problema del desarrollo y articular los distintos esfuerzos parece sensato.

Sin embargo caben tres observaciones y un alcance.

- La composición del organismo que se propone (art. 21) no da cuenta de la pluralidad de actores relevantes en el nivel provincial. Mientras se colocan 3 representantes elegidos por las cámaras, no existe un solo delegado de las organizaciones vecinales urbanas, de organizaciones de mujeres o ciudadanos en general.
- En lo que se refiere a las funciones (art. 22), "promover la coordinación para la ejecución y la ejecución misma" deja dudas de si se trata de un organismo planificador y orientador o incluso de un ejecutor. Los ámbitos, composición y responsabilidades son absolutamente distintos según sea el caso.
- En el presente proyecto no se dice una sola palabra de las entidades de desarrollo regional que en varios casos han desarrollado algunas de las funciones establecidas ahora para los CDP. Nuevamente habría que evitar la duplicidad de funciones suprimiéndolas y trasladando esos recursos y personal lo cual va a ser un proceso conflictivo y complejo.

El establecimiento de un ámbito a partir del cual se piense el desarrollo solo inicia en lo institucional (jurídico político) el abordaje de una problemática mucho más compleja como puede ser la regionalización. Esta implica el establecimiento de otras lógicas de desarrollo que rebasan -aunque contienen- el ámbito estatal y se refieren al desarrollo local, la dinamización de núcleos productivos locales, la construcción de infraestructura, el establecimiento de mercados financieros locales que capten y reviertan allí el ahorro, etc. <sup>4</sup>

**2.7. La participación social** tal como está definida en el proyecto tiene un perfil bajo. Está concebida como un mecanismo y limitada a los ámbitos locales. El proyecto de ley en esencia plantea sobre participación: la incorporación del mecanismo de consulta y concertación comunitaria, la elección directa de las juntas parroquiales, y establece algunas funciones para los comités barriales, federaciones y comunidades indígenas.

- Los artículos referidos a los comités barriales y federaciones (art. 33, 34 y 35), si bien legitima su acción no establece mecanismos reales de participación en los procesos de planificación, ejecución y control del aparato municipal. Habría que establecer procedimientos explícitos en tal sentido así como recoger en la representación barrial todas las formas de organización existentes: jóvenes y mujeres principalmente. De hecho la figura clásica del Comité barrial ha sido en la mayor parte de los

<sup>4</sup> Hay algunas propuestas de reorientar el desarrollo desde una perspectiva local. Ver al respecto Schuldt 1995).

casos una pieza en el engranaje de la construcción de las clientelas.

- La elección directa de los representantes a las juntas parroquiales (art. 36), es un avance importante que podría establecerse, como en casi todos los aspectos referidos a la participación con reformas puntuales a la ley de régimen municipal. Tampoco queda clara la articulación de las juntas parroquiales a los niveles decisionales del municipio (art. 37). La redefinición de estos ámbitos de participación puede resultar una extraordinaria oportunidad de reconstruir la relación estado-sociedad civil en la esfera local alrededor de la combinación de la democracia representativa con la democracia directa. Los avances conocidos en otras experiencias del continente llegan a plantearse la ruptura de la disyuntiva estatal-privado bajo la construcción de un ámbito público en donde las iniciativas políticas, su ejecución y control están imbricadas con el fortalecimiento del tejido social local, que es lo que debería darle sentido a la participación.

**2.8.** Las atribuciones que se establecen a las **organizaciones de los pueblos indígenas y negros** (art. 39) están muy lejos de las expectativas planteadas por este sector que involucra el reconocimiento de jurisdicciones territoriales o administrativas. En los borradores anteriores se incorporaba la noción de territorio étnico que se suprimió en la versión final.

Resulta sin embargo positiva la posibilidad del control sobre el uso del suelo, la institucionalización

de un ámbito de competencias del CONPLADEIN en relación a las comunidades, así como una cierta potestad para encargarse del control del orden público. Sin embargo estas atribuciones no están conectadas a los ámbitos de decisión local y pueden incluso marginalizar las organizaciones de la dinámica municipal y de los flujos de inversión de todos los niveles del aparato estatal.

**2.9.** No consta en ningún lugar del proyecto de ley referencia alguna respecto de la participación de las mujeres ni la formulación de ningún planteamiento para alentar, promover y reconocer la activa participación en el ámbito de lo local que, paradójicamente es, en este momento uno de los escenarios de mayor protagonismo político de la mujer.

### **Algunas conclusiones**

El planteamiento del tema de la descentralización es un hecho positivo porque obliga a repensar el país y en esa dirección la ley tiene algunos avances pero abre muchas incertidumbres y puede conducirnos a la ficción de que la realidad cambia por decreto.

Volviendo al marco de aproximación propuesto inicialmente, el proyecto de ley de descentralización que actualmente se debate en el Congreso nacional, está enmarcado en una visión administrativa que privilegia la desconcentración administrativa y la descentralización de funciones y responsabilidades del Ejecutivo a los organismos del Régimen seccional autónomo. En este sentido se inscribe globalmente en la visión de ajuste-privatización-modernización (Carrión Fernando 1996: 144-145).

La formulación y discusión de la ley ha sido sobre todo desde la institucionalidad del Estado y ha privilegiado esa lógica. Solo al final del proceso y frente a la posibilidad de dilatar su tratamiento se han definido con mayor claridad actores y posiciones, apoyándola en algunos casos (Junta Cívica de Guayaquil, AME, Cámaras) o reprobándola desde perspectivas e intereses puntuales, en otros (maestros, Casa de la Cultura, choferes, Municipio de Quito.)

Es muy probable que con algunas modificaciones puntuales el proyecto de ley se apruebe y entre en vigencia. Cabe en este escenario llamar la atención sobre algunos factores de viabilidad:

- La capacidad de asumir los nuevos retos en los municipios y la urgencia de su fortalecimiento institucional en varios ámbitos: la cualificación de su capacidad de gestión incluyendo ámbitos que han sido hasta hoy absolutamente ajenos a su competencia, la puesta en orden de los aspectos financieros y económicos, la actualización de este nuevo marco de acción por parte de alcaldes, concejales, dirigencias sociales y políticas locales.
- El compromiso político de los gobiernos de turno de hacer las adecuaciones presupuestarias para garantizar por un lado los recursos derivados de la ley del 15% y las nuevas transferencias en función de las responsabilidades que asuman municipios y consejos provinciales, a lo que debería sumarse la supresión definitiva del mecanismo de chequera abierta que distorsiona absolutamente los criterios establecidos para una distribución medianamente justa.
- El desarrollo de mecanismos reales de participación de la población, en todos los ámbitos y niveles de la acción municipal, desde la información adecuada, oportuna y suficiente hasta los mecanismos de control y fiscalización, pasando obviamente por la participación en la definición de las prioridades. Allí vale la pena alertar que el incremento de la participación de la población, aún con los limitados mecanismos planteados sumados a otro tipo de reformas como la revocabilidad del mandato -que van a tener en los alcaldes los blancos preferidos- y el incremento del interés por la captación de alcaldías con más recursos, puede conducir a situaciones de ingobernabilidad en lo local. Frente a ello caben dos posibles comportamientos: un recrudescimiento de los círculos de poder cerrados (cacicazgos fortalecidos) o la necesidad de emprender formas de gestión transparente y participativa. Evidentemente es deseable que se produzca lo segundo, pese a que para gran parte de la institucionalidad municipal (autoridades y burocracia), la participación es vista con sospecha.
- Como contraparte de la adecuación institucional para la participación, es imprescindible un replanteo de los actores sociales en su relación con el Gobierno local. La lógica de las demandas irreductibles y particulares debe dar paso a una mínima conciencia alrededor de un interés universal como cantón. Este tránsito puede ser promisorio en la construcción de verdadera ciudadanía.
- Finalmente cabe esperar un cierto nivel de racionalidad y continuidad en los actores polí-

ticos nacionales. No puede ser posible que un proceso tan complejo esté sujeto a contingencias y revanchismos políticos.

Aun bajo estas condiciones, la profundidad del proceso que se propone en la ley deja intocados muchos de los ejes reales de concentración de poder político, económico, social, cultural y hasta burocrático administrativo.

Transformar esta realidad implica otro abordaje de la problemática a partir de dos ejes básicos: el modelo de desarrollo y el tipo de democracia. Solo desde una visión integral y comprehensiva es posible revertir los procesos duros de concentración y centralización económico social y política que conduzca a una verdadera agenda de reforma estatal en la que no pueden estar ausentes aspectos como: la distribución del ingreso, los flujos de inversión estatal y privado, la reorientación del modelo productivo hacia la integración social, la ruptura del patrón bipolar de segregación social y regional, la ampliación de la democracia y la construcción de la ciudadanía entre otros.

El escenario de esta discusión debería ser, si se pretende cierta coherencia con la historia, la Asamblea Nacional.

## BIBLIOGRAFIA

- Araujo, María del Carmen. 1995, "Descentralización no puede esperar", en: *Revista Gestión N° 7*, Ed. Gestión, Quito.
- Barreto, Rodrigo et al. 1996. *Ciudades y Pueblos Saludables*, Ed. Ciudad, Quito.
- Cabrera, Enrique. 1996, "**Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional**", en: Nueva Sociedad, N°142, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Calderón, Fernando-Dos Santos Mario, 1992, "Veinte tesis sociopolíticas y un corolario. Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", en: *Estado nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Carrión Diego, 1996, "Descentralización y desarrollo local" mimeo.
- Carrión Fernando, 1996, "La descentralización, un proceso de confianza nacional", en: *Nueva Sociedad, N°142*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Conade/GTZ a, 1992, **ECUADOR SIGLO XXI. Estrategias de desarrollo económico y social**, Ed. Conade, Quito.
- Conade/GTZ b, 1992, **ECUADOR SIGLO XXI. Reforma del Estado en el Ecuador**, Ed. Conade, Quito.
- Coraggio, José Luis, 1995, "La propuesta descentralizadora, límites y posibilidades", en: *Ciudad Alternativa, N°10*, Ed. Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito.
- Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio ed, 1994, **Municipio y Servicios Públicos**, Ed. SÚR, Santiago.
- Santana, Roberto, 1995, "**Qué hay de los territorios en la descentralización**", en: Ecuador Debate N° 35, Ed. CAAP, Quito.
- Schuldt, Jürgen, 1995, **Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos**, Ed. CAAP, Quito.

m i r a d a s   y   v o c e s

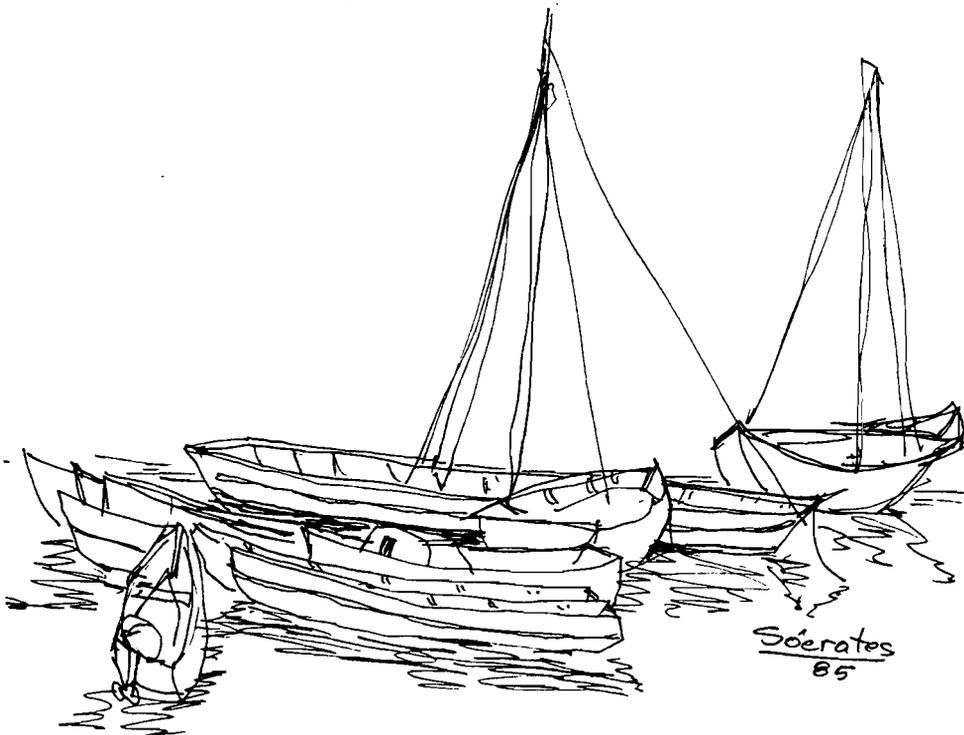
# Los amigos están cuando hay llanto y cuando hay risa

**Abelardo Sánchez León (Perú)**

Cuando vi a Alan Bates en la película "El hombre de Kiev", basada en la novela del mismo nombre de Bernard Malamud, pensé que el dolor podría ser tan interminable como la capacidad del hombre de soportarlo. El dolor acerca a Dios, dicen; el dolor es parte esencial de la condición humana; el dolor te cambia la cara, el ánimo, el espíritu; el dolor se posa en ti como un rictus, una mueca y curiosamente como una sabia y sencilla sonrisa. Deben pasar muchos años para que nos demos cuenta de su presencia. Algunas personas, lamentablemente, lo conocen desde la tierna edad o desde el instante preciso en que rompen el cascarón de un sólo grito y tropiezan con él en esa atmósfera de llanto y desolación. Yo ya lo conozco, topé con él no a raíz de los zamacones de violencia a los cuales mi país ha sido sometido, sino como consecuencia de un rayo que vino a caer sobre mi casa y su cuarto.

Cada vez que salgo a la calle observo a la gente que habita y sufre la vida cotidiana en esta nuestra ciudad, Lima, la que conozco, pues en

ella nací y en ella es muy probable que muera. Veo a los mismos niños jugueteando y muriéndose de frío durante los inviernos en las esquinas por donde transito. Veo los microbuses atestados de carne humana, como si la fuera a depositar en un desértico paraje o en un matadero. Avenidas repletas de caras de angustia en noches que descienden de a pocos.



Salgo y entro de mi casa. Lo conocido se ha convertido en una lámina casi transparente que ignora toda la endemoniada realidad que sucede en esos edificios, en esos conjuntos residenciales, en esos barrios de cemento y lodo, en las zonas periféricas, en las novísimas barriadas. Soy un solitario más que camina a tientas muy consciente del dolor y la rabia que convive en las mesas de al lado.

El hombre de Kiev es un judío que desciende a los infiernos del dolor y se adapta a cada uno de sus escalones; saca fuerzas de flaqueza, hace tripas corazón con su propia existencia, recuerda y olvida, llora y ríe. A veces la risa es solamente el movimiento físico de los músculos. A veces. Pero en otras ocasiones la risa es el desenfado del estómago, la posibilidad de estirar las piernas y desatender los hombros, que parecen soportar toda una construcción de piedras. El hombre de Lima se parece a uno de los poemas de Carlos Germán Belli: "El cepo de Lima", como si estuviese atado a su única posibilidad, sin conocer otras opciones. También ha conocido durante quince años los estragos de una guerra soterrada, el color de un cielo cabizbajo y el túnel de un sólo camino.

Puedo atreverme a decir que esa inmensa legión de subempleados no la pasa del todo mal, no por cínico, sino porque ha sabido desarrollar el mejor de los mecanismos de sobrevivencia: el amor gratuito a la vida, las ganas de vivir, de conocer el futuro. El hombre de Lima sabe que su vida está por debajo de los estándares de la comodidad mínima, pero no está dispuesto a dejar escapar el misterio de la vida que lo depositó acá, como si lo trajera uno de esos microbuses del cosmos. En plena Atocongo observa el desierto de excrementos. Desde las colinas de Villa

María del Triunfo mira las áreas verdes del Cementerio de Lurín que da la espalda a las lomas de arena y contempla con rara esperanza el mar. Allí viven los muertos. Pero ellos no están dispuestos a ceder un puñado de su putañera existencia y no invaden esos terrenos cuidadísimos por las mariposas de agua porque son gente de corazón, que saben que primero hay que vivirla, para morirla después.

La vida es un juego serio, y por esa simple razón hay que conservar los empujones y las cachitas de la adolescencia; en Lima no se crece demasiado a prisa, se estira la tarde, se recuerda la esquina. Hay consciencia del placer inmediato, de la piel, de la escasa naturaleza. A veces, parece que nos contentamos con poco; y es que tenemos poco. Los partidos de fútbol se juegan en espacios reducidos, ya que dosificamos las energías. Las cervezas son las excusas de la conversación, del tiempo pasado entre gente querida, y el vaso va de mano en mano sin esos guantes blancos aterrados del sida. No tenemos guantes. No tenemos distancias. La vida interfiere la meditación y la música bullanguera nos quita seriedad. Sabemos que las ciudades pobres están concebidas como vericuetos. La playa, ese sitio de naturalidad extrema, se ha convertido en una manera de querer aún más la vida, aunque sea para jugarse un partidito de voley o de fulbolito sobre la arena mojada. Un helado de hielo coloreado, un barquillo, unos cuerpos que hacen todos los esfuerzos para espantar a la pelona y darse autoestima en esa tanguita juvenil o ese muchacho que, aunque no sepa nadar con el estilacho de los muchachos del club, se las ingenian para captar su atención.

Ya no comemos como antes, primero, segundo y postre, pero comemos.

Al diablo con el menú de tres soles de la semana, porque siempre hay la tentación de salirse de la receta y jugarse a que el próximo mes me nivelo. Pocos son los que mueren solos o en las salas de los hospitales. En Lima se envejece y se muere en su casa, aunque sea un rasgo de las sociedades tradicionales. Y es que no usamos guantes blancos. No nos dan tanto miedo los contactos. Las barriadas son nuestros barrios residenciales sub-urbanos, pero conversados. La calle es el territorio de nadie (sobre todo

para los municipios) y de los de la zona, con la pichanguita y la chiquilla y la nostalgia en las fachadas descascaradas.

La muerte... El hombre no se me quiere morir. Me dice que para qué. Que después. Que ya verá. Le hago leer estas líneas y se mata de risa. Déjese de cosas y vayamos a conocer lo bueno: la calle, la salsa, la sonrisa. La pendejada, muchacho. No conozco Kiev y ni quiero.





## Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo

El Instituto de Estudio Ecologistas del Tercer Mundo surge como un espacio de encuentro entre ecologistas, académicos, políticos y movimientos sociales como respuesta a la necesidad de elaborar un pensamiento ecologista tercermundista y contribuir al debate sobre la sustentabilidad, los derechos colectivos y la participación de las sociedades en las decisiones sobre el medio ambiente local, nacional e internacional.

### PROGRAMA PARA 1998

#### SEMINARIO REGIONAL: LATINOAMERICA SUSTENTABLE

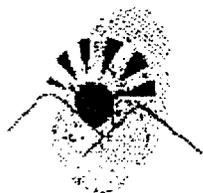
Participarán representantes de diversos países latinoamericanos para compartir experiencias.

#### CURSOS DE CAPACITACION EN TEMAS SOCIO-AMBIENTALES

- Ecologismo Popular • Ecofeminismo
- Relaciones Sur-Sur • Derechos Colectivos
- Sociedades Sustentables • Conflictos ambientales (Petróleo, Bosques...)
- Globalización y Medio Ambiente • Cambio Climático • Deuda Ecológica...

#### CURSOS INTERNACIONALES

- DESARROLLO A ESCALA HUMANA. Dr. Manfred Max-Neef. Rector de la Universidad Austral de Chile. Premio Nobel Alternativo 1983.
- EVALUACION AMBIENTAL INTEGRADA (METODOS MULTICRITERIALES) Dr. Giuseppe Munda. Universidad Autónoma de Barcelona.
- DERECHOS COLECTIVOS. Prof. Carlos Correa. Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- AGROECOLOGIA. Camila Montecinos. Consorcio Latinoamericano de Agroecología - CLADES - Chile.



*Acción Ecológica*

Saluda a CIUDAD en sus XX años de Vida y le desea muchos éxitos en su labor en los años venideros.

"Compartir los peligros en la lucha por vivir en justicia y libertad, arriesgando en amor hasta la vida es solidaridad".

Mons. Leonidas Proaño

## ***Los afectos ambiguos***

«Los afectos ambiguos», dices, «los oculto en lo más profundo».

Retruco: «Yo no. Los llevo conmigo. Me persiguen».

Silencio.

Y dices al cabo: «Sería una tragedia».

Después, la luna se tiñó de sangre.

Pero un beso quedó flotando. En mis labios. Tal vez en los tuyos.

Pues no sólo la luna se tiñó de sangre.

Mario Unda

27 de septiembre de 1996

# La ciudad de los recuerdos\*

**Nicolás Kingman (Ecuador)**

Cuando Henri Michaux, al finalizar la segunda década del siglo actual, vino a Quito invitado por ese empinado poeta nuestro que fue Alfredo Gangotena (de cuya poesía tanto se comenta y tan parcamente se conoce), para emprender en una extravagante y fallida aventura de atravesar el Continente siguiendo la ruta de Orellana, observó a la ciudad tan pequeña que la consideró un pueblecito asido a un cráter de nubes donde las montañas, al abatirse sobre él, lo cobijaban asombradas. Fue ésta una visión fugaz y poco laudatoria tal vez justificable porque aquel poeta procedía de la metrópoli gala y, según confesaba, él, necesitaba de "una ciudad con un gran consumo de envidia", diferente a la nuestra donde "todos aquí, en voz baja y aliento corto, fumamos el opio de la gran altitud".

Porque el Quito de aquellos años, en verdad, no pasaba de ser una aldea "ondulosa y quebrada, hecha para organizar el tráfico de huracanes helados", tal como la describe Raúl Andrade; y tan alejada del "mundanal ruido" y tan provinciana, que bien podría figurársela como "un arrabal del cielo". Su vida era monótona y enclaustrada, apenas interrumpida por el tañido de las campanas desde el rosario de la aurora hasta el ángelus crepuscular. Aunque también el tranvía con su estrépito y uno que otro automóvil tosigoso de los que poco a poco irían desterrando la

calesa y la berlina, al trepar jadeantes por las estrechas y empinadas calles empedradas, detendrían por instantes el gallardo y pausado caminar de petrimetros y ceremoniosos caballeros que, por parejas y tomados del brazo, se encaminaban a la Plaza Grande a la hora meridiana. Una vez allí y en el portal de Salinas, recorriéndolo a trechos y esquivando a su paso los escaparates llenos de baratijas de las **cajoneras**; haciendo lustrar su calzado bajo las arquerías, o platicando junto al brocal de historiadadas verjas de hierro forjado que, calle de por medio, rodeaban el parque donde yérguese barroco el monumento a los próceres, enmustiando al gallito de hojalata de la Catedral; se entretendrían en fraguar conspiraciones, criticar con acritud y donaire a los del corrillo vecino, hacer uno que otro chiste para condimentar con amarga sal localista la noticia del día, e inquirir sobre cuándo sería el "golpe", refiriéndose a uno de los tantos proyectos para derrocar al gobierno en funciones.

Luego los más afortunados, de cuyo linaje presumían, pues, según afirmaban, remontábase a los encomenderos, prescindiendo del chullita que con su gracejo y picardía había amenizado el casual encuentro, habrían de abandonar la tertulia para entrar, dándose tono, al cercano Bar del Metropolitano, donde damas del alto coturno aguardábanlos para tomar con ellos el aperitivo y chismorrear deleiteándose sobre el último escándalo en aquella decadente y gazmoña sociedad entre engolada y parroquial.

\* Artículo tomado de la Revista Diners No.32.

Por los años treinta, después de que la ciudad había ensangrentado sus calles en cruenta lucha estéril durante cuatro días, su vida iba transformándose morosamente. Se había inaugurado el teatro Bolívar y tal acontecimiento contribuiría a un cambio en las costumbres y a cierto despertar de aquel marasmo aldeano y recoleto en el que se había mantenido durante centurias. La "especial" de los domingos para ver en el cine a Clark Gable, Joan Crawford, Charles Boyer o la Shirley Temple, concitaba adormecidas inquietudes y ofrecía la ocasión a damiselas y empingorotados señoritos para exhibir lo mejor de su guardarropía. Los "night clubs" florecían. El Boris Bar en el vetusto pasaje Royal, L'Ermitage y le Ile de France, habían sustituido a La Delicia donde gentes de "bon tone" solían concurrir para bailar cadenciosos tangos al compás de desafinados pianos y gimoteantes violines. Barriadas con estridentes mansiones surgían hacia el norte y el negro humor quiteño bautizaba a "La Mariscal" como el "cementerio de los vivos" por el silencio y soledad de sus calles y el seudo barroquismo de su arquitectura. El pueblito de La Magdalena donde hasta entonces edificaban sus quintas las familias burguesas y al que se llegaba en coches tirados por jamelgos, iba a permanecer como una constancia vetusta del pasado.

Sin embargo, la existencia transcurría con la cadencia abrumadora de toda ciudad burocrática y edilicia que sólo de cuando en cuando se conmovía por el estampido de unos tiros que de la noche a la mañana y cuando menos se lo esperaba, habían dado al traste con el gobierno que, a su turno, también había usurpado el poder mediante análogo sistema.

Para quienes no procedían de las acaudaladas familias de terratenientes y vivían bajo la amenaza del

desempleo en cada cambio ministerial, la taberna era su único y esperanzado refugio cotidiano. Acudir donde las señoritas Cadena, cuyos "canelazos" alcanzaron notoria celebridad; a lo de la Mama Miche Bolaños, contigua al Metropolitano; a la del Rututo Silva en la Plaza del Teatro; y sobre todo, donde la Mama Antuca, que tenía fama de peña intelectual, era casi insoslayable ritual. Nadie que se preciase de poseer algún talento, dejaría de asistir a cualesquiera de ellas, por lo menos los días viernes, que fueron entronizados como irrenunciables del calendario báquico.

En mesas destartaladas y mugrosas, se jugaba el "cuarenta", ornado con ingeniosos trucos y chispeantes sutilezas verbales. En otras simplemente se libaban "bosques" de cervezas o se indagaba en el mallorca "flores de barril" la necesaria calma. Todo aquello matizado con agudas chanzas e ingeniosas argucias que, a la final, dejarían el sabor amargo de lo efímero.

La generación de escritores y artistas de aquellos años, salvo algunas "honrosas excepciones", fue muy adicta a frecuentar la cantina. Quizás en un alarde de "épater le bourgeois" o para evadirse de una realidad mezquina, cicatera y muchas veces hostil que los incomprendía y marginaba. Para alternar, leer relatos y poesía o comentar sobre la última muestra del amigo pintor (o no pintor, pero amigo) buscaban aquel cobijo tabernario de donde habrían de salir agudas sátiras e irrespetuosos sarcasmos. De aquella bohemia desordenada y ruidosa del figón, quedan notas de humor que se entrelazan con la obra creadora de sus protagonistas, sin ninguna relación en apariencia, pero marcadas por el dejo de ironía y de nostalgia que la caracterizaban.

De esos "murcielagarios" y del travieso afán de reír, nació la idea de "la comisión". La iniciativa fue del escritor Jorge Mora Ortega, cuyo espíritu burlón hacía que se presentara como Ortega y Gasset, ante conspicuos personajes de la política y el dinero. La tal "comisión" perseguía el inefable objetivo de lograr que en toda oportunidad, el numeroso grupo de sus componentes pudieran entrar sin adquirir boletos a las funciones del Teatro Sucre, y sin invitaciones a las recepciones diplomáticas y a los saraos oficiales en el presuntuoso edificio del Círculo Militar. El ardid nunca fallaba ni en el uno, ni en los otros casos pues, para infiltrarse, bastaba que el más audaz dijese con desenfado y autoritariamente: "¡somos de la comisión!", para que, como por obra de magia, se les franqueara el paso. Muy tarde era ya para cuando quienes les habían permitido el ingreso, se empezaran a preguntar, perplejos, de qué clase de comisión se trataría.

Tan pronto como "la comisión" se instalaba en los elegantes salones, con su permanente ánimo festivo, exigía lo mejor del buffet y de los licores. Algo así ocurrió en un 14 de julio en la Embajada de Francia, cuando la señora embajadora, con fina intención diplomática, les tuvo que recordar que lo que se estaba celebrando era el día de la toma de la Bastilla, mas no el de la toma de la vajilla.

Benjamína Carrión decía que Quito, "villa encumbra-da, luminosa y triste, quiere engañar su tedio con el chiste" y acotaba que él creía hacerle su mejor elogio al afirmar que no es una ciudad pinturera ni chistosa, pues por su panorama agreste, montañoso, de bella catástrofe verde y su mestizaje humano, es más bien una ciudad austera, trascendente, pensativa. En cierta forma eso es así, pero en el complejo

mundo interior de sus habitantes, especialmente en algunos sectores de la clase media y también de los de la alta burguesía, igual que entre los intelectuales, hubo siempre (¿la hay todavía?) una postura, una especie de don, un aliento de aguda perceptibilidad que hizo del quiteño (por nación o por adopción) un individuo propenso a la sorna, a la risa, a la ironía y a la sátira que bien podrían ser los determinantes de su estilo y modo de actuar habituales. El chulla, en este sentido, fue paradigmático, ya que siendo el producto de los estratos medios más pauperizados, buscó evadirse y encontró en esa actitud irreverente, un paliativo o válvula de escape para sus vicisitudes e insatisfacciones.

Tampoco pudo haber sido casual el desbordante afán de diversión del pueblo de Quito en las festividades de "los santos inocentes" (torpemente reemplazados por desfiles escolares y cursilones certámenes de belleza), que iniciándose el 28 de diciembre, culminaban con un corso de flores el 6 de enero. Comparsas disfrazados de todo lo imaginable danzaban hasta el amanecer en los viejos cosos de "La Arenas" y "La Belmonte". Los encopetados lo hacían en el Tennis o en el Club Pichincha y la clase media en teatros y salones de ramplona y modesta presentación. Todo se convertía en desenfrenada alegría y regocijo, que bien pudo haber servido de pretexto para evadir aquel hastío y la recóndita pesadumbre de los festejantes.

En aquellas mascaradas, donde las bandas atizaban el alborozo, el disfraz predominante era el de payaso. Enjambres de chicuelos los seguían por las tortuosas calles al grito de "payasito la lección/de la esquina a la estación", hasta cuando se detuviesen y dieran "la lección" que consistía en recitar coplas y segui-



dillas de satírica intención. ¿Era acaso el clown una alegoría de la angustia popular caricaturizada, o la más hiriente manera de ridiculizar la hipocresía ambiental predominante?.

Hoy queda muy poco de la ciudad de antaño. Al unísono han ido cambiando su alma y su aspecto físico. Los aluviones intermigratorios han convertido en tugurio aquello que fue su verdadera imagen. Los añosos caserones coloniales con patio, traspatio y huerto, se transformaron en conventillos donde se hacían en promiscuidad y tristeza, innumerables proles. Ahora es una ciudad de todos y de nadie, sin huellas ni tradición testimoniales.

¿Y el chulla quiteño? El Terrible Martínez fue su más auténtica encarnación. Intérprete fiel de la personalidad de la urbe, exponente de sus íntimos e ínfimos valores; carne, hueso y a la vez mito de su ciudad, era el antihéroe por naturaleza. Anecdótico, fabula-

dor, dicharachero, tenía de mago y de duende. Con su enorme capacidad histriónica, imitaba a todos los ilustres personajes de su época, a tal punto que ni el Arzobispo se libró de ello. En cierta ocasión se disfrazó a semejanza de un señor feudal, taurófilo y propietario de toros de lidia, e inesperadamente apareció en la Plaza Arenas. El populacho creyó que se trataba del verdadero y lo ovacionó por su democrático gesto de instalarse en los tendidos generales. Cuando tardíamente el público cayera en cuenta de la suplantación, estalló estrepitosamente en carcajada. Sintiendo profundamente ofendido por la broma, aquel caballero juró "no dar nunca más toros a Quito" y cumplió con su palabra.

Con la metamorfosis que sufriera la ciudad y con la muerte del Terrible Martínez, que cayó sumido en el agobio, culminó toda una época. Al darse un tiro, simbólicamente mató al chulla quiteño cuya evocación aún nos llena de nostalgia.

r e s e ñ a s

# Esplendor y miseria de lo urbano\*

**Joaquín Hernández Alvarado (España)**

El escenario de esta antología de cuentistas ecuatorianos es el urbano. Atrás ha quedado el campo y su imposible maridaje entre naturaleza y justicia, mimesis y protesta, origen y modernidad. Ahora, lo que nos asedia una y otra vez es la experiencia de la ciudad, que implica el inevitable descubrimiento fáustico de un yo que no descansa urdiendo laberintos y se asombra de todos los ardidés y travesuras que pueden componer hasta el desaliento y la fatiga de semejante desfile.

El escenario urbano es el de las ciudades que comienzan a crecer, pero no han abandonado del todo la confianza en un centro de cuya lejanía o proximidad depende la clave de la vida. Hay siempre la innegable certeza de otra realidad que otorgaría sentido aún en los peores extravíos. "Tengo en la bitácora, a falta de derrota, una minuciosa lista de añoranzas", dice Carlos Béjar Portilla en "Puerto de Luna". Y si no un centro mágico, un momento de gloria, definitivo, donde aunque sea a costa de la muerte, sobrevienen las revelaciones donde la realidad, banal o atroz, se hace presente.

\* Artículo tomado de Cuadernos Hispanoamericanos No.565-566, julio-agosto 1997, pág. 276-279, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, España.

Muchos de los cuentos giran obsesivamente en torno a los sueños. Es el acta de nacimiento del yo: la separación entre los mundos de la vigilia y de lo onírico. Sólo que el sueño, y sobre todo las pesadillas son también aventuras de ese yo, que intenta una y otra vez verse en el espejo, saber qué identidad tiene. "Despertaba con un alarido de terror, abría los ojos. Frente a él, inclinado sobre él, lo vio; pero no lo vio en verdad, lo que miró fue un ser nuevo, un rostro que adoptaba vagamente las facciones del entonado pero que surgía del fondo, de las entrañas oscuras no alcanzadas por el castigo: lo vio inclinarse en la aciaga penumbra del cuarto, percibió en un tiempo más allá de toda medida el rictus atroz, implacable; comprendió todo en esa hora, hasta que sintió sobre su piel el chasqui cortante del primer latigazo", dice Fernando Proaño Arandi en un cuento donde el sadismo es precisamente la condición de acceso a la identidad, "Oposición a la magia".

"El Apátrida" de Vladimiro Rivas Iturralde, "El rostro de la gloria" de Iván Oñate, "Oposición a la magia" de Proaño Arandi, "Negro de humo" de Marco Antonio Rodríguez, "Pensándolo bien" de Carlos Béjar Portilla realizan, de distinto modo y suerte, estos ejercicios del yo que trata de separar sueño y realidad. "La Gillette" de Abdón Ubidia es otro alegato contra la confusión entre lo onírico y la vigilia, sólo que en un contexto distinto: el de la literatura. Un

escritor que no puede librarse del castigo de la soledad del yo. Y una débil, casi inexistente comunicación entre la locura y la vida, un objeto deleznable pero por cierto más real que todas las confabulaciones del escritor que no puede terminar su cuento y que vive en ese día y a esa hora la experiencia de ser él mismo el protagonista de un guión que terminará en el fracaso, no porque la vida sea eso sino porque es lo único que puede hacer. En medio, sin embargo, la presencia de la vía sagrada que permite unir muerte y vida y que esconde una revelación, la hoja de Gillette.

"La historia que se impuso refiere la paulatina destrucción de un tipo, que poco a poco, y por un estúpido apego a la desgracia, va deshaciendo todo lo que hizo y fue en su vida, sus trabajos, sus afectos, por último su unión con una tal Verónica a quien asignó en su mundo el papel de núcleo, de elemento ordenador a partir del cual se articulaba todo lo demás". De "La Gillette" de Ubidia, uno de los relatos más inquietantes, no por las desgracias y extravíos del héroe, ni siquiera por el juego del doble y la imposible comunicación entre literatura y vida, sino por la presencia ominosa y siniestra de lo real, en esa Gillette botada en medio de la calle y que es como una efigie muda del destino.

La circularidad es otro de los territorios del yo en plena búsqueda de sí mismo. En "La Balada del Niño Paquito", Pablo Cuvi nos lleva de la mano a un imposible final: la iniciación sexual de la adolescencia, en ambientes tropicales y música bohemia "¿Cómo, con qué cara se le puede pedir a un hombre que cambie de vida?"...



Sérgio  
85

En "La Balada del Niño Paquito", la revelación ocurre en un prostíbulo, donde toda la historia se anuda en el complejo de Edipo. "Porque al fin le había sido dada la revelación ineludible; la raposa había saltado de su pecho dejándole la madriguera apestosa y vacía. Supo que estaba perdido, que lo había estado desde el primer día en que se acostó con la primera puta. Tuvo terror de sí mismo, de ese amor oscuro e inconfesable que ahora debía asumir de frente y sin intermediarias. Comprendió que no tenía escapatoria, que estaba atado a ella y que ella lo había dejado corrotear por la vida hasta donde se templaba la cuerda, y ahora debía volver porque ella lo estaba esperando".

El cuento de Javier Vásconez, "La carta inconclusa" apunta a otra experiencia de la modernidad. Si bien es cierto que el escenario es la ciudad de Quito, y uno de los personajes es típico de la mitología de la capital ecuatoriana, Ana la Torera, la narración se mueve hacia la frontera donde comienza a perderse la nostalgia de los extravíos del yo y registra la cotidianidad de los hombres, *urbi et orbi*, empeñados en vivir su vida, sin recurrir ya a ninguno de los alicientes de la búsqueda bohemía.

Si se quiere en Vásconez hay ya una desmitologización de la búsqueda del paraíso perdido donde el yo no cesa de pasearse a su antojo. Porque la narrativa hasta aquí revisada tiene el sabor metafísico de la búsqueda del origen o del centro original. En el cuento de Vásconez, el juego cosmopolita es un antídoto para una recuperación de la intriga humana tal cual es. Es cierto que todavía prima la nostalgia por la ciudad vieja, la ciudad clave que para que nos dé efectivamente sentido tenemos que inventarla: "...inventamos entre los dos una Ciudad, le

dimos un sentido nuevo a sus calles y plazas, fuimos transformando poco a poco su topografía original. Nos bastaba ingresar en ese territorio común, creer en la existencia de un río con barcos y sirenas para que dicho río fuera real y tuviera de inmediato un nombre".

De hecho, el clímax de la narración de Vásconez se produce en el momento en que su personaje, a través de una radio, rompe su imagen marginal de personaje folclórico y su leyenda. "Bastó una llamada telefónica para que el director de la radio cortara de golpe el programa. Una simple llamada. Y con la desaparición silenciosa, casi inesperada de sus paseos por las calles de la ciudad hay algo que termina en las páginas de su historia parroquiana y triste. Sus habitantes debieron asistir al derrumbamiento de una leyenda entre dos épocas, entre dos formas de entender el mundo". No deja de ser sintomático que una de esas formas de entender el mundo implique una vida loca que se pierde en el vacío. La otra, la que se inicia, con el poder del oro negro, es decir de la época petrolera que precisamente transformó a Quito de ciudad casi monacal y provinciana a una ciudad que ya experimenta los sabores agrios de la modernidad: frustración, anonimato, dispersión, pérdida de sentido.

*Doce cuentistas ecuatorianos* es la presentación de un momento en el proceso urbano del Ecuador, sobre todo de Quito, la capital de la república. En sus páginas no existe por cierto uno de los temas comunes de la literatura latinoamericana de los años cuarenta en adelante: la búsqueda, a menudo retórica, de una presunta identidad nacional. Lo que sí hay es la búsqueda de ese lugar lleno de sentido que un yo solitario, pero también urdidor de entuertos, se

empeña en fabular. Ciertamente, no hay, con la excepción de lo que Vásconez promete, una literatura sin nostalgias ni aventuras, cuyo único territorio es un yo que presente lo transitorio y a veces lo artificial de sus hazañas. "Aquí, todo mismo es falso, decía la Nati, todo", personaje del cuento de Jorge Dávila Vásquez, "De importación directa" que podría ser la viñeta irónica de muchas de estas bús-

quedas. Momento de transición, preparación para una historia sin mitos donde la historia no sea problemática sino por sus propios derrotados, el libro es un buen pasaporte para conocer a un buen grupo de escritores de un país situado en la mitad del mundo, y del que poco se conoce desde *Huasipungo* de Jorge Icaza.

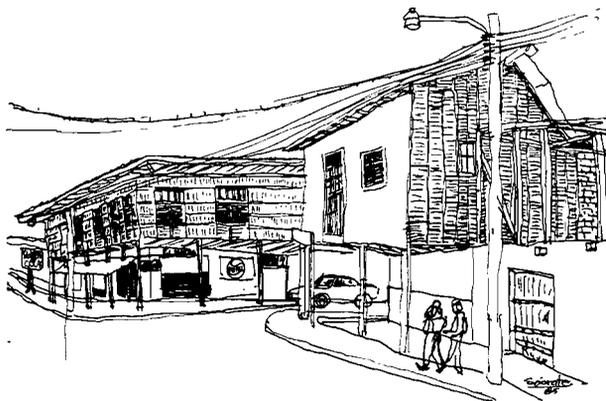


# Itinerario ideológico de Benjamín Carrión\*

Patricio Ycaza+ (Ecuador)

Manuel Benjamín Carrión Mora (1897-1979) es un símbolo tutelar del pensamiento ecuatoriano. Para apologistas y críticos fue promotor de cultura, suscitador de ideas, sembrador de inquietudes literarias y artísticas, "exégeta de la vida nacional"<sup>1</sup> y gestor de la Casa de la Cultura Ecuatoriana que lleva su nombre. Poco se ha dicho, sin embargo, de su acción y pensamiento político.

En 1923, en lo que constituyó un paso fugaz por esa tendencia, integró junto a Pío Jaramillo Alvarado, Agustín Cueva S. y el General Moisés Oliva la delegación de Loja a la Asamblea del Partido Liberal Ecuatoriano, reunida en Quito. A ese cónclave que constituyó formalmente el Partido Liberal, también asistieron los hermanos Jorge y César Carrera Andrade, promotores del semanario socialista "La Antorcha" que circuló desde noviembre de 1924.



\* Ponencia presentada en la Mesa Redonda "Benjamín Carrión y la historia", organizada por la Asamblea Nacional de Cultura (Acto inaugural). Lunes 26 de Mayo de 1997, en el Centro Cultural Benjamín Carrión.

Integrantes: Patricio Ycaza, Armando Muyulema, Juan Paz y Miño y Enrique Ayala; Coordinador, Carlos Landázuri.

<sup>1</sup> Demetrio Aguilera Malta, "Benjamín Carrión", *exégeta de la vida ecuatoriana*, en *Mañana*, No.3, 4/02/60.

Otros delegados de la "Fracción de izquierda" fueron José Francisco Pérez Borja y Miguel Angel Zambrano -gestor del Código del trabajo- lo que explica la aprobación de un programa liberal con tintes socialistas. Condena "el caudillaje, el militarismo y el imperialismo de la plutocracia". Propone la expedición de leyes sociales que reglamenten la protección estatal al trabajo y la regulación de las "coaliciones, huelgas y paros" a través de "tribunales de conciliación y arbitraje entre patrones y trabajadores". Las reivindicaciones del liberalismo, que hoy ruborizarían a sus representantes, justifican el "intervencionismo del Estado", la "expropiación de las tierras incultas en beneficio de las familias agrícolas" y la "nacionalización de las fuentes de producción y reparto".<sup>2</sup>

A la tradición liberal radical identificada históricamente con el alfarismo y crítica del "liberalismo del orden" plutocrático -una constante entre los intelectuales de la época-, Carrión une su adscripción al pensamiento socialista. No es, sin embargo, como sostiene Angel F. Rojas "uno de los fundadores del socialismo ecuatoriano".<sup>3</sup>

Parcialmente conoció desde el consulado, que asumió a mediados de 1925 en El Havre,<sup>4</sup> las deliberaciones que promovió el grupo socialista "La Antor-

cha" de Quito, formado en noviembre de 1925, que pasó a convertirse en el centro germinal de otros que surgirán en varios lugares del país con diferentes denominaciones, que culminarán junto a delegaciones de obreros y campesinos en la reunión constitutiva del Partido Socialista Ecuatoriano en 1926.

La organización del nuevo partido le comunica Pablo Palacio. Alarmado le escribe "se ha organizado el Partido Socialista y tuvo hace unos días su primera asamblea, elaborando un programa de tendencias francamente comunistas. Se declaró la abolición de la propiedad individual. Lo que le cuento para que no extrañe Ud. el que le quiten su casita y su terreno. Creo que lo mejor que Ud. puede hacer en estas circunstancias es radicarse definitivamente en Francia para que aquí no esté sufriendo bochornos al respecto."<sup>5</sup>

La admonitiva advertencia fue desoída, no obstante provenir de una de las figuras a las que llegó su espaldarazo prologuista, en su "oficio de preferido"<sup>6</sup>, como socarronamente respondió Carrión a quienes le acusaban de desmesurada generosidad. Sin importarle el "riesgo" de su casa en construcción en la actual calle Santiago, este hombre de cultura universal, a su regreso militaré en el Partido Socialista que dirá tiene "la norma de la justicia social, no el individuo". Ideas socialistas con las que con-

2 **Programa y Estatutos del Partido Liberal Ecuatoriano**. Asamblea Liberal de 1923. Quito, Talleres Tipográficos de El Día, 1923, p. 4-7.

3 Angel F. Rojas, **La novela ecuatoriana**. Clásicos Ariel No.29. Ecuador, Publicaciones Educativas "Ariel", s/f., p. 174.

4 Hernán Rodríguez Castelo, **Benjamín Carrión, el hombre y el escritor**. Quito, Publiotécnica, 1979, p.17.

5 Benjamín Carrión, **Cartas a Benjamín**, Correspondencia I, Quito, Municipio Metropolitano de Quito, 1995, p. 137.

6 Benjamín Carrión, **Mapa de América**. Colección básica de escritores ecuatorianos, No.14. Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1976.

fiesa se sintió identificado "desde cuando menos de 16 años"<sup>7</sup>.

Carrión formó parte de la tendencia liberal-socialista, presente en esos años por el heterogéneo y multclasista origen del PSE, formado con la integración de sectores cultos de la pequeña burguesía -algunos provenientes del "ala izquierda" del liberalismo-, significativas capas de artesanos, escaso número de obreros y campesinos y elementos vinculados a las viejas castas señoriales como el caso del latifundista Juan Manuel Lasso Ascásubi. Respondió, en suma, a la "vertiente latifundista serrana que postulaba un socialismo de ribetes utópicos y marcado carácter agrario-artesanal"<sup>8</sup>.

El contenido utópico en sus propuestas, que rebelaban nuestros problemas estructurales más desde un plano simbólico y los serios vacíos y debilidades en la interpretación del marxismo, no fue exclusivo de Carrión o de un sector de socialistas ecuatorianos, respondió, salvo escasas excepciones (aquellos inscritos en el marxismo creador latinoamericano)<sup>9</sup>, a una práctica frecuente entre los socialistas latinoamericanos, expresada en su inconformidad con los "partidos históricos" -conservador y liberal-, una

rebeldía un tanto vaga de las injusticias sociales y en una interpretación simplista y casi mítica del marxismo.

Ejemplificador es el análisis emprendido por Carrión del gran teórico marxista latinoamericano José Carlos Mariátegui, a quien no obstante considerar "uno de los jefes espirituales de la América moderna en la lucha por desentrañar la auténtica realidad de nuestros pueblos y construir su personalidad" y reconocer su "aplicación peculiar de las doctrinas marxistas a la realidad del Perú"<sup>10</sup>, critica su "particularismo indigenista" por la confianza del *Amauta* en la potencialidad revolucionaria del indigenado. Guardando distancia con éste, Carrión reivindica "la fusión hispano-indígena (...) como el primer paso nuestro hacia la universalización"<sup>11</sup>. Pensamiento que responde a su cosmopolismo europeizante de marcada orientación gala.

A su retorno al Ecuador, tras seis años de ausencia, Carrión tuvo una corta militancia en el PSE, en la época de reconstitución del partido después de la ruptura con la fracción comunista proclive a los lineamientos de la III Internacional. Ejerció la secretaría general del núcleo provincial de Pichincha, que resolvió expulsar, en 1932, a Carlos Cueva Tamaríz, una de las cifras del socialismo ecuatoriano, por su colaboración en el ministerio de gobierno durante el interinazgo de Alberto Guerrero Martínez (2 de septiembre - 4 de diciembre).

7 Michael Handelsman, Estudio introductorio de Benjamín Carrión, *Cartas al Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador/Corporación Editora Nacional, 1988, p.17. Citado en "Vida y obra del escritor Manuel Benjamín Carrión, *Homenaje a Benjamín Carrión*, p.254.

8 Enrique Ayala Mora, *El Partido Socialista Ecuatoriano en la Historia*, Quito, Ediciones La Tierra, 1988, p.9

9 Cfr. Patricio Ycaza, *Vencer el miedo a ser felices*, Quito, Centro para el Desarrollo Social, 1994.

10 Benjamín Carrión, "José Carlos Mariátegui" en *Ma-pa....*, op.cit., p.133.

11 Ibid., p.147.

Anecdóticamente meses después, también Carrión fue expulsado del PSE por aceptar del presidente Martínez Mera (5 de diciembre de 1933-19 de octubre de 1934) la embajada del Ecuador en México, "al que combatía agriamente el socialismo"<sup>12</sup>.

Sin embargo jamás dejó de ser socialista<sup>13</sup>. Su acción política coincide con la de aquellos socialistas, propia de nuestra realidad, inmersos en la preeminencia del ámbito legal, que consideraban que las medidas normativas contribuían a atenuar las desigualdades estructurales del sistema. Su visión ideológica, de este modo, prioriza el ámbito jurídico-político, confiando en la inminencia del cambio superestructural.

Esa orientación fue la que promovió en la incesante búsqueda de la identidad nacional. Más aún cuando la derrota militar de 1941 y la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, cuya culpabilidad la endilgaron al gobierno, aunque sin duda la compartían otros sectores propietarios y su práctica diplomática entreguista, genera un poderoso sentimiento nacional que iba a convertirse en un catalizador del descontento popular en contra del régimen de Carlos Arroyo del Río.

12 Manuel Agustín Aguirre, "El marxismo, la revolución y los partidos socialistas y comunistas del Ecuador. Notas para discusión" en *Carlos Marx. Homenaje*, Cuenca, Universidad de Cuenca/Instituto de Investigaciones Sociales, 1983, p.34.

13 En una entrevista concedida, en 1960, a "El Nacional" de la Habana dirá "Pertenezco al Partido Socialista Ecuatoriano, de ideología marxista, como se reconoce en sus estatutos; un partido socialista nacional que no pertenece al movimiento comunista internacional". Citado en *Mañana*, No.4, 11/02/60.

Impactado por esa realidad Benjamín Carrión, como la mayoría de ecuatorianos, en sus Cartas al Ecuador (1943) sostiene: "Nos ha tocado vivir la etapa más dura -por desorientada, por regresiva, por vergonzosa y trágica- de todo nuestro vivir llamado republicano. La patria ha sido humillada y vencida. A los hombres libres del Ecuador les ha tocado presenciar, impotentes, el asesinato del pasado, la anulación del presente, la mutilación del porvenir nacional"<sup>14</sup>.

Su llamado en horas cruciales a "**volver a tener Patria**" que "perdimos, no sólo territorialmente, sino moral y espiritualmente, con la claudicación y la entrega"<sup>15</sup>, fue secundada por una marcada activación popular que buscará arrancar mejores condiciones de vida y opuesta al represivo y antipopular gobierno de Arroyo.

El impacto del "recorte territorial" como se decía entonces; la oposición colectiva al Protocolo; la agudización de la miseria popular como secuela de las maniobras espectaculares de la fracción en el poder que desataron un incontenible proceso especulativo; el rechazo a la política económica del régimen; la antipatía popular hacia el rudo y represivo cuerpo de carabineros, al que Arroyo del Río había convertido en su guardia pretoriana, significaron un aumento considerable de la actividad de las masas populares y una toma de conciencia inusual.

La evidencia del fraude gubernamental en las elecciones presidenciales, determinó que lo que

14 Benjamín Carrión, *Cartas.....* op. cit., p.56.

15 Ibid.

empezó siendo una participación electoral en donde la defensa de la integridad territorial fue un componente primordial y aglutinador, termine, el 28 de mayo de 1944, en medio de un masivo levantamiento, en un proceso insurreccional popular-militar, que estuvo precedido de la movilización y organización de los trabajadores, estudiantes, indígenas y mujeres.

En medio de esa activa movilización social mediante Decreto ley de 9 de agosto de 1944 se fundó la Casa de la Cultura Ecuatoriana, de la que Benjamín Carrión fue mentalizador y figura ceñera.

Se le ha cuestionado, partiendo de una aseveración carente de sustento que desproporcionadamente califica a la "Gloriosa" como una "insurrección inequívocamente socialista"<sup>16</sup>, que Carrión en lugar de plantear en su supuesta "teoría de la nación pequeña" una "gran patria de justicia" se limita a enunciar una "una gran patria de cultura" y que con que sus tesis "fortalece la idea de la 'nación mestiza' "<sup>17</sup>. Pese al límite de su pensamiento que no dimensionó la pluriculturalidad como hoy reconocemos, error que, asimismo, comparten las políticas estatales indigenistas y la izquierda -guardando los excepcionales aportes de Ricardo Paredes-, que con sus prácticas de "proletarización" buscaba someter a los pueblos indígenas a un proceso de integración que ignoraban su tradición cultural -mitos y magia-, la creación de la Casa de la Cultura

16 Fernando Tinajero, "La Universidad y la cultura" en *Situación y desarrollo de la Universidad*, Quito, Universidad Central del Ecuador, 1985, p.100.

17 Erika Silva, *Los mitos de la ecuatorianidad*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 1992, p. 26.

inició una permanente búsqueda por representar una sociedad nacional popular y pluriétnica.

En la década de los cincuentas Carrión como Senador Funcional durante ocho años en representación de la prensa y las instituciones culturales libró desde el parlamento y en sus nuevas cartas al Ecuador una abierta confrontación en contra de las fuerzas de derecha. Fue contumaz adversario de Camilo Ponce, primero como ministro de gobierno en el tercer velasquismo, estigmatizándole por su política represiva como el "Gran gendarme" nacional. Crítica que continuó en el gobierno (1956-60) que asumió el líder social cristiano.

Junto a Alfredo Pérez Guerrero senador funcional por la educación se opuso al proyecto sustitutivo de Ley de Educación Superior en el congreso de 1953, defendiendo la autonomía universitaria, como forjadora de una "cultura no esclavizada"<sup>18</sup>.

En los sesentas, la firme adscripción de Carrión a la Revolución Cubana fue conciente. "No soy hombre fácil a los deslumbramientos. Ni por temperamento, ni por edad"<sup>19</sup> dirá a su arribo a La Habana a inicios de 1960 para integrar el jurado del concurso de la "Casa de las Américas". Con elocuente sinceridad declaró "Ecuador está urgido de una revolución como la cubana, de un líder como Fidel Castro"<sup>20</sup>. Defendiendo la transformación de los

18 Cfr. Feue, Defensa de la Universidad Ecuatoriana, Quito, Imprenta de la Universidad, 1953.

19 Benjamín Carrión, "Sobre la Revolución Cubana" en Nuevas Cartas al Ecuador (Tercera Serie), *Mañana*, No.4, 11/02/60.

20 *Revolución*, 15/01/60.

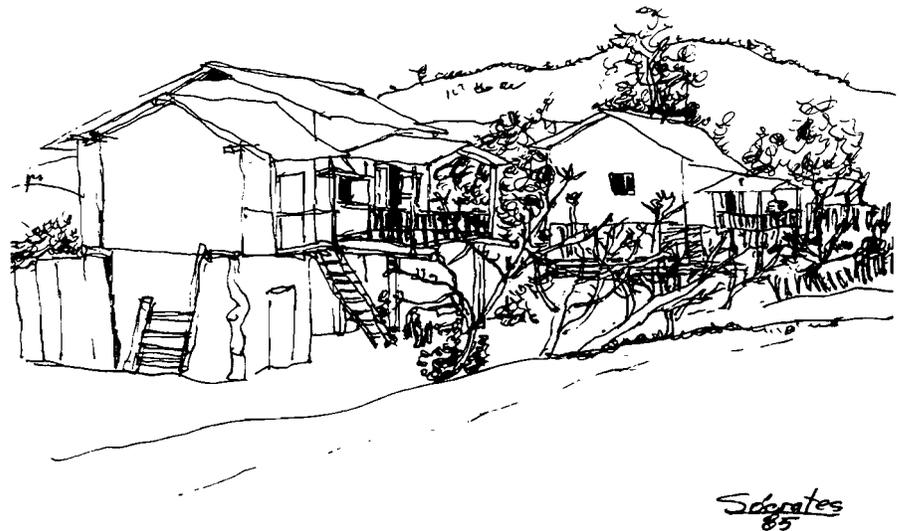
“barbudos” polemizó con el general Miguel Ydígoras Fuentes, presidente de Guatemala, de tendencia conservadora pro-estadounidense. “Cuba -aseveró- ha prendido una luz en el camino de la liberación económica latinoamericana. La luz que ha prendido Fidel Castro, no la apagará nadie, señor Presidente”<sup>21</sup>. Al tiempo de exigir la independiencia de Puerto Rico, ratificó que “Cuba es la esperanza suprema de los pueblos de Latinoamérica”<sup>22</sup>.

Su solidaridad con la Cuba revolucionaria fue permanente. Carrión fue el primer presidente del Instituto Cultural José Martí.

En las elecciones presidenciales de 1960 integró como candidato a la vicepresidencia la fórmula de la Unión Democrática Nacional Anticonservadora, formada por los partidos socialista, comunista, Unión de Juventudes Revolucionarias Ecuatorianas (URJE), Movimiento Nacional por la Segunda Independencia dirigido por Carrión, junto a Concentración de Fuerzas Populares (CFP).

21 *Mañana*, No. 16, 5/05/60.

22 *Mañana*, No. 23, 23/06/60.



El 17 de febrero de 1960 en Guayaquil fueron proclamados el Dr. Antonio Parra Velasco y el Dr. Benjamín Carrión Parra como los candidatos del pan, la libertad y la cultura<sup>23</sup>. Con la consigna “ahora le toca al pueblo”, la Unión Democrática Nacional

23 Binomio de la decencia sin ninguna discusión: yo vivo a la inteligencia al gritar Parra-Carrión. *Mañana*, No.12, 7/04/60. (Coplas de Juan Panadero).

Anticonservadora propugna un nacionalismo económico y un latinoamericanismo político que se proponía liberar de sus alineaciones a “tres parias de la patria: el indio, el montuvio y el hombre pobre de las ciudades”<sup>24</sup>.

En el terreno político, la trascendencia del binomio de izquierda significó alejarse de la práctica recurrente de votar por los beneficios y mantenedores del orden existente presentados como el “mal menor”.

Los ejes de la campaña electoral fueron el ofrecimiento de una revolución social y la introducción de modificaciones agrarias, demostrando la influencia de la revolución cubana que hizo que el socialismo hable en castellano. Efectivamente una de las medidas más importantes fue la promulgación, en mayo de 1959, de la ley de Reforma Agraria, “con la cual se liquidó la gran propiedad latifundista y se entregó gratuitamente una parte de la tierra a los campesinos trabajadores, mientras otra pasó a ser propiedad del Estado”<sup>25</sup>. Así mientras Galo Plaza prometió una “revolución democrática”, Gonzalo Cordero representante de las fuerzas derechistas ofreció una “revolución blanca”, en tanto Velasco propagandizó que en su gobierno se realizaría una “revolución pacífica”. La consigna de las fuerzas de izquierda a su vez fue “PARRA, CARRION !Revolución!”.

Benjamín Carrión se convirtió en el gran suscitador de la tesis de segunda independencia, que se pro-

ponía “adecentar nuestra política”, unir a “todas las fuerzas democráticas y anticonservadoras de la Patria” y “luchar por realizar la independencia económica y social”<sup>26</sup>.

En el seminario “Los partidos políticos americanos. Composición, orientaciones y tendencias”, que se realizó en Bogotá del 24 al 30 de octubre de 1961, al que concurrió invitado Carrión, ratificó que la segunda independencia surgió para “construir patrias para la libertad, la justicia, el progreso y el bienestar humanos”<sup>27</sup>. Sentenciosamente aseveró “la colonización imperialista actual, trata de encubrir todos sus abusos con una palabra grande en sí, pero solamente palabra: Democracia. A la que se ha vaciado su sentido”<sup>28</sup>.

César Dávila Andrade, desde Caracas, entusiasta saludó la propuesta de la segunda independencia. Era “la del pensamiento nuevo y del nuevo humanismo en integración de ideas de pan, libertad y respeto mutuo”<sup>29</sup>. Para Agustín Cueva D., quien hacía sus primeras armas en el análisis social, se trata de una “doctrina humanista, americana, de origen e inevitable en el devenir histórico”<sup>30</sup>.

Carrión, en sus años postreros, participó en la fundación del Frente Amplio de Izquierda (FADI), integrado por los partidos socialista revolucionario,

24 *Mañana*, Epoca I, No.19, 26/05/60.

25 *Historia del movimiento obrero cubano (1935-1958)*, t. II, La Habana, Editorial Política, 1985. p.370.

26 *Mañana*, No.5, 18/02/60.

27 Benjamín Carrión, “Teoría y plan de la segunda independencia”, en *Mañana*, No.58, 16/04/61.

28 *Mañana*, No.59, 23/04/61.

29 *Mañana*, No.19, 26/05/60.

30 Agustín Cueva D., “La segunda independencia y el velasquismo”, en *Mañana*, No.22, 16/06/60.

comunista, el Comité del Pueblo, Segunda Independencia, Izquierda Cristiana y el Movimiento por la Unidad de la Izquierda liderado por Carrión. Su propósito era convertirse en una sólida unión de las fuerzas políticas y sociales indeclinablemente comprometidas con los cambios radicales del país<sup>31</sup>.

Firme en sus convicciones antiderechistas y partidario de la unión de la izquierda, el 8 de marzo de 1979 murió Benjamín Carrión. Su llamada al pan, libertad y la soberanía nacional para conquistar una segunda emancipación continúa vigente. Así como la búsqueda de un movimiento cultural popular, que se convierta en canal de expresión de ese rico, complejo y contradictorio ser plurinacional que constituye la sociedad ecuatoriana.

Quito, mayo 24 de 1997



31 Nueva, No.41, junio 1977.