

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

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

## DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## EDITOR

Fredy Rivera Vélez

## ECUADOR DEBATE

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

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: [Caap1@Caap.org.ec](mailto:Caap1@Caap.org.ec)

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

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

## PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

## DIAGRAMACION

DDICA

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, agosto de 1998

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Profundo deterioro de la economía e inciertas perspectivas / 5-19

*Marco Romero C.*

**Política:** A la búsqueda de la razón perdida / 21-34

*Fernando Bustamante*

**Conflictividad Social:** Marzo de 1998 a Junio de 1998 / 35-49

**Internacional:** Tendencias deflacionistas y recesivas se extienden desde el Asia a la economía mundial / 51-66

*Wilma Salgado*

*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

La constitución de un Estado descentralizado / 67-87

*Fernando Carrión M.*

La autonomía: Entre la condena a lo local y el encanto de lo global / 88-93

*Ramón Torres Galarza*

Perspectivas del desarrollo regional en América Latina / 94-104

*José Luis Coraggio*

Desarrollo territorial y diversidad cultural: Los desafíos de la nueva economía / 105-118

*Roberto Santana*

Políticas de desarrollo local y pequeña empresa en Italia / 119-138

*Hernán Ibarra*

La economía de la proximidad / 139-142

*Bernard Pecqueur*

El empoderamiento: Desarrollo económico comunitario desde adentro hacia afuera / 143-162

*Patricia Wilson*

## **ENTREVISTA**

Conversando con Michael Löwy / 163-172

*Entrevista realizada por Jaime Massardo y Alberto Suarez*

## **PUBLICACIONES RECIBIDAS**

### **DEBATE AGRARIO**

Notas sobre la visión de la economía neoclásica en el manejo de bosques / 181-192

*Jeannette Sánchez*

Seguridad alimentaria: La utopía en el mundo de la abundancia / 193-205

*Florencia Campana y Fernando Larrea*

### **ANÁLISIS**

Culturas políticas e identidades colectivas populares urbanas. Los casos de Ecuador y Chile / 207-226

*Tom Salman*

Colonialidad del poder, cultura, y conocimiento en América Latina / 227-238

*Aníbal Quijano*

### **CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA**

El fantasma del populismo, aproximaciones a un tema (siempre) actual / 239-242

Editor: Felipe Burbano de Lara

*Comentarios de Rafael Quintero*

# Editorial

---

Diversos contextos regionales y estados nacionales atraviesan en los momentos actuales por una serie de reformas institucionales, políticas, sociales y económicas que involucra a distintas dimensiones de lo local y lo nacional en escenarios marcados por la globalización. El presente número de Ecuador Debate recoge algunas interpretaciones y análisis de esa problemática.

La sección Tema Central contiene varios enfoques disciplinarios. Fernando Carrión en "La constitución de un Estado descentralizado" propone que la idea de la descentralización no es nueva y que ésta se encuentra sumida en un juego político donde intervienen fenómenos como el aperturismo, la globalización, la reestructuración, el ajuste y la reforma del Estado a través de la privatización. Desde esos escenarios analiza el panorama ecuatoriano, poniendo énfasis en el rol de los municipios y entidades seccionales. Ramón Torres en su artículo "La autonomía: entre la condena a lo local y el encanto de lo global" trata de explicar las demandas políticas autonómicas de las organizaciones étnicas del Ecuador en un ámbito marcado por el centralismo estatal y los discursos nacionalistas.

A partir de un enfoque analítico que recoge la problemática regional, José Luis Coraggio en: "Perspectivas del desarrollo regional en América Latina" nos brinda una interesante exploración de las diferentes facetas de la construcción regional en la historia latinoamericana y las relaciones que ese proceso ha tenido con los ciclos y modelos económicos mundiales.

Roberto Santana en su trabajo "Desarrollo Territorial y diversidad cultural: los desafíos de la nueva economía" incorpora la variable cultural como una instancia patrimonial que no ha sido tomada en cuenta en los planes de desarrollo local y nacional, más aún cuando se trata de proyectar esas imágenes culturales como acervos positivos en situaciones de inserción globalizante. Hernán Ibarra con "Políticas de desarrollo local y pequeña empresa en Italia" nos presenta un panorama interpretativo de la participación y desempeño de las empresas pequeñas en la gestión del desarrollo, su contribución para gestar una identidad local cohesionada y las relaciones políticas que se establecen con las autoridades gubernativas. Por su parte, Bernard Pecqueur en "La economía de la proximidad" nos compenetra en comprensión distinta de los ámbitos de la economía al sugerir que ésta pasa de una concepción como mecanismo de atribución de recursos produciendo a un equilibrio, a una economía como proceso de construcción de los recursos por las estrategias humanas. El tema central es cerrado por Patricia Wilson con su artículo "El empoderamiento: desarrollo económico comunitario desde adentro hacia afuera".

En la sección Coyuntura Nacional, el trabajo de Marco Romero "Profundo deterioro de la economía e inciertas perspectivas" analiza las dimensiones de la actual

crisis económica y los impactos que generarán las incertidumbres respecto de las reglas de juego que prevalecerán en el próximo período y sobre todo, las posibles orientaciones que tomará la política económica en los ámbitos público y privado. La coyuntura Política trae el artículo de Fernando Bustamante "En busca de la razón perdida"

El apartado Conflictividad Social presenta el análisis del cuatrimestre Marzo-Junio de 1998. Wilma Salgado, en la coyuntura internacional, expone "Tendencias deflacionistas y recesivas se extienden desde el Asia a la economía mundial". En el trabajo se aborda la dinámica de la crisis de los países asiáticos, la vinculación de éstas situaciones con el contexto regional latinoamericano y el rol que cumplen los organismos financieros internacionales en los procesos políticos de las naciones con problemas financieros.

La sección Análisis contiene dos artículos. El de Aníbal Quijano "Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina" quien observa la historia latinoamericana y del Caribe como un enfrentamiento cultural y regional contra los distintos poderes dominantes que se han desplegado en el tiempo; y el de Tom Salman, "Culturas políticas e identidades colectivas populares urbanas: los casos de Ecuador y Chile" que pretende explicar desde una lectura cultural el rol de los movimientos sociales en cada contexto nacional.

La sección Debate Agrario presenta el artículo de Jeannette Sánchez "Notas sobre la visión de la economía neoclásica en el manejo de bosques" y el de Florencia Campana y Fernando Larrea "Seguridad alimentaria: la utopía en el mundo de la abundancia".

La sección entrevista presenta un interesante diálogo con Michael Löwy realizado por Jaime Massard y Alberto Suárez. Finalmente, el apartado Crítica Bibliográfica contiene las apreciaciones de Rafael Quintero sobre la obra "El fantasma del populismo. Aproximaciones a un tema (siempre) actual".

*FREDY RIVERA VELEZ*  
*EDITOR*

# Coyuntura

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ECUADOR

REVISTA DE ECONOMÍA Y POLÍTICA

## **Nacional:**

### **Profundo deterioro de la economía e inciertas perspectivas**

Marco Romero

*La incidencia de dos factores exógenos, cuyo origen es independiente de la responsabilidad del gobierno, pero cuyo carácter cíclico y por lo tanto predecible, no exime al régimen político y sobre todo a los responsables de las políticas públicas de los últimos quince años, al menos, por el tremendo impacto sobre la economía y la infraestructura del país: el fenómeno de El Niño; y, la profunda caída del precio del petróleo en los mercados internacionales; esos factores se articulan en un contexto recesivo, marcado por una transición política extremadamente larga, definiendo la situación más negativa de la economía ecuatoriana en la última década.*

Las presiones derivadas del desequilibrio fiscal, que se venía acumulando aún antes de los fenómenos señalados, se suman a un mayor ritmo de inflación, para generar crecientes tensiones sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, acentuando el estancamiento de las inversiones y la tendencia recesiva de la actividad. La coyuntura electoral que se define a comienzos del segundo semestre, pero que sólo concluirá en agosto, con la posesión del nuevo gobierno y de sus equipos de trabajo, agregan incertidumbre respecto de las reglas de juego que prevalecerán en el próximo período y

sobre la orientación que tomará la política económica, introduciendo percepciones adicionales de riesgos y, una vez más, el congelamiento de la mayoría de las decisiones, públicas y privadas, que precisan tomarse en múltiples campos.

La presencia de una gran inestabilidad institucional y política (frecuentes cambios de responsable y de rumbo, en diversas instancias del aparato estatal), agravada por la fragmentación política y social, características del país; y las formas tradicionalmente utilizadas para el proceso de toma de decisiones, en el nivel estatal (ejecuti-

vo y legislativo, en particular), con un fuerte peso de la inercia burocrática, indolencia y altos índices de corrupción, han constituido una importante restricción para la economía y la sociedad ecuatorianas. El régimen de transición establecido desde febrero de 1997, ha llevado hasta el absurdo este funcionamiento (por ejemplo con el tratamiento dado a las donaciones de la Unión Europea para los damnificados de El Niño; y, con el manejo parlamentario de las diversas propuestas del ejecutivo, que buscaban solventar el agudo problema fiscal).

La amenaza, por séptimo año consecutivo, del racionamiento energético, ante la inminencia del verano; unida a la muy difícil situación, productiva y financiera, que enfrenta Petroecuador, que se evidenció en el paro de las empresas contratistas y proveedoras que trabajan para la empresa petrolera nacional, debido a la falta de pagos; el grado de destrucción de la mayor parte de la estructura vial de la Costa, por el fenómeno de El Niño y la escasa operatividad del gobierno, para la reconstrucción, son otras tantas manifestaciones del grado de deterioro de la economía y la sociedad ecuatorianas.

Tomando en cuenta los antecedentes conocidos de los candidatos finalistas y la casi nula presentación de planteamientos claros sobre política económica, cualquiera sea la candidatura triunfante en la segunda vuelta electoral, parece inevitable la adopción de un paquete de estabilización muy ortodoxo al comenzar el ejercicio del próximo gobierno; dicho plan contará con el aval del FMI, y estará orientado a reducir significativamente el déficit fiscal, que se acercará al 7% del producto in-

terno bruto al mes de agosto de 1998. Su contenido y dureza serían comparables con las del paquete de Sixto Durán, en septiembre de 1992.

En todo caso, la superación, no del subdesarrollo y pobreza generalizada en que se encuentra sumido el Ecuador, sino de los problemas más imperiosos que enfrenta actualmente, se prolongará por varios años. Entre dichos problemas, cabría destacar la destrucción de la escasa infraestructura con que cuenta el país; la limitada disponibilidad y mala calidad de los principales servicios básicos; el alto nivel inflacionario (uno de los más elevados de América Latina); una grave crisis fiscal, que expresa el desequilibrio estructural del sector público; la fragilidad del sector externo, con un superávit comercial que tiende prácticamente a desaparecer y un elevado servicio de la deuda externa que se incrementará aún más en los próximos años, al iniciar los pagos de capital; un proceso recesivo y de escaso crecimiento que se prolonga desde 1995; así como la pérdida de confianza en todas las instancias del poder público y la presencia generalizada de la corrupción y la relativización de los valores, como característica nacional.

En la presente entrega revisaremos los ejes principales de la coyuntura, en particular los efectos de El Niño y de la caída del precio del crudo; así como algunos elementos de las perspectivas previsibles en el corto plazo.

## **DEVASTADOR IMPACTO DE EL NIÑO**

El impacto del fenómeno de El Niño y la profunda caída del precio del petróleo en los mercados internacionales

les son indudablemente los principales factores que inciden en la economía ecuatoriana, en el primer semestre de 1998.

La evaluación realizada por la CEPAL<sup>1</sup>, conjuntamente con representantes del PNUD, la CAF y con el apoyo de la FAO, la OPS y algunos organismos financieros internacionales, a fines del primer semestre, establece que El Niño de 1997-1998 ha sido el más fuerte del presente siglo, muy superior al de 1982-1983, cuyo impacto fue sumamente fuerte.

Efectivamente, de acuerdo a los registros históricos, el fenómeno de El Niño de 1982-83 era el más destructivo; la estimación cuantitativa de los daños registrados en esa ocasión llegó a 650 millones de dólares, "habiéndose resultado pérdidas importantes en los sectores productivos (el 63%), la infraestructura (33%), y los sectores sociales (4%). El monto de tales daños originó efectos negativos de importancia en el comportamiento de las variables macroeconómicas -un descenso en el crecimiento del PIB, decrementos en las exportaciones, aumento del déficit fiscal, y crecimiento de la inflación, entre otros- y en el bienestar de amplios estratos de la población"<sup>2</sup>.

Sin embargo, el impacto del fenómeno en el ciclo 1997-1998 es significativamente mayor; según el estudio de la CEPAL, la estimación de los daños causados (con las imprecisiones y carencia de información propias de estos cálculos), llega a 2.645 millones de dólares, al menos más de tres veces

la cifra del período 1982-1983, si se elimina la variación relativa de la moneda norteamericana en ese lapso.

El gran volumen de lluvias caído entre diciembre de 1997 y mayo de 1998, particularmente en la costa ecuatoriana, ha significado la pérdida de 286 vidas humanas y la presencia de 162 heridos; la inundación de varias ciudades y la destrucción de su infraestructura de alcantarillado y agua potable, deslaves y pérdida de viviendas; la destrucción de la mayor parte de las carreteras de la región litoral, el anegamiento y pérdida de una buena parte de los cultivos agrícolas en esa región, así como la reducción de la producción pecuaria regional; y la disminución de los volúmenes de captura por parte de la flota pesquera nacional.

Existen otras estimaciones globales sobre la magnitud de los daños, que van de los 1.500 a los 3.000 millones de dólares (entre el 7% y el 12% del PIB total), mucho mayores que las estimaciones iniciales del Gobierno; sin embargo, el estudio de la CEPAL es el esfuerzo más completo y sistemático para cuantificar el impacto de El Niño, utilizando una metodología probada para ese fin.

El impacto del fenómeno altera todos los ámbitos de la vida diaria de amplios segmentos de la población, especialmente de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, Azuay y El Oro (que totalizan cerca de 7 millones de personas). Los efectos del Niño han incidido, en términos sociales: sobre la población, la vivienda,

---

1. CEPAL. Ecuador: Evaluación de los efectos socioeconómicos del fenómeno de El Niño en 1997-1998. LC/R. 1822, Borrador para Comentarios, 22 de Junio de 1998.

2. Ibid, capítulo I, página 5.



la educación y la salud; en la infraestructura: de agua y alcantarillado, de energía y electricidad, de transporte y telecomunicaciones y en otra infraestructura urbana; en los sectores productivos: agrícola, pecuario y pesquero, así como sobre la industria, el comercio y el turismo; provocando igualmente mayor deterioro ambiental. No tenemos el espacio para revisar en detalle todos los efectos señalados, por lo que nos concentraremos en los niveles agregados y, en particular, en los efectos económicos y sociales más importantes.

En forma agregada, según la estimación de CEPAL, el fenómeno de El Niño en 1997-1998, ha significado pérdidas de producción por 1.198 millones de dólares, de acervo de capital por 281 millones de dólares, mayores costos de servicios por 836 millones y gastos de emergencia y prevención por 331 millones, totalizando 2.645 millones de dólares.

En términos sectoriales, los efectos más severos se registran en el sector agropecuario y en la pesca, por un valor estimado en 1.019.9 millones de dólares (38.6% del monto total de impactos estimado) y en la infraestructura, de transporte y comunicaciones (carreteras y puentes), con 786.8 millones de dólares (un 29.7% del total); entre los dos rubros representan casi un 70% del impacto total cuantificado.

La población directamente afectada por El Niño bordea las 90 mil personas, de las cuales algo menos de 30 mil sufrieron los efectos primarios y fueron severamente afectadas; el resto sufrió los efectos secundarios, de menor magnitud relativa. Las viviendas

afectadas sumarían más de 14 mil, de las cuales fueron destruidas algo menos de 5 mil; obligando a improvisar casi 300 albergues, principalmente en escuelas y otras instalaciones, para cerca de 20 mil personas. La declaración del estado de emergencia desde julio de 1997 y las labores de prevención aplicadas evitaron mayores pérdidas humanas.

La inundación del 15% de la tierra agrícola de la Costa, que representa más de 600 mil hectáreas, determinó la pérdida del empleo para un gran número de personas, deteriorando la ya precaria situación del empleo en la región. La tasa de desempleo abierto, en el litoral, que se estima superaría el 16 o el 17 por ciento, según la fuente que se utilice, es la más elevada de los últimos quince años. El número absoluto de desempleados a marzo de 1998 superaría los 333 mil, lo que representaba un incremento de casi el 60% frente al nivel de noviembre de 1997. En todo caso, en una alta proporción se trataría de un desempleo coyuntural, que se reabsorbería rápidamente una vez terminadas las lluvias y la salida de las aguas, pero fundamentalmente con el inicio de los trabajos de reconstrucción.

Como se conoce, sin embargo, el principal problema del Ecuador es el subempleo, que llegaba al 45% antes del fenómeno de El Niño; su superación requiere de una dinámica sostenida de crecimiento de la economía, acompañada de políticas estructurales de educación y capacitación de los recursos humanos, así como de aquellas que propicien mejoras sostenidas de la productividad y de la inversión pro-

ductiva. La reconstrucción vial reabsorberá una parte de dichos subempleados.

El Niño ha provocado, en consecuencia, una ola de migración interna de proporciones, cuyos efectos pueden ser mucho más vastos y duraderos; colateralmente también ha incidido en el incremento de los niveles de delincuencia y violencia en el país.

Los efectos del fenómeno de carácter más estrictamente económico se expresan en la reducción del ritmo de crecimiento de la economía y del ingreso; sobre el sector externo y la balanza de pagos; sobre las finanzas públicas y los niveles de endeudamiento; y sobre el empleo, las remuneraciones, el nivel de precios y la inflación.

La pérdida de una superficie de cultivos estimada en cerca de 844 mil hectáreas, por un valor cercano a 1.000 millones de dólares, reduciendo significativamente los ingresos de más de 106 mil agricultores en el país<sup>3</sup>. Los cultivos más afectados, en términos de superficie, serían, en su orden, el arroz y el maíz duro, con cerca de 170 mil hectáreas cada uno, y "otros cultivos", con más de 280 mil hectáreas; en términos del valor perdido, el primer lugar lo ocupa el banano, con cerca de 250 millones de dólares, seguido de "otros cultivos" (118 millones de dólares) y el arroz (casi 100 millones de dólares).<sup>4</sup>

Las estimaciones de los impactos sobre el sector agrícola de la CEPAL, en valor, son ligeramente menores

que las de la FAO (966 millones de dólares); coinciden en señalar que los cultivos con mayor superficie afectada (tanto con pérdida total de la producción, como aquella que no pudo sembrarse por estar inundada), son el arroz y el maíz duro. Sin embargo existen diferencias, especialmente en lo que respecta a la evaluación monetaria de los impactos por producto, debido a diferentes criterios de valoración; según el trabajo de la CEPAL, en orden decreciente de importancia y expresados en sucres corrientes, los cultivos más afectados serían la caña de azúcar, el banano, la soja y el arroz, entre los cuales se concentra más del 75% de las pérdidas totales en el sector agrícola.

La reducción de la oferta de varios productos alimenticios de consumo directo (arroz, hortalizas, frijol y frutas, entre los principales), y de algunas materias primas básicas (maíz duro y caña de azúcar), al igual que las graves dificultades para su transporte y los altos costos de este y otros servicios, determinaron la aceleración del ritmo de crecimiento de los precios al consumidor. La tasa de inflación anual aumentó rápidamente, en el primer semestre del año, pasando desde un 27% en enero, a casi un 36% en junio. En ese período, la inflación acumulada supera el 22% (frente a 17.4% en el primer semestre de 1997); la contribución del rubro alimentos, bebidas y tabaco a dichas presiones inflacionarias supera el 38%. Las previsiones para

---

3. Resultados de la evaluación preliminar realizada por la FAO, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Ganadería; resumen publicado en el diario El Comercio, del 18 de julio de 1998, página B7.

4. Las estimaciones de los gremios de bananeros, sobre la superficie de plantaciones afectadas (25 mil hectáreas), es mucho menor que la de la FAO (más de 56 mil hectáreas), ya que no toma en cuenta a los pequeños productores.

finés del presente año apuntan a una tasa anual de inflación de al menos 40% y muy probablemente del 42%; muy superior a la prevista por el gobierno.

Es importante destacar que los cultivos de ciclo corto, en particular de arroz, maíz duro, frijol, hortalizas y frutas (naranja y mango), fueron afectados por partida doble, ya que se perdió casi totalmente la cosecha del segundo ciclo de 1997 y no se pudo sembrar en el primer semestre de 1998.

El impacto sobre los ingresos de los sectores campesinos medianos y pequeños, que son los principales productores de arroz, maíz duro y otros cultivos de ciclo corto, es devastador; profundizando el deterioro de la distribución del ingreso y elevando los índices de pobreza del país, ya muy elevados. En igual sentido inciden los impactos de El Niño sobre los sectores urbanos marginales de la Costa, cuyas barriadas no cuentan con la infraestructura básica, o esta colapsó por el exceso de lluvias.

Como consecuencia directa del fenómeno del Niño y de los mayores niveles de pobreza de amplios segmentos poblacionales, se han presentado diversas epidemias, como el cólera y el dengue; así como otras enfermedades infecto contagiosas y parasitarias; al igual que la agudización de los niveles de desnutrición. No resulta extraño, entonces el aumento de la migración, la mendicidad y la delincuencia en todo el país.

#### **DERRUMBE DEL PRECIO DEL PETRÓLEO**

Otro factor determinante de la difícil situación de la economía ecuatoriana,

en el primer semestre de 1998, es la caída del precio del petróleo en el mercado mundial, a los niveles más bajos de los últimos doce años, llegando a cotizarse incluso en valores previos al primer shock petrolero de 1973.

Como se conoce, la proforma presupuestaria del sector público para el presente año se hizo con un precio estimado de 16 dólares por barril (superior al promedio de 1997, que fue de 15.45 dólares). A mediados de junio, el precio de facturación del crudo ecuatoriano en el mercado norteamericano, en promedio, estaba alrededor de 6.7 dólares, por debajo del 50% del precio previsto.

Si bien el crudo ecuatoriano se exporta a diversos mercados, en los cuales se obtienen diferentes precios, la tendencia decreciente actual es la más profunda de las últimas décadas, y los precios obtenidos oscilan entre 8.64 dólares en las ventas a Chile y 6.63 dólares en la Costa del Golfo; el precio promedio del período enero mayo de 1998, facturado a todos los destinos es de 10 dólares, con una caída cercana al 40% frente al nivel previsto.

La presente tendencia declinante de los precios del crudo se inició en octubre de 1997 y se prolonga hasta julio de este año. Evidentemente, la estimación considerada en el presupuesto fiscal era excesivamente optimista. Lejos de ser un consuelo, vale mencionar que similar error fue cometido por otros países productores y exportadores de petróleo del mundo, como México y Venezuela. En realidad, la mayoría de países suelen tomar, sin beneficio de inventario, las previsiones realizadas periódicamente por el Fondo Monetario Internacional, cuya precisión ha dejado

mucho que desear, desde hace algunos años atrás.<sup>5</sup>

En esta oportunidad, la información más reciente del FMI, incluye una revisión de -22.1%, en la tasa de variación de los precios del crudo, para 1998, con respecto a su estimación previa realizada en el último trimestre de 1997; para el total de este año, el FMI prevé una caída de los precios del crudo en 23.9%<sup>6</sup>; entre octubre de 1997 y fines de marzo de 1998, los precios ya se habían reducido en más de un 25%.

Esta tendencia declinante de los precios del petróleo, la más pronunciada de las dos últimas décadas es el resultado de la combinación de varios factores, algunos de los cuales los menciona el FMI<sup>7</sup> un menor crecimiento de la demanda mundial, debido al impacto de la crisis asiática y a un invierno menos crudo en los países del hemisferio norte (que reduce la demanda de combustible para calefacción); mayores niveles de producción, tanto de los países de la OPEP, como de grandes productores que no pertenecen a esa organización y de varios pequeños productores; el ingreso de mayores niveles de producción de Irak al mercado mundial, al aliviarse parcialmente las restricciones impuestas por las Naciones Unidas luego de la Guerra del Golfo; y, los elevados niveles de existencias, tanto de petróleo crudo, como de deri-

vados, acumuladas en los países desarrollados, en diversas etapas de su comercialización.

El derrumbe del precio del petróleo ha sido, por lo tanto, el principal mecanismo a través del cual se ha transmitido el impacto de la crisis asiática a la economía ecuatoriana; y no directamente a través de los mercados financieros y de las bolsas de valores, como en los casos de Brasil, México y Argentina, plazas "emergentes", muy vinculadas a los flujos financieros internacionales, que han registrado importantes caídas en sus índices bursátiles. Cabe destacar que "Los países asiáticos en desarrollo representaban los dos tercios del incremento en el consumo mundial de petróleo, entre 1992 y 1996, llevando su participación en el consumo mundial del 12 al 15%"<sup>8</sup>.

La recesión de algunas economías asiáticas, determina la reducción de las importaciones de las economías de dicha región, que se había convertido en el motor del dinamismo del comercio mundial en los últimos años. La persistencia de los problemas que enfrenta la economía del Japón y el agravamiento de la crisis en Rusia, así como sus repercusiones en las principales economías desarrolladas, configuran un entorno internacional poco favorable en el corto plazo (ver Coyuntura Internacional); en consecuencia pueden prever-

---

5. Caber recordar el episodio del "seguro petrolero" contratado por el país en 1993, para cubrir eventuales descensos del precio bajo los 14 dólares por barril, cuyo costo para el país superó los 12 millones de dólares; su contratación se justificó en base a las proyecciones de precios del FMI, como siempre incumplidas, que apuntaban a una caída bajo ese nivel.

6. Ver International Monetary Fund: World Economic Outlook, Mayo 1998.

7. Ibid, página 125.

8. Ibid.

se crecientes dificultades para las exportaciones ecuatorianas, no sólo de petróleo, en el futuro inmediato.

Cabe agregar que el fenómeno de El Niño incide también negativamente sobre la balanza de pagos al reducir las exportaciones en un valor cercano a los 300 millones de dólares y en mayores requerimientos de importaciones (en razón del componente importado de los sectores afectados y la necesidad de importar alimentos), por 420 millones de dólares; el impacto agregado, que rebasa los 720 millones de dólares, agudiza el deterioro del sector externo.

La profunda caída de los precios del petróleo afecta seriamente las economías de 25 países, cuyos ingresos de divisas dependen en más de un 20% de las ventas de ese producto; así como los presupuestos de su sector público, altamente tributario de dichos ingresos, reduciendo su capacidad de mantener sus gastos de inversión y de adquirir bienes y servicios, lo cual difunde los efectos recesivos a otros países.

Los principales productores de petróleo, agrupados en la OPEP o no, se esforzaron por reducir el nivel de oferta, tratando de revertir la tendencia de los precios, en primera instancia en marzo y luego en junio; sin embargo sólo lograron desacelerar su caída temporalmente, debido a la magnitud del desequilibrio acumulado con respecto a la demanda. A fines del primer semestre los principales productores de la OPEP, de acuerdo con otros países no miembros, acordaron realizar un recorte superior al millón de barriles en su

nivel de producción, a fin de potenciar la recuperación de los precios; por otro lado, la evolución de las cotizaciones a futuro parece evidenciar cierta reversión de la tendencia.

Todos los analistas, incluso los del FMI, son muy cautos y evitan pronunciarse respecto de las perspectivas del precio del crudo para 1999. Otros analistas del mercado prevén que los precios se mantendrán entre 12 y 15 dólares por barril, por varios años.

Cabe resaltar la estrategia de los principales productores y poseedores de las mayores reservas conocidas (Arabia Saudita, Venezuela y México, entre ellos), de construir una nueva alianza de países exportadores, al margen de la OPEP, que incluiría a 7 de los más grandes, en lo que sería "el G-7 del petróleo"; esa organización operaría en forma más cautelosa y sutil, que el cártel actual, principalmente mediante acuerdos de producción; su objetivo explícito es tratar de llevar a los precios hasta los 20 dólares por barril.<sup>9</sup>

Como se conoce, desde los primeros trabajos de la CEPAL, a mediados del presente siglo, los productos primarios (tanto agrícolas como minerales), están sujetos a profundas fluctuaciones de sus precios en el corto plazo, debido al impacto de factores climáticos, políticos o de tipo administrativo, sobre su oferta. Esa tendencia se ha profundizado en las dos últimas décadas, por la combinación de diversos procesos estructurales, presentes en la economía mundial, que han reducido la demanda de productos primarios, como son: la "desmaterialización" de

9. Bahree Blushan: "Una alianza que hace temblar a la OPEP", en El Comercio del 29 de Junio de 1998, página B7.

la producción (una menor participación de las materias primas básicas - agrícolas y minerales- en el producto final, reemplazada cada vez más por información y tecnología), la optimización en el uso de productos primarios y la sustitución de productos naturales por sintéticos; así como por una creciente oferta, principalmente de los países en desarrollo, ávidos de divisas.

La evidencia empírica de los últimos años corrobora esta tesis; las estadísticas oficiales registran efectivamente importantes fluctuaciones (hacia el alza y hacia la baja), de las cotizaciones de los productos básicos, en el corto plazo; más aún, esas fluctuaciones se inscriben dentro de una orientación general a la baja, en el largo plazo, cumpliéndose la tesis del deterioro tendencial de los términos de intercambio, planteada por Prebisch-Singer. Un estudio de FAO, de comienzos de los noventa cuantifica el problema de la baja secular, en particular de los precios agrícolas: así, entre 1900 y 1986, el declive de los precios habría sido de un 0.35% anual para alimentos, 0.82 para productos agropecuarios no comestibles, 0.68% para cereales, y 0.54% para alimentos no bebibles.

El propio FMI, si bien considera que en 1998 se habría estabilizado la tendencia declinante de los precios de los productos básicos no petroleros, reconoce que los precios reales de los productos primarios no se alejarían del nivel prevaleciente desde 1986.

Los principales países productores de bienes básicos (incluyendo en algunos casos también a los consumidores más grandes), realizaron múltiples esfuerzos, especialmente en las déca-

das del sesenta y del setenta, creando fondos de estabilización y otro tipo de acuerdos, orientados a regular los precios y sus ingresos por esos rubros. La reorientación de la política económica desde los años ochenta, la crisis financiera derivada de la caída de las cotizaciones de prácticamente todos los productos básicos en el mercado mundial y varias dificultades específicas, en cada uno de los diversos productos agrícolas y minerales en los cuales se establecieron estos mecanismos, los llevaron a una profunda crisis y virtualmente a su desaparición en la presente década; los contados acuerdos que siguen vigentes tienen un papel secundario y enfrentan serias dificultades para mantener alguna incidencia.

Sin embargo, en el contexto actual, varios países han adoptado medidas para defenderse de dichas fluctuaciones, creando mecanismos estabilizadores de alcance nacional, bajo la forma de fondos cuyos recursos se incrementan en los períodos de precios elevados, los cuales se invierten y generan rentas financieras, que se utilizan cuando caen las cotizaciones. Países como Chile, con el cobre y Colombia con el café, entre otros casos, han creado este tipo de fondos de estabilización. En algunos casos, las ganancias financieras producidas por dichos fondos han llegado a ser mayores que los propios ingresos por exportaciones.

En el Ecuador, se creó a comienzos de la presente década, un fondo de estabilización petrolero, con una asignación de 200 millones de dólares, obtenidos durante un ciclo de altos precios; dichos recursos se utilizaron en

las obras del relleno hidráulico en Guayaquil, luego de resistir las presiones para utilizarlos en gasto corriente y, en consecuencia, al momento no existe ninguna disponibilidad en dicho fondo.

En todo caso, la ausencia de una política previsiva, que supere el corto placismo y apunte a establecer las bases para un proceso de desarrollo auténtico es evidente; ello resulta impensable en el marco de un esquema caracterizado por una enorme "ingenuidad" neoliberal, que asume que la apertura al exterior es suficiente para crear capacidad competitiva en el sector privado; y, por un manejo fiscal clientelar, primario y falto de una definición estratégica. En consecuencia, nos insertamos en la economía mundial, básicamente como exportadores de productos primarios y como importadores netos, lo que sólo es sostenible mediante el ingreso de capitales, un flujo cada vez más volátil, incierto y especulativo.

#### **"LA PEOR CRISIS FISCAL DE LAS ÚLTIMAS DOS DECADAS"**

El Ministro de Finanzas ha reconocido que el déficit acumulado por el sector público al concluir el primer semestre de 1998, se ha convertido incluso en un déficit de caja, que impide al gobierno pagar las remuneraciones de amplio segmentos de los servidores públicos, pagar a las empresas proveedoras de bienes y servicios para Petroecuador, y lo ha llevado a postergar la entrega de fondos correspondientes a numerosos organismos seccionales; es la "peor crisis fiscal de los últimos 20 años".

Como cabía esperar, en los últimos meses se han multiplicado los conflic-

tos sociales de empleados públicos (del gobierno central y de las empresas públicas), así como las protestas de los representantes de Consejos Provinciales, Municipios y otras entidades seccionales, en particular, bajo la forma de huelgas y paros cívicos, a lo largo y ancho del país.

En varias de las anteriores entregas nos hemos referido a la recurrente crisis fiscal, que ha caracterizado a la economía ecuatoriana, en todo el ciclo de repetidos ajustes, desde 1982; sin embargo, la misma se ha acentuado, especialmente en los últimos tres años, como resultado de la crisis recesiva, que ha agudizado las debilidades estructurales del aparato estatal, en el manejo tributario y de los recursos públicos. El fenómeno de El Niño y la caída del precio del petróleo sólo han evidenciado con toda su crudeza esas deficiencias.

Los problemas estructurales del fisco ecuatoriano se expresan: en la elevada, aunque decreciente, dependencia de los ingresos petroleros; en la bajísima recaudación tributaria, producto tanto de la reducida carga tributaria (en términos relativos frente a la de países vecinos con similar desarrollo económico), como de la evasión y elusión fiscal, convertidas en el "deporte nacional", practicado sistemáticamente por las empresas de todo tamaño (es muy conocido el uso generalizado de la doble contabilidad y el amplio recurso a los escudos fiscales; al igual que la existencia de un enorme sector informal, que escapa a cualquier tributación); en el crecimiento incontrolado del gasto público y la inflexibilidad de su composición, ya que prácticamente las dos terceras partes corresponden a

gasto corriente y especialmente a remuneraciones; en el excesivo y distorsionado tamaño del sector público, cuya reducción emprendida desde fines de 1992, virtualmente ha fracasado, debido al fundamentalismo con que fueron definidas sus metas y la poca seriedad con la que se llevaron adelante dichos procesos, así como a la vigencia de una concepción clientelar del empleo público, visto como un botín político por todos los gobiernos; a la carencia de una adecuada política de remuneraciones en los diversos organismos del Estado; y, finalmente, a la nula aplicación, de políticas de austeridad y de eficiencia en el gasto, desde que la economía ecuatoriana entró en su fase petrolera.

En suma, la estructura fiscal del país es obsoleta, rígida, inequitativa, ineficiente y requiere una redefinición y modernización completas. Los sucesivos programas de ajuste aplicados desde comienzos de los años ochenta, cuya carga ha recaído sobre la mayoría de la población ecuatoriana, que no puede transferir sus efectos hacia otros actores, ni cuenta con los mínimos mecanismos de defensa, han incorporado múltiples medidas de orientación fiscalista: aumentos de precios y tarifas públicas (de la energía eléctrica y de las gasolinas, entre los principales y más reiteradamente utilizados), devaluación monetaria, incrementos de las tasas impositivas y algunos esfuerzos fallidos por reducir el tamaño del Estado.

Según muchos autores, el péndulo histórico de la política económica

ha oscilado ya en una dirección contraria a la prevaleciente en las dos últimas décadas, cuestionándose cada vez más el ideologizado énfasis en la reducción del tamaño del Estado. La evidencia de los limitados resultados alcanzados con el prolongado período de ajuste y de "reformas estructurales", en la mayoría de los países en los que se han aplicado, ha llevado a destacar la necesidad de una "segunda oleada de reformas", uno de cuyos principales objetivos sería fortalecer la estructura institucional de los países en desarrollo, en todos sus niveles. El más reciente informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo se centra en el tema de los requerimientos institucionales del desarrollo; y, uno de los últimos premios Nobel en economía se entregó precisamente a un especialista con importantes trabajos en esa perspectiva institucionalista. En diversos ámbitos de las ciencias se ha llegado a la conclusión de que el marco institucional que rodea los distintos procesos incide en forma crucial en sus resultados y en la dinámica del cambio.

Más aún, partiendo de una evaluación crítica de las bases conceptuales y de la validez de los supuestos que sustentan el "Consenso de Washington"; incluso el Vicepresidente del Banco Mundial, en conferencia presentada a comienzos del presente año, cuestiona muy seriamente las políticas impulsadas por el "Consenso de Washington", llama a reconocer los límites de la economía para entender los diferentes procesos y relativiza las verdades absolutas y las certezas evidentes, ca-



racterísticas del enfoque predominante en la política económica.<sup>10</sup> Entre otras cosas se critica el énfasis, ideologizado e ingenuo, en la capacidad del mercado para asignar adecuadamente los recursos y en la necesidad de eliminar la presencia del Estado de la mayor parte de los espacios de las economías en desarrollo.

En términos relativos, el Ecuador es uno de los países latinoamericanos que menos ha impulsado la privatización de las empresas públicas y menos ha reducido el tamaño del Estado; existen varios fracasos acumulados en ese intento, dentro de una política incoherente y falta de transparencia. Sin embargo, la forma de gestión actual de muchas de esas empresas (como por ejemplo la Cemento Chimborazo y Petroecuador, llevadas muy cerca de su virtual desaparición), ya las han "preparado" en forma sistemática para ese paso; la situación no puede mantenerse como está y el próximo gobierno deberá enfrentar definitivamente este tema, en base a un análisis objetivo de cada caso, de la situación del respectivo mercado internacional y, sobre todo, de los intereses nacionales. Sin esquemas preconcebidos, aprovechando la experiencia acumulada en otros países y con una gran creatividad, deberán encontrarse múltiples formas de relacionamiento con el capital privado básicamente extranjero, sin excluir modalidades como las de la capitalización, emprendimientos conjuntos, fraccionamiento de empresas y tam-

bién la privatización, siempre sobre la base de un análisis completo de los factores e intereses en presencia.

El tamaño del mercado ecuatoriano y las imperfecciones que caracterizan su conformación y funcionamiento, vuelven imprescindible una presencia reguladora del Estado, así como el fortalecimiento de sus capacidades, para actuar en un contexto en el cual la iniciativa privada tendrá cada vez un peso mucho mayor. Más importante que la discusión sobre el tamaño del Estado, es fundamental establecer las funciones que decide asignarle la sociedad, dotándole de los recursos, humanos y materiales necesarios para cumplirlas, así como de la autonomía y flexibilidad indispensables frente al poder político; en el Sudeste Asiático existen numerosos ejemplos a seguir.

En todo caso, es evidente que existen sectores hipertrofiados en el aparato estatal en el Ecuador; se han acumulado una serie de taras e ineficiencias, en amplios sectores; la desregulación en muchos campos excesivamente intervenidos y el incremento de los niveles de productividad en numerosas entidades estatales, son objetivos imprescindibles; por último, es necesario que el aparato del Estado, pero en particular las entidades autónomas, entren a una etapa post-petrolera en el manejo de sus presupuestos, aplicando estrictos criterios de priorización del gasto, eliminando rubros suntuarios e innecesarios y vinculando las remuneraciones con los resultados.

---

10. Ver texto de la conferencia de Joseph Stiglitz, Senior Vice President and Chief Economist, The World Bank, en Helsinki, el 7 de enero del presente año, disponible en la página web del Banco Mundial en internet: "More instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus".

En tal sentido, la descentralización del país, pero principalmente de la recaudación tributaria y de la ejecución presupuestaria, con un control permanente y sistemático de la sociedad sobre sus representantes, serían metas fundamentales para el próximo gobierno. No obstante, ello no podrá implementarse, sin un proceso de mejoramiento continuo de la capacidad de gestión y de la fortaleza institucional de los gobiernos seccionales, al igual que de diversas instancias de la sociedad civil.

De cualquier forma, la "fatiga del ajuste" acumulada por la población ecuatoriana está cerca de los límites sociales; los factores agregados por los factores exógenos anotados anteriormente, y en particular por el fenómeno de El Niño, introducen restricciones adicionales. Como anota la CEPAL, el plazo con que cuenta el próximo gobierno de la Democracia Popular, para neutralizar las demandas, si no lograr la adhesión de la población de las provincias afectadas, es muy corto, alrededor de 4 ó 5 meses, antes del comienzo del próximo invierno.

En caso de no lograr un avance significativo en algunos de los temas más críticos (salud, vivienda, empleo...), el descontento y la frustración de esos sectores asumirían nuevas formas, cada vez más conflictivas, en un contexto caracterizado por una gran polarización social y por un peligroso incremento de las tensiones regionalistas; la gobernabilidad se deterioraría aún más y las posibilidades de aplicar una política consistente serían muy escasas.

## CONCLUSIÓN

La magnitud de los problemas que enfrenta la economía ecuatoriana se muestra en un déficit fiscal cercano al 6% del PIB, una tasa de inflación de las más elevadas de América Latina, un ritmo de crecimiento estrangulado, un sector externo sumamente frágil, con un elevado servicio de la deuda externa (que se acerca al 50% del presupuesto del Estado), cuya carga será cada vez mayor; y tasas de inversión y ahorro sumamente bajas.

Todo apunta a que, como ha sido tradicional en los últimos relevos democráticos, el nuevo gobierno se inaugure con un paquete de ajuste de tipo ortodoxo; el mismo incluirá, con seguridad, la eliminación/reducción del subsidio a la energía eléctrica; incrementos de precios y tarifas públicas, en particular de los combustibles; muy probablemente el incremento de la tasa del IVA a un 14 ó 15% y un reajuste del ritmo de deslizamiento del tipo de cambio; así como un mayor recurso al endeudamiento interno y externo. En la medida en que el gobierno está forzado a conseguir recursos en el corto plazo, para cubrir al menos sus necesidades más urgentes, propuestas como las de reducir la evasión tributaria y los niveles de corrupción, son absolutamente válidas y legítimas, pero sus rendimientos tienen un mayor plazo de maduración y sobre todo requieren de una firme decisión política, apoyada no en los principales grupos económicos del país, sino privilegiando los intereses de la mayoría de la población.

Es claro que las características políticas y sociales del período, no dan espacio para un ajuste ortodoxo y nada más; una verdadera demostración de liderazgo y credibilidad, para el próximo gobierno será su decisión de avanzar con una perspectiva múltiple, que articule el corto, el mediano y el largo plazo. En tal sentido, deberán tomarse medidas serias y firmes para reducir drásticamente la evasión y elusión tributarias, para combatir permanente y sistemáticamente la corrupción en todas las instancias del sector público y en diversas acciones del sector privado, para ampliar la base de contribuyentes, para focalizar adecuadamente los subsidios aún vigentes, para incorporar la ética y la transparencia en todos los procesos de contratación pública; para adelantar un proceso de modernización y racionalización integral del aparato estatal.

Una nueva renegociación de la deuda externa, al menos en su tramo de vencimiento más inmediato, parece indispensable para liberar algunos recursos presupuestarios que puedan destinarse a cubrir las necesidades más imperiosas. La tragedia del Niño y el impacto de la caída del crudo, abren una posibilidad de conseguir mayor apoyo de ciertas instancias financieras multilaterales, como el BID, el Banco Mundial y CAF. Sin embargo, el FMI está muy preocupado con la prolongación de la crisis asiática y las graves dificultades de Rusia, así como con los crecientes riesgos de una acentuada fragilidad financiera en la economía mundial; en tales circunstancias, la experiencia histórica lo demuestra, las exigencias sobre los países pequeños con escaso poder relativo, tienden a redoblar. La fuerte

y muy amplia crítica al papel y a la acción del FMI, en Asia, África y América Latina, que se ha desarrollado principalmente en Europa y en los Estados Unidos, han minado ciertamente su auto-complacencia, pero no cabe esperar una flexibilización sustancial.

A la luz de los escasos planteamientos claros de orden económico presentados en la campaña electoral, lo más probable es que el próximo gobierno utilice un esquema de política económica con altos niveles de continuidad en los ámbitos monetario y cambiario, con un manejo más serio pero muy ortodoxo de la política fiscal y una mayor asignación de recursos para la política social, en base a un mayor endeudamiento externo.

El primer semestre de su ejercicio y la confianza que pueda generar su gestión, serán decisivos para establecer sus reales perspectivas de avanzar hacia la reactivación de la economía y lograr cierto alivio para las tensiones sociales y políticas acumuladas.

De cualquier forma, los resultados de las tres últimas elecciones, al menos, muestran claramente al Ecuador como un país escindido entre un amplio sector informal y marginalizado (que algunos estiman representa cerca de las tres cuartas partes de la población), a la cual no llegan los beneficios de la limitada y frágil inserción en la economía mundial; y el resto de la población, vinculada a los sectores modernos. La brecha entre esos dos segmentos no ha dejado de profundizarse en los últimos quince años.

La reactivación de la economía, pri-

vilegiando la inversión productiva, reduciendo la orientación rentista que ha predominado en este período; y dando prioridad a las necesidades básicas de amplios segmentos de la población, que constituyen un extenso mercado potencial y oportunidades rentables para los capitales que han fugado

(hay estimaciones que señalan montos de 10.000 millones de dólares!), son elementos imprescindibles de una reorientación del modelo que se vuelve cada vez más imperiosa. La construcción de las alianzas políticas que hagan posible ese proceso es una tarea urgente.

27

## DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

**Relaciones laborales y sociedad rural en Chíncha y Huaral / Jaime Urrutia**

**Uso y tenencia de la tierra en Puno / Juan Valero y Carlos López**

**De la quinua al arroz: Cambios en los patrones alimenticios de la sociedad andina / Jorge Gascón**

### INTERNACIONAL

**La cuestión agraria y el campesinado en Chile hoy. Cristóbal Kay**

**Nuevas tendencias de la política agrícola en América Latina y El Caribe / Maximiliano Cox y Oscar Cismondi**

**Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina / Carmen Diana Deere y Magdalena León**

**BancoSol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas. C. González-Vega; M. Schreiner; R. Meyer; J. Rodríguez y S. Navajas**

### NOTAS

**Tendencias sobre la coca y el narcotráfico en el Perú. Hugo Cabieses Cubas**

**Los campesinos bolivianos y el complejo coca/cocaína. Felipe H.C. Mansilla**

*Valor de la suscripción por cuatro números*

Perú S/60

América Latina US\$ 38

Norteamérica y Europa US\$ 40

Asia y África US\$ 42

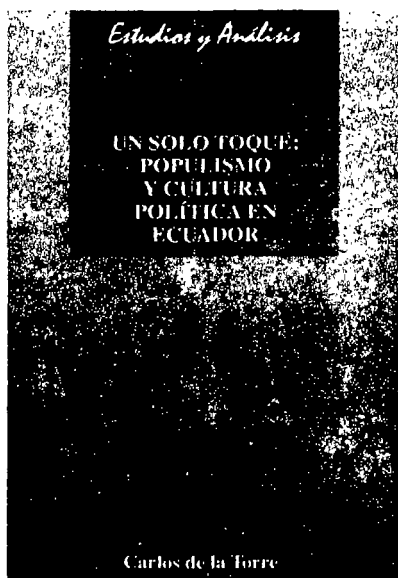
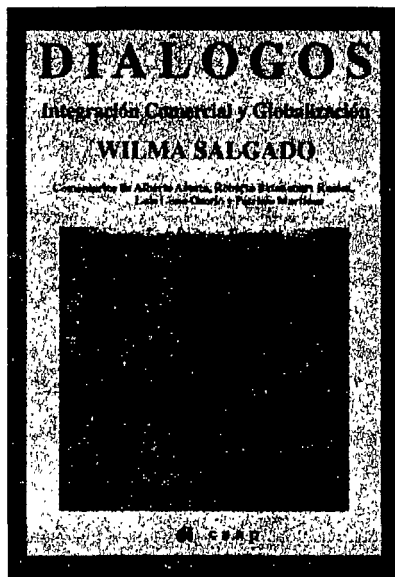
Pedidos y giros a nombre de CEPES - Av. Salaverry 818, Lima 11, PERÚ

Fax: (51-1) 433-1744 - Correo electrónico: feguren@cepes.org.pe

# PUBLICACIONES - CAAP

**SECCION: DIALOGOS  
INTEGRACION COMERCIAL  
Y GLOBALIZACION  
AUTOR: WILMA SALGADO**

El CAAP ha puesto en circulación el quinto texto de su serie DIALOGOS, esta vez dedicado a uno de los temas más actuales y de crucial importancia para el presente y futuro del país. En tiempos de apertura comercial como nuevo "paradigma", INTEGRACION COMERCIAL Y GLOBALIZACION, mediante un debate permenorizado y reflexivo de la autora, Wilma Salgado Tamayo, trata de problematizar sobre las consecuencias e implicaciones de este proceso. El texto presenta los comentarios y aportes de Alberto Acosta, Roberto Betancourt, Luis Luna Osorio y Patricio Martínez.



**SECCION: ESTUDIOS Y ANALISIS  
UN SOLO TOQUE: POPULISMO Y  
CULTURA POLITICA EN ECUADOR  
AUTOR: CARLOS DE LA TORRE**

Este trabajo estudia los rituales electorales, analiza la oratoria de Abdalá para comprender la imagen que presentó de si mismo como el "líder de los pobres". A lo largo del texto se establecen las interacciones entre la política y la vida cotidiana, hacia explicar la manera como se configura la cultura política en Ecuador

## **Política:**

### **A la búsqueda de la razón perdida**

Fernando Bustamante

*El Proceso electoral destinado a elegir un nuevo Presidente de la República ha concluido finalmente y el Demócrata-Popular Jamil Mahuad ha sido proclamado vencedor. Sin embargo, lo estrecho de su triunfo frente al candidato roldosista Álvaro Noboa, ha dado pie para un proceso de ansiosas reflexiones entre los analistas y políticos nacionales.*

**E**n efecto, la altísima votación obtenida por el Sr. Noboa parece, a primera vista, una aberración de la lógica. Todos los factores políticos normales permitan asegurar que el Alcalde de Quito debería haber vencido de manera abrumadora. La llegada misma del representante roldosista a la segunda vuelta era ya un hecho que desafiaba la comprensión inmediata de cualquier observador mínimamente distanciado.

En primer término, el Sr. Noboa se hacía cargo de toda la herencia de desprestigio público de la Administración Bucaram, de casi año y media de sostenida y casi unánime campaña de medios destinada a denunciar y ahondar en las tropelías y aberraciones de dicha Administración, y finalmente, de la hostilidad de todos los demás partidos

políticos significativos, sin excepción. Su candidatura se presenta inicialmente como una postulación "paria", que podía- en el mejor de los casos- servir para mantener unidas las acosadas huestes del Bucaramismo.

En segundo lugar, el propio Noboa no parecía un personaje especialmente representativo del "núcleo" interno duro del roldosismo. De hecho, sus relaciones con el séquito del ausente, fueron siempre ambivalentes y tensas, y no era claro como un super-millonario podía lograr presentarse como el mejor representante de una cultura política basada en la búsqueda de la identificación con el pueblo más pobre y "descamisado" de la Costa ecuatoriana. Hacer del heredero de una de las más grandes fortunas del Ecuador, el abanderado de los

miserables y excluidos, parecía a primera vista un verdadero y tortuoso "tour de force" político.

Durante la campaña propiamente tal, Noboa no reveló ser un candidato especialmente atractivo. Ni articulado, ni poseedor de la formidable capacidad histrionica y de proyección emocional de su amigo Bucaram, ni titular de modismos pintorescos o de una personalidad destacada; parecía una fácil presa para el ridículo y el desprecio.

A ello debe sumarse el hecho de que el Sr. Mahuad logró asegurar rápidamente el apoyo de todos los demás candidatos que participaron en la primera vuelta electoral de Mayo. Un apoyo en muchos casos tibio y a regañadientes, pero en todo caso claramente guiado por una prioridad elemental: evitar el retorno del roldosismo al Gobierno, con sus impredecibles consecuencias. En teoría al menos, una parte sumamente mayoritaria del caudal electoral (sobre todo en la Sierra), de estos partidos y candidatos debió ir a parar a las filas del candidato demopopular.

Finalmente, debe ponerse en el débito inicial del Sr. Noboa, el que al comenzar la campaña de la segunda vuelta, se había creado una imagen de triunfo inevitable en torno a la candidatura de su contendor. En general, la teoría política de los procesos electorales, asume la existencia del efecto llamado "del carro de la victoria". Cuando existe la difundida percepción del inevitable triunfo de un candidato, puede y suele ocurrir que incluso electores que no votarían -en otras condiciones- por dicho candidato, se vuelcan

hacia él a fin de evitar sentirse apoyando a un bando de antemano perdedor.

A pesar de todos los factores señalados, el candidato roldosista estuvo a punto de ganar la elección, logró un triunfo amplio en todas las provincias de la costa, y logró penetrar en ciertas zonas de la sierra, ganando solo en una provincia menos que su adversario.

A partir de la noche misma del 12 de Julio, los analistas han andado en búsqueda de explicaciones para esta anomalía -una más de las que regularmente asombran a los observadores supuestamente conocedores de la política ecuatoriana-. En las páginas que siguen intentaré realizar una discusión de a) ciertas conclusiones que parecen evidentes a la luz de los resultados y b) de las explicaciones que han sido propuestas para la gran votación del Sr. Noboa en ambas vueltas de las elecciones. Una vez realizada esta discusión, intentaré presentar mi propia interpretación, basada en los anteriores análisis.

### Conclusiones "Evidentes"

En primer lugar parece innegable que el Ecuador está dividido en al menos dos sistemas electorales casi paralelos. La votación en la Sierra es casi la imagen en espejo de la votación en la Costa. Si el Ecuador consistiese en las provincias de esta última región, el partido roldosista hubiese ganado de manera clara y contundente, a la inversa, si el país fuese la sierra, el triunfo de Mahuad hubiese sido aún más apabullante. La estrategia electoral de los candidatos presidenciales parece inevitablemente obligada a orientarse

a tratar de sacar el margen lo más alto posible en su región, para compensar la inevitable derrota en la región de la cual no proviene el postulante. No parece arriesgado suponer que en el Ecuador existe una pluralidad de electorados totalmente diferentes, poseedores de culturas políticas, modos de organización, preferencias e intereses contradictorios y mutuamente ininteligibles. Esta alienación mutua de la costa y de la sierra tiene muy serias implicancias no solo en términos de las estrategias electorales sino de la gobernabilidad y legitimidad del sistema político.

En segundo término, se confirma algo que en ocasiones anteriores también había podido constatarse: que los partidos políticos tienen un control precario de sus seguidores y votantes. Si los partidarios de los partidos perdedores de la primera vuelta hubiesen seguido a sus líderes, una sencilla aritmética electoral hubiese dado al Alcalde de Quito una aplastante victoria con cerca de 20% de diferencia sobre su contendor. El que tal cosa distara mucho de ocurrir, indica que, sobretudo en la Costa (pero también, aunque en menor medida en la Sierra), los votos no son "propiedad" de los partidos, y ni siquiera de los líderes. Estos últimos no están en condiciones de transferir fácilmente sus adhesiones a terceros. La gente parece considerar sus preferencias con una fuerte independencia de la opinión del propio beneficiario de esa preferencia. Semejante conclusión tiene al igual que la anterior inquietantes consecuencias sobre los problemas de gobernabilidad del sistema político ecuatoriano y sobre cualquier conclusión que podamos sacar res-

pecto a los vínculos que unen a las élites con el electorado "llano". ¿Una muestra de desconfianza latente frente a las dirigentes?, ¿de una autonomía recalcitrante entre las bases? ¿de la cultura de la desconfianza y de la deslealtad? ¿de una pobre inserción orgánica de los partidos y empresas electorales entre los votantes? Sea como sea, el hecho es de que la transferencia de adhesiones funcionó bastante menos de lo esperado, y que después de la primera vuelta, los electores parecen haber tomado sus decisiones con bastante independencia de la opinión de los líderes por los cuales habían votado.

En tercer lugar, es preciso reconocer que hay una profunda esquizofrenia en la auto-consciencia política nacional, y en especial en la de las élites intelectuales. Es obvio que todos los factores de opinión que condenaban putativamente al roldosismo a los extramuros de la respetabilidad política, carecen de peso y de gravitación en las actitudes de grandes masas de electores (casi en la mayoría). Este fenómeno se da sobre todo con respecto a los votantes de la Costa ecuatoriana. Un ejemplo llamativo, es el de que la ex-alcaldesa Elsa Bucaram, elegida por los guayaquileños para ocupar un curul en la Cámara Nacional de Representantes. La administración municipal de la Sra. Bucaram es recordada como particularmente inepta, corrupta y desatendida. A pesar de ello, puede convocar más apoyo que el de muchos respetables políticos y dirigentes de esa misma ciudad (como la Sra. Joyce Higgins o el Sr. Ricardo Noboa Bejarano, hermano del candidato Vice-Presidencial triunfante).



Esta realidad aparentemente chocante, exige ser seriamente tomada en cuenta. Un año y medio de demonización y desprestigio no parecen haber hecho mella en la consciencia política de los electores, para quienes la asociación con los Bucaram simplemente no es un factor decisivo para rechazar o distanciarse de un determinado candidato. El estigma con el cual el roldosismo se ve recubierto ante la opinión pública pretendidamente articulada, simplemente parece no existir para una gran parte del electorado. Bucaram y su séquito no se presentan ante éste último como un fenómeno patológico de la política, muy por el contrario. Es inquietante pensar que, a la luz de los resultados electorales más recientes, el proceso de Febrero de 1997 debiera, tal vez, ser sometido a un segundo análisis. ¿Es posible que el electorado de la costa sea tan volátil que ahora no tiene inconvenientes en abrazar lo que repudió en esa ocasión, y que, a su vez, había aclamado en Julio de 1996? ¿Quién, en definitiva, derrocó a Bucaram? Lo que está en entredicho es la naturaleza, profundidad y alcance del movimiento de Febrero. La sabiduría convencional ha presentado a dicho episodio como un verdadero plebiscito nacional en contra de un Presidente aislado y despreciado por su interminable lista de desatinos. Aparte de los severos defectos doctrinarios que representa el invocar a unos comicios callejeros como expresión fidedigna de la voluntad ciudadana, cabe preguntarse por la composición social y regional de la resistencia directa al Bucaramismo, su lógica de movilización, su exacta representatividad, y su articulación con los

juegos políticos de las élites parlamentarias. ¿Será posible que el famoso movimiento de Febrero del 97 no haya sido -después de todo- sino un golpe de un sector contra otro sector? ¿Un exitoso motín de una mitad del país contra otra mitad que en esa coyuntura no pudo ni tuvo los medios tácticos para hacer sentir su presencia institucional y popular? ¿Cómo sino explicar el persistente atractivo del roldosismo, de sus estilos políticos, de sus dirigentes, que solo un año y medio después de su momento más oprobioso son capaces de obtener votaciones solo levemente inferiores a las de su líder máximo, y sobre los hombros de un candidato suplente sacado de la banca y que no es ni la sombra del gran hipnotizador de Panamá?

Lo anterior debe vincularse a una adicional reflexión sobre el tópico del carisma. Para los burlones observadores políticos de hace solo unos pocos meses, parecía inaudito pensar que un personaje como el Sr. Noboa pudiese pretender ponerse el manto de su mentor ausente. Ninguno de los rasgos caracteriológicos vinculados al magnetismo Bucaramista se podían encontrar en la gris, desmañada y pedestre persona pública del candidato roldosista. La sola idea de verlo en la tarima provocando en los asistentes verdaderos arranques de fervor pentecostal, resultaba poco menos que ridículo. Pues bien, este oscuro personaje fue capaz de provocar una marea electoral que casi ahoga al "establishment" político ecuatoriano. Creíamos saber que el carisma tenía un determinado rostro y unos determinados procedimientos y que el atractivo del Sr. Bucaram sobre su numeroso electorado se sostenía

en buena medida en esta representación (en el sentido escénico de la palabra). Al sostener, esto soslayábamos y ocultábamos la posibilidad que detrás de ese conjunto de trucos escénicos, operaran otras racionalidades, tanto o más decisivas, que les sirvieran de fianza y anclaje. ¿Es posible pensar que el Sr. Noboa y su grupo hayan logrado mover estos últimos mecanismos, los cuales, sin necesidad de show, o con un show muy artísticamente pobre hayan podido -de todas formas- provocar una alquimia electoral casi tan eficaz como la que generalmente ejecuta el Sr. Bucaram?

Parece necesario, entonces, indagar más todavía en las bases de las preferencias populistas del electorado de la costa y de algunos segmentos populares en la sierra, yendo más allá de la disección de los estilos de campaña y de los factores ligados a la personalidad de los candidatos. Sospecho que por esa vía descubriríamos la persistencia de mecanismos de lealtad y de adhesión muy estables, firmes y explicables dentro de la lógica de funcionamiento de una sociedad (o de unas sociedades micro-regionales), establecidas en torno a formas de reproducción social que no se parecen en nada a las imaginadas desde la experiencia vital de intelectuales estatales.

Es preciso decir unas palabras sobre el tema del valor de las encuestas y sondeos pre y post electorales. Estas encuestas una vez más demostraron una bajísima capacidad predictiva. Esto no puede excusarse diciendo que ellas pretenden dar una visión del electorado en un "momento" dado, a la manera de una fotografía fija. En reali-

dad, el interés de las encuestas radica en que esa fotografía permite anticipar algo de lo que podremos observar en un momento sucesivo. Si lo que observamos en un momento dado, nada tiene que informarnos sobre como será el objeto fotografiado en unos minutos más, ¿qué valor puede ello tener para alguien interesado en planear sus acciones futuras en base a la información así obtenida? La descripción entraña una forma condicionada de predicción. Y los políticos profesionales en la práctica así lo confiesan, al utilizar estos sondeos para planear sus campañas y orientar sus estrategias frente a la opinión pública. En muchos países, las encuestas suelen con frecuencia dar indicaciones útiles no solo sobre las preferencias del público en un momento dado, sino sobre las posibles tendencias evolutivas de esas preferencias. No son "bolas de cristal", pero si elementos que permiten aproximarse analíticamente a las dinámicas de la conducta electoral.

La sostenida incapacidad de las encuestas ecuatorianas para poder decir algo aunque sea cualitativamente consistente respecto a lo que pasará en una semana o a veces, en unos días más, revela un problema de fondo: en los países donde estos instrumentos se usan de manera más exitosa, existe un cuerpo de conocimientos básicos relativamente sólidos respecto a porque la gente vota como voto y porque prefiere lo que prefiere. En otras palabras, operan sobre una comprensión mínimamente adecuada de los resortes motivacionales, de las lealtades, preferencias, estructura de intereses y subjetividad del público al que interrogan. Este público a su vez, conoce de estos

instrumentos, los entiende de una cierta manera, está habituado a ellos y ha desarrollado frente a ellos su propia hermenéutica, que determina una forma cristalizada de relación "ética" entre encuestador y encuestado. Esta última es el resultado de un largo proceso histórico de reflexividad recíproca entre ambas partes. La encuesta no es una herramienta que puede llegar a implantarse sobre un cuerpo social cualquiera. El cuerpo social mismo y la herramienta se han desarrollado juntos en un largo proceso dialógico de mutua comprensión reflexiva. Ambas han aprendido a entenderse.

Tal cosa no ha ocurrido en Ecuador. En primer lugar falta mucha investigación social básica, conocimiento de la naturaleza de la subjetividad pública, de las formas de recepción y uso que los electores hacen de su relación con los organismos encuestadores, y del los sentidos en que estos instrumentos son insertados por parte de distintos tipos de públicos. La baja capacidad predictiva es síntoma de este vacío mutuo, de que entre votante y encuesta existe una relación e mutua exotividad y de que no "se saben mutuamente". En realidad, los sondeos en Ecuador sirven de poco porque no conocen los supuestos básicos de su relación con el público y no entienden que la encuesta más allá de ser una técnica "socialmente neutral", representa la cristalización histórica de unas formas de relación entre encuestadores y encuestados, la decantación de un proceso de conocimiento social y de co-constitución simbólica de las partes, como sujetos de un tipo determinado de discurso que es resultado final de un tipo específico de evolución social

única y particular, del que ambas partes son integrantes.

### Los Intentos de Explicación

En el escenario del debate público se han hecho varios intentos por entender las razones de la fuerte votación obtenida por el candidato Presidencial roldosista. Quisiera proponer que estas explicaciones se agrupan en un número limitado de versiones, a saber: a) la tesis de los "avatares de la campaña" b) la tesis del "embrutecimiento del electorado" y c) la tesis del "voto regionalista" d) la tesis de la "desesperación popular". Pasaré a analizar cada una de ellas.

A) El gran caudal electoral recibido por el candidato Noboa, sería el resultado de una serie de eventos políticos ocurridos durante la campaña, que tuvieron la consecuencia más o menos no anticipada de beneficiar al PRE y de hacer cambiar a última la intención de voto de un gran número de electores. En particular se considera entre estos factores, la subida del precio del gas y ciertas revelaciones sobre la vida personal del candidato Mahuad.

De acuerdo con esta perspectiva, el colapso de la ventaja de este último resultó de la siguiente concatenación: a) la subida del gas provocó una gran indignación popular b) muchos votantes creyeron entender que de alguna manera Mahuad apoyaba la medida o había tenido algo que ver en la decisión de tomarla. O, recíprocamente, pensaron que el Presidente Interino Alarcón era partidario o cercano a Mahuad, y que su política expresaba alguna forma de consenso entre los dos. La ira contra Alarcón se reflejaría de rebote sobre

su presunto aliado. En consecuencia, c) muchos ciudadanos habrían decidido cambiar su voto a Noboa como forma de protestar contra el Gobierno y castigar a sus aliados, y, complementariamente, habrían visto en Álvaro Noboa un paladín de la lucha en contra por mantener el precio de este combustible en sus niveles anteriores. Se supone que Noboa habría logrado convencer a los votantes de la sinceridad de su crítica a la medida y de intención de revertirla si llegaba al poder.

En este punto es preciso hacerse algunas interrogantes. En primer lugar cabe preguntarse si es que el rechazo a la subida del gas provocó un desbande de los electores de Mahuad, de manera homogénea en todo el país. En caso contrario, vendría al caso, entonces, averiguar qué hizo que solo los sectores populares de ciertas partes fueran en especial sensibles al tema del precio del gas, o especialmente propensos a creer en la versión roldosista del "contubernio" Alarcón-Mahuad. Por otra parte, parece interesante preguntarse cómo logró Noboa asociar en la mente de ciertos electores, en ciertas partes (pero mucho menos en otras), la supuesta vinculación entre la DP y el interinato en torno a esta política? En realidad, un producto (y una explicación puede ser un producto), no solo debe tener vendedores, sino también compradores dispuestos a llevársela para la casa. Resulta en este punto de gran relevancia saber cuáles fueron las estructuras de verosimilitud y credibilidad que pudo y supo movilizar Noboa para lograr su exitosa maniobra discursiva. ¿Por qué mucha gente le quiso creer? ¿Quiénes le creyeron y quienes no y por qué?

El otro supuesto a examinar en esta propuesta de explicación, es el de que efectivamente, en segmentos masivos de ciertos electorados, el tema del gas es de tanta importancia como para haber sido el causante del cambio en las tendencias electorales. ¿Es verdad que la gente lo siente como algo tan vital? ¿Por qué?, ¿Qué valores y necesidades se articulan de manera tan especialmente sensible en torno a este producto? ¿Qué hace el que mantener su irrisorio precio sea tan moralmente vital para tantos presuntos electores? ¿Por qué este precio y no otros? ¿En qué tipo de economía moral juega un rol protagónico el tema del "precio justo" de ciertos productos, mientras que otros suben a diario y tales subidas son consideradas parte del orden "normal" de las cosas? Todas estas preguntas deben ser exploradas sistemáticamente si ha de hacerse una adecuada evaluación del mérito de estas explicaciones centradas en torno a los factores tácticos de la campaña electoral en la segunda vuelta presidencial. Por último, parece crucial entender la distribución demográfica y social de estas percepciones y sensibilidades.

En todo caso, es preciso subrayar que para que un fuerte segmento del electorado, sobre todo costeño, haya estado dispuesto a creerle fácilmente a Noboa que él era el mejor abanderado por la causa del "precio justo", era indispensable la preexistencia de una cierta disposición previa de este público para creerle y de unos mecanismos de verosimilitud que el candidato hubiese podido activar en ese público. Debe tenerse en cuenta que el propio Noboa había dicho explícitamente en el pasado que él estaba a favor de elimi-

nar el subsidio al precio del gas. No deja de ser un pequeño misterio, porqué los esfuerzos de su contendor por recordar este antecedente a los electores parecen haber fracasado, mientras que la más débil evidencia del apoyo por parte de Mahuad a la eliminación de tal subsidio, tuvo, presumiblemente, un efecto tan claro sobre las mentes de los citados electores: ¿Porqué la gente optó por creerle a Noboa que Mahuad era corresponsable de los aumentos de precios y no quiso creer o aquilatar la amplia evidencia documental de que Noboa, en su calidad de Presidente de la Junta Monetaria durante la Administración Bucaram, había propuesto y defendido similar medida?

B) Se ha planteado que la disminución de la ventaja de Mahuad en los últimos días de la campaña presidencial debe verse como el resultado de la perversa influencia de un "estilo de campaña" mal planteado. Este estilo estaría basado en el abuso de las herramientas del mercadeo político basado en encuestas y otros instrumentos sacados de las técnicas comerciales usadas por las empresas para convencer a los consumidores de adquirir sus productos. El error de Mahuad habría sido el de haber planteado su estrategia como una "venta de producto", renunciado a lo que presumiblemente podría ser la fuerza de su campaña, frente a su rival: el contenido programático, técnico e intelectual de sus propuestas. De esta forma, Mahuad se habría "bajado" a un terreno donde no podía hacer jugar a su favor las ventajas comparativas de su candidatura. Tratando de hacer mercadeo se habría puesto en un terreno donde su rival po-

día al menos igualarlo, y hasta superarlo. La pérdida de perfil de la campaña demo-popular, habría hecho menos evidente ante el electorado la intrínseca mayor racionalidad y calidad de la propuesta de Mahuad, y en cambio, habría dado ventajas al candidato que resultó tener un mejor equipo de publicistas. El electorado habría votado como lo hizo, a consecuencia de una especie de embrutecimiento del cual ambos equipos de campaña deben ser culpados.

El supuesto de este intento explicativo parece ser el de que una campaña de ideas, llevará probablemente a que las mejores de ellas se impongan al elector por la fuerza intrínseca de los argumentos asociados a ellas. Se supone, pues, un electorado racional y dispuesto a tomar sus decisiones sobre la base de una consideración reflexiva del discurso de los candidatos, y al mismo tiempo, se supone que existen maneras unívocas de determinar que discurso es más racional y cuales deben ser los rasgos de lo racional. Al margen del atractivo normativo que pueda tener una imagen semejante del espacio del debate público, debe hacerse la pregunta de si esta es la manera como operan los electores realmente y si la dinámica de las campañas electorales corresponde a la de un debate racional entre contrincantes interesados ante todo en discernir lo verdadero y lo prudente. Es preciso dudar de que el electorado sea una especie de tribunal racionalista y no un comprador movido por otras consideraciones ajenas al puro discernimiento argumentativo. La explicación ofrecida podría fácilmente ser víctima de tres ilusiones simultáneas:

de que lo razonable puede ser reconocido de manera no problemática ni ambigua por cualquier ser pensante, que el elector en trance de decidir su voto, está guiado ante todo por consideraciones racional-argumentativas, que decidirá su voto guiándose por el peso intrínseco de los argumentos, y, finalmente, que para cualquier elector así orientado, votar por Mahuad era la consecuencia necesaria y predecible.

Como puede verse, la explicación del resultado electoral, basada en una mala opción de estrategia electoral implica unos supuestos extremadamente fuertes, y que me parecen difíciles de sustentar empíricamente. Cada uno de los tres son vulnerables, y no se ha mostrado tampoco porque puede ser falsa una hipótesis inversa: que si no hubiese sido porque Mahuad recurrió al mercadeo político, el resultado hubiese sido un triunfo de Noboa. Es posible también que fuera el mercadeo lo que salvó a Mahuad de resultados que hubiesen sido aún peores si hubiese -platónicamente- recurrido a una campaña basada en la razón argumentativa. En suma, no está claro que los electores (o la mayoría de ellos) definan sus preferencias en función del contenido ideológico y programático del discurso de los contendores, no está claro tampoco que lo más razonable o racionalmente sustentado sea reconocible de manera clara e inequívoca por cualquier ser pensante (o sea, que cualquier persona imparcial y en uso de razón que sea expuesta a los argumentos de un candidato roldosista y a los de su contrincante demo-popular, deberá, por fuerza, reconocer la mayor fuerza racional de los del segundo. Lo que está en juego aquí es la

presunción de que el terreno de las ideas debía necesariamente favorecer al candidato Mahuad), y, finalmente no está demostrado que aún estando de acuerdo con una ideología o argumentación racional, un elector cualquiera vaya necesariamente a tomar ese acuerdo como base decisiva para decidir su voto.

C. El argumento basado en la noción del voto "regionalista" parece sumamente plausible a primera vista. De hecho, esta propuesta explicativa parece respaldada por una evidencia empírica bastante contundente: baste con examinar el resultado de los cómputos finales, provincia por provincia. Sin embargo quisiera sostener que en su forma habitual esta respuesta evoca más preguntas que las que resuelve. El eje de la cuestión estriba en determinar el sentido que debe dársele a esta brutal asimetría de las preferencias de los electorados de las distintas regiones. Lo que cabe ahora indagar seriamente, es la causa de esta segmentación. ¿Qué es lo que hace que los votantes le den el peso que le dan al origen regional del candidato a la hora de emitir su voto? Es preciso saber más sobre aquello que hace que un candidato de la costa por el solo hecho de ser costeño, pueda, al margen de cualquier otra consideración, obtener el voto que obtiene el Sr. Noboa. ¿A favor de qué votan los costeños y en contra de qué cuando están dispuestos a entregar su preferencia a un abanderado roldosista? Una pregunta similar podría hacerse respecto al voto serrano por el Sr. Mahuad.

En general se sostiene que la conducta política y electoral del votante

de la costa se halla fuertemente determinada por el tema del anti-centralismo. En esta perspectiva, el rechazo a candidatos de origen serrano o apoyados por partidos históricamente ligados a la capital, tiene el sentido de un rechazo a lo que se percibe como la incapacidad de las élites vinculadas al estado central para comprender y responder ante las necesidades de la población de la costa. El estado central con sede en Quito y la sierra son vistos como entes parasitarios, ineficientes, lejanos, irresponsables, opacos, conservadores y tradicionalistas que representan una rémora para los esfuerzos de una sociedad regional dinámica y trabajadora para lograr mejores niveles de vida y una más justa capacidad de auto-gobierno. Quito y la sierra son el eje de operaciones de unas élites burocratizadas, inertes e hipócritas que viven del país, en vez de servirlo.

El punto a destacar aquí es que lo central no es tanto determinar la veracidad de este sentimiento, sino las bases que le dan verosimilitud, o sea, las experiencias vitales que lo hacen plausible y que movilizan las energías afectivas del votante costeño, de una manera tan intensa y hasta virulenta.

Sean o no ciertas las acusaciones que se hacen en contra del centralismo serrano, la verdad es que sus efectos deben ser vividos por las personas a través de ciertas experiencias y que ellas deben ser interpretadas por ciertos liderazgos capaces de darles sentido y ofrecer este sentido como relato y explicación a los seguidores. Las experiencias no existen como

tales en bruto, se presentan ya elaboradas por agentes que tienen precisamente la función de darles una forma capaz de apoderarse de la imaginación del potencial seguidor. La gran pregunta respecto al populismo de la costa, estriba precisamente en entender por qué y de qué manera ese sentido común anti-centralista es elaborado, empaquetado y adoptado ("comprado") por los electores. Tal tarea ha venido siendo realizada sistemáticamente, sobre todo a partir de los tiempos de Guevara Moreno y del momento fundacional del CFP en Guayaquil, y precisamente por los partidos populistas. Tanto éxito ha tenido esta tarea que hoy en día ningún liderazgo político en la costa puede aspirar a tener éxito sino retoma por cuenta propia los mismos tópicos sintetizados por el fundador del CFP y sus seguidores. El populismo de Guevara Moreno ha triunfado en toda la línea, incluso a través de quienes para mejor oponérsele, han debido asimilar y hacer suyo su discurso y sus relatos.

Resulta crucial entender la experiencia vital que se articula y decanta a través de esta mentalidad que persiste y se ahonda a través de todos los avatares de las luchas por su control. Después de todo, la contradicción entre el social-cristianismo y el PRE en la costa (contradicción central de la política en esa región), puede ser vista como una prolongación de la disputa por la herencia intelectual y moral del populismo entendido como anti-centralismo, y por hacerse de las banderas de esa especie de patriotismo regional embarcado en una lucha re-dencial contra los agravios y extor-

siones de un "otro", que ayuda -por oposición- a establecer los límites y la identidad de la vida costeña.

En suma, se trata de saber por qué y como los electores de la Costa han venido a sentir la necesidad de dar una prioridad tan completa a la expresión del anti-centralismo en su conducta electoral (entre otras). Quisiera proponer una hipótesis:

La mencionada hipótesis busca dar un contenido sociológico-político al fenómeno que hemos estado discutiendo, y ella parte de la base de que lo que estamos viendo es el enfrentamiento entre dos sistemas de acción social y política, que se articulan en torno a principios, prácticas y valores contradictorios.

El populismo costeño expresa a una sociedad completa, no a un segmento de ella. Funde en un bloque histórico compacto a las élites y al pueblo, a los empresarios y a los marginales, a los asalariados y a los campesinos. Tras sus invocaciones a la rebeldía de los pobres debemos leer un código mediante el cual unas élites regionales convocan a la ciudadanía en la lucha contra un enemigo común: el Estado nacional centralista.

Los circuitos de reproducción de la vida social en la Costa se han constituido, en gran medida autónomamente en relación al Estado, allí el ejercicio de la dominación ha revestido tradicionalmente la forma de una relación directa, no mediada, entre los grandes "hombres" y sus séquitos. El cacicazgo rural y el clientelismo urbano han sido las dos modalidades dominantes de esta relación "patricia", entre un pueblo constituido como plebe, y unas capas dirigentes armadas como

una red de padres cívicos (patricios), que asumen directamente en sus manos la responsabilidad y el derecho de regular la vida colectiva. Esto se ha hecho no a través de mecanismos institucionales (burocráticos, racionalizados), sino por medio de amplias redes de relaciones personales o personalizadas, que tienen como centro vital a los grandes "padrinos" y sus cortes de deudos, parientes y dependientes. Esta modalidad, fusiona cohesivamente las instancias de poder social, económico y político, no permitiendo el desarrollo de aparatos especializados autónomos que desarrollen la profesión política como un oficio experto, independiente de las formas de vida "natural" de tipo familiar. Los Noboa, son a la vez grandes empresarios, una red clánica de poder social-familiar, y un foco de poder político. Otro tanto puede decirse de los grandes grupos costeños, y en especial de aquellos centrados en torno a la metrópoli guayaquileña: los problemas políticos de esta región, son, sin solución de continuidad, a la vez problemas de familia y problemas empresariales.

Esta formación político-social tiene -curiosamente- un sabor arcaico, "meridional" (en el sentido italiano de la palabra) y agrupa de forma un tanto incongruente, las actividades empresariales más dinámicas, modernizantes y "capitalistas" con las rutinas sociales y culturales más tradicionalistas. La costa es una zona del país donde se funden un extremo conservatismo social, ideológico y vital (que tiene, por ejemplo, una expresión en el riguroso "machismo" familístico tan característico y del cual Alfredo Adoum proporciona un ejemplo especialmente



crudo y desnudo) y un marcado progresismo empresarial, tecnológico y de estilos de consumo.

El mundo serrano es por completo distinto. Sobre todo a partir de los años sesenta, este se ha constituido en buena medida, a través de la mediación estatal y del esfuerzo centrado en la construcción de un mundo burocratizado, poseedor, al menos de las formas aparentes de la racionalización política. Sus principales partidos son antes que nada "partidos de estado" y desean ante todo convertirse en tales. Esto ha implicado la aparición de ciertos grupos de gestión "profesionales" que pueden tener dinámicas de acción relativamente autónomas de las estructuras familiares y empresariales. No pretendo exagerar el grado en que en la sierra se ha constituido la separación entre un Estado una sociedad mutuamente autónomas, pero, esto se ha producido en alguna medida. Este modo "estatal-burocrático" de gestión social, funciona con atisbos de una lógica moderna de segregación de sub-sistemas funcionales especializados, y permite la constitución de agentes sociales como movimientos, organizaciones y grupos de interés, y no solo como clientelas (aunque estas, sobre todo en provincias siguen jugando un rol importante). El modo estatal-burocrático estimula una incongruencia simétrica a la de la Costa: el desarrollo de un clima intelectual y moral mucho más progresista y liberal, y estilos de vida mucho más post-tradicionales, al menos en las clases medias y altas. Al mismo tiempo, sin embargo, la vida económica, y los estilos de consumo se "retrasan" y no alcan-

zan los niveles de modernismo que en la Costa.

Quisiera proponer ahora mi hipótesis: la lucha entre la Costa y la Sierra es la forma que toma la lucha entre dos formas de acción social: la Costa expresa un modo de vida patrio, centrada en torno a redes familiar-empresariales que dirigen directamente la reproducción de la vida colectiva. Un modo de vida que se constituye al margen y sin necesidad del Estado y que no requiere de una alta diferenciación funcional fuera de los ámbitos productivos. Esta sociedad es una sociedad de clientelas articuladas en torno a prácticas de redistribución filantrópica y personalista, donde la equidad se busca a través de la reciprocidad asimétrica y en la donación ostensible de los poderosos. En oposición la sierra (y Quito es especial), expresa una sociedad que incorpora modos institucionales de articulación, en torno a la figura de lo burocrático-estatal, y que, al menos en principio, tiende a construir relaciones predicadas en el universalismo de la ley y de regulaciones impersonales. Esta es una sociedad que se produce y reproduce apoyándose fuertemente en el estado y en organismos para-estatales, y donde las estructuras clánicas no juegan el mismo rol central que en la costa. Sus élites actúan mucho más a través de organizaciones dotadas de algún contenido de formalidad racional-burocrática, y por tanto han podido desarrollar estratos profesionales de la gestión pública y una intelectualidad estatal. Estos grupos son la base de las formas de hacer política que hallan en la DP y en la ID

sus hasta ahora más logrados modelos prácticos. En suma, la sociedad andina y quiteña, pueden producir políticos tecnócratas como Jamil Mahuad, mientras que la Costa produce padres de familia como Álvaro Noboa o Abdalá Bucaram. La lucha entre sierra y costa es entonces, la lucha entre dos sociedades y dos formas de concebir y experimentar la vida social. Es una contradicción entre la política de la presencia y el compromiso personal de un jefe de carne y hueso, y la política post-tradicional que se encuentra localizada en lo impersonal, en lo institucional, en los procedimientos, en las formas y en la racionalización desencarnada de las relaciones humanas. Finalmente se trata de la incompatibilidad entre dos formas de sentir y ver la presencia.

D. Para terminar solo me queda hacer referencia -aunque sea breve- a la tesis de la "desesperación" popular, y lo haré muy sucintamente. El voto roldosista sería la expresión de la extrema privación de grandes masas empobrecidas de votantes, que a través de dicho voto expresarían 1) su rechazo y protesta contra un establishment incapaz de resolver sus problemas más acuciantes y 2) su convicción de que solo es posible confiar en un candidato que sea capaz de ofrecer prestaciones "concretas", visibles y tangibles, frente al escepticismo que el incumplimiento de otras esperanzas habría traído consigo.

Esta explicación supone que el voto roldosista es el voto "del hambre". A esto habría que hacer simplemente un par de observaciones: en primer lugar, sería preciso determinar con más exactitud como y porque es

que el votante carenciado puede llegar a la conclusión de que su suerte estará mejor con el roldosismo, esto parece trivial, pero en materia de ofertas y de invocaciones al "dolor del pueblo", los Bucaram no tiene el monopolio. Es preciso saber que es lo que los hace más creíbles que otros para esa parte de la población. Por otra parte, necesitamos más información fidedigna sobre la composición socioeconómica de los votantes del Pre y de Álvaro Noboa. El hecho de que ellos invoquen a los más pobres, no los hace necesariamente más atractivos a los más pobres. Después de todo Noboa y sus amigos se encuentran entre la gente rica de este país. En segundo término, si es verdad que el voto por Noboa es un voto de protesta anti-élites, habría que preguntarse como es posible que un partido y unos personajes que han sido parte del centro de esas élites y de la política nacional en los últimos veinte años, y que son cualquier cosa menos "outsiders", puedan captar las preferencias de votantes presumiblemente hartos de esas élites y de esa política. Hay aquí una incongruencia que requiere explicación. Tal vez en la clave sugerida más arriba, esto puede tener un poco más de sentido.

En efecto, tal vez la protesta incorporada al voto roldosista, no es la de unos pobres contra unos ricos, ni los de unos "marginales" contra unos "insiders"; sino la expresión del rechazo de una sociedad de clientelas personalizadas, en contra de una sociedad de aparatos impersonales y ausentes. Lo que protesta en el voto de Noboa, es una forma de asociación que agrupa a unos ricos y a unos po-

bres en contra de la política entendida como razón "fría", como estado-racional.

Por ponerlo un poco metafóricamente, es la guerra de Don Corleone contra Max Weber. Las masas costeñas apoyan y defienden a sus "padrinos". Creen que ellos son confiables y se sienten parte de una cruzada con ellos, en contra de un mundo empapado de lejanía, de ausencia, de reglas incomprensibles, de prestaciones impalpables, de funcionarios sin cara, de razones sin vida, de exacciones vacías. Un mundo, como es el de la política entendida como técnica racional, que se lleva el tiempo y el espacio a un lugar lejano e ignoto. Quito es solo el símbolo de esa lejanía y de ese "otro" tiempo donde el poder no se ve, ni responde. El cacique y el padrino no proponen programas: resuelven problemas; están allí, son hombres que responden, con una forma concreta y carnal, con una biografía accesible a

todos, con una capacidad para lo tangible, que es de este tiempo y de este espacio. Des-centralizar es corporizar. Quisiera, para terminar, sugerir que el voto protesta, puede seguir siendo un útil concepto analítico, en el presente momento, pero que es preciso redefinir profundamente qué es aquello contra lo que se protesta y la naturaleza de la protesta. En la costa ella une a ricos y pobres, marginales y centrales, añados y pobres diablos en un enfrentamiento en contra de la política entendida como sistema experto, como política de estado. La política de las élites intelectuales es una política de orfanatos no de familias, y los pobres, sobre todo de la costa, se sienten niños que quieren padres y no gerentes administrativos. El genio de roldosistas y social-cristianos es haber logrado hacer de la figura del jefe, la figura de ese padre tradicional y cercano, de la que el pobre-huerfano hace el centro de su hogar cívico.

# **Conflictividad Social:**

## **Marzo de 1998 - Junio de 1998**

*Al igual que en el período anterior, la conflictividad social y política en el país está asociada al inicio de una nueva etapa en la administración de los efectos del fenómeno del Niño, y a los sucesos de orden estrictamente político-institucional como fueron el problemático cese de funciones de la Asamblea Constituyente y la ejecución de elecciones presidenciales, legislativas y otras autoridades locales.*

**E**n efecto, los niveles de conflictividad socio-política en el cuatrimestre marzo-junio parecen explicarse todavía por las secuelas del Fenómeno del Niño y el inicio del proceso de reconstrucción de las pro-

vincias más afectadas (en la región litoral del país). Ello ha dado lugar a pujas por fijar los ordenes institucionales responsables de tales tareas y los mecanismos para su financiamiento.

### **NUMERO DE CONFLICTOS POR MES**

<b>FECHA</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Marzo / 98	53	19.3%
Abril / 98	79	28.7%
Mayo / 98	60	21.8%
Junio / 98	83	30.2%
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>100.0%</b>

En segundo lugar, se trata de un período marcado por dos eventos políticos de singular relevancia: el fin de las actividades deliberativas de la Asamblea Nacional, no exento de graves problemas que estuvieron a punto incluso de quebrar el orden institucional del país, y el inicio de la campaña electoral conducente a la elección de presidente, vicepresidente, diputados, y a la renovación de autoridades locales (concejeros, concejales).

La coincidencia de estos tres ejes problemáticos como principales catalizadores de conflictos sociales y políti-

cos del país, ha resultado en un considerable aumento del nivel de conflictividad respecto del cuatrimestre anterior. Así, se registra una tasa de crecimiento igual al 31.5% (de 209 conflictos registrados en el período noviembre-febrero a 275 en el cuatrimestre marzo-junio).

Con respecto a los efectos del fenómeno del Niño, se puede observar, igual que en el cuatrimestre anterior, la presencia de actores locales y regionales como protagonistas de los escenarios de conflictividad.

#### NUMERO DE CONFLICTOS POR REGIONES

REGION	Frecuencia	%
Sierra	104	37.82%
Costa	136	49.46%
Amazonía	13	4.73%
Insular	8	2.90%
Nacional	14	5.09%
Total	275	100.0%

Entre grupos locales y actores cívico regionales alcanzan más del 26% del total de conflictos registrados, el porcentaje más alto del período. Se puede suponer, nuevamente, que ante la inoperancia y lentitud de la administración central para dar respuestas urgentes a los problemas de destrucción física de viviendas, carreteras, sembríos, etc., las fuerzas sociales de carácter regional, local y barrial habrían desplegado acciones de protesta, reclamos, paralizaciones.

En correspondencia con lo anterior, la turbulencia social generada por conflictos de tipo cívico-regional y urbano barrial llegan a superar el 36% del total de casos registrados. El hecho relevante de que prácticamente el 50% de los conflictos se localicen en la región litoral del país habla a las claras de la emergencia de un nuevo capítulo en la historia del fenómeno climático: la pugna por captar financiamientos, por definir recursos y ámbitos de competencia parece ser el punto neurálgico que el gobierno interino no ha podido resolver y que lo deberá hacer el próximo.

En efecto, el fenómeno del Niño ha desnudado la ineficiencia e irresponsabilidad del actual sistema de poder central. El hecho de que casi la mitad de los conflictos ocurridos hayan tenido lugar en la región más afectada por el problema climático revelaría un profundo malestar de las autoridades provinciales, y de las fuerzas vivas locales ante una estructura administrativa que concentra responsabilidades institucionales y recauda y distribuye impuestos sin considerar la zona donde estos se generan. La presencia de altos dirigentes de la provincia del Guayas en el

seno de la Asamblea Nacional, a mediados del mes de marzo, para presentar un proyecto de descentralización del país habla a las claras de cómo los poderes locales perciben la perversidad de un sistema político anquilosado entorno del gobierno central, incapaz de tratar con los problemas que ocurren en los puntos capilares de la nación.

El hecho de que la mayor parte de conflictos se deba a pugnas por financiamiento (casi el 30% del total registrado), sumado a la "costeñización" de la conflictividad, evidencia abiertamente el alto impacto que el fenómeno del Niño ha generado en todo el sistema político del país, y ponen de manifiesto un cierto cambio cualitativo en las características de la turbulencia social y política del país.

En un segundo orden de ideas, cabe resaltar que los partidos políticos también aparecen como actores centrales de la conflictividad social del período en cuestión (más del 17% de los conflictos registrados se han producido en torno a la actuación de los partidos). A pesar de que existe coincidencia entre algunos analistas para caracterizar el período electoral como una etapa de relativa calma política (sobre todo en comparación con otras campañas anteriores), no queda duda que en todo proceso electoral se ponen en juego estrategias discursivas que apelan más a desestructurar las debilidades políticas de los adversarios que a poner énfasis en la presentación de propuestas ideológico-políticas de conducción de la administración pública. Tal carácter da lugar a confrontaciones retóricas y partidocráticas que no hacen otra cosa sino elevar los índices de beligerancia política del país.

## GENERO DEL CONFLICTO

GENERO	Frecuencia	%
Campeño	16	5.8%
Cívico Regional	49	17.8%
Indígena	3	1.1%
Laboral Privado	26	9.5%
Laboral Público	81	29.5%
Político Legislativo	6	2.2%
Político Partidista	33	12.0%
Pugna de Poderes	9	3.3%
Urbano Barrial	52	18.9%
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>100.0%</b>

## SUJETO DEL CONFLICTO

SUJETO	Frecuencia	%
Campeños	16	5.8%
Cámaras de la Producción	3	1.1%
Empresas	6	2.2%
Estudiantes	7	2.5%
Fuerzas Armadas	4	1.5%
Gremios	5	1.8%
Grupos Heterogéneos	19	6.9%
Grupos Locales	27	9.8%
Indígenas	3	1.1%
Organizaciones Barriales	45	16.4%
Partidos Políticos	47	17.1%
Policía	2	0.7%
Sindicatos	23	8.4%
Trabajadores	68	24.7%
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>100.0%</b>

Un indicador de los cambios en el escenario político partidista en tiempos de campaña electoral es la considerable baja de las pugnas ocurridas en el Congreso Nacional. En el cuatrimestre anterior se observaba un índice de conflictividad de este tipo cercano al 8%, mientras que en el período en consideración apenas si supera el 2% del total de casos registrados. Los partidos políticos se concentran en actividades proselitistas (un altísimo porcentaje de los diputados en funciones aparecen como candidatos a distintas actividades en el sector público) y descuidan por completo sus tareas legislativas y fiscalizadoras con las perjudiciales consecuencias que ello puede tener para la administración adecuada de los destinos del país. El problema del no financiamiento del déficit fiscal cercano al siete por ciento y que hasta la fecha no ha sido resuelto, es un ejemplo de las perversidades de un tipo de actuación coyunturalista y electoral de los principales partidos políticos del país. Esto, sea desde el congreso o en la propia construcción de sus agendas retóricas de campaña, han postulado una y otra vez su desacuerdo en aceptar algunas de las medidas propuestas por el ejecutivo, a pesar de lo cual no plantearon propuestas adicionales. El manejo de la crisis fiscal tuvo un uso electoral.

Si al factor procelitista, se suma el problema de las atribuciones constitucionales de la Asamblea en cuanto a las facultades de auto prorrogarse, la renuncia de Oswaldo Hurtado como producto del quiebre del bloque mayoritario-hegemónico que hasta mediados de mayo había conducido la asamblea, y por tanto la reconfiguración de fuerzas

políticas al interior del organismo, el intento de golpe de Estado por parte de un grupo de asambleístas, la pugna entre las fuerzas del orden —policías vs. militares—, la tan publicitada “polémica del candado” en torno a la posibilidad de reformar la constitución inmediatamente después de que entre en vigencia, nos encontramos ante un escenario altamente conflictivo y con alto protagonismo de los partidos políticos.

Dentro de esta escena política cabe mencionar el alto índice de conflictos sociales generados en torno a denuncias de corrupción (22% del total de casos registrados): en el cuatrimestre que se analiza la opinión pública puso énfasis en el seguimiento de los casos de los gastos reservados, con las secuelas de pugna entre la Comisión Anticorrupción y el ejecutivo, y el caso de la militarización de las aduanas.

Es necesario hacer alusión al hecho de que algunas fracciones del sector público, sobre todo los trabajadores del sector salud, ciertas municipalidades y una parte del magisterio, paralizaron o amenazaron con paralizar sus actividades en caso de que no sean resueltos sus problemas presupuestarios. Esto podría asociarse con el 14.2% de demandas por ajustes salariales que se registran en el período marzo-junio (índice muy superior al obtenido en el período anterior en el que apenas alcanzaba el 5%). El ya mencionado problema de déficit fiscal empieza a tener incidencias en el plano de las relaciones entre la administración pública estatal y los sectores organizados de la sociedad civil.

Estos factores podrían explicar la importante presencia de conflictos de tipo laboral-público (casi el 30% del total de



## OBJETO DEL CONFLICTO

OBJETO	Frecuencia	%
Denuncias de Corrupción	61	22.2%
Financiamiento	80	29.1%
Laborales	7	2.5%
Otros	55	20.0%
Rechazo Política Estatal	33	12.0%
Salariales	39	14.2%
Total	275	100.0%

casos observados) y la fuerte presencia de los trabajadores como sujetos centrales de la turbulencia social (casi el 25%): tanto desde las burocracias estatales, los poderes regionales medios como desde sectores laborales privados, el descontrol sobre los principales indicadores macro-económicos amenaza con agudizar las tensiones políticas entre los actores relevantes del sistema y prepara de esta forma un escenario de alta tensión para el próximo gobierno.

Es interesante, sin embargo, constatar que el índice de conflictividad generado a partir del rechazo explícito a las políticas estatales revela un considerable descenso con respecto al cuatrimestre anterior (del 20.6% al 12% actual): cabría preguntarse si este dato sugiere una desaceleración en la descomposición de la imagen del gobierno interino a causa de una conducción

más atinada de la administración pública, o por el contrario, a la silente prudencia o "parálisis" con que se ha venido manejando Alarcón y su equipo, a saber, no tomar medidas en ningún sentido, no emitir declaraciones que evidencien posicionamientos claros de parte del gobierno, en suma, no visibilizar su presencia más allá de los límites mínimos que exige el protocolo y la constitución y dejar que pase el tiempo para la llegada del nuevo gobierno. La estrategia del disimulo, el ocultamiento, y la espera podrían estar funcionando adecuadamente para el mandatario interino. El deterioro de su "rating" es ahora más lento.

En términos generales, la intensidad del conflicto —entendida como la mortalidad en la que se expresan las demandas y presiones de los diferentes actores sociales— cobró forma a través de acciones concretas: paros,

huelgas, protestas, marchas y bloqueos representan en conjunto más del 52% del total de casos observados. Los niveles de beligerancia han aumentado respecto del período anterior,

con la salvedad de que un 24% de los potenciales conflictos han quedado reducidos bajo la forma de amenazas y no han desatado más turbulencia.

### INTENSIDAD DEL CONFLICTO

INTENSIDAD	Frecuencia	%
Amenazas	66	24.0%
Bloqueos	19	6.9%
Desalojos	6	2.2%
Detenciones	6	2.2%
Estado de Emergencia	1	0.4%
Heridos/Muertos	11	4.0%
Invasiones	3	1.1%
Juicios	6	2.2%
Marchas	24	8.7%
Paros/Huelgas	55	20.0%
Protestas	47	17.1%
Suspensión	16	5.8%
Tomas	15	5.8%
Total	275	100.0%

En lo que respecta a las modalidades de procesamientos de los conflictos sociales y políticos en el período marzo-junio y a las instancias estatales que se han encargado de su administración, cabe mencionar algunos elementos que hacen pensar en un mejoramiento de la situación: así, el 60.4% de los conflictos registrados han sido

resueltos a través de negociaciones que han tenido resultados positivos, los márgenes de represión evidencian un descenso importante (si bien todavía casi el 5% de los conflictos son resueltos por la vía de la violencia) y los conflictos sin ningún tratamiento apenas alcanzan al 5.8% del total.

## DESENLACE DEL CONFLICTO

DESENLACE	Frecuencia	%
Aplazamiento Resolución	80	29.1%
Negociación	119	43.3%
No resolución	16	5.8%
Positivo	47	17.1%
Represión	13	4.7%
Total	275	100.0%

Se trata de un escenario radicalmente distinto a los que se venían observando desde inicios del interinazgo, al parecer se han puesto en juego mecanismos dialógicos para la negociación concertada de diferencias, lo cual hace pensar en una cierta maduración de los distintos actores sociales para reconocer los espacios, formas y agentes de interlocución necesarios para llegar a un término no violento de los conflictos. Cabría esperar que estas características se conviertan en una tendencia de largo plazo y no sean producto de un estado de indiferencia ante los problemas centrales de la vida social del país que hace que ellos se disuelvan por agotamiento.

Un rasgo recurrente en el ejercicio de gobierno de Alarcón ha sido el carácter en extremo personalista de su actuación política. El período estudiado confirma esta tendencia cuando se observa que más del 20% de los conflictos ocurridos han sido directamente afrontados por el primer mandatario. No se acuden a instancias descentrali-

zadas de resolución de conflictos, tal es el caso por ejemplo de los gobiernos provinciales y de los municipios que, en conjunto, apenas alcanzan a intervenir en el 14% de los conflictos registrados.

Una vez más, cabe hacer alusión al considerable índice de intervención de las fuerzas del orden en la administración de los conflictos sociales ocurridos: el índice del 11.3% de presencia de estas instituciones a la hora de afrontar la turbulencia social y política del país no deja de ser una alarmante proporción si se piensa, por ejemplo, que el poder legislativo solo ha participado en el tratamiento del 4% del total de conflictos observados. Resulta difícil dejar de pensar que la recurrencia en el uso de tales filtros institucionales para procesar los conflictos sociales no hacen otra cosa sino delincuar las legítimas movilizaciones de los actores organizados de la sociedad y por tanto extraerlas de su particular contexto socio-político.

## INTERVENCION ESTATAL

INTERVENCION	Frecuencia	%
Gobierno Provincial	20	7.3%
Judicial	17	6.2%
Legislativo	11	4.0%
Militares/Policia	5	1.8%
Ministros	40	14.5%
Municipio	21	7.6%
No Correspinde	74	26.9%
Policia	26	9.5%
Presidente	56	20.4%
Tribunales	5	1.8%
Total	275	100.0%

En suma, el período marzo-junio repite muchas de las características que ya se habían observado en el cuatrimestre anterior, ligadas a las secuelas del fenómeno del Niño y a las tensiones políticas derivadas de la actividad de la Asamblea Constituyente. Existen, sin embargo, dos elementos que imprimen una especial fisonomía al escenario actual:

a) no es novedad el carácter centralista del régimen político ecuatoriano, sí lo es por el contrario la exacerbación de demandas y conflictos para una adecuada descentralización administrativa, financiera y política del mismo por parte de poderes locales vinculados a provincias de la región litoral del país. El fenómeno climático ha puesto en evidencia la ineficacia de una estructura administrativa con tales características

y ha desatado la irrupción de protestas regionales, locales y barriales en aquellos espacios devastados por el desastre natural y que apenas si han visto ciertas migajas de beneficencia para afrontar un cambio tan radical en sus vidas.

b) El elevado índice de conflictos generados por problemas de financiamiento y por la necesidad de ajustes salariales (en conjunto representan el 43% del total registrado) hace prever que el problema del déficit fiscal cobrará una inusitada importancia a la hora de definir los próximos escenarios de turbulencia social y política en el país. Sea en torno a la modalidad macroeconómica de afrontar la crisis o al efectivo despliegue de medidas para el efecto, es posible avisorar pugnas entre los poderes del estado, entre los par-

tidos políticos en el seno del legislativo, y entre algunos sectores de la so-

ciudad civil (gremios, trabajadores, sindicatos) y el ejecutivo.

#### NUMERO DE CONFLICTOS POR PROVINCIA

PROVINCIA	Frecuencia	%
Azuay	17	6.2%
Bolívar	4	1.5%
Cañar	4	1.5%
Chimborazo	7	2.5%
Cotopaxi	8	2.9%
El Oro	9	3.3%
Esmeraldas	10	3.6%
Galápagos	8	2.9%
Guayas	100	36.4%
Loja	1	0.4%
Los Ríos	2	0.7%
Manabí	15	5.5%
Nacional	14	5.1%
Napo	8	2.9%
Pastaza	2	0.7%
Pichincha	60	21.8%
Sucumbios	2	0.7%
Tungurahua	3	1.1%
Zamora Chinchipe	1	0.4%
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>100.0%</b>

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
SUJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Período: Marzo - Junio 1998

SUJETO DEL CONFLICTO	GENEROS DEL CONFLICTO																		TOTAL	
	CAMPELINO		INDIGENA		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT. PARTID.		POLIT. LEGISL.		PUGNA PODERES			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
GREMIOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	19.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	1.8
EMPRESAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	23.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.2
SINDICATOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	23	28.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	23	8.4
ORGANIZACIONES BARRIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	45	86.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	45	16.4
ESTUDIANTES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	13.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	2.5
TRABAJADORES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	53	65.4	15	57.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	68	24.7
CAMPELINOS	16	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	16	5.8
INDIGENAS	0	0.0	3	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.1
GRUPOS LOCALES	0	0.0	0	0.0	27	55.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	27	9.8
GRUPOS HETEROGENEOS	0	0.0	0	0.0	19	38.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	19	6.9
CAMARAS DE LA PRODUCCION	0	0.0	0	0.0	3	6.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.1
POLICIA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	2.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.7
FUERZAS ARMADAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	3.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	4	1.5
PARTIDOS POLITICOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	33	100.0	6	100.0	8	88.9	47	17.1
TOTAL	16	100.0	3	100.0	49	100.0	52	100.0	81	100.0	26	100.0	33	100.0	6	100.0	9	100.0	275	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
INTENSIDAD DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Periodo: Marzo - Junio 1998

INTENSIDAD DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																			TOTAL		
	CAMPESENO		INDIGENA		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT. PARTID.		POLIT. LEGISL.		PUGNA PODERES					
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
BLOQUEOS	3	18.8	0	0.0	10	20.4	3	5.8	1	1.2	2	7.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	19	6.9
PAROS/HUELGAS	2	12.5	0	0.0	5	10.2	1	1.9	39	48.1	8	30.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	55	20.0
TOMAS	0	0.0	1	33.3	3	6.1	6	11.5	2	2.5	2	7.7	1	3.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	15	5.5
PROTESTAS	4	25.0	0	0.0	10	20.4	18	34.6	8	9.9	2	7.7	5	15.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	47	17.1
MARCHAS	2	12.5	0	0.0	7	14.3	8	15.4	4	4.9	3	11.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	24	8.7
DESALOJOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	9.6	0	0.0	1	3.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.2
AMENAZAS	4	25.0	2	66.7	11	22.4	2	3.8	15	18.5	5	19.2	13	39.4	6	100.0	8	88.9	66	24.0		
DETENCIONES	1	6.3	0	0.0	0	0.0	1	1.9	1	1.2	0	0.0	3	9.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.2
HERIDOS/MUERTOS	0	0.0	0	0.0	1	2.0	5	9.6	2	2.5	0	0.0	3	9.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11	4.0
INVASIONES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	5.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.1
SUSPENSION	0	0.0	0	0.0	1	2.0	0	0.0	7	8.6	3	11.5	5	15.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	16	5.8
JUCIOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	2.5	0	0.0	3	9.1	0	0.0	1	11.1	6	2.2		
ESTADO DE EMERGENCIA	0	0.0	0	0.0	1	2.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>100.0</b>	<b>3</b>	<b>100.0</b>	<b>49</b>	<b>100.0</b>	<b>52</b>	<b>100.0</b>	<b>61</b>	<b>100.0</b>	<b>26</b>	<b>100.0</b>	<b>33</b>	<b>100.0</b>	<b>6</b>	<b>100.0</b>	<b>9</b>	<b>100.0</b>	<b>275</b>	<b>100.0</b>		

**DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
INTERVENCION ESTATAL Y GENERO DEL CONFLICTO**

**Período: Marzo - Junio 1998**

INTERVENCION ESTATAL	GÉNERO DEL CONFLICTO																		TOTAL			
	CAMPESTINO		INDIGENA		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT. PARTID.		POLIT. LEGISL.		PUGNA PODERES					
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
NO CORRESPONDE	9	56.3	1	33.3	4	8.2	21	40.4	15	18.5	11	42.3	13	39.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	74	26.9
POLICIA	3	18.8	1	33.3	4	8.2	10	19.2	2	2.5	4	15.4	2	6.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	26	9.5
MINISTROS	0	0.0	0	0.0	5	10.2	2	3.8	31	38.3	2	7.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	40	14.5
PRESIDENTE	0	0.0	0	0.0	24	49.0	5	9.6	19	23.5	3	11.5	1	3.0	0	0.0	4	44.4	56	20.4		
LEGISLATIVO	0	0.0	0	0.0	1	2.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	83.3	5	55.6	11	4.0		
MUNICIPIO	1	6.3	1	33.3	3	6.1	7	13.5	3	3.7	5	19.2	1	3.0	0	0.0	0	0.0	21	7.6		
MILITARES/POLICIA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	5.8	1	1.2	0	0.0	1	3.0	0	0.0	0	0.0	5	1.8		
GOBIERNO PROVINCIAL	3	18.8	0	0.0	7	14.3	2	3.8	5	6.2	1	3.8	2	6.1	0	0.0	0	0.0	20	7.3		
JUDICIAL	0	0.0	0	0.0	1	2.0	2	3.8	5	6.2	0	0.0	8	24.2	1	16.7	0	0.0	17	6.2		
TRIBUNALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	15.2	0	0.0	0	0.0	5	1.8		
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>100.0</b>	<b>3</b>	<b>100.0</b>	<b>49</b>	<b>100.0</b>	<b>52</b>	<b>100.0</b>	<b>81</b>	<b>100.0</b>	<b>26</b>	<b>100.0</b>	<b>33</b>	<b>100.0</b>	<b>6</b>	<b>100.0</b>	<b>9</b>	<b>100.0</b>	<b>275</b>	<b>100.0</b>		



DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
DESENLACE DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Periodo: Marzo - Junio 1998

DESENLACE DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																		TOTAL	
	CAMPESIÑO		INDIGENA		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT. PARTID.		POLIT. LEGISL.		PUGNA PODERES		N°	%
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%		
NEGOCIACION	10	82.5	2	66.7	13	28.5	15	28.8	37	45.7	15	57.7	16	48.5	5	83.3	6	66.7	119	43.3
POSITIVO	0	0.0	0	0.0	13	28.5	4	7.7	18	22.2	3	11.5	6	18.2	1	16.7	2	22.2	47	17.1
REPRESION	3	18.8	0	0.0	2	4.1	6	11.5	1	1.2	1	3.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13	4.7
NO RESOLUCION	0	0.0	0	0.0	2	4.1	7	13.5	1	1.2	2	7.7	3	9.1	0	0.0	1	11.1	16	5.8
APLAZAMIENTO RESOLUCION	3	18.8	1	33.3	19	38.8	20	38.5	24	29.6	5	19.2	8	24.2	0	0.0	0	0.0	80	29.1
TOTAL	16	100.0	3	100.0	49	100.0	52	100.0	81	100.0	26	100.0	33	100.0	6	100.0	9	100.0	275	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
OBJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

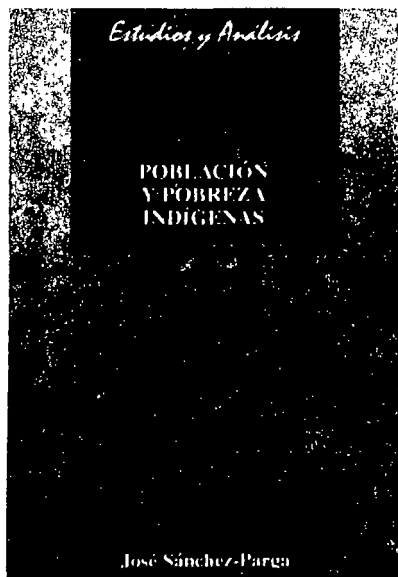
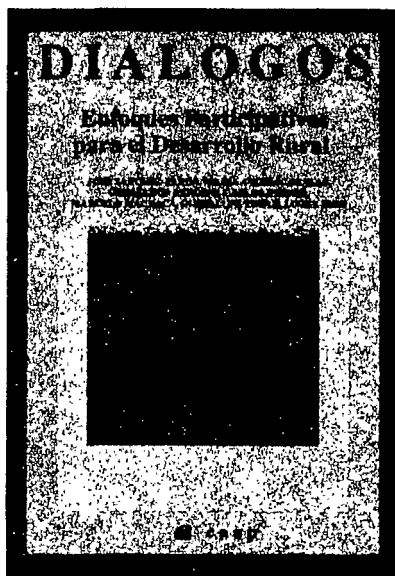
Periodo: Marzo - Junio 1998

OBJETO DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																		TOTAL	
	CAMPESESINO		INDIGENA		CIV. REGIONAL		URB. BARRIAL		LABORAL PUBL.		LABORAL PRIV.		POLIT. PARTID.		POLIT. LEGISL.		PUGNA PODERES		Nº	%
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
SALARIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	34	42.0	5	19.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	39	14.2
LABORALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	6.2	2	7.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	7	2.5
FINANCIAMIENTO	6	37.5	1	33.3	36	73.5	16	30.8	16	19.8	4	15.4	0	0.0	0	0.0	1	11.1	80	29.1
RECHAZO POLITICA ESTATAL	9	56.3	1	33.3	5	10.2	6	11.5	7	8.6	4	15.4	0	0.0	0	0.0	1	11.1	33	12.0
DENUNCIAS DE CORRUPCION	0	0.0	0	0.0	6	12.2	10	19.2	10	12.3	4	15.4	22	66.7	6	100.0	3	33.3	61	22.2
OTROS	1	6.3	1	33.3	2	4.1	20	38.5	9	11.1	7	26.9	11	33.3	0	0.0	4	44.4	55	20.0
TOTAL	16	100.0	3	100.0	49	100.0	52	100.0	81	100.0	26	100.0	33	100.0	6	100.0	9	100.0	275	100.0

# PUBLICACIONES - CAAP

**SECCION: DIALOGOS  
ENFOQUES PARTICIPATIVOS  
PARA EL DESARROLLO RURAL  
AUTORES: VARIOS**

Presenta un conjunto de ponencias expuestas en un Seminario-Taller con el título de la publicación. Los textos discuten tanto las nociones como las prácticas respecto a la participación campesina en proyectos de desarrollo, en lo que se emplean "métodos participativos", cuyo uso más bien entendido como modelos y técnicas no siempre está acompañado de una reflexión hacia entender sus aportes en la perspectiva de construcción de alternativas a los enfoques tradicionales de los proyectos para el sector rural.



**SECCION: ESTUDIOS Y ANALISIS  
POBLACION Y POBREZA  
INDIGENAS  
AUTOR: JOSE SANCHEZ-PARGA**

El presente estudio pretende intervenir en dos temas de actual controversia: la población indígena y la pobreza indígena. Las cifras han focalizado una polémica sobre el número de indígenas en Ecuador. Más allá de esta disensión interesa saber cómo los datos nos acercan a una comprensión de lo indígena. El estudio de la pobreza indígena, a más de relativar los indicadores de medición, plantea la dificultad de aislar su análisis, sobre todo si reconocemos que los indígenas siempre han sido pobres y siguen siendo el grupo más pobre de la sociedad.

## **Internacional:**

### **Tendencias deflacionistas y recesivas se extienden desde el Asia a la economía mundial**

Wilma Salgado

*Una vez que los países asiáticos, que lideraron el crecimiento económico mundial en los últimos 25 años se encuentran inmersos en una profunda crisis económica, las tendencias deflacionistas y recesivas se están expandiendo a la economía mundial, golpeando con especial dureza a los países en desarrollo, por la caída de los precios de los productos primarios, principal rubro de sus exportaciones; y, por la salida de capitales de sus mercados financieros.*

**E**l riesgo de profundización de las tendencias recesivas es muy elevado, debido a la persistencia del FMI en la recomendación de su tradicional receta de austeridad fiscal y monetaria en Asia, a pesar de los superávits fiscales, para salir de la crisis; y, debido a los temores existentes, de un recalentamiento de la economía norteamericana que pueden conducir a la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos y al inevitable contagio hacia el resto del mundo, para evitar las fugas de capitales.

En efecto, la severa crisis económica que está afectando a los países asiáticos en desarrollo, con mayor intensidad desde mediados de 1997, está aún lejos de ser superada y sus repercusiones sobre el desenvolvimiento de la economía de esa región y del mundo, han sobrepasado todas las expectativas iniciales de los organismos especializados, como el FMI.

En Diciembre de 1997, el FMI estimó que la crisis asiática <sup>1</sup> daría lugar a un ritmo de crecimiento en los países asiáticos en desarrollo para 1998, in-

---

1. Un análisis de la crisis asiática, ver en Salgado Wilma, "Crisis asiática: el espejismo de la nueva edad de oro del capitalismo", ECUADOR DEBATE, N- 43, Quito- Ecuador, Abril de 1998, pp. 39-57.

ferior en apenas 2% frente al originalmente estimado en octubre de 1997 - 5.7% frente a 7.7%, respectivamente. En el último reporte de Mayo de 1998, dicha estimación cayó al 4.4%, esto es un 3.3% inferior a la cifra originalmente prevista, con una recesión promedio estimada para los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, del 2.7%.

El Instituto de Finanzas Internacionales (IFI), que representa a cerca de 200 bancos del mundo, considera que todavía son excesivamente optimistas las estimaciones del FMI de mayo de 1998. Según sus propias estimaciones, la caída del PIB sería particularmente severa en Indonesia -del 12%- , pero serían también importantes las recesiones de Tailandia -alrededor del 7%- y de Corea -alrededor del 5%-.<sup>2</sup> El IFI se suma, de esta manera, a quienes consideran que lo peor de la crisis asiática aún está por venir.<sup>3</sup>

El IFI también cuestiona la visión del FMI, de que la crisis asiática, tendría un impacto limitado sobre las economías de los países industrializados de Europa y los Estados Unidos que continuarían con un crecimiento sostenido (2.8% de crecimiento de los países de la Unión Europea en 1998, y 2.9% en Estados Unidos). El impacto sobre la economía norteamericana, a juicio del IFI, sería de una contracción del 0.7%, mientras que el FMI considera que tanto en Estados Unidos como en Europa, el efecto de la con-

tracción de las exportaciones al Asia, se vería compensado por el aumento del consumo interno, asociado a la disminución de las presiones inflacionarias que conlleva la caída de los precios de los productos primarios y la disminución de las tasas de interés a largo plazo.

En Japón, por el contrario, a juicio del propio FMI, se profundizaría la recesión, estimándose un crecimiento nulo para 1998. Y aún cuando las principales explicaciones son de orden interno, la crisis asiática contribuiría a dicha desaceleración.

La crisis de los países asiáticos en desarrollo y la crisis japonesa, se retroalimentarían, por la magnitud de los intercambios comerciales y financieros que tienen estos países entre ellos. Esto marca una importante diferencia frente a la crisis mexicana de fines de 1994, en que México pudo recuperarse en un tiempo relativamente corto, gracias al aumento de sus exportaciones hacia su principal socio comercial, los Estados Unidos, cuya economía experimentaba una vigorosa recuperación, estando en consecuencia, en capacidad de absorber las mayores importaciones procedentes de México.

Los efectos de la crisis asiática se están sintiendo con mayor fuerza en los países en desarrollo, por su impacto negativo sobre los mercados financieros y sobre los precios de los productos primarios, que han retomado la tendencia descendente que vienen re-

---

2. Ver: "Asia: el FMI falló en dimensionar la crisis", The Wall Street Journal Americas, El Comercio, 9 de julio de 1998, p. B7.

3. "Asia, lo peor de la crisis aún no viene. En los próximos meses las economías orientales empeorarán", El Comercio, 3 de Julio de 1998, p. B2.

gistrando desde los años ochenta. Respecto a los mercados financieros, la crisis asiática ha provocado la desconfianza en los inversionistas frente a los mercados emergentes y en general frente a los países en desarrollo, registrándose presiones en todas partes, por la salida de capitales desde Rusia, hasta Polonia, Hungría, México, Brasil y Chile.

La disminución de la demanda de productos primarios, asociada a la contracción de la producción en los países asiáticos en crisis, ha dado lugar a la caída de sus precios. Una amplia gama de productos básicos, entre los que se encuentra el petróleo, oro, cobre y algodón, han caído a su nivel más bajo en por lo menos una década.

Además de la disminución de la demanda, la devaluación del yen, revaluación del dólar y los temores de que la Fed eleve las tasas de interés en Estados Unidos, que se han registrado durante el período transcurrido de 1998, contribuyeron a la caída de los precios de los productos primarios y por supuesto a la depresión de los futuros. Unas tasas de interés más altas podrían comprimir la demanda de productos básicos muchos más, provocando una mayor caída de los precios.

## **VIOLENCIA PRECEDIO A RENUNCIA DE SUHARTO**

La dramática elevación de los precios de todos los bienes y servicios en Indonesia <sup>4</sup>, sumida en una crisis considerada la peor en los últimos treinta años, desencadenó una ola de manifestaciones callejeras, incendios y saqueos, violentamente reprimidos -provocando medio millar de víctimas- y presiones para que el Primer Ministro Suharto, renuncie a sus funciones.

Suharto se aferró al poder, en el que se mantuvo por 32 años, desafiando las manifestaciones de repudio de la población y las presiones de la creciente oposición interna, hasta que Estados Unidos lo invitó a dimitir, por intermedio de su Secretaria de Estado, Madeleine Albright.

La invitación norteamericana a renunciar se dió en condiciones en que dicho gobierno anunció que se encontraba preparando el envío de unos dos mil marines y unidades navales para una evacuación en Yakarta <sup>5</sup>, a lo cual se sumó la presión del Fondo Monetario Internacional que, en el peor momento de la crisis, postergó la entrega de parte del préstamo de 10 mil millones de dólares acordado con el Gobierno, buscando precisamente con-

---

4. La leche subió hasta mayo de 1998, en 200%, las medicinas 400%, el aceite de cocina 130%, el arroz 34%, los huevos 90%, mientras los salarios mínimos se mantenían en los niveles de 1997. Ver: Hartono, robbie. "La crisis la pagan los pobres" y a qué precio", *Rebelión Internacional*, 23 de mayo de 1998, p. 1.

5. Ver: "Indonesia: Suharto renunció a la Presidencia", *Yakarta, AFP, Ansa, Reuters, El Comercio*, 21 de mayo de 1998, p. A12.

trarrestarla. Suharto renunció el 20 de mayo de 1998 y transmitió el mando al vicepresidente Bacharuddin Yusuf Habibie, autodeclarado discípulo de "su gran profesor", Suharto, con cuya familia compartirían actividades empresariales, en su mayoría vinculadas a contratos gubernamentales.<sup>6</sup>

Una profunda crisis, seguida de una violenta represión, puso fin al régimen de Suharto, que se inició en 1965, precisamente con una sangrienta represión -con más de medio millón de muertos- dirigida por el entonces General Suharto, para dominar el golpe de Estado contra el presidente Sukarno. En 1966 asumió la jefatura del Ejército y se atribuyó plenos poderes, desplazando a Sukarno del poder, llegando a ser presidente interino, en marzo de 1967. En 1968 se instaló definitivamente en el poder, al ser electo Presidente de la República por el Parlamento, cuyos miembros habían sido designados por él mismo, siendo posteriormente reelecto cada cinco años siguiendo el mismo procedimiento.

De origen humilde, Suharto llegó a sumar una fortuna estimada en 40 mil millones de dólares, en inversiones en paraísos fiscales, empresas y propiedades diseminadas en todo el mundo.<sup>7</sup> Además de la familia Suharto, la riqueza del país se encuentra altamente concentrada en la comunidad de origen chino, conformada por empresarios, banqueros y comerciantes, que

se estima controlan las dos terceras partes de la economía indonesia.

El régimen de Suharto contó con el apoyo norteamericano y de la comunidad internacional, el cual supo granjearse, esgrimiendo hábilmente la amenaza del comunismo, en el transcurso de la guerra fría o del integrismo islámico, cuando era necesario.

## **INESTABILIDAD DE LOS MERCADOS FINANCIEROS**

A medida que la crisis asiática tiende a profundizarse y a alargarse, más allá de lo previsto, los temores por nuevas crisis financieras, mantienen nerviosos a los mercados financieros que han sido presas de una aguda inestabilidad en el período transcurrido de 1998. Los capitales especulativos de corto plazo, no parecen haber encontrado un refugio más seguro que los bonos del tesoro norteamericano, mientras se mueven por el mundo en busca de oportunidades de ganancias fáciles, frente a la violenta caída registrada por los precios de las acciones de empresas rentables, en los mercados de valores, en especial de los países en desarrollo.

La inestabilidad de los mercados financieros, en todo caso, ha tendido a acrecentarse, a medida que ha progresado la globalización financiera, esto es la libre circulación de capitales en todo el mundo, mediante la eliminación

---

6. Ver: "Indonesia: todo igual?. Los nexos con el Gobierno ayudan a los negocios del nuevo líder y su familia". *The Wall Street Journal Americas*, El Comercio, 27 de mayo de 1998, p. B6.

7. "Suharto gobernó como un rey. Su familia acumuló 40 mil millones de dólares". *El Comercio*, 22 de mayo de 1998, p. A9.

de las regulaciones que han estado vigentes desde la posguerra, y que fueron creadas precisamente para "controlar los movimientos especulativos de corto plazo o fugas de divisas, sea de los países deudores o de un país acreedor a otro", facilitando, por el contrario, "la restauración de préstamos y créditos internacionales para propósitos legítimos"<sup>8</sup>, esto es, mientras se buscaba fomentar la libre movilidad de los capitales asociados a la expansión del comercio y de la inversión productiva, que habían resultado gravemente afectados por el proteccionismo reinante durante la gran depresión de los años treinta.

#### **RIESGO DE ELEVACIÓN DE TASA DE INTERÉS EN ESTADOS UNIDOS**

La preocupación sobre la posible elevación de la tasa interbancaria federal en Estados Unidos registrada durante el período transcurrido de 1998, frente al vigor experimentado por la economía norteamericana y la posible necesidad de desacelerarla para evitar presiones inflacionarias, contribuyó a la inestabilidad registrada por los mercados financieros, que sufrieron numerosos altibajos.

La discusión sobre si la economía norteamericana está en vías de recalentarse, continuará agitando los mer-

cados financieros, los cuales estarán también influenciados por la magnitud que alcance el déficit en la cuenta corriente norteamericana, que ha tendido a crecer, por la influencia de la crisis asiática. El mayor déficit en cuenta corriente podría dar lugar a un cambio de tendencia del dólar que ha continuado revaluándose durante el período transcurrido de 1998 -tendencia iniciada a mediados de 1995-, bajo la influencia del ingreso de capitales atraídos por las mayores tasas de interés y por los mejores rendimientos de los mercados de valores en Estados Unidos.

El mercado de valores norteamericano continuó alcanzando nuevos récords, a pesar de que el Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, desde fines de 1996, previno sobre el excesivo valor que, a su juicio, habían alcanzado las cotizaciones de los valores en los mercados, presas de una "exhuberancia irracional", así como manifestando sus interrogantes sobre la sustentabilidad de dichas cotizaciones.<sup>9</sup> Un ejemplo del auge registrado por el mercado bursátil norteamericano durante 1998, es el índice de 500 acciones de Standard & Poor's, que se ha estado negociando a un nivel sin precedentes de 28 veces las ganancias del año pasado.<sup>10</sup>

Los temores por una corrección del mercado alcista norteamericano se ex-

---

8. Ver: "DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL", "Plan Keynes: Proposición para una unión internacional de compensación (Abril 1943), VII. EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL", en Revista ECONOMIA DE AMERICA LATINA, Marzo de 1980, Semestre 4, CIDE, México, p. 185.

9. Ver: Wessel, David. "Greenspan abre la puerta a una posible subida de tasas y la bolsa acusa el golpe", The Wall Street Journal Americas, El Comercio, 28 de febrero de 1997, p. B5.

10. Browning, E.S. "Qué temen los inversionistas? Los expertos sacan contradictorias conclusiones de los altibajos de la Bolsa", The Wall Street Journal Americas, El Comercio, 11 de mayo de 1998, p. B5.



tienden, a medida que se acumulan las tensiones que pueden dar fin a las bajas tasas de interés o de inflación, variables líderes en la explicación del auge registrado por el mercado de valores en Estados Unidos.

La crisis asiática podría también tener un efecto no explorado sobre el comportamiento del mercado de valores norteamericano, al afectar la rentabilidad de las empresas de alta tecnología. Las exportaciones norteamericanas al Asia, han caído en 1998, afectando el desempeño de las industrias de alta tecnología cotizadas en la bolsa.

#### **OLA DE PESIMISMO INVADIO MERCADOS EMERGENTES**

Los mercados financieros denominados emergentes, localizados en los países en desarrollo, sufrieron fuertes caídas a lo largo del primer semestre de 1998, bajo la influencia del debilitamiento del yen, revaluación del dólar, los temores por la elevación de las tasas de interés por las autoridades monetarias en Estados Unidos y las crecientes dificultades de los países asiáticos para encontrar una salida a la crisis. La bolsa asiáticas continuaron cayendo, a pesar de los paquetes de ayuda negociados con el FMI y de las reformas en la legislación implementadas en algunos países para atraer capitales, como la eliminación del límite del 55% que podían poseer los extranjeros en acciones locales de Corea, a mediados de mayo de 1998.

Únicamente en el período transcurrido hasta mediados de junio de 1998, el mercado de valores de Hong Kong perdió el 30.4% del valor registrado a inicios del año, y Corea perdió un 23.4%.<sup>11</sup> Aún cuando Hong Kong, ha logrado mantener la paridad de su moneda frente al dólar, la salida de capitales se ha reflejado además de en la caída de las cotizaciones en el mercado de valores, en la caída de los precios en el mercado inmobiliario. Hasta fines de mayo de 1998, los precios de los bienes raíces habían sufrido una caída del 40% respecto a los precios de un año atrás<sup>12</sup>, en lo que ha sido percibido por los operadores financieros como el estallido de una gigantesca burbuja financiera e inmobiliaria.

La recuperación de las economías asiáticas está vinculada al retorno de capitales a la región o a la expansión de sus exportaciones, debido a su necesidad de divisas para cubrir el excesivo endeudamiento en moneda extranjera en que incurrieron los bancos y empresas privadas durante los años noventa, aprovechando la liberalización financiera.

La ligera alza de las tasas de interés de corto plazo en Estados Unidos y en Europa, durante el primer semestre de 1998, así como la devaluación del yen/ revaluación del dólar, tuvieron una importante incidencia sobre el funcionamiento de los mercados financieros emergentes, los cuales perdieron atractivo, frente a la mejor opción que representaron los mercados de

11. Webb, Sara y Michael Sesit. "Asia, América Latina, Estados Unidos y Europa sucumben ante la caída del yen", *The Wall Street Journal Americas*, 16 de junio de 1998, p. B5.

12. Ver: "Asia: la crisis podría crear una recesión". *La globalización incrementa el riesgo. El Comercio*, 2 de junio de 1998, p. B2.

Estados Unidos y de Europa, hacia donde tendieron a dirigirse una buena parte de los capitales especulativos atraídos por la mayor rentabilidad que esos mercados han estado ofreciendo en el corto plazo, mientras abandonaban los denominados mercados emergentes, de los países en desarrollo del Asia y de América Latina.

### AMÉRICA LATINA BAJO PRESIÓN

El pesimismo llegó incluso a las bolsas latinoamericanas, sobre todo a Brasil, Argentina, Chile y México, países que adoptaron inmediatamente medidas para contrarrestar las presiones sobre el tipo de cambio, elevando las tasas de interés locales y profundizando el ajuste fiscal, esto es aplicando una política económica contractiva.

Aún cuando los precios de los bienes básicos como el crudo o el cobre descendieron, surgiendo temores sobre el aumento de los déficit comerciales y en cuenta corriente de la región, los problemas registrados por los mercados financieros en América Latina, a juicio de muchos analistas, estaban especialmente influenciados por las percepciones de los inversionistas internacionales que tienden a tratar a todos los mercados emergentes como un todo. Así, si un mercado emergente en Asia va mal, tienden a retirarse de mercados emergentes situados en los lugares más apartados del planeta, como Rusia o Argentina.

Los fondos de inversión que invierten en América Latina han registrado retiros masivos, razón por la que sus activos han descendido en 21% hasta mayo de 1998. "De los US\$ 888 millones perdidos por los fondos latinoamericanos este año, US\$ 719 millones corresponden a retiros de fondos", constituyendo un muy mal momento para la colocación de valores latinoamericanos en los mercados. Varias colocaciones latinoamericanas han sido retiradas debido a las condiciones adversas del mercado y uno de los acuerdos que si se concretó resultó ser un desastre. "Las acciones de Tricom S.A., compañía de telecomunicaciones de la República Dominicana, que en abril realizó su salida a bolsa en Nueva York, han caído desde entonces un 33%".<sup>13</sup>

La economía chilena, ha resultado particularmente afectada por la crisis asiática, en la medida en que casi la tercera parte de sus exportaciones se dirigen a dicho mercado. Las ventas de cobre, principal rubro de exportación, han caído en 28% hasta mayo, en relación a igual período del año anterior, siendo su precio de exportación el más bajo de los últimos 11 años. El Banco Central ha gastado cerca de 2.000 millones de dólares de las reservas monetarias internacionales para defender al peso y ha elevado las tasas de interés, a pesar de lo cual los bancos y las empresas han continuado deshaciéndose de los pesos y acumulando dólares, por

---

13. Ver: Craig Torres y Pamela Druckerman. "La inversión internacional comienza a abandonar a las bolsas latinoamericanas", *The Wall Street Journal Americas*, 2 de junio de 1998, p. B5.

temor a que el peso siga desvalorizándose. La caída de los ingresos por exportaciones, asociada a la crisis asiática, ha provocado el incremento del déficit en cuenta corriente, a más del 6% del PIB, uno de los más altos de América Latina. La salida de capitales ha repercutido sobre el mercado de valores, que ha registrado una caída del 21.74% en dólares hasta mediados de junio.<sup>14</sup>

Los problemas de la economía chilena, están empujando a dicho país hacia una mayor apertura de la cuenta de capitales. Chile había logrado restringir el ingreso de inversiones de cartera, o de capitales de corto plazo, mediante un sistema de "encaje", por el cual, todo inversión extranjera que ingresa a la bolsa chilena, debe depositar el 30% en el Banco Central y la diferencia, esto es el 70%, no puede retirar de Chile por el lapso de un año. Además, las ganancias generadas en operaciones bursátiles deben pagar impuestos dentro del país. Dichas limitaciones están siendo cuestionadas, a medida que aumenta la necesidad de financiamiento externo, frente a la caída de las exportaciones.

La recuperación de los mercados emergentes, así como de las economías asiáticas sumidas en la crisis, requiere del ingreso de capitales a dichos mercados, lo cual va a depender de la dirección que impriman las autoridades norteamericanas a su tasa de interés en función de sus objetivos locales. Si el temor por un rebrote in-

flacionario, se impone y se endurece la política monetaria norteamericana, la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos, daría como resultado una mayor salida de capitales de los países en desarrollo hacia Estados Unidos, profundizándose la crisis en Asia y las tendencias recesivas en América Latina y en los países de Europa del Este.

La combinación de caída de los precios de los productos primarios, contracción de su demanda, elevación de las tasas de interés internacionales y salida de capitales de los países en desarrollo, configurarían un escenario internacional similar al registrado en 1981, que degeneró en la crisis de la deuda y el estancamiento de América Latina durante la denominada "década perdida".<sup>15</sup>

A pesar de la magnitud de los procesos de privatización registrados desde mediados de los ochenta y los recursos financieros ingresados por este concepto, el saldo de la deuda externa de la región ha continuado aumentando, así como el nivel de vulnerabilidad de estas economías, frente a un cambio de dirección de las corrientes financieras internacionales necesarias para financiar sus crecientes déficit en cuenta corriente.

#### **MERCADO BURSÁTIL DE RUSIA CAYÓ 65%**

La presión que ejerció la fuga de capitales fue especialmente pronuncia-

14. Ver: Torres, Craig. "Chile: la caída de la bolsa es peligro latente", *The Wall Street Journal Americas*, 24 de junio de 1998, p. B5.

15. Ver: Salgado, Wilma. "Entorno Internacional y Crisis de la Deuda", en CEMLA, *Revista Monetaria*, México, 1991.

da en los mercados financieros de Rusia, cuyo mercado bursátil se desplomó en alrededor del 65% desde principios del año, a pesar de que las autoridades monetarias tratando de contrarrestar la presión, elevaron las tasas de interés a un nivel sin precedentes desde que estalló la crisis asiática.

Las tasas de interés de referencia subieron al 50% en mayo,<sup>16</sup> pasando al 80% en los primeros días de julio y llegando incluso al 150% en los peores momentos, a pesar de lo cual no lograron detener la estampida de capitales, continuando con la pérdida de reservas monetarias internacionales.

A la inestabilidad creciente de los mercados financieros rusos, que siguió a la crisis asiática, se ha sumado la caída de los precios del petróleo - en condiciones en que es uno de los principales rubros de sus exportaciones, conjuntamente con el gas- y el consecuente deterioro de su economía y de su déficit presupuestario. El problema se agudiza por los cortos plazos de vencimiento de la deuda gubernamental contratada para financiar el creciente déficit fiscal.

A la luz de la experiencia mexicana de fines de 1994 y de la asiática de mediados de 1997, parecen estar contados los días para la propagación de la crisis en Rusia, de los mercados crediticios -la tasa de interés ya se disparó- a los mercados cambiarios, mediante la devaluación del rublo, en una magnitud que dependería del

apoyo financiero, en nuevos paquetes de rescate que pueda lograr del FMI o de los gobiernos de los países occidentales. Al igual que en los casos mexicano y asiático, el riesgo de contagio a los mercados financieros de todo el mundo es muy elevado, vislumbrándose como el refugio más seguro, los instrumentos del Tesoro de Estados Unidos, que ya se han venido beneficiando de la profundización de la crisis en Asia.

La influencia de las firmas calificadoras de riesgos, que ya fue evidente en la crisis asiática, se puso también en evidencia en la crisis rusa, cuando los inversores extranjeros continuaron retirando sus capitales, a pesar de las declaraciones del primer Ministro Serguéi Kirienco, de que lo peor de la crisis había pasado, frente a la disminución de la calificación de la deuda rusa realizada por la firma Moody's, al nivel de países como Turkmenistán o ECUADOR.<sup>17</sup>

La elevación de las tasas de interés locales y la contracción del gasto público, considerado draconiano por los propios miembros del equipo de gobierno ruso, han provocado la caída del producto interno bruto, incumpléndose la tasa de crecimiento prevista de entre un 2 y un 5% para este año. A mediados de mayo, el presidente Boris Yeltsin firmó un decreto que detalla planes para una mayor reducción del gasto público ruso en 1998, pero los inversionistas internacionales han declarado que deben ver la aplicación

16. Ver: McKay, Betsy. "Rusia cae más y sube las tasas de interés", El Comercio, 19 de mayo de 1998, p. B5.

17. Ver: "Rusia: la crisis aún no ha tocado fondo y la Bolsa sigue cayendo", The Wall Street Journal Americas, 2 de Junio de 1998, p. B2.

de esas medidas "antes de volver a colocar su dinero en el país".<sup>18</sup> Por su parte el FMI aún no se ha mostrado satisfecho con la magnitud de los ajustes fiscales programados, poniendo además en tela de juicio, que las reducciones sean ejecutadas con la suficiente rapidez y en la magnitud necesaria, para reforzar las finanzas del gobierno y aliviar la presión de los mercados financieros.

Los banqueros occidentales corren muchos riesgos frente a la posible profundización de la crisis en Rusia, dada la magnitud de los préstamos e inversiones realizados en los últimos dos años. "De los US\$ 72.200 millones en préstamos sin amortizar concedidos a Rusia para fines de 1997, US\$ 30.500 millones fueron otorgados por bancos alemanes, lo que representa la mayor obligación de cualquier país, según el Banco de Pagos Internacionales. Los bancos estadounidenses están en segundo lugar, con US\$ 7.100 millones en créditos concedidos", seguidos de los bancos franceses, US\$ 7.000 millones; italianos, US\$ 4.300 millones; austriacos US\$ 3.600 millones; y, holandeses, US\$ 2.200 millones.<sup>19</sup>

La magnitud de la cifra comprometida por los bancos alemanes en Rusia, equivale al riesgo que tiene Alemania en los cinco países asiáticos más problemáticos, de allí que los banqueros alemanes en particular, pero los occidentales en general, ten-

gan mucho interés en el manejo de las negociaciones entabladas por Rusia, con el Fondo Monetario Internacional, en busca de ayuda financiera para paliar la crisis, así como en los condicionamientos que el FMI imponga a Rusia para el desembolso de la misma.

La crisis en Rusia ha aumentado sin embargo, las oportunidades de negocios para los bancos de inversión, los cuales se disputan el pastel de las colocaciones de eurobonos, cuyos rendimientos han aumentado a medida que se ha profundizado la crisis.

#### **CHINA, AFECTADA POR LA CRISIS DE SUS SOCIOS ASIÁTICOS**

La crisis asiática está afectando a China, al disminuir la capacidad de absorción de sus exportaciones fuertemente vinculadas al crecimiento de esos mercados, aumentar el ingreso de productos más baratos procedentes del Este de Asia, pero también al disminuir el ingreso de capital extranjero. Únicamente en abril de 1998, las inversiones extranjeras directas cayeron 19% frente a marzo del mismo año<sup>20</sup>.

En la medida en que China no ha devaluado su moneda, sus productos han perdido competitividad en los mercados externos y en su propio mercado interno, dada la magnitud de la devaluación de sus vecinos. Hasta mayo de 1998, las exportaciones chinas aumentaron un 8.6% con respecto al mismo período del año anterior,

18. McKay, Betsy. "Rusia se apresura a sanear sus finanzas para reconquistar a los inversionistas", *The Wall Street Journal Americas*, 26 de mayo de 1998, p. B5.

19. Rhoads, Christopher y Betsy McKay. "Rusia es un campo minado para los bancos occidentales", *The Wall Street Journal Americas*, 25 de junio de 1998, p. B6.

20. Ver: Tomlinson, Richard. "La China oculta". *FORTUNE AMERICAS*, 1 de Julio de 1998, p. 12.

en comparación con el 26% de crecimiento en 1997 en relación a 1996.<sup>21</sup> Los exportadores chinos prevén que en el resto del año, enfrentarán una disminución neta de las exportaciones, fenómeno que ya empezó a registrarse en mayo de 1998, paralizándose la producción en algunas empresas y aumentando los despidos de trabajadores.

A la caída de las inversiones y la disminución del ritmo de crecimiento de las exportaciones chinas, se suman los efectos de la reforma de las empresas estatales que se está llevando a cabo en China, las cuales están ejerciendo una enorme presión sobre el empleo. Se estima que "en casi todas las empresas estatales chinas sobran entre un 30 y un 50% de los trabajadores". Las últimas estadísticas oficiales muestran que, de una fuerza laboral urbana de cerca de 200 millones, 17 millones están desempleados. Según la misma fuente, el excedente de mano de obra en el campo podría haber alcanzado los 200 millones de trabajadores<sup>22</sup>. Únicamente en la industria textil, en los primeros meses del año, se habrían despedido a 400 mil trabajadores, planeándose hacerlo con 200 mil adicionales hasta fin de año. Muchas empresas además de reducir su nómina de trabajadores, han reducido los salarios de quienes mantienen su trabajo, hasta en un 80%.

En las condiciones descritas, el Estado socialista de bienestar corre el riesgo de seguir la misma suerte que el Es-

tado de bienestar en el occidente, de ser desmantelado. A partir del 1 de julio de 1998, una de las reformas propuestas por Zhu Rongji, dará paso a la propiedad privada al requerir que las empresas estatales y las oficinas gubernamentales dejen de otorgar viviendas subsidiadas a sus empleados.

### **CRISIS ASIÁTICA, AMENAZA PARA CRECIMIENTO ECONÓMICO NORTEAMERICANO**

Aún cuando los efectos inmediatos de la crisis asiática sobre la economía norteamericana han sido limitados, el Presidente Clinton ha manifestado públicamente su impresión de que "la crisis financiera de Asia es la mayor amenaza al crecimiento estadounidense". "Estamos ahora en un punto en el que casi un tercio de nuestro crecimiento depende de las exportaciones, y un porcentaje importante de ellas van a Asia", expresó el Presidente.

Para proteger a la economía norteamericana, Clinton apoyó una iniciativa para aportar recursos al Fondo Monetario Internacional, para su intervención en la crisis asiática, condicionada a la realización de las siguientes reformas orientadas al mercado, por parte de esos países:

- apertura de los monopolios a la competencia, cambiando la estructura empresarial,

- introducción de reformas laborales para facilitar los despidos de trabajadores,

---

22. Ver: Tomlinson, Richard. "La China oculta", FORTUNE AMERICAS, 1 de Julio de 1998, pp. 12- 13.

. profundización de la liberalización comercial; y,

. profundización de la liberalización financiera.

El Presidente Clinton, manifestó asimismo que Japón debe jugar un papel más importante en la solución de la crisis asiática, para lo cual instó a Japón a impulsar otras reformas, "para abrir la economía, someterla a una verdadera competencia y abrir los mercados".

### **RIESGO DE PROFUNDIZACION DE LA CRISIS EN ASIA**

Si la Reserva Federal eleva las tasas de interés, la revaluación del dólar/ devaluación del yen que viene registrándose desde mediados de 1995, tendería a profundizarse, perdiendo más aún competitividad las exportaciones asiáticas en el mercado japonés, y/ o en otros mercados, frente a los productos japoneses. La presión sobre China podría volverse insoportable, frente a su pérdida de competitividad. La devaluación del yuan, generaría nuevas tensiones en las economías asiáticas.

La devaluación del yen en el período transcurrido de 1998, ha anulado los esfuerzos de los países asiáticos de estimular su crecimiento en base a las exportaciones, al abaratare las exportaciones japonesas, acabando con lo que se suponía era la única gran ventaja de la crisis asiática: la capacidad de los países cuyas monedas sufrieron violentas devaluaciones en el transcurso de 1997, de aumentar sus ingresos por exportaciones, recuperando de esta manera su posición financiera profundamente debilitada por la crisis.

La devaluación del yen/ revaluación del dólar ejerce también presión al alza sobre las tasas de interés de los países asiáticos, que buscan con ello detener la salida de capitales. Las mayores tasas de interés inhiben el crecimiento de la inversión, alejándose aún más las posibilidades de recuperación de esas economías, al encarecerse el crédito.

La caída del yen frente al dólar, afectó en determinados momentos, incluso a Wall Street, cayendo el índice Dow Jones. La economía norteamericana, sin embargo, no resultó afectada, en la medida en que los bonos del Tesoro se convirtieron en un refugio para los inversionistas que se retiraban de Wall Street y de los mercados emergentes.

### **GUERRA CAMBIARIA?**

A pesar de los efectos negativos de la devaluación del yen sobre las economías asiáticas, latinoamericanas y aún sobre la economía norteamericana, Estados Unidos ha venido manejando el criterio de que detener la caída del yen es un asunto que compete a Japón, país que deberá realizar las reformas necesarias de su economía y adoptar medidas más enérgicas, para reparar su deprimida economía y sus atribulados bancos.

La continua caída del yen, y el consecuente deterioro de los mercados en Corea del Sur, Indonesia, Malasia, México, Argentina e incluso Rusia, y el creciente temor por una devaluación en China, aumentaron las presiones externas e internas, para que Estados Unidos intervenga en los mercados para frenar la caída del yen. Y en efecto, el 17 de junio, unos días antes de su

visita a China, Estados Unidos se unió a Japón en la compra de yenes, frenando temporalmente la caída del yen y dando un alivio a los mercados financieros, que repuntaron en todo el mundo, luego de dicha intervención.<sup>23</sup>

La intervención norteamericana en favor del yen, estuvo condicionada a la adopción por parte del gobierno japonés, de una serie de medidas de política económica, entre las que se incluye el saneamiento de su sistema bancario, la reducción de impuestos para estimular el crecimiento económico y la profundización de la apertura y liberalización de su economía. El gobierno norteamericano ha venido presionando a Japón, desde mediados de los ochenta, cada vez con mayor insistencia, en que debe llevar a cabo otras reformas orientadas a una economía de mercado, utilizando con el mismo objetivo el arma cambiaria, en el transcurso de la última caída del yen.<sup>24</sup>

En efecto, desde inicios de los ochenta, Estados Unidos y Japón vienen manteniendo negociaciones con el objeto de reducir el déficit comercial norteamericano frente a Japón. Las negociaciones bilaterales se han plasmado en varios acuerdos:

- La denominada Iniciativa de Impedimentos Estructurales, en la que Japón se comprometió a "dar alta prioridad a la continuación de la reducción progresiva de su superávit por cuenta corriente", para lo cual implementaría entre otras, las siguientes medidas: aumento del gasto en infraestructura, reforma de la normativa administrativa

y fiscal sobre solares urbanos, reforma de la legislación sobre comercio al por menor, eliminación de las prácticas restrictivas de la competencia, reforzamiento de las leyes antimonopolio, reforma del sistema de registro de patentes; y, flexibilización y mayor transparencia en los keiretsu. La iniciativa de impedimentos estructurales fracasó en su objetivo de reducción del superávit en cuenta corriente de Japón.

- Además de la mencionada iniciativa, Japón y Estados Unidos han firmado 14 acuerdos bilaterales que regulan el comercio entre los dos países en los siguientes campos:

- . carne de vacuno y cítricos,
- . semiconductores,
- . satélites espaciales de telecomunicaciones,
- . superordenadores,
- . madera de construcción,
- . equipos de radiotransmisión,
- . teléfonos celulares,
- . equipos terminales de telecomunicación,
- . metales amorfos,
- . vidrio,
- . ordenadores,
- . papel; y
- . partes y repuestos de automotores.

En Julio de 1993, Estados Unidos y Japón acordaron un nuevo esquema de negociaciones bilaterales, denominado "Marco para una nueva asociación económica", en el cual se definieron cinco áreas para organizar las negociaciones:

23. Ver: Webb, Sara y Michael R. Sesit. "El yen se recupera y las bolsas sonríen", The Wall Street Journal Americas, 18 de junio de 1998, p. B5.

24. Calmes, Jackie. "Clinton: más presión para lograr reformas en Japón", The Wall Street Journal Americas, 4 de mayo de 1998, p. B5.



reforma de la normativa legal, especialmente referida a servicios financieros, seguros, sistemas de distribución comercial y derecho a la competencia;

otros "sectores importantes" incluyendo aquí específicamente el sector de la automoción;

armonización económica, en inversiones directas recíprocas, derechos de propiedad intelectual, acceso a tecnologías y relaciones a largo plazo comprador/suministrador;

cumplimiento y seguimiento de todos los acuerdos previos existentes, incluyendo los 14 acuerdos sectoriales y los compromisos asumidos dentro de la Iniciativa de impedimentos estructurales.<sup>25</sup>

Los compromisos comerciales bilaterales entre Japón y Estados Unidos, muestran la tendencia norteamericana a apoyarse cada vez más en un comercio administrado dentro de negociaciones bilaterales, buscando reducir su déficit comercial, práctica que es contraria a los principios básicos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio y de la Organización Multilateral del Comercio -OMC-, esto es al libre comercio y al multilateralismo.

La presión norteamericana por la apertura y liberalización de la economía japonesa, así como por la adopción de reformas orientadas al mercado en los países en desarrollo del Asia, muestra que al enfrentamiento Este - Oeste, le está sucediendo un enfrentamiento entre el capitalismo oc-

cidental más orientado por el mercado, versus el capitalismo asiático, basado en la cooperación entre el Estado y el sector privado. Estados Unidos estaría tratando de recuperar su posición hegemónica en la economía mundial, debilitada durante la guerra fría, frente al avance de Japón y los países asiáticos, actualmente sometidos a presión.

## LA RESPUESTA DE JAPÓN

Por su parte Japón anunció en Abril de 1998, la adopción de un paquete de estímulo de 16.6 billones de yenes (alrededor de 120.370 millones de dólares), buscando salir de la recesión; y el 2 de julio, anunció la adopción de un plan quinquenal para sanear los problemas de su sistema bancario, gravemente afectado desde el estallido de la burbuja financiera en 1992.

El plan consiste en la creación de un banco puente que se apoderaría de varios bancos considerados demasiado débiles como para sobrevivir. Los administradores del gobierno dirigirían los bancos problemáticos, concediendo créditos puente mientras se sana la situación de los bancos. En forma simultánea, separarían los préstamos buenos de los malos, destinando los malos a una agencia de cobro, mientras que los buenos se transferirían a una compañía holding nacional, que tendría hasta tres años para vender los activos. El plan cumple algunos de los requisitos fundamentales que Washington esperaba, luego de

---

25. Ver: De la Cámara, Manuel. "Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Japón: Hacia un "comercio administrado"?. BOLETIN ICE ECONOMICO, N- 2380, del 2 de agosto al 5 de septiembre de 1993.

intervenir en los mercados de divisas, a mediados de junio, para apoyar el yen.

El Banco Central de Japón realizará una intensa inspección de los 19 bancos más importantes del país en los próximos dos o tres meses y conjuntamente con la Oficina de supervisión financiera, escindida hace poco del Ministerio de Finanzas, luego de revisadas todas las carteras de préstamos, podrán cerrar los bancos que no hayan asignado suficientes reservas para cubrir sus créditos problemáticos.

El gobierno japonés condicionaría la recapitalización de los bancos en problemas con dinero público, a la venta de los activos problemáticos. Un estudio de Goldman, Sachs & Co ha estimado que por lo menos 159.520 millones de dólares de propiedades permanecen en los libros bancarios en nombre de prestamistas que carecen de los recursos para desarrollar y operar dichos activos de manera eficiente. Estas propiedades incluyen desde hoteles a medio construir, campos de golf inactivos, hasta propiedades de arriendo cada vez más abandonadas. La colocación de esas propiedades en un mercado inmobiliario débil, podría hacer declinar más aún los precios, con lo cual el problema de los créditos morosos tendería a empeorar.<sup>26</sup>

El gobierno japonés insiste además, en que el paquete de estímulo de alrededor de US\$120 mil millones anunciado en Abril y que aún debe ser aprobado por el parlamento, conducirá

a su recuperación económica, pero los detractores de Japón consideran que el paquete de estímulo es en el mejor de los casos, un recurso provisional. Durante los últimos seis años, Japón ha recurrido a paquetes de estímulo que en total ascienden a 478.940 millones de dólares, a pesar de los cuales, la economía no ha logrado una salida duradera de la crisis.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

La influencia del FMI en el manejo de la crisis asiática, por su tradicional corte recesivo orientado a generar los excedentes necesarios para el pago del servicio de la deuda a los acreedores externos, está dando lugar a la profundización de dicha crisis a niveles superiores a los estimados por el propio FMI; y a su inevitable contagio al resto del mundo, que en ese sentido, está recibiendo las influencias recesivas procedentes del Asia.

La crisis asiática ha sido vista por Estados Unidos, como la oportunidad de ejercer presión sobre dichas economías para exigirles la adopción de reformas que les permita a las empresas norteamericanas penetrar en dichos mercados tradicionalmente protegidos, además de compartir beneficios en actividades rentables actualmente controladas por monopolios -keiretsu en Japón y Chaebol en Corea; y, liberalizar los mercados financieros para que los capitales especulativos norteamericanos puedan beneficiarse de las oportunidades de obtener be-

---

26. Ver: Sapsford, Jathon. "Japón da batalla a la crisis bancaria, pero hay dudas sobre su efectividad", *The Wall Street Journal Americas*, 3 de julio de 1998, p. B5.

neficios, que puedan ofrecer los mercados asiáticos.

Los países en desarrollo altamente endeudados, cuyo saldo de la deuda externa ha continuado creciendo, a pesar de los permanentes paquetes de estabilización y ajuste aplicados en el marco de los programas con el FMI, prácticamente en forma ininterrumpida desde los años ochenta; y, de la magnitud de las privatizaciones realizadas, corren el riesgo de que se repita un

escenario internacional similar al que desencadenó la crisis de la deuda a inicios de los ochenta: disminución de los ingresos por exportaciones, por caída de la demanda y de los precios de los productos primarios; disminución de los ingresos de capitales, fuga de capitales; y, un último ingrediente, aún no registrado, aumento de las tasas de interés internacionales. Este ingrediente, está en manos de la Reserva Federal de Estados Unidos.

## HOMINES

*Revista de Ciencias Sociales*

Vol. 19, Núm. 2, Vol. 20, Núm. 1

Experimentos genocidas en Puerto Rico, José Manuel Torres Santiago / Microhistoria azucarera en Puerto Rico, Pedro Pablo Rodríguez / Desarrollo económico, cambio ambiental y cólera morbo en el Puerto Rico del Siglo XIX, Ricardo R. Camuñas Madera / México y el "Tratado de Libre Comercio", Dieter Boris / Puerto Rico como miembro del "NAFTA" - Tratado de Libre Comercio Norteamericano, Aline Frambes-Buxeda / La reestructuración de la economía argentina en nuevas condiciones políticas (1989-1992), Jorge Schvarzer / La cultura popular bien pensada, Mirko Lauer / Julia de Burgos y Yosano Akiko: La comparación de dos poetisas precursoras de la liberación de la mujer en Puerto Rico, Shigaki Yoshiko.

### **Tarifa Suscripciones:**

Puerto Rico / US\$15 - El Caribe, EE.UU. Centroamérica / US\$22 - Suramérica, Europa, Africa, Asia / US\$ 25 - Muestra 1 ejemplar / US\$8

### **Dirección:**

Dra. Aline Frambes-Buxeada, Directora  
REVISTA HOMINES  
Universidad Interamericana de Puerto Rico  
Apartado 191293, Hato Rey, PUERTO RICO 00919

# Tema Central

## ***Descentralización: Entre lo global y lo local***

### ***La constitución de un Estado descentralizado***

Fernando Carrión (\*)

*El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto globalizador y de revolución científico tecnológico- conduce al desarrollo de su antítesis: la descentralización.*

**E**ste proceso que se inició en Europa con una década de anticipación a ocurrido en América Latina, requiere ser conocido y analizado; es necesario hacer un balance de las principales experiencias latinoamericanas, así como de la historia de los procesos particulares. Mucho más, si se constata que no hay un modelo de descentralización latinoamericano; aunque es innegable la existencia de ciertas constantes. Cada país, en cada momento debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos del centralismo y de la descentralización.

El Ecuador, a diferencia de otros países, se encuentra a las puertas del pro-

ceso, lo cual, en cierta medida, es la ventaja de "llegar tarde", porque permite corregir los errores cometidos en otras realidades y, además, ubicarse en la punta de la corriente. Para que esta debilidad se convierta en fortaleza, se deben reseñar y asimilar algunas de las experiencias más importantes ocurridas en Latinoamérica y Europa.

En el país, por el peso y la apuesta que se ha hecho por el municipio, como eje y fin del proceso descentralizador, ya se comienzan a percibir algunos problemas. La descentralización es mucho más compleja que la llamada "municipalización" y que introduce muchas anomalías en

---

(\*) Director FLACSO, Sede Ecuador.

la relación Estado-sociedad civil. Las ideologías eficientistas y del "small is beautiful" se imponen tras el planteo "municipalista" a ultranza y ocultan los problemas que empieza a producir.

El municipio se convierte en el sujeto central y único de la descentralización, a partir de la siguiente hipótesis: la superación de la crisis del Estado centralista y de la modalidad vigente de descentralización exige una respuesta global, mediante una propuesta que sea capaz de contener la heterogeneidad de la realidad, a través de una flexibilidad institucional con varios órganos nacionales y subnacionales.

Es importante plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia, se convierte en el eje del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para darle una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera, es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local y, por otro, ver la estructura global del Estado y su relación con la sociedad civil, para no errar dejándolo de lado, tal como se hizo con el municipalismo, que se pensaba era una panacea.

Este trabajo busca analizar experiencias de otras latitudes, mostrar las limitaciones del proceso ecuatoriano y plantear algunas salidas.

## DESCENTRALIZACIÓN: POSICIONES Y NOVEDAD

### Posiciones sobre la descentralización

La necesidad de reformar el Estado se ha convertido en lugar común. No así las vías para lograrla, en tanto existe un arduo debate alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira alrededor del movimiento centralización/descentralización.

La descentralización ocupa el principal lugar en la agenda que se discute de América Latina, así como en África, Asia o Europa<sup>1</sup>. Generalizar y legitimar esta temática se asemeja, por ejemplo, al interés alcanzado por los temas de la democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Sin embargo, se profundiza respecto de sus contenidos, existen distintas formas de entenderse.

Mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencia de competencia y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el **descen-tramiento** o privatización. Este último,

---

1. Boisier (1997) califica a esta situación como una **megatendencia**, en tanto "se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas: a) la revolución científica y tecnológica; b) la reforma estructural del Estado; c) la creciente demanda autonómica de la sociedad; y d) la tendencia a la privatización de las actividades públicas".

trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro y se definen por una relación. Se trata de conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no solo a uno de sus componentes. Se trata, por tanto, de un tema que es nacional (centro-periferia) y no local (la periferia). Si partimos de la consideración metodológica que la suma de las partes no definen al todo o, en el caso al que nos referimos, la suma aritmética de municipios o provincias no definen al país; la hipótesis es evidente.

Si consideramos la cualidad de centralidad, presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, en el tercero, por el contrario una pérdida de la centralidad en lo público, lo estatal y la política.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso. Por ejemplo, un proceso descentralizador facilita la participación y representación, mientras que un proyecto desconcentrador abona a la gobernabilidad, a la privatización y a la segmentación social.

No pueden ni deben, por tanto, ser vistos como si fuesen lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de

un mismo movimiento. Simultáneamente pueden llevarse a cabo los tres procesos. No son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro, además, estos procesos pueden desplegarse a escalas y niveles distintos al interior del Estado. Por ejemplo, puede impulsarse por separado o de manera simultánea, la descentralización, desconcentración y/o descentración en el ámbito nacional (vr.gr. Colombia o Bolivia), provincial o departamental (vr.gr. Córdoba, en Argentina) o al interior de un municipio en particular (vr.gr. Quito, en Ecuador o Montevideo, en Uruguay).

Con respecto al tema hay dos posiciones que pueden sistematizarse como: una concepción que parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" en los procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. Como en Chile, en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

La otra concepción, busca tanto democratizar el Estado, como racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que en lo sectorial), impulsa la gobernabilidad a todo nivel y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y de una mayor participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

## La novedad de la descentralización

La descentralización y su antítesis, el centralismo tienen una larga historia en la región. Nacen en la conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la corona hacia sus virreinos, capitanías y audiencias. Posteriormente, en la época en que se constituyen los Estados Nacionales -sea bajo la forma federal o unitaria- el proceso centralista se mantiene, en tanto la Independencia no modifica la organización administrativa que heredó<sup>2</sup>. En la fase republicana el proceso continúa, sin que el proceso sea revertido<sup>3</sup> hasta la presente fecha.

El tema de la descentralización no es nuevo en la región. Lo que ocurre es que se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones y con énfasis en alguna de sus variables. La discusión que se produjo respecto de la **organización estatal** al momento de la constitución de los Estados Nacionales, entre centralistas y federalistas todavía no concluye. En términos **administrativos** se ha ensayado mucho, por ejemplo, en el Perú de 1873 con los consejos departamentales o las declaraciones constitucionales de autonomía municipal en casi toda la región.

En la década del sesenta, el privilegio se otorga desde el Estado a la **sociedad civil** a través del impulso de "polos de desarrollo". Desde la perspectiva **territorial** se pueden percibir versiones que tienen como base la relocalización de los capitales (Buenos Aires-La Plata), la creación de nuevas (Río de Janeiro-Brasilia) y la redefinición de la capitalidad (Quito-Santo Domingo de los Colorados) o también las regionalizaciones impulsadas en Chile, Perú o Cuba. Ahora, con el peso que se le asigna al **Estado**, hay una corriente que la impulsa hacia la sociedad civil mediante la privatización.

Este sumario planteamiento contiene tres conclusiones:

- La centralización como la descentralización deben ser vistas en su real contexto histórico<sup>4</sup>;

- La descentralización siempre ha estado presente en la historia latinoamericana; y

- A una de las variables de la descentralización, dependiendo del momento y del lugar que se trate, se le ha asignado mayor peso, sobre las otras. Es decir, siempre se ha puesto un énfasis unilateral.

Entonces, si la propuesta de descentralización no es nueva, ¿Dónde radica, en la actualidad, la novedad y cuáles son sus características y elementos? Lo nuevo viene dado por un modelo hegemónico impuesto por una

---

2. La forma de gobierno (federal o unitaria) no garantiza la cualidad centralista o descentralizada de un régimen político. Más aún cuando los cuatro países federales existentes en la región (Argentina, Brasil, México y Venezuela) tienen una situación híbrida, en la que conviven entre un federalismo formal y una operación como países unitarios centralizados.

3. Los signos alentadores de Colombia, Bolivia y Chile están bajo revisión constante.

4. La centralización fue un factor positivo en algunos momentos de la historia, como -por ej-, a la hora de la constitución de los Estados nacionales y lo es aún, entre otras razones, como eje redistribuidor de recursos.

doble trilogía: la primera, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y reforma del estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización. Y, la segunda, por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia el proceso descentralizador como exclusivo del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera, se establece un paralelismo entre descentralización y municipalismo, y, por tanto, se propende a creer que son lo mismo, perdiendo de vista el carácter estructural del proceso.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### Las etapas del proceso general

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina se da a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive <sup>5</sup>. La reforma del Estado puso a la orden del día el debate sobre la descentralización, en donde se inscribe el tema de lo local. De aquella época para acá, se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización.

**Una primera**, caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como

de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación.

Este proceso desencadena una marcada **bipolarización** entre lo local y lo central <sup>6</sup> que produce -al menos- los siguientes efectos nocivos:

a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;

b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido posiciones ante el peso de lo municipal;

c) Se desorganiza el conjunto de la estructura estatal porque se superponen y multiplican las entidades estatales ante la ausencia de propuestas respecto de la organización del Estado.

d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

La vía municipal que fortalece el concepto de lo local generó la hegemonía de un tipo de poder localista sobre los otros y de éste sobre los intermedios, lo que tiende a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso, a través

5. Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta (Cfr. Borja, 1987).

6. La bipolarización Municipio-Gobierno Nacional ha conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) prescinden de su organización natural y establecen relaciones directas con el gobierno nacional. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.



de la creación de múltiples municipios y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

La **segunda etapa** se caracteriza por el regresar la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentran en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras a establecer los vínculos de lo local y lo nacional.

Los países federales de Argentina, Brasil, México <sup>7</sup> y Venezuela se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios como Bolivia, Chile y Colombia retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia nombra un prefecto delegado por el Presidente y un consejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales. En Chile, se diferencia el gobierno regional delegado y el gobierno provincial. Y en Colombia, se elige al gobernador departamental.

Si esta es la tendencia en América Latina, por qué no pensar que para el Ecuador es necesario el nivel intermedio y que se requiere corregir el prevaeciente énfasis municipalista, a través de formular propuestas generales sobre la organización y niveles del Estado, que superen aquellas que se encasillan en lo municipal o en lo provincial.

El proceso descentralizador que considera el nivel intermedio de gobierno no tiene la cualidad de estar implícitamente definiendo las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación intraestatal y, por tanto potenciando la unidad del Estado nacional <sup>8</sup>.

En un proceso de reforma del Estado es conveniente pensar globalmente en su estructura y no solo en uno u otro de los órganos subnacionales. Creer que la diferencia entre la descentralización provincial y municipal es solo de grado, de profundidad en el proceso es equivocado. Se piensa más radical la visión de origen municipal e incluso se la justifica por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil se la considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Sin duda, esta propuesta tiene muchos problemas.

### Los regímenes políticos

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen ser una variable que no garantiza la descentralización. Si se efectúa una rápida evaluación sobre cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralistas

7. En México porque la lucha opositora revaloriza los estados y por la crisis del conjunto del sistema político basado en la fusión del partido, el gobierno y el Estado.

8. La descentralización que tiene en cuenta al nivel intermedio "afecta a la estructura del Estado y a la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Implica, en consecuencia, nuevas formas de articulación, a diferencia de la descentralización municipal, en la que los problemas tienen, como ya se ha visto, forma esencialmente operativa" (Fernández, 1997).

de la región. Mientras que Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización. Colombia, Brasil y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involucre luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio, el corte democracia/dictadura sí es importante; la tendencia de que las dictaduras sean centralistas, no significa que las democracias no lo sean, o que no se den las excepciones de rigor. Sin embargo, es indiscutible que los procesos de redemocratización que vive la región desde fines de los años setenta, han arrastrado consigo al tema de la descentralización. En todos los países -de una u otra manera- se lo viene discutiendo con tuerza a partir del proceso de retorno al régimen constitucional.

### **Una revisión de los casos**

Los estados de América Latina que se plantean el proceso descentralizador, han producido reformas legales que incluso han llegado a los respectivos textos constitucionales como fórmula para dar salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, no ha sido sufi-

ciente, por lo que se han requerido de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

En el caso ecuatoriano, una reforma constitucional es urgente, sobre todo para definir la estructura del Estado, en cuanto a las competencias y funciones que cada uno de los niveles debería realizar, sin excluir la redacción de una verdadera ley marco, única y general que, además, de codificar el conjunto de las leyes que rigen al llamado régimen seccional autónomo pueda rediseñar las leyes actualmente vigentes<sup>9</sup>.

Este cuerpo legal ha tratado, entre otros, los siguientes temas:

**1. Uniformismo.**- A partir del hecho que la realidad local es heterogénea y que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente -más no la exclusividad- y dejando una amplia flexibilidad de organización. El uniformismo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.

La creación de un régimen que rompa el uniformismo recae, en unos casos, en una pluralidad de órganos estatales y, en otros, en la delegación en un solo órgano de orden nacional. Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados de capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela, se definen las caracte-

---

9. Nos referimos -principalmente-, a las leyes del Régimen Municipal y Provincial, de redistribución del 15 por ciento de los ingresos netos del Estado hacia el régimen seccional autónomo y la de Descentralización y Participación Social.

rísticas municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instauró, en 1992, el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes.

Parece factible, dentro de una ley general y nacional, delegar al nivel intermedio la creación de municipios y que cada uno de estos se organice de acuerdo a sus conveniencias. También, se debe pensar en poderes locales y provinciales generales, por tipos y especiales, porque es preferible definir un abanico de órganos subnacionales -no solo el municipal- con el fin de aprovechar y potenciar la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad.

**2. Intermediación.-** En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente su función de intermediario, también debe cumplir -entre otros- con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito autónomo de participación-representación y asumir su cualidad de filtro para impedir el fraccionamiento municipal, como base del clientelismo intraestatal.

En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales); en Bolivia por prefectos delegados para la desconcentración administrativa; en Colombia, con gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobiernos re-

gionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración; como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

La alternativa del gobierno intermedio permite romper con la marcada polarización local/nacional que se produjo inicialmente. Uno de sus efectos fue la pérdida del nivel intermedio sea por la presencia de múltiples órganos<sup>10</sup> o por su ausencia. La tendencia actual es hacia la simplificación y constitución de este nivel, sobre la base de la priorización que se le asigna a la entidad territorial de origen jurídico-político sobre lo puramente administrativo. Las corporaciones de desarrollo regional reasignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y los estados en Venezuela.

Es inconveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso colombiano, tener zonas especiales para la población indígena por razones culturales y/o turísticas particulares.

En el Ecuador, cualquier propuesta de descentralización deberá contener un esquema de intermediación entre los niveles nacional y local. Este es uno de los principales escollos, en tanto coexisten distintos modelos de órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios, que se niegan entre sí. No se trata del número que haya, sino de la lógica que tenga cada uno de ellos.

Este nivel intermedio es imprescindible constituirlo, buscando un empuje justo entre los órganos de repre-

10. Colombia tiene las regiones, los departamentos y las provincias. Chile las regiones y las provincias. Ecuador las regiones, las provincias y las gobernaciones.

sentación (Consejo Provincial) y de delegación (Corporación de Desarrollo y Gobernación); órganos descentralizados funcionalmente (Banco de la Vivienda) y territorialmente (municipios); órganos piramidales (Direcciones Provinciales) y paralelos (Juntas Parroquiales o tenencias políticas). Entre ellos existe yuxtaposición de competencias, se originan de manera diversa (por delegación, voto directo e indirecto) y tienen distintas funciones.

**3. Competencias.-** Se observa un aumento de las competencias en el plano local, ya por el incremento de las demandas locales, ya por la solicitud de los gobiernos locales o bien por los trasposos de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente <sup>11</sup>. El debate del momento es la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.) porque, caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

La existencia de competencias concurrentes o compartidas son necesarias, en la medida en que permiten la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y abre la participación a dis-

intos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías.

En nuestro país se deben fortalecer las competencias locales y provinciales, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. El nivel intermedio no solo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino en la mira de constituir un real gobierno intermedio y no de transición.

En la mancomunidad y la coordinación de los poderes locales y provinciales, el estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos.

**4. Democracia Local.-** Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997) son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades <sup>12</sup>. Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte porque mientras el pri-

11. Se incorporan a las competencias tradicionales, por ejemplo, las de la policía, recursos naturales, desarrollo rural, crédito, producción, educación, salud y emergencia y prevención de catástrofes.

12. Este hecho representa la culminación del ciclo de ampliación de la representación en América Latina, que se inició con la elección popular de alcaldes en Colombia (1986), y el comienzo del de la participación (Carrión, 1997).

mero se estancó en el proceso, el segundo amplió sus formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay) se busca incrementar la presencia ciudadana.

También hay nuevos cauces institucionales de participación, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia), por los llamados presupuestos participativos (Brasil) o a través de los planes estratégicos (Argentina, Chile).

Hay que pensar en novedosos mecanismos institucionales de participación como los señalados y que no sean exclusivamente políticos, sino también cívicos, gremiales, de género, de carácter territorial y culturales, entre otros.

**5. Finanzas.-** Existe una marcada tendencia a incrementar los recursos en los niveles locales y medios, en base a mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente -mediante Ley-, para resolver las inequidades regionales y municipales. El debate de la autonomía económico-financiera debería profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% y el 18% a nivel departa-

mental en el año 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a educación el 30%, salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre inversión. Chile crea el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En Ecuador, según la reforma constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

En el país se deben establecer los mecanismos adecuados para las transferencia de los recursos que se incrementarán, mecanismos automáticos que eliminen la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimulen la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también se los debe asignar equitativamente entre los distintos niveles del Estado.

**6. El territorio.-** En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con gobiernos regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió 4 niveles de gobierno: Departamentos, Municipios, Distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 1990, en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Había una Asamblea regional que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de Grupos de Base. El Presidente Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

Sin duda, la actual división territorial del Ecuador es obsoleta. Cuando el país asumió la condición urbana, muchas provincias perdieron su razón de ser, la atomización territorial se agravó, el clientelismo y caciquismo se profundizaron. En términos territoriales, hay que pensar bajo el principio de la "democracia territorial", con el fin de romper con los desequilibrios regionales.

Se requiere iniciar un nuevo proceso de territorialización del país: los Municipios Metropolitanos deben descentralizarse (Quito y Guayaquil) o recentralizarse (mancomunidad Manta - Portoviejo), definirse provincias especiales (Amazonia), culturales (pueblos indígenas) y naturales (Galápagos). Parece deseable tener 3 niveles de división político-territorial, con las respectivas condiciones de excepción: la provincia con territorios especiales y el cantón con distritos.

**7. Municipalización.-** Se debe consignar que en América Latina el uso del concepto municipio es muy amplio, pues cobija -por ejemplo- a los canto-

nes en Ecuador, a las parroquias en Bolivia y a los municipios provinciales en Perú. Esta heterogeneidad o indefinición trae también muchos equívocos a la hora de las comparaciones. De todas maneras, se percibe un incremento del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación.

En la actualidad en América Latina existen alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década habían 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mayor fuerza esta tendencia, especialmente desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, cuando se incrementan notablemente: si para 1974 fueron 114 en la actualidad son 210; esto significa que en los últimos 22 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

Las preguntas que surgen son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan el Ecuador, justo en un momento en que la globalización -antes que disolverlas- puede agudizarlas? Sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar las virtudes que tiene.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial deriva del hecho de que a más

municipios más democracia<sup>13</sup>. El Municipio no es el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no solo que uniformiza sino que también homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y al Estado.

De la comparación de este conjunto de casos latinoamericanos, se desprende que se carece de un modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten. Sin embargo, la profundidad y las características del proceso se especifican de manera diversa según el país. Tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento pero sostenido. Perú involucrena. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. Y el Ecuador camina lento y con muchos tropiezos, al subordinar la propuesta a un esquema legal, técnicamente mal diseñado, que no tiene un actor social claro de referente.

#### **DESCENTRALIZACIÓN: LAS PROPUESTAS EN ECUADOR**

La descentralización como proceso para reorganizar la sociedad y el

Estado está presente hoy en el Ecuador, más como discurso que como realidad<sup>14</sup>. El discurso descentralizado carece de una estrategia explícita y más bien tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados que dan lugar a pensar que recién se están definiendo los contornos de la propuesta. En este contexto general, se pueden encontrar dos momentos: uno que va desde 1979 hasta 1995 y otro desde ese instante hasta la actualidad.

#### **Los antecedentes (1979-95)**

Los antecedentes inmediatos a la descentralización que se prefigura en el Ecuador actual, se deben encontrar -al igual que en el resto de América Latina- en el proceso de redemocratización que se inicia con la aprobación de la nueva Constitución en 1979. En esta Carta constitutiva del Estado Ecuatoriano se definen dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo; y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente.

A fines de la década del ochenta se inicia un proceso de discusión sobre el tema, sustentado en la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador y que es la que va a

13. El proceso de descentralización europeo se sustentó, entre otras variables y a diferencia de América Latina, en la reducción del número de municipios. En Inglaterra de 2.000 se pasa a 500; en Francia se promueve la fusión, los sindicatos y las mancomunidades de municipios, así como las comunidades urbanas y los distritos para reducir sus 38.000 municipios; en Alemania de 24.000 a 3.500; en Austria de 4.000 a 2.300. Lo mismo ocurre en Bélgica, Países Bajos, Suiza, Dinamarca, entre otros. El incrementalismo municipal -en sus varias acepciones- es un límite para la descentralización y, por otro, la descentralización territorial actuó como condición para la descentralización administrativa y política.

14. En el Ecuador se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegado a la coyuntura política-electoral.

imprimir el sello original: el peso excesivo en este aparato estatal. Dos son las expresiones: por un lado, la llamada línea del "fortalecimiento municipal", como base para emprender un proceso de descentralización (¿qué no toca al centro?, impulsado desde el banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) con recursos externos. Se trata de una propuesta de política de inversión municipal que permita satisfacer las demandas locales por servicios y que mejore la capacidad de gestión municipal.

En este contexto, se diseña una ley del régimen seccional autónomo, esto es, para municipios y consejos provinciales que por el peso de lo municipal no encontró viabilidad. La ley se la dividió en dos: la ley de régimen municipal y la de régimen provincial (Guzmán, 1991), con lo cual se dejó de lado la posibilidad de ordenar el conjunto del régimen autónomo, y lo que es más importante, de neutralizar la hegemonía de un órgano de un nivel sobre el otro.

La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), es quizás la que más seriamente asumió la necesidad de una propuesta global. Planteó una reestructuración político-territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desemboca en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones que diseña. Para ello formuló tres instrumentos legales: re-

formas a las leyes de régimen cantonal y provincial, y una nueva ley de regionalización.

Los gobiernos locales producen un doble movimiento de características novedosas: se define una propuesta desde la asociación de Municipalidades del Ecuador y surge otra desde las ciudades grandes<sup>15</sup>. Esta situación es interesante en la medida en que por la vía de los hechos se busca romper con el uniformismo municipal e introducir el régimen especial. Tan grave es el centralismo como el uniformismo, se debe vencer la legislación homogenizadora reconociendo la diversidad dentro de la unidad existente.

Hasta este momento las propuestas son intentos aislados de actores puntuales, que no logran diseñar una política nacional.

### **El proyecto de descentralización**

En 1995 y como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional iniciado a fines de 1994, se redefinen el escenario, los actores y las propuestas de descentralización. El escenario del debate se traslada y unifica alrededor del Congreso Nacional, los actores se expresan a través del protagonismo de los partidos políticos y del ejecutivo nacional, y la propuesta comienza a tomar forma de ley. Tal situación tiene, al menos, los siguientes momentos:

---

15. La experiencia de manejo práctico que desarrolla el Municipio de Quito desde 1988 se avizora como una propuesta interesante. El traslado de competencias por medio de convenios o por la asunción práctica de la vialidad mayor, de la vivienda, de la generación de una política financiera con ciertos niveles de autonomía y, sobre todo, de la Ley del Distrito Metropolitano - que otorga nuevas competencias al municipio, desconcentra su acción en zonas y promueve la participación-, evidencian la factibilidad del proceso.



a) El Congreso Nacional constituyó una Comisión Permanente de Descentralización que se convirtió en el eje del debate y en el lugar donde se procesaron las propuestas de actores institucionales (AME, INEC, etc.) y de los partidos políticos, con lo cual el debate asumió un real significado político.

b) El Congreso Nacional aprobó, en 1995, la posibilidad de que los no afiliados a los partidos políticos puedan terciar en los procesos electorales como candidatos, se permitió la reelección de las autoridades y la participación de los órganos del régimen seccional en un 15 por ciento de los ingresos del presupuesto nacional.

c) El Congreso y el gobierno nacionales conformaron la "Comisión Nacional de Descentralización" encargada de redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración. Esta propuesta, en la que participaron más de 1.000 representantes institucionales y en la que se recogieron las propuestas y observaciones de múltiples sectores del país fue retirado por el gobierno nacional, luego de la oposición que recibió de la Junta Cívica de Guayaquí l...Sin duda se trató de una propuesta técnicamente mejor elaborada, hecho reconocido por el BID (1997), pero que no encontró la coyuntura adecuada para su aprobación.

d) Desde esa fecha existe una cierta continuidad en la búsqueda de una coyuntura que viabilice la aprobación de una propuesta macro que genere confianza nacional. Esto ocurre cuando la Comisión de Gestión Pública y del Régimen Seccional del Congreso Nacional redacta la **Ley del 15 por ciento** que otorga recursos eco-

nómicos a los municipios y consejos provinciales y la Ley de Descentralización y Participación Social. Estos dos instrumentos legales encuentran viabilidad gracias a las concesiones que se hacen a los sectores involucrados, con lo cual pierde consistencia y coherencia la propuesta.

La propuesta anima un sentimiento anticentralista antes que una visión descentralizadora, cuestión que ha llevado a peligrosas posiciones secesionistas o privatizadoras que, en última instancia, conducen a un **descentramiento** o pérdida de la centralidad, que tanto lo público como lo estatal deben guardar.

La Ley, **en primer lugar**, deja de lado la posibilidad de reorganizar el conjunto de los niveles del Estado: nacional, provincial y cantonal, manteniendo la estructura actual. No asume el tema del gobierno intermedio, porque no plantea nada sobre las gobernaciones, mantiene las corporaciones de desarrollo regional y devalúa a los consejos provinciales al dejarlos en una situación peor a la actual.

**En segundo lugar**, la Ley plantea la problemática de la transferencia de competencias sin asumir el principio de la gradualidad, al señalar expresamente las competencias que cada uno de los niveles subnacionales debe tener. De esta manera, el principio de la flexibilidad tampoco se lleva a la práctica, porque todos los consejos provinciales y los municipios tienen las mismas competencias.

La heterogeneidad que existe en la realidad puede potenciarse. La transferencia de competencias se realizará a través de convenios, lo que sujeta el proceso a la voluntad de las partes,

se pone en duda que la transferencia se lleve a la práctica, al menos, como proceso general. Y cuando ello ocurra, los condicionamientos políticos de los gobiernos centrales introducirán nuevas modalidades al clientelismo intraestatal.

El diseño de la concurrencia de competencias conduce a una propuesta interinstitucional sumamente compleja y peligrosa, sobre todo en los campos de salud, educación y transporte.

**En tercer lugar**, la propuesta de participación, es demasiado reduccionista, ya que no contempla la intención de ampliar y fortalecer el conjunto de la democracia local: la participación, la representación y la legitimidad. A las organizaciones barriales se las concibe como el núcleo base de la participación popular. ¿Este es un caso generalizable al país urbano y rural de la Sierra, la Costa y la Amazonia? ¿Cómo se van a delimitar los barrios en términos espaciales?

Si la noción de barrio es de orden cultural y entraña un sentido físico de pertenencia que contiene múltiples identidades, cómo se va a delimitar su espacio y, cuando esto sea factible, la propia organización barrial producirá la segmentación de su estructura, sin permitir una correspondencia entre la organización barrial, las organizaciones funcionales y los niveles superiores.

En el caso ecuatoriano es imposible que dirigentes populares, barriales

y mujeres entren a dirigir cualquier municipio, porque estructuralmente están impedidos, ya que la única forma de representación es la que surge del partido político, donde se reproducen los vicios del centralismo y de género.

### Los límites a la descentralización

“Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?” Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (1996, 56) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

La **resistencia al cambio**, en tanto se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización<sup>16</sup>. También, cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El **centralismo**, como una relación social que tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que gozan. El centro justifica su actitud por la supuesta baja capa-

---

16. Sin embargo, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) en el año de 1993 introduce en su estructura orgánica las llamadas “Asambleas Regionales” con el fin de descentralizar la actividad de la Confederación. De esta manera, rompe con la inercia histórica del sindicalismo ecuatoriano y busca acompañar los procesos generales.

cidad de gestión de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros.

El centralismo existe porque crea para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista sirve como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales.

Un proceso de descentralización que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados -para su existencia y reproducción- con el centralismo. Por eso la propuesta del municipalismo gira alrededor de la distribución económica.

Según el centro, el incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y, por lo tanto, su incremento tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit fiscal). Para la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales (pereza fiscal). En este contexto de polarización, el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

El **municipalismo unilateral** es una corriente que cree encontrar solución

a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objetivo y el fin de la descentralización. Sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

El municipio ecuatoriano -como uno de los actores fundamentales- se ha convertido en uno de los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, se evidencia el poco interés que existe por la transferencia de nuevas competencias, por la ampliación de la democracia local y por el incremento de los recursos propios.

En general, las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren saber nada del fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social no les interesa en absoluto, porque significa romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionalización y, además bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca su clientela.

En esta perspectiva, un incremento de competencias significaría más responsabilidades, y una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que la organización local se ampliaría sobre la base de su com-

plejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados que disputarían la hegemonía clientelar clásica.

La vieja tradición municipalista es un aspecto negativo y regresivo, ya que ha consolidado élites locales muy fuertes, vinculadas con el centralismo y estructuradas sobre la base de redes clientelares de caciques, caudillos y patrones locales.

¿Qué es, entonces, lo que reivindicarían las autoridades municipales? Demandan más recursos, siempre y cuando sean transferencias del gobierno nacional. Así, la Ley del 15 por ciento -que muchos municipalistas la consideran la ley de descentralización del país- fue aprobada de una manera rápida y fácil. La ley regula la transferencia de los recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos locales, sin obligarlos a recaudar más eficientemente sus recursos, exigencia que rompe con las formas tradicionales de relación clientelar que se han mantenido con la población y, además, conduce a la llamada "pereza fiscal".

En la medida en que se municipalice lo localice el debate de la descentralización en los municipios, los alcaldes, lo local se pierde de vista que se trata de una relación social particular: de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia.

La descentralización deberá ser concebida como una propuesta nacional, que atraviese todo el territorio y que requiere de amplios consensos para ejecutarla. El tema de la descentralización no corresponde al orden local -porque la suma de municipios no definen al país- sino al nacional, esta problemática no se percibe ni desde

los municipios ni tampoco solo desde el gobierno central.

## **LA PROPUESTA: LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO**

### **Criterios generales**

Las principales características del Estado Nacional en el Ecuador pueden definirse en los siguientes términos: Estado unitario, régimen presidencialista, organización descentralizada (a través de provincias y cantones) y sectorializada (ministerios), y estructura funcional con poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Todo Estado unitario, en su integración, da prioridad a los siguientes criterios:

1. Mayor importancia de lo sectorial sobre lo territorial. La intervención estatal se ejecuta desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro y hacia la periferia. En la actualidad, el desarrollo nacional descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales.

2. Conformación de las autoridades con un sentido jerárquico, desde el vértice de la pirámide del poder hacia su base. Se construye la autoridad por delegación, grado por grado, sin que la representatividad y su participación tengan mayor significado.

3. El Estado unitario tiene un sistema dual de ejercicio del poder, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que tiene preeminencia el primero.

El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de estos tres criterios: la

priorización en lo territorial, la autonomía y la representación. Es decir, el diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la autonomía y la dependencia y entre la delegación y la representación-participación.

La descentralización debe corregir los problemas introducidos por el centralismo, así como también por la polarización nacional-local implantados por la vía municipalista. Se trata, por tanto, de reestructurar al conjunto del Estado y no a uno de sus niveles.

El nivel intermedio de gobierno se convierte en una pieza fundamental y eje de este propósito. Primero, porque se trata del mayor cuello de botella que existe en la estructura del Estado Nacional, debido a la cantidad y cualidad de los órganos subnacionales existentes. Están los Consejos Provinciales, las Gobernaciones, las Corporaciones de Desarrollo y las Direcciones, Subdirecciones y Secretarías de los ministerios, que revela el número excesivo de organismos, la indeterminación funcional y la nula articulación que existe entre ellos y los otros niveles del Estado.

Se trata de un espacio difuso y desarticulado donde confluyen, sin lógica alguna, la autoridad delegada y la elegida directamente, los organismos autónomos y dependientes, las funciones sectoriales y territoriales. Es un espacio indeterminado, debido a la existencia de múltiples organismos que carecen de relaciones horizontales (entre los de su propio nivel) y verticales (respecto de los otros). En definitiva es un anacronismo.

El gobierno intermedio se encuentra desprestigiado y carente de peso

real. Vive un vaciamiento de competencias, reducción relativa de sus recursos y la ruptura de las necesarias mediaciones. El paso inicial para resolver esta atrofia es la legitimación, como tema fundamental, sobre la base de la construcción de una propuesta.

La reivindicación del nivel intermedio debe partir de su posicionamiento como problemática de importancia dentro de la reforma del Estado. Este nivel de gobierno tiene mayores posibilidades de cooperación, complementariedad y concurrencia, estructuralmente tiene las condiciones de convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local. Su verdadera riqueza radica en ser un espacio proclive hacia el contrato y pacto sociales.

Definir el gobierno intermedio supone definir un esquema general del Estado y construir una propuesta global de su estructura, para que este nivel intermedio opere como bisagra entre el local y el nacional.

Indudablemente, hay que definir reformas constitucionales en los siguientes aspectos estratégicos:

**1. Organización del Estado.-** Una propuesta global de reorganización del Estado, debe definir el número de los niveles, (cuáles y qué deben hacer). Se considera necesaria la existencia de 3 niveles, que se los denominará genéricamente como órganos subnacionales (OS): provincias, cantones y parroquias.

**2. El Régim en Especial.-** Cada uno de estos OS podrá tener situaciones de excepción que atenderán al principio de la flexibilidad, surgida de la diversidad étnica (comunidades o cabildos en el nivel que corresponda

<sup>17</sup>), natural (Vr. gr. Galápagos) o especial (zonas metropolitanas de Quito y Guayaquil).

**3. Las funciones de cada OS.-** La Provincia es el nivel de intermediación por excelencia (espacio de encuentro de la autonomía-dependencia, de la delegación-representación y de lo sectorial-territorial), las parroquias el eje de participación y las provincias y cantones de la administración descentralizada.

**4. El gobierno de cada OS.-** Cada uno de los OS se gobernará con autoridades propias, elegidas de manera directa en las parroquias y cantones, y en las provincias una combinación directa en los consejos provinciales e indirecta en las gobernaciones. Todos los OS tendrán dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa, programadora y controladora.

**5. Las competencias de la OS.-** Una vez señaladas cuáles competencias son nacionales y, por tanto, intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional, políticas de transferencia), los OS ejercerán el conjunto de las competencias restantes -transferidas y/o delegadas-, correspondientes a cada nivel,

atendiendo a los cuatro principios: la subsidiariedad <sup>18</sup>, la concurrencia <sup>19</sup>, la solidaridad y la flexibilidad <sup>20</sup>.

**6. La propuesta económica y los recursos de las OS.-** Administran los recursos propios y participan de los ingresos nacionales a través de un porcentaje del presupuesto nacional. En términos económicos se requiere la definición de un fondo único y transparente de redistribución de recursos, constituido a partir del 15 por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Este fondo se distribuirá a las entidades subnacionales atendiendo a las proporciones de competencias y funciones. El reparto económico será automático y se lo hará en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa. Estos recursos deberían servir como estímulo a la inversión (no al gasto corriente), al incremento de la recaudación propia (eficiencia tributaria), al aumento de nuevos ingresos y como mecanismo de redistribución nacional.

**7. El gobierno intermedio.-** Este nivel puede tener varias formas de OS: consejos provinciales, gobernaciones, distritos especiales (áreas metropolita-

---

17. Los territorios indígenas deberán formar un sistema integrado con el COMPLADEIN.

18. El principio de la subsidiariedad permite que las administraciones subnacionales reclamen o establezcan convenios para la transferencia y/o delegación de competencias, gracias a que el nivel más próximo a la sociedad civil tiene preeminencia sobre el superior. La cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y eficiente.

19. Este principio es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. Se trata de establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

20. La flexibilidad tiende a romper con el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño.

nas y reservas naturales) y mancomunidades, que atiendan la necesidad de desconcentrar y de descentralizar.

Este nivel cumple la intermediación, en la medida en que opera como bisagra desde lo nacional hacia lo local. Esta función la pueden cumplir los siguientes tres órganos subnacionales: La Gobernación, el Consejo Provincial y una instancia de encuentro entre ellos.

**El Consejo Provincial** es el nivel de descentralización en el contexto provincial. Recibirá las competencias y recursos de las corporaciones de desarrollo regional y las que se determinen de los órganos centrales nacionales. Tiene su Ley de régimen seccional que deberá ser reformada.

**La gobernación** se trata del OS más desconcentrado de la administración periférica, las intendencias y en general todas las responsabilidades del régimen seccional dependiente a nivel cantonal y parroquial serán absorbidas por los consejos provinciales, los municipios y las juntas parroquiales.

El gobernador es delegado del Presidente de la República, quien presentará una terna para que el Consejo Provincial lo elija. El gobernador es el representante del Presidente en la Provincia y dirigirá el gabinete departamental -compuesto por los representantes de los ministerios. Funcionará con los recursos de las gobernaciones e intendencias actuales, con los recursos desconcentrados de los presupuestos correspondientes a la actuación de los ministerios en el Departamento y de un porcentaje de los ingresos del presupuesto nacional.

**8. La fusión y mancomunidad de OS.**- La descentralización es un proceso de ida y vuelta con múltiples componentes, que tiene también aspectos de centralización, porque se trata de un proyecto que reorganiza la sociedad y el Estado en su conjunto.

Por ejemplo, la necesidad que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en instancias superiores. Que unas y otras sean autónomas, con medios suficientes y que sean representativas. Que se formen asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que ganen en escala. Se debe estimular la fusión y mancomunidad de provincias y cantones, a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.

**9. El Congreso Nacional.**- La descentralización también debería llegar, entre otros, al Congreso Nacional donde, por ejemplo, se puede repensar su composición, representación y funcionamiento desde esta perspectiva.

¿Por qué no estudiar mayores atribuciones legislativas para los Concejos Municipales? ¿Por qué no establecer vínculos de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales con el Congreso Nacional? Quizás esto permita que se refresquen mutuamente. ¿Por qué no pensar en una fórmula para que los alcaldes y prefectos se expresen en el Congreso, a través de comisiones o foros regionales o nacionales? Podrían estudiarse los roles de los representantes provinciales.

Es necesario recuperar la cualidad legislativa de los municipios y conse-

jos provinciales del país, porque son pocos los que verdaderamente legislan. Dentro del Congreso Nacional existe la Comisión del Régimen Seccional donde pueden participar los Parlamentarios Nacionales, los Prefectos y los Alcaldes.

**10.- La democracia local.-** Se estimula la democracia local a través de la regulación de la participación social en la gestión pública y un cambio en las modalidades de representación en las OS.

La base de la participación son las Juntas Parroquiales, tanto rurales como urbanas. Para ello, se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (Presidente y Vocales).

En las OS provinciales y municipales existirá una participación de base territorial, ejercida por las juntas parroquiales y de base social, asumidas por organizaciones representativas de la localidad. Serán reguladas por ordenanza y tendrá influencia en los respectivos concejos y oficinas de la administración.

La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, defensorías ciudadanas, presupuestos participativos, revocatoria del mandato, voto programático, entre otros.

La conformación de los concejos municipales y provinciales reproducirá la misma representación que existe en el Congreso Nacional. Esto es: una parte de la representación referida a la totalidad de la jurisdicción administrativa y otra a sus unidades menores. En el nivel provincial se tendrá una representación provincial y otra cantonal; y en los municipios, un número de concejales cantonales y otro parroquiales.

Las elecciones de las OS se realizarán en fechas distintas a las nacionales. La renovación de los Concejos departamentales, provinciales y cantonales se los hará principalmente cada dos años.

La regulación de las comunas y territorios étnicos.

## BIBLIOGRAFIA

- Adriazén, Alberto **Regiones ¿Si o No?**, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.
- Boisier, Sergio, "Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's", en: **Revista SIAP**, N° 114, Cuenca 1997.
- Borja, Jordi, **Descentralización y Participación Ciudadana**, Ed. IEAL, Madrid, 1987.
- Carrión, Fernando, **Gobiernos locales y Descentralización**, Ed. FECS, Caracas, 1996.
- Carrión, Fernando, "Gobiernos Locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: **Revista ICONOS # 3**, Ed. FLACSO, Quito, 1997.
- Coraggio, José Luis: **La descentralización, un día después**. Buenos Aires, 1997.
- Fernández, Gustavo: **Privatización y Descentralización**, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.
- Guzmán, Marco Antonio: **Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial**, Quito, S/F



# **LA AUTONOMÍA**

## **Entre la condena a lo local y el encanto de lo global**

Ramón Torres Galarza

*Nuestro modelo de Estado en América Latina intentó constituirse a imagen y semejanza del Estado Europeo, no surgió como vulgar copia sino como imposición de un dominio que negó la diversidad existente y los intereses que la constituían. Los criollos buscaron mediante la idea del "orden y el progreso" legitimar su afán homogenizador.*

**E**n el Estado colonial la forma de organización territorial, de la ciudadanía, y de la economía se desarrollaron en función de consolidar un interés hegemónico y no como una "síntesis activa de la nación" O Donnell 1982. Surgió así una forma de Estado no correspondiente con la sociedad y la nación.

Los objetivos del régimen político y de la organización territorial en la colonia se diseñaron para garantizar el control y la explotación, así por ejemplo se constituye una noción de comunidades constituida por elementos heterogéneos y dispersos y de otro lado se constituyen las denominadas repúblicas de indios. Esta forma de organización político-administrativa suprime identidades, elimina autoridades y jerarquías constituidas y legitimadas y concentra poderes sin la intervención de

casi ninguna entidad de intermediación entre el poder central y las comunidades.

Este modelo unilateral del Estado se torna adicionalmente excluyente cuando es condicionado a subordinar su existencia a su inserción en la economía internacional; así el ejercicio limitado de soberanía nace como una patología congénita que impide su crecimiento y desarrollo.

Esta característica da origen a nuestros Estados, diferencia de manera evidente el carácter del modelo de soberanía política, territorial y ciudadana, desarrollada en Europa.

Sí el nacimiento y crecimiento del Estado en América Latina se caracterizó por no representar intereses plurales de nuestras naciones y por la exclusión de algunos de los elementos más representativos de ellas, es

decir los pueblos indígenas y las comunidades locales, es incuestionable que el reconocimiento y ejercicio de derechos dependía de la forma en que estos sectores se relacionaban con el Estado y éste reconocía o legitimaba su existencia como ciudadanos.

Así la denominada "Sociedad Civil" en América Latina es un concepto difuso por cuanto difusos son los derechos y obligaciones al ser el Estado quien concede y no reconoce derechos. El sentido de lo "Público" se desvirtúa por las prácticas clientelares y asistenciales del Estado Benefactor que eleva a categoría de política social la caridad con los menesterosos.

Fruto de este proceso se generó un orden social en desorden, altamente fragmentado y desarticulado territorialmente, por tanto la capacidad de regulación y control social del Estado es limitada o era eficaz casi exclusivamente a nivel de los entornos geográficos inmediatos donde la institucionalidad pública existía; Dicho de otro modo la existencia del Estado solo era visible mediante su presencia "física" es decir de sus instituciones cuando castigaban o ejecutaban actos de caridad.

Este proceso fue marcado por la existencia de Estados con formas de organización territorial desarticuladas en donde era prácticamente imposible ejercer eficazmente funciones de regulación y control social.

Según Pérez Baltodano (1998) el desarrollo de identidades con bases territoriales más o menos definidas generó condiciones para el surgimiento de las bien conocidas tensiones y contradicciones entre criollos-ciudadanos de segunda categoría en el entramado social de la América Española.

No es sino hasta después de 1559 cuando la participación de los criollos en el aparato colonial se hace posible mediante la compra de puestos públicos (Haring 1990). Esta puerta de entrada a la administración colonial se cierra con las reformas borbónicas que tienen lugar durante la primera mitad del siglo XVIII.

Las crecientes tensiones y contradicciones que generaba la exclusión de los criollos de las estructuras de poder político colonial hicieron inevitable el desarrollo de movimientos independentistas en la región. Estos movimientos lograron transformar a la América Española en un conjunto de Estados soberanos, a los criollos –líderes indiscutibles de la independencia – en ciudadanos plenos de los nuevos Estados. El fenómeno de la exclusión social del criollo durante la época colonial no se resuelve mediante el desarrollo de una sociedad civil capaz de crear e institucionalizar por parte del único grupo que en las colonias españolas tenía la posibilidad de promover el desarrollo de espacios públicos (Pérez Baltodano 1998).

Así surgió un modelo de Estado cuya característica principal es su capacidad de descalificar y excluir a sectores sociales y culturales que definen algunos de los principales elementos constitutivos de nuestras naciones.

Las formas de administración y de organización territorial fueron definidas de manera centralizada, para garantizar la unidad y homogeneidad de la sociedad nacional. Los intereses y características particulares o locales no logran cobrar forma de poderes locales que se expresen en una distribu-

ción democrática del poder, de sus autoridades, competencias y prerrogativas. El prejuicio estatuyó que la unidad y consolidación de la nación se logrará sólo si se suprimen las diferencias.

En síntesis el modelo de Estado heredado, impuesto y asumido fue ajeno a nuestra diversidad geográfica, étnica, cultural, social, ambiental y lingüística.

Los procesos de modernización de los Estados sin duda contribuyeron en el mejoramiento de la institucionalidad de la democracia pero no ampliaron la democracia, mejoraron las técnicas de administración y gestión pero no ampliaron calidad y cobertura en la función social del Estado. Es decir modernizaron sus técnicas pero no los contenidos que definen las formas constitutivas de los Estados, es decir su organización territorial, sus mecanismos de representación y participación, la distribución de poderes y el ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas, restringiendo su quehacer soberano a actos administrativos o reglamentarios, que se aplicaban internamente pero que a nivel externo se subordinaban a los mandatos de la economía internacional.

Hoy el proceso de globalización intenta nuevamente homogeneizar nuestras posibilidades de existir como Estados – Nación: solamente si somos capaces de existir en el mercado, si orientamos nuestras economías a las demandas externas, si cumplimos con los nichos de producción y productividad, y si adquirimos conocimientos y tecnologías de los países que las han desarrollado y si adicionalmente aceptamos regímenes de libre acceso a los

recursos existentes en nuestros territorios.

Sin duda la globalización si el global, es decir equitativa y justa, puede transformar a los sujetos económico-productivos que ejercen ya no sólo derechos civiles, sociales y políticos sino también derechos económicos, reivindicando su derecho a la producción y al mercado conservando identidades étnicas, geográficas, ambientales y culturales.

Pero la globalización hoy, como la conquista en el pasado, intenta negar las particularidades y diversidades que nos constituyen como pueblos y naciones. Para que nosotros los Latinoamericanos podamos ser beneficiarios de las virtudes de la globalización debemos desarrollarnos económicamente conservando identidad.

Por estas características debemos afirmar que los procesos de reforma del Estado marcados por tendencias hegemónicas de orientación neoliberal, deben ser disputados o concertados (dependiendo de las circunstancias propias de cada país), desde intereses democráticos y plurales para la reforma del Estado. Requerimos su reforma con una visión integradora hacia fuera y hacia dentro, es absurda una reforma que se globalice al mundo y que se fraccione o localice a nivel nacional o interno de cada país.

## **LAS AUTONOMÍAS COMO AMENAZA U OPORTUNIDAD**

Uno de los aspectos centrales para inducir y disputar la reforma del Estado desde intereses democráticos, constituyen los procesos de descentralización.

La tendencia preponderante en América Latina es a distribuir y asignar competencias y facultades para desconcentrar la carga administrativa de obligaciones y demandas que pesan sobre el aparato central que administra el Estado. Son pocas las experiencias donde se descentralizan jurisdicciones, facultades, prerrogativas y recursos para el ejercicio de poderes locales, regionales, territoriales o comunitarios.

Por esto es emergente pensar que ciertas formas y niveles de autonomía incluyente se tornan en necesidades reales, no solamente para el mejoramiento y modernización de la administración del Estado sino fundamentalmente para democratizar los usos del poder y garantizar nuevas formas de representación y participación ciudadana en el ejercicio de las distintas formas en que el Gobierno debe existir a nivel de la organización territorial.

La Democratización, la Participación, la Descentralización y el ejercicio de ciertas formas y niveles de Autonomía, contribuyen en el diseño de un modelo de Estado incluyente y productivo si los alcances y límites de sus formulaciones surgen de procesos concertados que garanticen su viabilidad y su vigencia efectiva. No nos deben interesar nuevamente definiciones sustentadas solamente en principios teóricos, sin negar su importancia, son también necesarios procesos y mecanismos donde los actores institucionales, sociales y económicos vayan progresivamente asumiendo un conjunto de competencias y dejando ejercer otras. La viabilidad del modelo incluyente depende de los beneficios

compartidos que éste en su aplicación genere.

El concepto de autonomía no es autónomo, su carácter y naturaleza define en su relación interdependiente de otros contextos y situaciones, su sentido es definido por la alteridad, por su relación con el otro, con lo otro, surgen del reconocimiento y la necesidad de complementar formas de existencia, de encontrar mecanismos de coexistencia que no anulen las identidades que los constituyen.

Del mismo modo el concepto de "lo local" solamente existe en correspondencia con lo regional, lo nacional, lo global, de lo contrario constituye una abstracción sin base material, territorial o social concreta.

La relación entre la totalidad y la particularidad cobra un sentido singular en este aspecto cuando mutuamente condicionan y cualifican su existencia, al lograr su articulación y complementariedad.

Por tanto las posibilidades de construir formas de autonomía, jurisdicción y competencia que garanticen el desarrollo de formas de democracia a nivel local, comunitario, étnico o regional dependen de los adecuados y viables mecanismos de articulación, complementariedad y diferencia que se definan para los distintos escenarios e instancias.

Y de otro lado dependen de las posibilidades para que los actores del proceso asuman y asimilen proactivamente sus nuevas facultades y competencias, de acuerdo a sus ritmos y tiempos y al desarrollo de aptitudes y capacidades imprescindibles para su ejercicio.

**Las autonomías son una amenaza** cuando son pensadas, definidas y ejercidas desde intereses y realidades unilaterales, cuando no logran auto-asumir sus límites y se desarticulan o ensimisman respecto de contextos regionales o nacionales que son las que definen su sentido. En otras palabras, cuando buscan consolidar mediante prácticas autonómicas privilegios o beneficios particulares, clientelares o de cacicazgos locales.

**Las autonomías son una oportunidad** cuando son incluyentes es decir logran articular los intereses y necesidades específicas y particulares (nivel regional, local, comunitario o territorial) con los contextos nacionales y globales que requieren incorporar el valor de su diferencia en una visión más totalizadora. La oportunidad de las autonomías permite valorar y significar la existencia y presencia "del otro" o "de lo otro". Las autonomías incluyentes sólo surgen de intereses comunes para tejer una red anudada social, económica y territorialmente.

En palabras de Pietro Barcellona (1996) pensar al otro, al igual que pensar la diferencia originaria entre los sexos, indica no sólo la ruptura de la lógica de la identidad, porque lo uno se convierte en dos: también pone radicalmente en cuestión los principios mismos de la metafísica (la imposibilidad de lecturas simultáneas distintas de la realidad y del mundo) y de las teorías políticas que han fundamentado en estos principios su potencia teológica implícita (baste pensar que la idea de la *reductio ad unum*, presupuesto del concepto moderno de Estado, expresa una lógica de la identidad: neutralización de las diferencias.

Esto nos obliga a autorelativizar nuestra voluntad de poder.

Aproximarse al otro significa entonces renunciar a desarrollar la propia voluntad de poder, que llevaría fatalmente a la negación o asimilación del otro. Significa ejercitarse en la capacidad de dejar sitio al otro.

No se trata de hacer un culto de lo local o de la comunidad como la forma perfecta de la democracia, ni de disolver identidades por la voluntad de existir en contextos más amplios, se trata de encontrar y dar sentido para existir localmente sin dejar al mismo tiempo de pensar y actuar globalmente. El desarrollo de esta capacidad para existir en múltiples dimensiones y ya no solo en una, en palabras de un gerente de una de las más importantes transnacionales, nos remite a una nueva categoría "lo global".

Las autonomías son una oportunidad, cuando quienes la ejercen, resuelven algún problema concreto, que no se refiere solamente a los aspectos políticos o sociales sino también económicos, por esto otra de las claves para descifrar la viabilidad de las autonomías es la de que manera esta contribuye al desarrollo económico.

Para poder consolidarse, las instituciones democráticas deben proteger todos los principales intereses en juego y generar a la vez resultados económicos. Adam Przeworski (1991).

Las competencias económicas de las autonomías evidentemente que deben fundarse en una suerte de discriminación positiva establecida a favor de los sujetos excluidos o descalificados de los procesos productivos, pero en ningún caso esos dere-

chos preferentes pueden ser determinados nuevamente con sentido excluyente.

Sin duda que el sentido de las competencias autonómicas en materia económica deben orientarse a coadyuvar en la construcción o consolidación de actores económicos a nivel local, étnico, comunitario o regional. La distribución equitativa de los beneficios económicos que surgen de ejercicios autónomos constituye otro de los retos.

En cualquier circunstancia, la autonomía resulta de un pacto entre la sociedad nacional, cuya representación

asumen los poderes del Estado-Nación, y los grupos socio-culturales (nacionalidades, pueblos, regiones o comunidades) que reclaman el reconocimiento de lo que consideran como sus particulares derechos históricos. Pero la autonomía no es el fruto de un acto único. Este acuerdo se construye a lo largo de un proceso que permite a las partes definir los principios básicos o requisitos que sustentan y acotan el régimen de autonomía, haciéndolo compatible con la organización sociopolítica del país. Díaz Polanco (1997).

## BIBLIOGRAFIA

Estado, Gobierno y Sociedad, por una Teoría General de la Política, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

La Rebelión Zapatista y la Autonomía, Héctor Díaz Polanco, Siglo Veintiuno Editores, México 1997.

Postmodernidad y Comunidad, El Regreso de la Vinculación Social, Pietro Barcellona, Editorial Trotta, 1996.

La Autonomía de los Pueblos Indios, Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario PRD Legislatura, 1996.

Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones, Andrés Pérez Baltodano, Nueva Sociedad, 1997.

## ***Perspectivas del desarrollo regional en América Latina (\*)***

José Luis Coraggio (\*\*)

*En América Latina, las traumáticas transformaciones del Estado nacional y la apertura al mercado global retrasaron la renovación del interés por el desarrollo regional. La visión utópica de un sistema articulado de regiones y centros dio lugar a la descripción positiva de un conjunto de zonas relativamente aisladas entre sí, con diferentes posiciones respecto al mercado global: unas deprimidas, en proceso de desindustrialización o nunca industrializadas y sin capacidad competitiva, otras de alta productividad conectadas directamente a los mercados externos.*

**E**n los sesenta, bajo la influencia del desarrollismo Cepalino y el impulso externo de la Alianza para el Progreso, se institucionalizó de manera generalizada la planificación en América Latina. Dentro de ello, la planificación del desarrollo regional fue una actividad significativa asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones comandada por el Estado. Su sentido -pocas veces logrado- fue impulsar el desarrollo industrial o el desarrollo rural integrado donde éste no se daba, complementando o compensando las falencias del mercado para generar un desarrollo territorialmente balanceado. La estrategia de

los polos de desarrollo, importada de Europa, se extendió como paradigma que a lo largo de la década se hizo presente en los documentos de planificación territorial y regional del continente. En 1963, en el Consejo Federal de Inversiones publicábamos Bases para el desarrollo regional argentino, inspirado en esa teoría, y nos visitaba Francois Perroux, enviado del General De Gaulle, quien se asombraba de la difusión (tal vez también de la incompreensión) de sus ideas (pues para él los polos de desarrollo no eran centros geográficos sino los grandes conglomerados internacionales).

---

(\*) Ponencia presentada por J.L. Coraggio en el III SEMINARIO INTERNACIONAL: "ESTADO, REGION Y SOCIEDAD EMERGENTE", Recife, 9/12/1997.

(\*\*) Director del Instituto del Conurbano, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Argentina.

La concentración territorial de inversiones industrializantes en los principales nodos de una red urbana, la construcción de las infraestructuras de apoyo e interconexión, los sistemas de incentivos fiscales a la inversión en la periferia y muchos otros instrumentos, no fueron de origen regional sino propios de la capacidad interventora del Estado Nacional, su principal actor, por entonces formalmente dotado de la voluntad de diseñar e implementar la estructura territorial que requería un país internamente integrado. Mientras la metodología se extendía y homogeneizaba los documentos-plan, - escasamente efectivos- de nuestros países, en el resto de América Latina envidiábamos a Celso Furtado, ese pionero de la planificación que, desde la SUDENE, nos decía que no sólo escribía documentos-plan sino que tenía la chequera: es decir, el poder para asignar efectivamente los recursos. Justamente uno de los argumentos a favor de la planificación regional era la necesidad de corregir la ineficiente asignación de recursos que resultaba de la excesiva concentración económica en las regiones más desarrolladas. Sin embargo, su principal línea de ataque era la de la equidad interregional. En esta perspectiva, enfrentada a la planificación Nacional o Sectorial, la planificación regional agregaba restricciones al crecimiento económico al sostener que debía asegurarse un cierto grado de equidad ante las regiones. Esa bandera se politizó al advertir que las desigualdades regionales eran un epifenómeno de la profunda inequidad social y política de nuestras sociedades. Así, la cuestión regional comenzó a aso-

ciarse con la cuestión agraria, con la cuestión étnica, con la cuestión del desarrollo del mercado interno y la formación de las clases nacionales asociadas a la modernidad y opuestas al latifundismo: la burguesía industrial y el proletariado, todos ellos aspectos de la cuestión nacional. Las luchas sociales que acompañaron el desarrollo de esa cuestión fueron vistas como "caos" y se impuso la seguridad del orden autoritario. En Brasil se inició la serie de gobiernos militares del Cono Sur, y en poco tiempo los regionalistas pudimos comprobar que las mismas leyes diseñadas para promover el desarrollo regional podían dejar de ser un instrumento de la equidad, y ser usadas como recurso legitimador de la concentración primitiva del capital privado, cobijado por el Estado autoritario, produciendo islas de gran industria moderna en medio de océanos de pobreza.

En los 80, avanzada la crisis mundial en los 70, y al implantarse el principio neoliberal del mercado total - del cual fuera pionera en América Latina la dictadura de Pinochet-, junto con la redefinición del Estado perdieron significación en el mundo la planificación en general y la regional en particular. Para algunos investigadores, sin embargo, el interés por lo regional se renueva en los países centrales justamente en los 80. Se inicia con el descubrimiento de casos exitosos de desarrollo regional cuyos agentes no eran las grandes empresas ni el Estado, sino el conjunto de relaciones entre pequeñas y medianas empresas y de ellas con otras instituciones de la sociedad local, constituyendo un "entorno violador".



Este entorno, heredero del "distrito industrial" marshaliano, constituía en sí mismo un factor intangible de la producción regional, capaz de generar endógenamente procesos de desarrollo sostenido fuera de las regiones metropolitanas, creando las condiciones de respuesta flexible e innovadora que requiere el nuevo mercado. Como es usual en estos casos, las descripciones de la Terza Italia, el Silicon Valley y otros casos dieron lugar al intento de modelizar y replicar tales experiencias, hasta ahora sin éxito. Así como había sido difícil generar las condiciones para un desarrollo industrial sostenido donde no se debía darse según los criterios del mercado, parecía ahora difícil generar las condiciones para el desarrollo endógeno donde no se había dado como resultado el lento proceso cultural.

En América Latina, las traumáticas transformaciones del Estado nacional y la apertura al mercado global retrasaron la renovación del interés por el desarrollo regional. La visión utópica de un sistema articulado de regiones y centros dio lugar a la descripción positiva de un conjunto de zonas relativamente aisladas entre sí, con diferentes posiciones respecto al mercado global: unas deprimidas, en proceso de desindustrialización o nunca industrializadas y sin capacidad competitiva, otras de alta productividad conectadas directamente a los mercados externos. La conexión global de esas regiones podía deberse a su capacidad para especializarse y exportar de acuerdo a los nuevos requerimientos del mercado, o bien a su capacidad para atraer inversiones extranjeras orientadas a las concentra-

ciones metropolitanas del mercado interno, suficiente para convertirse en negocio de los grandes conglomerados globales. En cuanto a las zonas deprimidas, para ellas ya no se propusieron programas de desarrollo sino políticas sociales compensatorias. A su vez, en las zonas donde se logró atraer la inversión moderna, tendieron a darse desarrollos unilaterales social o ecológicamente, produciendo dualismos graves por el carácter excluyente y el impacto destructivo del nuevo estilo techno-económico, lo que también se atendió con políticas sociales compensatorias. De pronto pareció que el nuevo estilo de desarrollo -el desarrollo informacional o supersimbólico- iba a generar efectos sociales desintegradores de manera generalizada, variando sólo la forma que adoptaría en unas u otras regiones.

La bandera de la equidad interregional pareció perder relevancia en países en que la pobreza devino crecientemente un problema urbano, principalmente dentro de las grandes ciudades, problema considerado políticamente prioritario por su amenaza a la gobernabilidad del sistema. Libradas al juego de fuerzas del mercado, con zonas de alta productividad o no, las regiones y sus redes de centros parecieron perder su unidad, fragmentándose internamente y entre sí como consecuencia de los cambios sociales y económicos que acompañaron la reestructuración tecnológica y organizativa asociada a la globalización.

Si en los sesenta la contraposición territorial se planteaba como lo regional (equidad y desarrollo balanceado) vs. lo nacional (eficiencia y crecimiento económico), en los 90

parece haberse instalado la contraposición directa entre lo local (lo humano, lo participativo autogestionario) y lo global (el mercado excluyente y alienante), perdieron aparentemente su relevancia relativa tanto al nivel regional como al nacional. El paradigma neoliberal disuelve las instancias intermedias entre los procesos personalizados de interacción directa, cotidiana, y los procesos ciegos globales, ubicuos y responsables visibles. Esto lo atestiguan los innumerables encuentros y trabajos sobre cómo sobrellevar o articular dichos niveles en un sistema que desarticula a los espacios locales entre sí a la vez que los pone a competir por su ingreso a la red de relaciones globales. La competencia de los lugares por el capital parece producir la desintegración de los lugares, sean exitosos o no en la competencia.

De hecho, la disolución de las barreras que protegían al mercado nacional y permitían la intervención política en sus espacios regionales, expusieron a las comarcas, centros y microregiones, al contacto directo con las fuerzas del mercado global. La revolución en la tecnología productiva, de transportes y comunicaciones hace posible que centros e incluso zonas de producción extractiva de alta productividad usen tecnologías de punta y se conecten directamente con el mercado global sin fuerte mediación de las estructuras regionales o los centros nacionales, lo que contribuirá a desalentar los procesos de inducción horizontal y vertical y por ende a desestructurar aún más las regiones que heredamos del modelo industrializador.

El paradigma de desarrollo local propone no sólo otras escalas (microregiones, la escala humana), sino otros actores del desarrollo: Gobiernos Municipales, ONGs, Organizaciones Vecinales, Redes de Solidaridad y Autoayuda, Centros de Educación e Investigación, etc. Un gobierno local democrático participativo aparece en algunas propuestas como una condición indispensable adicional a la presencia de una densa red de actores de la sociedad civil.

Pero si promover un desarrollo integrador requiere de una voluntad colectiva y un poder capaz de contrabalancear las tendencias del mercado, puede anticiparse la necesidad de una instancia y actores de escala meso-local, articuladores de relaciones horizontales intraregionales, como espacio para generar un poder social y político suficiente para orientar la sociedad en una dirección deseada por la ciudadanía. Sin embargo, parece difícil que la mera agregación regional de actores sociales y políticos locales debilitados y fragmentados produzca ese poder. En tal sentido, el desarrollo desde lo local y el desarrollo regional aparecen no como opciones sino como mutuamente necesarios. En cuanto al Estado Nacional, hoy parece profundizar su retirada de la promoción del desarrollo local y regional, dejando la responsabilidad en manos de gobiernos locales o provinciales/estatales.

Pareciera que, sin el surgimiento de un nuevo espíritu estatal y de proyectos de integración nacional, sólo acontecimientos como los de Chiapas en México o los del movimiento de los Sin Tierra en Brasil, o las puebla-

das y cortes de ruta en Argentina, se-  
rían capaces de incorporar en la agen-  
da política nacional la necesidad de  
intervenciones transformadoras en las  
regiones fuertemente pobladas y sin  
recursos, cuyo pleno desarrollo no in-  
teresa al capital.

Técnicos e intelectuales del centro  
y la periferia han comenzado a plan-  
tear propuestas sociales alternativas  
al mercado, en general coherentes  
con el paradigma del desarrollo local.  
Son propuestas con pretensión para-  
digmática (Tercer Sector, Economía  
Social, Economía de Solidaridad), y  
tienen en común que apuntan a com-  
pensar de otra manera (diversa de las  
políticas sociales focalizadas) el défi-  
cit integrador del mercado. Pero es-  
tas alternativas idealizan a la socie-  
dad civil emergente y pretenden evitar  
al Estado y la política. Suponen que  
la sociedad puede ser pensada como  
totalidad y dirigida en una u otra direc-  
ción por una voluntad colectiva y de  
acuerdo a un "interés general" a partir  
del encuentro libre e interactivo de va-  
riados actores colectivos no guberna-  
mentales -ya sean las tradicionales  
organizaciones corporativas redireccio-  
nadas, o nuevas organizaciones emer-  
gentes de las nuevas estrategias de  
supervivencia y expresión de los sec-  
tores populares, los técnicos e inte-  
lectuales reorganizados en universida-  
des y ONGs. Se renueva así la expec-  
tativa por una sociedad civil a la que  
el proceso de desestatización devuel-  
ve libertades y lanza a la competen-  
cia, pero también habilita para asumir  
responsabilidades por el bien común  
que habían sido depositadas en el  
Estado.

No es difícil advertir la incongruen-  
cia entre el limitado nivel de lo local,  
barrial o comarcal, de lo cotidiano, por  
un lado, y la grandiosidad de cons-  
truir totalidades sociales de mayor al-  
cance. La lógica sugiere reintroducir a  
la región -urbana, rural o mejor aún:  
rural-urbana, como posibilidad inter-  
media de rearticulación de los diver-  
sos localismos, en una complejidad  
mayor y más potente para enfrentar  
la globalización del mercado. En todo  
caso, tenemos la convicción de que el  
desarrollo local desde lo local no  
puede ser un modo de desarrollo gene-  
ralizado sino una excepción, a menos  
que instancias supralocales -regionales  
y nacionales- lo promuevan y articu-  
len horizontalmente para potenciarlo  
ante las fuerzas del mercado global.  
Esto supone revertir las tendencias a la  
desigualdad que hoy se registran en-  
tre gobiernos estatales/provinciales y  
locales cuyos recursos quedan ligados  
más a las desigualdades bases eco-  
nómicas locales que a los mecanismos  
de redistribución compensadora. Supo-  
ne también que el Estado y las finan-  
zas nacionales den más prioridad al  
pago de la deuda social que al de la  
deuda externa.

La promoción del desarrollo regio-  
nal debería propiciar la emergencia de  
redes de creciente complejidad, contri-  
buyendo a articular acciones, proyectos  
e iniciativas de horizonte local, demos-  
trando las ventajas de asociarse o de  
comunicarse y de expandir el alcance  
de los proyectos. De hecho, se viene  
difundiendo en el continente la nueva  
fórmula diagnóstica: "el problema es la  
desarticulación, el aislamiento, la frag-  
mentación; las capacidades están ahí,

los recursos están ahí; sólo faltaría la visión de que es posible, todos juntos, cooperativamente, poner en marcha nuevos procesos de desarrollo, desde abajo, desde lo local, para lo local". La planificación estratégica se pone de moda...

Sin embargo, en un contexto marcado por la inseguridad, la precariedad y la fragmentación social, estas iniciativas de articulación y concertación son usualmente protagonizadas o amenazadas por las transformaciones estructurales, reactivas a los "afuerinos" que no vengán a invertir y dar trabajo, con escasa o nula participación de los realmente "de abajo". En esas condiciones es difícil que de la sociedad surja y se encarne un proyecto de integración societal, una genuina preocupación por la totalidad y por la ampliación de la frontera de lo posible por la vía de la acción colectiva, dándose en cambio nuevas luchas por los restos del poder estatal diluido, por la representación política sustitutiva y sus prebendas.

En tal sentido, es necesario plantear que un sistema representativo democrático, donde el poder político y las instancias administrativas estatales sean recuperadas y controladas desde la sociedad, asegurando la participación activa y autónoma en la gestión de las mayorías marginadas de la nueva modernidad, es un recurso insustituible para el desarrollo, es un factor de la competitividad dinámica. Esto requiere un fuerte cambio de la cultura política, que supere el vicio clientelista y se privilegie un ejercicio del poder político que promueva nuevas estructuras económicas integradoras y no se limite a recibir o atraer

cualquier actividad que sume nuevos puestos de trabajo a cualquier costo. Requiere no sólo de ideas, proyectos y capacidad inversionista, que efectivamente hacen falta, sino una lucha cultural.

No ayuda a recuperar la creatividad el oscurantismo y el miedo resultantes de las traumáticas experiencias de la represión, la hiperinflación, la inseguridad física o jurídica o el desempleo, y ahora por la amenaza de los nuevos gurús modernos (los economistas) de que como la economía tiene leyes naturales, éstas no deben ser interferidas so pena de un caos destructor. La ideología neoliberal del mercado como único asignador eficiente y equitativo de recursos escasos es una ilusión paralizante, cuya capacidad destructora ya está a la vista. ¿Cómo pensar un proceso de desarrollo regional orientado por una voluntad colectiva si se toma como dado nada menos que el mercado global y las estructuras del poder político dominado por minorías?

Ayudaría a recuperar la confianza el mostrar con nuevas experiencias que es posible alentar instituciones económicas eficientes y a la vez sensibles al desarrollo humano. En esto puede ser instrumental el fortalecimiento de una instancia regional, como nivel intermedio de reencuentro y reintegración socio-económica y cultural de las diversidades locales, recuperando la heterogeneidad cultural y ecológica como recurso para producir formas de desarrollo humano universal, promoviendo una solidaridad no mecánica, no basada en la reivindicación de necesidades compartidas, sino basada en la generación de nuevas rela-

ciones de interdependencia, una solidaridad orgánica que cimiente la formación de una voluntad política transformadora, productora de sociedad regional más equitativa, capaz de auto-desarrollarse en abierto contacto con otras regiones.

Sin embargo, es difícil lograr el desarrollo local, interlocal y regional cuando el contexto es hostil al desarrollo humano y sustentable. Si al Estado ya no le cabe el papel de construir y proveer directamente el desarrollo, le corresponde por lo menos el de proveer el marco favorable para que los agentes promotores de las redes económico-sociales incentiven y demuestren las posibilidades existentes. Para eso, el Estado debe autoreformarse, pero en una dirección diversa de la actualmente predominante. Deben reformarse los sistemas jurídicos que condenan a proporciones enormes de la población a vivir en la ilegalidad para sobrevivir, que aceptan la coexistencia de recursos materiales ociosos con poblaciones desempleadas sin imponer límites morales a la propiedad privada, sistemas políticos que se autonomizan de sus representados, que promueven la negociación cortoplacista de las cúpulas antes que la producción de consensos estratégicos de base, sistemas educativos duales, desarraigados de los problemas de la economía y la sociedad local y regional, que impiden cumplir incluso el apotegma liberal de la igualdad de oportunidades, sistemas de crédito caro excluyentes de los emprendedores populares, sistemas de producción simbólica alienantes, que producen noticias y valores que infunden miedo y desactivan la crea-

tividad personal y social, en lugar de recuperar y difundir las buenas experiencias del pueblo, una política económica que pretende lograr los necesarios equilibrios macroeconómicos a costa de los equilibrios psicosociales de las mayorías, privilegiando la deuda externa por sobre la deuda interna, sistemas fiscales regresivos y focalizados en el consumo, sistemas judiciales que permitan la impunidad de la evasión fiscal y la consecuente concentración del ingreso, con un poder de policía dirigido al pequeño emprendimiento, creándole un alto umbral para ingresar a la legalidad.

Si se asume, como se viene asumiendo, que una reforma de segunda generación del Estado es posible, que se haga para favorecer a la gente y no a las minorías, que se haga para generar un contexto favorable a los emprendimientos de la gente, a las búsquedas de otras formas de asociación, de producción y distribución. En tal contexto, las iniciativas de desarrollo local, interlocal y regional pueden prosperar con otros ritmos, reduciendo los costos sociales y potenciando al máximo la creatividad humana. Aquí es importante destacar que no hay antagonismo entre el desarrollo regional y la competitividad empresarial: un desarrollo humano sustentable de alta difusión y profundidad crea, a su vez, las bases para una competitividad auténtica, crea la base cultural para el desarrollo de empresas basadas en la creatividad humana más que en la explotación de recursos y del trabajo humano.

Sin consolidar nuevas bases materiales para un poder social de sentido popular, y sin un papel concomitante

del Estado, parece difícil revertir las tendencias desintegradoras existentes en la mayoría de las regiones del continente. Para poder pensar esto ayudaría revisar algunos de los lugares comunes que se han venido imponiendo con el neoliberalismo.

En los sesenta se discutía si el desarrollo regional dependía del desarrollo de las exportaciones que iban a tener efectos multiplicadores de derrame en el resto de la economía regional, o si era necesaria una economía endógena desarrollada, con buenos servicios y calidad para atraer o generar actividades de exportación. Hoy esa discusión parece haberse saldado a nivel nacional: hay que exportar, lo demás vendrá por añadidura. Y las regiones con capacidad exportadora serían las que tienen derecho al desarrollo. Creemos necesario superar la obsesión por las exportaciones, y la confusión entre modernidad y presencia de las grandes empresas y marcas del mundo. La economía debe tener como objetivo satisfacer las necesidades básicas de todos, con igualdad de oportunidades y normas mínimas de equidad, no la maximizar el balance comercial. Esa obsesión lleva a la dualización: por un lado un sector integrado al mercado mundial, con alta productividad y tecnologías de punta, y por otro un resto de la economía (y de la sociedad) regional retrasado, empobrecido, fragmentado.

Centrarse en la competitividad vista como capacidad de exportar ciertos bienes en exceso de lo que se importa supone olvidar el criterio del ingreso real y la calidad de vida como objetivo. La modernización del

sector agrario para exportar puede tener como consecuencia que se expulse masivamente a trabajadores del sector agrícola despojándolos de medios de producción y de acceso al consumo, y a la vez que quienes aún pueden comprar en el mercado interno deban pagar los mismos precios internacionales que los países que no producen alimentos, reduciendo así el ingreso real. En un sistema tecnológico donde el conocimiento y la información aparecen como fuerzas productivas principales, las regiones y países que se inserten en el mercado global en base a mano de obra no calificada y de bajo precio o mediante la explotación de los recursos naturales estarán erosionando las bases de una sociedad integrada, con calidad de vida creciente y competitividad de largo plazo. ¿Por qué fracasó la industrialización sustitutiva de importaciones? Una de las causas fundamentales fue la debilidad social del desarrollo económico. Se generaron islas de modernidad en mares de pobreza, no sólo de ingresos sino de democracia. Esto no debemos repetirlo otra vez, con la nueva oleada de modernización productiva. Por lo demás, la fórmula del libre comercio es una idea, la realidad es del comercio regulado por el poder de los grandes bloques comerciales, que fijan reglas para la apropiación desigual de los beneficios de la revolución tecnológica. Una América Latina unida, con gobiernos representativos y respaldados por democracias auténticas es una condición difícil pero necesaria para liberalizar realmente el comercio.

El mercado global no puede ni debe evitarse. Sin embargo, no debe-

mos olvidar que la economía de mercado es fundamentalmente capitalista, y que -más allá de otros valores morales- el mercado global fuerza hoy más que nunca a las empresas y empresarios a orientarse no por el desarrollo sino por la ganancia inmediata, en muchos casos en connivencia con el Gobierno de turno. No podríamos pensar en revitalizar las economías regionales y con ellas los niveles y calidades de las economías locales sin que el sistema de empresas comience a comportarse de acuerdo a la visión utópica que de ellas transmite la teoría económica neoliberal. Es decir, que efectivamente operen bajo condiciones de competencia y se vean obligadas a innovar, a reinvertir para incrementar la productividad de los recursos escasos (no necesariamente del trabajo, lo que supone la posibilidad de introducir tecnologías mano de obra intensivas) y a pasar a los precios las reducciones de costos que tales innovaciones permiten.

Esto no fue el caso de los sistemas de empresas ineficientes, cobijados políticamente por un Estado protector del estrecho mercado nacional pero además complicado de maneras no confesables con intereses de empresas particulares, ni fue logrado por las empresas públicas monopólicas, productoras de bienes y servicios, que no estaban sometidas a la competencia ni al control social, y utilizaban sus políticas de empleo y gasto como instrumentos de política clientelar si es que no de enriquecimiento ilícito de sus funcionarios.

Pero tampoco se va a lograr espontáneamente por un mercado

"abierto" a la inversión moderna extranjera, privatizando empresas públicas que se entregan a precios de liquidación como concesión monopólica, elevando las tasas de rentabilidad a niveles exorbitantes para los estándares mundiales y obligando a nuestros consumidores y productores nacionales a pagar altísimos precios por servicios públicos imprescindibles, por los alimentos, por los carburantes, por los transportes, por el suelo urbano, por el crédito para la producción y el consumo. (Tenemos un claro ejemplo de esto: las recientes oleadas de compras de empresas argentinas, públicas y privadas, con su ilusión y experiencia de mejora en la eficiencia de corto plazo -centrada sobre todo en que "ahora si se prestar los servicios", luego que se dejó ex-profeso caer la productividad del sector público para generar legitimidad en la opinión pública- han dejado nuestro mercado interno cautivo de empresas monopólicas con una estrategia no de desarrollo sino de maximización de la ganancia en un mercado que irá estrechándose a medida que se producen los efectos recesivos de esas mismas políticas. A esto se suma la falta de regulación y control de la inversión y reinversión de esos excedentes, de modo de garantizar que no volveremos a sufrir una crisis de calidad en los servicios por la falta de inversión en infraestructura para el largo plazo).

¿Cómo va a producirse ese efecto de competencia y baja de precios en un mercado en que la ganancia es predominantemente de fuente monopólica y rentista? Lo que la misma teoría neoclásica indica es que en

esas condiciones el mercado se torna ineficiente y no produce los resultados que justifican su libertad. Que debe intervenir el Estado para cortar las ganancias monopólicas y redistribuir las rentas. Si a esto le agregamos la dimensión de promoción del desarrollo, parte de esos excedentes captados por el sistema fiscal deberían desviarse no al consumo inmediato de satisfactores básicos sino a la promoción de inversiones productivas asociadas indisolublemente con un esquema institucional integrador, a la gestación de un ambiente emprendedor capaz de autosostener su propia dinámica en base a estructuras más equitativas de distribución de los resultados. Esto abarca tanto al sector empresarial, especialmente las PYMES, como a la economía popular, de pequeños emprendimientos, de redes cooperativas y servicios autogestionarios, al sistema educativo y de investigación, como a la gestión eficiente y participativa del presupuesto público.

Entonces, el desarrollo integrador, nacional, regional y local, requiere un contexto favorable que debe ser promovido desde el poder político, en particular desde el Estado Nacional. El desarrollo regional no puede ser dejado en manos de los agentes regionales si no se crea ese contexto favorable al desarrollo. Aunque comienzan a oírse voces de que el Estado no deja de ser necesario, las ideas aquí expuestas parecen ir todavía en contra de la corriente predominante, impulsada aún con fuerza por el neoliberalismo.

Si se quiere limitar la nueva ampliación del Estado y su peso en la economía, hay otra alternativa: la ge-

neración de contrapesos económicos capaces de limitar la acción de los monopolios en el mercado. Esto supone el desarrollo de otro sector de las economías regionales, capaz de establecer otro equilibrio en su relación con la economía empresarial capitalista y la economía pública: la economía popular rural-urbana. Pero esto no se logra con la multiplicación de micro-emprendimientos o micro-intervenciones. Se requiere una estrategia de conjunto, donde desde abajo - las organizaciones de la sociedad civil- pero también desde el Estado, se promueva tal desarrollo que naturalmente no se dará si se deja librado al mercado real. Desde esta perspectiva, la cuestión regional es hoy la de la reintegración nacional en un mundo globalizado, y su adecuada gestión debe incluir la consideración de las dimensiones tecnológicas, económicas, sociales, políticas y culturales. Cómo concretarlo en un programa capaz de hegemonizar voluntades y generar recursos no puede ser decidido por ningún modelo importado ni de invención local. Sólo el análisis concreto de cada situación concreta, alentado por las experiencias de otras regiones contemporáneas, reintegrando a los lugares y sus sociedades locales en redes de cooperación y redefiniendo los términos de su relación con el capital global. En esto, como en los sesenta, el Estado capaz de inventar y construir regiones como un ingeniero construye edificios. Las nuevas regiones deberán tener bases reales, y aunque no estarán exentas de conflictos internos, su competitividad de largo plazo dependerá que hayan sido constituidas por la voluntad



democrática de una multiplicidad de actores agregados solidariamente por una identidad con bases históricas pero también con un proyecto compartido de desarrollo integral.

Este desafío histórico requiere creatividad, innovaciones institucionales y cambios en los valores, de una

magnitud y profundidad equivalente a la revolución tecnológica y organizativa que hoy experimentan la producción, la circulación, la comunicación y el consumo. No hay modelo llave en mano, listo para aplicar a toda región y país. Una vez más, debemos hacer el camino al andar.



# NUEVA SOCIEDAD

ENERO-FEBRERO 1998

Nº 153

Director: Heidulf Schmidt  
Jefe de Redacción: S. Chefec

COYUNTURA: **Ildoro Cheresky**, Argentina. Posibilidades y obstáculos de la alternancia. **Manuel Torres Calderón**, Honduras. Hacia la participación o el autoritarismo. APORTES: **Eduardo Viola**. El proceso de globalización de actores en la política ambiental brasileña. **Gustavo Fernández Saavedra**. El futuro ya no es lo que era antes. El nuevo sentido del cambio. TEMA CENTRAL: PUEBLOS INDIGENAS Y DEMOCRACIA. **Luis Fernando Botero Villegas**. Estado, cuestión agraria y movilización india en Ecuador. Los desafíos de la democracia. **Gemma Celigueta Comerma**. Mujeres e indígenas: dimensión local y acción política. El Comité Cívico Xel-ju de Quetzaltenango. **Esteban Emilio Mosonyi**. Plurilingüismo indígena y políticas lingüísticas. **Gabriela Olguin Martínez**. Estado nacional y pueblos indígenas. El caso de México. **Lorgio Orallana Altón**. La "Masacre de Navidad". Un fragmento de la violencia estatal y resistencia popular en Bolivia. **Sareta Paz Patifo**. Los territorios indígenas como reivindicación y práctica discursiva. **Mireya Maritza Peña Guzmán**. Algunos aspectos de la cuestión indígena desde una perspectiva internacional. **Gerardo Zuñiga Navarro**. Los procesos de constitución de Territorios Indígenas en América Latina. Ensayo fotográfico: **Victoria de Stefano**. El sueño de mirar hacia atrás. La sierra andina de **Paolo Gasparini**. **Paolo Gasparini**. Fotos de la sierra andina. LIBROS: **Carmen García Guadilla**. Ciencia y sociedad en América Latina.

SUSCRIPCIONES  
(Incluido flete aéreo)  
América Latina  
Resto del mundo

ANUAL  
(6 núms.)  
US\$ 50  
US\$ 80

BIENAL  
(12 núms.)  
US\$ 85  
US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 265.18.49. Fax: 267.33.97; Correo E.: <nuso@nuevasoc.org.ve> <nusoven@nuevasoc.org.ve>

Página digital: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

## **Desarrollo territorial y diversidad cultural: Los desafíos de la nueva economía**

Roberto Santana

*La noción de "patrimonio cultural" está lejos de ser incorporada a la reflexión y al planeamiento regional como algo que puede jugar el rol de pivote de un desarrollo localizado. No se sospecha siquiera que la etnia misma en su modernización puede ser considerada como "patrimonio de la región" y que eso representa un enriquecimiento de la "imagen" regional.*

**E**ste artículo está inspirado en diversos estudios que se llevan a cabo en la región chilena de Los Lagos (Osorno) sobre los desafíos del desarrollo en los territorios fuertemente "internacionalizados" del sur de Chile<sup>1</sup>. Como bien se sabe, ese país lleva una considerable delantera en la consolidación del modelo neoliberal de economía con tasas de crecimiento del PIB del orden del 6-7%, desde hace una docena de años, lo que ha transformado en profundidad tanto las estructuras económicas, sociales e institucionales, así como el paisaje humanizado. La manera cómo ese crecimiento se concreta en términos territoriales, su capacidad de integración espacial y social, el rol a ser asumido por

las sociedades locales en su diversidad, son sin embargo temas poco o nada abordados y por lo mismo se sabe poco del alcance transformador del neoliberalismo en su expresión territorial.

Con el objeto de abordar el tema de la suerte de los territorios en la globalización, este texto propone articular cuatro conceptos cuya interrelación se nos aparece como indispensable: globalización, desarrollo territorial, diversidad cultural y modelos de desarrollo. Nuestro propósito puede parecer de desmedidas pretensiones para los límites de un artículo, pero que no se inquiete el lector: no se va a insistir aquí una vez más en el tema inagotable del discurso de la

---

1. El lector encontrará diversos artículos a propósito del desarrollo en la región de Los Lagos en las revistas Líder N° 2-3 de Junio 1996 (Universidad de Los Lagos) y en la revista l'Ordinaire du latinoaméricaniste N° 168, Avril-Juin 1997, de la Universidad de Toulouse-Le Mirail.

polaridad global/local, dominio que ha sido objeto de predilección de una profusa literatura, ni tampoco de los modelos de desarrollo, tema sobre el cual ha corrido también mucha tinta. La intención es poner de relieve, a partir de una experiencia estudiada, el interés de introducir ciertos elementos de intermediación entre esos dos polos -en apariencia opuestos pero en realidad complementarios- que permitan ver con más claridad la manera cómo, en una situación concreta de país en vías de desarrollo se pueden articular en la práctica, de una parte las presiones venidas de la mundialización y, de otra parte, los intereses, las capacidades y las posibilidades de las poblaciones que habitan los espacios sub-nacionales, y dar así esa articulación una interpretación analítica lo más coherente posible. El elemento de intermediación que nos interesa poner aquí en primer plano no es otro que el de la diversidad cultural, tema que para el caso ecuatoriano puede ser considerado como crucial.

Nuestra orientación es sugerida por dos observaciones salidas de nuestra experiencia chilena. La primera tiene relación con una suerte de división del trabajo que se ha establecido entre una categoría de analistas que se ocupan de lo macro o de lo global, y un contingente más heteroclitico de analistas u observadores de los procesos territorializados, frecuentemente ocupados de los llamados desarrollos "locales". La segunda observación tiene que ver con la realidad del desarrollo actual: se observa una suerte de desfazaje al interior de los territorios chilenos sureños, entre un global representado por las empresas

privadas, muchas de ellas extranjeras -mostrando todo el dinamismo del capital- y un comportamiento territorial/local fuertemente dependiente del Estado, donde pueden observarse al lado de situaciones de relativo dinamismo, importantes espacios de estagnación y de ausencia de creación.

Más precisamente, el analista de lo "global" tiende a subestimar los análisis socio-territoriales localizados y hace como que si las solas cuestiones esenciales pertenecieran al orden del nivel que tiene más "visibilidad": la inversión extranjera y las exportaciones, la integración regional (continental), las iniciativas de las instituciones internacionales, los desafíos del MERCOSUR, etc-. Tal vez porque en esos dominios existe una abundante literatura internacional, hay un debate amplio e intenso y funcionan redes de intercambio y de información. El interesado en los problemas locales tiene por desgracia mucho menos suerte, tiene poco acceso a tales ventajas "competitivas", maneja escasa información internacional y frecuentemente se encuentra en la soledad del terreno tratando de imaginar soluciones que por lo general no pueden ser más que de coyuntura. Por lo mismo, no es sorprendente que sus puntos de vista entren fácilmente en la esfera del pensamiento oficial, sin crítica de métodos, de doctrina, ni de vocabulario. Si éste no es el caso, puede caer fácilmente en la trampa de las posiciones defensivas, asumiendo posturas anti-modernistas o postulando a veces soluciones dudosamente "endógenas".

Mientras el análisis de los primeros (es decir, de los que se interesan en lo global o lo macro) tiende a ali-

mentarse a sí mismo, razón por la cual sus resultados se renuevan más bien con lentitud (de tiempo en tiempo se incorpora un nuevo caso de estudio, un nuevo concepto), el análisis de los segundos peca por falta de horizonte, lleva la impronta del tecnicismo oficial y tiene raras veces una clara percepción de las articulaciones territoriales mayores y, por cierto del mundo como sistema, como economía-mundo.

Por otra parte, se constata objetivamente un desfazaje importante entre la realidad dinámica representada por las localizaciones de las firmas (vehículos de la globalización) -en particular las ligadas a la explotación de recursos del mar, del turismo, así como a los servicios modernos- coexistiendo con sociedades locales (depositorias de la herencia histórica localizada) todavía fuertemente supeditadas a los centros de decisiones, principalmente al centro capitalino, y a menudo de espaldas a las modernizaciones acarreadas por el capital. ¿Cómo interpretar este fenómeno sino como la expresión visible de una dificultad cultural de integrar ambos polos de referencia de la realidad contemporánea?

Así, el ejercicio de las prácticas públicas chilenas de hoy, enmarcadas en un proceso de descentralización que tiene innegables virtudes a pesar de sus límites, hace gala de una considerable debilidad en la concretización

de la necesaria unidad de las tendencias opuestas del mundo contemporáneo, es decir, de la globalización por un lado y hacia la especificidad o individualización por el otro, en lo que tiene que ver con el desarrollo socio-territorial.

Entonces, en lugar de asistir a un encuentro global/local fructífero, lo que se observa es más bien la existencia de una suerte de fractura entre lo macro y lo micro, que se traduce por una fragilización de lo territorial/local, en términos de su cohesión social, de identidad y de confianza en el futuro. En todo caso, se impone la imagen de una gran dispersión de los actores locales, como resultado de una ausencia de procesos horizontales articuladores. De suerte que, lo local (sociedad localizada) no parece reencontrarse a sí mismo sino en su referencia a las instancias superiores de decisión institucional. Por lo mismo, se puede dudar de que por la vía de la simple institucionalización de una descentralización que aparece todavía muy timorata, y por la prioridad acordada, la política de "combate a la pobreza" en la cual se han empeñado los dos sucesivos gobiernos de la Concertación (haciendo de ella la función por excelencia del Estado) se pueda pasar a sociedades locales activas, dotadas de capacidad de creación social y por lo mismo susceptibles de asegurar su futuro desarrollo<sup>2</sup>.

---

2. La descentralización en Chile se ha hecho sobre la base de creación de regiones, dotadas de un gobierno constituido por consejeros de elección popular y un Intendente (presidente del gobierno regional) nombrado por el Presidente de la República. Esta regionalización implica también cierto grado de autonomía del escalón municipal. En 1997, los gobiernos regionales estuvieron autorizados a invertir por decisión propia casi un cuarto del presupuesto general de inversiones acordado a cada región.

Sin duda hay que ir más lejos que los propios límites del proceso descentralizador para encontrar las razones explicativas de comportamientos sociales que permanecen anclados al lado, o más acá, de la modernización general en curso. La escasa autonomía de la vida comunal y regional que ha sido tradicional en Chile y como contrapartida, la fuerte supeditación histórica de los territorios al centro capitalino de las decisiones políticas, comportamiento inevitable dada la fuerza de un sistema altamente centralizado de soberanía y control, ha sido característico de la república. En la actualidad, y como producto del crecimiento económico, la realidad de los territorios del sur, de la Región de Los Lagos en particular, está lejos de constituir un "local" que estaría completamente al margen del proceso de modernización general del país pero tampoco es un "puro y simple reflejo "micro" del conjunto total de los procesos que tienen lugar. Esto, por la simple razón que las sociedades locales, independientemente de que por su larga marginalización en el período de desarrollo anterior, han producido su propia "pesantez" histórica, tienen su especificidad cultural y su identidad propia.

¿Cómo hacer avanzar la integración de las influencias de la sociedad más amplia, más aún de la comunidad mundial, con los intereses estratégicos de las sociedades territorializadas o locales? Esta interrogante no puede ser respondida fácilmente puesto que supone varias otras que tienen que ver sobretodo con los actores locales, de los cuales va a depender esencialmente la conjunción de intere-

ses: ¿Cuáles son sus capacidades de producir (crear) estrategias de crecimiento y de modernización? ¿Cuáles y de qué calidad son las bases culturales históricas?, ¿Qué grado de eficacia y qué adaptabilidad tienen las políticas públicas actuales frente a la diversidad cultural? por ejemplo.

#### **UNA RESPUESTA POSIBLE: LA DIVERSIDAD CULTURAL COMO INTERMEDIACIÓN**

La reflexión globalista en torno al desarrollo ha hecho de la redinamización de la metrópolis santiaguina, más alguna ciudad "emergente", su tema predilecto. Quienes siguen esta orientación se interesan poco o nada en las modalidades territoriales del desarrollo no metropolitano, seguramente porque no existen en Chile o no se han puesto de relieve los casos de "distritos industriales", de "industrialización difusa" o de desarrollos "durables localizados" (de la misma manera que no existen en muchos otros países en vías de desarrollo). Si esto es cierto, no deja de ser chocante la ausencia de estudios y de reflexión en torno a la posibilidad de tales desarrollos o a la creación de condiciones y de recursos que podrían abrir el camino en tal dirección, más allá de las metrópolis y de ciertos puntos privilegiados, allá en los territorios periféricos o en las numerosas ciudades intermedias. Si se mira bien, como ocurre en el debate internacional, también en Chile los elementos que importan son los "casos constatados" y no hay inquietud por los factores o por los agentes potenciales de la "emergencia" de nuevos casos. Sin embargo, es posible que sea

sobre esta eventualidad que se pueda producir el "enganche" más creativo y fructífero entre lo global y lo local.

Si adoptamos por ejemplo el punto de vista de los teóricos de los llamados "medios innovadores" <sup>3</sup>, habría que preguntarse qué grado de realidad tiene en Chile eso que se designa como un "conjunto territorial de agentes y de elementos económicos, socio-culturales, políticos e institucionales poseyendo modos de organización y de regulación específicos", que serían la esencia misma del aporte territorial/local al proceso de desarrollo, siendo ellos mismos creadores de nuevos recursos (ventajas competitivas). En lo que llevamos estudiado en la Xa Región de Los Lagos, se constata que estamos lejos de un tal ideal-tipo, de actores modernos territorializados creando eso que se ha dado en llamar la economía de la "proximidad" <sup>4</sup>. Todo indica que queda un largo camino por recorrer a las sociedades sureñas, en el desarrollo de la capacidad de adaptación de sus propias culturas y potencialidades, a las transformaciones del entorno global y en la movilización del conjunto de la sociedad por la búsqueda de formas diversas y cada vez más avanzadas de cooperación, coordinación y de creación entre los actores.

Es aquí donde aparece, a nuestro juicio, el interés de la diversidad cultural, entendida como un elemento de "intermediación" que permite dar cohe-

rencia a las tendencias globales y a la activación de los actores locales. Sin embargo, en la práctica institucional y en la escasa literatura existente sobre la región, la diversidad cultural es objeto de preocupación exclusivamente bajo el signo de lo que se ha dado en llamar la "heterogeneidad" del espacio regional de la Xa Región de Los Lagos. La puesta de relieve o la simple consideración del tema es evidente que está ligada a una interpretación que ve en la diferencia socio-territorial sobre todo un "obstáculo", un factor negativo, al éxito de las iniciativas oficiales, en todo caso una fuente de dificultades para las políticas públicas y de ninguna manera un terreno de despegue de iniciativas sociales.

No es sorprendente por eso que el tema de la diversidad cultural no forme parte de la agenda estratégica del gobierno regional, en forma de política pública, a pesar de que el dilema uniformidad versus diversidad, como es bien conocido, es un tema en extremo importante no importa para qué desarrollo local. Como lo muestran las múltiples experiencias europeas o de otras partes desarrolladas del mundo, para nutrirse el desarrollo parece necesitar del clima de la diversidad y mas aún, cuando ese clima no existe, en no pocos casos se hacen grandes empeños por crearlo <sup>5</sup>.

Ahora bien, hay una contradicción en el hecho de que la diversidad cultural siendo el sello distintivo de los es-

3. Ver por ejemplo el trabajo de Denis Maillat, "Les milieux innovateurs", revue Sciences Humaines, N°8 hors-série, 1995, Paris.

4. Bernard Pecqueur, La economía de la proximidad, en: revista Sciences Humaines, Horns serie N°8 Febrero-Marzo 1995 N.E. El artículo traducido aparece en este número de Ecuador Debate.

5. Anton Klukinski y otros, en: Globality versus Locality, Universidad de Varsovia, 1990.

pacios que conforman la actual región "oficial" de Los Lagos, no sea integrada a las estrategias regionales como soporte o activador del desarrollo. En efecto, de la misma manera que no se atiende en las orientaciones ni en las prácticas oficiales, a la cuestión del estado actual de las identidades territoriales, no se procesa tampoco el concepto de patrimonio cultural y sus implicaciones estratégicas. El tema cultural sigue siendo de manejo casi exclusivo del gobierno central bajo una orientación poco dinámica y de corte marcadamente divulgacionista, como instrumentos. La política que se sigue es sectorial, de intervención puntual e irregular en el tiempo, por lo mismo no dinamizadora de desarrollos locales y pobre en impacto social.

El reconocimiento del valor de la diferencia, efectivamente, es un problema difícil para una institucionalidad históricamente marcada por el signo de la uniformización social y cultural, su puesta condición de la unidad nacional. Se desconoce así que entre el proceso de la mundialización de la economía (proceso histórico de expansión de la economía-mundo), cuyo signo es el de la expansión de procesos sectoriales, y la realidad de lo local como fenómeno propio de la horizontalidad territorial, existe un amplio campo de maniobra, de adaptación innovadora, y de creación estratégica. Si, hasta hace algunos años, parecía faltar una fundamentación teórica a esta perspectiva me parece que el punto de vista sostenido recientemente por F. Fukuyama<sup>6</sup> viene a llenar ese vacío: sugiere algo que es de una

actualidad crucial para el problema que nos interesa, cuando sostiene que "el deseo de reconocimiento-o thymos-puede proporcionar el eslabón que falta entre la economía y la política liberal". Siguiendo esta vena de pensamiento, puede pensarse con pertinencia que el reconocimiento y la valoración de lo que es diferente o específico en lo cultural podría venir a llenar esa suerte de espacio "vacío" o intersticial, entre la economía globalizada y las posibilidades de la acción social. Para el tema del desarrollo territorial, que nos interesa aquí, lo cultural localizado adquiere entonces otra valoración interpretativa que aquélla que le concede actualmente la política pública chilena.

#### **DIVERSIDAD CULTURAL DE UN ESPACIO REGIONAL: INTERPRETACIONES**

¿Cuáles son las pistas de interpretación que ofrece el tema de la diversidad cultural para los fines de desarrollo regional? ¿Cuál es el contenido de un debate posible en torno a tal cuestión?

Tanto los hombres políticos como los autores que se ocupan de la región de Los Lagos coinciden en poner énfasis en los contrastes, en la heterogeneidad y en la diversidad cultural que caracteriza a sus diferentes componentes territoriales, y muestran a justo título cómo en términos ideológicos y socio-culturales la región de Los Lagos es una entidad todavía en "estado de proyecto", independientemente de la existencia de un estatuto legal y de una institucionalidad que

---

6. Francis Fukuyama, *La formation de l'identité politique*, PUF, Paris 1986.

le acuerda existencia formal. Esto es así, independientemente de la innegable dinamización económica que tiene lugar desde fines de los años 80, y de las iniciativas institucionales destinadas a hacer avanzar el proceso de regionalización/descentralización.

El debate relativo al desarrollo de los territorios de los Lagos se ha centrado entonces en torno a la ausencia de una identidad regional única asumida por sus habitantes y reconocida por los otros. Así, el tema que preocupa a los analistas y hombres políticos tiene que ver con las posibilidades de construcción de una entidad regional "reconocible", es decir, que se autodefina a sí misma, que se dé un sello distintivo, una identidad que la población reivindique como propia, e incluso si lo desea o así le conviene, la publicite más allá de su propio territorio. Según esta interpretación sólo bajo tal condición habría garantía de sustentabilidad del desarrollo de la región y de seguridad política. La cuestión es entonces ¿cómo avanzar en tal construcción?

Esta interrogación suscita dos corrientes interpretativas. Una de ellas centra el interés sobre un proceso que sería de "apropiación regional" de las culturas locales o provinciales, o sea clama por un proceso de socialización rápida de las mismas, una universalización que no podría pasar sino a través de una suerte de "mestizaje cultural". La otra, que en realidad es una variante de la primera, se esfuerza por encontrar los elementos culturales que serían comunes a la región, buscando por la vía de la potenciación de los mismos los elementos identitarios útiles a la cons-

trucción de un espacio regional con identidad cultural propia, es decir, "integrado" culturalmente.

En ambos casos, el proceso de incorporación de la diversidad cultural al tema del desarrollo pasa por una uniformización cultural del territorio. Ambas visiones se alinean sobre una posición que no tiene en cuenta o parece olvidar que la mantención de una cultura propia no sólo es compatible con la modernización, incluso con un aumento de la productividad basado en la apropiación de conocimientos y tecnologías alogenas, sino que puede constituir una carta de triunfo importante en el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos. Bajo este mismo prisma, la cuestión del desarrollo de entidades territoriales con fuerte personalidad cultural se puede plantear razonablemente en términos de una modernización sin quiebre de los sistemas valóricos y sin ruptura de los mecanismos internos de la regulación social. Las estrategias de desarrollo pueden servir, en ciertos casos, al interés de proyectos que buscan el reforzamiento de la cohesión de grupo o la recreación de una identidad colectiva.

En las dos primeras formulaciones está implícita la idea de que la creación de una "identidad cultural regional" está dada por el acceso a un nivel superior de valoración mediante la uniformización cultural. La dinámica que se pone en marcha es la "fusión" de la diversidad cultural por arte de los procesos espontáneos y también por arte de la planificación burocrática. El tratamiento que se impone es sectorial, por lo mismo verticalista, subestimando la expresión territorial de la di-



ferencia. La política de integración se hace fundamentalmente movilizando el sistema de educación y la animación cultural de tipo institucional, con lo cual la problemática de la diversidad pierde una gran parte de su contenido social (estructuras y formas de funcionamiento específicos), de su contenido político y simbólico (movilización identitaria), así como de su potencial económico (movilización del patrimonio cultural).

### **LA NECESIDAD DE UNA TRAMA DE LECTURA**

La manera cómo la cuestión de la diversidad ha sido tratada hasta aquí es, sin duda determinante, del poco o ningún hincapié puesto sobre los sujetos actuantes, en los espacios culturalmente diferenciados y con ello se ha obviado la consideración de los actores colectivos y por ende de la identidad política de los territorios que componen la Xa Región. Ahora bien, es precisamente esta noción de identidad política la que parece más operativa para los fines de una política regional y que interesa introducir en el debate, a propósito de la diversidad cultural en la región: puesto que, la cultura pertenece al conglomerado social que le ha dado forma y ha dotado de sentido a los territorios, representa un lugar privilegiado de expresión política, la cual se manifiesta a través de la identidad socio-territorial.

Un principio de base, permitiendo evaluar mejor los problemas que deben ser enfrentados por la política pública, consiste en reconocer que la di-

námica de las identidades no resulta de una simple adición ni de una recuperación parcial de elementos culturales para un programa "global" uniformizante y que, la interacción de identidades, la creación de identidades abiertas o la elección de otras identidades, son procesos fundamentalmente políticos, que se llevan a cabo mediante intercambios sostenidos en el plano de las ideas y de las realizaciones consensuadas. A partir de este principio, es posible concebir que al proyecto regional integrador-asimilador de carácter unívoco de construcción identitaria, se le pueda oponer una concepción que dé sentido y realidad a la idea de una multiplicidad de adhesiones societarias a partir de la diferencia.

Entonces, cuando se habla de construir la identidad de la región de Los Lagos es a la noción de "identidad política" que debería hacerse referencia<sup>7</sup>. La identidad política de la región de Los Lagos -que es un proyecto, como lo hemos sugerido- aparece aquí como el camino conduciendo a la identidad cultural regional y en tal sentido la precede, siendo condición misma de una construcción cultural territorializada, en un proceso que debe ser concebido como necesariamente largo, puesto que sería el resultado del cambio histórico-cultural. De cierta manera, puede decirse que la identidad política de la Xa Región provendrá de un proceso "negociado" con diversas identidades políticas parciales y será en el juego dinámico de identidades territoriales diferentes que irán produciéndose los cambios al

---

7. Chebel Malek, *La formation de l'identité politique*, PUF, Paris 1986.

interior del conjunto englobante que es la región, que se irán afirmando ciertas especificidades, que ciertos territorios irán avanzando hacia una modernización más o menos regulada.

Como hipótesis de trabajo se puede avanzar que la construcción política de la región (en términos de proyecto político identitario), dada la realidad existente, tiene más perspectivas de éxito pasando por un proceso negociado o consensual, siguiendo formas de asociación o de coordinación múltiples ("partenariats"), que por un sistema de planificación altamente verticalizado, a despecho de la descentralización, como es actualmente el caso.

Por eso, conviene hacer hincapié en las implicaciones prácticas y conceptuales de tal hipótesis. En primer lugar, hay aquí una interpelación acerca del "diagnóstico" de la realidad, o a los fundamentos y procedimientos empleados cuando se trata de saber cuál es el estado de cosas a propósito de las identidades ligadas a las diferencias espacio-culturales en la región y de saber cómo esas identidades son reivindicadas o no lo son, y qué es lo que los actores reivindican o no reivindican. Debe poder encontrarse un método de diagnóstico que permita entender lo esencial de la coyuntura por la que atraviesa una determinada identidad socio-territorial, cosa que no es nada fácil puesto que como se sabe la noción de identidad se abre sobre un campo conceptual amplio y relativamente difuso y la expresión colectiva de la noción misma no es nada simple.

En segundo lugar, hay una interpelación a propósito del lazo que debe existir, o dicho de otra manera, la "colu-

sión" indispensable que debe existir entre diagnóstico y reflexión estratégica, dos procesos que aparecen disociados intelectualmente y cuya consecuencia primera es que el diagnóstico resulta un ejercicio de "segunda zona", generalmente de carácter banal y rutinario, justo como para rellenar los contornos de una programación, cuyas grandes líneas han sido decididas obedeciendo al interés político inmediatista (electoralista?) más que a un proceso de reflexión estratégica. Esta disociación de lo que debería ser un proceso intelectual único, no podría justificarse argumentado, como lo hacen algunos responsables político-institucionales, que "los chilenos carecen de sentido estratégico". Tal vez haya en esto algo de cierto, pero el fondo del problema no está evidentemente allí. La cuestión esencial se sitúa a mi juicio en un problema de formación válida para la realización del diagnóstico identitario, o sea en una capacidad para poner de relieve los elementos significativos del ethos cultural, incluso aquéllos de orden simbólico, que podrían constituir los ejes de una política oficial.

#### **PARA UN DIAGNOSTICO DE LA IDENTIDAD DE LOS TERRITORIOS**

La identidad de los territorios hace referencia a la identidad colectiva, noción ligada o que nace del sentimiento que tienen los individuos de pertenecer a una comunidad relativamente diferente y homogénea, que tiene una filiación histórica y que tiene como patrimonio un "territorio construido". En tal sentido la identidad colectiva es una categoría a la vez "sujeto y objeto

de la historia", es decir, que está sujeta a los avatares de la evolución del grupo, que puede fragilizarse, desaparecer, diluyéndose en un conjunto englobante, enriquecerse o reforzarse, incluso recrearse. En todo caso, desde que hay identidad colectiva hay lo que algunos llaman los "organizadores políticos" y la noción de identidad política de un territorio toma fuerza, así como la idea de estrategia colectiva: la identidad puede ser reivindicada políticamente con grados diversos de radicalismo, puede disfrazarse temporalmente, puede replegarse en sí misma, puede entrar en crisis de desestructuración, puede entrar en proceso de redefinición. Hay un poco de todo esto en la región de Los Lagos.

Lo dicho es fundamental para la elaboración de las políticas públicas puesto que del estado de las identidades colectivas en un momento dado va a depender que estemos en presencia de poblaciones con aptitud o voluntad de innovación o que sean más bien inclinadas a la simple copia o adaptación cómoda, o al rechazo o repliegue frente a la modernidad.

Del estado de cosas existente en la región destaquemos que al menos en tres sentidos el tema tiene interés para la implementación de las políticas públicas:

- un procesamiento de la diversidad cultural en términos identitarios debería facilitar la dinamización de las sociedades locales y/o, facilitar las intervenciones sobre situaciones de crisis colectiva;

- una traducción de la diversidad en términos de patrimonio cultural significaría recursos complementarios para el desarrollo local, pues se le

debe concebir como una riqueza o forma alternativa de capital;

- un tratamiento en términos multi-culturales facilitaría las intervenciones institucionales y privadas y más aún debería acarrear prestigio a la región y, por cierto, a los actores involucrados.

De allí que, sea interesante un esfuerzo de análisis que vaya más allá de las interpretaciones oficiales y que pueda alimentar un debate más complejo sobre las posibilidades de implementación de política pública territorializada. Para otro entendimiento de la problemática, en la región de Los Lagos podrían imaginarse tres niveles de cuestionamiento que interactúan entre ellos para dar cuenta del momento por el que atraviesa la identidad colectiva en determinados espacios:

1. Las líneas de fuerza que históricamente han marcado el imaginario social conduciendo a un cierto tipo o modelo de "construido" histórico (hace referencia a "la larga duración");

2. Los quiebres o rupturas que significan cambios bruscos del contexto social y que en los decenios anteriores han venido a impactar los referentes identitarios (pone en el centro del análisis la noción de crisis);

3. Los procesos actuales de búsqueda, de repliegue, y de reforzamiento o recreación identitaria (que hace alusión sobre todo a las estrategias políticas).

Los diversos casos de estudio que se destacan en la Xa Región sugieren el interés de un approach en términos tipológicos. Entre los más problemáticos para la construcción regional se deben citar los casos de: Valdivia

(separatismo ligado a la idea de crisis identitaria); Chiloé (identidades en repliegue/identidades en proceso adaptativo); Huilliches de la Cordillera de la Costa (identidad en crisis/la modernización como drama y la adaptación por imitación) y de Palena (zonas de colonización/en proceso de construcción de identidad). El grado de conocimiento empírico que se tiene de cada uno de ellos es muy desigual y cada caso merece estudios particularizados. No vamos a insistir en el estudio de casos, pero rápidamente a través un ejemplo se puede subrayar el gran desafío que todo esto significa para las ciencias sociales<sup>8</sup>.

#### UN CASO A TITULO DE EJEMPLO

Hasta qué punto el tema de la dinamización económica y aparición de agentes de innovación en las sociedades periféricas como las del sur chileno está íntimamente ligado al problema de la diferencia cultural y lo que ello representa como un desafío mayor para las políticas públicas puede ser visto a través de una sociedad autóctona local: los Huilliches de Osorno.

Se trata de una minoría étnica, de aproximadamente 15.000 habitantes rurales a los cuales se debe sumar un número indeterminado de inmigrantes urbanos. Dedicada principalmente a la agricultura, a la explotación forestal y a la pesca, esta población se localiza principalmente en la cordillera costera de la provincia. Desde hace unos 30 años los sucesivos gobiernos han estado "destilando" recursos en programas de desarrollo y/o en pro-

gramas asistenciales y el diagnóstico final ha sido siempre el mismo: población marginal, pobre o en extrema pobreza. Ahora mismo es una de las zonas prioritarias para la ejecución del Programa de Superación de la Pobreza. El contenido de los programas en ejecución es el mismo de siempre: insisten sobre la pequeña agricultura en crisis (sobre tierras minifundiaras y en extremo erosionadas), sobre la salud, la habitación, la educación en español (que comienza a cambiar desde 1996 con el inicio de la educación bilingüe).

Una proliferación de proyectos de pequeña escala, todos sectoriales y llevados a cabo por media docena de instituciones diferentes que no siempre se entienden entre ellas, incluida la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) creada por Ley de 1992, no basta para cambiar el orden de cosas ya tradicional: los agentes institucionales se quejan de "escasa participación", de "carencia de líderes modernos", de "falta de entusiasmo"...

En realidad las dificultades para el desarrollo en San Juan de la Costa, así se llama el área étnica nuclear, tienen una sola y única fuente: la diferencia étnica, parámetro hasta ahora subestimado en la política pública. Sin embargo, con la adopción del punto de vista de la diversidad cultural como factor de desarrollo es posible cuestionarse de otra manera por los factores más decisivos que han actuado y actúan en la instalación de y persistencia de esa suerte de pobreza "circular" que afecta a la sociedad autóctona y concebir que lo más grave o lo más

8. Como caso de aplicación, ver los trabajos de R. Santana, en la revista Líder N° 2-3, junio 1996, Universidad de Los Lagos, Osorno.

decisivo no es tanto que los "indígenas sean pobres" sino que sean indígenas "sin proyecto de modernización", lo cual está ligado en lo esencial a la carencia de liderazgo moderno.

Desde el punto de vista del desarrollo local la primera pregunta que conviene hacerse es si la Xa Región tiene interés, o no lo tiene, en procesar ("salvar") la diversidad cultural en ese territorio con vista a desencadenar una dinámica de revalorización y de "recalificación" de la sociedad y asegurar así la posibilidad de emergencia de liderazgo moderno, con gusto por la innovación, entusiasmo social y valorización de lo local. Visto el problema desde la escala regional es claro que con ello la Región de los Lagos saldría también ganando: revalorizando y legitimando la sociedad indígena local ella construye también la riqueza de su propio ethos cultural.

Suponiendo que el gobierno regional optara por la legitimación de la sociedad Huilliche es claro que se crearía un espacio al interior del cual sería posible provocar un viraje fundamental en la planificación estratégica, pues se podría imaginar un "desplazamiento" de óptica o de lógica en la inversión de recursos: desde lo productivo, llamémoslo así "clásico", hacia lo "productivo cultural". Se puede apostar sin riesgo que una estrategia fundada en un gran esfuerzo cultural puede resultar a largo plazo mucho más rentable que cualquier esfuerzo en los sectores productivos tradicionales como son aquéllos propios de las áreas huilliches. Habría que apostar a que "el círculo de la pobreza" desaparece más rápidamente en base a una dinamización cultural que pasa

por los contenidos étnicos, que en la prosecución de los esfuerzos por mantener una agricultura precaria, con fuertes limitaciones estructurales y reducidos chances de hacer ganancias en el mercado, que no puede, por lo mismo, tener otra vocación que una actividad de "sobrevivencia".

A este propósito no estaría demás recordar que según Hegel el "deseo de reconocimiento" y las emociones que lo acompañan como la cólera, la vergüenza, el orgullo, la voluntad hacen parte integrante de la vida de toda personalidad humana y es precisamente allí, en ese dominio de la subjetividad, donde reside el "motor de la historia". Si interiorizamos la importancia del reconocimiento del Otro como motor de la historia, podemos también concebir que sobre tal noción se puede crear un instrumento de política. Tal vez, la historia regional que está haciéndose podrá ser mejor entendida y podremos tal vez entender mejor los desafíos que el pueblo Huilliche plantea a la Xa Región. La "estimación de sí mismo", del Yo, exige en contrapartida el reconocimiento del Otro, conjunción indispensable para poner en marcha una dinámica de creación. Tal es el problema político-filosófico! y es aquí que se sitúa el verdadero desafío del desarrollo local!

Ahora bien, la problemática del "deseo o necesidad de reconocimiento" del Huilliche por parte de la sociedad no-indígena es un tema que no ha sido explorado en los trabajos existentes sobre los Huilliches, ni tampoco en las definiciones estratégicas del gobierno regional. El tema ha quedado oculto por la prioridad acordada -por los propios interesados y

por las instituciones que intervienen en el medio indígena- a una visión "campesinista" de la evolución hacia la modernidad: se ha puesto por delante la reivindicación de la tierra y la precariedad de la agricultura o más ampliamente se ha insistido sobre las reivindicaciones socio-económicas locales sin perfil estratégico.

No es evidente sin embargo, que las ideas de los encargados del desarrollo vayan a orientarse muy fácilmente en el sentido que hemos sugerido. La noción de "patrimonio cultural" está lejos de ser incorporada a la reflexión y al planeamiento regional como algo que puede jugar el rol de pivote de un desarrollo localizado. No se sospecha siquiera que la etnia misma en su modernización puede ser considerada como "patrimonio de la región" y que eso representa un enriquecimiento de la "imagen" regional. La noción de patrimonio cultural manejada por los Huilliches mismos puede imaginarse operacional en relación a los dominios más diversos de la actividad social, incluyendo el deporte y otras manifestaciones y recursos que, teniendo no solamente valor simbólico sino también valor potencialmente económico, son por ahora desestimados como factores dotados de valor movilizador. Es aquí donde se aprecia claramente que el diagnóstico debería ser un ejercicio de creación estratégica y no solamente de repertoriación de datos de la realidad, más o menos clasificados.

### **DESAFIO PARA LAS SOCIEDADES LOCALES: PRODUCIR UNA "CULTURA DE LA ESTRATEGIA", DARSE UN "MODELO"?**

La conclusión de todo esto puede enunciarse como otra interrogación, preguntándonos si las perspectivas para la diversidad en el mundo internacionalizado de hoy son mayores que las que existieron en los períodos pasados de la historia. Y aquí se abre otro capítulo de la problemática de la prospectiva, puesto que pareciera no existir respuesta posible a esta interrogante sin abordar el tema de "los modelos de desarrollo local", es decir, sin concebir un marco apropiado para el encuentro fructífero de lo global y lo local. Ni el concepto de estrategia, ni el de planificación territorial parecen ser suficientemente amplios y a la vez suficientemente individualizadores como para enmarcar la perspectiva del desarrollo local en la globalización. Porque en realidad de lo que se trata es de un proceso de "construcción social territorial" donde los actores centrales no pueden ser otros que las sociedades locales mismas.

Lo que se ha dicho hasta aquí sugiere también el interés por un esfuerzo destinado a establecer la utilidad del concepto de "modelos de desarrollo", para la inserción útil de la diversidad cultural en el movimiento modernizante general. Podríamos tal vez estar de acuerdo en que se trata de una reflexión en torno a "modelos de

modernización de la sociedad local", y si ello es así decimos que su viabilidad no puede ser vista sino al interior de la vasta y nueva "onda de marea" de occidentalización del mundo que está en curso, y que algunos llaman mundialización y otros globalización.

La idea general de modelo de desarrollo lleva implícita una cuestión de escala: mundial, nacional local. Puede imaginarse que a cada escalón los grupos humanos se dan "maña", es decir inventan formas, modalidades y ritmos para adaptarse, para apropiarse de aquello que les conviene o les satisface mejor, para en fin, darle un "sello propio" al movimiento general de la economía y de la sociedad, en suma, al encuentro interactivo entre lo global y lo local. Creo que es en esta invención de un sello propio del desarrollo que puede fundarse una cierta legitimidad de la idea de "modelo", etimológicamente obra "única" en su género y por lo mismo digna de ser imitada. Sin mas!.. El modelo, apunta a una imagen prospectiva de la diversidad cultural mas que a las estrategias de mediano plazo, se plantea sobre todo, en términos de orientaciones que aseguren la posibilidad de la reproducción de la diferencia ad infinitum.

Por desgracia, la noción de "modelos de desarrollo" está rodeada de una abundante dosis de confusión, donde se hace difícil distinguir entre el largo plazo y el inmediatez, entre ciclos, modelos, fases, ritmos y modalidades de adaptación. Por lo mismo, se ge-

neraliza fácilmente, poniendo muchas veces en un mismo plano situaciones o resultados contradictorios, que no obedecen a las mismas lógicas. Confusión de la cual el concepto sale banalizado y desprestigiado.

El "modelo local" debería ser el resultado del arte empleado en la integración de la diversidad local a los movimientos de fondo promovidos por el cambio global. Ello supone una capacidad local de creación estratégica que por lo general no existe en las sociedades latinoamericanas de tradición centralista y que habría que fomentar. Ello pasa por la producción de conocimientos, de análisis que superen lo sectorial (transversales, por lo mismo complejos) y las disciplinas, así como su manejo o adaptación para las estrategias, su difusión y adaptación por medio del debate de ideas, etc. Para los partidarios de los modelos "alternativos" esta es seguramente la pista más prometedora, pero como se ve no es alternativo sino en contraposición a la tendencia a la uniformización de todas las sociedades. El no podría pretender escapar a las exigencias económicas del mercado, es decir, al movimiento general guiado por el capitalismo. Querámoslo o no. El neo-liberalismo, forma ideológica que reviste la tendencia actual de la acumulación mundial, puede ser neutralizado en sus excesos, pero ello no puede significar que el "modelo cultural" pueda sobrepasar a la economía de mercado. Bien por el contrario, es sólo allí donde tal vez podrá salvarse.

## **Políticas de desarrollo local y pequeña empresa en Italia**

Hernán Ibarra (\*)

*El peculiar camino de desarrollo basado en la pequeña y mediana empresa surgido en la "Tercera Italia", denominación dada a la región del centro y nordeste italiano, se ha convertido en una referencia obligada en la discusión de los modelos de desarrollo local. Esto implica considerar factores económicos, sociales y políticos que interactúan en un espacio territorial.*

**H**acia la década del setenta, llamaba la atención un nuevo paisaje industrial dominado por el dinamismo de la pequeña y mediana empresa. Se trataba de aglomeraciones de pequeñas empresas localizadas en pueblos rurales y ciudades pequeñas, especializadas en la producción de bienes de consumo y de máquinas herramientas. Esto aparecía como diferente a la gran dicotomía entre el norte industrial y el sur subdesarrollado. Las regiones que se hallan comprendidas en el centro y nordeste italiano, son Trentino Alto Adige, Friuli, Veneto, Toscana, Marche y Umbria.

Siguiendo la denominación antigua propuesta por Marshall, se calificó a este fenómeno, de distritos industriales. Estas aglomeraciones de empresas,

interactuaban entre sí, establecían relaciones verticales y horizontales, mecanismos de subcontratación y división del trabajo.

El caso de los distritos industriales italianos, ilustra un tipo de desarrollo local que es el resultado de factores externos e internos al espacio local en el cual ocurre el desarrollo económico. Son pues "formas de ajuste productivo diferentes en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y con sesgo urbano, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de recrear un "entorno" institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de em-

---

(\*) Sociólogo. Investigador principal del CAAP.



pleo en los diferentes ámbitos territoriales." <sup>1</sup>

Entre los condicionantes externos que alentaron este desarrollo localizado, hay que considerar el techo al que había llegado el desarrollo de la gran industria italiana, situada especialmente en las áreas urbanas del norte, con una aguda conflictividad laboral, dificultades por innovar la tecnología y la organización de los procesos productivos. Esto se tradujo en la descentralización y fragmentación de procesos industriales de la gran empresa que operaba bajo el esquema de producción en serie. La época de auge de la producción en serie va en Italia desde fines de los años cincuenta a mediados de los años setenta. Hacia aquella época, el funcionamiento de zonas enteras con tradición artesanal y manufacturera como las del centro de Italia, eran consideradas residuales y dirigidas al mercado interno.

Los factores internos, tienen que ver con la tradición artesanal, la vinculación con los mercados, la capacidad de innovación y un entorno político local favorable. Esto último, es muy importante, en tanto crea una atmósfera propicia para las iniciativas locales de desarrollo.

En las actuales discusiones sobre la problemática del desarrollo industrial en el período postfordista, hay la idea de que la misma noción de desarrollo debe ser reconceptualizada,

dadas las circunstancias de un profundo cambio estructural que tiene como su eje el cambio tecnológico y la innovación productiva e institucional. En esta nueva fase de desarrollo del capitalismo, se pone en el centro del cambio una multiplicidad de procesos. Entre ellos, se destaca la cuestión territorial, que tiene que ver con la vinculación entre lo local, lo nacional y lo mundial. Las formas previas de regulación social e institucional que tienen que ver con el modelo fondista, viven también una profunda mutación.

El desarrollo de la especialización flexible, ha sido concebido como el paradigma de una nueva forma de organización del trabajo, que tiene como su fundamento la permanente innovación productiva. Se trata pues del resurgimiento de la forma artesanal de producción, mediante un equipamiento flexible, apto para la producción especializada, lo que supone trabajadores calificados y empresarios innovadores que operan en una comunidad industrial.<sup>2</sup>

El uso del ordenador adaptado a los procesos industriales de pequeña escala incide en el desarrollo de la especialización flexible, dado que el ordenador cumple una función parecida a la herramienta del artesano. Sin embargo, no solo la tecnología de ordenador es factible de adaptarse a la especialización flexible, sino otro tipo de tecnologías.

---

1. Francisco Albuquerque, **Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)**, ALPES, Santiago, 1996, p.36.

2. Michael Piore y Charles Sabel, **La segunda ruptura industrial**, Alianza E. 1990, Madrid, p.29.

Se ha avanzado en una nueva comprensión de lo que ha sido la experiencia de desarrollo local europeo desde los años sesenta con los distritos industriales italianos como la experiencia más importante. "El desarrollo económico local es, pues, el proceso por el cual los actores e instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio."<sup>3</sup>

Las iniciativas de desarrollo local, parten del supuesto de que hay un entorno social y político que tiene como ámbito un territorio con cierta identidad. El suelo en el que florecen estas iniciativas, tienen como herramientas los procesos de descentralización del Estado y una reforma política. Esto supone que surge una trama de actores públicos y privados que se hallan en capacidad de concertar políticas e iniciativas de desarrollo local. Estas iniciativas se dirigen a potencializar los recursos locales en función de una gestión moderna que tiene una preocupación por la competencia, la productividad y el desarrollo de los mercados.

Un aspecto central de las iniciativas de desarrollo local, son los empresarios "shumpeterianos" y una mano de obra que tiene flexibilidad y capacidad de adaptación a situaciones cambiantes. Todo ello teniendo como eje de desarrollo a las pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, no siempre se hallan presentes las condiciones más óptimas:

"Un estudio de la OCDE sobre las iniciativas de desarrollo local en diversas regiones con dificultades, mostró que en las zonas rurales más desprovistas de recursos y con niveles muy elevados de degradación ambiental, las ID difícilmente lograron revertir dichas evoluciones negativas. Distinto fue el caso, sin embargo, de otras regiones rurales o de tradición industrial, donde las situaciones de crisis si pudieron ser enfrentadas con mayor éxito. Pero aún así, las economías de estas regiones no están al abrigo de las turbulencias del contexto económico general y de los nuevos ajustes".<sup>4</sup>

#### PEQUEÑA EMPRESA Y DISTRITOS INDUSTRIALES

El tema de los distritos industriales se inscribe en una discusión más amplia de lo que significan:

a. Las diversas interpretaciones surgidas en las ciencias sociales sobre la producción artesanal y la pequeña empresa como formas residuales;

b. El desarrollo local como un proceso que permite redefinir los espacios locales en tanto ámbitos de desarrollo situados entre el espacio nacional e internacional; y,

c. El rol de la pequeña empresa en la conducción de los procesos de desarrollo industrial.

---

3. Francisco Albuquerque, **Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública**, CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, Santiago, 1997, p. 16.

4. *Ibíd.*, p. 24.

El tema de la pequeña empresa, se hallaba muy presente en el pensamiento marxista de fines del siglo XIX y comienzos del XX, cuando se debatía el futuro de la pequeña producción y el tipo de alianzas sociales y políticas con los grupos medios de la sociedad. El razonamiento de Lenin, expuesto en **El desarrollo del capitalismo en Rusia**, que afirmaba que el pequeño productor rural capitalizado surgía como una figura que expresaba la diferenciación social del campesinado, también se hacía extensivo a un estrato de artesanos capitalizados que se convertían en pequeños fabricantes.<sup>5</sup> Claro que esto tenía que ver en la confrontación con los populistas rusos, acerca de la descomposición del campesinado. Hacia la misma época, Karl Kautsky en **La cuestión agraria**, introduce el tema de la pequeña empresa, básicamente con el enfoque de su próxima desaparición por su menor eficiencia en relación a la gran empresa.<sup>6</sup> Se hallaba en discusión entonces la viabilidad de la pequeña empresa y su eficiencia frente a la grande.

La célebre polémica Berstein-Luxemburgo, relativa a los caminos de la transformación social, había también tocado la cuestión del predominio de la gran empresa y la desaparición de la pequeña a fines del siglo XIX. Berstein consideraba que los grupos artesanales y los pequeños empresarios, no iban a desaparecer como esperaba Rosa Luxemburgo, puesto que habían suficientes evidencias de

su importancia en la estructura económica alemana. Esto aludía al tema más amplio de las capas medias, y su lugar en las estrategias socialdemócratas de alianzas.

A mediados de siglo, la política del Gran Salto Adelante en China, que proponía llevar el desarrollo industrial a escala local usando los propios recursos, aunque encadenado a los grandes polos industriales y la dinámica de la industria básica, puede ser considerado otro antecedente importante sobre el tema del desarrollo local industrial.

Uno de los primeros aportes en discutir el tema de la pequeña empresa en Italia, es el de Linda Weiss. El argumento principal, es el de que no solo se trata de factores económicos, sino el producto de factores sociales e institucionales particulares. El punto de partida de las políticas de apoyo a la pequeña empresa, proviene de la consideración de que el Estado debe apoyarla, con el objeto de impedir que sea cooptada por la derecha política.<sup>7</sup> Esto en circunstancias de que la política en la posguerra, se hallaba bajo la conducción de la Democracia Cristiana, contando con la oposición de un fuerte Partido Comunista de masas.

Las políticas impulsadas por el Estado italiano, fueron las de definir y preservar un espacio para el desarrollo de la pequeña empresa. La legislación artesanal promovida por el gobierno de la Democracia Cristiana en 1956, situo estas fronteras. Esto

5. V.I. Lenin, **El desarrollo del capitalismo en Rusia**, E. Quimantú, Santiago, 1970.

6. Karl Kautsky, **La cuestión agraria**, E. Ruedo Ibérico, París, [1899] 1970.

7. Linda Weiss, "The Italian state and small business", **Archives Européennes de Sociologie**, vol. XXV, No 2, 1984, p. 223.

se hizo definiendo que para ser considerada empresa artesanal el número de trabajadores debía ser de hasta 10 trabajadores y un registro obligatorio en la Cámara de Comercio. Los beneficios, de ser calificado como artesano, incluían la de recibir créditos a bajas tasas de interés, exenciones de impuestos y menores cuotas para la seguridad social de los trabajadores.<sup>8</sup>

Piore y Sabel, a quienes se debe la teorización más influyente sobre el éxito del modelo industrial de la especialización flexible basado en la pequeña empresa, encontraron los siguientes factores que explicaban el como el modo artesanal de producción que había sobrevivido a la época fondista, se transformaba en su alternativa.

1. La familia extensa, que permite en un momento de despegue de la empresa utilizar trabajo no remunerado o subremunerado, incluyendo el trabajo infantil. Durante el surgimiento de los pequeños talleres industriales en la década del sesenta, se había destacado el como el uso de la mano de obra familiar había sido un factor importante en el abaratamiento de los costos de producción.

2. La visión del sector artesanal como un sector de la producción distinto, con sus propias reglas y características de funcionamiento, desde la perspectiva de las regulaciones del Estado.

3. La existencia de tradiciones mercantiles que conectaban las producciones locales con los mercados internacionales desde épocas muy anteriores.

4. El comportamiento de las autoridades locales y regionales que incluso en alianza con el sindicalismo, intervinieron en facilitar condiciones de infraestructura.<sup>9</sup>

Marshall en los años veinte, había destacado el papel de las economías externas de escala derivadas de la división de tareas de una industria entre muchos productores. Lo que introducía ventajas por la aglomeración territorial de una red económica; "ventajas como el fácil intercambio de ideas, información y bienes, la concentración de habilidades y capacitación profesional, la capacidad de innovación y el desarrollo de una homogeneidad cultural que permite la cooperación, la confianza y el consenso entre empleadores y trabajadores."<sup>10</sup>

Según Becattini, se puede definir al distrito industrial como un sujeto socioterritorial caracterizado por la presencia de una comunidad humana y empresas en una zona natural e históricamente determinada. En la medida de que se produce un desarrollo industrial creciente, se avanza en una división interna del trabajo, se generan crecientes excedentes de productos que deben ser comercializados fuera del distrito industrial. Por otro lado, se van produciendo interrelacio-

8. *Ibíd.*, pp. 224-225.

9. Michael Piore y Charles Sabel, **La segunda ruptura industrial**, pp. 326-327.

10. Ash Amin y Kevin Robins, "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", en W. Sengenberger, G.W. Loveman y M.J. Piore (Comps.), **Los distritos industriales y las pequeñas empresas**. II. El Resurgimiento de la pequeña empresa, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, p.258-259.

nes y articulaciones entre empresas, y entre empresas y clientes.<sup>11</sup>

El análisis del distrito industrial implica una confluencia de perspectivas económicas y sociológicas, debido a que se estudian procesos que se hallan en la frontera de las dos disciplinas. Al estudiar los procesos de acumulación, se observan también los factores sociales constitutivos de esos procesos, tales como las instituciones sociales y políticas, y la organización del trabajo.<sup>12</sup>

Se puede advertir en la definición del distrito industrial, algo semejante a la noción de una comunidad industrial en la que interactúan relaciones de trabajo, empresas e instituciones. Un tipo de capitalismo industrial en el que hay fluidas relaciones entre el capital y el trabajo, a partir de un ambiente político y cultural común. La definición y construcción constante de un pacto social a nivel micro que se está reafirmando todos los días se toma en condición para el desarrollo de la pequeña empresa. En este sentido, Regini define la existencia de una "regulación voluntarística ad-hoc" que sería el producto de un débil desarrollo institucional y de la intervención de los actores de la sociedad civil. Todo lo cual es producto de la incertidumbre de la regulación institucional. Es por

ello que los "mecanismos subterráneos" de negociación o comunitarios, sustituyen la debilidad institucional.<sup>13</sup>

En el distrito industrial también hay relaciones de parentesco entre los empresarios y los directivos de las empresas, y coaliciones entre empresas que permiten operar en torno a procesos industriales o problemas comunes. Adicionalmente, en la base del funcionamiento de la red de empresas y de relaciones laborales, se hallan los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores a domicilio, que tienen una articulación con las empresas.<sup>14</sup>

"El origen y desarrollo de un distrito industrial no es, por tanto, simplemente el resultado "local" de la conjunción de algunos rasgos socioculturales de una comunidad (un sistema de valores, actitudes e instituciones), de características históricas y naturales de una zona geográfica (orografía, redes de comunicaciones y enlaces, formas de asentamiento, etc.), sino también el resultado de un proceso de interacción dinámica (un círculo virtuoso) entre división-integración de la mano de obra en el distrito, de una ampliación del mercado de sus productos y de la formación de una red permanente que une los distritos con los mercados externos. Cada elemento realimenta a los demás, cuando no

---

11. Giacomo Becattini, "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico", en F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (Comps.), **Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp.62-63.

12. *Ibíd.*, pp. 78-79.

13. Marino Regini, "La varietà italiana di capitalismo. Istituzione sociale e struttura produttiva negli anni Ottanta", **Stato e Mercato**, N° 43, abril 1995, pp.10-11.

14. Giacomo Becattini, "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico", p. 66 y 69.

automáticamente, ya que el mecanismo de expansión de un distrito dado se enfrenta al doble vínculo de la distribución de la renta y de la proporción máxima que un sector puede alcanzar -con respecto a las necesidades básicas- para cada nivel dado de renta en el mercado mundial. Por supuesto, la cuota de ventas de las empresas del conjunto de los distritos y de las no "distritualizadas" que satisfacen alguna necesidad básica y a la vez producen beneficios no es, desde luego, ilimitada. Esta cuota se amplía y reduce según las leyes del desarrollo del conjunto del mercado".<sup>15</sup>

El tema de la competencia por conquistar los mercados, aparece ligado al de la solidaridad, aunque no queda claro el como funcionan estos mecanismos solidarios que atemperen la aguda competencia entre empresas. Entre estos mecanismos se hallan los de los precios que operan al interior del distrito.

Un aspecto importante es la existencia de un mercado de maquinaria de segunda mano, que permite iniciar empresas con menores recursos. O hacer que la innovación tecnológica de unas empresas, coexista con diferenciales tecnológicos de otras. "Dentro del amplio espectro de las necesidades de producción y de la intensidad de utilización de máquinas, propias del distrito, una máquina que no le sirve a una persona puede ser útil para otra, cuando esta situación es frecuente, tiende a desarrollarse un mercado local de máquinas de segunda mano

que permite una distribución potencialmente óptima del conjunto disponible de máquinas (nuevas y viejas) y promueve el espíritu de empresa".<sup>16</sup>

Otro factor importante para el funcionamiento de la pequeña empresa, es la banca local, que aporta los recursos para el desarrollo de las inversiones. "El banco local es un organismo nacido y desarrollado en el distrito, muy vinculado a los empresarios locales (y con frecuencia con otros apoyos sociales y políticos) y profundamente implicado en la vida local, que conoce con detalle y a la que sirve de orientación de forma considerable. Una institución de este tipo puede conceder mucho mayor peso a las cualidades personales del que solicita un crédito y a las perspectivas específicas de una inversión dada que un banco menos arraigado en el ambiente local. Por tanto, la acumulación en el distrito cuenta con un "impulso" adicional, cualesquiera que sean las condiciones -normalmente a corto plazo - del crédito".<sup>17</sup>

Los antecedentes sobre la discusión de los distritos industriales, provienen de los estudios que tomaron en consideración la oposición entre el norte industrial desarrollado y el sur rural y atrasado y artesanal. El norte como la región industrial que guía el desarrollo nacional mediante la gran empresa y el consumo de masas, mientras que el sur aparecía como una región subdesarrollada que requería del apoyo estatal. La idea predominante era que la gran empresa repre-

---

15. *Ibíd.*, p. 71.

16. *Ibíd.*, p. 71.

17. *Ibíd.*, p. 72.

sentaba la eficiencia en contraste con la pequeña empresa y el artesano ineficientes. Esta es la tónica general de los estudios existentes entre 1950 y 1970.<sup>18</sup>

Después ingresa la discusión acerca de la subcontratación, al producirse la descentralización de procesos de producción en las grandes empresas. La idea central era que las pequeñas empresas que producían para las grandes, se basaban en bajos salarios y tecnología inferior. Se seguía manteniendo la idea de la ineficiencia de la pequeña empresa.

El distrito industrial de primera generación es el que se produce sin la intervención externa del gobierno local. El distrito industrial de segunda generación, es el que se desarrolla con intervención externa.

Los tipos de empresa que se encuentran en los distritos industriales son las siguientes:

1. Productoras de bienes finales que acceden directamente al mercado.

2. Empresas Monofase que Intervienen en una fase del proceso de producción.

3. Las que son de diferente tipo entre sí, pero se hallan integradas de una manera vertical.

Se constata una transformación de trabajadores dependientes en trabajadores autónomos y viceversa, lo que alude a procesos de movilidad

social variable. De cada 10 por 100 de trabajadores por cuenta ajena se convierten en autónomos, mientras que el 7 por 100 de los trabajadores autónomos se convierten en trabajadores por cuenta ajena.<sup>19</sup>

Una vez que los distritos industriales han alcanzado algún desarrollo, requieren enfrentarse a los problemas de modernización y adaptación tecnológica. Así es como emergen los servicios reales que son utilizados por el conjunto de pequeñas empresas de los distritos. La idea general de proveer este tipo de servicios, es la de dar apoyos en especie antes que apoyos financieros. Así es como se crean centros de servicios reales.

"El centro reúne amplia información sobre maquinaria agrícola en diferentes países, como la República Federal de Alemania, Francia, Reino Unido y otros, al servicio de un conjunto de empresas productoras de esos bienes. La principal dificultad con la que tropiezan estas empresas en sus esfuerzos exportadores consiste en que las especificaciones para la importación por parte de diferentes países cambian constantemente."<sup>20</sup>

La región de Emilia Romagna, situada en el centro de Italia, es la experiencia que se halla bastante documentada. Tiene una larga tradición de organización popular urbana y rural. Fue inicialmente donde penetró más

---

18. Sebastiano Brusco, "El concepto de distrito industrial: su génesis", en F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (Comps.), **Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I. Distritos industriales y cooperación Interempresarial en Italia**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 25-37.

19. *Ibíd.*, p. 32.

20. *Ibíd.*, p. 34.

el partido socialista italiano. En 1909, los socialistas representaban el 40 por 100 del electorado. La presencia del Partido Socialista activó la creación de organizaciones laborales, sociales y cooperativas, generando actitudes progresistas en la población. En los años treinta, el fascismo promovió un conflicto entre los diversos segmentos de los trabajadores urbanos y los trabajadores rurales. Sin embargo, hacia 1948, ya Emilia Romagna, era considerada una "zona roja", dado un comportamiento electoral predominantemente orientado a los partidos socialista y comunista. En ese año, la población votaba el 52 por ciento a esos partidos, mientras que en el resto de Italia el promedio de la votación era el 31 por ciento.<sup>21</sup>

Es interesante tener en cuenta que las zonas de desarrollo de la pequeña empresa en el centro de Italia, tenían como característica predominante en su régimen laboral agrario, las relaciones de aparcería. En las discusiones contemporáneas sobre la aparcería, se tiene la impresión de que ésta es una relación en la cual se expresa una mayor capacidad contractual del trabajador rural. El régimen de trabajo en aparcería se disolvió rápidamente a mediados de siglo en Toscana, Veneto, Umbría, Las Marcas y Emilia Romagna. Así mismo, no es casual que algunos empresarios hayan surgido de antiguos aparceros.<sup>22</sup>

"El antiguo aparcerero estaba comparativamente mejor preparado para convertirse bien en trabajador autónomo y futuro empresario, bien en trabajador estable de una empresa antes que en un obrero deshumanizado de una gran fábrica. Esta peculiar reserva de trabajadores representó, para las regiones centrales, el motor de una industrialización que, por lo menos al principio, tuvo que basarse en unos salarios bajos y unas deficientes condiciones de trabajo."<sup>23</sup>

El modelo de la especialización flexible propuesto por Piore y Sabel, había florecido en un ambiente de lo que se llamó la economía sumergida de los años setenta. "El segundo papel que desempeña el Estado en la creación de los pequeños talleres consistió en actuar de agente de los sentimientos de la comunidad en la limitación de las infracciones de las normas sobre seguridad e higiene en los nuevos talleres. Aunque los propios italianos consideraban en los años setenta que estos nuevos talleres pertenecían a la economía sumergida, las prácticas de casi todas las empresas eran bien conocidas en la zona en que se encontraban. Los patronos solían ser antiguos compañeros de trabajo, parientes, con militantes políticos o correligionarios de sus trabajadores. Pero si estos lazos no frenaban la tentación de los talleres de rechazar las normas de decencia de la comunidad,

21. Vittorio Capecchi, "Un caso de especialización flexible: los distritos industriales de Emilia-Romagna", en F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (Comps.), **Los distritos industriales y las pequeñas empresas.I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, p.43.

22. Giacomo Becattini, "Italia", en W. Sengenberger, G.W. Loveman y M.J. Piore (Comps.), **Los distritos industriales y las pequeñas empresas.II. El Resurgimiento de la pequeña empresa**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp.197-198.

23. *Ibid.*, p. 209.



los sindicatos o la iglesia -de acuerdo con las autoridades locales- les recordaban sus responsabilidades. Así pues, los gobiernos locales contribuyeron a crear el espacio literal necesario para la expansión innovadora, pero también impidieron ganar dinero explotando al trabajo".<sup>24</sup>

El tejido social y político en el que operan normas sociales compartidas, ha llevado a afirmar que Italia es un caso de un sistema de "micro-concertación" a nivel de empresa y distrito industrial.<sup>25</sup>

Una de las situaciones que llevó al fortalecimiento de la pequeña empresa, fue claramente la conflictividad industrial que había desembocado en un impasse en las relaciones capital-trabajo desde fines de la década del sesenta. Las dificultades por controlar el sindicalismo militante en las grandes plantas industriales dio lugar a que éstas tomen la iniciativa de descentralizar la producción. Así fue que surgieron redes de empresas en torno a las grandes, utilizando artesanos y trabajadores calificados que provienen de las antiguas empresas, así como directivos de nivel medio que cumplían el papel gerencial.

Un papel destacado en una fase avanzada del desarrollo del distrito industrial, lo constituye la intervención de una agencia de desarrollo local. Por ejemplo, el Centro de Información Textil (CITER) de Emilia Romagna, provee de servicios a las empresas,

en función de sus necesidades de articulación al mercado internacional, introducción de innovaciones productivas, difusión de tecnologías, etc. Esta agencia es una asociación de los pequeños y medianos empresarios junto a los gobiernos local y regional.<sup>26</sup>

Becattini identifica tres períodos en el desarrollo industrial italiano después de la posguerra. El primero que va desde 1950 hasta 1963, un segundo desde 1963 a 1973 y el tercero que comienza en 1973. Es en el tercer período cuando surge la controversia sobre la relación entre las grandes y medianas empresas.

La comparación de datos generales de la estructura del empleo en Italia entre 1951 y 1981, permite observar como declino agudamente la población empleada en la agricultura, creció el empleo industrial, pero más aún, se incrementó la población involucrada en el terciario. En el período anotado, el empleo agrícola bajó del 48 al 15 por 100, el empleo industrial ascendió del 26 al 34 por 100, y en los servicios, del 26 al 50 por 100.<sup>27</sup>

La definición de una firma artesanal en Italia, parte de la consideración de afiliación al Registro de Artesanos. Al ser calificada una firma como artesanal, esta debe tener un mínimo de diez a un máximo de treinta operarios.

Hay que advertir el significado que tienen en Italia las categorías de pequeña y mediana empresa. La pe-

24. *Ibíd.*, p.328.

25. Philippe C. Schmitter y Jürgen Grote, "Sisifo corporatista: passato, presente e futuro", *Stato e Mercato*, N° 50, agosto 1997, pp. 193-194.

26. Antonio Vázquez Barquero, *Política económica local*, E. Pirámide, Madrid, 1993, pp. 251-252.

27. Giacomo Becattini, "Italia", p. 197.

queña, se halla comprendida en los establecimientos manufactureros debajo de los 100 trabajadores, mientras que la mediana, comprende el estrato entre 100 y 500 trabajadores. Los datos de evolución de la importancia del empleo manufacturero en Italia entre 1951 y 1981, señalan que el mayor despegue había ocurrido en los años sesenta. Paralelamente en este período, la participación de la gran empresa en el empleo disminuyó en 4,7 por 100, lo que evidenció que la pequeña y mediana empresa crecieron a costa de la grande.

Como Weiss ha insistido, el papel del Estado en el fomento de la artesanía y la pequeña empresa, fue decisivo. Desde el inicio del sistema de crédito en 1953 hasta 1976, el sector artesanal había recibido 2.388 billones de liras de crédito subsidiado, favoreciendo a 300.000 artesanos para una inversión de 3.722 billones de liras, de las cuales el 41% fue invertido en nuevos talleres y 46% en maquinaria y equipamiento. La importancia de los créditos, puede ser ilustrada por

el hecho de que el crédito cubrió alrededor del 64% de los requerimientos de inversión. El crédito también ha jugado un papel principal en la creación de nuevas empresas. Por ejemplo, se ha estimado que entre 1960-1970, se establecieron 12.000 nuevas pequeñas empresas. Para ese período, del total de empresas establecidas, el 75% fue producto del crédito subsidiado. El crédito benefició mayormente al centro norte de Italia, y más específicamente a la Tercera Italia.<sup>28</sup>

Un criterio que permite identificar un distrito industrial, es el mercado de trabajo local. Se trata de un sistema de localidades donde se concentran los puestos de trabajo y la residencia de los trabajadores. Es un mercado de trabajo local que tiene cierta autonomía respecto a que la oferta y demanda de trabajo están en equilibrio. Por otra parte, hay una coincidencia del espacio y el tiempo en la vida cotidiana como pauta de interacción entre el lugar de trabajo y el lugar de residencia.<sup>29</sup> El caso específico del desarrollo de las pequeñas

**Italia: Cuotas de empleo por tamaños de empresa manufacturera (1951-1981)**

	1951	1961	1971	1981
Pequeña	50,5	53,2	50,5	55,3
Pequeña y mediana	67,4	72,0	69,2	73,9

Fuente: G. Becattini, "Italia", p. 190

28. Linda Weiss, "Te Italian state ad small business", pp. 226-227.

29. Fabio Sforzi, "Importancia cuantitativa de los distritos industriales marshallianos en la economía italiana", F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (Comps.), **Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 114-115.

empresas de Friuli, en el Nordeste, muestra como había ya una base de desarrollo en la década del veinte, con industrias y artesanos especializados. De modo que en los años cincuenta, mediante una transformación agraria, crédito subsidiado y acceso a mercados internacionales, se produjo un despegue industrial que se consolidó en los años setenta.<sup>30</sup>

La relación con los mercados externos de las regiones de desarrollo de la pequeña empresa, provienen de tradiciones incluso medievales. La formación del mercado común europeo a fines de los años cincuenta, fue un incentivo para el desarrollo de las regiones de la pequeña empresa. Aunque no se disponen de datos desagregados del peso de la pequeña y mediana empresa en las exportaciones industriales de Italia, se tiene que éstas pasaron de representar 15.5 por 100 del PIB en 1970, al 21.8 por 100 en 1995.<sup>31</sup>

Después de la segunda guerra mundial, el Partido Comunista Italiano, sufrió un cambio hacia la política de alianzas interclasistas, que ponía atención al impulso del desarrollo industrial sin preocuparse demasiado de la ortodoxia. Este comportamiento político flexible, también implicó un fortalecimiento del tejido social y político local.

"Otra dimensión de la actividad del PCI que todavía no se ha investigado bastante es la creación de todo un sistema de instituciones sociales formales

e informales en las zonas geográficas donde está implantado. Desde la Confederación Nacional de Artesanos (CNA) hasta la Asociación Recreativa y Cultural (ARCI), el PCI ha creado una serie de instituciones, más o menos formales, que son "organismos de socialización" y unen personas en el trabajo (los sindicatos o la CNA), en el hogar (las cooperativas) y en el ocio (la ARCI y otras muchas iniciativas, como, por ejemplo, los festivales de verano (Feste dell'Unità)). En esas reuniones anuales de los militantes y simpatizantes del PCI se combinan los dos procesos de identificación política y local y se refuerzan mutuamente.

Mediante este "sistema" de "organismos de socialización" se ha transmitido de una generación a otra, de manera no autoritaria, una concepción de la vida que pone el acento en algunos valores (ética laboral y familiar, solidaridad colectiva por encima de la lucha de clases, etc.). Sorprendentemente, algunos analistas sostienen que las instituciones católicas han desempeñado un papel semejante en regiones como Véneto (citando a Bagناسco y Trigilia, 1984 y 1985)"<sup>32</sup>.

En general, se considera que las condiciones laborales, son peores en las pequeñas empresas que en las grandes, y esa sería una de las ventajas que tienen los pequeños empresarios, dado que el conflicto laboral se halla amortiguado por la cercanía

30. Thomas H. Baker, "First movers and the growth of small industry in Northeastern Italy", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 36, No. 4, October 1994, pp.621-648.

31. Neil Fligstein, "Rhétorique et réalités de la 'mundialization'", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, No. 119, Septembre 1997, París, p.39.

32. Giacomo Becattini, "Italia", pp.198-199.

del empresario al trabajador y a la existencia de valores culturales compartidos.

"Los datos estadísticos no son, como de costumbre, decisivos. Lo que se ha probado sin lugar a dudas es que: a) el salario por hora de trabajo es menor en las pequeñas empresas que en las grandes de los mismos sectores; b) la duración de la jornada laboral es mayor en las pequeñas empresas que en las grandes; c) las condiciones de trabajo (sobre todo las sanitarias) son peores en las pequeñas empresas que en las grandes; d) la tasa de sindicalización es inferior en las pequeñas empresas que en las grandes. En cuanto a las relaciones humanas dentro de la empresa, no se ha llegado a ninguna conclusión definitiva. Por una parte, las relaciones más estrechas entre directivos y trabajadores pueden favorecer algunas formas de explotación sutiles; pero, por otra, el hecho de que compartan las mismas condiciones de trabajo y, con frecuencia, de vida (o semejantes) propicia la comprensión y amortigua los conflictos."<sup>33</sup>

De alguna manera, los salarios más bajos, se encuentran compensados por la existencia del pluriempleo y los trabajos a tiempo parcial que se hallan disponibles para los distintos miembros de la familia. Esto repercute en un alto índice de ahorro familiar.

Una característica de las relaciones laborales en las regiones de la pequeña empresa es que el número de huelgas es relativamente similar a

las regiones de la gran empresa. Aunque se trata de huelgas de corta duración. "Este comportamiento muy característico expresa unos sentimientos contrapuestos ante las huelgas: tienen un significado político y un efecto económico. Ponerse en huelga significa mostrar solidaridad con los trabajadores de todo el país, pero prolongar la huelga supone perjudicar concretamente a la empresa donde uno trabaja. La solución parece ser que está en unas huelgas más cortas."<sup>34</sup>

Coexisten factores tradicionales y modernos en la configuración de las relaciones laborales de la tercera Italia. Este peculiar ambiente institucional, tiene que ver con las subculturas comunista y católica que se hallan vigentes en las zonas de desarrollo de la pequeña empresa. Se distingue a las regiones del centro con un predominio comunista, en tanto las del nordeste son católicas.

Un análisis de dos distritos industriales, con datos de mediados de los años ochenta, Bassano en el Veneto y Valdelsa en Toscana, muestra las diferencias entre un caso de cultura comunista y otro de cultura católica. Bassano es de tradición católica con una votación mayoritaria hacia la Democracia Cristiana, y Valdelsa con una orientación mayoritaria comunista, aunque tuvo históricamente un predominio socialista. La mayoría de empresarios tienen un origen urbano, con anteriores actividades de la familia en la manufactura o el comercio. Un segmento minoritario de empresarios

---

33. *Ibíd.*, p.214.

34. *Ibíd.*, p.215.

proviene de el trabajo agrícola o el trabajo asalariado. No deja de ser sorprendente que el 50 por 100 de estos, hayan tenido experiencias como trabajadores asalariados, mientras que alrededor de un tercio de los empresarios, provienen de padres de las mismas características.<sup>35</sup> De esto se puede inferir que la posibilidad de volverse empresario o la de movilidad ascendente, aparece como muy factible. Seguramente la imagen social del empresario, se presenta también como un objetivo no difícil de alcanzar.

Los datos de Triglio, sugieren la existencia de un tejido social importante en el cual no se producen procesos de proletarianización. Por una parte, hay oportunidades de ascenso social, y por otra, hay lazos comunitarios y familiares que mantienen un entorno protector del trabajador. Se trataría de redes sociales que cumplen funciones de seguridad social. Son trabajadores jóvenes con acceso todavía importante a recursos agrícolas. Así, el 42 por 100 de los trabajadores de Valdelsa y el 74 por 100 de Bassano, pertenecían a familias que tenían un huerto agrícola. Del mismo modo en los dos casos, el 9 por 100 de los trabajadores tenían todavía algún miembro de la familia que desempeñaba actividades agrícolas. También los datos de otras zonas del centro de Italia, de la Marche, mostraban que el 45 por 100 de las familias trabajadoras tenían acceso a huertos agrícolas. Adicional-

mente había una buena tasa de ahorro familiar.<sup>36</sup>

"La tasa de afiliación sindical entre los trabajadores de las dos zonas se evaluó en el 80 por 100 en Valdelsa y el 48 por 100 en Bassano. Como era de esperar, los valores aumentan con el tamaño de la empresa. Casi todos los trabajadores toscanos en empresas con más de cincuenta trabajadores están afiliados a sindicatos, igualmente la afiliación en empresas de esa dimensión es también muy alta en la zona de Bassano. En el tramo de dimensión que es crucial para la economía de ambos distritos -empresas con diez a cincuenta trabajadores-, la tasa alcanza el 90 por 100 en Valdelsa y el 43 por 100 en Bassano. En empresas más pequeñas y artesanales de la zona de Bassano, sólo una minoría de los trabajadores (el 17 por 100) pertenece a un sindicato, frente al 40 por 100 en la zona de Valdelsa. De los sindicatos, CGIL (el sindicato comunista y socialista) prácticamente monopoliza la zona "roja", y CISL (de tendencia católica) tiene mayoría en la zona "blanca", pero no es tan dominante."<sup>37</sup>

La flexibilidad de la mano de obra, aparece como importante, desde el punto de vista de movilidad de una empresa hacia otra, frecuentemente por decisión del trabajador. Los niveles tecnológicos son muy variados. Desde las tecnologías muy avanza-

35. Carlo Trigilia, "Trabajo y política en los distritos industriales de la tercera Italia", en W. Sengenberger, G.W. Loveman y M.J. Piore (Comps.), **Los distritos industriales y las pequeñas empresas. II. El Resurgimiento de la pequeña empresa**, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 220-221.

36. *Ibíd.*, pp. 223-225.

37. *Ibíd.*, p. 230.

das basadas en el control numérico que pueden utilizarse en la producción de máquinas herramientas de Emilia Romagna, hasta la coexistencia de tecnologías tradicionales y modernas en la producción de textiles y calzado. Los niveles de calificación de la mano de obra, van desde la alta calificación para manejar máquinas de control numérico, hasta las destrezas artesanales revalorizadas. Sin embargo, hay un amplio segmento de trabajadores con baja calificación.<sup>38</sup>

Tanto las subculturas católica y socialista, en su desarrollo desde el siglo XIX en las regiones del centro, tuvieron como un rasgo común el haberse saltado las estrictas barreras de clase y trascenderlas para asumir unas prácticas comunitarias. Habían intentado desde enfoques diferentes la defensa de la sociedad local contra la penetración del mercado y el Estado nacional. "(...) trataron de contener la desintegración social y la proletarianización experimentando formas localizadas de organización."<sup>39</sup>

"En las zonas "rojas" se desarrolló una tupida red de sindicatos, asociaciones amistosas y cooperativas en estrecha colaboración con los ayuntamientos. Las regiones centrales se distinguieron por su activo "socialismo municipal". En las zonas "blancas" del noreste los sindicatos estuvieron menos presentes, pero existió una red de cajas de ahorro rurales y otras entidades bancarias, organizaciones agrícolas, cooperativas, asociaciones amistosas e instituciones caritativas, todas ellas ligadas a la Iglesia."<sup>40</sup>

Las áreas del centro de Italia, en los años setenta, fueron las más sindicalizadas respecto a las del nordeste y de las de gran empresa de producción en masa. A pesar de la mayor fragmentación productiva, la sindicalización era más intensa en las regiones de la pequeña y mediana empresa. En efecto, en 1970, en centro la tasa de sindicalización era del 50 por 100 y en el nordeste del 40 por 100. En tanto que en el norte, donde imperaba la gran empresa, la sindicalización cubría al 30 por 100 de los trabajadores. Aunque en la década del ochenta, tendió a disminuir la población sindicalizada.<sup>41</sup>

El modelo de acción de los sindicatos, es cooperativo y localista con los empresarios. Se pone énfasis en compensar el nivel de empleo con el nivel salarial, a cambio de la flexibilidad en la aplicación de normas de contratación. De este modo se produce una "flexibilidad compensada", que se caracteriza porque los "sindicatos contribuyen indirectamente a la aceptación social de una alta flexibilidad de la mano de obra que eleva su valor salarial, pero sin negociar su aplicación efectiva, que se deja casi siempre a los acuerdos directos entre los trabajadores y sus empleadores."<sup>42</sup>

Análisis más específicos, tienden a mostrar las particularidades del tipo de trabajadores y relaciones laborales. El caso de la industrialización del Veneto, no ha estado asociado a un entorno de gobiernos locales que hayan interactuado con la pequeña y mediana empresa. Esto ha dado lu-

gar a que en el nordeste italiano hayan otro tipo de opiniones en los trabajadores. Estos, se hallan más próximos a un deseo de independencia y a la aspiración de tener su propia empresa. El 68 por ciento de los trabajadores no participaba en ninguna asociación. Opinaban que para mejorar su posición era necesario recurrir al sindicato el 20 por ciento, el 50 por ciento cumpliendo sus propias obligaciones, y el 30 por ciento buscando otra ocupación. Eran también fuertemente intolerantes hacia los sectores sociales más desfavorecidos como los inmigrantes. El 46 por ciento de los entrevistados creían que los inmigrantes son delincuentes.<sup>43</sup>

Desde un enfoque institucional, Putnam, se ha centrado en analizar cuales han sido las condiciones favorables que han hecho factible el éxito de los gobiernos locales en Italia, a partir de la reestructuración del Estado en 1970. En esta perspectiva, Putnam encuentra que la región central italiana, justamente donde se hallan situados los distritos industriales, es donde se ha producido una comunidad cívica, caracterizada por una ciudadanía activa, que participa públicamente, debido a la existencia de relaciones políticas igualitarias, en medio de un tejido social de confianza y cooperación. Esto a diferencia de otras regiones (como el Sur italiano), donde la política se halla estructurada verticalmente, la vida social tiende a la

fragmentación y el aislamiento, y a una cultura de la desconfianza<sup>44</sup>. Este enfoque de un proceso social y político local que tiene características endógenas, no tiene en consideración el rol de las políticas nacionales y globales del Estado nacional.

La otra noción que maneja Putnam es la de la existencia de capital social como un factor de permite el desarrollo de una comunidad cívica. Este capital social se halla constituido por normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. El capital social debe entenderse como un bien público, y su componente principal es la confianza. De hecho, el contexto básico del capital social son las pautas de reciprocidad, que pueden ser específicas y generalizadas. Una efectiva norma de reciprocidad generalizada, está igualmente asociada con densas redes de intercambio social.<sup>45</sup>

Los gobiernos locales, tienen la función de proveer bienes colectivos, ya sea que estos se hallen dirigidos a las empresas o a los trabajadores, lo que incide en los costos laborales. Los municipios también intervienen en la búsqueda de soluciones cuando hay conflictos laborales o crisis específicas de empresas. Las administraciones locales de la izquierda, se caracterizan por ser más intervencionistas que las de la democracia cristiana en las zonas de pequeña empresa.<sup>46</sup> "Las autoridades locales desempeñaron un papel importante. Por

43. Paolo Perulli, "Capitalismi italiani e post-fordismo", *Sociologia del Lavoro*, N° 63, 1996, p. 50.

44. Robert Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, p. 15.

45. *Ibíd.*, pp. 167-172.

46. Carlo Trigilia, "Trabajo y política en los distritos industriales de la tercera Italia", p.240.

una parte, los gobiernos municipales y regionales construyeron parques industriales para los pequeños productores (equipados, por ejemplo, con comedores comunes), mejoraron las carreteras, abrieron escuelas de formación profesional (cuando éstas no eran creadas por las propias asociaciones de artesanos e industriales) y en algunos casos (como en la región de prendas de punto situadas en torno a Capi) establecieron centros regionales de investigación, de tipo japonés. En las áreas dominadas por los comunistas (como Emilia-Romagna), la intervención de las autoridades no estuvo motivada por una visión de un nuevo orden industrial sino por una firme voluntad de conseguir, si no la fidelidad de las pequeñas empresas, si al menos su neutralidad, y contrarrestar así la reaparición del bloque fascista formado por la pequeña burguesía y el gran capital, existente en los años veinte. En las áreas dominadas por los democristianos (como las provincias venecianas), el motivo subyacente a la intervención de las autoridades era continuar la política centenaria de fomentar la industrialización en el interior con el fin de impedir la migración a las ciudades y la consiguiente descomposición de las parroquias rurales de las que dependía el partido.<sup>47</sup>

### CRÍTICAS AL MODELO

Amin y Robin, han efectuado una crítica aguda sobre los estudios rela-

tivos a los distritos industriales. Observan que bajo un solo modelo general, se han agrupado procesos y fenómenos diferentes. Se preguntan sobre la validez o no del modelo de los distritos industriales para la reestructuración de economías locales y regionales. Hay más bien, una dinámica contradictoria de la reestructuración del desarrollo industrial, en la que también intervienen otras formas diferentes a las de los distritos industriales o las economías locales basadas en la aglomeración de empresas. Siguiendo a Castells, dicen que hay otras tendencias contrapuestas al "espacio global de los flujos". Es difícil predecir como van a evolucionar estas tendencias contradictorias.<sup>48</sup>

Se anota que desde el punto de vista teórico, hay una confluencia de la corriente francesa de la regulación con las teorizaciones de la especialización flexible. En los años ochenta, esta forma de pensar el desarrollo económico que reafirma lo local, se ha convertido en un paradigma dominante que ha guiado las discusiones e interpretaciones. Tras de esto, habría implícita una utopía del desarrollo local. "Lo que se promete es el final de la centralización, concentración, masificación, normalización, etc.: una especie de utopía antifordista caracterizada por la flexibilidad, la diversidad y, en términos espaciales, el localismo."<sup>49</sup>

Se critica a Storper y Scott, quienes han englobado en un solo paradigma fenómenos tan diferentes como

47. Michael Piore y Charles Sabel, *La segunda ruptura industrial*, pp. 327-328.

48. Ash Amin y Kevin Robins, "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", en W. Sengenberger, G.W. Loveman y M.J. Piore (Comps.), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. II. El Resurgimiento de la pequeña empresa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 246-247.

49. *Ibid.*, p. 249.



los distritos industriales italianos, los centros de desarrollo de alta tecnología y las aglomeraciones metropolitanas de empresas. Ellos además parten del supuesto de que van a converger las formas locales de acumulación con una institucionalidad local que facilita el desarrollo económico, en tanto se trata de una comunidad local en la que las brechas socioeconómicas se han estabilizado.<sup>50</sup>

A fines de la década del ochenta, las zonas de predominio la gran empresa en el norte, habían recuperado su dinamismo económico rebasando las tasas de crecimiento de las zonas de pequeña empresa de la Tercera Italia.<sup>51</sup> Mientras que en las zonas de pequeña y mediana empresa, se producían importantes diferenciaciones entre las empresas que podían innovarse tecnológicamente y aquellas que mostraban signos de estancamiento o dificultades organizativas. Los sectores más afectados, eran los de las confecciones y el calzado.<sup>52</sup>

Hay distritos con un inferior nivel de desarrollo, situados en regiones tradicionalmente menos urbanizadas y desarrolladas (Marche y Abruzzi), son nuevos y muy diferentes de los antiguos. "Muchas de las zonas de reciente especialización en las industrias del calzado, confección y muebles parecen ser poco más que aglomeraciones rurales de pequeñas empresas familiares que producen los mismos bienes intermedios o productos acabados (normalmente de mediana o

mala calidad) para grandes subcontratistas o para mayoristas que venden en el mercado nacional e internacional. Con frecuencia, estos productores apenas tienen preparación empresarial o comercial. Tienen escaso acceso inmediato a tecnología, servicios empresariales especializados, financiación o a productos intermedios. Sufren además una dura competencia entre sí a consecuencia de la gran semejanza de sus productos, así como fuertes presiones sobre los precios, especialmente por parte de los subcontratistas."<sup>53</sup>

Se debe considerar que las empresas multinacionales han descentralizado procesos de producción, aprovechando situaciones de localización. Frecuentemente, estas formas de descentralización productiva tienen una rígida centralización en la dirección de la multinacional. Por otra parte, no se producen efectos que tengan que ver con el desarrollo local. Eventualmente, estos movimientos de capital, pueden dar lugar a distritos industriales.<sup>54</sup> No se debe olvidar que empresas filiales de multinacionales, con menos de 100 trabajadores, figuran en la categoría de pequeñas empresas. Esto para ver que no solo se trata de empresas formadas por capitales locales.

#### NOTA FINAL

El sistema político italiano en los años noventa entra en una aguda crisis

50. *Ibíd.*, p. 257.

51. *Ibíd.*, p. 262.

52. Claudio Cortellese, "Economía industrial y desarrollo: el caso de Italia", **Pensamiento Iberoamericano**, N° 17, 1990, Madrid, p. 364.

53. Amin y Robins, *op.cit.*, p. 263.

54. *Ibíd.*, pp. 272-273 y 279.

caracterizada por un cambio profundo de las bases sociales que sustentaban la política italiana. En 1992, se produce una disgregación del sistema de partidos tradicionales. Se erosionaron los grandes partidos, y surgieron opciones de derecha y de tipo regionalista como la Liga del Norte, que llega a representar el 10 por 100 del electorado. Esto expresa una situación de crisis de las subculturas católica y comunista. Se advierte la expansión de la votación de la Liga del Norte hacia las zonas de desarrollo de la pequeña empresa. Algunos factores que inciden en ello, son la secularización que afecta a la cultura "blanca". Así como la reivindicación del pueblo Lombardo, unido a una oposición al Estado y al Sur. El discurso de la reivindicación regionalista de la Liga, se dirige contra la partidocracia, el centralismo y la intervención estatal. En aquellas de menor tradición de izquierda o centro, tiende a crecer la Liga el Norte y Forza Italia (derecha). De hecho, hay un problema de representación política de las regiones de pequeña empresa. Lo que en opinión de Massimo Cacciari, Alcalde de Venecia, debe obligar a una reestructuración federal de Italia.<sup>55</sup>

Las nuevas condiciones de los años noventa, también pueden apreciarse en el terreno de la evolución de la sindicalización. El sindicalismo italiano ha pasado por un fuerte pro-

ceso de disminución de sus efectivos. De 6'107.000 afiliados en 1980, a 4'353.000 en 1995. Esta caída del número de afiliados fue aún más intensa a partir de 1992. La tasa de sindicalización, ha pasado del 30.1 al 21.9 por ciento en el período 1980-1995. Las razones de esta crisis sindical, se hallan en la dificultad que tiene el sindicalismo por representar los intereses de diferentes grupos y estratos de trabajadores, debido a los cambios sociales y la complejidad de las estructuras productivas y sociales. Esto aunque el sindicalismo siga manteniendo un rol sociopolítico reconocido.<sup>56</sup>

Algunos datos disponibles sobre la evolución de la desocupación por regiones, muestran que entre 1992 y 1996, la desocupación tendió a seguir siendo un problema importante en el sur, pero con signos preocupantes en el norte y el centro de Italia. Mientras la media nacional ha pasado del 11.5 por ciento en 1992 al 12.2 por ciento en 1996, en el sur subió del 20.4 al 21.3 por ciento. En tanto que el centro norte considerado globalmente en 1992 pasó del 7.1 por ciento al 10.2 en el norte y se mantuvo en el 7.1 por ciento en el centro en 1996. Observaciones recientes hablan del crecimiento del trabajo sumergido, de la informalidad y de la precarización del mercado laboral.<sup>57</sup>

El examen que se ha realizado hasta aquí, ha partido de la concep-

---

55. "El 'partido catalano' nace para frenar el secesionismo y conseguir una Italia federal". (Entrevista a Massimo Cacciari, alcalde de Venecia y fundador del movimiento Nord-dest), *La Vanguardia*, 2/2/1998, Barcelona, p. 8.

56. Davide La Valle, "Mutamento sociale e mutamento politico: specificità o caratteri generali del caso italiano", *Sociologia del Lavoro*, N° 63, 1996, Bologna, pp. 50-51.

57. Alfredo Sensales, "Stato sociale e diritto el lavoro. Una rassegna", *Critica Marxista*, N° 1, en.-feb. 1997, pp. 21-32.

tualización de las iniciativas de desarrollo local, tomando el caso de los distritos industriales italianos. La evolución de este tipo de desarrollo sustentado en la pequeña empresa, plantea problemas que tienen que ver con la reestructuración productiva internacional.

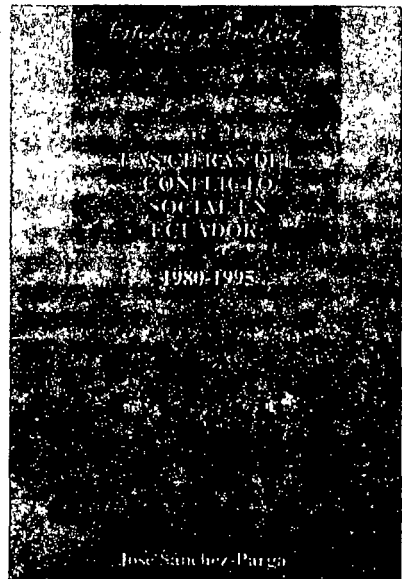
En el período fordista, se propo- nía que el desarrollo local y regional se hallaba subordinado a estructuras productivas centralizadas, en términos de políticas económicas y regulación social. En el período postfordista, se pasa a considerar el valor de las estructuras y procesos económicos de nivel local, con su propia especificidad. Ello también presupone un cambio en la intervención del Estado en el desarrollo económico.

Estas iniciativas de desarrollo local como las del centro de Italia, descansan en la existencia de importantes estructuras y redes sociales de mediación entre las empresas, el gobierno local y los actores sociales y políticos. Y estas estructuras de mediación, se hallan levantadas sobre una cultura política de la cooperación y la participación ciudadana. Diversos aspectos que ahora se discuten como el capital social en el desarrollo económico, se hallan presentes en estas experiencias. Sin embargo, esta revalorización de lo local, no deben llevar a olvidar los poderosos efectos de la globalización productiva con sus consecuencias en la deslocalización productiva y la desterritorialización del desarrollo.

## PUBLICACIÓN - CAAP

**SECCION: ESTUDIOS Y ANÁLISIS  
LAS CIFRAS DEL CONFLICTO  
SOCIAL EN ECUADOR: 1980-1995  
AUTOR: JOSÉ SÁNCHEZ-PARGA  
EDICIÓN: CAAP**

La democracia representa una legitimación del conflicto sociopolítico, el cual no sólo se convierte en un componente sustantivo de la vida social y política del país, sino también en un factor importante de democratización. Es por esta razón que la presente publicación es un importante aporte para reconocer esta problemática y un instrumento para el mejor gobierno de una sociedad.



## ***La economía de la proximidad (\*)***

Bernard Pecqueur (\*\*)

*Con la crisis de los años 70 y 80, el territorio emerge como una categoría pertinente de análisis de la organización de la producción y de los intercambios. El diálogo entre economistas, geógrafos y sociólogos permitirá entender mejor las capacidades de adaptación de las sociedades post industriales.*

**T**radicionalmente se concibe que los agentes económicos (familias, empresas, bancos, poderes públicos, etc), no son localizados: el lugar de su implantación, en un momento dado, no influye de ninguna manera sobre su comportamiento. Esto último, es dictado por principios psicológicos generales, independientes de los contextos de decisión de los actores. Así, el espacio físico donde se realiza la producción es tratado como una limitación de costo de transporte que es necesario minimizar para aproximar todo lo posible el lugar de producción hacia el mercado. El economista habla de la "localización" de las empresas, es decir, aquello que interesa a los motivos de implantación de una firma en un lugar más bien que en otro. Estos motivos son cuantificados (costo de la mano de obra, tasas de

subvención, infraestructuras de transporte, etc) y pueden ser aplicados a toda suerte de espacios sin distinción. El ejemplo más puro que ilustra esa orientación es el modelo agrícola de Von Thünen<sup>1</sup> quien predetermina el lugar de las especulaciones agrícolas con relación al mercado sobre la base del sólo costo del transporte del producto desde el campo la plato del consumidor. El gran crecimiento de los años 60 se acomodaba muy bien a esta representación instrumental del espacio en la medida en que la producción, utilizando ingredientes banalizados (dinero para constituir el capital, inversión de energía y trabajo simple y divisible), hacía que la competencia se centrara esencialmente sobre los precios más bajos posibles de esos insumos.

---

(\*) El presente artículo fue publicado en francés en la Revista Sciences Humaines, Horns serie N°8, Febrero y Marzo 1995. Traducido para Ecuador Debate por Roberto Santana.

(\*\*) Economista, Profesor de la Universidad de Grenoble.

1. Economista alemán, uno de los fundadores de la economía espacial.

La crisis económica de los años 70 y 80 cambió los parámetros del problema. Las firmas tienen siempre necesidad de capitales, pero las necesidades en trabajo son más débiles en volumen y más fuertes en calificación, al mismo tiempo que la materia prima pasa a un lugar secundario en provecho de una necesidad creciente de información. A partir de allí, se puede decir que se pasa de una concepción de la economía como mecanismo de atribución de recursos produciendo a un equilibrio, a una economía como proceso de construcción de los recursos por las estrategias humanas.

Esta nueva perspectiva de análisis de desarrollo económico valoriza los fenómenos del aprendizaje. Así, las sociedades construyen sus economías aprendiendo de la valorización de los conocimientos acumulados. La evolución de una zona económica va a poder ser leída con el tiempo. Ahora bien, el aprendizaje no es uniforme de un espacio a otro. Las trayectorias de desarrollo varían. Se asiste a la exacerbación de la competencia entre espacios infra-nacionales.

Es así como algunos economistas han sido llevados a tomar en cuenta las estrategias de los actores económicos, en un nivel regional e incluso local. Hace cerca de 15 años un economista italiano, G. Becattini, mostró que existían sistemas productivos locales muy performantes, los llamados "distritos industriales", fundados sobre la articulación entre las performances industriales y una fuerte cohesión social. El modelo del distrito industrial rompe con una larga tradición de modelos económicos de tipo funcional que atribuyen en el desarrollo un rol

determinante a la presencia de funciones económicas privilegiadas y de sectores avanzados, definiendo así una jerarquía de países y una evolución en estadios de desarrollo obligatoria para los países menos avanzados.

El análisis de la organización de la producción del distrito industrial permite poner el acento sobre nuevas variables en los procesos de transformación económica: las relaciones de colaboración entre empresas; las relaciones entre el sistema productivo y el sistema socio-institucional; los conocimientos para la movilidad de los trabajadores en el espacio de la producción; el rol de las instituciones locales específicas que intervienen para apoyar el desarrollo de las empresas (centros tecnológicos, centros de servicios especializados en las empresas, escuelas de formación profesional, agencias de desarrollo local, etc.). En otros términos, el análisis del distrito industrial muestra que el desarrollo se despliega a partir de un sistema de interrelaciones, de circulación de información, de producción y reproducción de los valores que caracterizan un modo de producción. Esto significa que los factores de desarrollo están históricamente enraizados en la realidad social local y por lo mismo no son fácilmente transferibles a otros espacios. El desarrollo aparece en definitiva como un proceso social y no solamente como un proceso técnico.

El territorio se transforma así en un factor privilegiado del desarrollo en la medida en que él incluye todos estos factores —históricos, culturales, sociales, que son la base de modelos específicos de organización de la producción (los mundos reales de la pro-

ducción) y de la interacción continua entre la esfera económica y la esfera social.

Más allá del ejemplo de los distritos industriales italianos, existe toda una gama de situaciones (que van desde los espacios industriales en reconversión a los espacios rurales débilmente poblados) donde se descubre el peso de las determinantes mundiales, de las redes de actores poco propicios al desarrollo, más aún, bloqueos culturales o políticos que obstaculizan las perspectivas de construcción del desarrollo a escala territorial.

Sin embargo, las mutaciones económicas en curso aparecen irreversibles en cuanto al estatuto del trabajo productivo y a la mundialización de los mercados. Esta situación viene a reforzar el nivel territorial como un nivel pertinente de la acción pública para adaptarse a la globalización de los intercambios planetarios. Es entonces un terreno nuevo que se abre para el desarrollo local.

### **PARA UNA ECONOMÍA DE LA PROXIMIDAD**

La afirmación de la pertinencia de un nivel local de análisis va más allá de la renovación de las estrategias económicas de salida de la crisis y de la adaptación a lo global y, es un llamado a la constitución de una economía política encarnada y localizada integrando la "proxémique" (estudio de la utilización del espacio por los huma-

nos) como una variable importante. La geografía económica ha progresado mucho en este sentido<sup>2</sup>. Una geografía de la percepción analiza en efecto, como los lugares son construidos por sus habitantes, como se desarrolla el sentimiento de pertenencia a esos lugares. Para que el diálogo entre geógrafos y economistas sea fructífero, debe postularse la constitución de una economía geográfica o de la proximidad<sup>3</sup>.

Tal economía, indispensable para comprender los desafíos actuales, no es necesariamente una ruptura con las bases de la economía académica pero debe ampliar las principales hipótesis. En primer lugar, se debe abandonar la noción de agente económico, como una entidad abstracta, reducida a una función mecánica (consumir, producir, economizar) para reemplazarla por la de actor. Este último es un ser vivo, de carne y hueso, capaz de combinar funciones en las estrategias. Este actor no es, sin embargo, omnisciente. El aborda la extraordinaria complejidad de las informaciones disponibles para los intercambios, dándose maña y limitando voluntariamente su búsqueda de información. El acepta una regularidad a la cual todo el mundo se conforma, cada uno cree que los otros también lo hacen y esta creencia (seguridad), otorga a cada uno buenas y decisivas razones para conformarse a esta regularidad.

La economía de la proximidad postula que el territorio lejos de ser un

2. Ver el artículo de A. Bailly sobre la "nueva geografía", *Sciences Humaines*, n° 42, agosto-septiembre 1994.

3. Algunos economistas han comenzado el debate en un número especial, el N°3 publicado en 1993 de la *Revue d'économie régionale et urbaine*, cuyo tema es la economía de la proximidad.

espacio neutro, constituye un marco a la escala humana, donde se elaboran convenciones sin las cuales el mundo sería invivible, por lo demasiado grande y demasiado incomprensible.

Esta elaboración, de un conocimiento común y de un aprendizaje colectivo, supone que los territorios tienen memoria. Se observa en numerosos lugares que el *savoir-faire*, heredado de muchos siglos de tradición artesanal y manufacturera, permanecen en el centro de la actividad económica moderna. En Thiers, por ejemplo, se ha pasado del cuchillo al material de cirugía sofisticado, pero el fondo material del trabajo del metal está allí.

La economía de la proximidad integra los datos históricos con el fin de apreciar su peso en la dinámica del desarrollo de los territorios. Inversamente, se encuentran numerosos lugares donde la liquidación de una actividad produce una ruptura con la cultura local (nor-este de Francia, en Roanne o en Creusot). En las zonas carboníferas del norte de Francia, la reconversión económica deberá rehacer el hilo del pasado en torno de los montículos de desechos y de pozos desactivados, no para importar una actividad exótica sino apoyándose en la memoria compartida por los acto-

res locales.

Por último, la economía de la proximidad no puede limitarse al juego dinámico de los actores frente al mercado. La construcción de los territorios interpela fuertemente las instituciones y en particular a las colectividades locales. Los territorios no se construyen automáticamente. Muchas ciudades, barrios urbanos, o zona rurales no tienen identidad definida y son muy dependientes de las decisiones exteriores. En esos casos, son muy a menudo los poderes públicos locales, las instituciones públicas y parapúblicas las que van a promover y cimentar las relaciones entre los actores y con ello van a provocar la emergencia de un "territorio", donde no había más que un espacio.

El juego institucional es posible por la mediación de las prácticas o de los procedimientos oficiales. Aquí se hará mención en particular de la fórmula de la contractualización que liga a un financista (el Estado o la región) con las instituciones locales (sindicatos intercomunales, municipalidades, asociaciones, etc.) en torno a un proyecto de desarrollo. Las instituciones pueden catalizar la acción de los actores alrededor de prácticas y de políticas llamadas de "desarrollo local".

## ***El empoderamiento: Desarrollo económico comunitario desde adentro hacia afuera (\*)***

Patricia Wilson (\*\*)

*El desarrollo económico comunitario ha alcanzado algunos éxitos envidiables tanto en Estados Unidos como en América Latina. Las corporaciones de desarrollo comunitario (CDCs) en los Estados Unidos están bien conectadas entre sí y alimentadas por una red de intermediarios financieros y proveedores de asistencia técnica que canalizan recursos y destreza profesional a barrios y comunidades de bajos ingresos a través de todo el país (Wilson, 1995).*

**E**n América Latina, la mayoría de países y muchas ciudades tienen sus propios casos "exitosos" de barrios donde se concentran recursos internacionales y nacionales en programas creativos para desarrollo económico en, donde uno puede encontrar incubadoras de negocios populares a nivel local para dar lugar y soportar a micro-empresas sectorialmente integradas que comparten información, equipo, cuidado de niños y servicio de salud, y están gobernadas bajo participación popular.

Pero, pese a toda la creciente sofisticación e historias exitosas, un sentimiento de frustración se ha desarrollado, quizá más intensamente entre los "exitosos" (King y George, 1987). En los Estados Unidos, el sentimiento de malestar que viene con el éxito en el desarrollo económico comunitario es uno de venderse a sí mismo a la sociedad de consumidores, a la jerarquía y profesionalización y a los mismos proveedores de fondos sin fines de lucro (Halpern, 1975). En América Latina, el malestar que viene con

---

(\*) Este artículo es una versión del artículo "Empowerment: Community Economic Development from the Inside Out" de la misma autora, publicado en la revista *Urban Studies*, Vol. 33, Nos. 4-5, 617-630, 1996.

(\*\*) Doctorada en Planificación Regional por la Universidad de Cornell, con B.A. en Economía de la Universidad de Stanford, catedrática e investigadora de la Universidad de Texas, en los programas de Desarrollo Comunitario y Regional y el Instituto de Estudios Latinoamericanos.



el éxito está basado en la conciencia del asistencialismo, de darse cuenta de que más que haber dado fuerza a los residentes de bajos ingresos, las ONGs los han hecho depender de asistencia externa, pese a que la asistencia, en si misma, este focalizada en proveer la caña de pescar y no el pescado (Fundación Carvajal, 1995).

A raíz de esta insatisfacción, nuevos esfuerzos han evolucionado en las comunidades de bajos ingresos tanto de Estados Unidos como de Latinoamérica que apuntan en la misma dirección: desarrollo económico comunitario, si ello verdaderamente fortalece a la gente, debe construir comunidad desde adentro hacia afuera, es decir, desde la concientización del individuo acerca de su propia eficacia e interconexión con la comunidad más grande. Los practicantes están descubriendo el rol pivote de los individuos como sujetos -no objetos- del desarrollo económico y cambio social.

La literatura acerca del desarrollo económico urbano, a menudo, deja el tema del individuo para el dominio de los teóricos conservadores de la "selección racional" (Sharp y Bath, 1993). Dado que el interés conservador en los individuos ha enfatizado la necesidad de que los individuos pobres adopten los valores hegemónicos de la economía de mercado, los progresistas han menospreciado este inte-

rés como ingenuo frente a los impedimentos estructurales e institucionales para redistribuir el poder, la riqueza y el ingreso (Zippay, 1995). Mientras los conservadores han focalizado en los individuos, los progresistas han enfatizado en la acción colectiva.

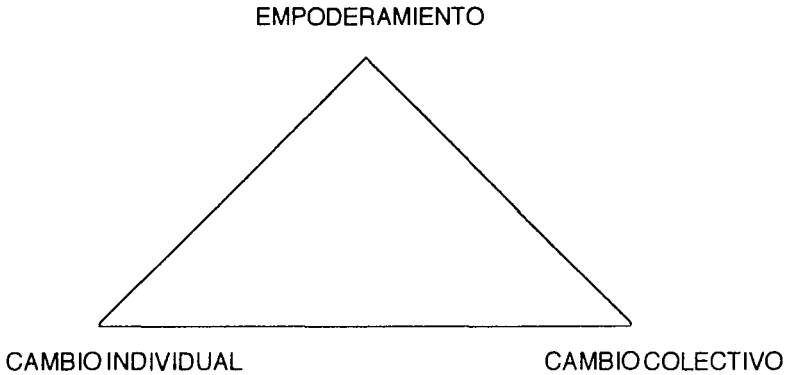
Un cambio palpable en la literatura del desarrollo económico comunitario reconoce lo inadecuado de estos puntos de vista polarizados. Como la investigación académica en desarrollo económico regional y urbano va reconociendo la importancia de estudios de localidades (Wilson, 1995), la resultante colcha de parches de historias acerca del desarrollo basado en la comunidad revela lo que muchos grandes teóricos y positivistas habían perdido: la importancia del cambio individual como base para el cambio comunitario y societal <sup>1</sup>.

Más que imponer una selección polarizada entre individuo y comunidad (o colectividad), la nueva literatura está sintetizando los valores más altos de ambos polos (Daly y Cobb, 1994; Lappe y Du Bois, 1994; McLaughlin y Davidson, 1994). En este contexto, focalizar la atención en el individuo es muy diferente de reforzar el individualismo. Más allá, el cambio individual parece ser un puente para la solidaridad comunitaria y el cambio societal.

---

1. La literatura de desarrollo económico comunitario, la cual se traslapa con la del trabajo social y la sicología comunitaria, ha reconocido largamente el rol del empoderamiento individual en la acción colectiva (Moen, 1995; Boeren, 1992; Checkoway, 1993; Florin and Wandersman, 1990).

## GRÁFICO 1



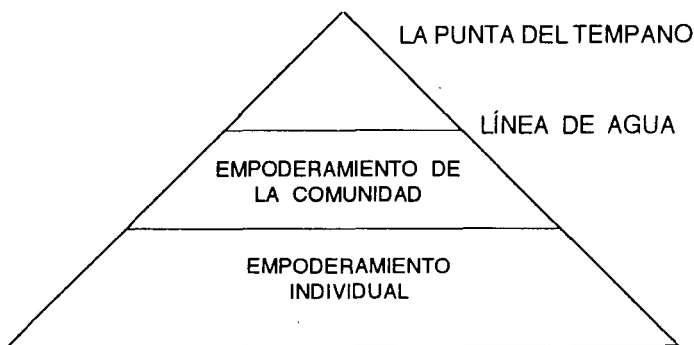
La literatura del desarrollo económico comunitario define a esta síntesis del cambio individual y colectivo como "empoderamiento" (en el sentido de recuperar y potenciar su propia fuerza), el *sine qua non* del desarrollo económico comunitario (ver Gráfico 1). Abarcado por ambos, tanto progresistas como conservadores, y trascendiendo cualquier etiqueta, el empoderamiento es desarrollo económico comunitario desde adentro hacia afuera. Los aspectos materiales del desarrollo económico comunitario -empleo, negocios, inversiones, ingreso, productividad- comprende la punta visible de un témpano muy profundo compuesto de cambio individual y fortalecimiento comunitario (ver Gráfico 2). Así como los aspectos externos del desarrollo económico comunitario están vacíos sin el esencial empoderamiento individual y comunitario, la movilización comunitaria

sin la esencial transformación individual está vacía. Lo personal y lo político -como lo intangible y lo material- van de la mano (McLaughlin y Davidson, 1994; Henry-Wilson, 1990).

El primer objetivo de este artículo es mostrar la importancia del empoderamiento individual -transformación interna- en la acción colectiva para el desarrollo económico comunitario. El segundo objetivo es dar legitimidad a dos proposiciones fundamentales que surgen del enfoque del empoderamiento y que se oponen directamente a dos supuestos básicos del "mainstream" sobre desarrollo económico: las proposiciones de abundancia y conjunción o conexión sobre los mitos de la escasez y separación. El enfoque del empoderamiento para el desarrollo económico comunitario se construye en los supuestos de la abundancia y conexión. El artículo también discute un

## GRÁFICO 2

### DESARROLLO ECONÓMICO COMUNITARIO



marco conceptual emergente de la teoría de sistemas y física cuántica, lo cual puede guiar el desarrollo teórico para el enfoque del empoderamiento. El artículo puntualiza la relevancia de la teoría de aprendizaje social para la práctica del empoderamiento y describe la metodología actual usada en un caso de punta en Cali, Colombia. El artículo concluye con implicaciones para la futura práctica e investigación en empoderamiento.

#### EL SURGIMIENTO DEL TERCER SECTOR: LA SOCIEDAD CIVIL Y LO VERNACULAR

La aceptación del empoderamiento a lo largo del espectro político coincide con la disminución en la confianza en las instituciones jerárquicas formales, sea gobierno o empresa, para dirigirse a las necesidades de los pobres y la

clase media <sup>2</sup>. La economía formal ha probado ser incapaz de proveer pleno empleo con una remuneración decente (Bluestone y Harrison, 1988). La polarización del ingreso y el desplazamiento de la clase media han venido creciendo (Harrison, 1994; Goldsmith y Blakely, 1992). Tanto en Estados Unidos como en América Latina, la reducción del estado central (federal) y el desmantelamiento del estado de bienestar populista ponen mayor énfasis en estrategias descentralizadas a pequeña escala.

Como la estructura económica y política responde cada vez menos a las necesidades de las clases de bajos ingresos y medios, la sociedad civil se organiza ella misma a un grado mayor, hasta el punto donde el así llamado tercer sector es reconocido en la literatura como un actor principal -aunque difuso- (Bruyn y Meehan, 1987;

2. Se está cuestionando hasta la legitimidad de las grandes ONG's del tercer sector (organizaciones no-gubernamentales sin fines de lucro) Lemann, 1994; Halpern, 1995; La-touche, 1993; Porter, 1995).

Friedmann, 1988; Fisher y Kling, 1993; Fisher, 1994). Nuevas agrupaciones solidarias con bases múltiples -regional, lingüística, religiosa, étnica, género y estilo de vida- son un gran componente del tercer sector. El incremento en el involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo económico local a través de CDCs en los Estados Unidos y ONGs en América Latina es parte de esa tendencia también (Wilson, 1995; Craig y Mayo, 1995; Ritchey-Vance, 1992; Medoff y Sklar, 1994; Halpern, 1995).

### **DESARROLLO HUMANO Y EL TERCER SECTOR**

Surgiendo desde el diálogo del Desarrollo Alternativo en los 1970s (Friedmann, 1992; Burkey, 1993; Esteva, 1993), el discurso del desarrollo humano comenzó a relacionar lo personal con lo societal y lo intangible con lo material, destacando el rol crucial del tercer sector en el cambio social. El folleto de la Fundación Sueca Dag Hammarskjöld publicado en 1975, *Ahora qué? El otro Desarrollo*, defendió un modelo humanista de desarrollo alternativo -no sólo necesidades materiales básicas de comida, agua y vivienda, sino también las necesidades personales para expresión, creatividad, convivencia y auto-determinación (Friedmann, 1992, p.7; ver también Max-Neef, 1986).

El vehículo para este proceso de humanización no serían instituciones hegemónicas como el estado, el mercado, partidos políticos o sindicatos, sino el tercer sistema de asociaciones con raíces populares y ONGs asociadas, o lo que la literatura del post-desarrollo llama lo vernacular (Fried-

mann, 1992, p. 3; Sachs, 1993). El espacio de vida, es decir, el barrio o el pueblo es el espacio importante de desarrollo humano:

Es en el pueblo, la vecindad, la parroquia, el club de deportes, la asociación -cualquiera sea su propósito- donde el desarrollo personal y comunal interactúa primero y mejor. (IFDA, 1980, p. 12; citado en Friedmann, 1992, p. 4)

### **SUPERANDO EL MITO DE LA ESCASEZ: EL PODER COMO UN JUEGO DE SUMA-POSITIVO**

Adoptando el punto de vista humanístico de empoderamiento como auto-determinación, Korten (1987) contrasta dos dimensiones del poder: generativa y distributiva. La dimensión distributiva más cercanamente paralela al juego de suma-cero -es decir, el concepto de torta fija-; que uno debe competir contra otros para un pedazo más grande de una cantidad limitada de fuerza o recursos. Mientras movilizar para ganar o mejorar la parte de uno de la torta a expensas de otros es una forma legítima de empoderamiento, de acuerdo a Korten, él lo ve como un estado en el camino a un punto de vista del poder de suma-positiva. Otros critican el punto de vista de suma-cero como una noción de debilitamiento, dado que ello crea una auto imagen de menor fuerza y pone el sitio de control fuera de uno mismo: mi poder y mi bienestar dependen de usted (Abdullah, 1995; Lappe y DuBois, 1994). El concepto del poder como suma-cero evoca un punto de vista nosotros-ellos del mundo, donde el "otro" es satanizado, el miedo es generado, la confianza es minimi-

zada, y la energía de la comunidad es movilizaba en una organización adversa (Abdullah, 1995; McLaughlin y Davidson, 1994).

Un punto de vista generativo del poder, o suma-positivo, asume que todos y cada uno tienen poder. Esta reformulación es necesaria para reconocer la fuerza y recursos propios (tanto individuales como colectivos). La generación de empoderamiento crea la capacidad para el auto-manejo eficiente individual y comunitario (Korten, 1987, p.13). Ello hace a la gente, sujetos, quienes actúan en su ambiente, no objetos accionados por el ambiente. El último objetivo del empoderamiento individual y de grupo, bajo el punto de vista de la suma-positiva, es traer la fuerza de cada uno a la mesa para una acción colaborativa por el bien común (Abdullah, 1995; Lappe and DuBois, 1994; Zohar y Marshall, 1994).

Debido a que la fuerza generativa no está a expensas de los otros, dice Korten, ello no crea resistencia de los otros y es una fuerza mucho más eficiente que confrontacional (Korten, 1987). Este punto de vista es altamente consistente con aquel de muchas sociedades tradicionales, que siguen el ejemplo de la naturaleza de ahorrar energía por ir armónicamente con el flujo natural y evitar estrés. En el caso de amenazas, por ejemplo, Rahnema (1993b) señala que muchas sociedades tradicionales responden a la manera del taichi -usando la energía de la amenaza en si misma, como navegando o esquiando sobre una ola, más que frontalmente tratando de detener la ola. La medicina homeopática es un ejemplo de "lucha"

contra la enfermedad por aprovechar las fuerzas auto-curativas naturales del cuerpo con mínima intervención. Definiendo el poder en un camino no-confrontacional promueve confianza y cooperación, y evita la desarmonía e ineficiencia de oposición y violencia (Rahnema, 1939b, p. 170; Das y Gorman, 1990).

### **SUPERANDO EL MITO DE LA ESCASEZ: RECURSOS ABUNDANTES, NECESIDADES LIMITADAS**

La creencia hegemónica en la escasez de recursos e inestabilidad de necesidades crea un punto de vista de la pobreza como rezago. Tres corrientes en la literatura de desarrollo apuntan a una redefinición de recursos que permita un supuesto de abundancia. La nueva literatura sobre capital social (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995) identifica ciertas "capacidades cívicas" de una comunidad que puede directamente mejorar el desarrollo económico local. Las más importantes son las destrezas de relacionarse o interpersonales colectivas de la comunidad tales como confianza, cooperación y construcción de consenso. Dado que la producción o renovación de esos activos no es limitada por factores materiales, la puerta está abierta para el principio de la abundancia.

De acuerdo a escritores, tanto aquellos del post-desarrollo (Sachs, 1993; Esteva, 1993; Rahnema, 1993b; Gronemeyer, 1993; Latouche, 1993) como los del humanismo (ver especialmente Max-Neef), el concepto de recursos debe ser redefinido fuera de los valores de la economía de merca-

do. Las comunidades pueden considerar su propia sabiduría creativa, destreza y cultura como recursos -por ejemplo: creatividad social, confianza, tolerancia, participación, cooperación, ayuda mutua, auto-ayuda (Rahnema, 1993b; ver también Esteve, 1987). Esos recursos no materiales producen energía social la cual puede ser transformada en riqueza cultural, política o material (Hirschman, 1984). Max-Neef, haciendo eco de las mayores tradiciones espirituales del mundo, señala que las necesidades en sí mismas son una fuente de energía y creatividad que puede ser utilizada productivamente (Max-Neef, 1986; Nocoll, 1980).

Tanto los escritores humanistas como los del post-desarrollo ofrecen una alternativa a las creencias del mainstream respecto a necesidades ilimitadas. El concepto hegemónico de escasez engendra pauperización -la nominación de pobreza como rezago -mientras lo vernacular más probablemente mantiene un punto de vista sin juicio o sin sentencia de la pobreza solidaria.

el ideal de una vida basada en los principios morales antiguos de simplicidad, frugalidad, suficiencia y respeto y compasión por todos los seres humanos y todas las formas de vida. (Rahnema, 1993b, p. 171)

Fromm, así como el joven Marx y Gandhi, criticaron el énfasis hegemónico del desarrollo en el "tener" humano más que en el "ser" humano (Fromm, 1976), reconociendo que las necesidades no materiales para la realización humana -afecto, entendimiento, pertenencia, creatividad, ocio, libertad y trascendencia- mantienen las necesidades materiales en perspecti-

va. La cultura hegemónica eleva los bienes materiales desde su rol adecuado de satisfacer necesidades materiales a un rol no apropiado de satisfacer necesidades no materiales tales como el amor y la aceptación (Max-Neef, 1986; Korten, 1995). Cualquier cambio en esta cultura debe empezar con la transformación individual (Fromm, 1976, p. 143; Theobald, 1992).

### **SUPERANDO EL MITO DE LA SEPARACIÓN: EL ENCADENAMIENTO ENTRE EMPODERAMIENTO INDIVIDUAL Y CAMBIO SOCIAL Y COMUNITARIO.**

#### **Psicología Transpersonal**

Los psicólogos transpersonales -por ejemplo: Ken Wilbur, Michael Washburn, Stanislav Grof (ver Capra, 1988)- señalan que la transformación interna que subyace al empoderamiento individual está muy de cerca, encadenado con un espíritu de comunidad, de solidaridad humana. Según yo empiezo a conocerme, aceptarme y amarme a mi mismo, yo comienzo a aceptar y a amar al otro, dado que puedo verle en mi y verme en él. Así, el empoderamiento individual promueve la solidaridad, una auto-definición de uno mismo basada en la pertenencia de uno a la comunidad más grande, no como un individuo aislado. Irónicamente la transformación interna que empieza con la construcción de autoestima rápidamente trasciende un sentido egoísta de uno mismo y encadena la persona de uno a un entendimiento más alto, o fuente universal. En este nivel transpersonal, hay una sensación automática de solidaridad con todo lo que vive, y un sentido de compasión por los "ajenos", acompaña-

do por el desplazamiento de la mentalidad temerosa y avara de la escasez, la mentalidad del "yo primero" que impone nuestro sistema económico a una mentalidad de plenitud, una confianza de que mis necesidades son satisfechas. El punto de vista de los sicólogos transpersonales sobre empoderamiento individual se aproxima a los puntos de vista de muchas tradiciones espirituales antiguas del mundo.

El psicólogo Roger C. Mills (1991) ha desarrollado una aplicación de la sicología transpersonal, llamada psicología de la mente, para uso de complejos de viviendas públicas en los barrios urbanos tristemente célebres (infamous) en Estados Unidos. El método fortalece a los residentes en la construcción de auto-estima. Desmantela las creencias negativas de inseguridad, miedo, ira, desesperanza y prejuicio, accediendo a su vez al sentimiento innato de bienestar y a la capacidad innata del sentido común. El objetivo del empoderamiento es la auto-realización de cada individuo de su propio bienestar y potencial por cambiarse a sí mismo, a su familia y a su comunidad. Los resultados de un caso de Florida muestran que cuando la auto-valoración de los residentes creció, ellos empezaron a ver más allá de las limitaciones de sus experiencias y circunstancias personales para comprender las necesidades de sus niños, y las necesidades de la comunidad más amplia. Cuando su auto-estima mejoró, mejoró también el reconocimiento de su fuerza personal, y el respeto, compasión y entendimiento por los "ajenos". Al volverse más

decididos y activos los residentes comenzaron a ver caminos para intercambiar y compartir ideas acerca de ayudarse mutuamente y a su comunidad en general (Mills, 1991, p.6).

### **Política Transformacional**

La literatura emergente sobre política transformativa (ver McLaughlin y Davidson, 1994) postula una ligazón entre empoderamiento individual y cambio social. McLaughlin y Davidson (1994), al igual que Rifkin (1995) y Rahnema (1993a), ven una simbiosis entre cambio personal y social. "Porque la forma sigue al pensamiento, nosotros hemos encontrado que cambios en conciencia son necesarios para crear una, verdaderamente, nueva política" (McLaughlin y Davidson, 1994, p. 69). Basados en la idea de que la política es personal y viceversa, la política transformacional activa la responsabilidad para cambiar nuestras decisiones individuales diarias de cómo cada uno de nosotros tratamos a cada otro, a nosotros mismos, a nuestras instituciones y a nuestro medio ambiente.

El empoderamiento basado en la transformación interior motiva a la persona a mejorar no solo su propia vida sino también la vida de los demás (McLaughlin y Davidson, 1994, p. 124). El empoderamiento individual se manifiesta en la concientización y participación política -un sentido de militancia basado no en un pequeño interés personal, tampoco en sentirse víctima, ni en echar la culpa a los ajenos, sino en un sentido más grande de

comunidad y responsabilidad. Con la participación crecen las destrezas políticas (Lappe y DuBois, 1994).

Una de las más importantes destrezas políticas para la política transformacional es la adopción de un punto de vista sobre el poder como juego de suma-positivo (ver Sección 4): la política del todo. La idea clave es superar los marcos polarizantes -ej. progresistas vs. conservadores, desarrollistas vs. ambientalistas, etc.- y reestablecer el debate para encontrar una mejor síntesis. McLaughlin y Davidson (1994, p.72) citan el ejemplo puesto por los discursos de la campaña del Presidente Clinton llamando la atención por un "tercer camino entre economía del estado de bienestar y el capitalismo del laissez-faire -trascendiendo la antigua división de izquierda-derecha con una nueva síntesis". Superando las posturas adversas, buscando la verdad en todos los lados, construyendo una mejor síntesis que permita lograr resultados en un nivel más profundo, política transformacional significa dejar el miedo y la separación, confiar en un proceso y sentimiento de interconexión con todo lo viviente. Así el empoderamiento individual viene a ser un antídoto contra el individualismo.

La literatura del post-desarrollo (Nandy, 1993; Rifkin, 1995) ve un encadenamiento inevitable entre empoderamiento individual y cambio institucional, dado que las instituciones son nuestros patrones colectivos de pensamiento, sentimiento y acción (Zohar y Marshal, 1994, p.215). Conforme "una nueva estructura de valores basada en la transformación personal, la participación comunitaria y la responsa-

bilidad global" (Rifkin, 1995, p. 57) se difunda, eventualmente, ello traerá una redefinición del espacio y los valores del estado (Nandy, 1993, p. 272). Otros escritores han reconocido los vínculos entre empoderamiento individual y cambio institucional en el estado (por ejemplo Korten y Sly, 1989, Osborne y Gaebler, 1992) y la economía (Harman y Hormann, 1990; Covey, 1989).

### Una Dimensión Espiritual

Para muchos movimientos de base, el empoderamiento involucra una fuerte dimensión espiritual (Rahnema, 1993a):

Como una regla, la necesidad de una dimensión espiritual y de un restablecimiento de lo sagrado en las relaciones diarias de uno con el mundo, parecen ser redescubiertos como un factor básico para la regeneración del espacio popular. Dondequiera que esta dimensión espiritual ha estado presente ha producido un contagio asombroso de inteligencia y creatividad ....(Rahnema, 1993a, p.127)

En India y Sri Lanka, tres movimientos de base, empeñados en superar la pobreza, han enfatizado en la importancia de lo espiritual en el encadenamiento de la transformación interna para el bienestar de la comunidad: el Sarvodaya, el Manavodaya y el Swadhyaya (Rahnema, 1993b, p. 171). El Swadhyaya inició en los 1950s, ahora tiene más de tres millones de adherentes, basado en las creencias védicas que hay un Dios en cada persona que uno debe descubrir y conocer para ser empoderado, ha gene-



rado gran riqueza material sin asistencia externa (Rahnema, 1991). El Manavodaya, que significa "el despertar humano" en indú, es otro movimiento popular basado en el auto-despertar, auto-disciplina, amor y conciencia de la unidad de toda la vida. El despertar individual conduce al despertar y bienestar familiar, comunitario y social (Rahnema, 1993b, p. 174).

El movimiento Sarvodaya en Sri Lanka, también con tres millones de miembros, hace eco de las creencias que plantean que el despertar espiritual conducirá a la auto-dependencia económica, conservación de recursos, consumo apropiado y realización personal. Los Sarvodayans abogan por el desarrollo auto-sostenido que no está ni psicológica ni materialmente dependiente de subsidios foráneos, sean públicos o privados. Los cambios sociales comienzan con cambios en las comunidades locales, lo cual inicia a su vez con el cambio individual. Cuando se invita a los Sarvodayans a una aldea, ellos no llevan ideas preconcebidas para el cambio sino buenas destrezas para escuchar y con lo cual empoderan a los habitantes del pueblo, y a su comunidad. Como ávidos meditadores, los Sarvodayans abogan por el respeto a todo lo que vive, acción compasiva, felicidad desapasionada, y ecuanimidad (McLaughlin y Davidson, 1994, p. 125).

La economía Gandhiana viene directamente de la tradición espiritual indú. El enfoque de Gandhi al desarrollo económico local rechaza la "ego-nomía" -el concepto del atomístico hombre económico racional calculando los beneficios y los costos de las acciones individuales en base del

interés propio. Como Martín Buber, Gandhi abogó por remplazar las relaciones yo-ello las cuales caracterizan a la sociedad materialista-, con las relaciones Yo-tu; en otras palabras, tratar a los ajenos como sujetos no como objetos. No hay economía sin valores, dijo Gandhi, y el valor principal es el de prestar servicio a la comunidad, motivado por el amor que se expresa en el darse uno mismo (self-giving love). Amor y acción social son las vías de la auto-realización (Diwan y Lutz, 1987).

Gandhi buscó una economía casera, o sea una economía descentralizada en la cual el interés propio viniera a ser el interés comunitario. Yo no debo servir al vecino lejano a costa del más cercano, señaló Gandhi. Yo adaptaré mis necesidades a aquello que es viable localmente (ver literatura bio-regional, ej. Berry). Yo ayudaré a los productores locales para que sean más eficientes. Si yo tengo propiedades, yo las mantengo para el beneficio de la comunidad y no para mi beneficio personal. Yo debo hacer la faena del pan cada día -es decir, trabajar para la reproducción de la vida diaria-, lo cual enseña el ciclo natural de crecimiento y decaimiento, humildad y presencia. Para Gandhi el objetivo del desarrollo económico es satisfacer las necesidades humanas (materiales y no materiales), no maximizar el consumo (Diwan y Lutz, 1987).

La teología de la liberación produjo en América Latina un movimiento eclesástico para organizar a los pobres en comunidades de base popular, empezando en Brasil durante la dictadura militar de fines de los 1960s.

Ella usó los valores indígenas de mutua ayuda y solidaridad para construir la auto-dependencia comunitaria. La teología de la liberación ve a los pobres y marginados como el nuevo sujeto histórico que llevará el proyecto cristiano para construir comunidad en el mundo. Es su conocimiento basado en la experiencia y reflexión lo que es la fuente de lo sagrado, no dictámenes verticales de la jerarquía institucional de la iglesia (OGorman, 1995).

El organizador comunitario Afroamericano Mel King, con la co-autora Samantha George, expresan la necesidad para la dimensión espiritual como una vía hacia el empoderamiento individual:

Nosotros podemos ser exitosos en crear corporaciones de desarrollo comunitario, fideicomisos encargados de las tierras comunitarias, bancos comunitarios y viviendas comunitarias, pero una comunidad rica en objetos y pobre en espíritu no puede ser vista como desarrollada... El desarrollo comunitario en los bienes materiales es necesario, pero no suficiente sin un desarrollo de la conciencia humana... El desarrollo comunitario debería empoderar en las múltiples dimensiones, material, racional, y espiritual de la vida. (King y George, 1987, p.219)

La dimensión espiritual del desarrollo económico basado en la comunidad es también visto en el deseo por pertenecer a algo más grande que uno mismo: la construcción de comunidad, junto a un sentido de interconexión y un deseo de servir. Robert Woodson, fundador del Centro Nacional para Empresas Vecinales

(National Center for Neighborhood Enterprise), menciona que los esfuerzos más exitosos en el desarrollo económico comunitario sobre los últimos 20 años han sido aquellos basados no en fines materiales, sino bajo un significado mayor -ej. en la espiritualidad (McLaughlin y Davidson, 1994, p. 130). La dimensión espiritual -como la psicología transpersonal y la política transformacional-provee no solo una vía para el empoderamiento interno, sino un sentido de conexión con, y responsabilidad por la comunidad mayor y por toda la humanidad.

#### **TEORÍA DE SISTEMAS Y LA NUEVA FÍSICA: HACIA LA COMUNIDAD DEL QUANTUM**

Una creciente y reciente literatura de ciencias sociales está aplicando teoría de sistemas y física cuántica como una estructura epistemológica y teórica para analizar la relación entre individuos y el colectivo: Boulding (1985) en sistemas sociales, Argyris y Schon (1979) y Senge (1990) en sistemas organizacionales, Harian (1988) y Zohar y Marshall (1994) en cambio social, Becker (1991) y McLaughlin y Davidson (1994) en política. El pensamiento sistémico (Systems thinking) y la nueva física proveen un camino para observar patrones, relaciones y el cuadro completo, más que fotografías estrechas y separadas de la realidad.

La vieja física de Descartes y Newton vió el mundo como hecho de objetos discretos cuyos atributos y comportamiento son aislables, capaces de conocer y predecibles. La nueva física, en contraste, adopta el punto de vista de la realidad como un

tejido dinámico de redes auto-organizadas, interrelacionadas, cuyos nodos o partículas no son objetos, sino manifestaciones de patrones de energía en el tiempo y el espacio. Dado que nada está separado, el observador tiene un impacto en lo observado.

Un punto de vista cuántico de la sociedad sintetiza y trasciende tanto el punto de vista individualista atomista y separado, y el punto de vista colectivista donde el individuo es absorbido por la unidad del todo. Zohar y Davidson (1994) utilizaron la analogía de una danza de forma libre: los bailarines individuales crean un sistema (auto-desarrollado) -ej: una danza con "propiedades emergentes" que son propiedades únicas del todo y al mismo tiempo influye sobre los danzantes integrantes. La identidad del individuo es en tanto partícula como honda, materia y energía, danzante y danza.

A más de ofrecer un marco conceptual para la premisa de interconexión sobre separación, la física cuántica ofrece una racionalidad para la premisa de abundancia sobre escasez. La idea cuántica que materia (partículas) y energía (hondas) son cada una manifestaciones de la otra, apunta a la falsedad de la noción economicista de recursos fijos. La energía social de la asociación puede manifestarse en recursos materiales a través de un juego de suma-positivo. Si los sistemas humanos siguen el modelo cuántico, ellos son sistemas dinámicos, auto-desarrollados, auto-conducidos y auto-organizados que tienen la capacidad para continuar aprendiendo y auto-trascenderse. Empoderamiento, entonces, viene a ser el esfuerzo nece-

sario para estimular la energía sistémica natural para el auto-desarrollo.

La teoría cuántica tiene profundas implicaciones para el rol del planificador y del profesional del desarrollo. Ella cuestiona el raciocinio para la planificación comprensiva de gran escala, de arriba hacia abajo, hecha por el experto técnico, la que deriva su legitimidad desde la racionalidad mecanicista, lineal e instrumentalista de la física antigua (racionalidad sinóptica Compteano) y el punto de vista economicista de la planificación como la asignación de recursos escasos. La nueva física propone un rol muy diferente. Nosotros no podemos ser expertos planificadores de un sistema auto-organizante. Solamente podemos servir al proceso de realización del potencial natural para la auto-conducción y auto-desarrollo que es inherente al sistema (J.D. Laing; cited in Capra, 1986).

#### **PEDAGOGIA A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA: APRENDIZAJE SOCIAL**

Nutriéndose de la teoría de sistemas, el aprendizaje social es una área de la teoría de la planificación con gran relevancia para la práctica del empoderamiento tanto a nivel individual como colectivo (Habermas, 1984; Friedmann, 1987; Schon, 1983; Argyris 1993; Morrow y Torres, 1995; Forester, 1993; Innes, 1995; Healey, 1992). Proveyendo una alternativa a la práctica "de arriba-abajo" de la planificación tecnocrática, los autores del aprendizaje social focalizan en el diálogo como un medio para fortalecer al individuo y al grupo (Forester, 1989).

Habermas aplica su modelo de acción comunicativa al nivel de "la vida cotidiana" (análogo al espacio de la vida vernacular, o tercer sector). La comunicación viene a ser un medio para alcanzar el entendimiento entre los individuos en un grupo, más que un instrumento para transmitir, o manipular información (Habermas, 1984). La acción comunicativa puede conducir a un conocimiento emancipatorio el cual libera a individuos y grupos de los valores hegemónicos impresos en el lenguaje (Innes, 1995; ver también Healey, 1992). El diálogo es la ruta para la auto-reflexión, auto-conocimiento y liberación de las creencias debilitadoras. Es también la ruta para el aprendizaje mutuo, aceptación de la diversidad, confianza y entendimiento (Habermas, 1984; Gronmeyer, 1993, p. 66).

El activismo político y la movilización social sin un previo empoderamiento individual y comunitario a través del aprendizaje social puede conducir a vacíos o victorias de corto plazo, de acuerdo al autor del post-desarrollo Rahnema (1993a, p.126).

Ninguna panacea democrática o participatoria puede darle a una sociedad enferma compuesta por personas muertas o condicionadas lo que ellos individualmente no tienen... Ninguna forma de interacción o participación social puede ser significativa ni liberar a los miembros integrantes, a menos que los individuos participantes actúen como seres humanos libres e insesgados.

La recuperación de la libertad interna de uno, de acuerdo a Rahnema, involucra el aprender, escuchar y com-

partir, libre de cualquier miedo o resultado predefinido, creencia o juicio. La libertad interna

permite a uno no solamente que adquiera una tremenda fuerza de vida, sino también que contribuya, en una jornada significativa, a la lucha de todos y cada uno por una mejor vida. Como tal, la libertad interna da vida a la libertad externa, haciéndola posible y significativa. (p. 128)

Sin la libertad interna, la participación "pronto se torna en una paradoja, y una invitación para diseños manipulativos" (p. 128).

Un análisis de la participación popular en el gobierno municipal en Brasil muestra que el autoritarismo y paternalismo son dos creencias debilitadoras que están muy profundamente enraizadas en la gente (Pontual, 1994). Simplemente por involucrar a la gente en nuevos mecanismos participativos no consigue llegar a la raíz del problema que radica en el individuo (Pontual, 1994). Tal cambio fundamental requiere una "acción educacional intencional" introduciendo cambio en valores y actitudes para una nueva cultura democrática -es decir, una pedagogía para la participación popular y el empoderamiento (Pontual, 1994, p. 64).

Una pedagogía en este sentido usada en América Latina es concientización. Desarrollada por Paulo Freire (1970), el método se basa en el supuesto que la educación es un proceso mutuo: ninguna persona sola tiene la respuesta; cada persona tiene conocimiento basado en su propia experiencia y reflexión; todos necesitan ser tanto alumnos como maestros; el

conocimiento no es depositado por el instructor y consumido por quien es instruido; todos aprenden juntos a través de l diálogo acerca de su experiencia y reflexión. Renombrar al mundo a través del diálogo es un acto revolucionario de creación. Ello debe ser hecho solo a través de amor -no de un deseo para imponer la verdad de uno. Debido a que el amor es un acto de coraje, de libertad, no de miedo o sentimentalidad, amor es compromiso con otra gente..."si yo no amo el mundo -si yo no amo vivir - si yo no amo a los hombres [incluyendo los opresores]- yo no puedo dialogar" (Freire, 1970, p. 78). El diálogo debe ser hecho no solo con amor, sino con humildad, confianza en la sabiduría y fuerza innata de los ajenos, mutua confianza, esperanza, paciencia y disposición a tomar riesgos a través de la acción (Freire, 1970, pp. 81-82; Horton y Freire, 1990).

#### UN EJEMPLO DE CALI, COLOMBIA

Uno de los mejores ejemplos de una aproximación metodológica para el empoderamiento en el desarrollo económico comunitario viene de la Fundación Carvajal, fundada hace 30 años por una familia industrial importante de Cali, Colombia. Pese al reconocimiento internacional por su modelo participatorio de desarrollo económico local, la Fundación comprendió que si ellos quitarían su apoyo a los casos "exitosos" éstos colapsarían. El desarrollo económico comunitario participatorio no puede ser sostenido a

menos que ello descansa en los individuos internamente empoderados -ej. individuos quienes puedan acceder a sus fuentes internas de poder sin depender en transferencias de poder externo, sea financiero, técnico o político. De otro modo, los esfuerzos simplemente refuerzan dependencia, paternalismo, asistencialismo y la mentalidad de "pedir" soluciones de afuera (Fundación Carvajal, 1995).

En 1993, la Fundación diseñó un nuevo modelo para desarrollo económico comunitario para romper el paternalismo por robustecer primero al individuo, a través de un proceso de diálogo de grupo (Lundy, 1995). La metodología, llamada *Corpos* (nombrada así después de las corporaciones de desarrollo basadas en la comunidad que la usaron), fue desarrollada por Nancy Domínguez, una miembro del equipo de la Fundación. Domínguez se crío en una vecindad pobre, experimentó su propio proceso de empoderamiento, y ayudó a su familia y vecindad a desarrollar micro-empresas. Antes de trabajar con una comunidad que ha decidido emprender el proceso de entrenamiento en *Corpos*, ella dedica tiempo en observar y escuchar a los residentes de la comunidad para ver los temas de interés común y como ellos los expresan. Usando esos temas y lenguaje, ella facilita diálogos de pequeños grupos, diálogos entre participantes comunitarios<sup>3</sup>.

La primera fase del diálogo trata con valores, auto-estima y motivación. A través de una (auto) reflexión crítica, los participantes se vuelven conscientes de

---

3. La información sobre la metodología *Corpos* viene de las entrevistas personales de la autora con Nancy Domínguez en Julio y Agosto de 1995, en Cali, Colombia

hasta que punto el paternalismo e individualismo subyace en sus creencias. El paternalismo puede aparecer en los líderes comunitarios quienes son protectores y /o mártires sacrificados, tanto como en ellos quienes se sienten suplicantes dependientes. Cuando la disposición a romper las creencias paternalistas y a hacerse los arquitectos de sus propias vidas se ha establecido, empieza la segunda fase.

La segunda fase de los diálogos refuerza las destrezas de los participantes para un auto-manejo y liderazgo eficaz -empezando con el liderazgo de su propia vida-. Desarrollar una visión por uno mismo, la familia de uno y la comunidad de uno es el primer paso. Este diálogo puede destapar las creencias y valores debilitantes tanto como el inmediateísmo, cumplir por cumplir, hacerse a lo que venga (adecuarse), poner objetivos increíbles, adoptar para uno las visiones consumistas de la Avenida Madison. Discutiendo sus propias visiones, los participantes aclaran sus conceptos sobre calidad de vida. Qué es la alta calidad?, Cómo luce (con imágenes, sonidos, colores y sensaciones, como si fuera totalmente presente en el momento futuro) la alta calidad de vida -personal, familiar y comunitaria-?, Cuándo una persona tiene alta calidad de vida -ej. Cuáles son los elementos que deben estar presentes?

Después de verbalizar sus visiones, los participantes hacen su propia planificación estratégica de como llegar allí. Qué elementos deben estar presentes para comprender la visión?, Qué elementos pueden estar presentes?, Cuáles de esos elementos pro-

veerían alta calidad con menos tiempo y costo?, Cómo paso de aquí allá con la mayor eficacia y eficiencia? Cuál es mi objetivo para hoy, mañana, el próximo mes y el próximo año, Cuáles son las cualidades personales que mejor me asistirían: humor, paciencia, disciplina, flexibilidad, compromiso?.

Los participantes también conversan acerca de los elementos de un buen líder: cada uno necesita ser un líder, no en el sentido tradicional que oscila entre sacrificio y ventaja personal, sino en el sentido de líder como ejemplo -alguien quien persigue su auto-desarrollo en armonía con el desarrollo de la comunidad. El bienestar de uno es parte-y-parcela del bienestar de la comunidad. Si el auto-desarrollo de un líder resulta en ganancia personal, ello no es para avergonzarse.

A través de los diálogos el facilitador refuerza las destrezas necesarias para la construcción de una comunidad participativa por pedir a los participantes que se reflejen en el proceso de grupo, igual cuando el proceso vaya mal o vaya bien. El grupo identifica los elementos de buena comunicación -ej: vincular los pensamientos con palabras, descifrar mensajes, chequear interpretaciones, ponerse uno mismo en los zapatos del otro para entender los valores, puntos de vista y emociones detrás de los mensajes del otro. El facilitador refuerza los valores entre los participantes que promueven la construcción de comunidad: solidaridad, responsabilidad, sentido de interconexión y cooperación. Los participantes describen sus responsabilidades individuales para construir comunidad en el grupo: escuchar, entender,

confiar, respetar, ser honesto, y resolver conflictos para el beneficio de todo el grupo y comunidad.

El entrenamiento acaba con un ejercicio de planificación estratégica y de crear una visión para la comunidad. El objetivo del desarrollo económico comunitario es la calidad de vida de la comunidad. Cuál es la calidad de vida para una comunidad?, imagine este futuro de la comunidad. Véalo, siéntalo, pruébelo. Arriésguese a soñar. Ahora, qué es necesario para dividir ese sueño en partes realizables en un camino que sea auto-sustentado, auto-manejado, auto-suficiente y auto-dependiente? Qué hacemos nosotros ahora?.

## CONCLUSIONES

El desarrollo económico comunitario empieza con sus raíces en el individuo, el interior de la persona. Cada ser humano es un sujeto con una vida interior, un sistema de creencias y actitudes, algunas de las cuales interiorizan condiciones externas de pobreza. El desarrollo económico comunitario debe empezar con el interior de la persona por tocar el corazón, cambiando valores y creencias, superando el miedo y un sentido de separación. Esto no implica trabajar sobre el individuo sino con el individuo, apelando a los valores más altos de las personas y al sentido (latente) de auto-valoración.

Sólo el individuo puede trabajar en su propio interior; pero el facilitador puede proveer el ambiente y un "shock" a la consciencia (Nicoll, 1980) para querer iniciar. Más que proveer las respuestas para esos que se su-

pone no saben, el facilitador ordena sus conocimientos, sacándoles a la luz y enriqueciéndolos. El facilitador los acompaña por un período de tiempo y colabora, pero no lo hace por ellos.

La participación en el desarrollo económico comunitario facilita el empoderamiento individual. Como el empoderamiento individual desmantela el sentido de aislamiento personal, el acto de participación crea un sentimiento de pertenencia e interconexión, el cual a su vez produce acuerdo y cooperación. En este momento la energía prima para el desarrollo económico comunitario sostenido es liberada -el recurso más grande a disposición de la comunidad.

Pero la capacidad de refinar, aprovechar y dirigir la energía colectiva debe estar presente. Es ahí donde el trabajo interior rinde (pays off) al nivel comunitario. Los individuos fortalecidos no tienen solo la destreza de comunicarse efectivamente, sino la capacidad y disposición de actuar. Ellos pueden desmantelar los obstáculos interiores para alcanzar la visión tales como el temor y separación, apatía y cinismo. Ellos pueden redefinir la escasez para ver oportunidad. Ellos pueden plantear objetivos manejables animándose a sí mismos y a los demás con retro-alimentaciones positivas, corrigiendo la ruta de uno continuamente, y manteniendo paciencia, flexibilidad, esperanza, humor y compromiso. Así se construye una base sólida para el desarrollo económico sostenido de la comunidad.

El deseo de trabajar más allá de los límites de la comunidad emerge conforme el sentido de conexión se expande y el sentido de empoderamiento se

solidifica. Las comunidades se ofrecen a trabajar con otras comunidades en solidaridad. Ellos comienzan a trabajar con instituciones públicas y privadas - ni como mendigos, ni como demonizadores, sino con un espíritu de respeto mutuo. Como una mujer que habla terminado el entrenamiento del Corpos en Cali me contó,

Ya no hay extraños para mí, o gente que mantiene poder sobre mí. Nosotros somos humanos y todos tenemos poder. Yo puedo entrar a la oficina del Alcalde y verlo como ser humano como yo y podemos hablar como iguales.

Los escritores humanistas y del post-desarrollo señalan a los espacios de la vida local de la sociedad civil -lo vernacular, lo popular, especialmente los de bajos ingresos y marginados- como lo más crucial para transformar últimamente los valores sociales. Si esto es verdad, el movimiento de desarrollo económico basado en la comuni-

dad debe ser localizado en el punto medular de este cambio. Ello puede ser un vehículo para reemplazar los mitos del "mainstream" de la escasez y la separación con la creencia en la abundancia y la interconexión. Ello puede ser un vehículo para trascender las dualidades entre izquierda y derecha, espacio de vida y espacio económico, individuo y comunidad, lo personal y lo político.

Para humanizar la disciplina del desarrollo económico comunitario, nuestras investigaciones deben incluir lo subjetivo, lo intangible y lo no-cuantificable. Ellas deben ahondar en el misterio dentro del individuo. Ellas deben contar las historias que conectan la partícula a la honda, el observador a lo observado, el individuo a la comunidad. Así nosotros seremos capaces de contar la historia de desarrollo económico comunitario -desde adentro hacia afuera.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABDULLAH, S (1995) **The Philosophy of Inclusivity: The Three Valleys Project**. Portland, Oregon: Three Valleys Project.
- ARGYRIS, C. (1993) **Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change**, San Francisco: Jossey-Bass.
- ARGYRIS, C. and SCHON, D. (1979) **Organizational Learning: A Theory of Action Perspective**. Reading, MA: Addison-Wesley.
- BECKER, T. (1991) **Quantum Politics**. New York: Praeger.
- BERRY, W. (1993) **Sex, Economy, Freedom, and Community**. New York: Pantheon.
- BLUESTONE, B. and HARRISON, B. (1988). **The Great U-Turn**. New York: Basic Books.
- BOEREN, A. (1992) **Getting Involved: communication for participatory development**, **Community Development Journal**, 27, pp. 259-271.
- BOULDING, K. (1985). **Human Betterment**. Beverly Hills, CA: Sage.
- BRUYN, S. and MEEHAN, J. (Eds) (1987) **Beyond the Market and the State**. Philadelphia: Temple University Press.
- BURKEY, S. (1993) **People First: A Guide to Self-reliant, Participatory Rural Development**. London. Zed. Books.



- CAPRA, F. (1988) **Uncommon Wisdom: Conversations with Remarkable People**, New York: Simon and Schuster.
- CHECKOWAY, B. (1993). Innovative participation in neighborhood service organizations, **Community Development Journal**, 26 (1), pp. 14-23.
- COVEY, S. (1989) **The Seven Habits of Highly Effective People**. New York: Simon and Schuster.
- CRAIG, G. and MAYO, M. (Eds) (1995) **Community Empowerment**. London: Zed Books.
- DALY, H. and COBB, J. (1994) **For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future**. Boston: Beacon Press.
- DAS, R. and GORMAN, P. (1990) **How Can I Help? Stories and Reflections on Service**. New York: Knopf.
- DIWAN, R. and LUTZ, M. (Eds) (1987) **Essays in Gandhian Economics**. New York: Intermediate Technology Development Group.
- ESTEVA, G. (1987). Regenerating people's space, **Alternatives**, 12.
- ESTEVA, G. (1993) Development, in: W. SACHS (Ed). **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**, pp. 6-25. London: Zed Books.
- FISHER, R. (1994). **Let the People Decide: Neighborhood Organizing in America**. New York: Twayne Publishers.
- FISHER, R. and KLING, J. (Eds) (1993) **Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City**. Newbury Park, CA: Sage.
- FLORIN, P. and WANDERSMAN, A. (1990) An introduction to citizen participation, voluntary organizations, and community development: insights for empowerment through research, **American Journal of Community Psychology**, 18 (1), pp. 41-54.
- FORESTER, J. (1989) **Planning in the Face of Power**. Berkeley, CA: University of California Press.
- FORESTER, J. (1993) **Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism**. New York: State University of New York Press.
- FREIRE, P. (1970) **Pedagogy of the Oppressed**. New York: Seabury.
- FRIEDMANN, J. (1987) **Planning in the Public Domain: From knowledge to Action**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- FRIEDMANN, J. (1988) **Life Space and Economic Space: Essays in Third World Planning**. Brunswick, NJ: Transaction Books.
- FRIEDMANN, J. (1992) **Empowerment: The Politics of Alternative Development**, Cambridge, MA: Blackwell.
- FROMM, E. (1976) **To have or To Be?** New York: Bantam.
- FUKUYAMA, F. (1995) **Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity**, New York: Free Press.
- FUNDACION CARVAJAL (1995) **Annual Report 1994**. Cali, Colombia.
- GOLDSMITH, W. and BLAKELY, E. (1992) **Separate Societies; Poverty and Inequality in U.S. Cities**. Philadelphia: Temple University Press.
- GRONEMEYER, M. (1993) Helping, in: W. SACHS (Ed) **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**, pp. 53-69. London: Zed Books.
- HABERMAS, J. (1984). **The Theory of Communicative Action**. Boston: Beacon Press.
- HALPERN, R. (1995) **Rebuilding the Inner City: A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States**. New York: Columbia University Press.
- HARMAN, W. (1988) **Global Mind Change**. New York: Warner.
- HARMAN, W. and HORMANN, J. (1990) **Creative Work: The Constructive Role of Business in a Transforming Society**. Indianapolis: Knowledge Systems, Inc.
- HARRISON, B. (1994) **Lean on Me: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility**. New York: Basic Books.

- HEALEY, P. (1992) Planning through debate: the communicative turn in planning theory, **Town Planning Review**, 63(2), pp. 143-162.
- HENRY-WILSON, M. (1990) Community empowerment: alternative structures for national development, in: J. WEDDERBURN (Ed.) **Integration and Participatory Development: Selected Papers and Proceedings of the Second Conference of Caribbean Economists**. Bridgetown, Barbados: FES/ACE.
- HIRSCHMAN, A. (1984) **Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America**. Washington. DC: Interamerican Foundation.
- HORTON, M. and FREIRE, P. (1990) **We Make the Road by Walking: Conversations on Education and Social Change**. Philadelphia: Temple University Press.
- INNES, J. (1995) Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, **Journal of Planning Education and Research**, 14(3), pp. 183-190.
- INTERNATIONAL FOUNDATION FOR DEVELOPMENT ALTERNATIVES (1980) **Building blocks for an alternative development strategy: Third System Project Report**. Nyon, Switzerland.
- KING, M. and GEORGE, S. (1987) The future of community: from local to global, in: S. BRUYN and J. MEEHAN (Eds) **Beyond the Market and the State**, pp. 217-229. Philadelphia: Temple University Press.
- KORTEN, D. (Ed.) (1987) **Community Management**. West Hartford: Kumarian Press.
- KORTEN, D. (1995) **When Corporations Rule the World**. West Hartford: Kumarian Press.
- KORTEN, F. and SLY, R. (1989) **Transforming a Bureaucracy**. West Hartford: Kumarian Press.
- LAPPE, F.M. and DUBOIS, P. (1994) **Quickening of America: Rebuilding Our Nation Remaking Our Lives**. San Francisco: Jossey-Bass.
- LATOUCHE, S. (1993) **In the Wake of the Affluent Society: An Exploration of Post-Development**. London: Zed Books.
- LEMANN, N. (1994) The myth of community development, **New York Times Magazine**, 9 January. pp. 27 ff.
- LUNDY, M. (1995) **Self-Reliant Community Development: Three Cases from the Department of Valle del Cauca, Colombia**. MA thesis, University of Texas at Austin.
- MAX-NEEF, M., ET AL. (1986) **Desarrollo a Escala Humana (special issue of Development Dialogue)**. Santiago, Chile: CEPUR, Dag Hammarskjold Foundation.
- McDOUGALL, H. (1993) **Black Baltimore: A New Theory of Community**. Philadelphia: Temple University Press.
- McLAUGHLIN, C. and DAVIDSON, G. (1994) **Spiritual Politics: Changing the World from the Inside Out**. New York: Ballantine.
- MEDOFF, P. and SKLAR, H. (1994) **Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood**. Boston: South End Press.
- MILLS, R.C. (1991) **The psychology of mind applied to substance abuse, dropout and delinquency prevention: The Modello-Homestead Gardens public housing intervention project. Paper presented at Tenth Annual Conference on the Psychology of Mind**. Minneapolis, May.
- MOEN, J. (1995) Integrating theory and practice: leadership and community development in the Dakotas, **Journal of the Community Development Society**, 26 (1), pp. 93-109.
- MORROW, R.A. and TORRES, C.A. (1995) **Social Theory and Education: A Critique of Theories of Social and Cultural Reproduction**. New York: State University of New York Press.
- NANDY, A. (1993) State, in: W. SACHS (Ed) **The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power**. London: Zed Books.

- NICOLL, M. (1980) **Psychological Commentaries on the Teaching of Gurdjieff and Ouspensky**. Boston: Shambhala.
- O'GORMAN, F. (1995) Brazilian community Development: changes and challenges, in: G. GRAIG and M. MAYO (Eds) **Community Empowerment**. London. Zed Books.
- OSBORNE, D. and GAEBLER, T. (1992) **Reinventing Government**, Reading, MA: Addison-Wesley.
- PONTUAL, P. (1994) **Por uma pedagogia da participacao popular**, Polis (Sao Paulo, Brazil), 14, pp. 63-68.
- PORTER, M. (1995) The competitive advantage of the inner city, **Harvard Business Review**, May-June, pp. 55-71
- PUTNAM, R.D. (1993) **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- RAHNEMA, M. (1991) Swadhyaya: the silent, singing revolution of India, in: M. MACY (Ed) **Healing the World**, pp. 113-134. Indianapolis: Knowledge Systems, Inc.
- RAHNEMA, M. (1993a) Participation, in: W. SACHS (Ed) **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**, pp. 61-131. London: Zed Books.
- RAHNEMA, M. (1993b) Poverty, in: W. SACHS (Ed) **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**, pp. 158-176. London: Zed Books.
- RIFKIN, J. (1995) After work: a blueprint for social harmony in a world without jobs, **Utne Reader**, May-June, pp. 52-62.
- RITCHEYDVANCE, M. (1992) **El arte de Asociarse. Las ONG y la Sociedad Civil en Colombia**. Washington, DC: Interamerican Foundation.
- SACHS, W. (Ed) (1993) **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**. London: Zed Books.
- SCHON, D. (1983) **The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action**. New York: Basic Books.
- SENGE, P. (1990) **The Fifth Discipline: The art and Practice of the Learning Organization**. New York: Doubleday.
- SHARP, E.B. and BATH, M. (1993) Citizenship and economic Development, in: R.D. BINGHAM and R. MIER (Eds) **Theories of Local Economic Development**, pp. 213-231. Newbury Park: Sage.
- THEOBALD, R. (1992) **Turning the Century: Personal and Organizational Strategies for Your Changed World**. Indianapolis: Knowledge Systems, Inc.
- WILSON, P.A. (1995) Embracing locality in local economic development, **Urban Studies**, 32, pp. 645-658.
- ZIPPAY, A. (1995) The politics of empowerment, **Social Work**, 40(2), pp. 263-268.
- ZOHAR, D. and MARSHALL, I. (1994). **The Quantum Society: Mind, Physics, and a New Social Vision**. New York: William Morrow and Co.

# Entrevista

## Conversando con Michael Löwy (\*)

Jaime Massardo (\*\*) y Alberto Suarez (\*\*\*)

**L**a urgencia que tanto desde el punto de vista teórico como político empuja a dar cuenta de las consecuencias de las gigantescas transformaciones que, al menos desde hace dos décadas, están viviendo nuestras sociedades, requiere de un intenso trabajo de análisis, el cual -nos parece- debe tender a desarrollarse de la forma más colectiva posible, buscando recoger el diagnóstico de quienes han venido durante largo tiempo haciendo el ejercicio de desconstrucción crítica a la lógica sobre la que se cimienta la cultura contemporánea, sacando a la luz la naturaleza de sus contradicciones y proponiendo alternativas que encuentren en la praxis humana el punto nodal de la posibilidad de su realización.

**JM y AS** Desde el momento en que el capitalismo genera un nuevo patrón de acumulación -el que irá a conocerse, genéricamente, como la <<globalización>>, una mutación gigantesca comienza a producirse en nuestras sociedades y en la vida social en su conjunto. ¿Cómo percibes y cómo descifras tú esta mutación? ¿Qué dimensión le asignas al derrumbe del socialismo de Estado en el Este europeo como un factor explicativo de estos cambios?

**ML** Creo que la globalización es un proceso que viene de lejos. En realidad no es algo que comenzó ahora sino que viene casi desde los orígenes del capitalismo. Si volvemos a leer el **Manifiesto Comunista**, podemos ver cómo Marx describía el he-

---

(\*) Entrevista realizada en París, noviembre de 1997. Michael Löwy nació en Sao Paulo, radicado en París desde 1969, Director de Estudios en el Centre Nationale de la Recherche Scientifique (C.N.R.S.), autor de trabajos como *La théorie de la révolution chez le jeune Marx, Dialectique et révolution. Pour une sociologie des intellectuels révolutionnaires, Le marxisme en Amérique Latine, ¿Qué es la sociología del conocimiento? El cristianismo de los pobres, Marxismo y Teología de la Liberación, Redemption et utopie, The War of Gods. Religions and Politics in Latin-America, Patries ou planète? Nationalismes et internationalismes de Marx à nos jours y La pensée du Che Guevara.*

(\*\*) Profesor de la Universidad de Lille III Francia.

(\*\*\*) Profesor de la Universidad de París X-Nanterre. Francia.

cho de que el capitalismo conlleva una tendencia irresistible a la expansión, a la conquista del conjunto de los países, a la sumisión de todo el planeta a las relaciones de producción capitalistas y a la imposición de las leyes de la acumulación de capital y de extracción de plusvalía a todos los pueblos del mundo. Esa es la tendencia inherente al capitalismo. Pero se puede decir que ésta se ha venido acelerando y que en los últimos diez, quince o veinte años -podemos discutir la fecha- ha dado un salto cualitativo y que nunca como hoy se ha visto, en la historia del capitalismo, tal hegemonía, tal dominación, tal poder del gran capital internacional, de la gran finanza internacional sobre el conjunto del planeta. Indudablemente la caída del llamado socialismo real, es decir, de los Estados burocráticos poscapitalistas es al mismo tiempo resultado y componente de este proceso. En la medida en que perdió cualquier consistencia como alternativa ética, política, cultural, por así decirlo <<civilizacional>>, en la medida en que se planteó una pura competencia a nivel de la capacidad de producción y de consumo, este sistema burocrático no capitalista no pudo soportar la competencia y se derrumbó. El derrumbe del llamado <<socialismo real>> es, entonces, una consecuencia de este proceso y también, a la vez, un incremento, en la medida en que toda una parte del mundo que escapaba al control directo del capital, se ha transformado en terreno de ejercicio de la dominación de la mercancía.

Lo que encontramos de nuevo en ese proceso es, por un lado, la ho-

mogeneización del espacio económico mundial, su dominación por el capital financiero multinacional, directamente, a través de las empresas multinacionales y a través de instituciones que tienen por oficio la reglamentación de la economía de todos los países del mundo en función de los intereses del gran capital financiero, es decir, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, que hoy en día ejercen una especie de dictadura político-económica del gran capital como nunca existió en ningún imperio del pasado, incluyendo el Imperio Romano o cualquiera de los imperialismos, los que no son realmente nada comparados con el poder que tienen hoy el gran capital financiero multinacional que dicta a todos los países, sobre todo a los del Tercer Mundo, pero también en cierta medida a los de Europa, su tasa de cambio, su tasa de desempleo, el nivel de los salarios, los presupuestos de educación y salud... Es algo sin precedentes!

Otra característica de este modelo de articulación es lo que llamamos el neoliberalismo, es decir, las políticas de desreglamentación general, de desconstrucción, de desmantelamiento de lo que fue el Estado de bienestar social, las conquistas sociales de décadas de lucha del movimiento obrero y popular y de todo aquello que fue control público sobre la actividad económica y garantías sociales otorgadas por el Estado. Todo esto se ve minado, atacado, desarticulado por esta ofensiva neoliberal.

Una tercera característica de la globalización es que este modelo de acumulación está fundado en una

altísima concentración de capital constante -como lo llamaba Marx-, es decir, de la tecnología productiva que tiene como objetivo principal el ahorro de la fuerza de trabajo. Uno tiene la impresión que, cada vez más, el capitalismo en su desarrollo, en su modernización, trata de liberarse, de descomprometerse con el trabajo vivo, que aparece como una traba, un problema, un obstáculo, una dificultad. El ideal supremo del capitalismo moderno es que la fuerza de trabajo sea igual a cero. No lo puede conseguir de un solo golpe, pero la tendencia es esa. Cada vez que una empresa echa fuera algunos miles de trabajadores, sus acciones en la bolsa de valores suben inmediatamente, es decir, existe el convencimiento, en parte dictado por la lógica del mercado pero en parte también ideológico en el sentido de que <<hay que echar afuera los trabajadores>>, porque los trabajadores cuestan caro, hay que pagar impuestos al Estado por la fuerza de trabajo, los trabajadores hacen huelgas, organizan sindicatos, <<sólo crean problemas>>. Mientras que el robot mecanizado, el que no tiene seguro de vida, no tiene pensión, no recibe salario, es en resumidas cuentas el trabajador ideal. Esa es la tendencia y eso va creando sociedades duales con una masa cada vez mayor de desempleados -sobre todo en los países del Sur, pero también en Europa, en los Estados Unidos, en Japón-, de gente que está excluida del proceso productivo no sólo en función de los ciclos económicos sino de una manera estructural, vale decir, el capitalismo en su etapa actual de acumulación y en el curso del proceso de

globalización tiende cada vez más *estructuralmente* a emanciparse de ese peso que para él constituye la mano de obra. Esto no pasa sin lucha pero la tendencia espontánea del capitalismo y de la acumulación del capital es ésta...

**JM y AS** La globalización también ha reacomodado las fuerzas políticas en el planeta; así los socialistas han asumido abiertamente el ideario liberal, los comunistas- quizás con la notable excepción de Italia, donde *Rifondazione* ha logrado mantener una alternativa creíble-, no parecen navegar con rumbo fijo ¿Cómo ves el destino de estos movimientos en este fin de siglo?

**ML** Creo que el cuadro es más complejo. El grado de <<neoliberalización>> de la socialdemocracia es desigual, según los países y los períodos. Si tomamos, por ejemplo, Europa, tenemos todo un abanico que, con algunos matices, va desde por un lado, Tony Blair y, probablemente, el PSOE español, alineados con una lógica neoliberal y, por otro, tenemos una parte de la socialdemocracia alemana, una parte del socialismo francés y algunos socialistas de los países nórdicos, los que, si bien no tienen una alternativa, aspiran a volver al Keynesianismo-o-neokeynesianismo-, al Estado de bienestar y no llegan a aceptar sin restricciones o por lo menos les gustaría hacer algunas correcciones importantes a la estrategia neoliberal. Claro, tiene razón Uds. en el sentido que no llega a plantear una alternativa consecuente....

Lo mismo pasa con los partidos comunistas. También ahí tenemos varios matices. Creo que, junto con *Rifondazione comunista*, en parte, al me-

nos, Izquierda Unida, en España y el viejo Partido Comunista en Portugal y por lo menos una parte del Partido Comunista Francés, tampoco aceptan la lógica neoliberal y procuran resistirla de alguna manera. Hay, además, todo un campo de movimientos de la izquierda revolucionaria, o alternativos si se quiere -a la izquierda del movimiento Verde, en Francia la LCR- y sobre todo una serie de movimientos sociales, desde los corrientes de izquierda del sindicalismo, movimientos contra el desempleo, movimientos ecologistas, movimientos de jóvenes, en Francia, en Europa, en todo el mundo creo, que tratan de resistir al neoliberalismo. Algunos en nombre de una alternativa, otros simplemente de un principio de resistencia y que no siempre encuentran una expresión política. Se puede constatar, entonces, un cierto desfase que se vió muy bien en noviembre y diciembre de 1995, cuando se creó una enorme ola, una enorme movilización social sindical popular anti-neoliberal con un apoyo popular muy grande, ampliamente mayoritario <sup>1</sup>, cuya expresión política en las elecciones, con la victoria de los socialistas y la coalición de izquierda, constituye una expresión política muy débil, muy tibia, en relación con lo que fue esa gran ola anti-neoliberal, un desfase entre un gran movimiento social que tiene una dinámica -sino siempre una conciencia- anti-neoliberal y hasta, a veces, anticapitalista y, su expresión política que es bastante inconsecuente, tibia,

moderada, y en cualquier caso, incapaz de colocar una traba radical al neoliberalismo...

**JM y AS** ¿Cómo ves el impacto de la globalización en América Latina?

**ML** El impacto es bastante negativo, en la medida que la globalización significa la intensificación del abismo entre los países ricos y los países pobres, en particular entre los países imperialistas y América Latina. La situación económica y social de la mayor parte de los países de América Latina se ha degradado mucho, sobre todo si consideramos que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos no sólo no han resistido a la lógica neoliberal del proceso de globalización sino que se han transformado en sus más activos promotores. Hemos visto una ola de gobiernos neoliberales, de gobiernos que tienen como objetivo la apertura del país al capital extranjero, con eso han agravado la dependencia de los países latinoamericanos creando una situación en la cual el más pequeño problema social político o económico provoca la huida de esos capitales, como se dio en México hace poco tiempo y como mañana puede ocurrir en Brasil o en Argentina...

Por otro lado, a través del mecanismo de la deuda externa y a través de la misma lógica de la globalización, se están implementando políticas neoliberales que tienen como consecuencia el recorte masivo del presupuesto social, lo que equivale a una degradación de los servicios públicos,

---

1. Cf. Massardo Jaime y Suárez Alberto, "El pueblo francés manifiesta contra la mundialización", La Jornada, México, 23 de diciembre de 1995; "Francia: el asalto al cielo", Epígrafe, année II, Nº 12, Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, Quito, enero de 1996.

de la educación, de la salud, del transporte público, etc. lo que le permite luego al gobierno plantear la privatización como única salida. La globalización genera así una política de expulsión de centenas de miles de empleados de los servicios públicos con el pretexto de reducir el tamaño del Estado, una política que conduce a través de la apertura del mercado a la descomposición del aparato productivo nacional que no consigue soportar la competencia, además de las ventas de las grandes empresas productivas públicas al capital internacional, con la agravación de la dependencia y el consecuente debilitamiento económico del mismo Estado.

Estas son las políticas que han venido siendo practicadas por los gobiernos de México, Brasil, Argentina, Perú, Chile y prácticamente en todos los países latinoamericanos con consecuencias sociales y económicas muy graves, de las que se deriva una agravación cualitativa del desempleo, un crecimiento exponencial de lo que se llama eufemísticamente el sector informal, o sea, aquella gente que no tiene empleo y que sobrevive de una manera absolutamente precaria -desde la venta ambulante en las calles, hasta la prostitución, el narcotráfico y la criminalidad- y que tienen como consecuencia el incremento de estas <<actividades antisociales>> y un desdoblamiento de la sociedad que ha hecho que América Latina se venga transformando en una <<Suizindia>>, donde una pequeña *élite* vive como en Suiza y buena parte del pueblo vive como en India, en una disparidad inconcebible. Así, por ejemplo, en un país como Brasil se considera que el

abismo entre los que ganan más y los que ganan menos es de los mayores del mundo. Esto crea una sociedad cada vez más dividida, lo que se ve incluso físicamente, donde los barrios ricos son verdaderas fortalezas: las mansiones están cercadas con altos muros, con alambres, con guardias armados que circulan, son verdaderos bastiones fortificados para mantener a distancia las <<clases peligrosas>>, las que viven en los barrios alejados, en las favelas.

**JM y AS** ¿Dentro de las modificaciones y de la rearticulación de las clases subalternas que la globalización provoca en América Latina hay algún proceso de resistencia que te parezca particularmente importante?

**ML** Sin duda, todo este ataque a las conquistas de los trabajadores, toda esta ofensiva antisocial provoca necesariamente una resistencia, resistencia sin embargo difícil porque la coyuntura es desfavorable y, en una situación de desempleo creciente, las huelgas son difíciles, la gente tiene miedo de perder su empleo y hay dificultades reales para desarrollar una contraofensiva obrera eficaz. Hemos visto, por ejemplo, cómo en Brasil la gran huelga de los petroleros fue aplastada por el gobierno y así como ésta muchas otras en América Latina.

Con todo, sin embargo, la resistencia se desarrolla. Existen luchas obreras y populares aunque tal vez las luchas más avanzadas hoy sean las luchas campesinas e indígenas. Pienso, por ejemplo, en el *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra*, MST, en Brasil, que es uno de los movimientos más avanzados del país, primero, por su forma de lucha, por



su gran combatividad que supone ocupaciones de tierras, organización de cooperativas y de trabajo colectivo, pero avanzado también en términos de conciencia social y política ya que plantean todo un programa no sólo de reforma agraria sino de reformas estructurales para la economía brasileña teniendo como perspectiva el socialismo. EL MST no sólo organiza centenas de miles de campesinos sino también está comenzando a organizar gente de origen rural que vive en la periferia de las grandes ciudades y que está sin empleo, tratando de hacerla volver al campo a partir de las tierras que se han logrado con las ocupaciones y que además cuenta con un gran apoyo popular, ya que la abrumadora mayoría de la población de Brasil simpatiza con el movimiento y, sobre todo, apoya su demanda de una reforma agraria. La fuerza del MST, su hegemonía no sólo social sino cultural es tal que el mismo gobierno neoliberal de Cardoso está obligado de tratar con este movimiento y hacerle algunas concesiones, hablar de reforma agraria y de distribución de tierras, pero, a un ritmo tal que si se realizan las promesas actuales del gobierno de Cardoso -lo que por lo demás está lejos de ser seguro-, sólo se resolvería el problema de la tierra en Brasil dentro de cien años...y como decía Keynes, <<dentro de cien años estaremos todos muertos>>

Dentro de estos movimientos de origen campesino e indígena está, obviamente, el Ejército Zapatista de Li-

beración Nacional, EZLN, seguramente el más importante hoy en América Latina ya que no es sólo un movimiento de resistencia campesina sino un movimiento político, en el sentido fuerte de la palabra y se plantea claramente la lucha contra el neoliberalismo y la globalización capitalista; movimiento que ha cambiado toda la escena política en México, que ha favorecido sin duda la victoria de la izquierda el neoliberalismo a escala mundial a través del famoso Encuentro Intergaláctico por la unidad contra el neoliberalismo, realizado en 1996, en Chiapas, encuentro que tuvo un impacto realmente mundial. El EZLN es la prueba de que cuando existe una fuerza radical, combativa, que plantea activamente, energicamente, la lucha contra el neoliberalismo, puede lograr un impacto planetario ya que se trata de un problema que, de una manera o de otra, toca a la gente de todo el mundo. Se trata entonces de internacionalizar, de globalizar la resistencia contra la globalización del proceso de acumulación de capital bajo la forma neoliberal, y la conferencia de Chiapas, bajo la égida del EZLN, fue un primer paso en esta dirección...

Estos movimientos tienen, al menos en cierta medida, su traducción en el campo político y un trabajo reciente de James Petras ubica en el movimiento campesino la punta de lanza de la resistencia popular al neoliberalismo.<sup>2</sup> Así, en México, la victoria de Cárdenas y del Partido de la Revolución Democrática, PRD, está en rela-

---

2. Cf., PETRAS, James, *Neoliberalismo en América Latina. La izquierda devuelve el golpe*, Rosario, Ediciones Homo Sapiens, 1997.

ción con el ascenso de EZLN, aunque no exista una identidad estricta entre ambos. La victoria del Frente Farabundo Martí, en El Salvador, representa una situación análoga. En Brasil, el *Partido dos Trabalhadores*, PT, y sus aliados sigue siendo la expresión efectiva de la resistencia al neoliberalismo; veremos dentro de poco cómo se traduce esto en el campo electoral. En Argentina hubo una victoria de centro izquierda, aunque allí la situación es más compleja porque su programa, sobre todo del punto de vista económico se diferencia muy poco del programa del gobierno de Menem... Podemos decir entonces, de una manera general, que el nivel de resistencia a la globalización en América Latina es muy desigual según los países pero, sea en el campo social, sea en el campo político, vemos la emergencia de un proceso popular creciente de resistencia al neoliberalismo y a la globalización...

**JM y AS** La globalización ha afectado también la esfera de la comunicación. Empujada por la ampliación de los mercados, la tecnología ha desarrollado el mundo de la imagen de una manera tan importante que ésta - a través de publicidades, de *films*, de videos u otras formas-, ha llegado a transformarse en un componente real de nuestra cultura cotidiana: en una palabra, la ficción se confunde con la realidad... ¿En un mundo <<globalizado>> donde esta imagen depende del mercado, cómo ves este problema?

**ML** Obviamente la hegemonía del gran capital en lo económico se traduce en el campo cultural y en el campo de la comunicación, es decir, cada vez más lo que se produce en

el cine, la televisión o la prensa está sometido a la lógica del mercado, de la ganancia; es así como los espacios para una expresión cultural más auténtica se van restringiendo. Hay una suerte de homogeneización cultural a través de los medios de comunicación con la dominación de la producción norteamericana, no porque sea mejor sino porque es la que se impone económica e ideológicamente y todo queda marcado por el espíritu de la publicidad que le impone su huellas a todas las actividades culturales, deportivas, etc. Hay una especie de comercialización publicitaria de todo el universo de la comunicación.

Aún así, sin embargo, hay que subrayar que existen espacios de resistencia en este campo. En primer lugar, a través de mecanismos que vienen desde abajo, de las comunidades, de los movimientos sociales, de grupos religiosos -pienso en las comunidades de base-, que tienen una vocación popular emancipadora y que buscan también tener sus propias formas de comunicación, desde las más modestas, ya sean orales, de pequeños grupos, de radios locales, de prensa local e incluso de televisión local.

Por otro lado está lo que se podría llamar la autonomía relativa de la producción cultural, porque los productos culturales no aceptan siempre plegarse a la ideología del mercado y a las exigencias del capitalismo y, en la medida en que el sistema necesita satisfacer los deseos y las aspiraciones sociales y culturales del público tiene que respetar una cierta autonomía del producto cultural, artístico. Se constituyen entonces espacios de autonomía, de resistencia con perspecti-

vas. Incluso, por ejemplo, un medio de comunicación tan comercializado y tan sometido a la lógica del mercado como es la telenovela en Brasil, encuentra algunos escritores que incorporan una dimensión crítica a su trabajo, que las empresas de la comunicación han terminado por tolerar para conservar su público...

**JM y AS** Tu has venido trabajando el dominio de la sociología de las religiones. ¿Qué importancia le asignas a la religión en América Latina en el plano de la formación de un imaginario colectivo? ¿Piensas tu que este plano tenga consecuencias en el terreno de lo político?

**ML** La primera cosa que se puede constatar es que la cultura popular de la gran mayoría del pueblo en América Latina es profundamente religiosa. No se ha realizado aún en América Latina el proceso de secularización que se dio, por ejemplo, en las sociedades europeas, como Francia. Aunque formalmente también en el continente se ha separado la Iglesia del Estado, a nivel cultural la religión sigue teniendo un peso muchísimo más determinante. Durante muchos años ese peso de la religión jugó un papel esencialmente conservador, fue un aliado fiel de las grandes oligarquías, fue un factor que impulsó una cultura de resignación, de fatalismo, que impulsó una esperanza mágica expresada en la invocación de los santos, en la búsqueda de la milagrosa solución de los problemas individuales

de la gente, que funcionó como <<el opio del pueblo>>...

Sin embargo, en los últimos treinta y cinco años se dio un cambio muy importante con el surgimiento en las iglesias de América Latina y en particular de la Iglesia Católica -que es de lejos la más importante-, de una corriente que se ha identificado con el nombre de la Teología de la Liberación pero que viene de mucho antes, desde los años sesenta, y que, mucho más que una corriente teológica, es un *movimiento social* que se traduce en las comunidades de base, en las pastorales populares y en varios sectores de la misma Iglesia, de la juventud Universitaria Cristiana, en un conjunto de redes que constituyen un movimiento social y que yo llamo el <<Cristianismo de la Liberación>>, pero que se puede llamar por otros nombres. Ese movimiento que surge en los años sesenta, primero en Brasil y luego en todo el continente, y va a tener una expresión simbólica fuerte con la decisión de un cura, Camilo Torres, de comprometerse con la guerrilla en Colombia, su muerte en la lucha va a impactar fuertemente el imaginario cristiano en América Latina, que va a tener otro auge con la conferencia de los obispos latinoamericanos en Medellín, en 1968, y que va a encontrar en la Teología de la Liberación a partir de los años sesenta, en Gustavo Gutiérrez y en Hugo Assmann, en Leonardo Boff, en Frei Betto<sup>3</sup>, y en muchos otros sin expre-

3. Cf., por ejemplo, GUTIERREZ, Gustavo, *Teología de la liberación. Perspectivas*, Lima, CEP, 1971 y el importante conjunto de artículos *La fuerza histórica de los pobres*, Lima, CEP, 1978; ASSMANN, Hugo, *Teología desde la praxis de la liberación*, Salamanca Sígueme, 1973; BOFF, Leonardo, *Jesús Cristo libertador. Ensaio de cristología crítica para o nosso tempo*, Petrópolis, Voces, 1972 del mismo autor *Eclesiogenese. As comunidades eclesiais de base reinventan a Igreja*, Petrópolis, Voces, 1977.

sión cultural suprema...<sup>4</sup> Ese movimiento social y religioso ha irrigado por la base, por las raíces, muchas de las principales movilizaciones sociales y políticas de América Latina de los últimos treinta y cinco años. Yo diría que casi todos los movimientos sociales y políticos importantes latinoamericanos después de la Revolución Cubana, en mayor o menor grado, guardan una relación con el Cristianismo de la Liberación. Sea la resistencia contra la dictadura en Brasil, o la emergencia ulterior de un nuevo movimiento obrero, campesino y popular y la formación del PT, o de movimientos como el propio MST, tiene en buena parte su base social en las comunidades cristianas, en las pastorales populares, en ese Cristianismo de la Liberación. En la Revolución Sandinista en Nicaragua, obviamente, encontramos el mismo fenómeno, puesto que buena parte de los militantes y algunos de los dirigentes del sandinismo venían del cristianismo de la liberación, incluso algunos eran jesuitas. Lo mismo en El Salvador, en Guatemala... Yo diría que en casi toda América Latina, cada vez que aparece un movimiento social, se percibe que tiene sus raíces, sus bases y, a veces, su mayor componente, en este movimiento socioreligioso...

Se ha hablado mucho de que con la caída del Muro de Berlín se habría acabado la Teología de la Liberación - este es el discurso oficial del Papa, por ejemplo-, pero si examinamos el problema más de cerca descubrimos que ésta no es sino una visión eurocéntrica. En realidad lo que ha moviliado a los cristianos en América Latina, y ha generado los movimientos sociales del continente, no fue nunca lo que existía al otro lado del Muro... No eran ni la Unión Soviética ni los países del Este, éstos nunca fueron una referencia importante. Lo que sí les motivó fue la pobreza, las causas de la pobreza -la cuestión del capitalismo- y el largo camino para cambiar la sociedad: la alternativa... Es verdad que la ofensiva del Vaticano ha tratado de deslegitimar esta corriente sobre todo a través de la nominación de obispos conservadores que tienen como primera preocupación la de dismantelar la Iglesia progresista. Con todo creo que se apresuraron demasiado en extender su certificado de defunción. La prueba la veo en algunos acontecimientos de los años noventa que muestran la vitalidad de esa corriente. Sea en Brasil, en las Asambleas Nacionales de las Comunidades de Base, que tienen cada año un número mayor de delegados y un im-

---

[De ambos textos existe traducción al castellano]. De Frai Betto consultar su *Fidel y la religión*, La Habana, Oficina de Publicaciones, 1985.

4. Cf. por ejemplo, las publicaciones colectivas a cargo de GIBELLINI, Rosino (editor), *La nueva frontera de la teología en América Latina*, Salamanca, Sígueme, 1978 y de ELLACURIA, Ignacio y SOBRINO, Jon (editores), *Mysterium Liberationis. Conceptos fundamentales de la Teología de la liberación*, 2 vol. Madrid, Trotta ediciones, 1990; Cf. también SUAREZ, Alberto, *De la critique de la modernité à la mystique du pauvre. Approches à l'oeuvre de Gustavo Gutiérrez*, Mémoire de DEA, Université de Paris X-Nanterre, 1995.

pacto socioreligioso muy grande. Sea en Haití donde ganó las elecciones un cura representante de la Teología de la Liberación, con un programa bastante radical, con apoyo de la izquierda y obtuvo un 65% de los votos. Sea -para volver al mismo ejemplo-, el EZLN, que aunque no tiene una referencia cristiana, es un hecho conocido por todos los observadores, que tiene sus bases en las comunidades cristianas. De una cierta manera, el zapatismo heredó un trabajo de auto-organización y concientización desarrollado por la Iglesia de Chiapas, de las comunidades indígenas en la lucha por sus derechos, todo eso constituyó una cultura social de masas sobre la cual vino a injertarse el núcleo revolucionario de origen marxista, guevarista -si se quiere-, que dará origen al EZLN. Creo que no se puede entender el éxito que tuvo el zapatismo en Chiapas sin tomar en cuenta el trabajo de Monseñor Ruiz y de su gente con las comunidades indígenas durante decenas de años...

**JM y AS** ¿Qué mensaje le entregarías hoy a los trabajadores manuales e intelectuales latinoamericanos?

**ML** Creo que en América Latina hoy más que nunca los intereses de los trabajadores manuales e intelectuales son convergentes puesto que ambos son igualmente víctimas de la lógica neoliberal, víctimas de los sistemas de dominación que obedecen a la dinámica de la globalización capitalista y más que nunca es importante volver a la larga tradición que tiene la historia latinoamericana de compromiso de los trabajadores intelectuales, de los trabajadores del espíritu con las luchas populares, desde Ricardo Flores Magón, José Carlos Mariátegui, Julio Antonio Mella, *Ernesto Che Guevara* y hoy, el subcomandante Marcos, tenemos una bella historia en América Latina de intelectuales que han puesto su conocimiento, su cultura, su talento científico, poético, literario al servicio de la causa de la liberación de los pobres. Esa, para mí, sigue siendo la tarea...

# Publicaciones Recibidas

## A. Nacionales:

### Administración de Empresas

CHEQUEO DE LA EMPRESA. Santandreu, Eliseo. -Barcelona. ES. : Ediciones Gestión 2000. noviembre 1993. -121 p. -diagrs., tpls.

REFLOTACION Y REINGENIERIA DE EMPRESAS: COMO REFLOTAR Y CONSOLIDAR SU EMPRESA, HACIENDA RENTABLE. Cañadas, Miguel. -Barcelona. ES. : Ediciones Gestión 2000. 1996. -220 p. -diagrs.

### Antropología Social y Cultural

ANTROPOLOGIA PREHISPANICA DEL ECUADOR. Jijón y Caamaño, Jacinto. -Quito. EC. : Agencia Española de Cooperación Internacional. Museo Jacinto Jijón y Caamaño. 1997. -387 p. -ilus., maps.

SELVA DE LOS FANTASMAS ERRANTES. Cabodevilla, Miguel Angel. -Aguarico. EC. : CICAME. 1997. -240 p. -ilus., maps.

### Derechos Humanos

ENTRE SOMBRAS Y SILENCIO: LA VIOLENCIA INTERCARCELARIA EN EL CENTRO DE DETENCION PROVISIONAL DE QUITO CDP. s.n. Fundación

Regional de Asesoría en Derechos Humanos. -Quito. EC. : Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. diciembre 1997. -XIV; 176 p. -diagrs., tpls.

OCASO DE LA DIGNIDAD: TORTURA EN EL ECUADOR. s.n. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. -Quito. EC. : Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. diciembre 1997. -X; 176 p. -tpls.

### Desarrollo Rural

GENERO Y AGRICULTURA: EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL. Vega, María Dolores. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. -70 p. - tpls., maps.

MITO AL DEBATE: LAS ONG EN ECUADOR. Arcos Cabrera, Carlos. Palomeque Vallejo, Edison. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. 1997. -159 p. - tpls.

POBLACION, GENERO, EXTENSION Y DESARROLLO: MODULO DE CAPACITACION PARA EXTENSIONISTAS AGRICOLAS Y OTROS FACILITADORES DE DESARROLLO RURAL. Mayorga, Magdalena. Sánchez, Flor María. -Quito. EC. : Universidad Central del Ecuador. 1998. -131 p. -diagrs., tpls.

## Economía

COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y EXPORTACIONES. s.n. -Quito. EC. : CORDES. 1997. -404 p. -tbls.

ECONOMIA URBANA: LA PERSPECTIVA POPULAR. Coraggio, José Luis. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. ILDIS. FLACSO. 1998. -183 p.

ECUADOR: UNA NACION EN CIERNES. TOMO I. Quintero L., Rafael. Silva Ch., Erika. -Quito. EC. : FLACSO. Ediciones Abya-Yala. 1991. -482 p.

ESTADOCOMOSOLUCION:ALGUNAS REFLEXIONES DESDE LA ECONOMIA. Acosta, Alberto. -Quito. EC. : Friedrich Ebert Stiftung. ILDIS. 1998. -176 p. -tbls.

GLOBALIZACION Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES: APROXIMACION COMPARATIVA EN TORNO A ACTORES, ESTRATEGIAS Y ESCENARIOS. Ortiz, Pablo. -Quito. EC. : DDA. noviembre 1997. -135 p. -maps.

POLITICA FISCAL PARA ESTIMULAR EL DESARROLLO EN EL ECUADOR. Arizaga, Alfredo. -Quito. EC. : FESO. 1997. -48 p. -tbls.

POLITICASMACROECONOMICAS, DISTRIBUCION Y POBREZA EN EL ECUADOR. Jácome Hidalgo, Luis. Larrea, Carlos. Vos, Rob. -Quito. EC. : CORDES. febrero 1998. -54 p. -diags., tbls.

TORTUOSO CAMINO DE LA ESTABILIZACION EN EL ECUADOR: REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LOS ULTIMOS 15 AÑOS. Jácome Hidalgo, Luis. -Quito. EC. : FESO. 1997. -70 p. -tbls.

## Medicina

BIBLIOGRAFIA CIENTIFICA ECUATORIANA SOBRE LAS ISLAS GALAPAGOS. Fierro Benítez, Rodrigo. Hidalgo, Flor María. Revelo, Jorge. -Quito. EC. : CCE. septiembre 1997. -VI; 487 p.

## Política

DIPUTADOS ECUATORIANOS: ACTITUDES, VALORES Y PERCEPCIONES POLITICAS. Mateos Díaz, Araceli. Alcántara Sáez, Manuel. -Quito. EC. : Gobierno del Ecuador. BID. abril 1998. -162 p. -diags., tbls.

HACIA LA REFORMA DEL ESTADO: OPINIONES, CONSENSO Y CONTROVERSIA EN LA SOCIEDAD ECUATORIANA. Consejo Nacional de Modernización del Estado. -Quito. EC. : CONAM. marzo 1998. -329 p. -tbls.

NUEVA JUSTICIA Y REVOCACION DEL MANDATO: PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA. s.n. -Quito. EC. : Gobierno del Ecuador. BID. diciembre 1997. -144 p.

PARTICIPACION CIUDADANA: ANALISIS Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO. Ortiz Crespo, Santiago. -Quito. EC. : Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. enero 1998. -140 p. -tbls.

PARTICIPACION POLITICA INDIGENA Y CAMBIOS EN EL PODER LOCAL. Ibarra, Hernán. -Quito. EC. : s.e. junio 1997. -86 p. -tbls.

PUGNA DE PODERES: ANALISIS CRITICO DEL SISTEMA POLITICO

ECUATORIANO. Sánchez-Parga, José.  
- Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala.  
1998. - 245 p. - diagrs., tpls.

REFORMA ELECTORAL: PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA. s.n. -Quito. EC. : Gobierno del Ecuador. BID. enero 1998. -118 p. - tpls.

### **Política Industrial**

INDUSTRIALIZACION ECUATORIANA Y LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS 1976-1983. Villalobos, Fabio. -Quito. EC. : FLACSO. CIPAD. 1987. -148 p. - diagrs., tpls.

### **Sociología**

COMUNICACION SOCIAL Y PUEBLOS INDIGENAS DEL ECUADOR. Borja N., Raúl. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. 1998. -318 p. -tpls.

MIGRACION E IDENTIDAD ETNICA: LA TRANSFORMACION HISTORICA DE UNA COMUNIDAD INDIGENA EN LA SIERRA ECUATORIANA. Lentz, Carola. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. 1997. - XIX; 338 p. -ilus.

MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS EN QUITO: EL COMITE DEL PUEBLO. Bravo Aranedá, Gonzalo. - Quito. EC. : FLACSO. 1980. - 198 p. - ilus.

RELATO, HISTORIA E IDENTIDAD DE LOS BARRIOS DEL SURORIENTE DE QUITO. Ortiz, Santiago. Martínez, Elvira. -Quito. EC. : Universidad Central del Ecuador. CONUEP. septiembre 1993. -130 p.

## **B. Internacionales:**

### **Diccionarios**

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. -Madrid. ES. : Real Academia Española. 1992. -1513 p.

DICCIONARIO DE SINONIMOS, IDEAS AFINES, ANTONIMOS Y PARONIMOS. s.n. - Madrid. ES. : Cultural. 1996. -210 p.

DICCIONARIO DE TERMINOS FINANCIEROS Y DE INVERSION. Mochoñ Morcillo, Francisco. Aparicio, Rafael Isidro. -Madrid. ES. : McGraw Hill Interamericana de España. 1995. - 414 p.

### **Contabilidad**

INTRODUCCION A LAS OPCIONES FINANCIERAS. Abelló Riera, Javier. Oller Macia, Jordi. Vila Santandreu, Jordi. -Barcelona. ES. : Ediciones Gestión. EADA. 1993. -104 p. -diagrs., tpls.

MANUAL DE CONTABILIDAD PARA NO CONTADORES. Nickerson, Clarence. - Barcelona. ES. : Océano Editorial. 1997. -619 p. -diagrs., tpls.

### **Derechos Humanos**

IGLESIA QUE RESISTIO A PINOCHET: HISTORIA, DESDE LA FUENTE ORAL, DEL CHILE QUE NO PUEDE OLVIDARSE. Fernández, David. - Madrid. ES. : IEPALA Editorial. 1996. -379 p.



## **Economía**

DEUDA EXTERNA Y EL FIN DEL MILENIO. s.n. -Caracas. VE. : República de Venezuela. Congreso. 1997. -126 p.

ELEGIR LA AUDACIA: UNA ALTERNATIVA PARA EL SIGLO XXI. Lippietz, Alain. -Valladolid. ES. : Editorial Trotta. 1997. -151 p.

ESTADOS UNIDOS Y LOS PAISES ANDINOS 1993-1997: PODER Y DESINTEGRACION. Franco Andrés, ed. -Bogotá. CO. : Pontificia Universidad Javeriana. 1998. -189 p. -tbls.

MERCOSUR: POSIBILIDADES DE COMERCIO. s.n. -s.l. s.l. : Cámara de Agricultores. julio 1997. -35 p. -tbls.

SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACION DE LAS AMERICAS: UNA MIRADA AL MERCOSUR. Reinol Pulecio, Jorge, ed. Franco, Andrés, ed. -Bogotá. CO. : Fundación Friedrich Ebert. Pontificia Universidad Javeriana. marzo 1997. -224 p.

## **Organizaciones no Gubernamentales**

MANUAL DE PRACTICAS CONSTRUCTIVAS EN MATERIA DEL REGIMEN LEGAL APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: BORRADOR PARA DISCUSION. Rojas, Fernando. -Washington. US. : Banco Mundial. mayo 1997. -135 p.

MARCO LEGAL APLICABLE A LAS ONG. s.n. -Washington. US. : Banco Mundial. 1997. -133 p.

## **Política**

CONSTRUCAO DA DEMOCRACIA NA AMERICA LATINA: ESTABILIDA-

DE DEMOCRATICA, PROCESSOS ELEITORIAS, CIUDADANIA E CULTURA POLITICA. Baquera, Marcello, et al. Oliveira, Henrique, et al. Atumpf, Rodrigo, et al. -Porto Alegre. BR. : Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro Educacional La Salle de Ensino Superior. 1998. -214 p. -tbls.

FANTASMA DEL POPULISMO: APROXIMACION A UN TEMA SIEMPRE ACTUAL. Burbano de Lara, Felipe, ed. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. ILDIS. FLACSO. 1998. -228 p.

MAS ALLA DEL ESTADO NACIONAL. Habermas, Jürgen. -Valladolid. ES. : Editorial Trotta. 1997. -185 p.

O PAPEL DOS ADOLESCENTES NO PROCESSO DE CONTRUCAO DEMOCRATICA NO BRASIL; UM ESTUDO PRELIMINAR DE SOCILIZACAO POLITICA. Baquero, Marcello. -Porto Alegre. BR. : Universidades Federal do Rio Grande do Sul. 1997. -34 p. -tbls.

UN ESTADO PARA LA DEMOCRACIA. Salvadori, Massimo, et al. Lechner, Norbert, et al. Cavarozzi, Marcelo, et al. -México. MX. : Friedrich Ebert Stiftung. IETD. octubre 1997. -127 p.

## **Revistas:**

### **A. Nacionales:**

BOLETIN DE INFORMACIONES CIENTIFICAS NACIONALES. n. 126. -Quito. EC. : Casa de la Cultura Ecuatoriana. 1997.

CORREO POBLACIONAL Y DE LA SALUD. Asamblea y la salud pública en desempleo en el Ecuador, la salud mental. vol. 5. n. 4. -Quito. EC. : CEPAR. diciembre 1997. -56 p.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Crónica roja: espectáculo y negocio. Divulgación y divulgadores de la ciencia. n. 60. -Quito. EC. : CIESPAL. diciembre 1997. -92 p. -ilus.

PUEBLOS INDIGENAS Y EDUCACION. n. 39-40. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. Proyecto EBI. enero-junio 1997.

REVISTA IDENTIDADES. n. 18. -Quito. EC. : IADAP. 1996. -ilus.

REVISTA IDENTIDADES. Dimensiones culturales del desarrollo y la integración: políticas y proyectos: criterios y ponencias. n. 19. -Quito. EC. : IADAP. 1997. -161 p.

SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS. 1000 compañías más importantes del Ecuador. n. 2. -Quito. EC. : Superintendencia de Compañías. julio 1997. -130 p. -ilus., diagrs., tbls.

## B. Internacionales:

AFRICA INTERNACIONAL. Pueblos Bereberes eb ek Nagreb. n. 19. -Madrid. ES. : IEPALA. 1997. -125 p.

AFRICA INTERNACIONAL. Europa y Africa austral: definiendo una nueva relación. n. 20. -Madrid. ES. : IEPALA. 1997. -315 p. -tbls., maps.

ANALISIS POLITICO. n. 33. -Bogotá. CO. : UN. IEP. enero-abril 1998. -ilus., tbls.

BOLETIN DE RESUMENES ANALITICOS SOBRE EDUCACION DE ADULTOS. vol. 4. n. 1. -Pátzcuaro. MX. : CREFAL. 1997.

BULLETIN DE L'INSTITUT FRANCAIS D'ETUDES ANDINES. vol. 26. n. 1. -Lima. PE. : IFEA. 1997. -diagrs., ilus., maps.

BULLETIN. Traditions musicales en Amérique Latine. n. 61. -Ginebra. CH. : Societé Suisse des Américanistes. 1997. -127 p. -diagrs., ilus., maps.

CIRCULAR INFORMATIVA. vol. 4. n. 2. -Pátzcuaro. MX. : CREFAL. abril-junio 1997. -ilus.

COMUNIDAD: MUNICIPIO, HABITAD, GESTION, PLANEAMIENTO. n. 8. -La Habana. CU. : Instituto de Planificación Física. diciembre 1996. -ilus., diagrs., tbls.

DEBATE AGRARIO: ANALISIS Y ALTERNATIVAS. n. 27. -Lima. PE. : CEPES. marzo 1998. -tbls.

EDUCACION DE ADULTOS Y DESARROLLO. n. 49. -Bonn. DD. : IIZ/DVV. 1997.

ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. vol. 16. n. 46. -México. MX. : El Colegio de México. enero-abril 1998. -tbls.

FORO MUNDIAL DE LA SALUD: REVISTA INTERNACIONAL DE DESARROLLO SANITARIO. vol. 17. n. 4.; Vol. 18. n. 1. -Ginebra. CH. : OMS. 1997.

IDEA: REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. vol. 12. n. 25. -Buenos Aires. AR. : Editorial Universitaria. febrero 1998.

INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT. INTERNATIONAL POLITICS AND SOCIETY. n. 4. 1997 ; n. 1. 1998 -Bonn. DD. : Friedrich Ebert Foundation.

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. vol. 32. n. 3. 1997 ; vol. 33. n. 1. 1998. -Albuquerque. US. : University of New Mexico. 1998. -tbls.

MANEJO INTEGRADO DE PLAGAS. n. 30 - 46. -Turrialba. CR. : CATIE. 1993-1997. -ilus., diagrs., tbls.

NACLA: REPORT ON THE AMERICAS. Getting our way: inside Clinton's American policy. vol. 31. n. 2. - New York. US. : NACLA. septiembre-octubre 1997. -48 p. -ilus.

NACLA: REPORT ON THE AMERICAS. Ten years after the debt crisis. vol. 31. n. 3. -New York. US. : NACLA. noviembre-diciembre 1997. - 47 p. -ilus., diagrs.

NACLA: REPORT ON THE AMERICAS. Sexual politics in Latin America. vol. 31. n. 4. - New York. US. : NACLA. enero-febrero 1998. - 48 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Modelos Económicos. n. 53. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. marzo-abril 1981. - 245 p. -ilus., tbls.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. n. 56-57. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. noviembre-diciembre 1981. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. n. 58. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. enero-febrero 1982. -ilus., tbls.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Procesos a las izquierdas. n. 61. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. julio-agosto 1982. -159 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Estados Unidos por dentro. n. 69. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. noviembre-diciembre 1983. -167 p. -ilus., tbls.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Juventud latinoamericana: ¿una ficción? n. 76. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. marzo-abril 1985. -166 p. -ilus., tbls.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Lo real del socialismo real. n. 80. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. noviembre-diciembre 1985. -157 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Clase trabajadora: 100 años de lucha. n. 83. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. mayo-junio 1986. -191 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Socialismo afroasiáticos. n. 86. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. mayo-diciembre 1986. -159 p. -ilus., tbls.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Nuevas izquierdas: nuevas mayorías. n. 101. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. mayo-unio 1989. -159 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Presidente latinoamericano: cargas y cargos. n. 118. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. marzo-abril 1992. -138 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Educación y el cambio social: la dimensión política del mercosur. n. 146. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. noviembre-diciembre 1996. -189 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. ¿Qué significa lo popular? n. 149. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. mayo-junio 1997. - 194 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Cronología latinoamericana 1972-1996. n. 150. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. julio-agosto 1997. -235 p.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Empresarios en la

escena de los 90. n. 151. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. septiembre- octubre 1997. -151 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Saber técnico y saber político. n. 152. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. noviembre-diciembre 1997. -176 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Pueblos indígenas y democracia. n. 153. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. enero-febrero 1998. -188 p. -ilus.

OTRO DERECHO: SOCIOLOGIA JURIDICA Y CIENCIAS POLITICAS. Puerto Rico 100 años. OEA propone: reforma del sistema jurídico interamericano. vol. 8. n. 1. -Bogotá. CO. : ILSA. 1998. -196 p.

PAPEL POLITICO. n. 6. -Bogotá. CO. : Pontificia Universidad Javeriana. noviembre 1997.

PETROLEO Y SOCIEDAD. Consideraciones sobre materia laboral. n. 7. -Quito. EC. : CETAPE. noviembre 1997. -141 p. -tbls.

PETROLEO Y SOCIEDAD. Historia de una riqueza. n. 8. -Quito. EC. : CETAPE. febrero 1998. -197 p. -diags.,tbls.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. Ciudades pobres y desarrollo urbano. vol. 7. n. 15. -Buenos Aires. AR. : FICONG. agosto 1997. -90 p. -ilus.,tbls.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. Encuentros: sociedad civil y sector público del norte y del sur. vol. 7. n. 16. -Buenos Aires. AR. : FICONG. diciembre 1997. -94 p. -ilus.

REVISTA ANDINA. Recursos naturales andinos. vol. 15. n. 1. -Cusco. PE. : CBC. julio 1997. -271 p. -ilus., maps.

REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE. n. 63. -Amsterdam. HO. : CEDLA. diciembre 1997. -diags.,tbls.

REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACION. Educación bilingüe intercultural. n. 13. -Madrid. ES. : OEI. enero-abril 1997. -323 p.

REVISTA INTERAMERICANA DE EDUCACION DE ADULTOS. vol. 4. n. 1. -Pátzcuaro. MX. : OEA. CREFAL. CEDEFT. enero-abril 1996. -tbls.

REVISTA DE LA CEPAL. n. 62 agosto 1997; n. 63. diciembre 1997; n. 64. abril 1998. -Santiago. CL. : NU. CEPAL.- diags.,tbls.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Educación universitaria en América Latina. vol. 33. n. 97. -Asunción. PY. : Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. setiembre-diciembre 1996. -183 p. -diags.,tbls.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Fragmentación social y democracia. vol. 34. n. 98. -Asunción. PY. : Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. enero-abril 1997. -212 p. -diags.,tbls.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Estado y nuevos escenarios del cambio social. vol. 34. n. 99. -Asunción. PY. : Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. mayo-agosto 1997. -200 p. -maps.

RURALTER: REVISTA DE DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO. Diagnósticos y estudios en proyectos de desarrollo rural. n. 3. -Lima. PE. : CICDA. julio 1988. -191 p. -diags.,tbls.

RURALTER: REVISTA DE DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO. Crédito en el desarrollo rural. n. 4. -Lima. PE. : CICDA. enero 1989. -223 p. -tbls.

RURALTER: REVISTA DE DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO. Proyectos de desarrollo rural y organizaciones campesinas. n. 5. - Lima. PE. : CICDA. julio 1989. - 220 p. - tbls., maps.

RURALTER: REVISTA DE DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO. Seguimiento y evaluación en proyectos de desarrollo rural. n. 6. - Lima. PE. : CICDA. enero 1990. -282 p. - diagrs., ilus., tbls.

RURALTER: REVISTA DE DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO. Campesinos y mercado: desafíos actuales de la comercialización asociativa. n. 15. -Lima. PE. : CICDA. 1996. -304 p. -diagrs., ilus., tbls.

SINTESIS: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS. Cultura y desarrollo en América Latina. n. 26. -Madrid. ES. : Asociación Editorial Síntesis. 1996. -224 p. - diagrs., tbls.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. n. 79. septiembre 1997. ; n. 80. diciembre 1997. -Lima. PE. : CEDEP. diciembre 1997. - ilus.

SUR: REVISTA DE COOPERACION MEDICA. n. 2 - 5. -Navarra. ES. : Medicus Mundi Navarra. 1996-1997. -ilus.

WORKING PAPER SERIES. State policy, distribution and neoliberal reform in Mexico. n. 229. -Washington. US. : Woodrow Wilson International Center for Scholars. agosto 1997. - 52 p. - diagrs., tbls.

WORKING PAPER SERIES. Social policy reform in Latin America. n.

230. - Washington. US. : Woodrow Wilson International Center for Scholars. septiembre 1997.-101 p. -diagrs., tbls.

WORKING PAPER SERIES. Deepening of market based reform: Bolivia's capitalization. n. 231. -Washington. US. : Woodrow Wilson International Center for Scholars. agosto 1997. - 177 p. -diagrs., tbls.

WORKING PAPER SERIES. New brazilian transition. n. 232. - Washington. US. : Woodrow Wilson International Center for Scholars. diciembre 1997. -26 p. -diagrs., tbls.

WORKING PAPER SERIES. Cautivas argentinas: a la conquista de una nación blanca. n. 233. - Washington. US. : Woodrow Wilson International Center for Scholars. diciembre 1997. -67 p.

WORKING PAPER SERIES. Papers from the junior scholars training program 1996-97. n. 234. -Washington. US. : Woodrow Wilson International Center for Scholars. enero 1998. - 128 p. - tbls.

WORKING PAPER SERIES. Higher education reform in Latin America. n. 235. -Washington. US. : Woodrow Wilson International Center for Scholars. febrero 1998. -65 p. - diagrs., tbls.

WORLD BANK ECONOMIC REVIEW. vol. 11. n. 3. -Washington. US. : World Bank. septiembre 1997. - diagrs., tbls.

WORLD BANK RESEARCH OBSERVER. vol. 12. n. 2. - Washington. US. : World Bank. agosto 1997. -diagrs., tbls.

# Debate Agrario

## **Notas sobre la visión de la economía neoclásica en el manejo de bosques**

Jeannette Sánchez (\*)

*En nuestro país el fenómeno de la deforestación y sus impactos ambientales conforman un problema que ha venido empeorando con el tiempo y dado que no hay mecanismos suficientes y consistentes de reforestación, la situación se ha vuelto, en muchos casos, peligrosa y su tratamiento resulta urgente. A la par de este problema también existe una fuerte necesidad de ingresos, principalmente para los sectores pobres de nuestra población, muchos de ellos campesinos que viven en áreas de bosque, por lo que resulta difícil pensar en opciones que simplemente anulen actividades productivas, salvo casos excepcionales donde los beneficios individuales de una actividad no compensen los costos ambientales y sociales que ella genera. De esta manera, resulta fundamental buscar vías de racionalización en la explotación de recursos, que aparte de generar ingresos no destruyan el ambiente.*

**E**l presente artículo trata de incorporar a la discusión algunos aportes introducidos desde la economía neoclásica, que de ninguna manera agotan el tema pero que si lo alimentan, y al menos generan puntos de referencia en la búsqueda de soluciones. Las preguntas básicas que guían este artículo son: cómo compaginar al mismo tiempo la protección de un bosque y la necesidad de ingresos?, cuáles son opciones de manejo de

bosque más amigables al ambiente que consideren también vías para lograr ingresos necesarios a nuestra sociedad?

La explotación forestal, en los términos en los que se ha venido manejando en el país siempre ha planteado una contradicción entre ingresos y ambiente. La literatura económica tradicional desarrolló su instrumental por el lado de buscar el nivel de explotación maderera que optimice los ingre-

---

(\*) Economista. Estudios de postgrado en FLACSO y U. Austin, Texas.

sos, siempre considerando a la madera como la única riqueza del bosque. La presión social dada por las externalidades causadas por la deforestación que han afectado no solo a poblaciones locales sino muchas veces regionales, y, en casos extremos, internacionales (la selva amazónica, por ejemplo), con problemas como erosión de los suelos, distorsiones en el curso de las aguas en ciertas áreas geográficas (i.e., la cuenca del Paute en el país), etc., junto a un gran movimiento de re-apreciación de la naturaleza y de su rol en la vida de las sociedades, han hecho que cambien las propuestas y se introduzcan nuevas opciones. La readecuación de las propuestas neoclásicas desde la economía sigue considerando como objetivo básico la maximización de ingresos de la explotación del bosque, pero esta vez no se considera solo la riqueza maderera sino la recreacional, considerando que los bosques en pie brindan servicios recreacionales.

Este artículo analiza el modelo de Snyder y Bhattacharyya<sup>1</sup>, sobre manejo de bosque considerando su rotación y uso múltiple. El nuevo uso del bosque hace referencia a los servicios recreacionales que este presta, y el aporte de los autores es la introducción de costos de mantenimiento de la calidad de esos servicios recreacionales a fin de considerar el ingreso neto de tales servicios. Para contextualizar el modelo y evaluar mejor su aporte se hace una breve referencia de los modelos tradicionales de autores previos que han escrito sobre manejo de bosque dentro de la misma línea teórica.

En general, debe tenerse en cuenta que la visión neoclásica es incompleta porque entiende el sistema económico como un circuito cerrado de intercambios de bienes y servicios y dinero, siendo los precios el mecanismo básico de ajuste del sistema, por tanto no considera el sistema ecológico como un sistema más amplio que lo enmarca y lo limita, como las propuestas de la economía ecológica (Martínez, 1995), por ejemplo, lo sugieren. El ambiente y más bien los servicios recreacionales son considerados como una variable más dentro del problema de optimización de ingresos en ese sistema económico. De todas maneras, estos modelos permiten considerar, en muchos casos, elementos que podrían ayudar en el corto plazo a operativizar la urgencia de atender el problema ambiental, al tiempo de buscar una fuente más sustentable de ingresos. Cabe aclarar que la variable o los argumentos económicos de ninguna manera deben agotar la discusión de las opciones, al contrario estos simplemente deben ayudar a agrupar y ordenar parte de los argumentos que se deben discutir en un análisis de criterios más amplio, considerando además que la valoración monetaria del ambiente y de sus servicios es una tarea llena de limitaciones e incertidumbres.

Muchos otros temas y aspectos quedan también sin discutirse, parte de ellos son aspectos políticos, sistema de propiedad y mecanismos de distribución. La idea implícita es que el manejo de recursos pueda ser dirigido no solo por inversiones privadas de indivi-

---

1. Snyder, D. & Bhattacharyya, R. (1990) A more general dynamic economic model of the optimal rotation of multiple-use forests, *Journal of environmental economics and management* 18, 168-175.

duos o empresas, sino por comunidades, municipios, ONGs, u otras formas de propiedad o gestión de la sociedad civil, con la fijación por cierto de normas mínimas de protección y reglas claras que deberán ser reglamentadas por el estado bajo sus diferentes formas de gobierno, central o local, conforme cada caso.

**I. BREVE RESEÑA SOBRE LOS MODELOS NEOCLÁSICOS DE MANEJO DE BOSQUE**

La presente referencia da atención a los modelos más tradicionales discutidos en la literatura neoclásica. Se analizará básicamente los modelos de Fisher (1930), Faustman (1849) y Hartman (1976). El orden de exposición considera el distinto nivel de complejidad y aportes introducidos en cada modelo, más que el orden cronológico de su aparecimiento.

Antes de pasar a cada modelo, primero es importante introducir una nomenclatura común y ciertos supuestos generales.

Se asume:

- Una empresa competitiva propietaria del bosque.
- Certidumbre.
- No hay costos de cosecha.
- Hay un costo para regenerar el bosque (Co). Este costo es constante e independiente del tiempo, es gastado solo al comienzo de cada ciclo.
- El terreno del bosque esta vacío al inicio de cada ciclo.
- Todos los árboles son plantados y cosechados de tal forma que todos tengan la misma edad.

- El bosque conserva un valor al final del ciclo de rotación  $T$ ,  $G(T)$ , esto sería el valor residual del bosque, su valor como madera (salvage or stumpage value).

-  $G(t)$  es el valor de la madera del bosque y es una función que depende del tiempo. Se asume que esta función es cóncava en  $t$  con  $G'(t) > 0$  (valor marginal del bosque positivo en una unidad más de tiempo), cuando los árboles son muy jóvenes, y con  $G'(t) \leq 0$  (valor marginal del bosque negativo o igual a cero en una unidad más de tiempo) cuando los árboles son más viejos. Siempre hay un punto donde este valor es máximo en el tiempo.

- Se asume que los precios son constantes, así el problema puede ser normalizado haciendo los precios,  $p$ , igual a la unidad ( $p=1$ ).

$r$  = tasa de interés

$T$  = ciclo de rotación del bosque (edad de los árboles considerada para la tala)

$V_0$  = valor presente del flujo en el tiempo de ingresos netos

$G(T)$  = valor residual del bosque (salvage value).

$G'(T)$  = valor marginal del bosque por el aumento de un año en  $T$

$A(T)$  = ingresos por servicios recreacionales

Irving Fisher, economista norteamericano, conocido por sus aportes en varios campos, planteó, allá por los años de la depresión estadounidense (1930), un modelo de manejo de bosque (Nehher, 1991) que consideraba una sola rotación. El interés por el bosque estaba dado solo por el valor de su madera. Así el problema de maximización de



ingresos simplemente se reducía a buscar la edad óptima (en términos del retorno económico) de los árboles para proceder a su tala.

Problema: 
$$\text{Max}_T G(T) e^{rT} - C_0$$

Condición de maximización:

$$G'(T) = rG(T)$$

Los resultados de este modelo advertían que, la edad de los árboles o tiempo de rotación (T) que optimice los ingresos de la explotación maderera del bosque, debería corresponderse con el momento en el que el valor marginal de la madera del bosque en el tiempo (T) por el aumento de un año más en el ciclo de rotación, se equipare al costo de oportunidad de mantener el bosque en pie en el tiempo (T), en otras palabras debe igualar al interés que se recibiría por el dinero de la venta de la madera del bosque cosechada ese momento (T), sin esperar un año más. Si ese valor marginal es menor, significa que se debería cortar el bosque, pues el costo de oportunidad del ingreso de su explotación es mayor, se recibirá más beneficio invirtiendo el dinero en otros activos. En el caso contrario, que el valor marginal de la madera del bosque sea mayor, sería preferible esperar, puesto que por esperar un año más se recibirá más retorno económico que en cualquier otro uso alternativo.

Un modelo previo escrito por el alemán Faustman a mediados del siglo XIX (Neher, 1991), ya había introducido el concepto de la rotación múltiple, su aporte permitió ver al bosque en un

proceso más dinámico considerándose su cultivo y reforestación permanente en el tiempo. El problema de maximización de ingresos, esta vez, buscó encontrar la duración del ciclo de rotación óptima que maximice la sumatoria del valor presente de los ingresos provenientes de la explotación maderera presente y futura, descontando los costos iniciales de plantación que se asume fijos

Problema: 
$$\text{Max}_T V_0 = \frac{G(T) e^{rT} - C_0}{1 - e^{-rT}}$$

Condición de maximización:

$$G' = r(G(T) + V_0)$$

Esta vez, el tiempo (T) que optimiza los ingresos de la explotación maderera se daría cuando el valor marginal de la madera del bosque por el aumento de un año en el ciclo de rotación del bosque, T, equivalga al costo de oportunidad de mantener el bosque respecto a activos alternativos, como en el caso de Fisher, pero también sumado al costo de oportunidad de las cosechas futuras (rV<sub>0</sub>). El nuevo elemento a considerar, auspiciaría cambiar los árboles viejos por los árboles más jóvenes de más rápido crecimiento. Esto obviamente implica que el número de años considerado en el ciclo de rotación del bosque que cumple la optimización de ingresos sea menor en el modelo de Faustman que en el de Fisher.

Finalmente, un aporte posterior es aquel introducido por el modelo de Hartman (1976), que incluye a más de la rotación múltiple, un uso múltiple del

bosque. Se introduce la variable ambiental, a través de considerar los servicios recreacionales que brinda el bosque en pie. Por tanto, esta vez, el problema de maximización de ingresos no considera solo el valor presente de la sumatoria en el tiempo de los ingresos de la explotación maderera sino también de los ingresos de los servicios recreacionales.

Problema:

$$\text{Max } V_0 = \text{Max}_T \frac{G(T)e^{-rT} - C_0 + \int_0^T A(t)e^{-rt} dt}{1 - e^{-rT}}$$

Condición de maximización:

$$A(T) + G'(T) = rG(T) + rV_0$$

De acuerdo con Hartman, la duración del ciclo de rotación del bosque que maximice los ingresos se tendría que dar cuando el costo de oportunidad del valor presente de la madera no solo actual sino de los ingresos de las cosechas y de los servicios recreacionales futuros, equipare al valor marginal del bosque por un año adicional en el tiempo (T) más los ingresos de los servicios recreacionales en el tiempo (T). Como se puede interpretar, el apareamiento de los ingresos por servicios recreacionales permite alargar el ciclo de rotación óptima, respecto al considerado por Faustman, dado que existe un nuevo interés para mantener el bosque en pie.

Hasta aquí, los cambios en los modelos de manejo de bosque básicamente han introducido rotación múltiple con el modelo de Faustman y uso múltiple

del bosque con la incorporación hecha por Hartman de los ingresos por servicios recreacionales del bosque. A continuación se considerará un modelo más contemporáneo, que busca dar pautas más generales al modelo de Hartman considerando ingresos "netos" de los servicios recreacionales.

## II. UN NUEVO MODELO DE ROTACIÓN ÓPTIMA DE UN BOSQUE PARA USO MÚLTIPLE

Snyder D. y Bhattacharya R.<sup>2</sup>, en un artículo publicado en 1990, presentan un modelo en el que introducen el costo de mantenimiento de servicios recreacionales tratando de completar el modelo de Hartman (1976) y conseguir un modelo más general en el cual se puedan considerar todos los modelos anteriores como sus casos específicos.

Estos autores incluyen un flujo de ingreso neto por servicios recreacionales. Este ingreso neto considera no solo el flujo de ingresos por servicios recreacionales, sino también los costos de mantenimiento de la calidad de tal servicio.

### II.1 Principales supuestos y consideraciones

El modelo mantiene los supuestos generales considerados en los anteriores modelos, y a más de ellos se considera lo siguiente:

- El bosque es una importante fuente de recursos a través de ser:

1. Una fuente de servicios recreacionales, cuando el bosque está en pie,

2. Idem.

2. Una fuente de madera cuando el bosque es cortado.

- Hay un costo de mantenimiento de la calidad del servicio recreacional en función del tiempo ( $C(t)$ ).

- Los ingresos netos de los servicios recreacionales son dados por la siguiente expresión:

$$R = F[t, X(t)] - C(t) \quad (1)$$

Donde:

$R$  = ingresos netos de los servicios recreacionales.

$t$  = tiempo.

$X(t)$  = calidad de los servicios recreacionales.

$F$  = ingresos por proveer calidad a los servicios recreacionales que son una función del tiempo,  $t$ , y de la calidad de servicios recreacionales,  $X(t)$ .

$C(t)$  = costos para mantener la calidad de los servicios recreacionales.

- Se asume que la función de ingresos de los servicios recreacionales ( $F$ ) es cóncava en  $X$ .

-  $F=0$ , es decir no hay ingresos por servicios recreacionales cuando el bosque es cosechado.

- La calidad de los servicios recreacionales decae a una tasa constante  $\beta$  proporcional a  $X(t)$ , y mejora a una tasa constante  $\alpha$  gastando  $C(t)$ .

El problema está en seleccionar el ciclo de rotación ( $T$ ) que maximice el valor presente de los retornos netos ( $V_0$ ) del doble uso del bosque, de la madera y de los servicios recreacionales, sobre los ciclos infinitos de rotación en el tiempo.

$$\text{Max } V_0 = \frac{\int_0^T R[t, C(t), X(t)] e^{-\pi t} dt + G(T) e^{-\pi T} - C_0}{1 - e^{-\pi T}} \quad (2)$$

$$T, C(T)$$

$$\text{sujeto a: } X' = \alpha C(t) - \beta X(t) = g[C(t), X(t)], \quad C \geq 0 \quad (3)$$

donde,  $X'$  = variación de la calidad de los servicios recreacionales ( $X$ ) en el tiempo (tasa de crecimiento)

$$X(0) = X_0 \quad \text{and} \quad X(T) \geq 0 \quad (4)$$

Estas serían condiciones iniciales y terminales de  $X$ : se inicia con una calidad dada de los servicios recreacionales ( $X_0$ ) y se acaba al final del ciclo de rotación con el valor de la unidad de esa calidad ( $X(T)$ ) mayor o igual a cero.

El correspondiente Hamiltoniano para operativizar la tarea de maximización es:

$$H = \frac{R[t, C(t), X(t)]}{1 - e^{-\pi t}} + \lambda(t) g[C(t), X(t)] \quad (5)$$

En este caso,  $X(t)$  es la variable de estado, y  $C(t)$  es la variable de control.  $\lambda(t)$  es la variable de co-estado, es el valor marginal imputado de un cambio en una unidad de la calidad de los servicios recreacionales ( $X$ ), pero desde la perspectiva de  $t=0$ , dado que la función objetivo está descontada en el tiempo<sup>3</sup>. La primera expresión de la suma,  $[R(.) / 1 - e^{-\pi}]$ , implicaría las ganancias directas de la existencia del bosque y la segunda expresión  $[\lambda(t)g(.)]$  constituiría una especie de ganancia indirecta a través del cambio de la calidad de los servicios recreacionales en el tiempo.

## II.2 Resultados

Resolviendo el problema, los autores encontraron las siguientes condiciones:

El principio de maximización que implica que el Hamiltoniano tenga un máximo respecto a la variable de control requiere que:

$$H_c = 0 = \frac{R_c}{1 - e^{-\pi}} + \lambda g_c \quad (6)$$

Es decir, que el valor presente del flujo de ingresos marginales netos de los servicios recreacionales respecto a sus costos de mantenimiento ( $C$ ), más  $\lambda$  veces el cambio marginal de la calidad de esos servicios en el tiempo respecto a un cambio en  $C$ , sea igual a cero.

La ecuación de co-estado sería:

$$H_x = -\lambda' = \frac{R_x}{1 - e^{-\pi}} + \lambda g_x \quad (7)$$

Es decir, que la suma del valor presente de los ingresos marginales respecto a un cambio en la calidad de los servicios recreacionales  $X$  (variable de estado) más  $\lambda$  veces el cambio marginal de la tasa de crecimiento de la calidad de los servicios recreacionales ( $X$ ) por un cambio en una unidad de la magnitud de esa calidad ( $X$ ), sea igual al valor negativo del cambio en el tiempo de  $\lambda$  ( $-\lambda'$ ).

La restricción dinámica o ecuación de estado:

$$H_\lambda = g(C(t), X(t)) = X' \quad (8)$$

Esta restricción simplemente se refiere a la definición del cambio de la calidad de servicios recreacionales en el tiempo (tasa de crecimiento) ya introducida anteriormente (ver ecuación 3), donde  $X' = g = \alpha C(t) - \beta X(t)$ .

Las condiciones de transversalidad<sup>4</sup>, considerando que el número de años correspondiente al ciclo de rotación  $T$  es una variable por determinarse en el proceso de optimización (no está dado), serían:

$$X(T) \geq 0 \quad (9)$$

3. Conrad J. and Clark C. (1987). **Natural resource economics, notes and problems**. Part I, Discounting. Cambridge University Press.

4. Kamien, M. & Schwartz, N. (1981). **Dynamic optimization: the calculus of variations and optimal control in economics and management**, Northland, Part II Section 7.

Esta es la condición terminal (evaluada al final del ciclo de rotación T) de no-negatividad de la variable de estado que implica que la calidad de los servicios recreacionales no necesariamente se agotan al fin del ciclo de rotación.

$$\lambda(t) \geq \frac{dG}{dX}, \quad X(T) [\lambda(T) - \frac{dG}{dX}] \geq 0 \tag{10}$$

Dado que el valor residual de la madera (G) en el tiempo T y la calidad de los servicios recreacionales (X) son independientes,  $dG/dX=0$ , así  $\lambda(T)$  sería 0, lo que implica que no hay una valoración marginal para la variable de estado (X) cuando esta cambia al fin del ciclo (T), lo cual es lógico en este caso, dado que lo que interesa en el tiempo T es únicamente la madera.

$$\text{Se tendría que } \lambda(T) = \frac{dG}{dX} = 0 \tag{11}$$

Y finalmente la última condición de transversalidad,

$$[H + \frac{d[G(e^{-rT}/1 - e^{-rT})]}{dT}] \Big|_T = 0 \tag{12}$$

Lo que sería equivalente a 5:

$$\frac{R[T, C(T), X(T)]e^{-rT} + \lambda(T)g(C(T), X(T)) + \frac{d[G(T)e^{-rT}/1 - e^{-rT}]}{dT} = 0 \tag{13}$$

dado que  $\lambda(T) = 0$ , se elimina el segundo sumando

$$\frac{R[.]e^{-rT} + (1 - e^{-rT})[G'(T) e^{-rT} - rG(T) e^{-rT}] - re^{-rT}G(T) e^{-rT}}{1 - e^{-rT} (1 - e^{-rT})^2} = 0$$

$$\frac{R[.] + G'(T) - rG(T) - rG(T)e^{-rT}}{1 - e^{-rT}} = 0$$

5. Los autores obtienen  $[e^{-rT}/(1 - e^{-rT})][R(.) + G'(T) + \{e^{-rT}(1 - e^{-rT})\} \lambda(T)g(.)] - rVo = 0$  (Snyder & Bhattacharyya, p.172), asumiendo que Vo es evaluado en T.

No resulta claro de donde aparecen el tercer y cuarto sumando de esta ecuación. Luego, los autores resumen esta condición de transversalidad como  $R[.] + G'(T) = r[G(T) - Vo]$ , esta tampoco resulta de una simplificación de la anterior ecuación, siendo confusa la deducción.

A partir de aquí, en este artículo se opta por seguir el cálculo independientemente usando normas básicamente estándar dentro de la optimización dinámica, para al final aproximar los resultados conforme la lógica de los autores.

$$R[.] + G'(T) = \frac{r[G(T) + G(T)e^{\tau T}]}{1 - e^{-\tau T}} \quad (14)$$

La optimización del valor presente de los ingresos netos de la explotación del bosque requiere que: la suma de los ingresos netos de los servicios recreacionales en el tiempo T, más el ingreso marginal de la cosecha de la madera en el tiempo T por mantener un año más el bosque en pie,  $\{R[.] + G'(T)\}$ , compensen el costo de oportunidad financiera del valor de la madera explotada en el tiempo T, más el valor actual de las cosechas futuras considerando el ciclo de rotación T,  $\frac{\{r[G(T) + G(T)e^{\tau T}]\}}{1 - e^{-\tau T}}$

En este resultado hace falta la consideración del costo de oportunidad del valor presente del flujo de ingresos futuros de los servicios recreacionales por mantener un ciclo de rotación T. Los autores si incorporan este elemento, pero no resulta clara su deducción.

Asumiendo los resultados considerados aquí, se puede interpretar que, si esa igualdad no se da, y por ejemplo resulta que la primera parte es mayor a la segunda, entonces no habría que cortar el bosque. Ello implicaría que el ingreso marginal del bosque como madera por conservar el bosque en pie un año más, sumado a los ingresos por los servicios recreacionales que presta en el tiempo T, serían mayores que el interés que se recibiría por el dinero proveniente de la madera cosechada en el tiempo T y del valor actual de las futuras cosechas bajo ese ciclo de rotación (T). Si este tipo de de-

sigualdad persiste para todo tiempo T, no resultaría rentable cortar el bosque en ningún momento, y sería preferible preservarlo, dado que el valor de los ingresos de los servicios recreacionales junto al valor marginal de la madera por cualquier aumento en su preservación son muy altos. Este sería el caso por ejemplo de bosques con un tipo de árboles único (podría ser el caso de bosques primarios) y/o especies vegetales y animales únicos, o en peligro de extinción, también podría tratarse de situaciones naturales que brindan servicios recreacionales suficientemente especiales y muy valiosos, insustituibles.

El caso contrario de desigualdad sería cuando la segunda parte es mayor a la primera, aquí se razonaría a la inversa, dado que el costo de oportunidad de mantener el bosque en pie resulta muy alto, en comparación a los servicios recreacionales que brinda el bosque en el tiempo T más el valor marginal de la madera por preservarlo un año más. En este caso, sería conveniente acortar la duración del ciclo de rotación, el tiempo óptimo T se daría en el momento en que se produzca la igualdad entre ambos criterios. Este sería el caso, por ejemplo, de bosques secundarios, que pierden valor con el tiempo (degeneración de la madera), y van disminuyendo las ventajas marginales de sus servicios recreacionales, siendo más valorable su renovación.

Resumiendo, los resultados de este modelo, pese a sus características más complejas, no cambian la intuición básica del modelo de Hartman. En todo caso aproximan nuevas vías para tratar el problema ambiental en el manejo de bosque incorporando más

elementos que pueden dar soporte en el momento de operativizar el modelo a una realidad concreta.

La introducción de los dos aspectos, la rotación múltiple del bosque y su uso múltiple, donde se considera su valor no solo como productor de madera sino como proveedor de servicios recreacionales, crea un incentivo para un manejo más racional del bosque. Por una parte, la visión de largo plazo y la consideración de la inversión en el "cultivo" de bosque, que la idea de rotación múltiple implica, permiten planear una fuente de ingresos a futuro, que al menos asegura procesos de reforestación continuos y seguidos a la tala al fin de cada ciclo. Ello supera la visión corto-placista de la tala indiscriminada y extensiva de los bosques que genera grandes costos ambientales y sociales no asumidos por los explotadores del recurso ni por los consumidores de la madera, ellos son irresponsablemente cargados a la sociedad actual y futura<sup>6</sup>. Por otra parte, la incorporación de los servicios recreacionales que presta el bosque, permiten prolongar la duración del mismo sobre todo en los casos donde existen condiciones naturales únicas o especiales, dando también incentivos para proteger y mejorar la calidad del bosque (como recurso recreacional natural). Obviamente todo dependerá del tipo de bosque y de las condiciones específicas de cada lugar y momento, en todo caso, el tratamiento ordenado de estos criterios puede ayudar a eva-

luar mejor, al menos, al nivel de la eficiencia económica, la viabilidad de este tipo de actividad en cada caso.

Es importante reconocer que este es solo un análisis basado en rentabilidad, atiende solo a criterios económicos. Estos de ninguna manera pueden ser el único insumo en la toma de decisiones, muchos otros criterios deben ser incorporados. Parte de esos otros criterios tienen que incorporar el hecho de que el bosque no solo brinda servicios recreacionales sino también "ambientales", entre los que se incluirían el potencial biológico, medicinal, su papel en la protección de suelos y control de aguas, etc., que deben ser tomados en cuenta y analizados en cada caso. El sistema de propiedad y las responsabilidades de manejo adecuadas, también es otro punto que debe considerarse y discutirse. El dimensionamiento del peso de cada uno de estos criterios, entre otros, deberá ser discutido y considerado en la sociedad, sería importante pensar en los espacios más adecuados para que esta discusión se produzca.

### III. CONCLUSIONES

Pese a las dificultades conceptuales que la teoría neoclásica y todas sus derivaciones tienen en el manejo del tema ambiental y su consideración más integral, resulta importante entender, evaluar y criticar sus modelos e instrumental analítico, ya que pueden cumplir un papel ordenador en

---

6. Se estaría en el caso de una actividad económica con altas externalidades negativas, los costos ambientales no estarían internalizados en los precios, dando lugar a una sobredimensionamiento del beneficio económico neto. Los responsables de tal actividad reciben esos beneficios económicos sobredimensionados y la sociedad presente y futura paga los costos.

términos de la consideración de un grupo de referentes económicos importantes en el manejo de recursos y en la toma de decisiones. Siempre este análisis deberá ser sopesado y superado por el enriquecimiento y la consideración de más criterios, así como de mejores técnicas.

El modelo de manejo de bosque de rotación y uso múltiple de Snyder y Bhattacharyya introduce el costo de mantenimiento de los servicios recreacionales y la necesidad de evaluar el problema en términos de los ingresos netos que generan esos servicios. Pese a la nueva complejidad que el modelo plantea, la intuición principal mostrada por el modelo de Hartman, que complementa los modelos de Fisher y Faustman, todavía se mantiene. La contribución podría estar más bien en el lado de la incorporación de características más específicas y realistas al modelo.

Los resultados del modelo permiten concluir que el ciclo de rotación óptimo se daría en el punto donde el valor marginal de la madera por hacer durar al bosque un año más, junto al valor presente neto de los ingresos por los servicios recreacionales al final del ciclo de rotación, equivalgan al costo de oportunidad de los ingresos actuales y futuros de la explotación de la madera del bosque sin prolongar el ciclo de rotación. La explotación maderera no sería eficiente en los casos donde la riqueza natural del bosque sea única dando un alto valor a sus servicios recreacionales, aquí el valor marginal del bosque como madera sería siempre creciente, conforme aumenta la duración del ciclo de rotación.

En términos generales, la consideración de que el bosque presta servicios recreacionales y por ello genera una nueva fuente de ingresos da un estímulo para su preservación, o al menos para un manejo más racional del bosque, la explotación como madera tiene que adecuarse a la conjunción de este doble interés. De otro lado, resulta interesante el hecho de que se planifique y cultive el bosque considerando múltiples rotaciones, a diferencia de la tala extensiva e indiscriminada, donde nadie reforesta, generando una lógica de explotación nociva e ineficiente, debido a que sus costos ambientales, que no se consideran en el precio, son pagados por toda la sociedad, no solo actual sino futura. El ciclo de rotación que compagine los servicios recreacionales del bosque así como la explotación maderera del mismo dependerá del tipo de bosque (su naturaleza) y del mercado.

El modelo focaliza solo en el criterio de rentabilidad económica, un proceso deseable de toma de decisiones, sin embargo, debería considerar muchos más criterios. Parte de esos criterios podrían ser superar la visión restringida de la utilidad del bosque en función de su madera y servicios recreacionales, sino también en función de sus servicios "ambientales", por el importante rol que cumplen como reservorio de riqueza biológica, como protector de los suelos, del aire puro, por su potencial medicinal, etc. Por otra parte, resulta muy importante considerar criterios sobre el sistema de propiedad y regulaciones del manejo de bosque adecuadas para cada caso y momento.



Teniendo en consideración estos y otros elementos pertinentes al problema, el país podría considerar explotar mejor los valores ambientales y recreacionales de su naturaleza, más cuando la economía y la sociedad mundial en su conjunto han empezado a dar atención a este tipo de bienes y servicios. El mercado para los productos verdes, el turismo ecológi-

co, entre otros, van cobrando fuerza y bien podrían ser un importante nicho de mercado a explotarse, con la ventaja de que es una alternativa más sustentable y deseable al largo plazo. Los valores ambientales y culturales de las diferentes regiones de nuestro país podrían ser mejor protegidos a la par de lograr ingresos.

## BIBLIOGRAFIA

Conrad, J. & Clark, C. (1987), **Natural resource economics, notes and problems**, Cambridge University Press.

Chiang, A. (1992). **Elements of dynamic optimization**.

Hartman, R. (1976). The harvesting decision when a standing forest has value. **Economic Inquiry** 4, 52-58.

Kamien, M. & Schwartz, N. (1983), **Dynamic optimization: the calculus of variations and optimal control and management**, Series Volumen 4, North-Holland, Amsterdam.

Martínez Alíer, J. (1995), **Lecturas de desarrollo Andino regional DAR, programa de maestría: lecturas de economía ecológica**, ILDIS y la Escuela de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca.

Neher, P. (1991). **Natural resource economics, conservation and exploitation**, Cambridge University Press.

Snyder, D. & Bhattacharyya, R. (1990) A more general dynamic economic model of the optimal rotation of multiple-use forests. **Journal of Environmental Economics and Management** 18, 168-175.

## **Seguridad alimentaria: La utopía en el mundo de la abundancia**

Florencia Campana y Fernando Larrea

*A partir de los años 50, respondiendo a los intereses de las grandes economías, los excedentes producidos principalmente por EEUU fueron canalizados en forma de "ayuda" a los países con menores disponibilidades alimentarias. El resultado obtenido fue deshacerse de ese excedente y a la vez crear nuevos hábitos de consumo, es decir, construir potenciales mercados que en los próximos años cubrirían las grandes industrias transnacionales de la alimentación. Inclusive los alimentos empezaron a ser usados como "armas" no militares en el marco de la política exterior de Estados Unidos.*

**E**n un testimonio recogido hace algunos años en la comunidad indígena de Shuid (en el cantón Alausí en la Provincia de Chimborazo), un comunero narraba que en tiempos de la colonia, como pago de los tributos exigidos por la corona española, entregaron varios canutos de carrizo llenos de piojos, pues éstos constituían la única posesión y consecuentemente eran el "producto" que debían tributar. Es interesante constatar que en la Guía Comercial Agrícola e Industrial de la República del Ecuador, publicada en 1909, en la descripción del cantón Alausí se señala:

"En lo antiguo formaba parte de la nación *Tiquizambi*, y aún después de conquistada por el Inca, sus moradores, los Quillacos, eran tan ocio-

sos y desaseados que el monarca para obligarles al trabajo les impuso el tributo de entregar cada cierto tiempo canutillos de plumas llenos de los parásitos que se criaban en sus cuerpos. Y cierto que hasta hace poco tiempo se observaba, por lo general, en los alauseños, poco interés por el trabajo y mucha relajación en sus costumbres. Más, parece que el ferrocarril que pasa por la población ha levantado su espíritu estimulando sus energías para el comercio y la industria..." (Compañía "Guía del Ecuador, 1909: 444).

Al margen de la veracidad de los hechos, podemos observar diferentes lecturas con las cuales dos grupos

sociales, en distintos momentos históricos, interpretan la realidad social. En la memoria colectiva indígena la historia de la tributación de piojos se recupera como una expresión de las condiciones de pobreza y subordinación de las comunidades desde tiempos de la colonia, así como de su rebeldía frente a las mismas. Desde otra óptica, en la lectura que realizan los grupos emergentes ligados al comercio de comienzos de siglo, los piojos, están asociados con la vagancia, las malas costumbres y la incapacidad para el trabajo de la población. Para éstos últimos la presencia del ferrocarril, símbolo de la modernidad, es el elemento que puede lograr revertir tal situación.

Si a comienzos de siglo los ideales de progreso se sustentaban en la innovación tecnológica que provocaba la dinamización económica, en la actualidad de este mundo globalizado, parecería que la apuesta es similar, desconociendo una vez más las condiciones estructurales que generan la pobreza. Y es que las nociones de desarrollo implícitas en las líneas dominantes del pensamiento económico, dan prioridad al crecimiento de la riqueza, pero dejan subordinados los problemas de su distribución. Hoy, las posibilidades de estabilización económica y dinamización productiva de las economías "nacionales" apuestan por una inserción efectiva en los mercados internacionales, objetivo que, en la mayoría de casos, solo pueden alcanzar los productores altamente capitalizados. El problema consecuente que se plantea es qué hacer con aquellos grupos que quedan excluidos del proyecto globalizador.

Esta interrogante asume un carácter más neurálgico cuando se aborda el tema de la alimentación, problemática extremadamente sensible a la hora de enfrentar la pobreza, ya que, a pesar de constituir la necesidad más elemental de los seres humanos para su vida y reproducción, los alimentos están atravesados por los avatares que el mercado impone a cualquier mercancía. Esto significa que no se considera la condición de excepcionalidad de esta rama, ni el carácter estratégico del alimento y tampoco el ciclo variable que el proceso productivo agrícola tiene y que escapa al control y voluntad de los seres humanos. (Fritscher Mundt, 1996: 37).

#### UN POCO DE HISTORIA

Desde que en 1880 el agricultor y negociante norteamericano David Lubin comprobó la existencia de variaciones muy significativas de los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales y, abogó por una intervención reguladora de los estados para impedir que los agricultores fueran desalentados (Pisani y Guihéneuf, 1996: 15), ha corrido mucha agua bajo el puente de la cuestión alimentaria.

Pero si bien esta preocupación tuvo tempranos inicios (mucho antes de que se experimentara el proceso conocido como explosión demográfica) que finalmente llevaron a la creación de la FAO en 1945, su abordaje ha tenido repercusión importante especialmente en momentos de extrema gravedad para la supervivencia de poblaciones como han sido las

hambrunas, o cuando han estado peligrando los precios de los productos de países desarrollados a consecuencia de la sobre-producción. Mientras tanto, la preocupación por la inseguridad alimentaria producto de la pobreza crónica que soportan extensos sectores poblacionales en el mundo, ha tenido menos protagonismo.

La búsqueda de la seguridad alimentaria tradicionalmente ha estado enfocada como un problema que subraya las inconveniencias del crecimiento demográfico, que de alguna manera se resolvería deteniéndolo y a la vez consolidando los crecimientos de producción y productividad. No obstante, lo que constantemente ha estado en discusión ha sido la conveniencia de aumentar o disminuir la producción. Un caso muy ilustrativo es el que se experimentó durante los años treinta en que los discursos provenientes de economistas y nutricionistas de los países más industrializados entraron en flagrante contradicción: los primeros alentando una reducción de la producción agropecuaria al constatar un excedente imposible de realizarse en el mercado sino al costo de bajar abruptamente los precios, y los segundos exhortando a que estén disponibles más alimentos para que se pueda combatir la desnutrición, nuevo concepto acuñado a la luz del avance de la medicina (Idem, 1996:16). Esta exhortación se profundizará posteriormente con la constatación, desde los centros económicos, de la existencia de grandes conglomerados humanos ubicados en los países "subdesarrollados" que vivían azotados por el hambre.

De esta manera, la cuestión alimentaria se ubicaba de lleno en un terreno de disputa entre las necesidades de la acumulación capitalista y las necesidades básicas de los seres humanos; entre los requerimientos de los grandes países y aquellos de los países pobres.

A partir de los años 50 una vez más, respondiendo a los intereses de las grandes economías, los excedentes producidos principalmente por EEUU fueron canalizados en forma de "ayuda" a los países con menores disponibilidades alimentarias. El resultado obtenido fue deshacerse de ese excedente y a la vez crear nuevos hábitos de consumo, es decir, construir potenciales mercados que en los próximos años cubrirían las grandes industrias transnacionales de la alimentación. Inclusive los alimentos empezaron a ser usados como "armas" no militares en el marco de la política exterior de Estados Unidos (Spanier, 1992: 193). Es evidente, que en el trasfondo de estas políticas lo que tenía prioridad eran los intereses de los llamados países desarrollados.

Por otro lado, uno de los pilares fundamentales de los procesos de modernización agraria fue la revolución verde, tendiente al incremento de la productividad y de la rentabilidad de la producción agrícola a través de la mecanización, el uso de variedades de alto rendimiento y la adopción del paquete tecnológico producido por la industria agroquímica. La ilusión que emanaba de ese salto de la tecnología fue la de erradicar el hambre del mundo. Los gobiernos canalizaron energías hacia ese objeti-

vo, pero los máximos beneficiarios de ello —al menos en el caso ecuatoriano— no fueron precisamente los pequeños campesinos e indígenas, dadas las elevaciones progresivas en el costo del paquete tecnológico, la generación de nuevas formas de dependencia de insumos externos y las características de las políticas agrarias del Estado. Como se ha podido comprobar hoy, no solo que no se erradicó el hambre, sino que los costos ambientales fueron altos; además apareció un nuevo factor que hizo más vulnerable la situación alimentaria: la producción de alimentos peligrosos para el consumo humano.

Dominadas por esta lógica, las políticas gubernamentales enfocaron el problema alimentario hacia la necesidad de disminuir la inestabilidad de la oferta y la demanda de los productos en el corto y quizás mediano plazo, pero se dejó intocada la problemática del acceso a los alimentos. A pesar de ello, hubo programas que intentaron modificar las condiciones de producción campesina, siempre dentro de una visión productivista, como el caso de los proyectos de desarrollo rural integral —DRI— en el Ecuador, pero cuyos resultados no han sido satisfactorios, incluso frente a sus propios objetivos<sup>1</sup>.

De todas maneras, durante los 80, se alcanzó en el mundo una cierta estabilidad en la disponibilidad de ali-

mentos; sin embargo el ajuste estructural que comenzó a imponerse en la organización económica de los distintos países profundizó la exclusión y la pobreza de grandes sectores, con lo que la cuestión del hambre y la desnutrición continuaron siendo temas relevantes.

## EL DEBATE ACTUAL

El crecimiento descontrolado de la población mundial ha sido un espectro amenazador para la seguridad alimentaria desde Malthus hasta nuestros días. Este planteamiento, si bien ha tenido nuevos adeptos que sustentándose en planteamientos ecológicos hablan de límites físicos de la frontera agrícola, así como de límites en la productividad, ha sido cuestionado por quienes miran cercana una nueva revolución verde basada en la biotecnología, proceso que aseguraría la disponibilidad de alimentos en los mercados internacionales (Cfr. FAO, 1996).

Al margen de la discusión sobre los impactos sociales y ambientales que podría ocasionar la propagación de productos manipulados genéticamente, esta posición enfrenta otra vez el problema de considerar la seguridad alimentaria desde la única óptica de la producción y disponibilidad de alimentos. Pero, si bien el suministro y disponibilidad de alimentos se encuen-

---

1. Entre los factores que han contribuido a ello, Sylva destaca el efecto de los desequilibrios intersectoriales que no fueron abordados, la falta de voluntad política de los gobiernos para dotar a los proyectos de desarrollo rural de los fondos suficientes para atender sostenidamente al sector campesino, la dispersión de recursos en pequeños proyectos poco rentables y sin continuidad, el alto porcentaje de gastos administrativos de los presupuestos, la burocratización de las entidades de desarrollo, entre otros (Sylva, 1991: 107, 110).

tra en la base de las acciones para superar la inseguridad alimentaria existente, "¿se puede confiar en el mercado para repartir ese bien estratégico que es la alimentación?" (Pisani y Guihéneuf, 1996: 46). Este es, en efecto, uno de los principales ejes de discusión actual. Para quienes defienden la acción de los mercados como el paradigma que permite alcanzar el bienestar económico y social, bastaría con producir más y mejor para los mercados internacionales y hacer uso de las ventajas comparativas que cada país posee.

Esta perspectiva olvida que países como el nuestro ya han experimentado procesos en los que su economía agraria estuvo dirigida a la exportación, más ello no significó que la riqueza, producto de las ganancias del intercambio comercial, llegara a las mayorías poblacionales. De otro lado, en momentos en que el uso de modernas y sofisticadas tecnologías incide más que nunca en la cantidad y calidad de alimentos producidos, la mayoría de los campesinos y pequeños productores se encuentran imposibilitados de competir en los mercados internacionales dadas las condiciones en que su economía se desenvuelve, a lo que se añaden dificultades adicionales para competir con ventaja también en el mercado interno, marcadas por las políticas de apertura y liberalización de los precios de los productos.

Pero según los teóricos de la planificación aperturista este fenómeno está previsto, por lo que aconsejan crear "oportunidades de empleo productivo o programas para facilitar la transición a otro campo" (IFPRI, 1995:

4) para los campesinos que se vean obligados a dejar la agricultura. Es de preguntarse, entonces, ¿qué otro tipo de empleo productivo se prevé? ¿De qué otro campo se habla cuando se menciona una transición? ¿Acaso el sector industrial podrá absorber esa nueva población cuando una de las deficiencias de ese sector ha sido precisamente la creación de empleo o esta población irá a engrosar las estadísticas del desempleo y sub-empleo?

Sin embargo, hay que recordar que gran parte de los alimentos que se ofrecen en el mercado interno son producidos por estos campesinos, aunque las políticas alimentarias constantemente los han presionado a producir alimentos baratos y los han discriminado al momento de entregar créditos institucionales, asistencia técnica y subsidios a los insumos agrícolas, factor que ha ido enraizando la pobreza rural (Voss, 1987: 85), mientras la gran empresa agropecuaria dirige sus esfuerzos precisamente a la exportación, multiplicando su rentabilidad y apoyada por políticas estatales.

Organizar la producción y las políticas agrícolas en torno a los mercados internacionales y a la búsqueda de ventajas comparativas, es también una acción que pone en riesgo de desmantelar la producción agraria interna y convertir al país en importador neto de alimentos, dejando al libre movimiento del mercado el suministro de éstos y sus precios, y por lo tanto limitando la soberanía alimentaria de cada país. No hay que olvidar que los alimentos son elementos que construyen identidades culturales colectivas; de otro lado son recursos de

presión utilizados en conflictos de orden geo-político. Por esto, otro elemento del debate es la soberanía alimentaria frente a la subyugación a los mercados externos y a la manipulación genética que está generando un nuevo sujeto en cuyas manos residirá la propiedad privada de especies de plantas y animales.

El caso mexicano es el ejemplo más ilustrativo de lo que puede suceder cuando se apuesta enteramente a las fuerzas del mercado, en vez de mirarlas como un complemento de las estrategias de seguridad alimentaria que un país debe plantearse.

#### **LA EXPERIENCIA MEXICANA**

El proceso de integración a las economías de EEUU y Canadá llevó a las dirigencias políticas mexicanas a organizar su economía sobre el eje de las ventajas comparativas y a apresurar un proceso de liberalización comercial que supuso supresión de barreras arancelarias, privatizaciones, supresión de control de precios, modificación en la estructura de los subsidios, etc. El impacto de estas políticas en el sistema alimentario fue la disminución drástica de la producción de granos básicos, que en un primer momento fue visto como adecuado ya que en el mercado internacional esos productos se encontraban a precios más bajos de los que se podía producir internamente. Así, el crédito de la banca estatal, que en 1986 apoyaba esa producción en 7.2 millones de has, en 1994 bajó a un millón. Durante ese mismo tiempo, de doce productos que tenían precios de garantía se bajó a solo dos, el maíz

y el frijol; al caer los precios agrícolas con la masiva importación, la cartera vencida del sector agropecuario casi llegó a triplicarse, y finalmente, en 1994 el déficit de la balanza comercial agropecuaria ascendió a 2.500 millones de dólares, donde se incluye la importación de 9.5 millones de toneladas de granos y oleaginosas por el valor de 1.400 millones de dólares (Suárez, 1996: 46).

En este contexto, el supuesto sobre el que se levantaba la decisión de optar por la política de las ventajas comparativas, esto es de que la tendencia de los precios de granos básicos estaría a la baja durante la década de los noventa y a comienzos del nuevo milenio -de acuerdo a las proyecciones de la OCDE y del FAPRI- fue desmentido en los hechos con la abrupta subida de los precios a fines de 1994. A esta circunstancia se sumó la devaluación del peso mexicano frente al dólar, lo que encarecía en más del 50% las importaciones. De pronto los mexicanos se encontraron sin ventajas comparativas y con los graneros internos vacíos (Idem: 46-47).

Pero si este proceso llevó a constituir un aparato alimentario dependiente en un 43%, según los datos estimados para 1996 (para ese año México tenía que importar 14 millones de toneladas de granos básicos), significó también la agudización del desempleo, pues más de un millón de campesinos se quedaron sin trabajo (Idem: 49).

Para la seguridad alimentaria esta experiencia no es nada alentadora, no solo por el nivel de los precios que dificulta más y más el acceso a los

alimentos, sino también por el deterioro de la calidad de éstos al incrementarse los productos contaminados que entraron al mercado mexicano ante la ausencia de un control en nombre de no entorpecer el libre mercado; es el caso de la leche radioactiva o de mala calidad, y de los alimentos contaminados con aflatoxinas cancerígenas (Idem: 49).

## PRODUCIR O DISTRIBUIR

"Comida sin fronteras", frase con la que se quiere subrayar la importancia de la comercialización internacional de alimentos, no es sinónimo de seguridad alimentaria. La producción y disponibilidad de alimentos en los mercados externos de ninguna manera garantizan por sí solos que los países puedan disponer de ellos, ni que los sectores menos favorecidos tengan acceso a los mismos. De ahí por ejemplo que el planteamiento de que esté disponible para el mundo la altísima producción actual de trigo generada en los países industrializados no es tan certero, ya que habría que preguntarse si todos los habitantes que conforman un país pueden acceder a él, pues el acceso real a los alimentos pasa por la posesión efectiva de empleo, la capacidad adquisitiva de los salarios y la distribución de los ingresos. Este es otro punto nodal del debate: producir más o distribuir mejor (Pisani y Guihéneuf, 1996).

Pero si en el caso mexicano el problema del acceso a los alimentos se vio agravado por el alza de los precios en los mercados internacionales y el debilitamiento de la pro-

ducción interna para enfrentar esa alza, en el Ecuador ese problema se agudiza cada vez más, sin necesidad de coyunturas especiales, por la propia estructura interna que reproduce y amplía la pobreza.

De acuerdo a la hoja anual de balance alimentario elaborada por el Ministerio de Agricultura, el Ecuador posee las necesarias provisiones alimenticias para su población. Así por ejemplo, en 1994 la disponibilidad per cápita de calorías ascendió a 2.781 kcal, y 62 gramos de proteínas, cuando las normas indican como necesarios un consumo de 2.285 kcal, y 49.2 gramos proteicos. Así mismo, el indicador Suministro de Energía Alimentaria (SEA), presentó un crecimiento del 12% entre el período 64-66 y 93-95; el porcentaje de crecimiento anual estuvo sobre el 3%, mientras las necesidades reales del SEA en función del crecimiento poblacional fueron del 2.4%. (FAO, 1998). De igual manera, se mantienen indicadores positivos respecto de la balanza comercial para el sector agropecuario (Memoria del Banco Central, 1996).

De esta manera la capacidad productiva interna de alimentos así como su disponibilidad en el mercado convergen para que exista una óptima nutrición poblacional, sin embargo esa no es la realidad. Tal como a comienzos de esta década y puesto que las condiciones socio-económicas de la mayoría de la población no han cambiado, hay indicios de que la situación continúa siendo alarmante. Es de suponer que los indicadores de desnutrición infantil en la población menor a cinco años, apenas se habrá



modificado de la cifra del 45% al que ascendía en 1990 (Velasco, 1997) <sup>2</sup>. Pero también la desnutrición adulta es preocupante; en el período 1990-1992 el dato que maneja la FAO es 19% de desnutridos de la población total. (FAO, 1998) Aunque no hay datos actualizados, el crecimiento de las enfermedades degenerativas indican una nutrición deficiente, y la de desnutrición en adolescentes corrobora esa tendencia: 9.0% en 1994 (Idem).

Como mencionamos arriba la causa principal de este fenómeno sin duda alguna es la pobreza. En números absolutos para 1995 el Ecuador tenía 2.292.000 habitantes en condición de indigencia -lo cual literalmente significa que sufren hambre- y 6.418.000 bajo la línea de la pobreza (Larrea, 1997). La mayoría relativa de familias que están incapacitadas para adquirir una canasta básica de bienes y servicios o una canasta básica de alimentos se encuentran ubicadas en el área rural <sup>3</sup> (75,8% de la población rural es pobre frente al 42,4% de la población urbana según Larrea).

Las familias más afectadas son precisamente las familias campesinas e indígenas que poseen pequeñas propiedades en suelos con baja capacidad productiva. A esta desventaja en la distribución de la tierra hay que añadir, la ausencia de políticas crediticias como consecuencia de las

políticas de ajuste, lo que ha empeorado aún más la discriminación en la repartición de créditos institucionales que venían soportando estos campesinos; así mismo, están obligados a enfrentar serios obstáculos en la comercialización, tanto en lo referente a transporte cuanto a almacenamiento. Además existe una ausencia de incentivos para el manejo de tecnologías apropiadas y agroecológicas (técnicas de producción que se adaptan en forma adecuada a los recursos disponibles) dada la dirección modernizante de la economía que califica a estos productores como inviables por poseer minifundios, no utilizar una tecnología que necesita alta capitalización, por el manejo no empresarial y por no orientar su producción al mercado internacional.

#### VIABLES Y NO VIABLES

Hace algunos años, uno de los ejes centrales del debate académico agrario se refería al futuro de los campesinos en el marco del proceso de desarrollo capitalista en el campo. Así se buscaba explicar la persistencia de la pequeña agricultura familiar y se discutía si los campesinos eran sujetos de un proceso irreversible que los condenaba inexorablemente a su desaparición y a su conversión en proletarios. Parecería que este viejo debate ha sido superado por los teóri-

2. De acuerdo a la encuesta sisvan, la desnutrición infantil habría disminuido, epro en la medida que son datos recogidos en los hospitales y centros de salud públicos que han restringido la cobertura de atención como consecuencia de las políticas de contracción del Estado, es de suponer que la población más pobre ha dejado de utilizar dichos servicios, por lo que esos datos no podría proyectarse a nivel nacional. (FAO, 1998).

3. Son muy conocidos los trabajos de Altimir realizados ya desde la década de los setentas donde se subraya la incidencia mayoritaria de la pobreza en las zonas rurales. Referencia citada por Voss Robb, 1987: 83.

cos de la globalización, para quienes, al margen de las posibilidades reales de su persistencia, creen que este sector debe desaparecer en aras de la modernización económica como el único recurso que permitirá el desarrollo económico al que se lo entiende en términos de crecimiento. A ello apunta la liberalización del mercado de tierras y la disminución del rol del Estado en el agro.

Bajo esta óptica se distingue a los productores "viables" que son y deben ser los sujetos de políticas de desarrollo económico para elevar su competitividad en los mercados (especialmente externos), frente a los productores "no viables" sujetos de políticas sociales las que coadyuvan a aliviar su pobreza y mejorar sus condiciones de vida. La magnitud de la pobreza rural determina que la mayoría de campesinos e indígenas en nuestro país sean precisamente los "no viables". Esta distinción desconoce de plano la heterogeneidad campesina y la complejidad y flexibilidad de sus estrategias productivas destacadas permanentemente por los analistas agrarios. Reduce la diversidad a una visión dualista que descarta la necesidad de definición de políticas diferenciadas de desarrollo rural, en función de las condiciones específicas de las unidades familiares y de las características a nivel microregional que configuran diversos escenarios demográficos, productivos, ecológicos y culturales.

De todo esto se deduce que el problema alimentario, antes que ser visto como un derecho de los ciudadanos a ser respetado, la visión neoliberal encuentra en él, terreno propicio

para el exclusivo crecimiento y acumulación de las ganancias. La seguridad alimentaria, entendida como la capacidad de garantizar disponibilidad y acceso a los alimentos básicos de acuerdo a las necesidades nutricionales, culturales y de calidad, no entra como objetivo de su agenda, ya que en la práctica tampoco está en su horizonte la lucha contra la pobreza y la inequidad.

### **PRINCIPIOS PARA ALCANZAR UNA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

En el marco del debate internacional en torno a la seguridad alimentaria, podemos extraer algunos principios básicos que podrían constituir un referente para la formulación de políticas y propuestas en los niveles nacionales e internacionales. Estos son:

#### **Soberanía alimentaria**

El primer principio básico para la consecución de una seguridad alimentaria descansa sobre la capacidad y libertad de articular estrategias productivas de abastecimiento, comercialización y consumo de alimentos por parte de las comunidades y de los países en general. El ejercicio de esta soberanía necesita de autonomía política y económica para estructurar políticas que recojan las especificidades agrícolas y ambientales de la geografía, así como las particularidades socio-culturales de la población.

De igual manera, la soberanía alimentaria sólo será realidad cuando existan reservas alimentarias disponibles, en cantidad y calidad, tanto en el

nivel interno como externo, y a las que se pueda tener acceso real. Esto significa articular acuerdos comerciales, políticos y macro-económicos a nivel internacional que busquen la configuración de un entorno económico en el que se dé prioridad a satisfacer las necesidades alimentarias de la población frente al interés único de acumulación de ganancias.

En este sentido, es de importancia primaria la existencia de una normativa jurídica que impida la realización de cualquier tratado internacional atentatorio al principio básico de soberanía alimentaria.

### **Derecho a la alimentación**

Entender la seguridad alimentaria como el garantizar que se concrete el derecho a la alimentación hace posible ir más allá de la simple identificación de seguridad alimentaria con disponibilidad de productos, con lo que se llega a problematizar la relación social existente entre individuos y alimentos.

En efecto, el derecho a la alimentación (que supone una alimentación nutricional y culturalmente adecuada), a la vez que pone en evidencia cómo y quiénes impiden o posibilitan el acceso a los alimentos, transforma la seguridad alimentaria en una obligación del Estado susceptible de ser exigida por la sociedad civil. Por lo que es de responsabilidad de aquel "desarrollar un sistema jurídico nacional que conceda a todo individuo un acceso a los alimentos legalmente asegurado e imponible" (FIAN, 1996: 8)

En la perspectiva del derecho a la alimentación, es de prioridad atender a las poblaciones sometidas a situaciones extremas, que en la actualidad pueden identificarse con aquellas que presentan índices de pobreza e indigencia. La atención prioritaria a estos sectores tiene que ver con otorgarles la posibilidad de controlar por sí mismos el acceso a los alimentos, es decir, permitirles el manejo de recursos productivos, superando de esta manera acciones asistencialistas y/o compensatorias a los costos sociales que trae la modernización de la economía con los procesos de ajuste estructural. El tratamiento de la pobreza con medidas paliativas nunca logrará su superación.

Considerar el derecho a una alimentación adecuada como un principio que daría paso a la seguridad alimentaria es un aporte de la sociedad civil que enriquecería el concepto manejado por la FAO.

### **Sustentabilidad alimentaria**

Si asumimos el concepto de desarrollo sustentable en el agro desde una perspectiva integral, que vincula la atención a la satisfacción de las necesidades básicas de las presentes y futuras generaciones con la conservación de los recursos naturales en el largo plazo, debemos abordar otros aspectos relacionados como la seguridad alimentaria, la dignificación de la vida, la diversidad cultural, la profundización de relaciones democráticas y la participación de las organizaciones campesinas e indígenas como actores en el desarrollo social. De allí que la

noción de sustentabilidad se convierta en una noción estratégica a la hora de debatir propuestas de políticas para alcanzar la seguridad alimentaria y para el sector agropecuario.

En esa dirección se ha construido el concepto de **sistemas alimentarios sustentables** que rescata una visión global en la que se pone igual énfasis tanto a las prácticas como a los sujetos participantes en los procesos de producción, circulación y consumo de alimentos. Esta visión integra a sujetos y procesos en la problemática de la agricultura y la alimentación, subrayando la importancia de la relación social real entre individuos y alimentos.

De esta manera, la sustentabilidad se transforma en un eje, que más allá de la producción y los recursos naturales atraviesa la transformación, circulación y consumo de los alimentos: "La sustentabilidad no sólo indica atender los factores ambientales, sino además construir un sistema económicamente viable, socialmente benéfico, equitativo y democrático, cultural y éticamente respetuoso, con lo cual se contribuya a la mejor calidad de vida de las generaciones presentes y futuras". (Marielle Catherine y otros, 1997: 26).

Es importante mencionar que dentro del manejo del concepto de sistemas alimentarios sustentables el debate en torno a crecimiento poblacional/recursos se desplaza a la discusión entre pautas de consumo/recursos. El enfoque holístico que contiene el concepto alude necesariamente a la imposibilidad de construir la sustentabilidad alimentaria dejando intocados hábitos de consumo que ri-

gen la vida cotidiana ya de los países más ricos o de los sectores más acomodados de nuestros países.

Asumir esta perspectiva implica diseñar políticas específicas encaminadas a:

- Sustentar la **tierra**. Esto significa contar con regulaciones efectivas para la conservación y manejo de los recursos naturales y productivos, e incentivos para la reconstrucción del paisaje rural degradado y la adopción de propuestas tecnológicas que no deterioren el suelo, las fuentes de agua y el hábitat rural.

- Sustentar al **agricultor**. Se debe partir de la heterogeneidad de las estrategias productivas campesinas y desarrollar programas para fortalecer el rol de la agricultura familiar como base para el desarrollo rural y para la producción de alimentos dirigidos al mercado interno.

- **Distribución sustentable de alimentos**. En este aspecto abordamos directamente los sistemas de comercialización de alimentos y la necesidad de encaminar políticas tendientes a fortalecer los mercados locales y formas de abasto de comida sana y de productos orgánicos, que vinculen más directamente a productores con consumidores (Lehman: 1995: 27-28).

- **Consumo sustentable**. Este aspecto se refiere a la necesidad de garantizar alimentos sanos, de calidad e inocuos hacia los consumidores. Ello implica desarrollar políticas de educación y defensa del consumidor, modificar el enfoque del consumo y mecanismos de control del expendio de alimentos contaminados o nocivos para la salud (Idem: 28-29).

## Participación ciudadana

Difícilmente podremos disminuir los niveles de inseguridad alimentaria sin el compromiso y la acción concertada de diversos sectores de la sociedad civil. El tema de la seguridad alimentaria tiene el potencial de movilizar a la población y vincular las demandas de los productores rurales y de los consumidores urbanos.

Para ello se requiere fortalecer las capacidades de proposición de los actores de la sociedad civil para abrir un proceso tendiente a replantear el rol del Estado y a generar alternativas viables para el fortalecimiento de las agriculturas campesinas y para el abastecimiento, acceso y consumo de alimentos en áreas urbanas como rurales.

## COMENTARIO FINAL

Los planteamientos expuestos sugieren la necesidad de establecer un nuevo marco de acción frente a los discursos tendientes a legitimar un modelo de desarrollo excluyente en

el contexto de la globalización de los mercados. No se trata de buscar un nuevo tutelaje por parte del Estado, ni tampoco de admitir el abandono del mismo de sus responsabilidades frente a la colectividad y especialmente frente a los pobres.

Se trata más bien de articular políticas agrarias y políticas alimentarias que asuman la existencia de un sujeto de gran importancia en nuestro país, -los pequeños productores campesinos e indígenas- caracterizado por la diversidad de estrategias productivas de sus agriculturas familiares, independientemente de la presencia y relevancia del sector agroempresarial. Ello significa a su vez asumir el desafío de un desarrollo equitativo sustentado en otras premisas a las impuestas por la apología del mercado. Si no es así, las cifras de la pobreza seguirán abultando las estadísticas oficiales y los pobres seguirán llenando canutos de piojos como su forma de tributación hacia un Estado y una sociedad *globalizada* que se empeñan en condenarlos al hambre y la miseria.

## BIBLIOGRAFIA

Compañía Guía Del Ecuador, **Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República**, Editada por Compañía "Guía del Ecuador", Guayaquil, 1909.

FAO, "Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde" en **Documentos técnicos de referencia, Vol 2. Cumbre Mundial sobre la Alimentación**, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1996.

FAO: **Perfiles nutricionales: Ecuador**. 1998. (Documento en elaboración)

FIAN, **Seguridad alimentaria y el derecho a alimentarse. Cinco reivindicaciones de FIAN de la Cumbre Mundial de Alimentación y sus alcances**. FIAN-Dossier, Nov. 1996, Heidelberg, Alemania.)

Fritscher Mundt, Magda, "Autosustento alimentario o integración comercial, dos modelos en disputa", en **Coyuntura: análisis y debate de la Revolución Democrática, No. 76-77**, México, cuarta época, oct.-nov., 1996.

IFPRI, "Visión de la alimentación, la agricultura y el medioambiente en América Latina en el año 2020: Síntesis", Washington, Junio, 1995.

Marielle Catherine y otros, **Hacla sistemas alimentarios sustentables**. Grupo de estudios ambientales, A.C., México, 1997.)

Larrea, Carlos, "La pobreza y la desigualdad social: obstáculos para el desarrollo humano", en **Pobreza y capital humano en el Ecuador**, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, 1997.

Lehman, Karen, "Por un sistema alimentario sustentable y global", en González Jorge y otros, **Agroecología y Desarrollo Sustentable**, UACH, México, 1995.

Pisani, Edgar y Guihéneuf Pierre-Yves, **Entre el mercado y las necesidades humanas**, Fundación Charles Léopold Mayer y Geysler, París, 1996.

Spanier, John, **American Foreign Policy since World War II**, University of Florida, 1992.

Suárez Carrera, Víctor "Seguridad alimentaria y agricultura campesina en México" en **Coyuntura. Análisis y debate de la revolución democrática, No. 76-77**, cuarta época, México, oct.-nov. 1996

Sylva, Paola, **La Organización Rural en el Ecuador**, CEPP - Abya Yala, Quito, 1991

Velasco, Margarita, "El reto de la salud para todos", en **Pobreza y capital humano en el Ecuador**, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, 1997.

Voss, Rob "La estructura de la producción, el funcionamiento del mercado de trabajo y las necesidades básicas: revisión de algunos asuntos importantes", en Barreiros y otros, **Ecuador, teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas**, Instituto de Estudios Sociales, Glower, Aldershot, 1987).

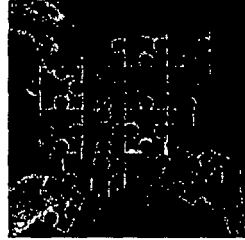
# L I B R O S

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**  
**Análisis y proestas para**  
**la reforma del Estado**  
**AUTOR: SANTIAGO ORTIZ C.**

Este trabajo es un ensayo dirigido a explorar la participación ciudadana, superando la dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa, recreando la teoría en torno a los nuevos desafíos de la realidad.

## **Participación Ciudadana**

Análisis y propuestas para la reforma del Estado



Santiago Ortiz Crespo



**GLOBALIZACIÓN Y CONFLICTOS**  
**SOCIO AMBIENTALES:**  
**Aproximación comparativa en**  
**torno a actores estrategias**  
**y escenarios**  
**AUTOR: PABLO ORTIZ**

Este libro aporta desde un estudio comparativo entre dos procesos de conflicto por el manejo de recursos naturales, uno en la provincia de Pastaza, Región Amazonía Ecuatoriana y otro en el Valle de Narmada en La India, a la temática del tratamiento de los conflictos socioambientales.

# Análisis

## **Culturas políticas e identidades colectivas populares urbanas: Los casos de Ecuador y Chile**

Tom Salman

*El debate alrededor de los nuevos movimientos sociales contribuyó a una creciente atención para la dimensión cultural. Sin embargo, quedó claro que un análisis de la dimensión cultural que no tomaría en cuenta la estrecha relación entre lo cultural y los viejos enfoques de lo interaccional y lo estructural suele resultar en una interpretación muy unilateral.*

### **INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

**E**n los últimos años cada vez más se ha diferenciado y "refinado" el análisis sobre organizaciones y movimientos sociales urbanos en América Latina. Ya no es solamente cuestión de elegir entre un acercamiento más estructuralista o un acercamiento más interaccional, o, en otras palabras: entre un análisis que enfatiza las estructuras sociales y políticos, o las condiciones incambiables

que marcan el nacimiento y el desarrollo de organizaciones y movimientos sociales como la una opción, o un análisis que enfatiza las estrategias y el intercambio entre los distintos actores, como el Estado, las ONG, la Iglesia, los partidos políticos, y la organización o movimiento en cuestión como la otra opción.

No existen relaciones directas y mecánicas entre las condiciones externas y las organizaciones y movimientos sociales, ni tampoco entre las

---

1. El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre culturas políticas e identidades y formas de acción colectiva popular urbana en Chile y en Ecuador. Este ensayo está basado en trabajos de investigación en Chile en los años 1989, 1990 y 1996, y en Ecuador en 1996 y 1997, y fue originalmente presentado durante el simposio *The Shaping of collective Identities and Public Spheres in Latin America*, coordinado por Tamar Herzog y Luis Roniger, durante el 49 Congreso Internacional de Americanistas, en Quito, Ecuador, el 9 de julio 1997. Agradezco al Fondo WOTRO, La Haya, por auspiciar la investigación, y al fondo NWO, La Haya, por facilitar el viaje a Quito.



intervenciones de parte de terceros y las organizaciones y movimientos sociales. Pero -conscientes de que las mediaciones son más indirectos y complicados- aún no hemos resuelto todos los problemas que tienen que ver con estas mediaciones de índole cultural, de psicología social o de historia, o las que tienen que ver con recuerdos sobre la propia vida o sobre episodios históricos que se ha vivido. O en otras palabras: aún estamos buscando por la comprensión de todas las mediaciones *entre* estructura e interacción (Salman 1990).

Adicionalmente, en los últimos años se perdió mucho de su influencia el paradigma de los "nuevos movimientos sociales" en América Latina. Hemos tenido que admitir que no fue siempre el mismo "modelo" organizativo que guió todas estas nuevas organizaciones y movimientos. No fue correcto la idea de que estas organizaciones y movimientos fueron, en *bloc* pos-materialistas, pluri-clasistas, horizontales y anti-institucionalistas. Tampoco todos tenían una estructura de democracia de base, y mucho menos fueron un nuevo modelo de democracia, más sustancial, más a escala humana, y antipopulista, anti-cupularista y anti-clientelista como fue sugerido en los momentos más eufóricos.

El debate alrededor de los nuevos movimientos sociales, por ello, contribuyó a una creciente atención para la dimensión cultural. Sin embargo, quedó claro que un análisis de la dimensión cultural que no tomaría en cuenta la estrecha relación entre lo cultural y los viejos enfoques de lo

interaccional y lo estructural suele resultar en una interpretación muy unilateral. No tenemos todavía, entonces, un nuevo modelo para interpretar "lo-que-se mueve-en-la-ciudad"- y mucho menos ahora, cuando muchos dudan si todavía se está moviendo *algo*. Estamos entonces con muchas más dudas que hace una década.

El enfoque de este ensayo es la intersección entre "la cultura popular" (específicamente en cuanto a la 'sensatez' de acción colectiva), y la cultura política, entendida aquí como la tradición de autorepresentación, y la actitud frente a la sociedad civil y sus diversos intereses, de parte de las instituciones estatales y políticas. Voy a restringirme a los casos de Ecuador y Chile, con la esperanza de que la reflexión sobre estos dos países puede ayudarnos a entender cómo las culturas políticas influyen en las percepciones populares sobre ciudadanía, sobre modelos de acción colectiva, y sobre lo "lograble" a través de formas de organización específicas. Me restrinjo a los pobres urbanos. Quiero entonces dedicarme a la pregunta cómo las culturas políticas influyen las imágenes de los pobres de la ciudad, sobre qué tipo de acción colectiva, bajo qué circunstancias, parece sensato, y qué tipo de acción colectiva está fuera de lo sensato. Además, quiero decir algo sobre qué imágenes de parte de los pobres sobre ciudadanía, sobre derechos y sobre autoridades políticas e instituciones estatales existen detrás de estas nociones sobre acción colectiva.

## LA MULTIDIMENSIONALIDAD Y MULTITEMPORALIDAD DE CULTURA

Antes de entrar en los casos de Chile y Ecuador, sin embargo, tengo que esclarecer un aspecto más de este enfoque en cultura. Cultura, como dije, está estrechamente ligada con las dimensiones conscientes de táctica y estrategia, tanto de parte de la gente organizándose como de parte de las instituciones que responden a estas acciones colectivas. Cambios y rupturas a nivel de las instituciones políticas y sus representantes entonces van a tener efectos en cómo los pobres actúan y perciben las cosas. Sin embargo, cultura, aparte de ser una "capa" explícita y consciente, también tiene una dimensión no explícita ni discursiva. Formas de acción colectiva, entonces, no emergen solamente en base de decisiones estratégicas, de consideraciones conscientes, o de cálculos tácticos, sino que debajo de estas dimensiones hay una dimensión que es menos consciente, menos a la disposición de los actores, y más lenta. Mi hipótesis es que cultura también tiene una dimensión desapercibida, rutinaria, no-explícita, no-discursiva, pero muy concreta y práctica en sus consecuencias para la disposición hacia acción colectiva. En el margen de mi ensayo, también voy a tratar de dar atención a esta capa cultural "lenta".

Creo que enfocarnos en esta dimensión de cultura no solamente nos puede ayudar a entender mejor la diversidad cultural dentro de un sector social, sino también a entender la "multitemporalidad" de procesos de cambio, o sea: incorporar en nuestro

análisis que, aunque organizaciones y movimientos sociales parecen ser el lugar de cambio y adaptación a lo que está cambiando "desde arriba" en *óptima forma*, también son cargados de dimensiones "pertinaces", "resabidas" e "indóviles". Dimensiones entonces que no son disponibles a la misma gente que supuestamente está en medio de radicales deseos o procesos de cambio.

Es obvio que esta idea sobre la dimensión no-discursiva de la cultura esté inspirada por el concepto de *habitus* de Bourdieu (1972, 1980). Pero aquí no me interesa el debate teórico y de conceptos, sino tratar de comprender un poco mejor la dimensión de la cultura que, por un lado, permanentemente está formada a base de interacción con discursos y tradiciones de cultura política y pública, pero al mismo tiempo asume una estatura "pertinaz", en el sentido de que no reaccione directamente, que no se adapta instantáneamente, a cambios unívocos y bruscos en "el ambiente político-cultural" (cf Villasante 1994: 33).

Cultura popular, en este ensayo, por lo tanto es mucho más que una identidad combativa, la música popular, el habla popular, la estratégica política, la artesanía, las leyendas o la pasión para el fútbol. También es más que las condiciones impuestas por la cultura oficial, o por la cultura de élite, o incluso por la cultura de masas o la cultura cibernética (cf Hoppenhayn 1994). Entre muchas cosas, también es toda una serie de costumbres, disposiciones, rutinas, maneras del quehacer, y orientaciones, que para los sujetos en cuestión no parecen sociales e históricas, sino "natura-

les". Este "estrato natura-cultural" obviamente también está estrechamente ligado con la cultura política, con las tradiciones de las autoridades en su manera de enfrentar, por ejemplo, peticiones, protestas u otras amenazas a su control. Es entonces toda una serie de expectativas y proclividades en torno a la promoción de intereses, tanto individuales como colectivos. Pero también incluye un estrato del cual no se puede disponer en las decisiones: más bien pone su sello en las decisiones. Tiene estatura en una serie de imágenes y patrones de evaluación más fundamentales sobre identidades, opciones, sueños de vida y acción colectiva. Tiene entonces otra dinámica que las interacciones inmediatas. Se ve, por ejemplo, el hecho de que a pesar de encontrarse en oportunidades para un cambio o incluso una mejora, a veces llama la atención lo apegado a lo existente de parte de los pobladores. Resulta que las personas no son moldeables infinitamente, ni abiertas a todas las nuevas intervenciones, ni dispuestos a cualquier innovación, sino que muestran *continuidad* en su reacción a nuevas condiciones de vida, nuevas oportunidades o barreras políticas, y frente a nuevos mensajes políticos y culturales.

En mi elaboración más concreta, voy a tratar de distinguir entre lo que se puede llamar el "patrón de fondo" en cuanto a la cultura política en Chile y en Ecuador, y lo que se puede llamar las adaptaciones a lo recién ocurrido. Pero en lugar de sugerir brechas, más bien voy a hacer hincapié en lo continuo. Quiero mostrar como, por lo menos parcialmente, se

mantienen rutinas y hábitos en circunstancias de cambios en la dimensión de la cultura política pública.

### CULTURA POLÍTICA EN CHILE: EL PATRÓN DE FONDO

Chile, antes de 1973, se ha caracterizado muchas veces como un "Estado de Compromiso" (Garretón 1989). Simplificando esta caracterización y sus consecuencias, se puede decir que fue un Estado que trató de redistribuir parte de la producción y la riqueza nacional, que asumió una gran responsabilidad en el desarrollo de la nación, y un Estado que, por lo menos en términos de principios, dio lugar a, y fue sensible a los intereses de todas las clases sociales. Obviamente que variaba la disposición del Estado de ceder a las quejas del uno u otro grupo. Sin embargo, la idea que se mantenía viva era que las instituciones, las leyes, y el esfuerzo del Estado beneficiaría a todos. El Estado era, entonces, también accesible para los obreros y los pobres, y el Estado, en los discursos oficiales, reconoció el aporte de los obreros de Chile, y su responsabilidad de proteger sus intereses. Y más importante, había una sensación de decencia, de que instituciones estatales también rindieron cuenta de sus decisiones y gestiones.

En segundo lugar, este Estado de Compromiso tuvo como característica que los partidos políticos fueron, primeramente, los intermediarios claves para promover intereses, tanto de las clases altas y medias como de las clases bajas, y por otra parte fueron claramente distinguibles por su ideolo-

gía, su posición en el espectro político Izquierda/Derecha. Este, a su vez, tenía como consecuencia que los discursos dominantes de la Izquierda no fueron sobre "pobres", "pobladores" o "marginales", sino sobre "obreros" y "socialismo". Fue entonces un discurso más ideológico que populista.

Los efectos para los pobladores en Chile fueron que:

a) No se desarrolló un sentido de identificación con los "pobladores". Esta categoría no estaba dentro de los discursos público-políticos y por consecuencia no fue fuente de orgullo, de auto-estima, ni mucho menos de un proyecto de vida, ni colectiva ni individual. Imágenes sobre "como salir adelante en la vida" fueron más bien vinculados con trabajos estables, con militancia en un sindicato, y con vagas ideas sobre la emancipación de los trabajadores (a pesar de que para muchos pobladores este trabajo estable e industrial estuvo fuera de su alcance). Pertenecer a "los pobladores" en el Chile de antes de 1964, y aún después *solamente fragmentadamente, raramente* se convirtió en base para acción colectiva que no fue puntual, para actividades políticas, o para imágenes sobre proyectos de futuro. Muchas veces se movilizaron los pobladores, pero nunca la identidad poblacional fue la bandera de la colectividad de estas movilizaciones. Los obreros más que los pobladores fueron identidades colectivas positivas y proyectivas.

b) Se vinculó la idea de organización y acción casi siempre con la condición del aporte de algún partido político. Sin la ayuda y la mediación de un partido político, una acción o

una organización estaba como en un vacío, sin los caminos e instrumentos para hacerse escuchado. Ideas como "la comunidad", la "auto-gestión", la "auto-ayuda" en el Chile pre 1973 no jugaron ningún papel en los conceptos sobre organizaciones sociales.

c) A pesar de la gran influencia de los partidos políticos, inclusive el peso de sus discursos y rivalidades ideológicas, los pobladores sólo parcialmente internalizaron las ideas radicales sobre una revolución social, sobre una reforma total, o sobre cambios escatológicos e históricos. Tenían confianza en la imparcialidad del Estado y de las leyes, y buscaban más bien la integración y el prestigio dentro de la realidad existente, que la aventura de una revuelta total. Se creyó que el Estado no fue su enemigo, ni tampoco una entidad arbitraria en sus respuestas a sus reivindicaciones. La política de Frei (1964-1970) y la elección de Allende (1970) confirmaban que el Estado no estaba fuera de su alcance o que fue necesario de derrocar: las clases bajas en Chile tenían tanto acceso al Estado como cualquier otro Chileno.

d) El Estado no fue una entidad incomprensible, enigmático, o impenetrable. Aunque fue difícil entender la política, por lo menos había una sensación de racionalidad, de rendimiento de cuentas, de un Estado que no fue caprichoso (Salman 1997).

En términos generales, los chilenos y también los Chilenos pobres, tenían fe en el Estado, en los procedimientos, en el buen resultado de trámites correctamente despachados, en la racionalidad de la política, e incluso en los tecnócratas trabajando en la admi-

nistración del Estado (Silva 1996). O, un poco menos fuerte: había más confianza que en la mayoría de los demás países Latinoamericanos. En cierto sentido, había menos distancia entre las capas altas, "con poder de decisión", y las capas pobres y de trabajadores, que en otros países Latinoamericanos. La segregación social no fue tan radical como, por ejemplo, Ecuador. En parte, sin lugar a duda, todo este idilio que estoy esbozando, fue un engaño, una frazada: los pobres urbanos en Chile durante décadas fueron excluidos de los beneficios y servicios que ya hayan sido realizados en los barrios más ricos. Había una política de desanimar la promoción de intereses de los sectores subordinados, y había, también antes de 1973, a veces, represión. Sin embargo, y este es mi punto, creo que había una idea fundamental de pragmatismo, integracionalismo, que se mezcló con un discurso político-ideológico, que sirvió como vehículo de legitimidad. Este discurso se combinaba muy bien con el pragmatismo, justamente por la fe en la racionalidad e imparcialidad de la institucionalidad.

#### **CULTURA POLÍTICA EN ECUADOR: EL PATRÓN DE FONDO**

El telón de fondo en Ecuador, mucho más fuerte que en Chile, siempre ha sido que las relaciones sociales fueron determinadas por dependencias personales. Solamente paulatinamente y parcialmente se han abolido estas relaciones personales en el siglo XX, sobre todo en las ciudades. Pero la adquisición de independencia personal aún en este siglo quedó restringida a

las clases medias, los artesanos y la parte de la clase obrera que trabajó en la industria. Y cuando, en el transcurso de este siglo, más y más desapareció la dependencia personal para los sectores de los más pobres y para los indígenas, fue reemplazado por una dependencia establecida por el clientelismo o personalismo político y cultural. No solamente se trata de regímenes políticos de clientelismo, sino de un rasgo cultural que hasta la fecha marca las relaciones sociales en el Ecuador. Un hombre pobre, que ya trabajaba durante años como chofer en una empresa de transporte en el sector de la construcción, me contó que, cuando él había logrado ahorrar, y unos amigos le habían prestado otra parte, para comprar su propia camioneta, su jefe le reprochó por no haber acudido a él para el préstamo. Según el chofer, su ensayo de independizarse un poco no fue apreciado por su jefe. Este jefe no pudo impedir que su trabajador compró algo para ganarse algo más en sus sábados libres. Pero no le gustó la idea que su empleado no acudió a él para el préstamo. Comentó el chofer: "es que cuando uno trabaja en alguna parte, tus jefes "siempre quieren tenerte el pie sobre el cuello, para que dependas de ellos... allí te pueden exigir que trabajes hasta las 8 de la noche..." Y él se sintió feliz de no haber tenido la obligación de prestar donde su jefe.

Este patrón de dependencias personales marca muy fuerte las relaciones sociales en Ecuador, hasta hoy día. Para obtener un préstamo, para que tu hijo tenga acceso a alguna escuela o universidad, para que te

arreglen algún asunto en la municipalidad, te sirven -solamente- tus palancas, amigos, intermediarios y muchas veces, incluso, puedes tratar de movilizar tus superiores en tu trabajo. Me contó un poblador de Quito: "si no tienes palancas, si no te llevas con uno de los altos jefes, no puedes encontrar un trabajo, no puedes desenvolverte, aunque sabes bien dominar tu trabajo".

Como consecuencia, las instituciones son inmóviles, e inconcebibles y herméticas. Y la institucionalidad política es un mundo mucho más allá del poder de influencia de uno. La percepción de "los circuitos de toma de decisiones, o *loci* de poder (es que son), opacos, misterios y redes escondidas, que usan lenguajes excluyentes" (Lehmann 1990: 106). Y este contribuye a que para los pobres Quiteños la ciudad "oficial" sigue siendo un laberinto, un extraño ambiente, lleno de peripecias, donde solamente las estrategias de afirmar la autoridad y dignidad de los poderosos sirve para obtener bienes, ni hablar de derechos (Ibarra 1995: 19). No se percibe la institucionalidad política, ni el espacio público, como transparente, o fundado en procedimientos unívocos. Es un mundo donde uno solamente tiene acceso por amistades, y si estas faltan, por suplicasiones.

#### **CHILE: CULTURA POPULAR Y LENTITUD**

Todas las condiciones que constituyeron los rasgos que discutí en cuanto a las imágenes sobre las modalidades "realistas" sobre acción colectiva en Chile se derrumbaron en

1973. No solamente desapareció un Estado que respondía, y desaparecieron los partidos políticos como intermediarios e indispensables puntales, también se evaporó un mundo público, un espacio público en el cual era legítimo hablar sobre los derechos de los obreros y los intereses de los trabajadores. Desapareció la legitimidad de manifestarse, de estar presente, como trabajadores, y tampoco hubo espacio para manifestarse o estar visible como "pobres" o "pobladores".

Fue muy, muy difícil adaptarse a las nuevas condiciones. Aparte del hecho de que fue demasiado difícil manifestarse y presentar reivindicaciones por la represión, también creo yo, no existieron las competencias o imágenes, o identidades, que fueron adecuadas para la nueva situación.

Como ejemplo puede tal vez servir las opiniones de los hombres sobre las organizaciones barriales informales que emergieron durante los años 70 y 80 en las grandes ciudades chilenas. Estas organizaciones se dedicaban más bien a sobrevivir que a demandar, más a problemas sociales y cotidianos que a asuntos políticos, más bien a abrirse caminos a base de propios recursos, que a reivindicaciones dirigidas al Estado (Espinoza 1988). Y en estas organizaciones participaban las mujeres, y estaban prácticamente ausentes los hombres. O sea: los actores que hablan jugado el papel dominante en las organizaciones pre-golpe, y que fueron formados y, casi diría, moldeados, por el modelo y el patrón vigente en esta época, ahora estaban ausentes en el tipo de organización que se formó bajo cir-

cunstancias no-democráticas. Y lo que era más: los hombres no solamente no participaban: también juzgaron, muchas veces, bastante negativo sobre las organizaciones. Hablando con ellos, en los años 89 y 90, fue una cosa que me llamó mucho la atención: que muchos de ellos incluso tenían esta opinión tan negativa sobre estas organizaciones. Rechazaron en términos bastante fuertes este tipo de organización informal, de auto-ayuda, vinculada con la "comunidad", y con un discurso en el cual destacaban pautas como "autonomía" y "anti-institucionalidad".

Fueron, desde su punto de vista, organizaciones sin orgullo, rompieron la decencia de la gente, les robaron su dignidad, por ejemplo en el caso de las ollas comunes. Participar en una olla era como admitir que la familia, o mejor dicho el jefe de hogar, ya no era capaz de proveer las comidas. Acusaron, sin la menor prueba, a las organizaciones y sus líderes de abuso, de robo, y de hacer causa común con las ONG o con funcionarios del Estado. Hablaban de amistades secretas (e incluso fue sugerido: de relaciones amorosas) entre dirigentes y participantes, o entre profesionales y/o funcionarios y dirigentes. Esto no es solamente llamativo porque este tipo de organización fue, según muchos, exitoso, creativo e incluso lo único factible durante muchos años, sino también porque, cuando yo pregunté por las "pruebas" de estas acusaciones, nunca salió nada concreto: se repitió solamente las palabras de desprestigio. Por qué entonces este rechazo "irracional"?

Esta actitud tiene que ver con la dificultad de despedirse de antiguos modos de promover intereses, de luchar por un paso adelante en la vida, de viejas normas y parámetros. En la tradición, la organización no solamente buscaba la "formalidad" y buscaba lazos con la institucionalidad, sino que también fue siempre dirigida hacia "afuera". Además, la *comunidad* no fue el punto de referencia, sino la integración en la *sociedad*. El nuevo tipo de organización entonces, en muchos sentidos, iba en contra de sus sentimientos en cuanto al "estilo" de defenderse y promover intereses.

Esta reacción no es solamente una decisión consciente. No fue "lo más racional" que guiaba la actitud de muchos hombres -si fuese así se hubiera podido explicar el fenómeno de la ausencia de los hombres por ejemplo por la falta de capacitación para la nueva forma de organización-, sino un complejo de valores y criterios que ellos no estaban capaces ni "dispuestos" a dejar al lado. Entonces, en cierto sentido, muchos hombres pobladores no fueron adaptados a las nuevas condiciones, y este a un "nivel" que no se puede "curar" con nuevos conocimientos o "educación política": había algo aparentemente "irracional" en contra del nuevo modelo de organización, aunque fue obvio también que estas actitudes no fueron fijas y estables tampoco. Había cambios y adaptaciones, pero éstas a la vez muestran lo complicado y multidimensional de los procesos de cambio. Estas organizaciones, a pesar de que fue imposible negar el cambio de condiciones para armar organizaciones,

atentaban contra todos los valores, pautas y horizontes de posibles resultados que formaban parte de su herencia, de sus representaciones de los imperativos para organizarse, y de su anhelo de distanciarse del "mundo poblacional", en lugar de dejarse estigmatizar como miembros de una "comuna", un seguidor de la idea de "solidaridad grupal", o un miembros de un sector excluido del Chile del cual una vez soñaban ser parte.

A pesar de que el discurso sobre los "nuevos movimientos sociales" durante varios años tenía mucha influencia en Chile, y proveía los líderes y participantes con "un relato" sobre sus actividades que legitimaba y dio peso a sus actividades, la gran mayoría de los hombres pobladores no creyó mucho en estas palabras, y rechazaba vehementemente un tipo de organización que no cumplió con los requisitos de estar dirigido hacia el Estado, de estar acompañado por un partido político y orientado a alguna demanda que simboliza la integración (Salman 1994a). O, en otras palabras: que confirmaba su status de ciudadano con los mismos derechos que todos los demás chilenos. Esta actitud en cuanto a "lo correcto" y lo factible en torno a modelos organizativos, no solamente durante la dictadura, tuvo sus consecuencias en cómo ciertos sectores sociales reaccionaban frente a las nuevas condiciones sociales y políticas, sino que tiene sus efectos hasta la fecha. Y no solamente entre los hombres que han vivido la época pre-1973.

Chile después de la transición hacia la democracia se convirtió no solamente en una sociedad guiada por un

modelo económico neo-liberal, sino también en una democracia sin pasión democrática: una democracia limitada y restringida (Barrera 1996: 75). Y este tiene que ver con la historia predictatorial tanto como con la experiencia dictatorial. En Chile, en las últimas décadas, se ha cambiado la percepción de la modernización, y con ella también de la cultura política. No solamente ha cambiado la percepción del problema de pobreza desde un tema más bien político-ideológico hacia una cosa más bien "de preocupación estatal y societal y objeto de políticas y programas sociales de índole asistencialista", sino que también los pobres en Chile han perdido un discurso legítimo dentro el cual ellos se auto-entendieron e incluso había proyectos históricos como para superar la pobreza y la desigualdad.

A pesar de que el discurso sobre el socialismo, que además fue muy ideologizado, no correspondió con la vida cotidiana de muchos chilenos pobres, tampoco antes de 1973, sí fue importante como horizonte, como pobreza, y como modelo de identificación. También como legitimación, para presentar en el mundo público sus problemas y anhelos, y su pertenencia en términos de clase. Ahora estos discursos más politizados y con fuerza de unir y de servir como modelo de identificación, se han debilitado (cf Barrera 1996: 76).

En términos de un posible proyecto histórico, los pobres han quedado huérfanos del nuevo modelo del mercado (Salman 1996b). Se quedaron expuestos a las vicisitudes del mercado (Barrera 1996: 76). La pregunta entonces tiene que ser: ¿en qué medida



estos cambios culturales hacía modelos que tienen como base el mercado, también han "reprogramado" la manera de pensar de los pobres, su cultura asertiva basada en concepciones de luchas para cambios sociales? Parece inevitable reconocer que la desaparición de discursos que dan un lugar de prestigio y una tarea histórica a los pobres o a "los obreros" tiene como efecto que los pobres van a ser más dispersos, más dependientes, más en un vacío societal, y menos protagonistas en el espacio público del "Chile moderno". En el Chile actual "no hay lucha política". La guerra contra la pobreza es una empresa profesional, con expertos, cifras, tablas, *target-programs*, diagnósticos regionales y sectoriales. Un debate sobre el modelo o el orden socio-económico y sus consecuencias para la cuestión social está ausente. Al mismo tiempo, una cosa se ha mantenido: no se trata a los pobres en Chile tan descarada o canallesco como en otros países. Sin embargo, el mensaje detrás de los programas sociales, y en todo el Chile público, en cada esquina, es que el éxito de uno, y el poder adquisitivo, es el estandarte para medir el peso de una persona. Ya no hay lugar para "politización", y hoy en día los discursos políticos de antaño parecen incluso ridículos, fuera de lugar. No es un ambiente que estimula "aventuras colectivas", o la identificación con grupos que se autodefinen como posiciones políticas con desti-naciones históricas.

Si hasta 1990 por lo menos había un enemigo en común, este unificador ahora también desapareció. Ahora, los problemas se convirtieron

en desafíos individuales: tiene que haber comida, dinero para la educación, para el uniforme escolar, uno tiene que pagar su cuota mensual para el televisor, para el refrigerador, y uno quiere pintar la reja alrededor de la casa: si no alcanzas ahora, en esta "época de oportunidades por todos lados", es tu propia culpa. El contenido de la palabra "participación" se debilitó. Ahora, por ejemplo, se habla en Chile de "pavimentación participativa": la gente de un pasaje paga su parte, y el municipio realiza el trabajo... Organizaciones barriales, tanto las basadas en el modelo de antes de 1973, como también las de la dictadura, basadas en valores como participación, pertenencia comunitaria y democracia de base, son un anacronismo en esta sociedad. Pobreza no es un problema político, sino un problema de eficiencia y las medidas adecuadas. "Clases" ahora es un concepto sin fundamento.

El sustrato político bajo la sensación de ser ciudadano se ha debilitado, y no fue reemplazado por otro sustrato. La manera en que expresan muchos pobres en Chile hoy en día su reivindicación para ser ciudadano y su temor de perder este status, es decir que esperan que el Estado no les "abandone": *que no nos olvida cuando están haciendo todas estas modernizaciones, y grandes trabajos en el centro de Santiago, y negocios fructíferos... Es, entonces una sensación de ciudadanía sin vehículo para concretizarla.* Pero aún está presente, más fuerte que en Ecuador, la convicción que "ellos" (los políticos) no deberían *abandonarnos, porque tienen la obligación de preocuparse de nosotros.*

En suma: la dictadura destruyó el modelo Estatista, con su presión y sus intermediarios. La transición destruyó el modelo de auto-ayuda y de los nuevos movimientos sociales. Y la democracia destruyó todo modelo: ahora se fragmentó toda pertenencia socio-económica y/o local. No hay prioridad en común, no hay meta en común, ni hay memoria en común (Lechner 1988). La consecuencia es una falta total de acción colectiva de tipo de un movimiento. Los pobladores nunca fueron tan dispersos, y silenciosos como ahora. Y por los efectos todavía presentes de la historia, les cuesta inventar un nuevo modelo, adecuado para la nueva situación. NO logran realizar la misma presencia nacional como antes en el universo del Estado de compromiso, ni como antes en el universo de la dictadura, cuando fueron una "inspiración anti-institucional". Ahora son exiliados hacia los bastidores de una sociedad *booming*, donde el mercado más que el espacio público regula la visibilidad de los distintos sectores sociales.

Pero no son completamente pasivos o silenciosos los pobladores en Chile (Salman 1994b). En las poblaciones hay toda una serie de actividades, asociaciones, grupos, comités y talleres. Con temas e intereses tan dispersos como desde ecologista o naturalista, vía feminista, vía esotérico o de folklore, hacia deportivo o sobre la vivienda. Los pobladores, en cierta medida, se han adaptado a la diversidad, y a la falta de reconocimiento discursivo Estatal u oficial. Pero todavía no se han adaptado a la desaparición de un modelo unificador de promover intereses.

#### **ECUADOR: FORMAS ORGANIZATIVAS ADAPTADAS A UNA SOCIEDAD LLENA DE INCERTIDUMBRES**

Siempre fue, y aún es, muy fuerte en la cultura ecuatoriana el autoritarismo personal, el respeto para la autoridad en lo público y en lo privado (Villasante 1994: 35). Nunca se democratizó el poder del individuo de, con su esfuerzo, su astucia, su inteligencia, decidir sobre su suerte y la suerte de su familia. Las estructuras de exclusión, de desigualdad y de privilegios siempre fueron mucho más fuertes que el ánimo del individuo. Y sin dependencia personal, aún en el Ecuador de los noventa, estás mal (cf Lehmann 1990: 102).

No puede ser una sorpresa entonces, que las expectativas que tienen sobre, y los prerequisites para que se considere sensato una organización local son bien distintos en Ecuador y en Chile.

Como la tradición política en Ecuador, mucho más fuerte que en Chile, tiene fuertes rasgos de clientelismo, las relaciones entre electorado y políticos es cuestión de seducciones y cálculos, mucho más que de inclinación ideológica o pertenencia clasista. Candidatos a la alcaldía o a concejales municipales, antes de elecciones, van a los barrios con una "oferta" de obras, consiguiéndose de esta manera apoyo electoral en los barrios. Un gran papel en este juegan los líderes barriales: ellos son los intermediarios, y a su vez juegan el juego de sacar todo lo posible de los distintos candidatos, y, finalmente, "van" con aquel que ofrece más, y quien a la vez, está probable de salir elegido.

No existe entonces una tradición de "ser representado" por ciertos partidos o corrientes políticas en el Ecuador. No hubo ni hay afinidad ideológica o afectiva entre ciertas corrientes políticas y ciertas posiciones socio-económicas de sectores de la población. En Chile he escuchado pobladores que me dijeron que *a pesar de que no me gusta el líder actual* (de una organización o un partido), *igual me quedo con ello, porque es mi partido, y siempre he estado militando*. Hay entonces una lealtad más allá de la persona liderando la entidad política u organizativa. En Ecuador, eso es impensable.

La consecuencia de esta tradición de vínculos *ad hoc* entre pobladores, sus organizaciones, y el "universo político" es que el aspecto de poder infundir que "se cumple" es muy débil. Solamente a base de presionar, y nunca a base de jugar por la integridad, la convicción política o algún elemento moral o ideológico, es posible "recordar" a los políticos que han hecho promesas. Además, no la actitud, y no el discurso con el cual uno puede identificarse, sino la cantidad de *obras* realizadas suele ser el criterio para juzgar sobre la gestión de un político. Una hipótesis incluso puede ser que es justamente en sociedades en las cuales la institucionalidad Estatal es en alta medida inescrutable, donde la obsesión con *obras* es lo más fuerte. Llama la atención que en Ecuador, mucho más fácil que en Chile, un político puede sobrevivir escándalos, acusaciones de corrupción, y "cambios de camiseta". Siempre es posible su *comeback*, cuando él logra reconquistar una

posición desde donde el puede hacer promesas creíbles.

En Ecuador tiene menos peso la ley, la regla, el procedimiento claro y siempre-lo-mismo, las expectativas *a priori* a base de conocimiento sobre derechos y procedimientos. En Ecuador es muy débil la confianza en la imparcialidad y profesionalidad de funcionarios públicos. El resultado de esfuerzos e iniciativas es siempre inseguro, y la manera para proceder es improvisada en cada oportunidad. Hay, además, un efecto de desconectar los méritos individuales de los resultados que uno va a obtener. La flexibilidad, y la competencia para maniobrar en circunstancias caprichosas es grande, mientras que el reclamo por derechos, pro transparencia, por igualdad, por recibir lo merecido, es débil. El resultado es una amplia gama de estrategias, trucos y *how-to-go-about*, y mucho espacio para la mantención de tradiciones propias, rasgos particulares, e idiosincrasias grupales. Y también el resultado es mucha tolerancia para las autoridades quienes no son tan honestas: hay confianza y admiración para ellos que tienen poder de decisión, que saben concretizar obras, o para estos líderes e intermediarios que "están cerca del poder". Aunque el discurso suele enfatizar que líderes deben ser honestos y abiertos, en realidad no les importa mucho a la gente como proceden, mientras logran cumplir con cosas concretas.

El concepto "dignidad" en Ecuador es muy valioso en el mundo de las *personas*, y menos importante en el mundo de los *individuos*. Dignidad es algo que se conquista y se guarda

por la obra personal, las relaciones que tiene uno, por su carisma o su posición. No es muy importante la dignidad-de todos, o la dignidad que debería encontrar *cualquiera* en sus interacciones. El individuo no es portador de dignidad. Más bien es la persona. A la vez, esto permite jugar y manipular con esta dignidad. Dejar-alado su propia dignidad *personal* puede ser una estrategia para lograr cosas, porque subraya la dignidad del otro: *disculpe, soy pobre, señor...* Esta tradición influye mucho en cómo funciona en la práctica en Ecuador la noción de ciudadanía. Aparte del problema más general que obviamente ciudadanía no es una cosa que se puede decretar, o que no es una cosa que se realice "automáticamente" una vez que las instituciones estatales respetan y responden al ciudadano (cf Kalberg 1993), en lugar de tener una práctica de favoritismo y una actitud de considerar el Estado más bien como patrimonio que como representación de todos, existe un problema más allá: es que los pobres, los pobladores, los excluidos, muchas veces rechazan los valores detrás del concepto clásico de ciudadanía (como individuo como portador de derechos, el anonimato, la universalidad, la autonomía y soberanía individual), o, por lo menos, tienen una actitud ambigua.

Entonces, el actual debate en torno a la ciudadanía en América Latina, y todos los esfuerzos y proyectos que existen para estimular, promover y concretizar la ciudadanía, se ven confrontados con una "inconmensurabilidad" mucho más allá de la enseñanza, la explicación, o la simple implementa-

ción. Para Ecuador, por ejemplo, en los conceptos y la cotidianidad de los pobres sobre cómo salir adelante en la vida, y cómo sobrevivir y "arreglarse" en la vida, no cabe así no más la idea de ciudadanía. Se puede explicar el fenómeno por el hecho de que gente pobre, por debajo de sus manifestaciones más políticas y más reivindicativas, han aprendido, a "manejarse" en situaciones de desigualdad sistematizadas y extendidas. En una escala limitada y muchas veces poco efectiva, aprendieron de movilizar los pocos recursos a su disposición, como ciertas actitudes frente a "gente de más poder", y como familiares, amigos, y amigos de amigos, para conseguirse oportunidades, o para poder sobrevivir aún en circunstancias de ausencia de oportunidades. Y en lugar de insistir en sus "derechos", suelen afirmar, en sus interacciones con gente de más prestigio o poder, la autoridad de la persona que está de mando, por ejemplo por rogarle de tomar en cuenta su situación de vulnerabilidad... *no sea malito, señor...* es una frase muy común en un diálogo entre un empleado y un patrón, o un ciudadano y un funcionario estatal en Ecuador. Se rinde al capricho, y se maniobra en la arbitrariedad.

Adicionalmente, gente pobre trata de evitar los enfrentamientos "no personales" entre la ley y sus representantes y ellos mismos, porque saben que solamente relaciones personales pueden cambiar el supuesto NO del ejecutor de la ley en un SI para ellos. O sea: toda la vida es una enseñanza hacia la no-factibilidad de la igualdad ante la ley, y de lo insensato

de insistir en sus derechos y su dignidad como individuo.

La internalización de todas estas experiencias, y de las estrategias no ciudadánicas de "la gente baja" y sin poder de *hacerse valer*, y la incompetencia de tratar con jefes, empresas, instancias e instituciones de una manera directa, no-personal, en la cual el individuo como tal es portador de "derechos" produce que el discurso clásico sobre ciudadanía se recibe con escepticismo o incluso con sospecho. Sería pedir a alguien de renunciar a todas sus estrategias que le sirven para no sufrir demasiado en las interacciones diarias, y exponerse en su estatura más vulnerable: como cualquier individuo pobre anónimo. Para los pobres, la afirmación de relaciones de poder y de jerarquía, no importa cuán injustas pueden ser, es una manera mucho más factible de proceder que desafiar los privilegios inproces de algunos más poderosos. Recurrir a la ley o la Constitución para denunciar la negación de sus derechos es una cosa más allá de sus horizontes de orientación y de acción.

Pero el asunto es más complicado. Al mismo tiempo la noción de la igualdad ante la ley existe entre los pobres, y funcione como instancia de medir y reprobador la desigualdad y la arbitrariedad (Burgwal 1995: 165-169). No funcione como instrumento para obtener cosas, pero si está presente, y forma parte de una imagen, no muy practicable y no puesto en práctica, de igualdad de derechos, de confiabilidad en una ley "impersonal". Y esta ambigüedad en cuanto a la percepción del concepto de la ciuda-

danía influye en la recepción del discurso sobre los derechos ciudadanos.

Creo que esta idea (cf García Canclini 1995: 169 y seg.) nos puede ayudar entender porque muchas veces la gente se entusiasma con la *ciudadanía*, y a la vez en la práctica no le dan mucho valor. En lugar de insistir en sus derechos, es más factible y más real para ellos tratar de conseguir de ser tratado con respeto, o de, por lo menos, ser atendido. Por eso, la noción de ciudadanía se llena con énfasis en tener acceso a niveles y circuitos donde uno quiere promover sus intereses. No se abjura el particularismo, sino que se busca la optimización de lo mismo, para conseguirse cosas que supuestamente deberían ser algo normal para un "ciudadano". Como consecuencia, se escucha, sin excepción, la adhesión en cuanto a la idea de ciudadanía. Y al mismo tiempo, cuando se pregunta a la gente qué entienden por ciudadanía, habla sobre ser tratado con respecto, sobre ser atendido y cosas por el estilo, más bien en términos de no tener que sufrir todos los abusos de poder, de arbitrariedad, y de insolencia de parte de funcionarios, que en términos de derechos de ciudadanos, o sea: de ser un individuo con derecho a imparcialidad.

No hay, entonces, fundamento en "ciudadanía", en términos de confianza en la burocracia y la transparencia, ni tampoco fundamento en "clase", en términos de identificaciones u opciones estratégicos. Y este es diferente a Chile: en Ecuador la movilización es más instrumental, y la vida más fatal. La consecuencia de esta tradición político-cultural en Ecuador

ha sido que asociaciones y organizaciones y movimientos defendiendo los intereses de los pobres y excluidos en muy pocas ocasiones asumieron un perfil ideologizado, con representación ideologizada en el mundo político. En términos de modelos de organización auto-diseñados, de continuidad en los conceptos ideológicos, de auto-identificaciones con rasgos culturales asertivos, existe poca tradición en Ecuador. Más bien, la lucha ha sido siempre por las amistades-que-dan-acceso, o las relaciones-personales-que-producen-favores. Y esta es una herencia de la cual cuesta deshacerse, aún cuando desde el mundo de las instituciones estatales, o en otros casos, municipales, llega un mensaje diferente, un mensaje que suena como la despedida del patrón clientelar. Permítame ilustrar este punto.

#### **CULTURA LENTA: UN EJEMPLO ECUATORIANO**

Un sábado de septiembre de 1996 se llevó a cabo en Quito un encuentro del municipio con líderes barriales de Quito<sup>2</sup>. El municipio en poder está en un proyecto de "concertación". Pretende romper con el viejo esquema de comprar y negociar obras por apoyo electoral. Propone un nuevo modelo, en el cual los distintos actores en la ciudad co-deciden y participan en las políticas que va a desarrollar el municipio. No voy a entrar en detalles ni juzgar sobre las intenciones municipales y los acontecimientos

en cuestión; solamente quiero señalar algunas cosas de índole político-cultural que me llamaron la atención.

En los momentos en los cuales, en este encuentro, predominaba el discurso impartido por el municipio, los dirigentes barriales concordaron con todos los conceptos y propuestas entregadas por la alcaldía. Conceptos como "participación", "planificación en conjunto", "concertación", "democracia al nivel de la ciudad", "diálogo sobre el plan estratégico para Quito", etcétera, tenían aceptación general. Pero al mismo tiempo se sentía que esta no era una disposición municipal con la cual estaban familiarizados los dirigentes. Pues, a menudo los dirigentes, mediante sus intervenciones, también trataban de imponer otro universo: el universo de sus propias prácticas, su tradición y su cotidianeidad. Y en estos momentos *convirtieron* la apertura y la actitud democrática del municipio en la obligación del municipio, perseguido desde siempre, de atender sus necesidades particulares, aparentemente dejando al lado por el momento la participación democrática de ellos en las políticas de más largo plazo del municipio. Devolvieron la responsabilidad al municipio, y cambiaron el sentido de la democracia-ofrecida: lo entendieron como una apertura del municipio hacia sus reivindicaciones, o más al grano aún: *que -entonces, por fin!- se ejecuten rápido las obras!* No desaparecieron de sus intervenciones las viejas palabras claves de la interacción con el municipio: "obras", "que nos atienden", "fuera las vagas prome-

---

2. El ejemplo sobre esta reunión fue usado antes en un artículo escrito conjuntamente con Anke van Dam, publicado en *Iconos* número 3, diciembre de 1997.

sas", "que seamos respetados cuando llegamos para pedir obras", "que podamos hablar con la gente que tiene poder de decisión". Pero tampoco dejaron al lado completamente el nuevo vocabulario que estaba usando el municipio. Trataban de apropiarse, entonces, en el diálogo mismo, del contenido que se les estaba ofreciendo. Llenaron el concepto de la "democracia participativa" con sus propios contenidos sin, repito, negar o contradecir el discurso del municipio. Así, se cambió, fue reinterpretado, fue negociado, el contenido original de lo que el municipio quería comunicar.

Este suceso, a mi juicio, ilustra muy bien, más allá de lo discursivo y explícito los cambios en la actitud, en los quehaceres de dirigentes poblacionales, no se producen directamente por cambios en la actitud o el estilo de los políticos, no importa cuán beneficio o mejora significaría para estos dirigentes. Lo que está pasando entonces, no solamente toma lugar en el universo de la interacción estratégica o transparente o dirigible por los actores. Pienso que esta actitud de los dirigentes barriales de Quito demuestra como lo explícito, lo discursivo, el cambio conscientemente intentado, se mezcla con orientaciones de las cuales los dirigentes no pueden despedirse así no más. Aunque saben, y son conscientes, a un nivel más de análisis político, de que la nueva actitud del municipio les beneficie, para ellos hay razones, no siempre completamente conscientes y manejables a base de consideraciones tácticas y estratégicas, para no dejar la lado sus viejas maneras y pautas de hacer las cosas. Actitudes y reacciones, enton-

ces, no son cosas que se apropie directamente, no solamente hay que aprender nuevas cosas, también hay que des-aprender viejas orientaciones.

#### **CHILE Y ECUADOR: IMÁGENES SOBRE ACCIÓN COLECTIVA Y LA NOCIÓN DE CIUDADANO**

Lo que se mantuvo durante todos los cambios en la coyuntura política en Chile durante las últimas décadas, es que la confianza, aunque sea con dudas y matices, en la decencia de los políticos sigue existiendo. Obviamente hay quejas, acusaciones, y se escucha a veces palabras como "rate-ros", "mentirosos", y "cúpulas-que no-tienen-idea". Sin embargo, los chilenos en su gran mayoría no creen que alguien se mete en política por hacerse rico. Y cree también que la gran mayoría de los funcionarios públicos son preparados para su trabajo, que son, en primer lugar, profesionales, y que no es la regla que se discrimina, que no se burlan de los pobres que no saben como hacer con sus trámites. Creen que las instituciones también tiene que responder por sus gestiones.

Hay, a mi juicio, hoy en día una tensión entre esta confianza, y las experiencias bajo las nuevas modalidades del neoliberalismo. Les cuesta a los pobres chilenos entender, y defenderse, bajo circunstancias de confianza en la honestidad y la preocupación estatal para ellos, y por otro lado la arbitrariedad y lo caprichoso del mercado. El Chile de hoy es, más que en la memoria de los chilenos, un mundo de incertidumbre e imprevisibilidad. El Estado ya no responde ni protege como antes. Pero ciudada-

nía aún significa que las instituciones deben y pueden rendir cuentas, y que el Estado, principalmente, no es inescrutable.

En Ecuador el Estado sigue siendo una entidad hermética e imprevisible. Y sigue siendo una entidad dentro de la cual la preocupación para sus intereses no depende de corrientes o ideas políticas, sino de relaciones. Fuera de estas relaciones, la noción de derechos como individuo sigue teniendo poca fuerza.

Resumiendo -y simplificando a la vez- creo que se puede decir que el parámetro central en cuanto a la organización barrial en Chile es *integración*, mientras que en Ecuador es *obras*. En el Chile de antes de 1973, esta noción de integración tenía como complemento alguna idea de *proyecto* y ahora ésta ha desaparecido. En Ecuador la organización casi nunca ha tenido la asociación con algún proyecto para algún sector poblacional.

En Ecuador, organizaciones, por el contexto en el cual surgen y se desempeñan, suelen ser más *ad hoc* que en Chile. En Chile, por debajo del asunto puntual que es motivo para la organización, hay alguna afinidad colectiva. Antes esta identidad fue articulada mientras hoy no lo es.

En Ecuador los pobladores (o vecinos) suelen, más fatalísticamente, concluir que los políticos los *olvidan* después de haber salido elegidos. En Chile, en cambio, el planteamiento sobre al *abandono* de los políticos suele ser más una queja, y está pronunciada con indignación. Pues, según los chilenos pobres, los políticos tienen la *obligación* de no olvidarse de los pobres.

En Ecuador los vecinos no confían en los procedimientos y las reglas -están conscientes que solamente con relaciones personales se consigue cosas. En Chile la confianza en las reglas imparciales y con poder de influir decisivamente el resultado de alguna cosa, es más grande.

En Chile se acusan a los políticos más que nada con la palabra "cúpulas": estratos de gente que no saben nada de "nosotros aquí abajo". En Ecuador, en cambio, la acusación que más frecuente se escucha sobre los políticos es que "quieren llenarse sus bolsillos". Como consecuencia, en Ecuador según los vecinos el Estado es, más que nada, hermético y reinado por codicia, avaricia y deshonestidad. En Chile, en cambio, el Estado, según los pobladores, es una serie de instituciones y obligaciones, aunque por la distancia con la sociedad muchas veces no cumple con sus obligaciones.

En Ecuador una organización depende, casi exclusivamente, de su *broker*, su intermediario. En Chile existen trocitos de identidad colectiva que, más allá de su éxito directo, pueden sostener, aunque fuera solamente temporalmente, una organización barrial.

Conceptos y auto-identificaciones de los pobres urbanos de Quito y Santiago no emergen, entonces, "desde abajo", sino como resultado de una interacción tanto de largo como de más corto plazo entre tradiciones político culturales "desde arriba", y la búsqueda desde abajo de promover intereses. Adicionalmente, el proceso de dar contenido a la noción de ciudadanía está fuertemente marcado por las



prácticas cotidianas y las tácticas y estrategias de promover intereses que desarrollan los pobres bajo circunstancias y parámetros político-culturales específicos. Todo esto tiene repercusiones para las modas específicas de organización popular. Las expectativas en torno a la organización barrial, las "reglas del juego" en cuanto a cómo y por qué camino se buscan resultados, y las motivaciones y dudas de los participantes son marcados por las memorias en cuanto a experiencias anteriores y las sedimentaciones de estas experiencias anteriores en las prácticas, creencias, identidades y ambiciones de los sectores urbanos pobres.

También he hecho hincapié en la faceta de la lentitud. Las sedimentaciones en la cultura popular de tradiciones político-culturales específicos no están a la disposición de los pobres urbanos, una vez que cambian, "desde arriba", las reglas del juego. En estos casos de cambio las invisibles e inconscientes orientaciones y prácticas todavía están en el proceso de adaptarse, de aprender las nuevas limitaciones y oportunidades. Y a veces trabajan en contra de la "aventura" de acción colectiva, o son respon-

sables para que solamente una forma específica (tal vez ya no adecuada), o un período limitado de acción colectiva pareciera atractiva o sensata. Por debajo de la decisión del momento dado de participar, sigue ejerciendo su influencia la convicción más de fondo que aboga contra ciertas estrategias colectivas, o contra -en el caso de Ecuador- los modelos más basados en "derechos" que en favores y obras.

Este enfoque hacia cómo la cultura cotidiana y el habitus influyen decisiones en cuanto a la participación en acción colectiva, nos puede ayudar en conceptualizar la cultura popular no como un *corpus* íntegro o convergente, sino como un conjunto de prácticas que es diferenciado por generaciones, género, socialización específica en algún barrio, etc. La identidad de los pobladores, entonces, no es una entidad generalizable y analizable en *bloc*. Se forma y se constituye a base de experiencias concretas de grupos y subgrupos específicos. Esto, a su vez, modifican y transforman estas experiencias; siempre lentos y trabajosos, pero sin embargo con la competencia de adaptarse, de buscar nuevas formas bajo nuevas circunstancias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bader, Veit M. 1991 *Collectief Handelen*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bader, Veit M. 1995 *Rassismus, Ethnizität, Bürgerschaft: Soziologische und Philosophische Überlegungen*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Barrera, Manuel 1996 Las reformas económicas neoliberales y la representación de los sectores populares en Chile, en: *Estudios Sociales* 88 (trimestre 2), pp 69-90.
- Bengoa José 1996 *La comunidad perdida - Ensayos sobre identidad y cultura: los desafíos de la modernización en Chile*, Santiago: SUR, 1996.
- Bourdieu, Pierre 1972 *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie Kabyle*, Genève/Paris: Librairie DROZ.
- 1980 *Le sens pratique*, Paris: Les Editions de Minuit.

1986 *Distinction - A Social Critique of the Judgement of Taste*, London: Routledge and Kegan Paul.

Burgwal, Gerrit 1995 **Struggle of the Poor: Neighborhood Organization and Clientelistic Practice in a Quito Squatter Settlement**, Amsterdam: CEDLA.

Canales, Manuel 1995 Sociología de la vida cotidiana, en: M.A. Garretón y O. Melia (editores): **Dimensiones actuales de la sociología**, Santiago: Ed. Bravo y Allende, pp 119-141.

Díaz, Alvaro 1993 Estructuras y movimientos sociales. La experiencia Chilena entre 1983-93, en: **Proposiciones** 22, Santiago: SUR, pp 13-20.

Escobar, Arturo 1992 Culture, Practice and Politics: Anthropology and the Study of Social Movements, en: **Critique of Anthropology** 12 (4), 397-432.

Espinoza, Vicente 1985 **Para una historia de los pobres de la ciudad**, Santiago: SUR editores.

Evers, Tilman 1985 Identity: The Hidden Side of Social Movements in Latin America, en: David Slater, (ed): **New Social Movements and the State in Latin America**, Amsterdam: CEDLA.

Featherstone, Mike 1993, Global and local Cultures, en: Bird, Jon et al (eds): **Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change**, London & New York: Routledge, pp 169-187.

Findji, María Teresa 1992 From Resistance to Social Movements: The Indigenous Authorities Movement in Colombia en: Arturo Escobar & Sonia Alvarez (eds): **The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy**, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.

Foweraker, Joe 1995 **Theorizing Social Movements**, London: Pluto Press.

Friedman, John 1989 The Latin American Barrio Movement as a Social Movement: Contribution to a Debate, en: **International Journal of Urban and Regional Research**, 3 (13), pp 501-510.

Gabbert, Wolfgang 1991 **Ethnicity, Identity and Social Conflict**, Ponencia presentada en el CEDLA/CERLAC workshop 'Social Movements and Power Relations: The Latin American Experience', Amsterdam 13-15 de Noviembre de 1991.

García Canclini, Néstor 1990 **Culturas híbridas: Estrategias para Entrar y Salir de la Modernidad**, México: Grijalbo.

García Canclini, Néstor 1995 **Consumidores y ciudadanos -conflictos multiculturales de la globalización**, México, D.F.: Grijalbo.

Garretón, Manuel Antonio 1989 **The Chilean Political Process**, Boston: Unwin Hyman.

Garretón, Manuel Antonio, Saúl Sosnowski & Bernardo Subercaseaux 1993 **Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile**, Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Giddens, Anthony 1982 **Profiles and Critique in Social Theory**, Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

Hale, Charles R. 1994 Between Che Guevara and the Pachamama: Mestizos, Indians and Identity Politics in the Anti-Quincentary Campaign, en: **Critique of Anthropology** 6(1), pp 9-40.

Hannertz U. 1992 **Cultural Complexity: Studies in the Social Organization of meaning**, New York: Columbia University Press.

Hopenhayn, Martín 1994 **Ni apocalípticos ni integrados - Aventuras de la modernidad en América Latina**, Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Ibarra; Hernán 1995 La cuestión de las identidades en Quito, en: **Región (Cali)**, nº 3/4, agosto, pp 3-19.

Kalberg, Stephen 1993 Cultural Foundations of Modern Citizenship, in: Turner, Bryan S. (ed): **Citizenship and Social Theory**, London: Sage, pp 91-114.

Lechner, Norbert 1988 **Los patios interiores de la democracia - Subjetividad y política**, Santiago: FLACSO.

Lehmann, David 1990 Modernity and Loneliness: Popular Culture and the Informal Economy in Quito and Guadalajara, en: **The European Journal of Development Research**, 2(1), June, pp 89-107.

Livesay, Jeff 1989 Structuration Theory and the Unacknowledged Conditions of Action, en: **Theory, Culture and Society**, 6, pp 263-292.

Mainwaring, Scott 1987 Urban popular movements, identity and democratization in Brazil, en: **Comparative Political Studies** 20(2).

Marshall, Judith & Otto Roesch 1993 The "Green Zones" Agricultural Cooperatives of Nampula City: A New Phase in the Mozambican Cooperative Movement?, en: **Journal of Southern African Studies** 19(2), pp 240-272.

Moore, jr., Barrington 1978 **Injustice -The Social Bases of Obedience and Revolt**, New York: M.E. Sharp inc.

Oxhorn Philip 1991 The Popular Sector Response to an Authoritarian Regime: Shantytown Organizations Since the Military Coup, en: **Latin American Perspectives** 18(1), pp 66-91.

Salazar, Gabriel 1996 Investigadores jóvenes de los 60 e investigadores jóvenes de los 90: ¿A dónde va la diferencia?, en **Proposiciones** 27, Santiago: SUR, pp 266-271.

Salman, Ton 1990 (With Willem Assies and Gerrit Burgwal): **Structures of Power, Movements of Resistance - An Introduction to the Theories of Urban Movements in Latin America**, CEDLA Latin America Studies (CLAS) No 55, 1990, Amsterdam: "Between Orthodoxy and Euphoria: Research Strategies on Social Movements: A comparative Perspective", pp 99-161.

1994a "The Diffident Movement; The Role of Generation and Gender in the Vicissitudes of the Chilean Shantytown Organizations 1973-1990", in **Latin American Perspectives**, Issue 82, Vol. 21, (1994) Nº3, pp 8-31.

1994b "Challenging the city, joining the city: the Chilean pobladores between social movement and social integration", in: **Bulletin of Latin American Research**, Vol. 13, Nº 1 (1994) pp 79-90.

1996a The Locus of Dispersion: Studying Latin American Popular Culture in the 1990s, en: Ton Salman et al (eds): **The Legacy of the Desinherited - Popular Culture in Latin America: Modernity, Globalization, Hybridity and Authenticity**, Amsterdam, CEDLA, 1996, pp 3-32.

1996b Culture and Politics in Chile: Political Demands in an 'Apolitical' Society, en: Ton Salman et al (eds): **The Legacy of the Desinherited - Popular Culture in Latin America: Modernity, Globalization, Hybridity and Authenticity**, Amsterdam, CEDLA, 1996, pp 221-245.

1997 **The diffident Movement: Desintegration, Ingenuity and resistance of the Chilean pobladores**, 1973-1990, Amsterdam: Thela, pp 253.

Schneider, Cathy Lisa 1995 **Shantytown Protest in Pinochet's Chile**, Philadelphia: Temple University Press.

Silva, Patricio 1996 Studying Technocracy in Chile: What can Be Learned From the Mexican Case?, in: **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, Nº 61, diciembre, pp 39-64.

Street, John 1991 Popular Culture -Political Culture? Some Thoughts on Postmodernism's Relevance to Politics, en: **Politics** 11(2), pp 20-25.

Valdés, Teresa 1986 **El movimiento poblacional: la recomposición de las solidaridades sociales**, Santiago: FLACSO.

Villasante, Tomás 1994 Clientelas y emancipaciones: una introducción metodológica, en: Tomás R. Villasante (coordinador): **Las ciudades hablan. Identidades y movimientos en seis metrópolis latinoamericanas**, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

## **Colonialidad del poder, cultura, y conocimiento en América Latina (\*)**

Aníbal Quijano

*En América Latina y en el Caribe, desde siempre en su historia, está planteado un conflicto entre tendencias que se dirigen hacia una reoriginalización cultural y otras de represión contra ellas o de reabsorción de sus productos dentro del poder dominante en la sociedad.*

**E**se conflicto impregna nuestra más profunda experiencia histórica, porque no solamente subyace en la raíz de nuestros problemas de identidad, sino que atraviesa toda nuestra historia, desde el comienzo mismo de la constitución de América, como una tensión continua de la subjetividad, donde el carácter del imaginario y de los modos de conocer y de producir conocimiento es una cuestión siempre abierta. Y en algunos momentos esa tensión puede llegar a ser extremadamente intensa. En el siglo XX fue así, por ejemplo, entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y fines de los 60s. Y hoy, en el umbral de otro milenio, estamos inmersos en otro momento particular de ese mismo prolongado conflicto, en la encrucijada entre las tendencias de reoriginalización y de continuación de la dependencia cultural.

### **“GLOBALIZACIÓN” Y REORIGINALIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA Y DE LA CULTURA**

Desde la formación de la sociedad colonial, cada una de estas encrucijadas de nuestra historia cultural fue producida por un proceso de reoriginalización de la experiencia, tumultuoso y masivo, pero que no encontró o que no logró fraguarse una perspectiva y un cauce seguros para ir definiéndose y estructurándose como un nuevo patrón de existencia social y terminó re-encauzado dentro del poder establecido. Así, por ejemplo lo “cholo”, como fenómeno específico en el proceso cultural del Perú, emergió asociado al proceso de urbanización de la sociedad que por su carácter abrupto, magmático y heterogéneo, implicó una realmente rápida,

---

(\*) Fragmento de un texto sobre el poder y la experiencia cultural en América Latina.

tumultuosa, casi caótica, y masiva re-origenización de la experiencia social del conjunto de la población, en particular la irrupción igualmente masiva y tumultuosa de la experiencia cultural de los dominados, junto con sus demandas y presiones en todos los otros ámbitos de la sociedad.

En el momento actual ocurren fenómenos equivalentes. Desde la crisis mundial que comenzó a mediados de los 70s. se ha hecho visible un proceso que afecta a todos y a cada uno de los aspectos de la existencia social de las gentes de todos los países. El mundo que se formó desde hace 500 años está culminando con la formación de una estructura productiva, financiera y comercial que tiende a ser más integrada que antes. Con una drástica reconcentración del control de poder político y de recursos de producción en manos de los funcionarios del capital, especulativo sobre todo. Con la universalización de la civilización capitalista. Con la formación de un bloque central de poder que aparece como la autoridad de todo el orden mundial. A todo eso se llama "globalización", término cuya aptitud para señalar y describir tales tendencias es innegable, pero que sirve también para escamotear la naturaleza social del proceso ante la mirada de los dominados, ya que la drástica reconcentración del control del poder en manos de los funcionarios del capital, da cuenta de que el proceso se lleva a cabo como una contrarrevolución capitalista que se desarrolla a escala global. Por eso mismo, no es difícil admitir que ha producido una profunda y masiva modificación de la vida de todas las sociedades y de todas las

gentes. Se trata de una real mutación, no sólo de cambios dentro de una continuidad.

Esos cambios no afectan de modo orgánico, sistemático, coherente, a todos los países o a todos los grupos, a cada fenómeno, a cada aspecto, a cada institución de la existencia social contemporánea. Bien al contrario, todo ocurre de modo irregular, discontinuo, heterogéneo, contradictorio, conflictivo. Así, la brutal reconcentración del control de poder político, de fuerza militar y de recursos de producción, es la otra cara de la fragmentación, de la desintegración, de la des-estructuración, sobre todo en el mundo del trabajo, de las grandes líneas de agrupamiento social, de clasificación, de identificación y de conflicto social. La formación del bloque imperial que forman los 7 Grandes (ahora 7 y medio con la incorporación parcial y subordinada de Rusia), es la otra cara de la des-nacionalización de los estados débilmente nacionalizados, de la des-democratización de las sociedades donde la colonialidad del poder no fue, o no terminó de ser, evacuada. Pero también de la globalización de las luchas de los explotados y dominados del mundo, de la entrada de un nuevo período de los conflictos sociales marcado, precisamente, por su globalización.

Todo ese amasijo de contradicciones hace aún más intenso este momento de profunda y radical reorigenización de la experiencia. Y como siempre en tales condiciones, se desencadenan impulsos y tendencias hacia la constitución de nuevas perspectivas y nuevos cauces culturales. Por eso, la universalización de la civili-

zación capitalista es la otra cara de la irrupción de la diversidad y de la heterogeneidad de las experiencias culturales que existen en el mundo y que circulan en las mismas autopistas de la comunicación global. Algunas de éstas llevan, o pueden llevar, a procesos de reoriginalización cultural. La abierta crisis del eurocentrismo como perspectiva de conocimiento, es una de sus muestras. En América Latina, por su lugar fundamental en la historia del capitalismo, de la mundialización y de la modernidad, estas son cuestiones centrales que hoy es imperioso indagar, discutir y optar.

#### **COLONIALIDAD DEL PODER, DEPENDENCIA HISTÓRICO-ESTRUCTURAL, EUROCENTRISMO**

Quizás es menos difícil ver con claridad esas cuestiones si volvemos brevemente a la experiencia histórica de la formación de la colonialidad del poder en América, sin duda uno de los ejemplos claves de esos momentos de bruscas y drásticas mutaciones de la experiencia histórica en el mundo. Como es sabido, la destrucción de las sociedades y de las culturas aborígenes implicó la condena de las poblaciones dominadas a ser integradas a un patrón de poder configurado, básicamente, por los siguientes rasgos:

1) El patrón de dominación entre los colonizadores y los otros, fue organizado y establecido sobre la base de la idea de "raza", con todas sus implicaciones sobre la perspectiva histórica de las relaciones entre los diversos tipos de la especie humana<sup>1</sup>. Esto es, los factores de clasificación e identificación social no se configuraron como instrumentos del conflicto inmediato, o de las necesidades de control y de explotación del trabajo, sino como patrones de relaciones históricamente necesarias y permanentes, de la modernidad y de la colonialidad capitalistas, cualesquiera que fueran las necesidades y conflictos originados en la explotación del trabajo.

2) Desde esa perspectiva, los colonizadores definieron la nueva identidad de las poblaciones aborígenes colonizadas: "indios". Para esas poblaciones la dominación colonial implicaba, en consecuencia, el despojo y la represión de las identidades originales (mayas, aztecas, incas, aymaras, etc., etc., etc.) y en el largo plazo la pérdida de éstas y la admisión de una común identidad negativa. La población de origen africano, también procedente de heterogéneas experiencias e identidades históricas (congos, bacongos, yorubas, ashantis, etc., etc.), fue sometida a una situación equivalente en todo lo fundamental y a una común

---

1. La idea de "raza" viene, probablemente, formándose durante las guerras llamadas de "reconquista" en la Península Ibérica. En esas guerras, los cristianos de la contra reforma, amalgamaron en su percepción las diferencias religiosas con las fenotípicas. Es difícil explicar de otro modo la exigencia de "certificados de limpieza de sangre" que los vencedores establecieron contra musulmanes y judíos. Pero como sede y fuente de relaciones sociales y culturales concretas fundadas en diferencias biológicas, la idea de "raza" se constituyó junto con América, como parte de y en el mismo movimiento histórico que el mundo del capitalismo colonial, junto con Europa, como centro de ese nuevo mundo y con la modernidad... acerca de esta cuestión, mi texto "Raza, etnia, nación, cuestiones abiertas", en: José Carlos Mariátegui y Europa, el otro descubrimiento. ed Amauta, 1992, Lima, Perú.

identidad colonial, igualmente negativa: "negros". Los colonizadores se identificarían al comienzo como "españoles", "portugueses", o "ibéricos", "británicos", etc. Ya desde fines del siglo XVIII, y sobre todo tras las guerras llamadas de "Emancipación", se identificarían como "europeos" o, más genéricamente, como "blancos". Y los descendientes de las relaciones genéticas entre todas esas nuevas identidades, serían conocidos como "mestizos".

3) Esa distribución de identidades sociales sería, en adelante, el fundamento de toda clasificación social de la población en América. Con él y sobre él se irían articulando, de manera cambiante según las necesidades del poder en cada período, las diversas formas de explotación y de control del trabajo y las relaciones de género.

4) Fue impuesto así un patrón de poder cuyos ejes e específicos eran:

a) la existencia y la reproducción continua de esas nuevas identidades históricas:

b) la relación jerarquizada y de desigualdad entre tales identidades "europeas" y "no-europeas" y de dominación de aquellas sobre éstas, en cada instancia del poder, económica, social, cultural, intersubjetiva, política;

c) debido a eso, las instituciones y mecanismos de la dominación social, los subjetivos y los políticos en primer lugar, tenían que ser diseñados y destinados, ante todo, para la preservación de ese nuevo fundamento histórico de clasificación social, marca de nacimiento de la experiencia histórica americana, reproducida e impresa después sobre todo el mundo, en el curso de la expansión del eurocéntrico capitalismo colonial.

5) Las poblaciones colonizadas fueron reducidas a ser campesinas e iletradas. Las sociedades originales más desarrolladas tenían una sofisticada cultura urbana y algunas de ellas escritura. La letra era aún, es verdad, patrimonio e instrumento exclusivo de los dominantes y de sus grupos urbanos. Pero aquella cultura urbana y su escritura eran un producto original y propio, es decir autónomo, modos y vehículos de expresión de una subjetividad de antigua y rica historia, de un imaginario excepcionalmente activo y creativo. Ese era un patrón cultural dominante, sin duda. Es decir, una de las instancias de la dominación existente en esas sociedades. No obstante, como en toda sociedad de dominación con una cultura propia y autónoma, ese patrón era también expresión de la experiencia histórica del conjunto de la población. Despojados de su cultura urbana y de su escritura aquellas que la tenían, las poblaciones sometidas fueron encerradas en subculturas que no eran sólo campesinas e iletradas, sino, peor, reprimidas e interferidas continuamente por patrones y elementos ajenos y enemigos. Y en la sociedad colonial, sólo algunos entre los colonizados podrían llegar a tener acceso a la letra, a la escritura, y exclusivamente en el idioma de los dominadores y para los fines de éstos.

6) Serían impedidas de objetivar sus propias imágenes, símbolos y experiencias subjetivas, de modo autónomo, es decir, con sus propios patrones de expresión visual y plástica. Sin esa libertad de objetivación formal, ninguna experiencia cultural puede desarrollarse.

7) No podrían ejercer sus necesidades y facultades de objetivación visual y plástica, sino única y exclusivamente con y por medio de los patrones de expresión visual y plástica de los dominadores.

8) Fueron compelidas a abandonar bajo represión las prácticas de relación con lo sagrado propio o realizarlas sólo de modo clandestino con todas las distorsiones implicadas.

9) Fueron llevadas a admitir, o simular admitir frente a los dominadores, la condición deshonrosa de su propio imaginario y de su propio y previo universo de subjetividad.

10) Sólo en lo que pudo ser preservado de su propio mundo, aunque sus formas institucionales fueron modificadas según los patrones de sus dominadores, especialmente en las "comunidades", y en el seno de la familia y de las redes de parentesco y de relaciones rituales, los valores propios, la reciprocidad, la igualdad social, el control de la autoridad pública, pudieron ser practicados, aunque readaptados continuamente a las exigencias cambiantes del patrón global de la colonialidad.

11) Del patrón de poder configurado con esas bases, rasgos y tendencias de movimiento o desenvolvimiento histórico y de sus implicaciones en el largo plazo, es de lo que da

cuenta el concepto de "colonialidad del poder" <sup>2</sup>. Dada esa configuración del poder, la conflictividad le era inherente y se explicitó como un rasgo necesario y permanente. Por eso, si bien la inicial resistencia militar de las poblaciones aborígenes fue derrotada en pocas décadas durante el siglo XVI, las rebeliones de "indios", "negros" y "mestizos", es decir ya con sus nuevas identidades y con un nuevo universo intersubjetivo y cultural, se hicieron frecuentes a lo largo de todo el siglo XVIII y la resistencia política y cultural se hizo masiva y generalizada. Las guerras de emancipación tuvieron su origen en esas rebeliones, aunque por determinaciones históricas bien conocidas terminaron bajo el control y en beneficio de los dominadores <sup>3</sup>.

12) Por el carácter colonial del poder y su inevitable conflictividad, el antagonismo histórico central quedó establecido entre los "europeos" o "blancos" y los "indios", "negros", y "mestizos". Los grupos sociales dominantes se encontraron, en consecuencia, siempre más dispuestos a identificar sus intereses con los dominadores del mundo eurocéntrico, a pesar de sus recíprocas diferencias y conflictos sectoriales, sometiéndose ellos y sometiendo a sus sociedades a los patrones de poder de ese

2. Sobre esta categoría vease, por ejemplo mis textos: "Colonialidad y modernidad/racialidad" en: Perú indígena N°29, Lima, 1992; Immanuel Wallerstein: "Americanidad como concepto y el sistema de economía mundo" en: International Journal of Social Sciences, N°134, 1992, Paris; "Modernidad, identidad y utopía en América Latina" eds Sociedad y Política, 1988, Lima; "Colonialidad, ciudadanía y democracia en América Latina" en: Amérique Latine: Democratie et exclusion, ed L'Harmattan, 1994, Paris; "América Latina en la economía mundial" en: Problemas del desarrollo, Instituto de investigaciones económicas, UNAM, Vol 24, N°95, México 1993.

3. Una discusión general de este punto, en: Anibal Quijano e Immanuel WaWallerstein, op cit.



mundo, a las exigencias de sus "lógicas" históricas de desenvolvimiento, de movimiento histórico en general. La colonialidad del poder implicaba necesariamente, implica desde entonces, la dependencia histórico-estructural<sup>4</sup>.

13) Por esas determinaciones, los dominadores tendieron a percibir las relaciones entre los "centros" del mundo colonial capitalista y las sociedades coloniales exclusivamente en el nivel de sus propios intereses sociales. Esto es, como si esas relaciones ocurriesen entre unidades históricamente homogéneas, no obstante la radical heterogeneidad histórico-estructural entre las sociedades de ambas partes del mundo del capitalismo y dentro de cada una de ellas. La colonialidad del poder y la dependencia histórico-estructural, implican ambas la

hegemonía del eurocentrismo como perspectiva de conocimiento<sup>5</sup>.

14) En el contexto de la colonialidad del poder, las poblaciones dominadas de todas las nuevas identidades fueron también sometidas a la hegemonía del eurocentrismo como manera de conocer, sobre todo en la medida que algunos de sus sectores pudieron aprender la letra de los dominadores. Así, con el tiempo largo de la colonialidad, que aún no termina, esas poblaciones ("india" y "negra") fueron atrapadas entre el patrón epistemológico aborigen y el patrón eurocéntrico que, además, se fue encauzando como racionalidad instrumental o tecnocrática, en particular respecto de las relaciones sociales de poder y en las relaciones con el mundo en torno.

---

4. Esta es la idea básica de mis propuestas acerca de la "dependencia histórico cultural" en América Latina. Como puede notarse, está sólo parcial y tangencialmente emparentada con las que mayor influencia y fortuna editorial ganaron en el debate sobre "la dependencia". La sugerí inicialmente en 1964, siguiendo la "Sociologie de l'Afrique Noire" de George Balandier, en "La Emergencia del Grupo "Cholo" en el Perz", originalmente publicado en MEMORIAS DEL IV CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA, 1964, Bogotá, Colombia. Reimpreso en el volumen "Dominación y Cultura", con el título de "Lo Cholo y el Conflicto Cultural en el Perú", Mosca Azul, 1980, Lima Perú. Volvió sobre eso en el verano de 1966 en "El Proceso de Urbanización en América Latina", CEPAL, SANTIAGO, CHILE. Véase también "Las Dependencias", Apéndice a LA EMERGENCIA DE OTRO SOCIAL EN AMERICA LATINA, escrito en 1994 y de próxima aparición.

5. Sobre el eurocentrismo hay un debate mundial en curso que en parte desarrolla las cuestiones planteadas en la investigación científico-social latinoamericana, primero en la década de los 20, y después de la II. Guerra Mundial, en particular sobre la heterogeneidad histórico-estructural de todo complejo de relaciones sociales perceptible como totalidad. Además de mis ya citados textos, he vuelto sobre esas cuestiones en "El Sueño Dogmático", Prólogo a Mariátegui o la Experiencia del Otro" de Oswaldo Fernández Amauta 1994, Lima-Perú. 'Introducción' a TEXTOS BASICOS DE JOSE CARLOS MARIATEGUI, Fondo de Cultura Económica, México-Lima 1990; "La nueva Heterogeneidad Estructural de América Latina" en Heinz R. Sonntag et al. Duda, Certeza, Crisis, Caracas 1988 Venezuela; El Precio de la racionalidad" en GACETA SANMARQUINA, Universidad de San Marcos, año 5, Nº 22, pág. 4, Lima, Perú. Fuera de América Latina, Samir Amin ha publicado: "Eurocentrism", Monthly Review Press, 1989. New York USA.

## ENTRE LA IMITACIÓN Y LA SUBVERSIÓN CULTURAL

De esa manera, las poblaciones colonizadas fueron sometidas a la más perversa experiencia de alienación histórica. Empero, la historia que es cruel con los vencidos suele ser también vengativa con los vencedores. Las consecuencias de esa colonización cultural no fueron solamente terribles para los "indios" y para los "negros". Ellos fueron, es verdad, obligados a la imitación, a la simulación de lo ajeno y a la vergüenza de lo propio. Pero nadie pudo evitar que ellos aprendieran pronto a subvertir todo aquello que tenían que imitar, simular o venerar. La expresión artística de las sociedades coloniales da clara cuenta de esa continuada subversión de los patrones visuales y plásticos, de los temas, motivos e imágenes de ajeno origen, para poder expresar su propia experiencia subjetiva, si no ya la previa, original y autónoma, si en cambio su nueva, dominada sí, colonizada sí, pero subvertida todo el tiempo, así convertida también en espacio y modo de resistencia. No hay sino que volver a mirar los cuadros de las escuelas de Çuşço y Quito, las esculturas del Aleijadinho, la maravillosa puerta de la Iglesia de Potosí, los altares barrocos, la cerámica y el tejido de las áreas mexicano-centroamericana y andino-amazónica o la vestimenta, los adornos, las fiestas y las danzas de antillanos y brasileños o de las poblaciones del Altiplano peruano-boliviano. Y todo el mundo sabe ahora, inclusive los sectores más recalcitrantes de las iglesias cristianas, que sus cultos, sus ritos, sus prácticas

religiosas, fueron igualmente subvertidos en todas partes.

En breve, los dominados aprendieron, primero, a dar significado y sentido nuevos a los símbolos e imágenes ajenos y después a transformarlos y subvertirlos por la inclusión de los suyos propios en cuanta imagen o rito o patrón expresivo de ajeno origen. No era posible, finalmente, practicar los patrones impuestos sin subvertirlos, ni apropiárselos sin reoriginalizarlos. Eso hicieron.

En cambio, para los herederos y continuadores de los colonizadores sólo quedaron dos caminos: uno, la repetición servil e imitativa de los modelos europeos. Y puesto que eso tenía que ser hecho desde la ausencia de todos los recursos materiales y subjetivos de la experiencia socio-cultural europea, el resultado inevitable fue - sigue siendo - la mediocridad, incluso la banalidad, de todo lo que intentaron por su propia cuenta en esa perspectiva. Dos, para poder expresar sus propias experiencias, a su pesar no-europeas, para desarrollar su propio talento y sus recursos y facultades creativas, habría sido necesario aprender e imitar el trabajo de los dominados o, mejor, identificarse con ellos, porque sólo en ellos podía encontrarse las fuentes y las perspectivas de algo distinto, original y propio frente a lo eurocéntrico.

Ese segundo camino no pudo ser recorrido, en realidad, sino por las nuevas capas medias entre lo "europeo" y lo "indio" o lo "negro", que se han formado social y culturalmente conforme se fue ampliando el espacio ganado por las luchas contra la colonialidad del poder. En la mayor parte

de América Latina, esto no ha podido ocurrir claramente sino desde comienzos de este siglo, sin duda no por coincidencia, junto con la primera gran revolución social del Siglo XX, la revolución mexicana. Probablemente tampoco sea una coincidencia que, tanto en las artes plásticas, como en la música y la literatura, la gran renovación cultural latinoamericana que ingresa en esa perspectiva, desde la década de los 20s., sea coetánea del descubrimiento de las artes plásticas y visuales africanas por la vanguardia artística europea, y de la irrupción de la música "negra" en el Caribe y en Estados Unidos, todo eso en el contexto de los primeros grandes conflictos sociales y políticos de alcance mundial <sup>6</sup>.

#### **SUBVERSIÓN-REORIGINALIZACIÓN CULTURAL Y REVOLUCIÓN - CONTRARREVOLUCIÓN SOCIAL**

La subversión, sea de un patrón global de poder o solamente de sus patrones expresivos, de imágenes y símbolos, o de patrones de conocimiento y de producción del conocimiento, nunca produce por sí sola otros patrones alternativos, a menos de ser exitosa o continuada y duradera por un largo tiempo. Es sólo un paso en esa dirección. Es verdad que sin subversión, no es posible que se produzca ninguna alternativa y mucho menos que ésta sea victoriosa y que se consolide como una nueva hegemonía. Pero, igualmente, con sólo la subversión, si no triunfa, es más probable que sus productos, pro-

puestas y virtualidades, sean o puedan ser cooptados y asimilados dentro del patrón dominante, en tanto sean útiles y compatibles con los cambios y ajustes requeridos en él y, por supuesto, a costa de la adaptación de esos elementos a los fines y exigencias de tal patrón, es decir, procus-teados, distorsionados, incluso desnaturalizados o degradados.

Si es el patrón global de poder lo que de modo inmediato está en juego en la subversión, ésta no puede ser duradera, no puede ser continuada por largo tiempo. El nivel y la intensidad del conflicto implicado llevan siempre a su pronta y drástica resolución. Si la subversión es radical y masiva y desemboca en una revolución, es decir en una redistribución democrática de la autoridad y no en otra reconcentración del poder, todas las relaciones entre las vertientes, instituciones y elementos culturales podrán desarrollarse en la misma dirección y profundidad. Pero si esa subversión es derrotada, la más probable secuencia es una contrarrevolución y no sólo la preservación del orden hasta entonces vigente. En ese caso, si alguno de los elementos producidos por los dominados y la subversión aparecen como útiles al reajuste del poder, ellos serán totalmente expropiados de sus productores y serán devueltos a ellos como originales de sus dominadores. Esto es, mutados en instrumentos de dominación.

Eso es precisamente lo que parece haber ocurrido con los elementos que estaban constituyéndose con lo

---

6. Las revoluciones de México, 1910; de China, 1911; de Rusia, 1917; de Turquía, 1919; las luchas anticoloniales en la India en esos mismos años; el turbión revolución-contrarrevolución en Europa entre 1917 y 1936; y las dos guerras mundiales de 1914-1918 y 1939-1945.

"cholo" en el proceso cultural peruano, tras la derrota de la subversión implicada en el movimiento popular que se desarrolló entre la Segunda Guerra Mundial y fines de los 70s. En sus orígenes, lo "cholo" emergía como un complejo en que no sólo se articulaban los rasgos que los dominantes celebraban: la tremenda energía, la persistencia, la sobriedad, la disciplina, la capacidad de trabajo organizado, y ciertamente el rápido aprendizaje de las técnicas de trabajo y de las reglas de mercado del capital, con todo lo que allí puede estar implicado respecto de la conducta y de la subjetividad de los portadores de esa nueva orientación cultural. En ese complejo también estaban presentes la reciprocidad, la solidaridad, la compleja densidad de la subjetividad, producto del des-encuentro entre las perspectivas aborígenes de conocimiento y de otra parte, el creciente impulso de la razón tecnocrática del capital. En fin, el sentido de igualdad social elaborado en una larga historia comunal, sin duda, pero también en el prolongado sometimiento a una única identidad, "india", impuesta a identidades heterogéneas y desiguales, pero ya virtualmente disueltas. Todo, producto de una larga historia de las relaciones entre la colonialidad y la resistencia, entre el Estado y la comunidad, de las luchas de resistencia y de subversión contra la dominación del capitalismo, colonial y republicano.

En ese sentido lo "cholo" podía ser considerado como el primer gran producto del desarrollo de esa dialécti-

ca de imitación-subversión-reoriginalización cultural entre una parte de la población dominada, en las nuevas condiciones del proceso de urbanización de la sociedad peruana. Todos esos componentes estaban ya produciendo una identidad social, cultural y política nueva entre una parte importante de la población peruana. Con ellos apuntaba una propuesta de democratización, es decir, de descolonización y nacionalización de la sociedad peruana y de sus instituciones de autoridad, el Estado en primer lugar. Era esa peculiar asociación de elementos heterogéneos en una articulación específica, lo que daba a lo "cholo" su potencialidad de autonomía y de originalidad cultural y lo enfrentaba por igual a lo "criollo-oligárquico" costeño y a lo "gamonal-andino" de la Sierra, las dos maneras centrales, ahora en escombros, del patrón de dominación cultural que fue vigente en el Perú hasta la culminación de la urbanización de la sociedad<sup>7</sup>.

Así, lo "cholo" implicó una primera perspectiva de reoriginalización cultural en el Perú y quizás en todo el mundo llamado "andino", porque era la primera vez que se producía una re-estructuración de elementos culturales no simplemente como "aculturación" o "transculturación" o "mestizaje" o "hibridación", es decir como algo de todos modos dependiente de otro patrón de estructuración, sino como un proceso que se va constituyendo con elementos nuevos e innovando los previamente adquiridos, cualquiera que fuera su procedencia, y con nuevos patrones de articulación, de desarrollo

---

7. Acerca de esto puede verse mi texto "Lo cholo: en el conflicto cultural peruano", op. cit.

y de cambio. Era, ante todo, una alternativa de descolonización del imaginario, de las prácticas, valores e instituciones de las relaciones culturales entre los pobladores del país. En tal sentido, era una genuina propuesta de reconstitución de identidad para la amplia mayoría de la población peruana.

Dadas esas condiciones, para su desarrollo ese proceso implicaba una re-estructuración de la sociedad peruana en su conjunto, de cambio de sus patrones centrales de articulación. En primer término, de las relaciones entre lo "europeo" y lo "indio", lo "negro" y lo "mestizo", haciendo que la diferencia y la heterogeneidad dejaran de ser un modo o un argumento de la desigualdad y llevando así a la descolonización de las relaciones materiales e intersubjetivas de poder. Es decir, a la democratización de la sociedad, de las relaciones sociales entre todos los pobladores del país y a la generación y gestión democráticas de sus estructuras de autoridad y, en ese sentido específico, a la ciudadanía de todos los miembros de esta sociedad.

Esa redistribución democrática del control sobre los recursos del país y sobre la autoridad política habría significado, en ese período, no sólo la

nacionalización de la sociedad y del estado. Puesto que tal redistribución democrática del poder no era posible realmente sino en la trayectoria de una revolución social y cultural global, lo que en ese momento habría implicado una presencia decisiva de las virtualidades de lo "cholo", en el mismo proceso habrían estado presentes también tendencias hacia la consolidación y la expansión de relaciones de reciprocidad, con sus valores de igualdad social y de solidaridad social y de estructuras de autoridad con carácter o tendencias comunales. Pero el proceso no llegó a ocurrir de ese modo. Otras tendencias e intereses sociales resultaron más fuertes en la sociedad peruana y el conjunto del proceso fue recanalizado hacia un sucedáneo, el "velasquismo".

El "velasquismo" fue un régimen político con características muy peculiares. Era, de una parte, expresión y vehículo de los intereses y de las aspiraciones de los grupos emergentes de las capas medias, de su interés de intermediar políticamente entre la burguesía y los explotados y dominados del país, de conseguir espacio propio en el Estado y lugar en la administración del capital. Y para todo eso, de presionar por la "modernización" del poder<sup>8</sup>. De otro lado,

---

8. El discurso de la "modernización" en ese momento era casi opuesto al que hoy tiene el predominio. Se dirigía a la necesidad de flexibilizar la estructura de poder, en cada una de sus instancias, para ampliar el espacio de las capas medias, para ampliar la representación social del Estado y sus respectivas instituciones, acogiendo a los grupos más organizados de trabajadores. En algunos países, semejantes cambios eran y sobre todo parecían radicales, llegaron a tener discursos para-revolucionarios, aunque en una perspectiva de largo plazo tuvieran más bien el sentido de una contrarrevolución, ya que se dirigían a bloquear tendencias, que sin duda estaban en curso, hacia una real subversión y una profunda y masiva redistribución democrática del poder, es decir, hacia una revolución. El "velasquismo" fue uno de los más ceñidos ejemplos de tal tipo de políticas de "modernización".

era una asociación de los dos grupos más representativos de tales intereses de las capas medias de ese período, ambos imbuidos de la "teoría de la modernización": de una parte, la tecnocracia militar en el comando y en el control del régimen, con sus propias necesidades de autoritarismo y de eficiencia, y de la otra, una "inteligencia" en la cual se asociaban, no sin conflicto, profesionales con marcada proclividad tecnocrática e intelectuales políticamente formados con el vago discurso de una posible "utopía humanista". Estos últimos fueron pronto subordinados o, muchos, ganados a las necesidades tecnocráticas de un régimen conducido por las fuerzas armadas. Y muy pronto el régimen se desarrolló en alianza con los sectores más "modernos" de la burguesía local e internacional<sup>9</sup>. Por tales características, el "velasquismo" en la práctica terminó estimulando más bien los elementos de pragmatismo, de arribismo y de imitación en las relaciones intersubjetivas y de autoritarismo y de corporativismo en las relaciones políticas y sociales. De ese modo, las virtualidades y posibilidades de lo "cholo", en especial la redistribución democrática del poder, la legitimación de la diversidad y de relaciones de autonomía e igualdad entre

todas las vertientes históricas que concurren en el proceso de nuestra sociedad, terminaron siendo mutiladas.

La descomposición del "velasquismo", atrapado entre los conflictos internos de sus agentes y las tormentas de la crisis mundial de mediados de los 70s., abrió paso a los movimientos de resistencia de los trabajadores, pero éstos fueron contenidos y derrotados al borde de los años 80. Esa derrota ha facilitado que la actual contrarrevolución capitalista, global o mundialmente en curso, cuya ideología se llama "neoliberalismo" y cuyo primer régimen político plenamente representativo en el Perú es el "fujimorismo", aquí fuera llevada a cabo en su más extrema versión.

Esta contrarrevolución ha puesto en acción una presión masiva para canalizar las relaciones intersubjetivas del conjunto de la sociedad peruana, en un cauce que sólo admite y estimula la asociación del ventajismo individualista, el afán de lucro a cualquier costo, el pragmatismo y el arribismo social, de un lado, con las celebradas cualidades que emergían con lo "cholo", energía, sobriedad, trabajo y disciplina, del otro lado. De ese modo, de lo "criollo-oligárquico" se coopta la "viveza" sin la "gracia". Y de lo "gamonal-andino" la "fuerza" sin la "delicadeza"<sup>10</sup>.

9. La bibliografía sobre el "velasquismo" es numerosa. Mi participación en el debate puede encontrarse, principalmente, en "Nacionalismo Neoimperialismo y Capitalismo en el Perú", Buenos Aires, 1971; "Imperialismo y Capitalismo del Estado" en SOCIEDAD Y POLITICA, Nº 1, Lima, 1972; "La 'Segunda Fase' de la Revolución Peruana", en *Id.,...Id.*, Nº5, 1975, Lima-Perú.

10. "Gracia" es un término que, en ese contexto, mienta una manera personal en la cual se asocia cierta levedad y extroversión del carácter con el donaire del ademán, muy apreciada en la vertiente "criollo-oligárquica", costaña, del anterior patrón cultural dominante y que se presume producto de la convivencia entre "hispanos" y "negros". El término "delicadeza" mienta la asociación entre cortesía, pudor, discreción, código esperado en la conducta social de lo "gamonal-andino", producto del des-encuentro entre "indios" y "gamonales".

El "fujimorismo" es expresión y vehículo de este patrón cultural que se impone en la sociedad y que calza, como anillo al dedo, a las conveniencias del capitalismo actual. El resultado está a la vista. En lo inmediato, la tendencia más fuerte en la subjetividad social de los peruanos es la asociación entre el ventajismo privado, el pragmatismo y la rudeza, "potros de bárbaros atilas" con los cuales el capital galopa sobre las espaldas de la mayoría de los peruanos, con una alforja donde la ausencia de escrúpulos es colmada de cinismo.

Sin embargo, reconocer como dominante un patrón en las relaciones intersubjetivas y materiales de una sociedad, en un dado momento, no equivale a desconocer la existencia, o mejor co-existencia, en la misma historia y en el mismo espacio socio-cultural, de otros patrones, inclusive de elementos no claramente ubicables en un patrón distinguible, y que son o pueden ser no solamente subalternos e integrados en el patrón que domina, sino también diferentes, conflictivos y alternativos, del mismo modo como en su momento emergía lo "cholo" en el Perú.

**FE Y JUSTICIA**  
 EL PENSAMIENTO CRISTIANO EN DIÁLOGO  
 CON LA SOCIEDAD Y LA CULTURA



**JULIO, 1997**

.....

**NUESTRA VOZ:** Cristianismo y Política: Renovar la dimensión pública de la fe, *ALLAN MENDOZA, S.J.* **SOCIEDAD:** La responsabilidad política del amor cristiano, *ALFONSO ÁLVAREZ BOLADO, S.J.* **Cristianismo y Política:** En el contexto de la globalización, *JUAN CARLOS SCANNONE, S.J.* **Historia política como historia salvífica, *JOSÉ ROBERTO ARANGO, S.J.* Chile; Iglesia y participación social y política, *ANDRÉS SOTO SANDOVAL, S.J.* **Experiencias de laicos mexicanos en la fe y política, *JOSÉ ÁLVAREZ ICAZA.* **Un cristianismo de memoria, inspiraciones y obligaciones, *MARYSE BRISSON.* **Teología de la liberación y comunidades eclesiales de base en Colombia, *ANA MERCEDES PEREIRA SOUZA.* **Entre retos políticos y búsquedas personales, *ROLANDO AMES COBIÁN.* **Presencia y política de la Iglesia en el Ecuador, *CARLOS MONCAYO ALBÁN, S.J.* **FE:** Fe y Política, *VICENTE SANTUC, S.J.* **CULTURA:** Una cultura anticorrupción: forma de compromiso político y cristiano, *LUIS ENRIQUE GALARZA ALARCÓN, S.J.*************

**SUSCRIPCIONES:** Anual 3 números: Europa y Norteamérica US 35 Dólares. América Latina US 30 Dólares. Ecuador: 60.000 Sucres. Ejemplar suelto: 60.000 sucres

**DIRECCION:** Av. Mariana de Jesús 2307 y Diego Martín de Utreras. Telf. 433592

Fax: 433784 - Apartado 17-08-8629

E.Mail: fmariana@uio.telconet.net

Quito - Ecuador





tico en esos países sudamericanos. Su inspiración, en palabras de su editor, proviene de un "algo más" de la política en esos países que -se supone- aparece en la relación líderes/masas. Ese "algo más" es, para su editor, un todavía "intrigante fenómeno político", sobre el cual el compilador, más allá de sus dudas, acoge bajo el término de "populismo".

Pero, a este respecto el libro tiene una bifurcación teórica sería que si bien le resta unidad comparativa le hace ganar en interés polémico, pues mientras algunos de sus autores -Novaro, Nun, Auyero, Mayorga, y de la Torre acogen el término y lo aceptan como un concepto válido, otros -Sánchez Parga, Quijano y Vega-Certero- lo rechazan y/o cuestionan seriamente como categoría organizadora de las realidades estudiadas.

He publicado ya un comentario crítico sobre el primer grupo de autores y no vale repetirse<sup>1</sup>. Lo que me parece a mi, en síntesis, es que los esfuerzos investigativos que se esmeran en seguir usando la categoría de "populismo", aunque solo sea cómo una categoría descriptiva, están destinados a tener solo un carácter muy auxiliar. Sin duda, la sociología política requiere de nociones descriptivas, si ellas son eficaces y permiten organizar, aun cuando ello solo se lo haga parcialmente, nuestra percepción de la realidad social. Pero lo que falta en los tratadistas que acogen el uso del término de populismo es indicar el terreno

de significación relacional de esta noción descriptiva. En otras palabras, decimos a que campo teórico se vincula, pues una colección heterogénea de conocimientos e información no se constituye como un objeto de la ciencia. Estos deben ser organizados en un cuerpo de proposiciones verificables, relacionados de tal forma, que el sistema sea consistente de por sí y compatible con la investigación empírica.

Y, a este respecto es ilustrativo el artículo de Quijano, pues es un excelente ejemplo no solo de como se puede interpretar el "fujimorismo" sin recurrir para nada al llamado "populismo", sino que además es un serio cuestionamiento al empleo de un vocablo para interpretar las experiencias políticas de liderazgo en América Latina. "...el término populismo -escribe Quijano- no puede ser otra cosa que una etiqueta, ciega a la discriminación, sin capacidad alguna de análisis ni de explicación, inepta para dar cuenta del carácter específico y del sentido histórico de las experiencias políticas." (p. 172) "De hecho, -prosigue Quijano- "populismo" es un término que respecto de la experiencia política latinoamericana fue siempre pantanoso y no es seguro que alguna vez deje de serlo. Sería mejor abandonarlo." (ibid) pues, como el dice, se corre el riesgo de "traficar con un grueso contrabando intelectual". (p. 185).

Las afirmaciones de Sánchez-Parga sobre el término no son menos con-

---

1. Ver mi artículo "O Debate atual sobre o populismo em Marcello Baquero et. al. *A construção da democracia na América Latina. Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*, Rio Grande do Sul, Editora da Universidade, 1998, págs. 50-70.

tudentes cuando lo considera un concepto en bancarrota. Este autor señala: "No es que el populismo y su debate teórico se hayan conceptualmente agotado, ya que siempre fue un concepto en bancarrota. Pero a pesar de su precariedad teórica, explicativa y de comprensión, el populismo se ha vuelto una idea barbitúrica, a la que muchos politólogos ecuatorianos se han hecho pertinazmente adictos. Y al convertir al populismo en la clave interpretativa de casi toda la historia política nacional, tal monopolio ideológico ha dado lugar a que ésta además de poco conocida resulta muy malentendida" (p.150).

El artículo de Imelda Vega-Centeno, que analiza tres discursos de aprista Presidente Alan García del Perú, no usa el término de "populismo" para dar cuenta del estilo de gobierno agresivo, acompañado de acciones y gestos que querían ser simbólicos (p. 225), por parte del nuevo dirigente del APRA, quien protagonizaba "todos los días un hecho deslumbrante, cada semana un anuncio revolucionario, cada día un hallazgo inigualable... (p. 222) y para dar cuenta de esas prácticas de simulación de lo real que acompañó su quehacer político.

Sin entrar a escudriñar las explicaciones de esta antropóloga peruana sobre el aprismo, si cabe preguntarse porque el editor en su Introducción al libro no dice nada sobre este artículo. Así el lector no tiene ninguna pista sobre el por qué de su inclusión en el volumen, cuando la autora ni discute sobre el término, aunque se niega -en la práctica- a usarlo para etiquetar el fenómeno que ella estudia con otros esquemas teóricos.

Hay pues en el libro una bifurcación de posiciones teóricas y analíticas sobre "ese algo más" del editor que lo hace muy valioso para la lectura, que recomiendo vigorosamente. Sobre todo por las implicaciones que adopta la posición de editor en el debate. El editor de este libro plantea que al término "populismo le ocurre lo mismo que a todo concepto de la sociología política: la diversidad de contextos en los cuales entra y se mueve, termina disolviendo su unidad de significado". (p.9) De ahí que él se proponga demostrar "como la relevancia del debate sobre el populismo depende del contexto en el que se inscriban las temáticas que abre a la discusión". (ibid).

Francamente, creo que esta grue-sa afirmación no queda, ni mucho menos, demostrada en el corto capítulo introductorio escrito por el editor. Al libro le faltaría para, discutirla con seriedad, un capítulo de conclusiones, en que se retome el problema haciendo algo más que un ensayo bibliográfico. Pero a este respecto valdría tener presente los siguientes aspectos para el debate.

1. Todo mundo tiene una visión del mundo como compañera inevitable de un esquema interpretativo, pero lo errado es usar la teoría social para confirmar esa visión. Es decir subordinar la ciencia a sus propósitos. Algunas formas de usar las actuales nociones de "populismo" se me antojan como vocablos del discurso del poder, y de los poderosos.

En esos casos no es casual que los estudiosos de los gobiernos de Abdalá Bucaram Ortiz, de Carlos Menem y Alberto Fujimori no sean adic-

tos políticos de sus gobiernos, sino al contrario acervos críticos de esos personajes a quienes tratan como "lumpen políticos". Para designar el mero "peligro" del advenimiento de sus gobiernos se usa el vocablo de "populismo" como una suerte de contraseña descalificadora por politólogos y profesionales de otros gremios con mucho poder en nuestra democracia mediática, que actúan como centinelas que parecen gritar "Ahí viene el enemigo". Lo que ven es un fantasma. El fantasma es el populismo. A esta devaluación se llega si el "populismo" es un término con el cual el antiguo régimen y sus intelectuales fantasearon ante el agotamiento y profunda crisis de su dominio y el apareamiento de otras élites con vínculos populares. Como lo dicen M. Sobrado Chávez y J. Vargas, "el poder es la ineludible sombra del

quehacer en las ciencias sociales". (1990, 2) Ante tales prácticas, se hace necesario un desarme ideológico del término populismo. En este mismo volumen Quijano y Sánchez Parga contribuyen a este desarme.

2. El peso semántico del término "populismo" no obliga a la construcción de ese término en categoría o concepto sociológico. El peso por si solo no indica nada, es solo una marca de uso múltiple y frecuente que no confiere una legitimidad ni status científico a un término, ni puede ser el determinante de un problema.

Estas y otras inquietudes surgen de una primera lectura de un libro tan interesante como contradictorio en su contenido teórico como el que acaba de publicarse bajo la serena edición de Felipe Burbano de Lara.

## Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación - No. 61 - Marzo de 1998

Tome la posta...

El texto imprescindible para la formación permanente del profesional de la comunicación social. Primicia en el análisis inquietante y serio de los medios y de los variados procesos de comunicación. Ética, medios, periodistas. Los medios en el medio.

### Suscripciones:

1 año (4 números) América Latina US\$ 30 - Resto del mundo US\$50 - Ecuador en sucres) 40.000.

2 años (8 números) América Latina US\$ 54 - Resto del mundo US\$92 - Ecuador en sucres) 70.000.

Ejemplar suelto: América Latina US\$ 8 - Resto del mundo US\$13 - Ecuador en sucres) 12.000.

Chasqui - CIESPAL - Apartado 17-01-584 - Quito - Ecuador

Telf. 506 149, 544 624 - Fax (593-2) 502 487

E-Mail: Chasqui@ciespal.org.ec