

# 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\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

## **ECUADOR DEBATE**

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: 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**

Martha Vinueza

## **IMPRESION**

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

---

Quito-Ecuador, agosto de 1999

## PRESENTACIÓN / 3-4

### COYUNTURA

**Nacional:** Se profundizan la recesión y la incertidumbre / 7-17

*Marco Romero C.*

**Política:** Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte / 19-34

*Fernando Bustamante*

**Conflictividad Social:** Marzo-Junio 1999 / 35-46

**internacional:** Peor crisis de la posguerra, aún podría profundizarse / 47-63

*Wilma Salgado*

*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad / 65-90

*Marco Romero*

A 30 años del proceso: fortalecer la unidad andina / 91-98

*Alan Fairlie Reinoso*

Negociaciones comunidad Andina de naciones  
y el mercado común del sur / 99-127

*Rubén Flores*

Grupo Andino-Mercosur: Una vía para la inserción creativa en el escenario internacional? / 129-141

*Jorge Reinel Pulecio*

La diferenciación nacional en el contexto de la Región Andina / 143-152

*Heraclio Bonilla*

La integración en América Latina: un sobrevuelo desde Europa / 155-164

*Marc Rimez*

## **ENTREVISTA**

La vigencia del marxismo en la Antropología / 165-178

*Entrevista a William Roseberry*

## **PUBLICACIONES RECIBIDAS / 179-185**

## **DEBATE AGRARIO**

La gestión local de los Recursos Naturales / 187-215

*Leonard Field*

Lo que piden los agricultores y lo que pueden los gobiernos / 217-222

*Polan Lacki*

## **ANALISIS**

Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo / 223-246

*César Montúfar*

El imaginario democrático en el Ecuador / 247-269

*Pablo Andrade*

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Filosofía Andina: estudio intercultural de la sabiduría andina / 271-279

*José Juncosa*

## PRESENTACIÓN

**S**e han cumplido 30 años del nacimiento de los primeros procesos de integración regional en buena parte del contexto latinoamericano. Qué evaluación se ha hecho de los mismos? Cúales han sido sus éxitos y limitaciones? Qué perspectivas de crecimiento real existirían para los países involucrados en estas dinámicas?. Esta y otras preguntas sobre las dinámicas y balances de la integración andina son tratados en el presente número de Ecuador Debate.

La Sección Coyuntura Nacional presenta el artículo de Marco Romero *Se profundizan la recesión y la incertidumbre* que explora los recientes acontecimientos económicos en el Ecuador desde sus distintos actores y realiza una prospección de fases venideras. En la Coyuntura Política, Fernando Bustamante con su artículo *Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte*, analiza tres temas centrales que están íntimamente conectados para definir la coyuntura política ecuatoriana al promediar el último año del milenio: la búsqueda de políticas que permitan restablecer la estabilidad macroeconómica del país, la definición de una estrategia para sanear la Banca, y, por último, los in-

tentos por sentar las bases para un proceso de modernización del Estado y de la economía. En la Coyuntura Internacional Wilma Salgado en *Peor crisis de la posguerra, aún podría profundizarse* se observa cómo la actual situación de la economía mundial está dominada por la expectativa existente en todo el mundo respecto a la evolución que pueda seguir la crisis económica que actualmente afecta a la mayoría de los países en desarrollo, y destaca el hecho de que los países en desarrollo, en diferentes magnitudes, están siendo sometidos a una asfixia financiera por la combinación de la caída de los precios de las exportaciones, el aumento del proteccionismo en los países industrializados, y las condiciones de disminución del ingreso de capitales y de presión por el cumplimiento del pago del creciente servicio de la deuda externa. Esta sección trae también el análisis de la conflictividad social presentada en el Ecuador entre marzo de 1999 y junio de este año.

La Sección Tema Central presenta distintos tópicos vinculados con el tema de la integración. Marco Romero en su trabajo *La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad* evalúa y explora la diná-

mica del Pacto Andino a lo largo de tres décadas de actividad y se cuestiona sobre los verdaderos balances del proceso de integración subregional en distintas áreas de las actividades de gestión y políticas de los estados miembros. Alan Fairlie Reinoso con su trabajo *A 30 años del proceso: Fortalecer la unidad Andina* realiza un balance general de los lineamientos comunes de política exterior en materia de libre comercio y propone que la prioridad debe ser América Latina, para desde allí bregar en la escena internacional en pos de la construcción de un mundo multipolar donde la institucionalidad de las relaciones internacionales se perfeccionen. Por su parte Rubén Flores de -OFIAGRO- nos ofrece el artículo *Negociaciones Comunidad Andina de naciones y el Mercado Común del Sur* que analiza al sector agropecuario de la Comunidad Andina en el contexto de las negociaciones y sus intenciones de buscar un tratamiento especial en el marco de tratados y convenios con otros procesos de integración subregional.

Desde una perspectiva que analiza los principales procesos de integración en América del Sur, Jorge Reinol Pulecio en *Grupo Andino-Mercosur: una vía para la inserción creativa en el escenario internacional* observa que dada la precaria legitimidad de los Estados y los gobiernos latinoamericanos para me-

diatizar los intereses de sus asociados, la tarea de darle un sentido político propio a la integración suramericana rebasa el espacio de las tecnocracias. Propone que esta tarea debe ser acometida solidariamente por los Estados, los actores empresariales privados y por la sociedad civil actuante. Heraclio Bonilla por medio de su trabajo *La diferenciación nacional en el contexto de la región andina* menciona que la correlación de las clases agrarias y su desenvolvimiento, no son en modo alguno suficientes para explicar el conjunto de la peculiaridad nacional de la región andina, además de enfatizar que las dislocaciones espaciales y étnicas siguen desafiando la configuración nacional. Finalmente, Marc Rimez con *La integración en América Latina: un sobrevuelo desde Europa* considera que los procesos de integración son largos, requieren tiempo y paciencia y son dinámicas de ingeniería social basadas en la negociación que tienden a avanzar lentamente y en medio de crisis recurrentes de todo tipo.

La Sección Debate Agrario contiene una reciente investigación de Leonard Field Savage quien presenta los resultados de la misma bajo el título de *La gestión local de los recursos naturales*. En este artículo, el autor hace hincapié en que el concepto de la gestión de los recursos naturales no es necesariamente es-

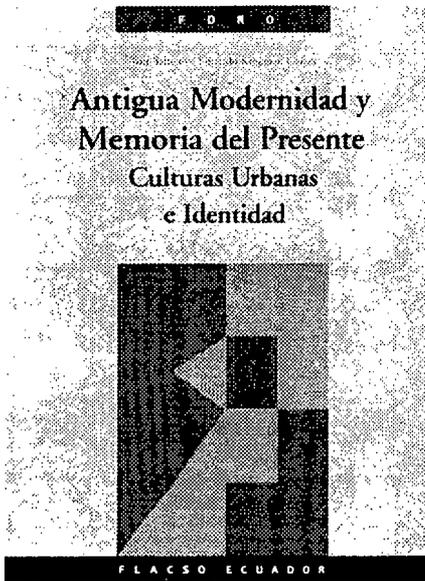
tático y fraccional, pero nos invita a esta interpretación: menciona que hay tantos recursos, los cuales deben sostenerse y sacarles el mejor provecho posible y, cuando sea del caso, lograr un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento y la conservación del recurso. Por su parte Polan Lacki en *Lo que piden los agricultores y lo que pueden los gobiernos: mendigar dependencia o proporcionar emancipación?* se compenetra con un tema polémico: los escasos recursos que los gobiernos destinan al agro se vuelven aún más insuficientes porque suelen ser asignados en forma contraproducente a alimentar burocracias improductivas. Este pseudo paternalismo contribuye a perpetuar la dependencia que los agricultores tienen del Estado y con ello a agudizar aún más dicho desequilibrio.

La sección Análisis contiene dos artículos que abordan temáticas diferentes pero vinculadas entre sí. El primero a cargo de Pablo Andrade titulado *El imaginario democrático en el Ecuador* analiza cómo los discursos ecuatorianos sobre la democracia aspiran a inmovilizar el con-

flicto social dentro de límites estrechos y descuidan el tratamiento crítico de las problemáticas de los derechos individuales y la autonomía individual sin las cuales la democracia es inconcebible. César Montúfar con *Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo* incursiona en el tema de la modernización política a través de una revisión crítica de la obra de Huntington y cuestiona la utilización del concepto gobernabilidad por obscurecer el lenguaje político, servir de muletilla para la invención de una panacea ficticia y acorralar a la autonomía de la sociedad al imposibilitar el desarrollo de proyectos políticos alternativos.

En la sección entrevista presentamos el diálogo mantenido entre Carmen Martínez y el profesor William Roseberry sobre *La vigencia del marxismo en la antropología*. Finalmente, en el apartado Crítica Bibliográfica, exponemos los comentarios de José Juncosa a la obra *Filosofía Andina: estudio intercultural de la sabiduría andina* de Josef Estermann

Fredy Rivera Velez  
Editor



*Libro: Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*  
 Editores: Tom Salman, Eduardo Kingman Garcés  
 Edición: Alicia Torres  
 Páginas: 372 pp

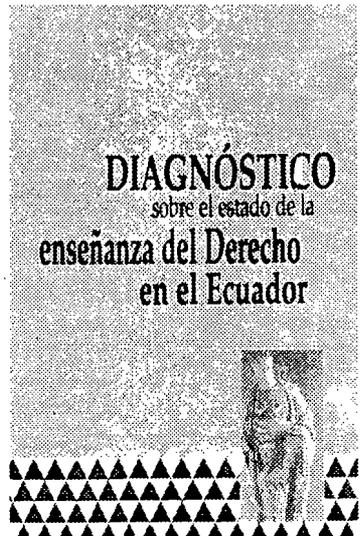
El común denominador de los trabajos que se reúnen en esta obra es el análisis de la relación entre procesos de cambio, adaptación y resistencia cultural, examinados desde una perspectiva histórica contemporánea. Contribuir a la legitimidad de las nuevas interrogantes, pero también la actualidad de viejas inquietudes, son las aspiraciones de esta publicación, presentada en trabajos tales como: La organización popular urbana, la identidad individual y colectiva, la lucha por la ciudadanía, las relaciones de género y los usos sociales del espacio.

*Libro: Diagnóstico sobre estado de la enseñanza del derecho en el Ecuador*  
 Colección: Libros de Bolsillo, vol. 15  
 Editorial: Corporación editora Nacional  
 Páginas: 72 pp

El tema de la administración de justicia es de actualidad en la opinión pública. Este diagnóstico sobre el estado de la enseñanza del derecho en el Ecuador, realizado por Alberto Wray, es un paso obligado para entender a profundidad las falencias del sistema, no solo por ser una radiografía de la realidad de la formación profesionales, sino porque además entrega las bases para una propuesta integral: el papel del abogado en los albores del siglo XXI: nuevos paradigmas para la enseñanza del derecho, y las posibilidades de un proceso de cambio concertado.



**Alberto Wray**



# COYUNTURA

## NACIONAL

### Se profundizan la recesión y la incertidumbre

Marco Romero

*A fines del segundo cuatrimestre de 1999, la economía ecuatoriana sigue presentando un cuadro de profunda crisis, continuando y agravando el panorama analizado en la entrega anterior. Los voceros oficiales, cuyas previsiones suelen ser muy optimistas, prometen que en el segundo semestre las cosas irán mejor; reconocen sin embargo que al finalizar el presente año, el producto interno bruto registrará un decrecimiento de entre el 5 y el 7 por ciento, y la tasa de inflación anual oscilará entre el 57% y el 60%; a fines de julio la inflación acumulada en los siete primeros meses superaba ya el 34%, manteniéndose como la más alta de América Latina.*

**L**as autoridades económicas del presente gobierno, continuando la línea de política adoptada en 1996 (cuando se gastaron miles de millones de sucres, sin beneficio de inventario, para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron a un exilio dorado en Miami, dejando los huesos en manos del Estado), desde sus inicios, decidieron no poner ningún límite en la ayuda para los bancos (sobre todo al Filanbanco), cuyos principales accionistas fueron puntales de la campaña electoral. Entonces no importó que el crédito interno neto al sistema financiero, en otras palabras la emisión por parte del Banco Central o de papeles por parte del Mi-

nisterio de Finanzas, se expanda en forma inusitada; aproximadamente el total de los recursos canalizados a los bancos supera los 1.200 millones de dólares.

A pesar de tales ayudas, el sistema financiero lejos de convalecer registraba la extensión de las dificultades a un número cada vez mayor de instituciones; a fines del primer trimestre, los problemas afectaron al Banco del Progreso, uno de los tres más grandes del sistema, que, según se ha podido conocer recientemente, al amparo de la laxitud de las normas y sobre todo de la ineptitud (complicidad?) de las autoridades de control, mantenía desde años atrás una cartera vinculada y otros procedimientos de gestión

en márgenes reñidos con la ley. Ante el riesgo de un pánico financiero de grandes proporciones y para cubrir las espaldas al banco del Progreso, se decreta el feriado bancario de marzo.

Los dos elementos señalados: una enorme expansión del crédito al sistema financiero y su creciente fragilidad, se insertan en un marco de fuertes presiones sobre el tipo de cambio y una tendencia a la desintermediación financiera, para evitar la carga del 1% a la circulación de capitales, vigente desde enero. Ya no era posible continuar con el salvamento generalizado de los bancos. Entre un riesgo sistémico en las entidades financieras, y la probabilidad de presiones cambiarias e inflacionarias descontroladas, el gobierno optó por la recesión, que tendencialmente venía desde 1998, pero se instaló definitivamente a partir de la congelación de depósitos.

Las autoridades económicas consideraron como un mal menor, la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión, el cierre total o parcial de empresas y el incremento del desempleo. Una vez más, como a lo

largo del prolongado proceso de ajuste desde 1982, se priorizaron la estabilización y el sector bancario, frente a las actividades productivas<sup>1</sup>. Más adelante revisaremos algunas evidencias de la magnitud de la crisis y la recesión en todas las esferas de la economía.

Desde la perspectiva del gobierno y del Fondo Monetario Internacional, los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica del país son la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal, en medio de un completo caos del sistema tributario.

La pérdida de confianza en el sistema financiero, sigue siendo generalizada, en la medida en que la mayor parte de los recursos continúan congelados, si bien han comenzado a liberarse progresivamente y los resultados de las auditorías de todas las instituciones, han evidenciado problemas en un menor número de instituciones que las previstas. Sin embargo, las estimaciones sobre el costo total del salvataje de las entidades financieras son muy diversas, situándose probablemente entre 1.400 y 2.000 millones de dólares; tampoco existe consenso respecto del período necesario

---

1 El país ha firmado 8 cartas de intención con el FMI entre 1983 y 1994; las mismas se han convertido en un verdadero círculo vicioso de ajuste, recaída y nuevo ajuste, con un retroceso real en la situación económica del país.

para el total saneamiento del sistema financiero<sup>2</sup>. Cabe anotar, en todo caso, que la entrega de los resultados de las auditorías a los bancos, y la promesa del apoyo gubernamental para las entidades que requieren mejorar su posición patrimonial, no implica aún ninguna solución de los problemas; el gobierno destinaría parte de los recursos financieros de fuentes externas, que se liberarían luego de la firma de un acuerdo con el FMI, al salvamento de los bancos; los primeros 254 millones de dólares necesarios para la capitalización de los cuatro bancos con deficiencia patrimonial, se canalizarán a través de líneas de crédito de la Corporación Financiera Nacional, puesto que se han eliminado los créditos directos del Banco Central.

En ese marco, no resulta extraño que se acentúe la desintermediación financiera, generada a partir del establecimiento del impuesto del 1% a la circulación de capitales, a comienzos del año; la misma se expresa en una reducción neta en las disponibilidades de depósitos en los bancos privados.

La discusión parlamentaria en torno a las reformas de la ley de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) ha llevado a un impasse con el Gobierno, al aprobarse una serie de reformas, en aspectos como el nivel y alcance de las garantías, su carácter retroactivo, las responsabilidades que corresponden a los accionistas de las instituciones, el anclaje de las tasas activas con las tasas pasivas, la disposición de que el Banco Central otorgue crédito a los bancos y a los sectores productivos, entre otros aspectos. Tales reformas, aprobadas en forma apresurada, terminaban abriendo espacios para salvar a los banqueros de las instituciones ya en reestructuración o en saneamiento, eximiéndoles de asumir los costos derivados de su gestión alegre y dispendiosa de los recursos confiados a ellos.

Los acontecimientos recientes han permitido evidenciar los nexos que mantienen diversos estamentos de la clase política y algunas instancias claves del poder, con el capital financiero; es posible afirmar que se trata de verdaderos "sectores vinculados", que pretenden exonerar a

---

2 La crisis bancaria de Venezuela estalló en 1994, el salvamento bancario inicial costó alrededor de un 14% del PIB y sus secuelas aún no están completamente superadas; la crisis financiera de México de diciembre 1994, tuvo un costo enorme para el presupuesto del Estado, es decir para el pueblo mexicano y tampoco ha sido solucionado; recientemente han proliferado las denuncias sobre acciones corruptas en la gestión del salvamento. En el caso del Ecuador, se planea inicialmente un período de tres años para el salvamento.

los banqueros de su responsabilidad en la presente crisis, haciendo recaer el peso del salvamento, exclusivamente sobre la AGD, es decir sobre el Estado, y en consecuencia sobre el conjunto de la población, tanto mediante tributos, como liquidando las deudas a través del proceso inflacionario, que amenaza con llegar a tasas históricas.

En cuanto a la cobertura de la garantía de los depósitos, es preciso destacar un tema a menudo olvidado y es el que se refiere a la falta completa de transparencia en el manejo del negocio financiero; ni las autoridades supervisoras, ni mucho menos las propias entidades, han mantenido una información adecuada para los clientes, sobre la disposición referente a la exclusión de los depósitos con una tasa que exceda en tres puntos a la tasa referencial; la forma de calcular el propio parámetro de comparación ha sido modificada; además, acogiéndose al sigilo bancario, no se publican, ni se difunden con la amplitud necesaria, índices comparativos de la eficiencia, seguridad, rentabilidad, etc. de las diferentes instituciones financieras<sup>3</sup>. Es lamentable constatar que no existen códigos ni

instituciones fuertes para defender a los consumidores y clientes; y no se ha aprovechado la presente crisis para exigir esta reivindicación democrática.

Las tasas de interés se han estabilizado en niveles muy elevados, y la demanda de crédito es sumamente restringida, debido sobre todo a la profunda recesión en todos los sectores económicos, caracterizada por la quiebra y el cierre total o parcial de numerosas empresas, que ha generado un aumento significativo del nivel de desempleo abierto y la expansión de la informalidad.

Esta evolución ha incidido también en el deterioro de la situación de las entidades financieras en el segundo trimestre del año, que se expresa en la casi triplicación del porcentaje de la cartera vencida, dentro de la cartera total; un aumento significativo de la cartera de riesgo, y el cambio de los resultados del ejercicio, de positivos a fines de marzo, a un nivel similar de pérdidas a fines de junio.

Por otro lado, la estructura del sistema fiscal está profundamente distorsionada, a partir de la introducción del impuesto a la circulación de capitales en sustitución del

---

3 En entrevista concedida por el Vicepresidente del FMI, Stanley Fisher, al semanario *Líderes*, del 2 de agosto de 1999, plantea que "se debe aumentar la transparencia de los informes del sistema financiero y de los reportes del FMI"; si bien su análisis se refiere al manejo de la crisis financiera internacional, esto debería aplicarse igualmente en el plano interno.

impuesto a la renta a comienzos del año; la reintroducción del impuesto a la renta en el segundo trimestre debido a las presiones del FMI y a la constatación de los efectos del 1%; la resistencia abierta de los comerciantes informales de la ciudad de Guayaquil a la facturación, como mecanismo que pretende incrementar la recaudación del IVA y acumular información muy útil para recaudar el impuesto a la renta; y, en general, la inadecuada aplicación del sistema de facturación, que sumada a la falta de una cultura tributaria en el país, ha reducido significativamente su impacto en una mayor recaudación por este concepto.

Adicionalmente, la revuelta popular liderada por los gremios de transportistas, fundamentalmente por los taxistas, y por un vigoroso y revitalizado movimiento indígena, que movilizó a otros sectores populares urbanos, parece haber bloqueado el recurso, privilegiado por los últimos gobiernos a los precios de los combustibles (gas y gasolina), como un eficaz y rápido instrumento de recaudación de recursos para el fisco.

Sin embargo, la eficacia de los acuerdos firmados para congelar los precios de la gasolina hasta junio del año 2.000, arrancada por la movilización popular, está vinculada a la adopción, por parte del Congreso, de medidas que generen ingresos equivalentes. Las dificultades

para lograrlo se multiplican, debido a la presencia de intereses electoreros que han expresado su oposición total a nuevos impuestos.

Es clara entonces, la necesidad de introducir una reforma tributaria completa, que aplique efectivamente los principios de progresividad y universalidad, cobrando tributos en base a la capacidad de cada contribuyente; y que incorpore a todos los ciudadanos, en función de su real situación, eliminando toda suerte de escudos fiscales. Esta debe ser la piedra angular de la conformación de un verdadero Estado.

En igual forma, es imprescindible avanzar efectivamente hacia una creciente descentralización, que aproxime a la ciudadanía a la gestión de sus propios asuntos, trasladando a los poderes locales, la función de recaudar tributos, de presupuestar gastos, de realizar obras, así como de planificar y establecer las prioridades a ese nivel, en forma coherente con el manejo global. Esta debe ser la ocasión para establecer una verdadera representación de la sociedad civil local, con participación de trabajadores, empresarios, organizaciones sociales, gremios de profesionales, etc. que asuma funciones de supervisión, seguimiento y evaluación de la gestión del poder local; así como de orientación del proceso de desarrollo en esa instancia. Sólo cuando el conjunto de los ciudadanos, cum-

plamos como tales nuestras obligaciones, estaremos en posibilidad de exigir derechos y asumir un papel activo en la gestión de todos los temas inherentes a la marcha de nuestras colectividades; el rendimiento periódico de cuentas por todos los representantes elegidos (no sólo mediante informes rituales y poco transparentes), a todo nivel, y la vigilancia social del ejercicio del poder son demandas democráticas que deben insertarse en el debate en curso sobre la descentralización.

Por otro lado, la incidencia generalizada de la corrupción en el manejo de la cosa pública<sup>4</sup>, y la total falta de claridad e información pública en torno al uso de los recursos del presupuesto del Estado, se ha convertido en la justificación asumida por múltiples sectores para resistir a la tributación, más aún si se conoce el altísimo nivel de evasión fiscal de gran parte de las empresas y bancos del país.

Por su parte, los sectores de pequeños y medianos empresarios y la población de menores recursos, que han soportado la mayor parte de los costos del ajuste, infructuoso y rei-

terado en la última década y media, han acumulado una "fatiga del ajuste", que parece estar muy cerca del límite y se constituirá en una seria restricción para las opciones que puede manejar el régimen.

Los gremios empresariales de la costa y principalmente de Guayaquil, cuyo aporte tributario es inferior al de otras regiones, con un movimiento económico sustancialmente menor, están decididos a empujar hacia lo que denominan como "un nuevo modelo económico", que no es sino la fuga hacia adelante en el esquema neoliberal, mediante la privatización masiva de empresas públicas, una drástica reducción del tamaño del Estado y la adopción de un sistema cambiario como la dolarización, que elimine cualquier posibilidad de manejo monetario, presupuestario y cambiario por parte del Estado. Más adelante discutiremos algunos aspectos del tema de la dolarización; por el momento sólo queremos señalar que tales posiciones expresan tanto la desesperación de sectores productivos agobiados por sus cargas financieras, como el rechazo

---

4 A título de ejemplo, recordemos que hasta hace pocos días, el anterior Presidente estaba en prisión, un ex Vicepresidente lleva varios años en el exilio, al igual que el Ministro de Gobierno del régimen anterior y varios otros funcionarios de diversos niveles y gobiernos. Son ampliamente conocidos por la opinión pública los múltiples mecanismos que se aplican a todo nivel, para obtener ganancias y evadir impuestos, siempre en perjuicio del Estado (entre ellos cabe mencionar la sobre y subfacturación en el comercio exterior, coimas, porcentajes, doble contabilidad, como los más utilizados).

definitivo de ciertos empresarios, a su responsabilidad social, como contribuyentes, tratando de terminar con un Estado cada vez más debilitado; con ese objetivo, modificando su orientación tradicional, incluso atacan al FMI, desde la óptica ultra ortodoxa, que lo considera innecesario.

En este contexto, el gobierno viene discutiendo, desde mediados de marzo, con el Fondo Monetario Internacional, el contenido de la "Carta de Intención", esto es la definición de los ejes centrales de la política económica, especialmente en los ámbitos monetario y fiscal, para los próximos 18 meses; así como la adopción de reformas estructurales, particularmente en cuanto a la privatización de empresas públicas y el replanteamiento de la seguridad social. El deseo del régimen de finalizar dichas negociaciones, con la firma correspondiente, hasta fines de julio ha sido postergado una vez más, por la controversia en torno a las reformas de la Ley de la AGD; el FMI está preocupado por los efectos del salvataje sobre la programación monetaria, esto es sobre el crecimiento de la oferta monetaria.

A pesar del hermetismo tradicional en este tipo de negociaciones, se conoce que el FMI ha principalizado sus exigencias, precisamente en la adopción de una reforma tributaria que pretende resolver el

problema fiscal y en la forma de saneamiento del sistema financiero.

A partir del conocimiento de la orientación teórica del FMI, cabe prever que la reforma tributaria se centrará en el impuesto a la renta y en el IVA; de tipo progresivo el primero, pero más favorable para los sectores empresariales, bajo la consideración de que no se debe desestimular las inversiones; y, con una tasa de 15% en el segundo, eliminando las exoneraciones.

Según se prevé, el FMI apoya una reforma tributaria centrada en un impuesto general y progresivo, como el impuesto a la renta; en las circunstancias actuales de la economía ecuatoriana, y sobre una base justa y equitativa, cuya efectividad dependerá de la transparencia e independencia de las instancias de recaudación y de un eficaz funcionamiento del poder judicial, parece adecuado apoyar una estructura fiscal de ese tipo. En todo caso, su estructura deberá ser mucho más simple que la vigente y deberá contemplar sanciones ejemplarizadoras para los evasores, las cuales deberán ser efectivas, a fin de generar un cumplimiento suficientemente amplio.

En cuanto al IVA, las experiencias de países vecinos muestran que es posible implantar una adecuada base de tributación, que incorpore a todos los sectores, aún los informales, partiendo de bases realistas y

con un esquema simple, no discriminatorio y apoyado en una supervisión seria y suficiente; considerando la situación actual del tema en el Ecuador, es indispensable avanzar en los diálogos con los sectores involucrados, superando los errores cometidos, pero con una clara perspectiva que reparta el sacrificio en todos los sectores.

El gobierno ha presentado como un éxito de su negociación con el Fondo, la inclusión, por primera vez en este tipo de documentos, de una "cláusula social" por 350 millones de dólares, para educación; al respecto es necesario precisar que: con seguridad, dichos recursos no provendrán del FMI, sino de otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial; no tendrán el carácter vinculante, ni de exigibilidad, ni estarán sometidos a parámetros de cumplimiento, cuantitativo y periódico, como sucede en el caso de la política monetaria y fiscal; y, en la práctica constituyen un adorno de la carta de intención que sirve a las dos partes, al gobierno le da una "zanahoria" que le permite vender mejor el "garrote" asociado inevitablemente a la estabilización, y al FMI le da un baño de consideración social, para enfrentar, al menos en

parte, las crecientes críticas que sufre a nivel mundial, por el esquematismo, ortodoxia y nula consideración de los efectos sociales de los paquetes de política que impulsa "urbi et orbi", en todas partes y en todas las circunstancias.

### **Dolarización o la Panacea?**

Los sectores empresariales, fundamentalmente de Guayaquil, han generado una corriente de opinión que tiende a ganar espacio, tendiente a modificar radicalmente el esquema cambiario del país, adoptando la dolarización, esto es la sustitución definitiva del sucre por el dólar en el cumplimiento de las funciones básicas de la moneda (unidad de cuenta, medida de valor y medio de intercambio). Esta sustitución es un proceso que avanza inexorablemente en América Latina, desde años atrás, con un incremento permanente de la participación de los depósitos en dólares en el total; en la definición de los precios de un número creciente de bienes y servicios en dólares, en el mercado nacional, entre otros<sup>5</sup>.

Esto significa la pérdida completa de la soberanía monetaria del país; la determinación de la oferta

5 En un número anterior de Ecuador Debate, discutimos ampliamente la propuesta de convertibilidad de Bucaram; la revista Gestión, correspondiente a Junio de 1999, incluye como tema central, la discusión comparativa de la convertibilidad y de la dolarización, con sus requisitos, ventajas, desventajas y riesgos.

monetaria y de las tasas de interés, esta última aún mediante mecanismos de mercado, deja de ser atribución del Banco Central y pasa a estar determinada por la disponibilidad de dólares en la economía ecuatoriana; en consecuencia, se fortalece la influencia de los sectores exportadores y se incrementa sustancialmente la vulnerabilidad del conjunto de la economía frente a los shocks externos, como la caída de las cotizaciones de los principales rubros de exportación y los vaivenes de los mercados financieros, puesto que la capacidad de atraer inversión extranjera directa es sumamente limitada.

En esta modalidad cambiaria, adoptada por un pequeño número de países con características muy específicas, presenta como atractivo, la promesa de una rápida reducción del nivel de inflación y de las tasas de interés, que se aproximarían a los niveles internacionales. La disponibilidad de divisas en la economía determina directamente el circulante y la oferta monetaria, sin la intervención discrecional y muchas veces arbitraria de las autoridades monetarias.

No debe olvidarse el rol central que asume en este modelo, la percepción del riesgo país por parte de los mercados financieros internacionales, y sobre todo su confianza respecto de la viabilidad, sustentabilidad y firmeza de un esquema rígido

como la dolarización, que reduciría sus efectos beneficiosos y abriría un período de gran inestabilidad.

En cualquier caso, es evidente que el esquema cambiario es sólo una de las variables, muy importante por cierto, pero que no está en capacidad de garantizar la salud de una economía, sus posibilidades de desarrollo productivo y de inserción exitosa y viable en la economía mundial. También es cierto, que si la política económica, fundamentalmente en los campos monetario, cambiario y de tasas de interés, va a seguir siendo utilizada sólo para beneficiar a los sectores financieros, en detrimento del resto de sectores, la dolarización se torna atractiva especialmente para los sectores productivos, estrangulados por tasas de interés usurarias y un elevado ritmo inflacionario, del cual culpabilizan fundamentalmente al déficit del sector público. Es la desesperación de muchos de estos sectores, la que los lleva a buscar un mecanismo simple, que discipline a todos los actores y principalmente al gobierno, provocando una estabilización y predictibilidad ilusorias, puesto que los factores desequilibrantes serán otros, mientras no se logren bases firmes de crecimiento y competitividad, gracias a una expansión del mercado interno, una estructura fiscal sana, y una política de apoyo a las actividades productivas y a la

inserción internacional de la economía ecuatoriana.

Otro elemento disuasivo para la adopción de un esquema cambiario rígido como la dolarización es la creciente debilidad del sector externo de la economía ecuatoriana, que se patentiza en los bajos niveles de reserva monetaria internacional y en el debilitamiento de la balanza comercial.

Efectivamente, la pérdida de reservas monetarias internacionales ha continuado en los últimos meses, ubicándose a fines del primer semestre, en algo más de 1.200 millones de dólares; uno de los niveles más bajos de los últimos años. La balanza comercial ha vuelto a ser positiva en el primer semestre del año, lo cual se ha señalado como un logro de la política económica del gobierno; no se menciona, sin embargo, que dicho resultado se explica principalmente por una profunda caída de las importaciones, cercana al 50%, en el período enero mayo, frente a igual período del año anterior; la reducción de las compras externas de bienes de capital es de 52.1%; ello es una muestra adicional de la profundidad de la recesión de la economía ecuatoriana.

Tampoco se recuerda que las exportaciones del país se han reducido en los primeros cinco meses del año, en más del 11%, frente a igual período del año pasado. Sólo

el incremento de los precios del petróleo en el mercado mundial, gracias a la operación del acuerdo de reducción de la oferta, establecido entre los principales productores mundiales, de la OPEP o fuera de ella (básicamente Arabia Saudita, México y Venezuela), han significado un alivio parcial para el sector externo y para el presupuesto fiscal en lo que va del año; las perspectivas apuntan al mantenimiento de dicha tendencia hasta el 2.000.

### Conclusión

De cualquier forma, entre junio de 1998 y junio de 1999, se ha registrado una devaluación del sucre en 106.9%; y con respecto a diciembre de 1998, en el primer semestre del 1999, la devaluación es de 64.6%, utilizando la cotización del dólar, promedio del período, para compra, en el sistema financiero; considerando la cotización de venta, los porcentajes son de 107.1% y de 64.1%, respectivamente. Ese indicador muestra la magnitud de la pérdida de valor de las remuneraciones en el período analizado, asociada a la desvalorización del sucre; la política salarial del sector público y de las debilitadas empresas privadas dista mucho de acompañar ese proceso, lo que deriva en un profundo deterioro de la distribución del ingreso y eleva significativamente los ya muy altos niveles de

pobreza e indigencia en el país. Esa es la razón objetiva que explica la magnitud del descontento social y la expansión de la violencia en el país.

El Índice de la Actividad Económica Coyuntural del Banco Central, a fines de mayo de 1999, con base 1990=100, presenta un nivel de 120.3, comparable sólo con el registrado en Junio de 1994; este indicador viene cayendo en forma prácticamente ininterrumpida desde junio de 1997.

Por otro lado, las últimas estimaciones disponibles señalan un profundo deterioro del producto interno bruto per cápita, que pasaría de 1.619 dólares en 1998 a 1.152 en 1999, con una caída de 28.% sólo en el presente año; paulatinamente el Ecuador se va acercando a los niveles de ingreso de los países más pobres, susceptibles de acogerse al mecanismo de reducción de la deuda externa.

Pero la gravedad de la crisis y de la recesión rebasan largamente lo que muestran los indicadores macroeconómicos; la crisis real que enfrentan ya no sólo las empresas medianas y pequeñas, sino incluso sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camaroneros

y empresas pesqueras de mayor tamaño, se manifiesta en la quiebra de gran cantidad de empresas, según la Superintendencia de Compañías, en lo que va del año habrían cerrado 2.500 empresas y muchas más enfrentan serias dificultades.

La desocupación abierta, medida oficialmente y referida fundamentalmente al sector formal de la economía, habría pasado de 9.2% en marzo de 1998, a 16.9% en junio de 1999; la reducción de la inversión pública y privada, sigue dejando como única alternativa para crecientes sectores de población a las actividades informales, caracterizadas por su fragilidad, inseguridad y bajísimos niveles de ingreso.

No resulta extraño por lo tanto que la emigración de ecuatorianos al exterior haya crecido en forma exponencial en los últimos meses, puesto que se ha convertido en la única alternativa, cada vez más atractiva, a pesar de los riesgos y rupturas asociados, para amplios estratos de población que no perciben ninguna perspectiva clara en el mediano plazo. Sólo una reactivación que priorice la actividad productiva y la generación de empleo, podría cambiar ese oscuro panorama.



*Libro: La ciudad, escenario de comunicación*  
*Compiladores: Fernando Carrión, Dörte Wollrad*  
*Edición: FLACSO*  
*Páginas: 241 PP*

Los autores compiladores de este libro analizan desde diversas perspectivas teóricas el indescifrable rompecabezas que es la ciudad fin del milenio. La arquitectura, la psicología, la antropología, la comunicación y la política confluyen en este volúmen, para intentar explicaciones, tendencias y experiencias sobre la comunicación ciudadana, abriendo nuevas interrogantes sobre este espacio cotidiano y extraño como es la ciudad.

## **POLITICA**

### **Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte**

*Fernando Bustamante*

*Está más o menos implícito para el partido de los racionalizadores "modernizantes", el que un problema central del Ecuador es que su sector público ha sido desde muy antiguo "capturado" por intereses privados y utilizado para promoverlos. La privatización es no solo, ni centralmente, un método para entregar poder público a los intereses privados, sino, muy por el contrario, un modo de sacar a los intereses privados del ámbito de lo público, devolviéndolos al ámbito de la sociedad civil, donde deberían su lugar propio*

*¿Existe un alineamiento político consistente en la coyuntura política actual?*

**T**res temas centrales e íntimamente conectados definen la coyuntura política ecuatoriana al promediar el último año del milenio. A saber: la búsqueda de políticas que permitan restablecer la estabilidad macroeconómica del país, la definición de una estrategia para sanear la Banca, y, por último, los intentos por sentar las bases para un proceso de modernización del Estado y de la economía.

En cada uno de los temas señalados, pueden distinguirse en medio del fragor de la batalla cotidiana, alineamientos ideológicos y de intereses más o menos claros y característicos. Lo que complica más la situación, es que estos alineamientos

no son consistentes a través de los tres temas. En otras palabras, es difícil encontrar facciones y partidos que se encuentren del mismo lado de la línea divisoria en todos los tópicos.

A pesar de ello, es posible distinguir tres conjuntos básicos de posturas o "partidos" frente a cada uno de los temas. Es evidente a estas alturas, que no es posible organizar conceptualmente a los actores de la política nacional en un solo eje ideológico o político-cultural. En particular, parece evidente que la clásica polarización izquierdista-derecha ayuda muy poco a entender como se estructura el campo de lucha política. Ayudaría a la comprensión de este último, el acostumb-

bramos a abandonar tal “mapa” conceptual clasificatorio.

Se puede sugerir- a título de hipótesis- que las “constelaciones” político-sociales en disputa se hallan marcadas por factores que tienen muy poca relación con la matriz clasista que subyace a la división tradicional entre izquierdas y derechas. En lo que sigue, se intentará caracterizar a estas “constelaciones”, establecer cuales son los temas que las polarizan y los intereses básicos que las sustentan y que ellas sustentan, y, por último, discutir la lógica de su desenvolvimiento en la actual coyuntura.

### **Primera constelación: La tecnología cosmopolita**

Un primer grupo de fuerzas políticas incluye a todos aquellos actores y fuerzas que impulsan un proyecto de reforma estatal, de estabilización macroeconómica y de saneamiento financiero basado en la aplicación de técnicas, recetas y saberes internacionalmente respaldados. Ciertamente, este grupo encuentra sus más claros representantes en el Ejecutivo, en la Ministra de Finanzas y en sectores de la Democracia Popular. También hallan expresiones en ciertos grupos políticos y equipos técnicos otrora vinculados a los Gobiernos de Sixto Durán y Rodrigo Borja. Algunos sectores empresariales (pero no el sector em-

presarial en su conjunto, y ni siquiera mayoritariamente), se presentan como partidarios de esta tendencia.

La línea conductora central de la acción de este sector, se halla guiada por una ideología de la racionalización instrumental. Su proyecto busca incorporar plenamente al Ecuador a la economía política internacional y hacer de esta nación una sociedad “moderna”, en el sentido en que la modernidad se concibe de manera dominante en los centros de poder del mundo contemporáneo. Ello implica el entregar la regulación central de la macroeconomía a mecanismos impersonales “automáticos” y objetivos y ceñirse a la ortodoxia técnica internacionalmente hegemónica. Para ello, es preciso desmontar el frondoso, barroco y particularista sistema estatal-social imperante en el Ecuador actual. Significa también avanzar en la separación de la esfera pública de la esfera privada, a fin de constituir el espacio de la política pública como esfera autónoma del interés colectivo. Su diagnóstico es de que tal esfera no existe y de que el sector público es una mera agencia de cabildeo y repartición corporativista de prebendas sectoriales y locales. Tarea crucial, es por tanto, crear, en un mismo movimiento, el espacio hasta ahora ausente de lo público, y el espacio independiente y autosostenido de lo privado.

Lo que sus críticos no entienden, es que esta corriente no trata tan solo de privatizar lo público, sino que antes bien, y más importante, debe primero *estatizar* al Estado. Está más o menos implícito para el partido de los racionalizadores "modernizantes", el que un problema central del Ecuador es que su sector público ha sido desde muy antiguo "capturado" por intereses privados y utilizado para promoverlos. La privatización es no solo, ni centralmente, un método para entregar poder público a los intereses privados, sino, muy por el contrario, un modo de sacar a los intereses privados del ámbito de lo público, devolviéndolos al ámbito de la sociedad civil, donde deberían su lugar propio. Y, en efecto, los modernizadores, entienden (aunque a veces no con mucha claridad), que el sector público de la economía, no menos que el regulador, se ha desarrollado sobre la base de la incorporación de intereses particulares a potestades públicas y estatales. El sector público nacional se halla plagado de entidades y empresas, donde los regulados y los clientes son los verdaderos dueños y señores. El proyecto modernizador, en sus versiones más consistentes, tiene por efecto a largo plazo, desmontar la maquinaria de la promiscuidad corporativa y clientelar, y crear un Estado propiamente burgués, o sea levantado como garante impersonal

del interés general, y (relativamente) autónomo e impermeable a la utilización privatizada de sus capacidades, por parte de los "cazadores de renta" que pueblan y pululan en la economía y sociedad civiles.

El proyecto racionalizador no puede ni debe identificarse necesariamente con las recetas específicas del llamado neo-liberalismo. El proyecto tecnocrático es consistente con diferentes conjuntos específicos de "paquetes políticos". Lo central para éste, es el énfasis en el fortalecimiento universalista y diferenciado de la sociedad civil y del Estado, respaldado por una concepción de la política como ciencia de la gestión pública y por práctica cientifista de la gestión gubernamental.

El problema político central que enfrenta este sector es el de la debilidad de sus bases de apoyo ciudadano. Es ya un lugar común sostener que en Ecuador la ciudadanía no se ha constituido como tal. El modelo tecnocrático se apoya precisamente, y requiere de la existencia de un público ciudadano. La ausencia o debilidad de éste le priva de un soporte indispensable. Asimismo, y adicionalmente, existen muy pocos grupos de interés domésticos *realmente existentes* que puedan anticipar beneficios de corto plazo en la modernización. La mayor parte de los intereses civiles en Ecuador se han constituido a partir de una determinada relación con

el Estado corporativista y clientelar actual. Su existencia misma está fuertemente ligada a la supervivencia de este tipo de Estado. Desmontarlo amenaza las bases mismas de sustentación que les han permitido surgir, consolidarse y jugar su papel en la vida nacional. Es posible que la racionalización cosmopolita de la sociedad abra posibilidades inéditas de nuevas empresas y cree un espacio para nuevos grupos de interés. Pero estos aún no existen, o son muy minoritarios. Su aparición o fortalecimiento depende precisamente de un cambio previo de tipo de Estado. En este caso, la política debe crear a sus actores y no a la inversa. El círculo vicioso que enfrentan los modernizadores, es que para tener posibilidades de imponerse necesitan apoyos civiles, y para que estos apoyos civiles aparezcan y tomen protagonismo, son precisas aquellas políticas que no son fácilmente viables sin su concurso. Es como si los padres necesitaran de la ayuda de los hijos para poder concebirlos. Este problema ha sido una pesadilla constante para todos los modernizadores recientes del país, desde el Gobierno Militar de los años setenta, hasta la actual Administración, pasando por los gobiernos de Osvaldo Hurtado, Rodrigo Borja o Sixto Durán.

Este dilema no ha sido exclusivo de los tecnócratas ecuatorianos: en numerosas coyunturas históricas

tanto en América Latina como en otras partes del planeta, las reformas o revoluciones "desde arriba", destinadas a crear una sociedad civil aun inexistente han debido hacer frente a un problema similar: crear desde arriba el público interesado en apoyar los cambios. Las formas en que este problema ha sido resuelto son variadas, desde el cesarismo napoleónico, en sus distintas variantes (que incluye ciertos caudillismos latinoamericanos "fundacionales"), hasta las grandes concertaciones de élites políticas que logran autonomizarse de clientelas sociales y electorales (la restauración Meiji en el Japón es un ejemplo).

El partido de la reforma en Ecuador, en todo caso, no ha podido hallar condiciones para resolver este problema *internamente*; lo que se esboza en cambio, es una estrategia de "descentramiento" de la política. Dada la extrema dificultad de hallar interlocutores asequibles dentro de las fronteras nacionales, este sector depende de manera cada vez más clara de los apoyos *internacionales*. Los organismos multilaterales, los empresarios globales y globalizados, la internacional ideológica de los tecnócratas, otros Gobiernos etc. En la actual coyuntura esto ha sido muy claro. ¿Cuál es la base política de Ana Lucía Armijos? ¿Cuál su clientela?, ¿Dónde están sus virtuales electores?. Es muy improbable que la Ministra de Finanzas pue-

da alguna vez alcanzar un cargo de elección popular (bajo condiciones como las actuales), la gran mayoría de los partidos políticos nacionales desearían su destitución, y su imagen pública dista mucho de ser grata. Sin embargo sigue detentando un enorme poder y gravitación política. Este poder no se lo debe a una opinión pública doméstica, sino al respaldo decidido de la "comunidad internacional" (que incluye actores como los mencionados más arriba). Su respaldo no está en eventuales votos de sus conciudadanos, sino en los potentísimos medios de presión e incentivos que pueden esgrimir los gobiernos extranjeros, los organismos internacionales y los empresarios e inversionistas globales. En cierta forma, personajes como la Ministra Armijos (que se menciona a título de ejemplo particularmente ilustrativo), responden y derivan su fuerza política, de la real y efectiva presencia mundial en el espacio decisional del estado ecuatoriano. Ellos encarnan la vigencia de un principio de imputabilidad internacional que adquiere gravitación cada vez mayor. En cierta forma ellos "representan" las exigencias del mundo ante esta provincia retardada y recalcitante, que aun se ilusiona en poder participar de la comunidad planetaria y de sus beneficios, sin pagar el precio que esa participación demanda (el patético debate en torno a la condonación de

la deuda externa puede citarse como un ejemplo de esa ilusión de poder seguir viviendo "como hasta ahora" y al mismo tiempo medrar de ese bien público global que es el sistema económico mundial).

De esta forma, al menos en un país periférico como el Ecuador, podemos ser testigos de la "desnacionalización" de la gestión pública, y de la aparición vigorosa de una base política exógena que se expresa a través de la "constelación tecnocrática". Este grupo no tiene una gran base electoral y partidista, pero ella no le es indispensable, porque tiene acceso, en cambio, al respaldo de estas fuerzas que son poderosas y relevantes internamente aunque, no estén *localizadas* dentro del espacio geográfico de la nación. Ello no quiere decir que no tengan - muy por el contrario - una presencia y gravitación interna. Pero esta presencia no se manifiesta como presencia político-electoral, o demográfica, sino por los efectos estructurales que administran y por su involucramiento interesado en la evolución de esta sociedad y de su economía, a las cuales crecientemente satelizan y subordinan. El partido de Ana Lucía Armijos no es el Conservador o la DP, sino el FMI o el Banco Mundial, y estos actores en cierta forma operan como "partidos sustitutos" de los ausentes e inconexos intereses reformistas domésticos.

El triunfo de la opción “racionalizadora”, podría a la larga darles a estos últimos una base política electoral democrática propia, que les permitiría trascender su actual función de putativos administradores de la *capitis diminutio* de un país infantilizado.

### **La constelación cacical populista y sus anclajes regionalistas**

El segundo actor del dilema político ecuatoriano es un conjunto de agrupaciones, fuerzas sociales y estructuras políticas que condensan una serie de alineamientos heterogéneos. El polo cacical-populista funde en una sola lógica política tres racionalidades: a) aquellas provenientes del clivaje regionalista y de la arraigada alienación de la costa y sobre todo de Guayaquil frente al poder político, simbolizado en la burocracia estatal concentrada en Quito, b) aquellas que defienden y se arraigan en un tipo de praxis social y sus derivaciones políticas. Esta práctica social se define por una lógica de control social arraigada en el clientelismo particularista y en la gestión de la influencia directa, personalizada y presencial de ciertas élites sobre amplios círculos concéntricos de población circundante. Y c) en la resistencia de la economía moral patriarcal contra el discurso y las prácticas de la economía política, del mercado y simultáneamente del racionalismo legal estatal.

Esta constelación agrupa pues tres resistencias: contra el “centro”, contra el estado burocrático y contra las instituciones de la modernidad. En esta triple resistencia se hermana una coalición que halla su foco de identidad no en el interés de clase, sino en la pertenencia compartida a clientelas imaginadas a partir de la matriz familística. Estas resistencias traspasan la racionalidad de los “intereses” y se enraíza más bien en una legitimidad social basada en la “pertenencia” y en ciertos sentidos tradicionales de la justicia sustantiva. Ellas se niegan a aceptar la hegemonía de principios procedurales, formales y “des-territorializados” de legitimidad, y expresan un rechazo a la descorporeización de la integración social, crecientemente transformada en integración sistémica y por tanto “distantiada”, “ajena” y “fría”. Sus seguidores, en realidad, no aceptan transferir lealtades basadas en la co-presencia a esferas impalpables y automáticas como el mercado y el estado burocrático. Un ejemplo de ello es la forma como la incomunicación con el poder de los tecnócratas se expresa discursivamente. Para el agente populista-clientelar, esta brecha se verbaliza como reclamo ante la “ausencia”, la “distanza”, el “silencio” corpóreo y material del poder, un poder que no se entiende legítimo y real sino en el *hic et nunc* de lo tangible. Desde

una perspectiva sistémica, la presencia física del poder es relativamente irrelevante, porque este opera por mediaciones descarnadas, indirectas, sin rostro y por sus efectos pertinentes. Pero desde la óptica cacical es poder debe ser carnalmente presencial y anudarse en lealtades ad hominem, no a reglas o principios inmateriales. De esta forma, el populismo-cacical de implantación costeña condensa la reticencia suspicaz de lo social frente a la operación de las fuerzas des-localizadas que anuncian formas de vida y regulación social abstractas, desprovistas de inmediatez corpórea.

Tal vez estas consideraciones pueden ayudar a comprender la aparente paradoja de una población que defiende en las calles a un banquero que- desde una óptica económica de intereses- la ha perjudicado y esquilmo. Porque en realidad en este mundo populista, no son los intereses los que se calculan, sino que son las pertenencias las que se aquilatan. El banquero es defendido porque es uno de nosotros amenazado por la alteridad invisible y amenazante. Se defiende ante todo ese nosotros, y frente a esa defensa palidece cualquier invocación utilitaria o cálculo egoísta de beneficios. Finalmente, puede ser que el banquero haya defraudado, pero la sociedad local comienza por reclamar como necesidad vital e imperiosa el derecho de arreglar ese pro-

blema de manera intramural. Salvar al banquero del poder lejano, es salvar la autonomía de una sociedad, para arreglar sus cuentas de acuerdo a su propia, conocida y carnal lógica de conocidos, familia y vecinos. Es la sociedad entera que se levanta como un hogar amenazado por la intervención filantrópica de un ente (el estado globalizado) ajeno interesado en intervenir en sus disputas y arreglos domésticos.

La constelación cacical-populista funciona pues como un nosotros clientelar acaudillado por élites que funcionan a la manera de un patriado urbano evergetista (o sea, que asienta su legitimidad en el manejo simultáneo de la diferencia, la deferencia y la redistribución mecenal). La palanca central de constitución de lealtades, en este caso, se articula en torno a la lógica no legalista del favor, de la reciprocidad personalizada, de la lealtad ad hominem, del mutuo reconocimiento en la jerarquía, de la protección y de las paternidades simbólicas. Contrasta fuertemente este estilo de hacer política con el discurso "moderno" de la tecnocracia, el cual habita un paisaje de derechos, procedimientos, obligaciones y prestaciones entre seres que antes que humanidades concretas, son apenas "posiciones" en un sistema carente de cuerpos. En el mundo cacical-populista, al derecho se opone el favor, a la obligación el acatamiento, al proce-

dimiento reglamentado, la prudencia situacional de lo contingente, a la obligación, la benevolencia y a la prestación, el servicio. Estos pares de oposiciones expresan dramáticamente el abismo moral que separa a la política como técnica de la política como tejido de afinidades, a la conducción por vía de la ausencia, de aquella centrada en la co-presencia, a la gestión pública como planificación de la gestión pública como comensalía.

El problema de hallar un consenso operativo para la gobernabilidad entre este sector y la constelación tecnocrática no es pues, de tipo programático. No tiene que ver con diferencias ideológicas, ni con discrepancias en los diagnósticos. El enfrentamiento de este mundo con el "des-centro" cosmopolita, es un choque de estilos de vida, de sensibilidades, de pertenencias, de identidades no solo diferentes, sino constituidas en torno a reglas y fórmulas pragmáticas por completo diferentes y contrarias. Esta contradicción no expresa ante todo en antagonismos de intereses (aunque puede cobijar secundariamente intereses específicos rivales), sino que la imposibilidad de traducirse mutuamente de dos hábitos vitales in hasta ahora inconmensurables. Es, por ahora, imposible saber si existe alguna forma de tener un puente entre ellas, puesto que el sentido de palabras tales como "diálogo",

"consenso", "concertación" es muy distinto para ambos mundos, y funciona de muy diferente manera en sus respectivos regímenes práctico-discursivos.

### **La constelación el estatismo populista**

El tercer polo de la parálisis gubernamental ecuatoriana, agrupa a aquellos sectores que, o bien surgieron a partir del activismo del "estado desarrollista", o bien han terminado gravitando en torno a él. Es fundamentalmente serrano, también multclasista, y a diferencia del caciquismo de tipo costeño, mucho más identificado tanto por intereses como por ideologías (aunque estas últimas operan más como "discursos de refugio" que como ejes constitutivos de identidades fuertes).

El estatismo ecuatoriano toma un lugar ambiguo en la polarización entre la tecnocracia cosmopolita y el patriarcalismo costeño. Para comenzar, cabría decir que se aproxima a este último en cuanto retiene fuertes rasgos de una cosmovisión centrada en la economía moral, más que en la economía política "científica". Muchos de los valores que constituyen su sentido común cotidiano, tienen resonancias que revelan que se trata de una diferente permutación de la misma matriz que opera en la constelación costeña. Es posible aventurar una expli-

cación de este hecho, y para ello es menester hacer ciertas referencias históricas.

En realidad, la matriz social y política serrana tiene un punto de partida relativamente similar a su contraparte costeña. Se trata también de una sociedad de “padres patronos”, que por la vía del gamonalismo y del poder político central constituyen una lógica de acción fuertemente clientelar. La población subordinada desarrolla asimismo identidades basadas en la lealtad del clan. Hay sin duda, diferencias y matices con la costa, dadas sobre todo por la peculiaridad que introducen las relaciones inter-étnicas, la hacienda y el peso diferencial del aparato eclesiástico entre ambas regiones. Pero de todas formas, ambas sociedades presentan variantes de un mismo tipo de paternalismo energético.

La diferencia central que divide a ambas secciones del país, es ante todo ideológico-cultural, y dice relación con una diferente percepción del valor relativo de determinadas formas de inserción en el sistema internacional, por un lado, y a la cuestión de las relaciones entre el poder secular y religioso.

Ambas disputas fueron zanjadas en lo sustancial con la Revolución Liberal, pero, la crisis de los años veinte abrió las puertas para una reconstrucción del clivaje sierra-costa en otros términos. Este clivaje se

rearma en torno al “locus” del estado desarrollista. Sin embargo, contrariamente a las intenciones del desarrollismo tanto civil como militar (Ayora, Enríquez, Plaza, Castro Jijón, Rodríguez Lara son otros tantos jalones en la deriva histórica del desarrollismo), la forma en que el estado reemplaza al gamonal, se revela un tanto paradójica. El sueño de los desarrollistas radica en reemplazar el semi-feudalismo de los hombres fuertes por un universalismo jacobino, que rompiendo con los particularismos de linaje y localidad, crea la figura de la nación ciudadana. La centralización de lo público es vista como el medio para arrebatar el poder a la Fronda de los notables y abrir un espacio de constitución de una ciudadanía republicana homogénea y tendencialmente igualitaria. Reemplazar al gamonalismo debía ir acompañado por un desplazamiento de sus lógicas y hábitos de acción. El profesionalismo legal-racional de la administración pública debía tomar el relevo del particularismo diletante de los notables. El otro eje fundamental del programa desarrollista debía hacer frente al legado ancestral de la praxis corporativista y gremial, que impedía al Estado reclamar la unidad de la soberanía. Solo mediante la abolición de las jurisdicciones y fueros gremiales podía constituirse un orden legal y administrativo uniforme y ciudada-

no. Esto es también central al ethos jacobino.

Sin embargo, y en la práctica las cosas no se dieron de esa manera. En primer término, en cierta medida, la burocracia reemplazó al notable y al gamonal, tomando su lugar, pero no *creando otro lugar*. Las burocracias en Ecuador toman un carácter híbrido y extraño: detrás de la fachada racional-legal y de unos procedimientos que parecen ser modernos, funcionan a menudo, y al nivel cotidiano, de manera que representan una adaptación del modelo semi-feudal y/o patrimonialista a condiciones propias de una sociedad más urbanizada y más masiva que la de principios de siglo. El burócrata y la burocracia intentan, y consiguen con frecuencia, reproducir respecto a sus públicos una relación prebendal y particularista que no se aparta radicalmente en su espíritu al modelo patronal. En cierta forma la burocracia toma el lugar de la hacienda y se relaciona con los ciudadanos mediante un estilo de gestión y mediación que continuamente deja ver - tras las costuras jacobinas- una concepción y una praxis más cercana al del estado patriarcal. El ideal del funcionario no logra constituirse plenamente, y más bien los ocupantes de cargos estatales operan bajo los modelos conductuales del caudillaje de notables.

Por otra parte, la tradición corporativista muestra una notable flexibilidad y resistencia. El Estado ecuatoriano termina convirtiéndose (con excepción de ciertos pequeños islotes) en un archipiélago de jurisdicciones superpuestas controladas por entidades gremiales, sindicales, profesionales y civiles. De hecho, los movimientos y grupos de interés sociales operan en la perspectiva y con el horizonte de, o bien, conseguir que se les cree una burocracia pública bajo su control que universalice y extienda su jurisdicción privativa y particular, o bien de llegar a controlar y apoderarse de algún bastión institucional que opera como "colonia" del grupo o interés. La tradición legal corporativista ha ayudado sin duda, a facilitar esta "captura" a pedazos del Estado. De esta forma, ha sido abortada la posibilidad de crear un Estado que opere como reducto y garante del interés público en abstracto.

La centro-izquierda y la izquierda han operado de hecho como rostros políticos de esta empresa corporativista. Después de todo, el MPD - por citar un ejemplo muy nítido-, no es sino el rostro forzosamente partidizado del gremialismo docente, y su política central es controlar y preservar el poder y las prerrogativas de ciertas burocracias educacionales. Algunas universidades y el Ministerio de Educación no pueden fácilmente funcionar como

aparatos de estado, porque se hallan secuestrados por el gremialismo de la UNE, de la FEUE y de algunos otros entes de ese tipo. Estas reparticiones, son en buena medida tan solo el bastión estatal de los intereses civiles que las controlan. Con ello una de las condiciones centrales del proyecto racional-legal jacobino no puede cumplirse: la independencia sustancial de los aparatos de estado con respecto a las organizaciones civiles que deben regular y controlar, así como respecto a los grupos en que ellas se descomponen. De manera tal vez menos llamativa, esta promiscuidad entre los intereses privados y gremiales y la burocracia pública, se encuentra en muchos otros ámbitos y es considerado incluso por los críticos del centralismo y de la centrozquierda, como un *modus operandi* natural.

De esta manera, entonces, el proyecto del desarrollismo, que luego se prolonga en los partidos hegemónicos en la sierra, logra crear un estado compuesto de aparatos que, o bien, retoman a su manera, -pero no reemplazan- la praxis de la política de notables; o en su defecto, en vez de desplazar el modelo corporativista, se ven infiltrados y cooptados desde las lógicas de funcionamiento de éste.

En otras palabras, el desarrollismo termina cristalizando en la defensa de un populismo pseudo-buro-

crático y gremialista, que en vez de operar desde la "familia ampliada" de un cacique social, lo hace desde reductos organizacionales estatales o estatistas. Desde esta perspectiva, la des-burocratización y la des-centralización aparecen como una mortal amenaza a su poder y rol social. Significa la destrucción de las laboriosamente ganadas jurisdicciones y de los controles presupuestarios que han permitido la construcción de este bloque social.

No menos que el populismo cacical, el populismo burocrático-corporativista tiene muchas claras razones para oponerse denodadamente al proyecto tecno-cosmopolita. Sin embargo, las razones y principios rectores de esta oposición son muy diferentes. Ella no está centrada en una lógica de resistencia socio-cultural, y no tiene la demanda regionalista como bandera de lucha. El estatismo no es simétrico al regionalismo, en cuanto que no levanta un "serranismo" agresivo como contraparte del "costeñismo" irredentista. No se presenta como una especie de infra-patriotismo de la tierra, y por tanto no apela a identidades comunitaristas. Su ancla político-cultural está en otra parte: en la defensa de unas instituciones que garantizan sus fueros. Estas instituciones se presentan a sus ojos como amenazadas por el mercantilismo, pero de una manera peculiar: porque el mercado es un ámbito donde

las formas de capital que controlan, podrían fácilmente depreciarse, y porque ello destruiría el valor de ciertos medios de negociación con los que ahora cuentan para asegurarse redistribuciones a su favor. No se trata de una rebelión contra las reglas como tales (como en el caciquismo anti-estatal), sino un rechazo a reglas desfavorables, incontrolables y antagónicas con la lógica de los privilegios oficiales, que se han ido acumulando caóticamente y en cierta manera como contrapeso a las jerarquías aun semi-aristocráticas de la sociedad ecuatoriana. Los enclaves burocráticos de hecho constituyen una serie de contra-aristocracias, no un espacio de ciudadanía democrática. Cumplen una función de institucionalizar una esfera tribunicia, un contrapoder plebeyo al poder de los notables sociales y de los caciques "patricios".

### Frente a la crisis

El cuadro que se acaba de presentar pretende ser una mirada sobre ciertas raíces del "impasse" político que aflige al Ecuador crónicamente, y con particular virulencia en la presente coyuntura de crisis económica e institucional. De alguna manera, se trata de mostrar que la falta de acuerdos o su extrema dificultad no puede ser vista como el mero resultado de la miopía, de la estupidez o de la malevolencia de

ciertos actores. El problema radica en que todos se hallan involucrados en la defensa de "modos de existencia" que son centrales a su identidad, a sus intereses y a su reproducción histórica.

Frente a los tres problemas que se señalaron en la introducción: banca, déficit y modernización, cada uno de ellos tiene ciertas posturas típicas que nada tienen de caprichosas. Una breve revisión de las disputas presentes en torno a cada una de ellas puede hacer esto más claro.

Así, frente al tema del saneamiento de la banca, el caciquismo toma una posición de defensa de los "suyos" (más que de lo "suyo"). El problema de los bancos insolventes no es ni puede ser visto como un asunto técnico-financiero. No es la banca lo que importa para este sector, sino los banqueros, que siendo parte del mundo patricio, invocan una lealtad de clan frente al Estado (ajeno, extraño y por tanto hostil), como frente al mercado (igualmente hostil por impersonal, y por su incapacidad sacrílega de hacer acepción de personas). La defensa de los bancos de Guayaquil es la defensa de la comunidad frente a fuerzas exóticas y des-personalizadas, que podrían destruir el poder de los padres de la comunidad, de los garantes del "nosotros", de los protectores de la convivialidad situada, frente a las resistidas fuerzas sistémicas

estado-mercado. En cambio, muy otra es la posición de los cosmopolitas y de los estatistas frente al tema. Los primeros ven a los bancos en crisis como un estorbo, un peso que debe ser aliviado como una condición de acceso a la ayuda, protección y crucial aprobación de la cosmópolis mundial. Típicamente, esperan resolver el problema como si este fuese un problema "técnico", no humano, ni socio-cultural. No un problema de personas, sino de variables que deben ser sometidas a un control aceptable desde la perspectiva de los detentores globales de la legitimidad económica. Se trata de hacer aquello que abra al Ecuador las puertas de una especie de "ciudadanía financiera mundial". Esta apuesta se arraiga en el realismo seco y despiadado del "fin de la historia": no hay viabilidad nacional fuera de ese camino, es imposible imaginar una solución a la crisis compatible con una inserción del país en la economía política mundial, y tampoco es concebible un futuro para el país fuera de esa posible inserción.

Los estatistas por su parte, pueden tomar una posición de cierta autonomía en este enfrentamiento. Para ellos, los bancos no son ni una prenda a proteger, ni - en si mismos - un obstáculo a remover. Lo que preocupa a esta corriente, es que el salvataje de la finanza no se haga a costa de un mayor deterioro de la

burocracia y de los enclaves corporativos contra-aristocráticos. Y por ello, y solo en la medida en que la solución tecnocrática parezca no requerir fondos sacados de la reproducción del estado, ellos pueden hasta cooperar con los cosmopolitas en su intento de ponerle el cascabel al gato financiero. Pero, esta cooperación es fuertemente condicional. No pasa por un acuerdo (ni mucho menos) sobre el proyecto de país que se perfila, sino simplemente porque, de manera contingente, la solución tecnocrática no se plantee el rescate de la banca a costa de un sector público que no puede estar ya más pauperizado. Mientras el caciquismo desearía un salvataje con fondos públicos y sociales, los tecnócratas aspiran a hacerlo con fondos internacionales y de la propia banca, mientras que por su lado, los estatistas no aceptarían que se haga con fondos públicos, y podrían aceptar extraer recursos de aquellos segmentos de la sociedad débilmente acoplados al pacto corporativista (más numerosos y ricos en la costa que en la sierra). Esto da pues las bases, para una alianza mínima entre estatismo y tecnocracia para implementar una reforma financiera que encontrará la más viva resistencia y suspicacia de parte del populismo cacical.

En el tema de la "modernización" del Estado, en cambio, los tres sectores tienen diferencias sustanti-

vas que hacen muy difícil constituir una mayoría al respecto. Para los cosmopolitas, modernizar es privatizar y hacerlo de una manera similar lo que las experiencias internacionales aconsejan. Privatizar significa la entrada masiva de capitales extranjeros y la creación de mercados eficientes de bienes y servicios. Significa también reestructurar la burocracia pública para hacerla menos influenciada por intereses particulares organizados o no. O sea, se trata de fortalecer o crear tres elementos profundamente novedosos en el Ecuador (por lo mismo carentes de bases de apoyo social reales): mercados impersonales, un estado regulador y autónomo y una inserción orgánica en la economía global. Este conjunto de metas, choca por fuerza con diferentes intereses centrales de los otros dos sectores. Para los estatistas, es difícil aceptar la reestructuración burocrática necesaria para llevar adelante tales planes: es muy claro que tales reformas pueden destruir el poder de los políticos y de los notables para ejercer un clientelismo latitudinario. Asimismo implica un modelo jurídico-estatal por completo ajeno al corporativismo y significaría la debacle de los poderes fácticos cristalizados en el sector público.

El populismo cacical, tiene sus propias razones para temer la modernización. Mercados que se aproximan a la "pureza" pueden destruir

la seguridad de un empresariado acostumbrado a la protección estatal y a las prebendas rentistas. La internacionalización del capital puede minimizar su rol social comunal, y puede ser el paso inicial de una des-centración de los espacios geográficos-sociales que ellos controlan. Asociarse con el capital extranjero implica unirse a un proyecto que puede dar al traste con la forma de sociabilidad en las cuales han basado su poder político y social. El empresariado de la costa no es liberal, aunque pueda usar de cierta retórica liberal para defender su lucha por rentas. Una integración plena a la cosmópolis del capital, puede profundizar el papel de lógicas sistémicas en la vida cotidiana de las poblaciones que el caciquismo controla, y puede por ello socavar el piso tradicional sobre el cual ha construido su bloque histórico con las masas populares de las regiones que controla. Por otro lado un estado regulador independiente solo agudizaría los rasgos de impersonalidad, distancia y exotividad que ya le hacen difícil acatar al actual. La burocracia racional crea un espacio público de "extraños", de personas que no se tratan como tales, sino como "posiciones" legalmente definidas. Un aparato que no haga acepción de personas, implica una pérdida neta para los patricios: su prestigio y poder social no pueden ni deben ser reconocidos y respeta-

dos por tal burocracia: socava de manera objetiva cualquier influencia social basada en el síndrome de la deferencia-diferencia. Es por ello, que tal vez puede explicarse la falta de apoyo práctico del populismo cacical a políticas que, retóricamente al menos, deberían rimar bien con el ethos empresarial. En el mundo ideal de los patricios, la modernización debe significar para ellos más libertad frente al estado y frente al mercado, no mayor sometimiento a ambos. Privatizar significa, desde este punto de vista, entregar en términos amistosamente favorables las empresas públicas a los conglomerados familiares de los notables locales, y reformar el estado debe significar el destruir la capacidad de los burócratas para inmiscuirse en sus asuntos y poner freno a su personalismo, y en ningún caso reducirlo o intentar "disciplinarlo". No debe olvidarse, que los procesos de modernización-privatización en América Latina, allí donde han sido exitosos, han requerido un brutal disciplinamiento político y mercantil de las élites empresariales locales. Estas han sido "puestas en vereda" no menos que las organizaciones laborales, aunque con métodos diferentes y menos sanguinarios que los que han servido para doblegar a los corporativismos de otras clases.

Finalmente, en el tema de la crisis fiscal, las tres lógicas se hallan también enredadas en un espacio

discursivo y de intereses difícil de compatibilizar. Los estadistas, impulsarían un modelo de estabilización que apunte a incrementar los ingresos fiscales, al menos hasta el punto de permitir al estado cumplir sus compromisos con las organizaciones público-corporativas y sus clientelas. Ello implicaría subir los impuestos y reducir las prestaciones y subsidios a aquellos grupos empresariales y populares ajenos a la confraternidad estadista. En cambio, los caciques, enfatizan una solución por el lado de la reducción del gasto, que quiere decir, en la práctica, la asfixia del corporativismo serrano. En este sentido los dos populismos: el estadista y el cacical mantienen posturas directamente antagónicas. Para los segundos el estado es casi, por completo un gasto inútil. Les presta muy poco servicio, y ni siquiera es requerido para mantener la integración social (que los caciques aseguran casi siempre por sus propios medios de policía y legitimidad privadas). Más allá de asegurarlos frente a los avatares del mercado mundial y defenderlos de cualquier aspirante a confiscar parte de su patrimonio, es muy poco lo que verdaderamente les importa del Estado: mientras menos cueste y menos cobre mejor. Para el estatismo, en cambio, mientras más haga, más cobre y más gaste en mantenerse a sí mismo o a las clientelas cor-

porativistas que lo colonizan, tanto mejor.

En este punto los tecnócratas cosmopolitas se hallan en una especie de "tercer ángulo". Su postura, sin embargo, choca con la de los otros dos bandos, y está lejos de ser un punto intermedio. La racionalización fiscal, implica cobrar más impuestos, pero también implica racionalizar el gasto y hacer del gasto una variable relativamente inmune a las presiones político-clientelares. Idealmente, para este sector, el ejercicio presupuestario debería ser des-politizado y sacado de la órbita de influencia del mercado electoral. En ambos casos, topa con la explicable resistencia de los otros dos bandos. Requiere de un modelo de gestión fiscal autonomizado de las presiones clientelares sean estas cacicales o corporativistas: en suma crear un ámbito de decisión pública de tal manera "amarrado" que no pueda (aun deseándolo) satisfacer demandas particularistas, sino solo los requisitos sistémicos de una sana gestión macroeconómica. Cobrar más impuestos como acepta-

rían los estadistas, pero manejarlos de tal manera que estos no pudiesen usarlos para su peculiar estilo de redistribución burocrática. Gastar mejor y con más control (no necesariamente menos), pero obteniendo más fondos de los ricos y de la economía doméstica, y ya no del crédito internacional o de los grupos menos poderosos. Cosa que es anatemática para los caciques, porque entre otras cosas, les restaría poder y recursos para la expansión y manutención de sus propias redes de poder social (i.e. el mecenazgo localista).

Este triángulo socio-político que se ha descrito, parece de muy difícil resolución. En todo caso, al menos en el caso de los bancos, se puede concebir una alianza entre estatismo y la tecnocracia, pero ello será al precio de profundizar la alienación irredentista de la costa y de sus élites. Queda por ver si el "arte" político es capaz de resignificar estas contradicciones y crear un espacio de sentidos en los cuales sea posible que tenga curso una política de negociación.

## CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Marzo-Junio 1999

La conflictividad social y política del tercer cuatrimestre del gobierno demócrata popular puede ser caracterizada a partir de dos grandes nudos problemáticos: en primer término, una polarización regional de la política (en la que el enfrentamiento entre Guayaquil y el Gobierno Central ha tomado muchas veces matices violentos) que ha agudizado, como nunca antes, el debate y la necesidad de viabilizar formas de descentralización y/o regionalización del Estado y la Nación; y, en segunda instancia, un frontal rechazo a la política estatal, sobre todo en lo relativo al manejo de la crisis bancaria, de parte de numerosos grupos sociales y partidos políticos de oposición.

En efecto, durante el período noviembre-febrero se ha registrado el mayor índice de conflictos en lo que va del período gubernamental de Mahuad. Se observa un aumento de su porcentaje, con respecto al cuatrimestre anterior, que representa una tasa de crecimiento del 39%. Cabe recordar que el período estu-

diado vio suceder -entre otros incidentes- el congelamiento de los depósitos bancarios, la deblacle del sistema bancario nacional, la crisis -que cobró un inesperado tinte regional- del Banco del Progreso, numerosas paralizaciones, huelgas y bloqueos del sector de la transportación, del sector salud, de los maestros, y algunas disputas paralizantes entre los principales poderes del Estado en torno de la puesta en funcionamiento de los instrumentos más idóneos para manejar la crisis fiscal.

No sorprende por ello que durante los meses de marzo y abril, y como efecto de la decisión gubernamental de congelar los depósitos bancarios -como medida preventiva para evitar una escalada alcista en el precio de la divisa norteamericana- hayan tenido lugar en Guayaquil dos grandes marchas en contra de las prácticas centralistas del régimen (esa era la principal acusación de los líderes de ambas protestas). La primera tuvo lugar el 22 de marzo y fue provocada por la decisión de Fernando Aspiazu de no abrir las puertas del Banco del Progreso. De

allí canalizó una reacción de marcados tintes regionalistas contra el gobierno central, al que acusó de responsable de la medida. La segunda, del 8 de abril, fue liderada por las Cámaras de la Producción -la marcha de "los crespones negros"- en contra de la posible aplicación de nuevos impuestos.

### Número de Conflictos por Mes

Meses FECHA	Frecuencia	Porcentaje
Marzo	74	25.52
Abril	76	26.21
Mayo	73	25.17
Junio	67	23.10
Total	290	100.00%

Las observaciones anteriores dan luz para entender el ordenamiento de los principales actores sociales y políticos que han generado importantes niveles de conflictividad en el país. Así, en primer término cabe resaltar que los trabajadores y los sindicatos aparecen aún -tal como en el cuatrimestre anterior- como los principales opositores a la administración de Jamil Mahuad: sus acciones y postulados políticos han producido el 40% del total de conflictos registrados. En un segundo plano es conveniente llamar la atención sobre la actuación de los partidos políticos en la generación del 15% de los conflictos observados: al igual que en el período pasado, conservan un alto perfil en la producción de turbulencia social, he-

cho que habla a las claras de las malas y beligerantes relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo del Estado.

En otro nivel se ubican los conflictos generados por las reivindicaciones de los denominados "grupos locales" y las "organizaciones barriales" -en conjunto han sido protagonistas del 11% de la conflictividad registrada: ello hablaría a las claras de la reactivación de protestas populares y sobre todo de la forma en que la crisis económica, la peor en la reciente vida democrática del país, ha incidido en la cotidianidad de los grupos sociales y las comunidades de los más recónditos lugares del país. Se constata la profundidad de la crisis cuando la conflictividad social desborda los mecanismos institucionales fijados para su expresión y pasa a localizarse en los tejidos infinitesimales de la sociedad, en las esferas micro-políticas de la nación.

Cabría destacar, finalmente, la conservación de una tendencia ya expresada en el cuatrimestre anterior, a saber, la actuación política opositora y conflictiva de las cámaras de la producción y de los empresarios: en el intervalo estudiado han sido partícipes del 8% del total de conflictos registrados.

La vuelta a la "escena pública" de estudiantes, campesinos e indígenas, que registran índices más altos de participación que en perío-

### Número de Conflictos por Sujeto del Conflicto

SUJETO	Frecuencia	Porcentaje
CAMARAS DE LA PRODUCCION	11	3.80%
CAMPESINOS	8	2.80%
EMPRESAS	12	4.10%
ESTUDIANTES	14	4.80%
FUERZAS ARMADAS	1	0.30%
GREMIOS	22	7.60%
GRUPOS HETEROGENEOS	12	4.10%
GRUPOS LOCALES	17	5.90%
INDIGENAS	10	3.40%
ORGANIZACIONES BARRIALES	20	6.90%
PARTIDOS POLITICOS	44	15.30%
POLICIA	3	1.00%
SINDICATOS	44	15.20%
TRABAJADORES	72	24.80%
Total	290	100.00%

dos pasados, es una señal poderosa de una crisis política que convierte todo lo que toca en conflicto, disenso, bloqueo y oposición contumaz.

La reactivación de las actuaciones políticas de determinados actores puede ser visualizada de manera evidente en el género de los conflictos: tanto aquellos que corresponden al ámbito de lo laboral público como los referidos a la cuestión laboral privada registran -en conjunto- un notorio crecimiento, bordean el 55% del total de conflictos registrados, con relación a los períodos anteriores. A las paralizaciones y protestas de los sectores de la salud, de educación, de las municipalidades, se suman los interrumpidos llamados de atención por parte de los gremios empresariales y bancarios en torno a las medidas

económicas del régimen sobre todo en materia de su política tributaria.

Funcionarios del Estado con misiones diplomáticas en el exterior, médicos, enfermeras, maestros, empleados públicos y municipales, ven cada día como sus salarios -cuando llegan a tiempo- se vuelven cada vez más exiguos e inservibles. Todos ellos aparecen a la vez como víctimas y señales elocuentes del intenso desgaste del Estado-nación, de su incapacidad para equilibrar soluciones técnicas y arreglos políticos de largo alcance para crear mínimos márgenes de certeza, previsibilidad y movilidad a los actores sociales. Cada uno de nosotros hemos visto reducida a su mínima expresión la posibilidad de generar expectativas y planes de largo plazo, edificar un "plan de vida" en el cual

elaborar imágenes de un presente habitable y de un futuro no menos digno. Se necesitan mecanismos para reducir la complejidad y la incertidumbre de los sistemas económicos, sociales y políticos, sin embargo las instituciones creadas para esos fines -públicas y privadas- no han enrumbado sus actuaciones en función de estos objetivos, por el contrario, han producido altos niveles de incertidumbre y miedo, elementos que tal vez pueden ser vistos como las orientaciones de valor dominantes en el Ecuador de fin de siglo.

Nuevamente, a nivel del género de los conflictos ocurridos en el período marzo-junio, resulta pertinente llamar la atención sobre el corte regional que durante todo el gobierno demopopular ha adquirido la conflictividad social y política del país. Prácticamente 13% de la turbulencia social ocurrida ha sido protagonizada por movimientos cívico-regionales, si a ello se añaden las protestas ya mencionadas de los sectores productivos privados (asentados sobre todo en el litoral del país), tenemos un escenario de clivajes y divisiones regionales que han sido activadas, sobre todo, en negociaciones políticas o debates técnicos por las élites económicas (cámaras de la producción, y ciertos banqueros) y las élites políticas (sobre todo las vinculadas con el Partido Social Cristiano) guayaquileñas

como una estrategia de legitimación -sin incidencia en lo nacional- de una política opositora dramáticamente encerrada sobre sí misma.

Finalmente, "pugna de poderes" y conflictos "político-partidistas" y "político-legislativos" suman más del 15% del total de conflictos registrados. Ello evidencia, además de la repetidísima estrategia cortoplacista y electorera de los partidos -siempre es mejor negocio formar parte de la oposición que colaborar con el gobierno de turno-, la deplorable estrategia política que el presidente y su cercano círculo de asesores han puesto en juego a la hora de comunicar, defender y poner en circulación cada uno de sus proyectos de reforma política o económica. Se ha querido suplir con argumentaciones de corte tecnocrático las necesarias mesas, foros y demás mecanismos de interlocución y negociación políticas en el curso de las cuales los "otros" (opositores) conocen con anticipación los diferentes proyectos y eventualmente pasan a ser parte de las fórmulas de gobierno.

Los señalamientos anteriores cobran validez al apreciar las motivaciones que originaron los conflictos socio-políticos en el país. Así, el alto índice de 34% de los conflictos registrados obedecieron directamente a manifestaciones de disgusto e inconformidad con respecto a la gestión gubernamental (recordar

### Número de Conflictos por Género del Conflicto

GÉNERO	Frecuencia	Porcentaje
CAMPESINO	8	2.80%
CIVICO REGIONAL	36	12.40%
INDIGENA	10	3.40%
LABORAL PRIVADO	39	13.40%
LABORAL PUBLICO	119	41.00%
POLITICO LEGISLATIVO	12	4.20%
POLITICO PARTIDISTA	22	7.70%
PUGNA DE PODERES	10	3.40%
URBANO BARRIAL	34	11.70%
Total	290	100.00%

que en el cuatrimestre anterior este porcentaje se situaba en torno del 28%). Se trata de un indicador que da luces sobre la forma en que el gobierno ha ido minando sus posibilidades de construir "adeptos", generar actores políticos que coadyuven y sean partícipes de sus líneas de reforma y direccionamiento del país. Las disputas al interior del partido gobernante (entre el vicepresidente y la ministra de finanzas por ejemplo) son señales claras de una conducción política excesivamente centrada en el presidente y su círculo cercano y que por tanto no permite ampliar el debate y el

consenso necesarios para legitimar las medidas adoptadas.

Lo anterior y la no recuperación del presupuesto del Estado (asunto que habla mal del impuesto del 1% a la circulación de capitales) habrían causado que casi 25% de los conflictos registrados sean originados por un deficiente manejo de la cuestión salarial en el país. Las recurrentes paralizaciones de los sectores de la salud y la educación, sobre todo, en miras a denunciar el incumplimiento en el pago de sus haberes por parte de la administración central y el índice de conflictos originados por problemas de financia-

### Número de Conflictos por Objeto del Conflicto

OBJETO	Frecuencia	Porcentaje
DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN	39	13.40%
FINANCIAMIENTO	45	15.60%
LABORALES	7	2.40%
OTROS	28	9.70%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	99	34.10%
SALARIALES	72	24.80%
Total	290	100.00%

miento (deudas a municipios, empresas públicas, seguro social, etc.) dicen bastante sobre los perversos efectos que el déficit fiscal tienen en la integración y el equilibrio social del país.

Como ya lo mencionamos, la conflictividad social del Ecuador ha adquirido un marcado tono regionalista, en el que las oposiciones Sierra-Costa, Quito-Guayaquil, centralismo-descentralización han marcado las directrices de gran parte del debate político relativo a la gestión del gobierno de Mahuad. En este sentido no sorprende que se ratifique una tendencia que viene madurando desde los tiempos en que el Fenómeno del Niño dejó destrozada gran parte de la región litoral del país: hablamos de la constatación de que la Costa aparece nuevamente como la principal fuente de conflicto y tensión social y política en el país (casi el 50% del total de conflictos registrados).

Claramente, los dardos confrontacionistas le llegan al gobierno central desde las provincias de la Costa ecuatoriana, son éstas las que en mayor medida expresan su abier-

to disgusto contra los perversos efectos de un manejo centralizado y homogenizador de la política, la cultura y la sociedad. Sin embargo, cabe resaltar que el hecho de que la provincia de Guayas aparezca como la principal productora de conflictividad (37%) sugiere que el marcado tono regionalista del debate político está atravesado por una disputa -electoral y simbólica- entre el Partido Social Cristiano, cuyas bases se concentran casi exclusivamente en el Guayas, y el partido Gobernante. La cuestión regional ha sido activada, entonces, con miras a medir, afirmar y legitimar la co-relación de fuerzas políticas en las diversas sociedades locales del país.

Cabe señalar, además, que la región andina presenta un cierto margen de crecimiento anterior como escenario de conflictividad social en el país con respecto al período (alcanza un 45%): si se piensa que las bases políticas y electorales del actual gobierno han estado asentadas sobre todo en esta región del país, puede concluirse que la legitimidad y el apoyo al régimen dismi-

#### Número de Conflictos por Regiones

REGION	Frecuencia	Porcentaje
AMAZONIA	16	5.52
COSTA	142	48.97
INSULAR	2	0.69
SIERRA	130	44.83
Total	290	100.00

nuyen de forma acelerada a medida que avanza el período gubernamental de la Democracia Popular. El deterioro exacerbado y violento de los últimos meses deja ver que el margen de maniobra política del gobierno es cada vez más restringido.

Por último resulta necesario llamar la atención sobre el crecimiento de los conflictos sociales cuyo escenario ha sido la provincia del Azuay: si en el período anterior apenas un 2% de la turbulencia social registrada en el país tuvo como lugar de eclosión a tal provincia, en el presente cuatrimestre su participación alcanza prácticamente el 7%.

En otro aspecto, en lo que se refiere a la intensidad del conflicto - asunto que expresa las modalidades de visibilización de las demandas y

presiones de los diversos actores sociales- se puede constatar un importante aumento de acciones concretas, del tipo huelgas, marchas y bloqueos, como principal forma de expresar el descontento social: suman, en conjunto, más del 46% del total de conflictos observados. Parecería ser que, al contrario del período anterior, los mecanismos dialógicos entre el gobierno y los diversos sujetos sociales en confrontación con aquel se han reducido drásticamente, por lo que tan sólo el 19% de los conflictos registrados han permanecido en su estado latente (amenazas).

A pesar de lo anterior, los datos recogidos no dan muestra de un aumento en los índices de detenciones y desalojos -más bien han disminui-

**Número de Conflictos por Provincias**

LUGAR	Frecuencia	Porcentaje
AZUAY	20	6.90%
CAÑAR	3	1.00%
CHIMBORAZO	4	1.40%
CÓTOPAXI	4	1.40%
EL ORO	8	2.80%
ESMERALDAS	9	3.10%
GALAPAGOS	2	0.70%
GUAYAS	108	37.20%
IMBABURA	2	0.70%
LOJA	2	0.70%
LOS RIOS	6	2.10%
MANABI	11	3.80%
MORONA SANTIAGO	1	0.30%
NAPO	3	1.00%
ORELLANA	3	1.00%
PASTAZA	4	1.40%
PICHINCHA	89	30.70%
SUCUMBIOS	2	0.70%
TUNGURAHUA	6	2.10%
ZAMORA CHINCHIPE	3	1.00%
Total	290	100.00%

### Número de Conflictos por Intensidad del Conflicto

INTENSIDAD	Frecuencia	Porcentaje
AMENAZAS	55	19.00%
BLOQUEOS	17	5.90%
DESALOJOS	6	2.10%
DETENCIONES	6	2.10%
ESTADO DE EMERGENCIA	2	0.60%
HERIDOS / MUERTOS	6	2.10%
INVASIONES	1	0.30%
JUICIOS	15	5.20%
MARCHAS	52	17.90%
PAROS / HUELGAS	65	22.40%
PROTESTAS	33	11.40%
SUSPENSION	23	7.90%
TOMAS	9	3.10%
Total	290	100.00%

do con respecto al período anterior por lo que cabe suponer que no se ha "sobre-militarizado" el conflicto social. En este rubro se evidencia un manejo atinado, por decir lo menos, de parte de las autoridades centrales en la gestión de los conflictos políticos.

En lo que se refiere a las modalidades de procesamiento de los conflictos sociales en el período marzo-junio, y a las instancias estatales que se han hecho cargo de su manejo, se puede observar la consolidación de una tendencia "negociadora" entre las partes dirimientes. Así, prácticamente el 50% de los conflictos ocurridos han sido administrados por los mecanismos dialógicos fijados para el efecto y además han tenido un desenlace favorable. Como ya se mencionó, los índices de represión continúan a la

baja (6%), aunque no se trate todavía de un indicador que tranquilice y permita avisorar mejores tiempos para el respeto de los derechos humanos en el país.

Llama la atención, sin embargo, que aumente el índice de conflictos cuya resolución se posterga o de plano queda "archivada" políticamente. La disolución de los conflictos sociales por la vía del olvido o la omisión constituye una fuente de preocupación adicional en referencia a las formas en que desde el poder central se reconocen y legitiman las reivindicaciones e identidades de los actores sociales en conflicto. Resulta peligroso que la turbulencia social sea procesada por la vía del desconocimiento de las interpelaciones de los "otros" y que por tanto queden en una suerte de "nebulosa", una constelación localizada

### Número de Conflictos por Desenlace del Conflicto

DESENLACE	Frecuencia	Porcentaje
APLAZAMIENTO RESOLUCION	96	33.10%
NEGOCIACION	99	34.10%
NO RESOLUCION	33	11.40%
POSITIVO	44	15.20%
REPRESION	18	6.20%
Total	290	100.00%

por fuera de lo político-institucional que evidencia los escasos niveles de ciudadanía presentes en el país.

En lo que concierne al nivel institucional del gobierno que se encarga de administrar y resolver los conflictos sociales que ocurren en el país, cabe mencionar tres aspectos: a) el presidente ha tenido un perfil bajo en el manejo de la agitación social que ha vivido el país en los últimos meses; su incidencia alcanza apenas al 14% de los conflictos ocurridos (en el período anterior este índice alcanzaba el 19%); b) lo anterior se complementa con el hecho de que los diversos ministerios han debido activar en mayor medi-

da su presencia en la mediación de conflictos sociales (pasan del 9% en cuatrimestre noviembre-febrero al 22% en el período actual); se puede hablar entonces de un cierto principio de delegación de funciones al interior del poder ejecutivo; c) parecería ser que el manejo de los conflictos en el intervalo analizado se ha desplazado a los poderes locales y provinciales (entre las dos instancias suman casi 13% ); si a ello se añade que la mediación del poder legislativo -en la que los diputados provinciales tendrían una importante incidencia- sigue siendo alta (11%), tenemos un escenario de desconcentración política, al menos en la mediación de conflictos socia-

### Número de Conflictos por Intervención estatal

INTERVENCIÓN	Frecuencia	Porcentaje
GOBIERNO PROVINCIAL	17	5.90%
JUDICIAL	16	5.50%
LEGISLATIVO	30	10.40%
MILITARES / POLICIA	5	1.70%
MINISTROS	65	22.40%
MUNICIPIO	20	6.90%
NO CORRESPONDE	70	24.10%
POLICIA	26	9.00%
PRESIDENTE	41	14.10%
Total	290	100.00%

les, de las tradicionales funciones y prerrogativas que la burocracia central ha adoptado. Se trata de un aspecto que podría explicar el amplio margen de conflictos negociados y de otros que se limitaron a la forma de amenazas.

En suma, el cuatrimestre marzo-junio pone en evidencia el escaso margen de maniobra política que ha conseguido el régimen de Mahuad a la hora de negociar su agenda de gobierno. Las estrategias de comunicación y concertación continúan siendo el gran déficit del gobierno demócrata cristiano. Esta carencia

de instrumentos políticos de deliberación y negociación sumado a una "sobre-regionalización" del conflicto político, gestada sobre todo desde la provincia del GUAYAS, permiten prever que el escenario futuro estará atravesado por un tono beligerante y poco constructivo en las relaciones entre el PSC y la DP. Los partidos denominados de centro-izquierda pasarán de esta forma a jugar un papel clave en el manejo de la política y la economía nacionales.

**Distribución de conflictos por sujeto del conflicto y género del conflicto**  
**Período: Marzo - Junio 1999**

SUJETO DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																				TOTAL	
	CAMPESSINO		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	%		
CAMARAS DE LA PRODUCCION	0	0.0	0	0.0	7	19.4	0	0.0	0	0.0	4	10.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11	3.8
CAMPESINOS	8	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	0	0.0	8	2.8
EMPRESAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	2.5	9	23.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	12	4.1
ESTUDIANTES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	41.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	4.8
FUERZAS ARMADAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3
PREMIOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	22	56.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	22	7.6
GRUPOS HETEROGENEOS	0	0.0	0	0.0	12	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	12	4.1
GRUPOS LOCALES	0	0.0	0	0.0	17	47.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	17	5.9
INDIGENAS	0	0.0	10	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	10	3.4
ORGANIZACIONES BARRIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20	58.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20	6.9
PARTIDOS POLITICOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	22	100.0	12	100.0	10	100.0	44	15.2		
POLICIA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	2.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.0		
SINDICATOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	44	37.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	44	15.2		
TRABAJADORES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	68	57.1	4	10.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	72	24.8		
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100.0</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>36</b>	<b>100.0</b>	<b>34</b>	<b>100.0</b>	<b>119</b>	<b>100.0</b>	<b>39</b>	<b>100.0</b>	<b>22</b>	<b>100.0</b>	<b>12</b>	<b>100.0</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>290</b>	<b>100.0</b>		

**Distribución de conflictos por intensidad del conflicto y género del conflicto**  
**Período: Marzo - Junio 1999**

SUJETO DEL CONFLICTO	GENERO DEL CONFLICTO																				TOTAL
	CAMPESSINO		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	%	
AMENAZAS	1	12.5	0	0.0	6	16.7	1	2.9	15	12.6	8	20.5	6	27.3	8	66.7	10	100.0	35	19.0	
BLOQUEOS	2	25.0	4	40.0	2	5.6	3	8.8	3	2.5	3	7.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	17	5.9	
DESALOJOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	14.7	1	1.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.1	
DETENCIONES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.7	1	2.6	1	3.6	0	0.0	0	0.0	6	2.1	
ESTADO DE EMERGENCIA	0	0.0	0	0.0	2	5.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.7	
HERIDOS/MUERTOS	0	0.0	0	0.0	1	2.8	2	5.9	0	0.0	0	0.0	3	3.6	0	0.0	0	0.0	6	2.1	
INVASIONES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3	
JUICIOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	3.4	2	5.1	7	31.8	2	16.7	0	0.0	15	5.2	
MARCHAS	3	37.5	1	10.0	15	41.7	11	32.4	17	14.3	3	7.7	2	9.1	0	0.0	0	0.0	52	17.9	
PAROS/HUELGAS	1	12.5	4	40.0	5	13.9	0	0.0	47	39.5	8	20.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	65	22.4	
PROTESTAS	1	12.5	0	0.0	5	13.9	9	26.5	14	11.8	4	10.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	33	11.4	
SUSPENSION	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13	10.9	8	20.5	0	0.0	2	16.7	0	0.0	23	7.9	
TOMAS	0	0.0	1	10.0	0	0.0	2	5.9	3	2.5	2	5.1	1	4.5	0	0.0	0	0.0	9	3.1	
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100.0</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>36</b>	<b>100.0</b>	<b>34</b>	<b>100.0</b>	<b>119</b>	<b>100.0</b>	<b>39</b>	<b>100.0</b>	<b>22</b>	<b>100.0</b>	<b>12</b>	<b>100.0</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>290</b>	<b>100.0</b>	

**Distribución de conflictos por intervención estatal y género del conflicto**  
**Período: Marzo - Junio 1999**

SUJETO DEL CONFLICTO	GENERO 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	%		
GOBIERNO PROVINCIAL	1	12,5	1	10,0	5	13,9	2	5,9	7	5,9	0	0,0	1	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	5,9
JUDICIAL	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	4,2	2	5,1	9	40,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	5,5
LEGISLATIVO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	3,4	2	5,1	4	18,2	12	100,0	8	80,0	30	10,3		
MILITARES/POLICIA	0	0,0	4	40,0	1	2,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	1,7
MINISTROS	0	12,5	0	0,0	2	5,6	4	11,8	45	37,8	13	33,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	65	22,4
MUNICIPIO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8	23,5	9	7,6	2	5,1	1	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	20	6,9
NO CORRESPONDE	4	50,0	1	10,0	10	27,8	10	29,4	30	25,2	12	30,8	3	13,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	70	24,1
POLICIA	1	12,5	1	10,0	5	13,9	9	26,5	6	5,0	1	2,6	3	13,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	26	9,0
PRESENTE	1	12,5	3	30,0	13	36,1	1	2,9	13	10,9	7	17,9	1	4,5	0	0,0	2	20,0	41	14,1		
TOTAL	8	100,0	10	100,0	36	100,0	34	100,0	119	100,0	39	100,0	22	100,0	12	100,0	10	100,0	290	100,0		

**Distribución de conflictos por desenlace del conflicto y género del conflicto**  
**Período: Marzo - Junio 1999**

SUJETO DEL CONFLICTO	GENERO 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	%		
APLAZAMIENTO RESOLUCION	5	62,5	2	20,0	18	50,0	15	44,1	46	38,7	8	20,5	2	9,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	96	33,1
NEGOCIACION	1	12,5	0	0,0	3	8,3	1	2,9	40	33,6	20	51,3	15	68,2	9	75,0	10	100,0	99	34,1		
NO RESOLUCION	1	12,5	2	20,0	9	25,0	6	17,6	4	3,4	6	15,4	5	22,7	0	0,0	0	0,0	33	11,4		
POSITIVO	0	0,0	3	30,0	1	2,8	5	14,7	27	22,7	5	12,8	0	0,0	3	25,0	0	0,0	44	15,2		
REPRESION	1	12,5	3	30,0	5	13,9	7	20,6	2	1,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	18	6,2		
TOTAL	8	100,0	10	100,0	36	100,0	34	100,0	119	100,0	39	100,0	22	100,0	12	100,0	10	100,0	290	100,0		

**Distribución de conflictos por objeto del conflicto y género del conflicto**  
**Período: Marzo - Junio 1999**

SUJETO DEL CONFLICTO	GENERO 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	%
DENUNCIAS DE CORRUPCION	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	8,8	7	5,9	10	25,6	16	72,7	3	25,0	0	0,0	39	13,4
FINANCIAMIENTO	5	62,5	1	10,0	5	13,9	11	32,4	14	11,8	7	17,9	1	4,5	1	8,3	0	0,0	45	15,5
LABORALES	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	5,0	1	2,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	2,4
OTROS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	29,4	5	4,2	8	20,5	2	9,1	2	16,7	1	10,0	28	9,7
RECHAZO POLITICA ESTATAL	3	37,5	9	90,0	31	86,1	9	26,3	17	14,3	12	30,8	3	13,6	6	50,0	9	90,0	99	34,1
SALARIALES	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,9	70	58,8	1	2,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	72	24,8
TOTAL	8	100,0	10	100,0	36	100,0	34	100,0	119	100,0	39	100,0	22	100,0	12	100,0	10	100,0	290	100,0

## INTERNACIONAL

### Peor crisis de la posguerra, aún podría profundizarse

Wilma Salgado

*La actual coyuntura de la economía mundial está dominada por la expectativa existente en todo el mundo, respecto a la evolución que pueda seguir la crisis económica que actualmente afecta a la mayoría de los países en desarrollo. El riesgo de que la economía del mundo industrializado disminuya su ritmo de crecimiento e incluso se precipite en una recesión en lo que resta del presente siglo, es elevado, de acuerdo con los pronósticos de varios organismos especializados como el FMI y la OCDE.*

**D**esde esa perspectiva, el panorama de la economía mundial se ensombrecería aún más, especialmente en los países en desarrollo, sin que por el momento se divisen las fuerzas que podrían actuar como locomotoras, para sacarla de la peor crisis en la posguerra.

El propio Fondo Monetario Internacional, a pesar de su tradicional optimismo al elaborar previsiones y de la limitada capacidad de percepción que ha demostrado en los años noventa, para prever el inicio y desarrollo de las crisis, en su último informe,<sup>1</sup> plantea dos esce-

narios que podrían caracterizar a la economía mundial en lo que resta de 1999 y en el año 2.000, últimos años del siglo XX.

El escenario optimista, presume que:

Las condiciones financieras de los países en desarrollo podrían mejorar en el segundo semestre de 1999 y más aún en el 2.000, lo cual les permitiría registrar en 1999, un crecimiento solo ligeramente inferior (3.1%), al promedio de 1998 (3.3%), con una clara recuperación en el año 2.000 (crecimiento estimado del 4.9%).

---

<sup>1</sup> Ver: IMF. World Economic Outlook, May 1999. La visión optimista del FMI se refleja en sus afirmaciones de que la economía mundial estaba entrando en una etapa de crecimiento sin inflación, a mediados de 1997, cuando en realidad estaba entrando en la peor crisis de la posguerra. Luego, el FMI minimizó el posible impacto de la crisis asiática sobre la economía mundial y volvió a equivocarse.

Una situación similar se prevé para las economías avanzadas, que registrarían en conjunto una ligera disminución del crecimiento (2% en 1999, frente al 2.2% en 1998), para ganar impulso en el año 2.000 (crecimiento previsto del 2.3%). Los países del área euro, experimentarían una importante disminución de su crecimiento económico promedio, del 2.9% en 1998, al 2% en 1999, pero retornarían al 2.9% en el año 2.000.

Aún en este escenario optimista, el FMI prevé que los países asiáticos miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ANSEA– registrarán una recesión del 1.1% en promedio en 1999, y los países de América Latina, una recesión del 0.5% en promedio. En este escenario, el único país industrializado que continuaría en recesión en 1999, sería Japón (1.4% de caída del PIB).

En el año 2.000, sin embargo, la situación general de los países en desarrollo, mejoraría según el FMI, con un crecimiento estimado del 3% para los países de la ANSEA, y del 3.5 para América Latina en conjunto. La recuperación de Japón sería muy lenta, crecimiento de apenas el 0.3% en el año 2.000.

El FMI anota, sin embargo, que podría registrarse un escenario alternativo, caracterizado por los siguientes elementos:

Que las condiciones financieras de los países en desarrollo continúen siendo adversas, esto es que los mercados financieros no logren superar la desconfianza en las economías en desarrollo y continúe primando la aversión al riesgo que ha caracterizado a las inversiones financieras desde fines de 1997.

Que la economía norteamericana enfrente una disminución de su crecimiento más abrupta que la prevista en el primer escenario, combinada con una corrección importante del mercado de valores.

Que el debilitamiento de la economía de los países del área euro, no sea transitoria, como se plantea en el primer escenario; y, que la debilidad de la economía japonesa sea mayor y más prolongada que la prevista originalmente.

En este segundo escenario, la situación de los países en desarrollo, podría en general complicarse mucho más, sobre todo para los países de América Latina, cuyos ingresos por exportaciones, podrían sufrir un deterioro adicional, al contraerse la demanda en los países industrializados, en especial en Estados Unidos.

Un crecimiento económico más lento o peor aún una recesión, esto es la disminución en términos absolutos de la producción, da lugar en forma automática a un aumento del desempleo, a la caída de la demanda en especial de productos primarios, a la pérdida de ingresos por ex-

portaciones y en consecuencia a una disminución de los ingresos nacionales y de los ingresos familiares, en definitiva a un deterioro de las condiciones de vida de la población.

### **Comercio mundial creció muy lentamente en 1998**

Aún cuando el crecimiento del volumen del comercio mundial en 1998, continuó superando al volumen de crecimiento de la producción mundial, su ritmo se hizo más lento en comparación a 1997, crecimiento del 3.5% en 1998, frente al 10% en 1997.<sup>2</sup>

La drástica desaceleración del comercio mundial se explica por la magnitud de la contracción económica en los países asiáticos, cuyas importaciones bajaron en 8.5% en volumen, tendencia que no logró ser contrarrestada por el aumento de las importaciones de los países de Europa Occidental (aumentaron un 7.5%), y de los Estados Unidos (10.5%).

Asia registró la más pronunciada disminución de las importaciones, con relación a todas las regiones. El volumen de las importaciones descendió en un 8.5% aproximadamente en promedio, como resulta-

do de la drástica disminución de las importaciones de los países en desarrollo —de más del 20%—, aún cuando también se contrajeron las importaciones realizadas por Japón.<sup>3</sup> Dado que el comercio de los países asiáticos entre ellos, representa cerca de la mitad del total de sus exportaciones de mercancías, la contracción de las importaciones en unos, retroalimentó las tendencias recesivas y deflacionistas en el área.

Por el contrario, el auge de la economía estadounidense estimuló el comercio entre las regiones del Tratado de Libre Comercio de Norte América, contribuyendo a mantener el crecimiento del PIB y de las exportaciones en esa región. Esto explica la situación favorable de las exportaciones mexicanas, frente al resto de sus vecinos latinoamericanos, a pesar de lo cual la situación de su balanza comercial se deterioró, como se analiza más adelante.

### **Ingresos por exportaciones de los países en desarrollo se desplomaron**

Los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo se comprimieron en 1998, como resultado de la caída de los precios de los productos primarios, en especial del

2 Ver: OMC. EL COMERCIO MUNDIAL CRECE MAS LENTAMENTE EN 1998, TRAS UN ALZA DE INUSITADAS PROPORCIONES EN 1997, Comunicado de prensa, PRESS/128, 16 de Abril de 1999, p.1.

3 Ibidem, p. 9.

petróleo, que siguió a la recesión de los países asiáticos registrada desde mediados de 1997. El ritmo de crecimiento del volumen de exportaciones de los países en desarrollo también sufrió una importante reducción, pasando del 11.1% en 1997, al 1.5% en 1998.<sup>4</sup>

Los términos de intercambio se deterioraron en 1998, en promedio para el conjunto de países en desarrollo, en el 6.4%, pero lo hicieron en mayor proporción para los países exportadores de petróleo, en promedio en el 18%.

Los precios de los productos primarios excluido el petróleo, cayeron en 14.8%, mientras los precios del petróleo que ya estaban cayendo antes de la crisis asiática, -de 20.37 dólares el barril, precio promedio en 1997, a 19.27 en 1998, pasaron a 13.07 dólares el barril en 1998 (caída del 32.1%).<sup>5</sup>

Analizando el comercio a nivel regional, se destacan patrones diferenciados de comportamiento del comercio, entre las diferentes regiones frente a la crisis. Así, en África y en América Latina, el mayor impacto de la crisis se manifestó a través de la contracción de las exportacio-

nes, en el caso del Asia, la crisis dio lugar a una contracción violenta de las importaciones, mientras que el volumen de exportaciones continuó creciendo, si bien a un ritmo mucho menor que el registrado en 1997 - 3% en 1998, frente al 14.5% en 1997.<sup>6</sup>

### **Deterioro de la balanza comercial en Latinoamérica**

Al igual que en el conjunto de países en desarrollo, en América Latina, la mayor pérdida de ingresos por exportaciones en 1998, se registró en los países exportadores de petróleo, Venezuela y Ecuador, seguidos de los países exportadores de cobre como Chile y Perú. En los primeros meses de 1999, los ingresos por exportaciones continuaron comprimiéndose en la mayoría de países de América Latina, agudizándose sus dificultades económicas.

Como resultado de la disminución de los ingresos por exportaciones, la balanza comercial de la mayoría de países de la región se ha deteriorado, destacándose por la magnitud del deterioro, los siguientes países:

4 Fuente: IMF. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, May 1999, Table 22, Summary of World Trade Volumes and Prices, p. 167.

5 IMF. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, May 1999, Table 23, Nonfuel Commodity Prices, p. 169.

6 IMF. Ibidem. May 1999, Table 25, Developing Countries - by Region: Total Trade in Goods, p. 171.

- México, que pasó de un superávit de US\$ 623 millones en 1997, a un déficit de US\$ 7.400 millones en 1998.<sup>7</sup> En este caso, el deterioro de la balanza comercial, se explica por el crecimiento de las importaciones (de US\$ 122 mil millones en 1997 a US\$ 137 mil millones en 1998, que no logró ser compensado por el aumento de las exportaciones, de US\$ 121.7 mil millones a US\$ 129.2 mil millones de dólares, a pesar de que fue uno de los pocos países latinoamericanos que logró incrementar sus ingresos por exportaciones en 1998).
- Venezuela, continuó registrando un superávit, pero de apenas US\$ 3.8 mil millones, muy por debajo de los US\$ 10.7 mil millones de 1997,
- Argentina, pasó de un déficit de US\$ 2.2 mil millones a US\$ 3.8 mil millones,
- Ecuador, pasó de un superávit de US\$ 598 millones, a un déficit de US\$ 710 millones,
- Perú, pasó de un déficit de US\$ 1.7 mil millones a uno de US\$ 2.7 mil millones; y,
- Varios países, como Chile, Colombia y algunos centroamerica-

nos, registraron un deterioro superior a los US\$ 800 millones.

En conjunto, la balanza de bienes de América Latina, sufrió un drástico deterioro, pasando de un déficit de US\$ 12.3 mil millones en 1997, a un déficit de US\$ 32.9 mil millones en 1998, esto es un déficit adicional de alrededor de US\$ 20 mil millones.

### **Dificultades de acceso a los mercados financieros internacionales**

A la disminución de ingresos por exportaciones, y el consecuente aumento de las necesidades de financiamiento externo de las economías latinoamericanas, se sumaron las crecientes dificultades de acceso a los mercados financieros internacionales, que se agudizaron a partir del estallido de la crisis en Rusia y la consecuente desconfianza de los inversionistas en los mercados emergentes de los países en desarrollo en general. El ingreso de capitales a América Latina, en conjunto, disminuyó en alrededor de US\$ 18 mil millones en 1998, pasando de US\$ 80.4 mil millones de ingresos en 1998, a 62.3 mil millones en 1998.<sup>8</sup>

7 Fuente: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1998, Cuadro A-11, América Latina y el Caribe: Balance de pagos, <http://www.cepal.org>

8 Fuente: CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Cuadro A-11, América Latina y El Caribe, Balanza de Pagos, [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Las balanzas comerciales de los países de América Latina en general, se habían deteriorado aún antes de la actual crisis internacional, como resultado de la apertura comercial que dio lugar a un crecimiento de las importaciones mucho mayor que el de las exportaciones. La crisis profundizó esta tendencia, aumentando la necesidad de ingreso de capital extranjero a estas economías para financiar el déficit de la cuenta corriente.

Las economías latinoamericanas, después de la apertura comercial, han aumentado su grado de vulnerabilidad frente al ingreso de capital extranjero, para financiar su déficit en la cuenta corriente, en una proporción mucho mayor que en cualquier otra época anterior, incluso en relación a la época de la sustitución de importaciones.

La libre circulación internacional de capitales, resultante de la liberalización financiera impulsada por los organismos multilaterales en los países en desarrollo, desde fines de los años ochenta, dio un impulso a los movimientos de capital de corto plazo, que se mueven por consideraciones de rentabilidad financiera en ese corto plazo.

En la medida en que los déficit en cuenta corriente de los países de América Latina, han tendido a financiarse, en buena parte, con este tipo de capitales de corto plazo, la vulnerabilidad de la región frente al

cambio de dirección de dichos capitales, se ha acentuado, por la elevada movilidad que los caracteriza. Frente a la menor percepción de riesgo en el país de localización o de oportunidades en otros países, estos capitales "golondrina", mejor descritos como capitales "vampiros", emprenden la fuga en tiempos récord, hundiendo en profundas crisis financieras a los países afectados por dicha fuga:

En América Latina, en consecuencia, la pérdida de ingresos por exportaciones, en condiciones de dificultades de acceso a los mercados financieros internacionales, e incluso de fugas de capitales, dieron lugar a crisis cambiarias, devaluaciones, inflación, recesión, quiebras empresariales y bancarias, aumento del desempleo y la pobreza, en diferentes proporciones; en los países de la región, dependiendo de la magnitud del impacto de la crisis financiera internacional, y de la respuesta de los países a la misma.

Es necesario destacar que se registran importantes diferencias entre los países de América Latina, en relación a la magnitud del impacto de la crisis financiera internacional tanto sobre las exportaciones como sobre los movimientos de capital. Así, mientras la mayoría de países de la región disminuyeron sus ingresos por exportaciones, México registró un importante incremento de alrededor de 7.5 mil millones de

dólares y Argentina un ligero incremento de más de 100 millones de dólares. Por supuesto, es necesario destacar que si bien las exportaciones de estos países, crecieron, las importaciones lo hicieron a un ritmo mucho mayor, deteriorándose la balanza comercial en los dos países. En el caso de México, se pasó de un superávit comercial de US\$ 623 millones en 1997, a un déficit de US\$ 7.400 millones en 1998; y, en el caso de Argentina, el déficit pasó de US\$ 2.272 millones, a US\$ 3.800 millones.

Respecto al ingreso de capitales, Argentina se destaca por haber captado una mayor cantidad de capital extranjero, por más de 2.500 millones de dólares, a diferencia de todos los demás países cuyos ingresos de capitales disminuyeron. En consecuencia, el saldo de la Reserva Monetaria Internacional argentina aumentó en alrededor de US\$ 3.000 millones, mientras el conjunto de la región perdió reservas por US\$ 15.050 millones.

El ingreso de capitales superó el déficit en la cuenta corriente, permitiendo que aumente el saldo de la RMI en muy pocos países, entre los que se encuentran Argentina, México (en US\$ 1.000 millones), Panamá (US\$ 600 millones), El Salvador (US\$ 400 millones), Guatemala (US\$ 200 millones), Uruguay (US\$ 150 millones), República Dominicana (US\$ 110 millones), y Nicara-

gua (US\$ 45 millones). Si el ingreso de capitales supera al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (compuesta por la balanza comercial más la balanza de servicios y las transferencias), aún cuando la balanza comercial se deteriore, el país en cuestión no siente la presión sobre el tipo de cambio, que desemboca en devaluaciones, inflación, recesión y quiebras empresariales y bancarias. Un escenario de este tipo ha sido muy común en América Latina en los años noventa, sin haber desembocado en crisis, sino únicamente cuando se restringe el ingreso de capitales, quedándose sin financiamiento el déficit en la cuenta corriente.

La crisis financiera internacional, en consecuencia, tuvo un impacto que varió en su magnitud sobre los países de América Latina, siendo sin embargo general el deterioro de la balanza comercial y las limitaciones de acceso a los mercados financieros internacionales, con las excepciones y particularidades anotadas.

### **Crisis acentúa presiones proteccionistas**

La magnitud de las devaluaciones registradas en los países en desarrollo, como consecuencia de la escasez de capitales para financiar los crecientes déficits de la cuenta corriente de la balanza de pagos,

han modificado sustancialmente los precios relativos de los productos en el mercado mundial, favoreciendo a los países que registraron una mayor devaluación.

La pérdida de competitividad ha sido mayor en el caso de los países que han adoptado esquemas cambiarios por los cuales sus monedas están vinculadas a una paridad fija frente al dólar, como es el caso de Argentina. La industria automotriz argentina, para la cual el mercado brasileño representa más de la mitad de las ventas externas, ha sido altamente perjudicada por la devaluación del real en Brasil.

Los productores afectados por la pérdida de competitividad, han ejercido presiones sobre sus gobiernos en demanda de una mayor protección, mediante medidas comerciales, para impedir el ingreso a sus mercados, de los productos procedentes de los países cuyas monedas se han devaluado a mayor velocidad.

La adopción de medidas proteccionistas de los mercados internos, significa una marcha adicional hacia atrás en los impulsos por la liberalización comercial y por la integración de los mercados, tanto a nivel de los diferentes esquemas de

integración que han sufrido en consecuencia serios reveses, en el transcurso de la actual crisis, como a nivel de las negociaciones multilaterales: tanto subregionales como las negociaciones tendientes a la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-, las negociaciones en el MERCOSUR, etc., como las negociaciones multilaterales, al interior de la Organización Multilateral de Comercio -OMC-.

Las presiones proteccionistas se han registrado tanto en los países en desarrollo, como en los países industrializados.

### **Proteccionismo norteamericano genera conflictos internos**

El proteccionismo en los Estados Unidos no es un fenómeno reciente, atribuible a la actual crisis, sino que se remonta a los años setenta, en que el tradicional apoyo de este país al libre comercio, fue paulatinamente abandonado en los sectores productivos en los que iba perdiendo competitividad frente a terceros países productores, como la producción textil, del acero, electrónica y del calzado.<sup>9</sup> A partir de los años ochenta, la industria auto-

9 Ver: Vega Cánovas, Gustavo. "Comercio y política en EUA: Librecombinismo versus proteccionismo desde la segunda guerra mundial", en Manuel García y Griego, Gustavo Vega, compiladores. MEXICO - ESTADOS UNIDOS 1984. El Colegio de México, Primera Edición, México, 1985, p. 122.

motriz norteamericana se sumó a los sectores proteccionistas.

El neoproteccionismo norteamericano adoptó la forma de medidas antidumping, acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones (VERS), Acuerdos para la comercialización ordenada (OMAS) y se utilizaron una serie de instrumentos legales con fines proteccionistas, como las famosas disposiciones 301 y la SUPER 301, vigentes hasta hoy, por las cuales Estados Unidos impone sanciones de manera unilateral, a los socios comerciales que a su juicio, hayan adoptado políticas comerciales contrarias a sus intereses.

Las sanciones comerciales aplicadas de manera unilateral por los Estados Unidos, además de ser una fuente creciente de enfrentamientos entre los Estados Unidos y sus socios comerciales, están cada vez más constituyendo también una fuente de tensión al interior de este país, entre los sectores beneficiarios de estas medidas y los sectores de exportadores que se sienten afectados por las posibles represalias de sus socios comerciales, frente a tales medidas.

En los últimos años, a medida que ha aumentado el número y el tipo de sanciones comerciales dirigi-

das por los Estados Unidos, contra prácticas de sus socios comerciales consideradas desleales, de manera unilateral y al margen de la OMC, el Congreso norteamericano enfrenta una presión cada vez mayor de una parte de la comunidad empresarial, que se siente amenazada por la pérdida de mercados en los países afectados por el unilateralismo norteamericano. Las sanciones comerciales son consideradas, sin embargo, una herramienta eficaz de la política exterior norteamericana, por parte de altos funcionarios gubernamentales.<sup>10</sup> Un estudio realizado por el Consejo Presidencial de Exportaciones (PEC), a mediados de 1997,<sup>11</sup> ha demostrado que: "75 países que representan el 52 por ciento de la población mundial actualmente son objeto de sanciones o están seriamente amenazados por una o más sanciones comerciales. Este año la cifra ha aumentado a 76 países, con un total de 68 por ciento de la población, con la reciente adición de la India".

Además de las sanciones comerciales impuestas de manera unilateral, Estados Unidos también aplica medidas para restringir el ingreso de productos importados que compitan con su producción local, las cuales

10 Ver: De la Cámara, Manuel. "La competitividad exterior de la economía de estados Unidos", BOLETIN ICE ECONOMICO, Núm. 2365, del 12 al 25 de Abril de 1993, p. 1.039.

11 El presidente de este Consejo es al Subsecretario de Asuntos Económicos y Agrícolas, Stuart Eizenstat.

han tendido a aumentar en el transcurso de la actual crisis, generando conflictos adicionales con los socios comerciales afectados. La más reciente disputa es la del acero.

### La disputa del acero

Los empresarios del acero en Estados Unidos han tenido siempre una elevada participación política y han ejercido presión por un aumento de la protección cuando se han sentido amenazados por sus competidores.

La crisis asiática redujo la demanda de acero en dichos mercados, acentuándose la presión por exportar al mercado norteamericano. Las importaciones de acero efectivamente aumentaron en 1998, sobre todo las procedentes de Rusia, Corea y Japón, mientras las importaciones procedentes de Brasil y México, habrían disminuido.<sup>12</sup> Sin embargo, la industria del acero norteamericana además de solicitar al gobierno norteamericano, la aplicación de medidas de alivio comercial (como las tradicionales medidas antidumping y de derecho compensatorio), ha tratado de negociar acuerdos de restricción de exportaciones e incluso la invalidación de los acuerdos comerciales existentes al interior del Tratado de Libre Comer-

cio de América el Norte -TLCAN- e incluso al interior de la OMC.

Aún cuando los acuerdos para restricción voluntaria de las exportaciones (VER), fueron teóricamente prohibidos dentro de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, asumiendo los países el compromiso de cesar o erradicar en forma gradual, los acuerdos existentes entonces, los industriales del acero norteamericano han ejercido presión sobre el Poder Ejecutivo y Legislativo, para que se vuelvan a instalar dichos acuerdos, logrando éxito. Así, el 18 de septiembre de 1998, la Federación de productores de hierro y acero de Japón, anunció que las siderúrgicas de ese país, restringirían voluntariamente sus exportaciones a Estados Unidos, luego de la intensa presión ejercida por las autoridades norteamericanas sobre Japón, al margen de la OMC.

La Unión de Trabajadores del Acero de Estados Unidos, ha llegado incluso a entablar un juicio ante una Corte Federal, para invalidar el Tratado de Libre Comercio de Norte América -TLCAN- bajo el argumento de que no habría sido aprobado de la forma como lo especifica la constitución norteamericana. Este juicio, ilustra el cuestionamiento por parte de los trabajadores del acero, a la vía rápida de negocia-

12 Ver: SELA. Boletín Antena del SELA en EE.UU. "Política comercial de Estados Unidos está motivada por disputas en el sector. La disputa del Acero. <http://lanic.utexas.edu/>.

ción, bajo la cual fue aprobado el TLCAN. El mecanismo de la vía rápida ha perdido adeptos también en el Congreso norteamericano, que ha negado en reiteradas ocasiones al Presidente Clinton, su extensión para negociar acuerdos comerciales con América Latina, como el ALCA.

La política comercial norteamericana frente al acero, ilustra la persistencia de los viejos instrumentos de poder, como las sanciones unilaterales, y de las viejas prácticas comerciales, como los acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones, que sobreviven a pesar de estar prohibidos en las normas de la OMC. Esta institución ha heredado la debilidad que caracterizó al GATT, de no contar con ningún instrumento de presión para obligar a los países a respetar sus principios básicos, que no sea la posible retaliación por parte del país afectado por las prácticas comerciales norteamericanas; retaliación difícilmente aplicada por los países comercialmente más débiles y que en caso de aplicarse, lo hace a costa de alejarse del cumplimiento de uno de los principios básicos de la OMC: el del libre comercio.

El aumento del proteccionismo en los países industrializados, en contra de productos procedentes de

los países en desarrollo, limita las posibilidades de obtención de ingresos por exportaciones por parte de estos países, disminuyendo en consecuencia, las posibilidades de contar con recursos financieros para cumplir con el servicio de la deuda externa.

Los países en desarrollo son sometidos en consecuencia, a una asfixia financiera, por la combinación del neoproteccionismo que limita el ingreso de sus productos a los mercados de los países industrializados, el deterioro de los términos de intercambio de sus exportaciones por la crónica caída de los precios de los productos primarios registrada en los últimos cincuenta años; y, por la restricción de su acceso a los mercados financieros internacionales.

### **Peso de la deuda externa y de su servicio**

A pesar del enorme esfuerzo realizado por los países en desarrollo, para cumplir con el pago del servicio de su deuda externa, el saldo de la misma ha continuado aumentando cada año, ascendiendo en 1998, a 1.942 mil millones de dólares, cifra superior en 54% al saldo de la deuda externa registrado en 1991, 1.245 mil millones de dólares.<sup>13</sup>

13 Ver IMF. World Economic Outlook, May 1999, Table 38. Summary of External Debt and Debt Service, p.198.

Por concepto del servicio de la deuda externa (amortización e intereses), los países en desarrollo han pagado a los acreedores, un monto creciente de divisas. En 1998, dicho monto ascendió a 286.8 mil millones de dólares, cifra superior en más del 90% al monto del servicio de la deuda de 1991 -149.9 mil millones de dólares -. El monto pagado por este concepto, acumulado entre 1991 y 1998, ascendió a 1.743 mil millones de dólares, esto es una cifra similar al saldo de la deuda externa total de 1996. La mayor parte de dicha deuda, corresponde a los países de América Latina, que es la región más endeudada entre los países en desarrollo, -saldo de 737.7 mil millones de dólares en 1998-, seguida de Asia -saldo de 655 mil millones de dólares -; de África, -286.2 mil millones de dólares -; y de los países del Medio Este y Europa -243 mil millones de dólares -.

El peso del servicio de la deuda externa es sustancialmente mayor para los países de América Latina, que para todas las demás regiones. Así, mientras para América Latina el servicio de la deuda externa representó el 45.7% de los ingresos por exportaciones en 1998; para el África representó el 24%; para el Asia, representó el 16.3% y para los países del Medio Este y Europa, el

14.5%.. Aún para los países en transición, el peso del servicio de la deuda fue la tercera parte, de su peso en América Latina, el 15.9%.<sup>14</sup>

El creciente peso del servicio de la deuda externa, en condiciones en que los ingresos por exportaciones están afectados por el deterioro de los términos de intercambio, y por el proteccionismo y neoproteccionismo practicado por los países industrializados, muestra que la carga del servicio de la deuda externa, se vuelve cada vez más intolerable para los países en desarrollo, por las dificultades que enfrentan para lograr mejorar sus ingresos por exportaciones.

En las condiciones descritas, los países en desarrollo se encuentran inmersos en un círculo vicioso del endeudamiento, en la medida en que están obligados a contratar nueva deuda para poder cumplir con el servicio de la vieja deuda, como única condición para poder pagar dicho servicio, a pesar de la magnitud del ajuste interno que han venido aplicando.

Los gobiernos de dichos países, en el marco de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, han optado además por conseguir los excedentes financieros necesarios, comprimiendo el gasto social en educación, salud y desarrollo en ge-

14 IMF. World Economic Outlook, May 1999, Table 39. Developing Countries - by Region: External Debt, by Maturity and Type of Creditor, p. 200.

neral, como porcentaje del PIB, haciendo recaer en consecuencia el peso del ajuste sobre los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Solo últimamente, el FMI está sugiriendo, que el financiamiento de los déficit fiscales, se apoye en mayores recaudaciones de impuestos, sin pronunciarse tampoco, porque se mejore la recaudación del impuesto a la renta, a pesar del crónico problema de evasión fiscal que caracteriza a los países de América Latina.

El enorme costo que ha tenido para los países en desarrollo, el privilegiar el pago del servicio de la deuda externa, en términos de deterioro de la educación, de la salud, de la infraestructura disponible, no les ha permitido, sin embargo, liberarse del peso de la misma, que continua en ascenso como una verdadera bola de nieve.

### **Ampliar mercados y extraer excedentes**

Los países industrializados, han promovido la adopción en los países en desarrollo, desde fines de los años ochenta, de las denominadas reformas estructurales, contando con el apoyo de los organismos multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, buscando ampliar mercados para sus exportaciones y poner en funcionamiento los nuevos mecanismos financieros de ex-

tracción de excedentes desde los países en desarrollo.

Dentro de las denominadas reformas estructurales, se incluyeron:

- El libre comercio, mediante la eliminación de las restricciones a las importaciones que estaban vigentes en los países en desarrollo, en el marco de las políticas de industrialización para la sustitución de importaciones,
- La libre circulación de capitales, y la desregulación del sector financiero,
- La reforma del Estado, mediante las privatizaciones, la reducción del número de empleados y de instituciones públicas,
- Las reformas laborales para eliminar conquistas de estabilidad y de participación de los trabajadores en la renta nacional; y,
- La prioridad concedida al control de la inflación, por sobre otros objetivos de la política económica.

La introducción de estas reformas, a juicio de sus propulsores, conduciría a los países que las adopten a la creación de las condiciones que favorecerían un crecimiento económico sostenido, al aumento de la inversión extranjera, a la generación de empleos y en consecuencia, al desarrollo económico.

El libre comercio, introducido de manera unilateral, solamente por

los países en desarrollo, permitió a los países industrializados aumentar los mercados para sus productos de exportación, mejorando la balanza comercial de los países industrializados, en detrimento de la balanza de los países en desarrollo que se deterioró.

Los países industrializados, por su parte, continúan manteniendo barreras a las importaciones, en especial en los campos en los que los países en desarrollo podemos competir: agricultura, textiles, calzado, acero, productos electrónicos e incluso industria automotriz.

La apertura unilateral de los mercados latinoamericanos, permitió que las industrias tecnológicamente superiores de los países industrializados, desplazaran fácilmente del mercado a las industrias tecnológicamente más débiles de los países en desarrollo, eliminando fuentes de empleo en dichos países, mientras se mantenían dichos empleos en los países de origen de los productos exportados. La tasa de desempleo en América Latina, aumentó en consecuencia, aún en el primer momento de crecimiento económico.

La liberalización financiera, dio un impulso a los movimientos de capital de corto plazo, que se sintieron atraídos por los procesos de privatización y por los diferenciales de tasas de interés vigentes en los países en desarrollo, dadas los bajos ni-

veles en que se encontraban las tasas de interés en los países industrializados, en los años noventa. Estos capitales, al mismo tiempo que permitieron financiar los crecientes desequilibrios comerciales, derivados de la liberalización comercial, constituyeron un nuevo mecanismo de extracción de excedentes desde los países en desarrollo, hacia los países industrializados, por la magnitud de las utilidades financieras que obtuvieron.

En esas condiciones, los recursos de las privatizaciones, no han servido para mejorar la capacidad productiva local de América Latina, ni para reconstruir la infraestructura deteriorada, peor aún para invertir en educación o salud, sino que se reciclaron hacia los países industrializados, como utilidades financieras, como pago por las crecientes importaciones o como pagos por el creciente servicio de la deuda externa.

Al interior de los países en desarrollo, los beneficiarios de las reformas estructurales fueron: los importadores que aumentaron sus operaciones en condiciones de apertura comercial y los intermediarios financieros locales que obtuvieron ingentes utilidades, colocando los mayores recursos financieros disponibles, incluso en moneda extranjera, sin medir el riesgo de incumplimiento por parte de los deudores, con amplios márgenes de interme-

diación, y con una elevada concentración del crédito en empresas vinculadas a los accionistas de los bancos.

Presión por la apertura comercial unilateral, presión por las privatizaciones, presión por privilegiar el pago del servicio de la deuda, aunque se paralicen la educación y la salud, muestran el saqueo del que estamos siendo objeto los países en desarrollo, por parte de los países acreedores, con la complicidad de los organismos multilaterales y sus socios locales.

### **Reformas estructurales condujeron a países en desarrollo a la peor crisis de la posguerra**

En lugar de que las reformas estructurales, condujeran a crear las condiciones en los países en desarrollo, para un crecimiento económico sostenido, como ofrecía la propuesta de los organismos multilaterales y de los países industrializados, dichas reformas crearon las condiciones para el estallido de la peor crisis de la posguerra.

En efecto, al deteriorarse la balanza comercial, y profundizarse los déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, los países se volvieron mucho más adictos al ingreso de capitales, que en cualquier otra época pasada. El momento en que dichos capitales cambiaron de rumbo, ingresando en menor canti-

dad a la requerida, en condiciones del creciente deterioro de la balanza comercial, la insostenibilidad de la balanza de pagos se puso en evidencia, estallando la crisis.

El desequilibrio entre las crecientes necesidades de financiamiento externo y los recursos efectivamente disponibles, se puso en evidencia, como una presión sobre el tipo de cambio, que en todos los casos, terminó por dar lugar a una devaluación monetaria, pérdida de Reservas Monetarias Internacionales, inflación, recesión, desempleo y crisis financieras.

Los costos de la crisis, una vez más están recayendo sobre los sectores menos favorecidos, incluyendo a crecientes fracciones de la clase media, al ratificarse el convencional carácter del paquete de ajuste del FMI, que continua privilegiando la reducción del gasto y el aumento de los precios de los bienes y servicios, como mecanismo de financiamiento del déficit fiscal, resultante de la combinación de devaluación-recesión.

Los paquetes de rescate del sistema financiero, con recursos de los bancos centrales y/o con préstamos contratados para el efecto, ratifican el recurso del sistema financiero privado a la intervención del Estado, para socializar las pérdidas, en los momentos de crisis, mientras cuestionaron su intervención, calificada

de “represión financiera”, en los momentos de auge.

Como resultado tanto de la no intervención del Estado en los momentos de aparente bonanza económica, como de su intervención para sanear al sistema financiero, en los momentos de crisis, la distribución del ingreso ha tendido a polarizarse mucho más que en el pasado, concentrándose cada vez en un grupo más reducido de financistas y banqueros, mientras sectores de pequeños y medianos empresarios productivos son lanzados a la quiebra y se extiende la pobreza en la mayor parte de la población, víctima de la inflación, recesión, contracción del gasto social y aumento del desempleo.

### **A manera de conclusión**

La crisis económica que afecta a la mayor parte de países en desarrollo, ilustra el rotundo fracaso de las reformas estructurales aplicadas, bajo el impulso del FMI y de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID, con el argumento de privilegiar el funcionamiento de las leyes del mercado, disminuyendo la injerencia del Estado, para impulsar la competitividad. Dichas reformas han agudizado la situación de inferioridad de condiciones de los países en desarrollo para competir frente a los países industrializados, en la medida en que

en estos últimos, el Estado continúa ejerciendo una función de apoyo a la competitividad de sus empresas.

En efecto, el Estado ha sido refuncionalizado en los países industrializados, combinándose los procesos de privatización y la desregulación, con una mayor injerencia del Estado, no solamente para proteger a los sectores sensibles frente a la competencia externa, impidiendo el ingreso de productos competitivos a sus mercados, mediante el recurso al neoproteccionismo, sino también, mediante un conjunto de políticas para ayudar a sus empresas a competir en el mercado globalizado, denominadas de “policy mix”: para favorecer la innovación tecnológica, mediante el apoyo a la investigación y desarrollo con fondos públicos, políticas de crédito a tasas y plazos preferenciales, políticas de mejoramiento y conservación de la infraestructura básica, de inversión en educación y formación de los recursos humanos, etc.

La aplicación prácticamente ininterrumpida de las políticas de ajuste en los países en desarrollo, desde los años ochenta, bajo los programas acordados con el FMI, por el contrario, que han privilegiado el pago del servicio de la deuda externa, han deteriorado la competitividad de los productores de estos países, por los siguientes mecanismos:

- Por el deterioro de la infraestructura básica a que han dado lugar, al disminuir la inversión pública,
- Por los crecientes precios de los insumos como combustibles, electricidad y otros que han llegado a superar incluso a los niveles vigentes en los países industrializados, pero a menor calidad,
- Por el deterioro de la productividad del trabajo, asociado a la reducción de la inversión en educación, salud y desarrollo en general, con el consecuente aumento de la desnutrición, bajos niveles de calificación y formación, en condiciones en que el conocimiento es un elemento importante de la competitividad en el contexto de l nuevo patrón tecnológico vigente en todas las esferas de la producción de bienes y servicios en el mundo: la informática, electrónica y telecomunicaciones.

En conclusión, hay que destacar el hecho de que los países en desarrollo, en diferentes magnitudes, están siendo sometidos a una asfixia financiera, por la combinación de la caída de los precios de las exportaciones, aumento del proteccionismo en los países industrializados, en condiciones de disminución del ingreso de capitales y de presión por el cumplimiento del pago del creciente servicio de la deuda externa. El expediente del Fondo Monetario Internacional, de recurrir al ajuste interno, esto es a un mayor deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, para financiar el fiel cumplimiento del pago del servicio de la deuda externa, parece estar llegando a sus límites, en términos del estallido social que ha empezado a provocar en diferentes países en desarrollo. El Ecuador es un ejemplo en este sentido.



Angel Polibio Chaves



*Libro: Reforma constitucional ¿Más gobernabilidad?*

*Editado: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales FESO*

*Páginas: 143 pp*

"Reforma Constitucional ¿más gobernabilidad?" aborda las principales reformas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente y fundamentalmente aquellas referidas al tema de la gobernabilidad, los cambios institucionales y legislativos introducidos a la estructura del Estado, al mismo tiempo que realiza un ejercicio prospectivo de los resultados que se esperarían.

# TEMA CENTRAL

## La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad

Marco Romero C.\*

*El Pacto Andino acaba de cumplir tres décadas de vida en medio de una situación de profunda crisis en las economías de la región y de tendencias depresivas en la economía mundial. Los balances del proceso de integración subregional son diversos, con una evaluación predominantemente moderada, sobre todo a la luz de los avances registrados en otros procesos similares; si bien persisten posiciones optimistas, las similitudes de la coyuntura actual, con la situación previa al estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 que marcó el inicio de un largo período de retroceso en la dinámica de la integración y que casi destruye definitivamente el proceso, genera no pocas inquietudes.*

**E**ste artículo examina las principales tendencias del marco global en el que se inserta el proceso de integración andina, destacando la incidencia del modelo económico prevaleciente y las características de su participación en la globalización, enfatizando la necesidad de adoptar una presencia más activa; luego se revisa brevemente la evolución de las negociaciones CAN - MERCOSUR y algunas decisiones recientes de la Secretaría Técnica de la Comunidad, como elementos que muestran la fragilidad del proceso de integración y los

límites para su acción como bloque en las relaciones económicas internacionales.

### Algunas características del contexto global

#### a) *Marginalización política y económica de América Latina*

Al cerrarse el siglo XX, el orden mundial parece oscilar todavía entre una hegemonía norteamericana completa y un esquema multipolar cuyos ejes principales serían los bloques centrados en torno a los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea; existen varios autores que

---

\* Investigador del Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

han previsto esta organización del poder mundial (en los ámbitos estratégico, militar, económico, tecnológico, político e ideológico), si bien constatan que el creciente enfrentamiento entre dichos polos se presentaría sobre todo en el campo económico.<sup>1</sup>

Otros trabajos recientes incorporan a ese bloque dominante, bajo diferentes consideraciones, a países de gran tamaño y dinámica como Rusia, China e India; estos últimos, junto a los primeros, conformarían una especie de directorio mundial, que podría construirse sobre la base del Grupo de los Siete o en determinada instancia de las Naciones Unidas, adecuadamente reformulada.<sup>2</sup> Dentro de esta segunda alternativa, se considera que existiría un nivel intermedio de poder, en el cual podrían situarse algunos programas de integración subregional, en particular el MERCOSUR, en caso de consolidarse, profundizar su identidad, definir una política exterior común y llegar a funcionar como un verdadero bloque en la escena internacional. Cada una de las alternativas de evolución del orden mundial presenta diversas posibilidades de concretizarse, en función de las debilidades y fortalezas características

de los diferentes actores, al igual que de las respectivas exigencias implícitas en esas diferentes estructuras de organización del poder.

Dé cualquier forma, es evidente que la gran mayoría de países del mundo y aún las agrupaciones regionales o subregionales de menor importancia relativa, por el tamaño de las economías involucradas (que se expresa en la dimensión del mercado, el volumen de exportaciones e importaciones, entre otros), serán predominantemente sujetos pasivos o con escaso margen de libertad, de las determinaciones de la constelación de poder que finalmente se imponga; entre estas últimas se incluye desde luego a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). De hecho, en diversos estudios sobre la dinámica de los bloques regionales a nivel mundial apenas se la menciona.

Por otro lado, la participación de las economías de América Latina en el comercio mundial, presenta una persistente tendencia al deterioro en las últimas décadas; su aporte a las exportaciones mundiales cae desde el 12.1% que representaba en 1950 a un 5.5% en 1970, se estanca en torno a ese nivel hasta 1985, descendiendo posteriormente hasta un 4.4% en 1995; la evolución en

1 Turow Lester: "Head to Head: The coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America", William Morrow and Company, Inc. New York, 1992.

2 Jaguaribe Helio: "MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial", en Revista Capítulos del SELA, No. 53, Enero - Junio 1998.

las importaciones es similar, pasando de 10% en 1950 a 4.8% en 1995, si bien registra un crecimiento significativo desde 1990, cuando fue de 3.6%. A título ilustrativo vale señalar que la participación de las economías en desarrollo del Asia, tanto en las exportaciones como en las importaciones mundiales, que fue de 8.5% en 1970, bordea en 1995 el 22%.<sup>3</sup>

La creciente conciencia de los gobiernos y de parte de las élites, de esta creciente marginalización de América Latina en el orden económico y político mundial, profundizada aún más desde el fin de la Guerra Fría, es precisamente uno de los principales factores que ha puesto de moda al regionalismo y explica el poderoso impulso que presentan los acuerdos y arreglos comerciales y de integración, bajo formas diversas (regionales, subregionales, bilaterales), en los años noventa, a nivel mundial y en particular en América Latina. El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) ha identificado 33 arreglos comerciales regionales establecidos en el mundo entre 1990 y 1994, equivalentes a la tercera parte de todos los acuer-

dos creados desde 1948, los cuales incorporan hoy a todos los países del mundo.<sup>4</sup> De hecho, en 1994, un 61% del comercio mundial correspondía a transacciones realizadas por acuerdos regionales de libre comercio.<sup>5</sup>

Las economías pequeñas y abiertas, como todas las andinas, no tienen un mercado cuyo tamaño les permita lograr el nivel de escala indispensable para insertarse en la economía mundial, especialmente en los segmentos más dinámicos, relacionados con la industria manufacturera, cuyo comercio incorpora mayor valor agregado y posibilita rebasar la producción y exportación de productos básicos, de carácter primario, intensivos en recursos naturales, que siguen constituyendo la parte fundamental de las exportaciones de los países latinoamericanos, cuya participación en el comercio mundial, tanto en volumen como en valor, es también declinante. Los precios de los productos básicos llegaron en 1998, a uno de sus niveles históricos más bajos de las últimas tres décadas, confirmando dramáticamente la denominada hipótesis Prebisch - Singer, sobre el

3 UNCTAD: Trade and Development Report 1998, página 183; Ginebra 1998.

4 Bergsten Fred: "Regional Trading Blocs in the World Economic System", Institute for International Economics.

5 Bergsten Fred: "Open Regionalism", Institute for International Economics, Working Paper 97-3, Washington 1997

deterioro de los términos de intercambio. Sólo en 1998 se habría registrado una caída cercana al 15%.<sup>6</sup>

### **b) Globalización y nuevo regionalismo**

En consecuencia, en los años noventa, se ha revalorizado la integración, no sólo aprovechando las bases objetivas creadas por la proximidad geográfica y las similitudes históricas, culturales y lingüísticas, sino incorporando en su dinámica incluso a países muy distantes o localizados en zonas muy extensas, como la Cuenca del Pacífico.

Este florecimiento del regionalismo en el comercio mundial no es nuevo; sin embargo presenta características muy distintas a todas las experiencias anteriores. En América Latina en general y en la Comunidad Andina en particular, este "segundo regionalismo" tiene una orientación diferente del primero, desarrollado en la década del sesenta, bajo principios proteccionistas y defensivos, propios de una economía cerrada, cuyos resultados fueron muy limitados.

La proliferación de los acuerdos comerciales de muy diverso tipo en América Latina, ha significado la adopción de alineamientos múlti-

ples por parte de cada uno de los países, no exentos de contradicciones y de incertidumbres respecto de la coherencia, de la sustentabilidad y de la dirección final de los diferentes compromisos adquiridos; no obstante, algunos autores caracterizan a este proceso como un "desorden creativo"<sup>7</sup>, marcado por el pragmatismo, que ha permitido incrementar sustancialmente los flujos de intercambio comercial, de inversiones y de turismo, multiplicando igualmente las obras de infraestructura binacionales y el aprovechamiento conjunto de recursos compartidos, que incrementan la integración real en el área y han llevado a superar las percepciones geopolíticas tradicionales que generaban hipótesis de conflicto entre varios países (entre las más conocidas cabe mencionar los casos de Argentina -Brasil, Chile-Argentina, Perú-Chile y Ecuador-Perú).

El nuevo regionalismo de los noventa se inscribe en el denominado "regionalismo abierto", un concepto vago y cargado de distintos contenidos, acuñado en el Sudeste Asiático, como una propuesta que intenta resolver el conflicto entre la proliferación de acuerdos regionales y el impulso al multilateralismo,

6 Según las estimaciones del FMI incluidas en *World Economic Outlook*, de Mayo de 1999.

7 Van Klaveren Alberto: "América Latina: Hacia un Regionalismo Abierto", en *Estudios Internacionales*.

en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>8</sup>

En su aplicación en América Latina mismo, existen diferencias marcadas entre la concepción predominante en la CEPAL, que ve al regionalismo abierto como un proceso que compagina la apertura externa de las economías, con un conjunto de políticas económicas activas, en las cuales el Estado jugaría un rol importante, si bien se reconoce la responsabilidad predominante del sector privado, tendientes a propiciar una mejor inserción en la economía mundial; y la mantenida por muchos países, que adoptan una perspectiva mucho más laxa y pasiva. En la práctica, a pesar de las diferencias del desarrollo institucional y del grado de avance registrado en los diversos esquemas en curso, predomina una visión que considera a los acuerdos regionales sólo como una etapa intermedia, básicamente de aprendizaje, hacia la integración en la economía mundial.

Esta tendencia, predominante en América Latina, tanto en los gobiernos como entre sus élites políticas y empresariales, es determinada por la modalidad fundamentalmente pasiva y ortodoxa, con la que se ha adoptado el recetario neoliberal

impulsado por el Consenso de Washington, que se ha visto facilitada por la sucesión de los programas de ajuste y de las reformas estructurales implementadas en las últimas dos décadas, como condiciones impuestas por los organismos financieros multilaterales y marcan la política económica, especialmente en los últimos diez años.

En este punto, es importante destacar una interpretación crítica de los acuerdos comerciales internacionales, construida a partir de la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TL-CAN), ampliada posteriormente a todos los procesos de integración de los años noventa, que los caracteriza como "sistemas condicionantes", concebidos como "un mecanismo institucional que restringe efectivamente las opciones de política a nivel del Estado - Nación."<sup>9</sup>

Este planteamiento considera que los acuerdos y negociaciones comerciales permiten enfrentar la dificultad de conseguir un apoyo mayoritario para la reorientación neoliberal de las economías, puesto que generan restricciones y obligaciones internacionales, con entidades multilaterales, inversionistas y empresas, las cuales son manipula-

8 Bergsten (1997): Op. Cit.

9 Grinspun Ricardo y Robert Kreklewich: "Consolidación de las reformas neoliberales. El libre comercio como sistema condicionante", en Integración: Políticas y Democracia, Cuadernos de Nueva Sociedad, No. 2, Segundo Semestre de 1998, Caracas, Venezuela.

das por las élites, para imponer políticas muy difíciles de impulsar directamente.

El carácter condicionante puede asumir expresiones formales o informales, visibles o invisibles, pero que igualmente tornan muy vulnerable al país a los mercados comerciales y financieros internacionales, puesto que se articulan con las reformas estructurales, en particular con la apertura y la desregulación financiera, estableciendo restricciones evidentes para la política económica, derivadas de la amenaza que representa la fuga de capitales o el cierre y el bloqueo de mercados. Más aún, a diferencia de la condicionalidad "clásica", asociada al uso de los recursos financieros del FMI y del Banco Mundial, que dura mientras se realizan los desembolsos, en tanto que la vinculada a los acuerdos comerciales pretende asumir un carácter permanente.

Efectivamente, la mayoría de los gobiernos y de las élites latinoamericanas ha asumido que la apertura de la economía, la desregulación financiera, la reducción del tamaño del Estado, mediante la privatización de empresas públicas y su reducción a un mero papel regulador; en suma, la reducción y eliminación de restricciones y controles: económicos, políticos y administrativos, a los flujos comerciales y financieros internacionales, favoreciendo el libre e irrestricto funcio-

namiento de las fuerzas del mercado son mecanismos suficientes para generar una dinámica de crecimiento volcado al mercado mundial. Sería la presión de la competencia externa la que generaría la respuesta de los empresarios privados, incrementando su inversión para elevar su productividad y su capacidad competitiva, en aquellos sectores en los cuales cada país tiene ventajas comparativas.

Sin extendernos excesivamente en el análisis del contenido teórico y práctico del esquema neoliberal, baste señalar que la concepción predominante es la de las ventajas comparativas estáticas como determinante de la especialización comercial, que promueve la reprimarización de las economías andinas y latinoamericanas, así como de sus exportaciones, con la consecuente reducción de sus ingresos de divisas, debido a la declinante participación en el comercio mundial, de este tipo de productos, afectados por procesos estructurales (presencia creciente de sustitutos sintéticos y la desmaterialización de la producción manufacturera, entre otros); así como por el deterioro tendencial de los términos de intercambio. No es de extrañar, por lo tanto, que la gran mayoría de países presente crónicos déficit de balanza comercial y de cuenta corriente en los últimos años, únicamente sustentables mientras existan flujos de

capital que financien la rápida expansión de las importaciones, estimulada por la sobrevaluación del tipo de cambio y por la apertura. Por otro lado, los impactos desestabilizadores de la irrestricta operación de los flujos financieros internacionales han quedado claramente evidenciados por la actual crisis financiera internacional y su vertiginosa expansión a los más diversos confines del globo, que ha despertado numerosas inquietudes y debates, así como una creciente conciencia de la necesidad de restablecer diversas formas de regulación y control de los movimientos internacionales de capitales. Los efectos más perversos de dicha crisis se presentan en las economías más frágiles, bajo la forma de un fuerte desequilibrio externo y, sobre todo, de una profunda crisis bancaria, agudizada por las características de su inserción externa y un limitado nivel de reservas, como sucede en los casos de Venezuela, Colombia y Ecuador en la región andina.

En el ámbito comercial igualmente, existe suficiente evidencia empírica y una abundante literatura, apoyada en amplia investigación econométrica, que demuestra la muy baja probabilidad de que un régimen comercial liberal pueda generar, por sí mismo, un mayor volu-

men de comercio, a menos que esté acompañado por una rápida tasa de crecimiento económico; ni que pueda identificarse un nexo causal entre la apertura y la liberalización comercial y un mayor ritmo de crecimiento, en las experiencias asiáticas recientes y en los casos de las economías industriales avanzadas.<sup>10</sup>

En definitiva, "el neoliberalismo se presenta como incapaz de estimular un círculo virtuoso de aumento de productividad y salarios, lo que a su vez conduciría al crecimiento de la demanda y del poder adquisitivo masivo y a la creación de empleos y empresas."<sup>11</sup>

### ***c) Globalización positiva y globalización negativa***

A ese respecto, es interesante destacar la diferenciación que hace Singer, entre la globalización negativa y la globalización positiva, definiendo a la primera, como "la desregulación y la eliminación de controles y restricciones a las transacciones comerciales y financieras internacionales, reduciendo al Estado al papel de mantener el orden, al imponer las reglas del libre mercado", que equivale a la internacionalización económica conducida por los intereses del capital particular;

10 Ver por ejemplo UNCTAD: Trade and Development Report 1998.

11 Grinspun y Kreklewich: Op. Cit., página 93.

en tanto que la segunda corresponde a los procesos desarrollados en las principales economías hoy industrializadas (principalmente en Alemania, Francia, Japón y Estados Unidos) y más recientemente en las economías asiáticas, en las cuales, el capital privado no acepta el libre cambio y exige el apoyo de su Estado, para superar el atraso.<sup>12</sup> Esto implica una política estatal activa, muy diversificada y flexible, que se aplica a los distintos sectores productivos, desde la agricultura hasta las actividades de servicios, pasando por el impulso a la inversión y al desarrollo tecnológico, en el marco de un esquema de protección y fortalecimiento de la capacidad productiva local.

Es precisamente la constatación de los bloqueos y limitaciones que evidencia la aplicación del esquema de globalización negativa, predominante entre los países andinos y latinoamericanos, si bien con ritmos y profundidades diferentes, la que ha llevado a buscar explicaciones, sea en la incompleta implementación de las reformas, o en su inadecuada secuencia; en la escasa o nula consideración de las carencias de las instituciones existentes y

los límites de su desarrollo, planteando en consecuencia la necesidad de una segunda oleada de reformas, que incluya, al menos declarativa y "focalizadamente", una mayor atención a las políticas sociales, para reducir la brecha de ingresos y los crecientes niveles de pobreza; finalmente, ante la multiplicación de los movimientos reivindicativos de carácter local, se considera necesario enfatizar el tema de la descentralización, como un proceso que acerque a la gente a la definición y gestión de su propio desarrollo, como la posibilidad de aprovechar las oportunidades que brinda la globalización.<sup>13</sup>

Todas las economías andinas han escogido fundamentalmente la vía negativa de la globalización, cuyos bloqueos y limitaciones ya han sido establecidos y se evidencian en los problemas registrados crónicamente en la última década (repetidos déficit de cuenta corriente, volatilidad de los flujos financieros externos, predominio de las actividades financieras y especulativas, débil articulación del sector exportador con el resto de la economía, baja tasa de crecimiento económico, escasa generación de empleo, ex-

12 Singer Paul: "Globalización positiva y globalización negativa. La diferencia es el Estado.", en Integración: Políticas y Democracia, Cuadernos de Nueva Sociedad No. 2, Septiembre de 1998.

13 Shaid Javed Burki: "From Globalization to Localization", Annual World Bank Conference in Latin America and the Caribbean, ABCD-LAC, June 20-22, 1999, Valdivia Chile.

tema fragilidad del sistema financiero, polarización de los ingresos, entre otros).

Se plantea por lo tanto la necesidad de impulsar una globalización positiva, centrada en las prioridades y necesidades de un proceso de desarrollo sustentable, sin los desequilibrios y asimetrías antes mencionados, que considere prioritariamente la generación de empleo y un mejor nivel de vida para la mayoría de la población, combinando adecuadamente tanto la atención al mercado interno, como la inserción en el mercado mundial, no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos.

Surgió inmediatamente el tema referente a las condiciones indispensables y los requisitos exigidos para que ese modelo pueda aplicarse; al respecto cabe mencionar que las experiencias históricas de este tipo se dieron en un contexto histórico, económico y político internacional muy diferente del actual, cuyas características no vamos a detallar aquí.

En todo caso, en esta segunda fase de la globalización se considerará inviable implementar un esquema nacional, a nivel de un solo estado-nación, peor aún en una fracción menor, como aquellas con las que sueñan algunos sectores secesionistas en ciertos países; a partir de la experiencia reciente del MERCOSUR, Singer plantea que sólo podría aplicarse un modelo de glo-

balización positiva a nivel regional, mediante la agrupación de varios países en un esquema de integración regional, que debería llegar a establecer alguna forma de un Estado regional.

El único proceso de integración que ha avanzado, no sin dudas y problemas, hacia una fórmula supranacional, es la Unión Europea, que se ha convertido en la primera potencia comercial, de cuyos flujos de bienes y servicios más de las dos terceras partes se realizan intraregionalmente; el establecimiento del euro a comienzos del presente año fortalecerá aún más estas tendencias y propiciará un mayor peso relativo de Europa en el orden mundial.

El resto de agrupamientos regionales y de esquemas de integración se ha planteado metas menos ambiciosas; si bien existen sectores decididos a empujar hacia delante, las dificultades a vencer son muchas. No obstante, en América Latina, es preciso reconocer las diferencias en cuanto a la consolidación e identidad de los diversos bloques, correspondiéndole el lugar más destacado al MERCOSUR, a pesar o precisamente por las asimetrías entre sus miembros, con un peso preponderante de Brasil y Argentina; y por tratarse de un proceso mucho más reciente.

El avance hacia una participación más positiva en la globaliza-

ción implica un proceso continuo y conflictivo, de gestión y negociación de las relaciones internacionales; cuanto más cohesionado y consistente sea un bloque regional, mejor podrá definir sus objetivos y políticas y mayor será su capacidad negociadora. Existen múltiples análisis y evidencias de la fragilidad de la Comunidad Andina, derivada de características estructurales (escasa integración física; bajos niveles de interdependencia económica previa, la misma que sigue siendo escasa a pesar del incremento registrado en los últimos años; la baja prioridad real que asignan al proceso de integración; el limitado desarrollo político e institucional de los países miembros y las dificultades para definir políticas comunes; entre otras), así como de raíces históricas y geopolíticas.

Para muchos analistas, la Comunidad Andina sólo comenzó a actuar como un verdadero bloque desde fines de 1997, cuando el Perú decidió reincorporarse plenamente al proceso, aun cuando con un amplio período de transición; y cuando se firmó un acuerdo de paz entre Ecuador y Perú, en octubre de 1998, que pretende cerrar el enfrentamiento histórico entre los dos socios.

En lo que resta de este artículo se analizarán algunos elementos y tendencias del funcionamiento reciente de la Comunidad Andina,

particularmente en las negociaciones con MERCOSUR y frente a los efectos de la crisis financiera internacional, para tener una visión más precisa sobre su evolución hacia un esquema fortalecido, o el nivel de fragilidad que persiste, como indicadores que ilustren las perspectivas de este proceso regional.

### **Negociaciones entre la Comunidad Andina y Mercosur**

Las negociaciones entre la CAN y MERCOSUR, se iniciaron en 1995, con el objetivo de establecer una zona de libre comercio, propiciar la integración física entre las dos subregiones, impulsar las inversiones recíprocas entre agentes económicos de las partes contratantes, promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica, así como la realización de consultas en negociaciones con otros bloques.

En una fase inicial, los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, privilegiaron la negociación individual con MERCOSUR, proceso dentro del cual el avance fue diferenciado, incluyendo a Bolivia quien firmó un acuerdo con el bloque en 1996. El Ecuador privilegió en dichas negociaciones: el reconocimiento de su menor desarrollo relativo y la continuación de las preferencias otorgadas mutuamente por sus miembros, el denominado

“patrimonio histórico”; la defensa de esos dos aspectos era complicada en la medida en que Paraguay ya había renunciado a su posición de país de menor desarrollo dentro de MERCOSUR; y, porque ese bloque planteaba iniciar la negociación desde cero. También existían problemas en lo que respecta a los plazos para la desgravación.

En 1997, los países andinos deciden manejar colectivamente las negociaciones con MERCOSUR; pero la evidente fragilidad de la Comunidad Andina, entre otros aspectos: por los reiterados incumplimientos de compromisos, por las perforaciones (no aplicación) del arancel externo común, por la inclinación predominante de Bolivia hacia el MERCOSUR, y por el virtual retiro del Perú, no avanzaron significativamente y no se desarrollaron en condiciones adecuadas para la CAN. La decisión del gobierno peruano de iniciar un proceso de reincorporación a la CAN, adoptada en diciembre de 1997, permitió consolidarla como un bloque real, con mayor capacidad negociadora; esto mejoró las condiciones para llevarlas adelante, resistiendo y enfrentando posiciones muy duras de MERCOSUR.

En efecto, la Propuesta Andina presentada en diciembre de 1997,

reiteraba la demanda de incorporar en el acuerdo, el patrimonio histórico, (los Acuerdos de Alcance Parcial o la Preferencia Arancelaria Regional), incluyendo diferentes cronogramas de desgravación, para los diversos productos, agrupados en 8 anexos, que van desde los cuatro primeros, con períodos de hasta 10 años; hasta los grupos más sensibles, con plazos de 15 y 20 años, con márgenes de preferencia en un período inicial.

Desde el principio de las negociaciones se apreció que el tratamiento del segmento de comercio agropecuario y agroindustrial sería uno de los temas más delicados, en vista de los intereses involucrados y de la importancia de dichos sectores en MERCOSUR, no sólo a nivel latinoamericano, sino en el plano mundial. En consecuencia, los productos agropecuarios se consideraban de “extrema sensibilidad”, planteándose para ese tipo de productos: 5 años sin desgravación alguna, 10 años adicionales con un 10% y se aspiraba completar la desgravación en 20 años.<sup>14</sup>

Las negociaciones llegaron a un punto de virtual estancamiento, en el primer trimestre de 1998; sólo una decisión política del presidente argentino, Carlos Menem, las reactivó, propiciando la firma de un

14 Ver: Romero Marco: Proyecto UNIRSCI: “Diagnóstico Nacional Ecuador”, Quito, 1998, páginas 12 a 14.

Acuerdo Marco, en abril de 1998, en vísperas de la Cumbre de las Américas para la creación del ALCA, en Santiago de Chile. Ese acuerdo marco fijaba plazos para concluir las negociaciones, tendientes a conformar una zona de libre comercio hasta el 1ro. de enero del año 2.000. Se establecieron dos etapas; en la primera, que se aspiraba concluir hasta el 30 de septiembre de 1998, se negociaría el patrimonio histórico, y algunos productos nuevos, estableciendo una preferencia porcentual fija para esos productos, que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999; ello implicaba recoger y sistematizar la trayectoria de las negociaciones bilaterales alcanzadas entre los miembros de los dos bloques. La segunda etapa cubriría el resto del universo arancelario, sobre el cual se establecería un cronograma de desgravación arancelaria, incluyendo también a los productos considerados en la primera etapa; se aspiraba a que las negociaciones se desarrollen entre el 1ro. de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999, lo que permitiría arrancar la zona de libre comercio desde comienzos del año 2.000.

Al arrancar las negociaciones se establecieron claras diferencias en las posiciones de los dos bloques, especialmente en lo que respecta a: el plazo para la desgravación, 20 años propuestos por la CAN y entre

10 y 15 años por MERCOSUR; la inclusión de excepciones por la CAN, negada por MERCOSUR; normas más estrictas de origen exigidas por MERCOSUR, 60%, frente al 40% planteado por la CAN; el mantenimiento de las franjas de precios y de salvaguardias en productos agropecuarios pedidas por este último, rechazada por la contraparte; así como en lo que respecta a la multilateralización de preferencias.

El tratamiento de los flujos comerciales de productos agropecuarios y agroindustriales, en los cuales MERCOSUR tiene una capacidad productiva y competitiva de alcance mundial, establece diferencias muy claras entre los países andinos, que se explican por la importancia diferencial de dicho sector en la estructura productiva en cada uno de ellos; así, mientras en Bolivia, Colombia y Ecuador representa entre el 13% y el 15%; en Perú y Venezuela sólo tiene una participación de entre 5% y el 7%. En consecuencia, estos últimos, importadores netos de productos agropecuarios, están dispuestos a hacer más concesiones a MERCOSUR en este segmento, y ponen énfasis en la protección del sector industrial.

Vale destacar, sin embargo, que mientras MERCOSUR solicitaba preferencias en un total de 1.476 partidas, la Comunidad Andina lo hacía en 2.732 partidas, lo que resulta incoherente si se considera la

mayor diversificación productiva de economías como las de Argentina y Brasil. Esto podría explicarse principalmente por la mayor precisión y realismo de la posición negociadora del MERCOSUR; lo que se agrava aún más si se consideran sus reconocidos mayores niveles de productividad frente a las economías andinas.

También es importante analizar la visión que tienen los miembros del MERCOSUR de cada uno de los países andinos; así, por ejemplo, en el caso del Ecuador, los contactos empresariales han llevado a identificar alrededor de 100 productos ecuatorianos en los cuales tendrían interés empresas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; la mayoría de ellos son productos agropecuarios, piscícolas y forestales, entre los que se destacan: flores, hongos, frutillas, frijoles, maíz, cacao, café, aves y pescado fresco, madera, bebidas alcohólicas; y, algunas manufacturas.

La posición del MERCOSUR en las negociaciones se planteó con suma dureza, puesto que en las listas entregadas a los miembros de la CAN, que recogen sus expectativas respecto de las preferencias a que aspiran eran muy exigentes; así, en el caso del Ecuador, dicha lista incluía rebajas arancelarias del 100% y del 50%, en numerosos productos que produce el país; entre los más sensibles están los lácteos y sus

múltiples derivados, la carne de pollo, el arroz, el maíz. Eso explica, su defensa de las franjas de precios, como mecanismo que fija aranceles más altos para ciertos productos agropecuarios que vienen de países no miembros de la CAN, evitando así el ingreso de dichos bienes, con precios inferiores a los locales, como pueden hacerlo los países de MERCOSUR.

Entre los sectores que se consideran más afectados, en el Ecuador, que se han opuesto a lo solicitado por MERCOSUR y han presionado para mantener niveles adecuados de protección, están los ganaderos y agricultores; cuyos gremios han señalado que el país carece de una política definida para defender e impulsar al sector agropecuario. Por su parte los gremios industriales, adoptando una posición de empujar hacia delante, planteaban que "nadie está listo pero que hay que arriesgarse". El equipo negociador ecuatoriano asumió el principio de defender algunas cadenas productivas claves para el país, entre las cuales están las del maíz, balanceados y la avicultura; y, la de la palma y los aceites refinados.

A mediados de 1998, los países andinos acordaron mantener la protección a los productos agrícolas considerados sensibles, incluidos en las franjas de precios, en las negociaciones con MERCOSUR.

también es preciso mencionar la falta de una posición homogénea entre los miembros de la CAN, respecto de los niveles de desgravación considerados aceptables, que van desde la negativa a conceder preferencias, hasta niveles del 50% y del 80%, en tanto que los del MERCOSUR coinciden en plantear un 100%, para todos los productos.

El conjunto de los aspectos señalados determinó que las negociaciones se lleven a cabo con suma dificultad; la propuesta del bloque del Cono Sur de reducir las preferencias concedidas bilateralmente en el patrimonio histórico, para multilateralizarlas, fue rechazada considerando que suponía una condición de reciprocidad absoluta en el mercado andino; se adoptó como alternativa un proceso de revisión partida por partida, que prolongaba excesivamente las negociaciones y resultaba sumamente desgastante. En consecuencia, se provocaron varias postergaciones, la última de las cuales desfasó el fin de la primera etapa, hasta el 31 de marzo de 1999, lo cual tampoco se logró.

En el proceso de negociación, el MERCOSUR habría aceptado informalmente su disposición a mantener un trato preferencial para el Ecuador, así como para Paraguay, considerando que el primero representa un mercado pequeño.

En varias ocasiones algunos miembros de la CAN plantearon la

posibilidad de abandonar la negociación en bloque y dar paso a una negociación de cada país en forma aislada, posición que parecía ganar adeptos a fines de 1998; el debate alcanzó mayor notoriedad en el caso de Venezuela, pero finalmente se reiteró la conveniencia de mantener la negociación como bloque, aun cuando sigue constituyendo una amenaza potencial permanente.

En el primer trimestre de 1999, se registraron divergencias en MERCOSUR, cuando Brasil comenzó a manejar la tesis de negociar individualmente con la Comunidad Andina, desde una posición relativamente más flexible que la mantenida por el bloque; efectivamente, en la tercera semana de abril, se iniciaron diálogos sobre un Acuerdo de Preferencias Arancelarias, examinando las listas de productos brasileños, luego de establecer previamente las reglas de juego que se manejarían en el proceso; el cual continuó con una reunión que se realizó en Lima, en el mes de mayo. Finalmente a comienzos de Julio se logró un acuerdo básico sobre el patrimonio histórico de preferencias.

No existe precisión respecto de los factores que determinan esta posición asumida por Brasil; se plantean no obstante algunas hipótesis al respecto; algunos manifiestan que se trataría de la respuesta brasileña frente a la posición adoptada por Argentina, cuando emprendió

negociaciones con México, en forma unilateral, dejando al margen al resto del bloque; otros señalan que se trata de una nueva estrategia del bloque, para lograr que las negociaciones avancen; en tanto que otros consideramos que la magnitud de la crisis brasileña y sus repercusiones en América Latina, han incrementado la necesidad de generar saldos favorables en su balanza comercial, con el mayor número de contrapartes; así, a pesar de que los países de la Comunidad Andina adquieren sólo alrededor del 5% del total exportado por Brasil, en los últimos años, sin embargo, tanto ese país, como Argentina, y en consecuencia el MERCOSUR, han mantenido sistemáticos saldos favorables de la balanza comercial a lo largo de los años noventa, que en el caso de Brasil bordean los 1.000 millones de dólares, desde 1993.

Esta iniciativa de Brasil ha agudizado los conflictos y problemas que ya venía enfrentando el MERCOSUR, llevándolo a la peor crisis desde su creación formal a fines de 1991, que ha generado su virtual paralización; la significativa devaluación del real en enero de este año, ha provocado que muchos productos brasileños, especialmente alimentos, se vuelvan aún más competitivos e inunden el mercado argentino, provocando una respuesta proteccionista en Argentina, como la registrada contra las exporta-

ciones brasileñas de acero, que amenaza llegar hasta la Organización Mundial de Comercio. El clima de enfrentamiento es azuzado por los sectores empresariales que se sienten perjudicados, en los dos países, amenazando con desactivar la dinámica de este proceso de integración.

Finalmente, cabe señalar que la crisis financiera y la consecuente recesión y/o depresión que se registra en América Latina, también ha provocado reflejos defensivos en los miembros de la Comunidad Andina, similares a los que se presentaron con la crisis de la deuda externa en los años ochenta, más adelante se analiza en detalle este tema, los cuales conspiran contra la dinámica de los intercambios intraregionales e interregionales.

En consecuencia, los problemas que enfrentan los diferentes actores en presencia y el peso de los factores políticos y de las tendencias derivadas del entorno internacional hacen muy difícil aventurar cuál será la evolución probable de las negociaciones entre CAN y MERCOSUR; no obstante, es evidente que la iniciativa de Brasil parece haberlas desbloqueado luego del impasse en que habían caído, por las sucesivas prórrogas, producto de posiciones inflexibles. Ciertos sectores de MERCOSUR han señalado que no deben existir precipitaciones en las negociaciones con la CAN, puesto

que no hay apuro para constituir un área ampliada de libre comercio.

### **Dificultades para el comercio, a través de algunas decisiones de la Secretaría Técnica de la CAN**

El órgano técnico de la Comunidad Andina de Naciones, la Secretaría Técnica, dictamina a lo largo de todo el año numerosas decisiones en torno a los diversos temas relativos a la marcha del proceso de integración; tales decisiones y resoluciones se refieren fundamentalmente a: formalizar las decisiones adoptadas en las diferentes instancias de la CAN, sobre la marcha de la integración y sobre las negociaciones con otros bloques; atender las solicitudes de diferimiento del arancel externo común (AEC); establecer periódicamente el nivel del Sistema Andino de Franjas de Precios; determinar y dirimir las solicitudes y reclamos realizados por empresas y gobiernos de los países miembros, respecto de políticas de exportación y mercadeo de otras de la subregión, que consideren lesivas para sus intereses; definir los temas de patentes, marcas y derechos de propiedad ante reclamos de empresas y gobiernos andinos; aceptar las listas de excepciones al AEC, planteadas por los países; dictaminar sobre las solicitudes de reconsideración planteadas a la Secretaría; iniciar y llevar adelante las investiga-

ciones necesarias para atender las solicitudes de aplicar derechos anti-dumping a flujos comerciales específicos, realizadas por empresas de los países miembros; así como informar sobre todas las demás decisiones, eventos y resoluciones que se producen en la marcha del proceso de integración.

Considerando el número de decisiones que adopta la Secretaría y otras instancias de la CAN, haremos referencia sólo a una parte de las que fueron adoptadas en el período más reciente, seleccionando aquellas con mayor relevancia por su impacto en los flujos de comercio intraregionales o que buscan el perfeccionamiento del proceso integrador.

Para preparar esta sección nos hemos apoyado en la Gaceta Andina de la CAN y en el Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, que recoge todas las decisiones adoptadas por el Acuerdo de Cartagena; no se ha considerado la Declaración Presidencial de Guayaquil, de abril de 1998, que revisó una enorme cantidad de temas de la integración andina, incluyendo el impulso a la participación de la sociedad civil y las políticas sociales.

En dicho evento, la Secretaría Técnica estableció que son 67 las resoluciones observadas a los diferentes países miembros; entre ellas se incluyen la observación a Colombia por su tratamiento de las im-

portaciones de licores de la subregión; al Ecuador por las medidas que aplica a los licores procedentes de Colombia, por el tratamiento a los servicios de transporte, exigiendo solicitudes de permiso y por la aplicación de un impuesto a las importaciones de los países miembros de la CAN; también se observa al Perú, por el incumplimiento de las normas andinas (Decisiones 257 y 358), sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, al no atender la solicitud de permiso de prestación de servicios, realizada por una empresa ecuatoriana. Posteriormente algunos de estos contingentes fueron superados, otros siguen pendientes.

Sin embargo, antes de presentar las dificultades registradas en las relaciones comerciales, el objetivo en el que se ha concentrado el proceso integrador, vale mencionar el problema de las deudas pendientes acumuladas por los países miembros, con la CAN. Salvo Colombia y Venezuela, los otros países miembros han mantenido retrasos históricos en el pago de sus aportes para el funcionamiento de las diversas instancias comunitarias; ellas han podido seguir operando gracias fundamentalmente a la cooperación europea y/o al financiamiento de la CAF; no se ha logrado aprobar un mecanismo de financiamiento vinculado con un pequeño gravamen a las transacciones comerciales intra

regionales, que reduciría la dependencia respecto de los presupuestos fiscales de cada país.

La acumulación de tales deudas, con sus respectivos intereses, que a comienzos de 1993 bordeaban los 12 millones de dólares, llevó a los Presidentes de los países miembros, a establecer una disposición transitoria en el Protocolo de Trujillo, mediante la cual se revisaban y reducían las deudas pendientes, en algo más del 40%, fijándolas en un nivel cercano a los 7.2 millones de dólares (Decisión 340); esa misma reducción porcentual se aplicó a las deudas individuales de cada país. Adicionalmente se estableció un cronograma de 3 pagos para los siguientes años (en el período 1993-1995); al mes de agosto de 1997, salvo un pago parcial del Perú, no se cumplieron esos calendarios; en consecuencia, la Secretaría de la CAN, estableció y notificó el incumplimiento.

### **Desequilibrio externo y nuevos obstáculos al comercio intraregional**

Desde la segunda mitad de 1997, la crisis financiera internacional afectó a los países andinos, tanto mediante la drástica reducción de los flujos financieros externos, como a través de la reducción de sus ventas externas y de las cotizaciones en el mercado mundial de

sus principales rubros de exportación; lo que unido a otros factores exógenos (El Niño entre los más importantes), han determinado un rápido deterioro del sector externo y de la situación fiscal de la mayoría de los miembros de la CAN.

Al igual que sucedió con el estallido de la crisis de la deuda, a comienzos de la década de 1980, se devaluaron las monedas de varios países, y los gobiernos establecieron diversas medidas de tipo proteccionista, orientadas a reducir o controlar los flujos de comercio. Colombia y Ecuador devaluaron sus monedas en 9% y en 15%, respectivamente, en los primeros meses de 1999; y todos los países andinos permitieron que se acelere el deslizamiento de sus tipos de cambio en los meses posteriores, en medio de una acelerada pérdida de reservas externas.

Complementariamente se han extendido las acciones y decisiones de tipo proteccionista, principalmente utilizando medidas para arancelarias, como la aplicación de tasas de servicios, normas sanitarias y salvaguardias, entre otras.

Lamentablemente esta evolución ratifica la vulnerabilidad de los avances en la integración andina, frente al deterioro de las economías de los países miembros, derivada de la crisis en la economía mundial. Cuando los mercados se restringen, los países reaccionan con medidas

defensivas, que afectan al intercambio y amplifican las tendencias recesivas.

Sin embargo, debe señalarse que también existen algunos avances, relacionados con la superación de ciertos incumplimientos que arrastraban varios países; así como la decisión de numerosos actores, básicamente del sector privado, que tratan de mantener e incrementar los flujos en la región.

En cuanto a los incumplimientos y a la implantación de medidas proteccionistas, merecen destacarse, entre las más importantes, la decisión adoptada por Venezuela, en abril de 1998, alegando una situación de grave situación fiscal y de emergencia nacional, que estableció un gravamen adicional del 15% a las importaciones distintas de las de los países miembros y a las importaciones de productos distintos a los negociados en los Acuerdos de Alcance Parcial, logrados dentro del Tratado de Montevideo; ello significó que se apliquen aranceles distintos al arancel externo común (AEC), en 22 subpartidas, sin la autorización previa de la Secretaría, incumpliendo en consecuencia la normatividad andina.

Desde marzo de 1997, el gobierno ecuatoriano estableció una sobretasa arancelaria, del 2 al 5 por ciento, sobre los derechos ad valorem, en un gran número de partidas de importación, incluyendo a las de

los países miembros, como una cláusula de salvaguardia, de carácter transitorio; dicha medida tenía un objetivo eminentemente fiscal y debía mantenerse sólo hasta fines de ese año; sin embargo, se levantó sólo en el mes de marzo de 1999.

En el período analizado también se han presentado solicitudes de diferimiento del AEC, por parte de algunos países miembros, referidas a partidas arancelarias específicas, cuya producción local se vio afectada por factores exógenos como el fenómeno de El Niño u otro tipo de problemas; por ejemplo, el Ecuador solicitó ese diferimiento en los casos del maíz amarillo duro, el arroz con cáscara y las tortas y demás residuos de la extracción del aceite de soya, por razones de emergencia nacional, debido al fenómeno de El Niño. La solicitud fue denegada, al igual que la reconsideración planteada más tarde, ya que la Secretaría consideraba que la situación no ameritaba la declaración de emergencia,

Colombia igualmente solicitó el diferimiento del AEC en el caso de las importaciones de algodón sin cardar ni peinar, alegando también razones de emergencia nacional, que habían llevado a la reducción de la producción; la Secretaría negó esta solicitud así como la reconsideración planteada más tarde, estimando que se trata de una materia prima muy importante, cuya libera-

ción, aún temporal, modificaría drásticamente la estructura competitiva del sector textil en la subregión.

En abril de 1998, la Secretaría había autorizado al Ecuador la importación de 7.000 toneladas de algodón, con arancel 0, por razones de emergencia nacional, debido al impacto de El Niño sobre su producción interna; lo propio sucedió con las importaciones de arroz con cáscara, durante un período de 6 meses y hasta por 120 mil toneladas métricas. Por su parte Venezuela solicitó el diferimiento, en las importaciones de maíz blanco, por razones de conflicto interno y grave perturbación del orden público, la misma que fue aceptada. Bolivia efectuó una solicitud de diferimiento en sus importaciones de diesel desde Argentina, aduciendo un manejo monopólico de los precios por la empresa proveedora (Refinor); la misma fue negada, considerando que no existían razones de fuerza mayor.

Otros incumplimientos de la normatividad andina en el período reciente son los siguientes: de Venezuela, por la aplicación de normas fitosanitarias para bloquear el ingreso de limón sutil procedente de Colombia; de Venezuela al aplicar un arancel de 13.5% a los tableros de madera contrachapada procedentes del Perú, sin aplicar la preferencia del 100%, concedida en el Acuerdo

Bilateral firmado entre los dos países; de Colombia, al aplicar un arancel de 18% a las importaciones de láminas de plástico tipo fórmica procedente del Perú, en tanto que a las procedentes de Chile, se aplica un arancel de 0, bajo el Acuerdo de Alcance Parcial firmado entre Colombia y Chile; igualmente Colombia incumple al aplicar un arancel de 13.5% a las importaciones de conductores eléctricos de cobre, procedentes del Perú, en tanto que a los procedentes de México se aplica un arancel de 7.9%; finalmente, se observan por parte de la Secretaría General, las medidas restrictivas aplicadas por el Perú, a las importaciones de gas licuado procedentes de Bolivia. Por otro lado, en los últimos meses de 1998, la Secretaría Técnica anuló la resolución 435 de octubre de 1996, que fijaba un gravamen del 15% a las ventas de madera contrachapada del Ecuador a Colombia, como medida correctiva, al no demostrarse la causalidad entre esas importaciones y las perturbaciones en el mercado colombiano de ese producto.

Por otro lado, en este período también se registran las observaciones por parte de la Secretaría de la CAN a varios países andinos, por la aplicación de aranceles nacionales distintos al arancel externo común, casi siempre debido a consideraciones de sensibilidad particular de ciertos sectores nacionales.

En tal sentido, la Secretaría observó al Ecuador, mediante la Resolución No. 089, por la aplicación de aranceles distintos al AEC, en 17 subpartidas, incumpliendo los compromisos comunitarios asumidos (Dictamen 11-98); y, más tarde, en septiembre de 1998, se estableció el Dictamen 14-98, que establecía el incumplimiento del Ecuador en 672 subpartidas arancelarias, como resultado de la aplicación de la sobretasa mencionada anteriormente.

En el caso de Bolivia, se estableció el incumplimiento en 5 subpartidas (Dictamen 13-98), superado en el segundo semestre (Dictamen 27-98), no obstante, el gobierno boliviano estableció una tasa retributiva de servicios del 2%, sobre tales partidas, medida que fue calificada como un gravamen y como un incumplimiento de la normatividad andina por dicho país, por parte de la Secretaría General. Por su parte, Colombia recibió esa observación en 25 subpartidas (Dictamen 10-98); y Venezuela en 55 subpartidas (Dictamen 12-98), de las cuales 38 fueron acordadas, persistiendo el problema en 17 subpartidas.

Otros obstáculos al comercio intrarregional establecidos en el período analizado fueron las medidas adoptadas por Venezuela y Colombia. En el primer caso, la creación de una tasa de servicios aduaneros de 2% sobre el valor de importación, por parte del gobierno vene-

zolano, en abril de 1998, como una medida que buscaba recaudar ingresos para el fisco; la misma fue calificada como un gravamen para efectos del programa de liberalización por la Secretaría, la cual dio un plazo de 30 días para poner fin a ese incumplimiento; al mes de enero de 1999, la situación se mantenía sin cambio, a pesar de las repetidas observaciones hechas por la Secretaría General de la CAN. Por su parte, Colombia estableció un depósito para el registro de las operaciones de financiamiento de importaciones, considerando que ellas significan el incremento de su deuda externa; esa medida fue cuestionada por Venezuela y Bolivia, quienes exigieron su eliminación; la Secretaría determinó que constituía una restricción al comercio que debía retirarse.

El Perú mantuvo su incumplimiento de las obligaciones establecidas en las Normas Sanitarias Andinas, al suspender el ingreso de ganado en pie (bovinos, ovinos, caprinos, porcinos, etc.), por la frontera norte del país; igualmente estableció restricciones al ingreso de limón y otros cítricos desde Venezuela, aduciendo que se protegía contra diversas plagas. A mediados del año 1998, Colombia aplicó vistos buenos a las importaciones de arroz provenientes del Perú; al mismo tiempo que establecía un cupo de algo menos de 46 mil toneladas mé-

tricas (muy por debajo del promedio de los tres últimos años que supera las 85 mil toneladas), a las exportaciones de arroz provenientes del Ecuador, así como restricciones fitosanitarias sobre otras 80 mil toneladas cuya importación está pendiente desde 1998; tales medidas buscan evitar una sobreoferta de la gramínea en el mercado colombiano que afecta a los productores locales. Esto generó medidas de retorsión de parte del Ecuador, como la suspensión de las autorizaciones previas que significa bloquear el ingreso de diversos productos, principalmente agroquímicos desde Colombia.

Por otro lado, la Secretaría General calificó como gravamen a la cuota autoredimible del 0.25 por mil sobre el valor de importación de todos los bienes que ingresan al Ecuador, de todos los orígenes, establecida en la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, publicada el 2 de octubre de 1997, como mecanismo para proveer recursos para la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI); en consecuencia, considera que el país incumple lo establecido en el Capítulo V, sobre el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena y pide se la deje sin efecto para los países miembros de la CAN.

De acuerdo a las decisiones de la Secretaría, el Ecuador también estaría incumpliendo las normas andi-

nas referidas a la liberación de mercados, por aplicar un arancel variable y otro específico a las importaciones de combustibles derivados del petróleo, originarias de los países miembros; esas medidas forman parte de un sistema de control de los precios internos de tales productos, incorporando como base referencial el precio mínimo de aforo, más los aranceles y el impuesto al valor agregado; esa medida fue calificada como gravamen y se ha pedido dejarla sin efecto para los países miembros.

Los gobiernos de Bolivia, Perú y Venezuela, incumplieron las normas del Régimen Común sobre Acceso a Recursos Genéticos, al no acreditar la autoridad competente en la materia en cada país, ni designar sus representantes al respectivo Comité Andino; Bolivia superó ese incumplimiento en el mes de enero de 1999.

Los gobiernos de Bolivia y Perú, mantienen el incumplimiento de las Decisiones 378 y 379 de la Comisión, que contienen el Régimen de Valoración Aduanera y la Declaración Andina de Valor, respectivamente, en tanto que el Ecuador incumple la segunda Decisión; el uso de tales disposiciones uniformemente en los países andinos trata de facilitar la aplicación de normas comunes basadas en el Acuerdo de Valor del GATT de 1994.

Persisten además las trabas establecidas por Colombia al ingreso de licores provenientes del Ecuador, un problema que dura ya cerca de 8 años; la última decisión del Tribunal Andino de Justicia falló a favor del Ecuador, a fines de enero de 1999, pese a lo cual los obstáculos se mantienen.

En lo que respecta al tema del transporte intrarregional, vale mencionar que, considerando criterios de reciprocidad, se ha concedido el permiso de prestación de servicios para realizar el transporte internacional de mercancía por carretera, a una empresa ecuatoriana y a una empresa peruana, superando las resistencias y problemas generados inicialmente. No obstante, en la frontera colombo venezolana las dificultades se han acentuado, y el comercio entre los dos países está virtualmente paralizado, debido a un paro indefinido de camioneros en Venezuela, que a mediados de mayo duraba ya 14 días; los transportistas venezolanos cuestionan la masiva presencia de camioneros colombianos que los desplazan del mercado local; su descontento los lleva incluso a rechazar el conjunto de los acuerdos de integración andina.

Entre los signos alentadores generados en el ámbito comercial en la subregión andina, cabe mencionar, que, aun cuando con retrasos, la mayoría de países ha tendido a

cumplir con el retiro anual de 50 subpartidas arancelarias, de sus listas de excepciones al AEC, cumpliendo lo establecido en la Decisión 396 de la Comunidad Andina.

Igualmente, ha tendido a superarse el incumplimiento de las normas sanitarias agropecuarias andinas que había llevado a bloquear importaciones, alegando el afán de evitar riesgos fitosanitarios como la mosca de la fruta, en el caso de las entradas de sandías, melones y mangos del Perú al Ecuador; o de las importaciones a Colombia, de material vegetal fresco y en particular de cítricos desde Venezuela. También debe destacarse el cumplimiento por parte del Perú, en la segunda mitad del año pasado, tanto de los acuerdos establecidos sobre Normas de Origen para Productos Farmacéuticos, como de las normas sobre nomenclatura común de los países de la CAN.

Igualmente debe destacarse la Decisión 439, publicada a comienzos de septiembre de 1998, que definió el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la CAN, propiciando el establecimiento de un mercado común andino de servicios, eliminando las restricciones vigentes; dicho marco admite la posibilidad de establecer salvaguardias temporales, debido a problemas de balanza de pagos, reconoce un trato preferencial a Bolivia y

Ecuador, como países de menor desarrollo relativo y define los principios para establecer el origen de los servicios.

En suma, como se ha podido apreciar, con la crisis financiera internacional y sus secuelas, se han multiplicado las restricciones de diverso tipo al comercio entre los países andinos; la escasez de divisas (en ausencia de mecanismos de pago alternativos) obliga a racionarlas, priorizando las adquisiciones y pugnando por incrementar las exportaciones. Veamos a continuación las principales tendencias de la evolución reciente del comercio andino.

### **Intercambios Comerciales de la Comunidad Andina**

En 1998, los intercambios comerciales de los países andinos con el resto del mundo, así como los que se realizan en la subregión andina, sufrieron una retracción importante, con relación a la tendencia expansiva que venía registrando en los últimos cuatro años.

Dicha evolución se inserta en un contexto marcado por el deterioro generalizado de la situación externa de las economías latinoamericanas, por efecto de la crisis financiera internacional y del fenómeno de El Niño. Todos los países de la CAN presentaron en 1998 un elevado saldo deficitario en la cuenta corriente de la balanza de pagos, equi-

valente a un promedio de alrededor del 6.5% del PIB, superior al promedio de América Latina y El Caribe (4.1%); si se excluye a Venezuela, cuyo sector externo muestra una mejor situación relativa (con un déficit de -1.5%), el déficit promedio se eleva al 8% del PIB. En todo caso, las exportaciones intracomunitarias se comportaron mejor que las exportaciones andinas al resto del mundo; así en 1998, las primeras cayeron en 5.2%, mientras que las segundas se redujeron en 18.9%. Cabe recordar que las exportaciones intracomunitarias registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 29% en el período 1990-1995.

En consecuencia, la participación de las exportaciones que se dirigen hacia la Comunidad Andina dentro del total de las exportaciones se ha incrementado en los años noventa, ubicándose casi en el 14% en 1998 para el conjunto de la CAN; cabe destacar que en los casos de Bolivia y Colombia, el comercio con los países miembros bordea el 20%.

Las exportaciones perdieron dinamismo debido al impacto de los procesos antes mencionados, así como por el deterioro de los términos de intercambio, provocado como reflejo de la crisis, que se presentó en todos los países andinos; esa tendencia fue mucho más pronunciada en los casos de Venezuela

y Ecuador, debido a la profunda caída del precio del petróleo crudo en el mercado internacional (que llegó a su nivel más bajo en los últimos 12 años). Simultáneamente se registró una desaceleración de las importaciones de los países latinoamericanos y andinos, frente al importante crecimiento que venían presentando, debido a la menor disponibilidad de divisas por la pérdida del poder de compra de las exportaciones y a la disminución de la demanda interna. Por otro lado, los flujos de inversión extranjera directa hacia los países de la región andina, cuyo total se multiplicó más de 5 veces entre 1990 y 1997, pasando de 2.600 millones a más de 14.134 millones, respectivamente, se redujo prácticamente en un 25% en 1998, cayendo a 10.610 millones de dólares. Colombia y Venezuela, que reciben más de las dos terceras partes de los flujos de inversión extranjera directa hacia la región, explican ese descenso, puesto que Bolivia y Ecuador presentan pequeños incrementos, en tanto que el ingreso de capital extranjero al Perú creció en 215 millones de dólares.

Como consecuencia de las evoluciones reseñadas, en 1998 se presenta una caída de 12.8% en las reservas internacionales netas de los países de la CAN, equivalente a casi 5.000 millones de dólares, que contrasta con los crecimientos de 42% y 16.9%, registrados en los dos

años anteriores respectivamente; las mayores pérdidas de reservas se presentan en Venezuela (2.410 millones de dólares), Colombia (1.177 millones) y Perú (986 millones).

Finalmente, vale destacar que se mantiene la tendencia registrada por la composición de las exportaciones intracomunitarias, dentro de las cuales la mayor participación corresponde a los productos no tradicionales; efectivamente, el mercado andino se ha constituido en los últimos años, en una oportunidad para colocar los excedentes de la industria manufacturera, que no podían colocarse en los mercados locales, debido a las tendencias recesivas presentes en dichas economías.

Los fenómenos de retracción de las corrientes comerciales en la región andina parecen profundizarse en el primer semestre de 1999, debido a la persistencia de la crisis y al impacto de los reflejos defensivos reseñados en la parte final de la sección anterior, que han significado colocar diversos obstáculos a los flujos comerciales de bienes y servicios entre los países miembros.

Para muchos autores es inevitable que con el avance de la integración y el incremento de los intercambios aumenten igualmente los conflictos comerciales; sería necesario entonces establecer un sistema adecuado para la solución de controversias, que permita negociarlos,

evitando su proliferación y que se constituyan en obstáculos permanentes. En el caso de la Comunidad Andina se ha determinado que esta función la cumpla el Tribunal Andino de Justicia, pero sus dictámenes y observaciones no cuentan con el apoyo de ninguna capacidad coercitiva, lo cual les resta eficacia; los países miembros no tienen, al menos por el momento, la voluntad política para aplicar un esquema más fuerte.

### Conclusión

Como se ha visto en el presente artículo, la Comunidad Andina sigue caracterizándose por múltiples fragilidades, que limitan la eficacia de su acción como bloque en las relaciones económicas internacionales, a pesar del innegable avance registrado en los últimos años.

La limitada prioridad que los gobiernos de los países miembros asignan al proceso de integración sigue manifestándose en las ambigüedades que mantienen frente al mismo, en los problemas presupuestarios de las instancias andinas y en la acumulación de los incumplimientos. La crisis financiera internacional y sus repercusiones en la región han reproducido los reflejos defensivos y proteccionistas de anteriores episodios similares, con diversas modalidades, si bien el comercio intraregional parece relati-

vamente menos afectado que en la crisis de la deuda.

No obstante la dinámica registrada en los años noventa, los niveles de interdependencia entre los países de la CAN siguen siendo todavía muy bajos, frente a los que se han creado en procesos similares, como en el MERCOSUR y en la Unión Europea, los cuales se sustentan tanto en raíces históricas, como en una decisión política y un liderazgo más claros. Ello no garantiza, sin embargo, que la crisis presente en América Latina provoque la multiplicación de medidas proteccionistas, como las que están

surgiendo en estos días entre Brasil y Argentina, cuestionando la viabilidad del MERCOSUR.

La superación de los déficit democrático y social de la integración andina, profundizando efectivamente los niveles de participación de la sociedad civil, ampliando realmente la perspectiva integradora, más allá del mero incremento de los flujos económicos; y, la incorporación de mayores sectores de población a sus beneficios, permitirá consolidar el proceso y abrir la vía hacia una inserción positiva en la globalización.

## **A 30 años del proceso: fortalecer la unidad andina**

**Alan Fairlie Reinoso\***

*La CAN debe contribuir al afianzamiento de una identidad andina, que nos permita desarrollar lineamientos comunes de política exterior que fortalezcan la zona de libre comercio del sur, y desde allí la integración hemisférica con los bloques extrarregionales como la Unión Europea y la región Asia Pacífico. La prioridad debe ser América Latina, y desde allí bregar en la escena internacional por la construcción de un mundo multipolar donde la institucionalidad de las relaciones internacionales se perfeccione, y no sea violada impunemente como en los recientes acontecimientos de los Balcanes.*

### **Integración, estrategias y entorno internacional**

**E**l 26 de mayo se cumplieron 30 años del proceso de integración Andina. En este largo y accidentado periplo se han tenido períodos de auge y expansión en la primera mitad de los setenta, cuando la estrategia en boga era la sustitución de importaciones y gobiernos reformistas (varios militares) dirigían nuestros países.

En los años ochenta las políticas de ajuste que se implementaron para pagar la deuda externa ocasionaron la década perdida: profundas recesiones, hiperinflaciones, caídas de la inversión, desempleo y au-

mento de la pobreza fueron las características de la región. El shock de la tasa de interés internacional y el racionamiento de crédito internacional constituyeron un entorno negativo que influyó decisivamente en la debacle.

Los procesos de integración también sufrieron una profunda crisis como consecuencia de las políticas y respuestas unilaterales que cada uno de nuestros países le dio a la crisis.

### **No debemos repetir el error en los noventa**

En los noventa tuvimos un shock externo positivo: flujos netos de capital que llegaron a la región

---

\* Director Revista Integración & Desarrollo.

hasta mediados de 1997, contribuyeron en gran medida a la reducción de la inflación, recuperación del nivel de actividad, inversión, préstamos y acumulación de reservas internacionales.

En ese contexto internacional favorable se dio la coordinación de políticas económicas de facto por el proceso de liberalización y apertura de mercados, reforma del Estado, en boga en la región. En estos años asistimos a un nuevo dinamismo del proceso de integración.

La crisis asiática, rusa, la inestabilidad brasileña, la recuperación de los precios del petróleo, el alza de la tasa de interés, configurar un escenario internacional difícil en el próximo período. Nuestros países (a excepción del Perú), como en los años ochenta, han reaccionado unilateralmente imponiendo medidas proteccionistas indiscriminadas y/o propiciando devaluaciones competitivas que minan el dinamismo y la credibilidad de nuestro proceso de integración.

### **Desafíos pendientes: Hacia una política externa común**

En este balance de la integración con motivo de la Reunión Presidencial en Cartagena para celebrar los 30 años, es una invaluable oportunidad para reafirmar objetivos comunes y responder unidos a la situación internacional.

Estamos involucrados en diferentes procesos de negociación en los que debemos seguir unidos: con el Mercosur, Area de Libre Comercio de las Américas y la OMC. El Perú puede contribuir sirviendo de puente entre nuestros países y la región Asia Pacífico. Hubo un estancamiento de las negociaciones con Mercosur, lo que llevó a Brasil a iniciar negociaciones con la CAN que avanzan a buen ritmo y tuvieron logros sustantivo hasta fines de junio. El problema es hacerlo extensivo a los otros socios del Mercosur.

Son preocupantes las declaraciones del Presidente venezolano de amenazar con negociar unilateralmente la integración con Brasil y/o Mercosur. No se debe romper la unidad de acción de los países andinos, Brasil se puede dar el lujo de negociar solo en el ámbito sudamericano. No es nuestro caso.

La Secretaría General de la CAN ha hecho sustantivos avances en la elaboración de lineamientos de política exterior común que deberíamos impulsar conjuntamente. El norte debe ser fortalecer la acción conjunta con otros bloques como la Unión Europea y Asia en la perspectiva de la creación de un mundo multipolar. Inscritos en la concepción de regionalismo abierto consolidando la integración latinoamericana y hemisférica. Avanzando también en la democracia, los derechos humanos y la participación de la sociedad civil.

## Construcción del Mercado común

En Cartagena también se fijó como meta el Mercado común Andino para el 2005. Esto supone no solo terminar el proceso de liberalización, sino perfeccionar el arancel externo común, cumplir con las metas de liberalización de servicios, impulsar la integración fronteriza y eliminar las trabas al libre movimiento de bienes y personas.

El avance es importante ya que se ha planteado un cronograma de eliminación de las exoneraciones al arancel exterior común, y se está discutiendo una confluencia en los socios que no lo han suscrito.

El Perú puede contribuir decisivamente a este propósito si anuncia la suscripción del arancel externo común, lo que no sólo impulsaría la unidad sino que mejorará la competitividad de nuestros exportadores, en particular de bienes de mayor valor agregado. En todo caso se podría definir un cronograma de convergencia gradual que tienda a una mayor uniformidad de la relación precios - costos de los países andinos.

El acuerdo de liberalización del sector telecomunicaciones brinda un decidido impulso a la liberalización de servicios programada para el 2005, y debe dar lugar a otros avances sectoriales.

También se deberían revisar los mecanismos de tratamiento a los

países de "menor desarrollo relativo" que se han dado por 30 años a Ecuador y Bolivia. Este último país se asoció al Mercosur a pesar que allí no se contemplan este tipo de mecanismos, y donde las asimetrías son claramente superiores a las del acuerdo de integración andino.

Así como hay avances significativos también hay problemas. Es el caso del conflicto de transporte terrestre fronterizo entre Colombia y Venezuela, o los problemas comerciales que se presentaron con el arroz entre Ecuador y Colombia.

Però quizá el mayor riesgo tenga que ver con las tendencias a la acción unilateral derivadas de la inestabilidad macroeconómica y los impactos de la crisis internacional que hacen la situación muy volátil.

Tanto por las devaluaciones que puedan transformarse en "empobrecedoras del vecino", como por medidas de protección comercial en el plano agrícola e industrial que los diferentes países andinos han venido implementando (salvo Perú). La superación de la crisis en Ecuador, las turbulencias en Colombia y el afianzamiento de la estabilidad en Venezuela no deberían darse a costa de debilitar el proceso de integración andino.

Antes lo hizo el Perú por privilegiar su política unilateral de "integración con el mundo" que lo llevó a un virtual retiro -felizmente superado- que hubiera hecho retroceder

el proceso de integración andino, justo cuando más se necesitaba fortalecerlo.

Estos temas deberían abordarse con total transparencia y solucionarlos, y deben formar parte de la agenda en la discusión de coordinación de políticas que deben ir mucho más allá que la meta inflación, como señalamos más adelante.

Este momento de crisis debe servir para fortalecer la unidad en momentos que debemos enfrentar formidables desafíos en negociaciones en foros multilaterales y regionales que marcarán nuestro destino económico futuro.

### **Coordinación de políticas**

Impulsar el proceso supone avances sustantivos en la coordinación de políticas, lo cual implica la incorporación orgánica de los ministerios de economía y bancos centrales andinos en la implementación de los acuerdos. Se puede y debería adoptar cláusulas de salvaguarda andinas, para enfrentar la competencia desleal extrarregional. También, adoptar una política de negociación común de la deuda externa en torno a propuestas como las del Presidente Chirac de Francia, y las del Vaticano con la campaña Jubileo 2000. Los resultados de la reunión del G-7 en Colonia, son un avance parcial, pero avance al fin y al cabo. Debemos luchar para que

en una segunda etapa se incorpore a otros países andinos en la coordinación, además de Bolivia, que figura con países africanos.

La coordinación de políticas es fundamental también para las negociaciones con otros acuerdos de integración. Esto se ha logrado en Cartagena, lo que será decisivo ya que en el pasado no siempre se contó con la necesaria interacción con los ministros de finanzas que son los que manejan los recursos. El mantener una meta inflación de un dígito fue uno de los principales resultados del proceso de coordinación acordado. Es un avance que en los grupos de ALCA se trabaje conjuntamente, que se esté haciendo lo mismo con la Unión Europea y nos preparemos para la Ronda del Milenio a fin de año. Estas decisiones multilaterales en la OMC serán claves para el destino de nuestros países y debemos buscar los puntos comunes, ya que hay temas como el agrícola donde existen posiciones diferenciadas.

### **La agenda social y el aspecto institucional**

De otro lado debe desarrollarse la agenda social, el impulso a la participación de la sociedad civil en el acuerdo de integración: empresarios, sindicatos, organismos no gubernamentales (ONG's) que canalicen iniciativas en el plano social y

cultural, que permitan contribuir al avance en las negociaciones oficiales de los diferentes gobiernos. Por lo tanto, es indispensable el afianzamiento institucional de toda la amplia gama de órganos que abordan a nivel andino los aspectos de salud, educación, financiero. El sistema andino de integración debe ser fortalecido y perfeccionado. Estas instituciones que en un momento fueron cuestionadas, son las que paulatinamente tendrá que asumir por ejemplo Mercosur -incluso a su pesar- si quiere profundizar su integración. Este tema ha sido puesto de relevancia en Cartagena y ha sido discutido por ejemplo en sesiones previas, por los ministros de trabajo andino.

Al margen de matices o discrepancias sobre la política económica, existe consenso en la necesidad de desarrollar el "capital humano" que es clave para cualquier estrategia de desarrollo exitosa. El cambio tecnológico y su transferencia al sector productivo solo puede darse con una fuerza de trabajo y empresarios altamente calificados, con una población con adecuadas condiciones de vida, salud y educación. Algo que las políticas de apertura extrema han vulnerado sistemáticamente, lo que instituciones como el propio Banco Mundial hoy reconocen autocríticamente y recomiendan priorizar en la "segunda

ola de reformas" de su Consenso de Washington Revisado.

Aquí los países andinos podríamos trabajar conjuntamente en el terreno educativo superior y conocimientos de frontera, en la capacitación, donde puede ayudar la cooperación técnica internacional. No usarla de manera grotesca para fines políticos inmediatistas como en alguno de nuestros países. Aquí también debemos prestar especial cuidado a que con el pretexto de la agenda social nos metan de contrabando los países desarrollados, temas que pueden afectarnos gravemente. Me refiero al tema laboral y ecológico - ambiental. Está muy bien que busquemos adecuadas condiciones de vida y trabajo para nuestra población, pero debemos cuestionar la utilización del denominado "dumping ecológico y social".

En efecto, los países desarrollados sostienen que nuestra miseria y pobreza son utilizadas como una suerte de ventaja competitiva desleal, con la cual pretendemos conquistar mercados en el mundo. Ese es un dato de nuestro subdesarrollo, no una política explícita. Es cierto también que algunos gobiernos y sectores empresariales buscan una competitividad eliminando todos los derechos de los trabajadores, para tener mano de obra barata. Es lo que CEPAL denominó con justeza "competitividad espúrea".

Debemos mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población cambiando las políticas que sean necesarias y manteniendo el debate en organismos como la OIT. También tener extremo cuidado en que no se introduzca en el debate y eventuales acuerdos en la OMC, con lo que tendríamos que enfrentar nuevas medidas neoproteccionistas camufladas.

### **La solución de controversias**

Para procesar civilizadamente las diferencias, tendrá un rol fundamental el Tribunal Andino, que deberá solucionar las controversias que dificulten el avance de la integración.

Por ejemplo ya debería haber intervenido en la solución del problema arrocero entre Ecuador y Colombia, y el de transporte terrestre entre Colombia y Venezuela. El fortalecimiento y legitimación del Tribunal, y el acatamiento de sus fallos por los países miembros, profundizará la integración.

En nuestro acuerdo de integración, no existen las asimetrías económicas y políticas que caracterizan otros procesos. Tenemos relaciones de poder más equilibrado, lo que debería hacer menos complicado -relativamente hablando- que se puedan cumplir con las normativas aprobadas a nivel andino.

Supone una decidida voluntad política y que los diversos planos de

integración avancen, de forma tal que los costos y beneficios se repartan adecuadamente. Es una tarea muy difícil, pero no tenemos muchas opciones. La unilateralidad y el desconocimiento de la institucionalidad andina y sus organismos directivos, no es precisamente el mejor camino.

Todos ellos constituyen difíciles desafíos, pero si avanzamos en esa dirección tendremos una Comunidad Andina que ha logrado perfeccionar su unidad, articular una zona de libre comercio con Mercosur, estar listo para negociar desde ese bloque mayor la integración hemisférica y acuerdos con bloques extra-regionales; a partir del 2005.

### **Balance**

Las políticas de liberalización, apertura y reforma del Estado se implementaron en toda la región y en un contexto de flujos de capital positivo, que contribuyeron a obtener buenos resultados macroeconómicos y también el dinamismo de los procesos de integración. La crisis internacional ha puesto de manifiesto vulnerabilidades intrínsecas al modelo, que fueron disimuladas en un entorno internacional favorable.

Es indispensable superar el modelo actual corrigiendo las limitaciones del mercado y la característica primario-exportadora, así como la extrema dependencia de los flu-

jos externos de capital. Supone redefinir el papel del Estado y aplicación de políticas sectoriales compatibles con las normas de la OMC, que nos permitan crecer sin exclusiones (desempleo, pobreza) redefiniendo nuestra inserción en la economía mundial.

El proceso de integración andino debe ser un instrumento fundamental que contribuya al desarrollo de nuestros países, que brinde economías de escala, aprendizaje para una estrategia de exportación industrial y diversificación hacia actividades de mayor valor agregado.

Debe contribuir al afianzamiento de una identidad andina, que nos permita desarrollar lineamientos comunes de política exterior que fortalezcan la zona de libre comercio del sur, y desde allí la integración hemisférica y con los bloques extrarregionales como la Unión Europea y la región Asia Pacífico. La prioridad debe ser América Latina, y desde allí bregar en la escena internacional por la construcción de un mundo multipolar donde la institucionalidad de las relaciones internacionales se perfeccione, y no sea violada impunemente como en los recientes acontecimientos de los Balcanes.

La proyección externa solo será posible si avanzamos en la construcción del mercado común, perfeccionamiento del arancel externo común, y del espacio andino que

permita costos y beneficios distribuidos con relativa equidad. 30 años de trato preferencial a Bolivia y Ecuador parecen suficientes, no solo porque las brechas de desarrollo no son significativas, sino porque en otros acuerdos con mucha mayor asimetría se han aceptado tratos sin privilegios (Bolivia asociado a MERCOSUR).

Supone la coordinación de políticas y una respuesta conjunta -en la medida de lo posible- a la crisis internacional. Por lo menos que las respuestas no afecten de manera importante a los vecinos. La historia muestra que las respuestas unilaterales llevaron a crisis a los procesos de integración. Tampoco sería viable el proceso, si no incorpora decididamente a la sociedad civil.

Más allá de los consejos consultivos existentes y los diversos organismos del Sistema Andino de Integración, esta debe ser una unión de los CIUDADANOS. Allí Europa tiene mucho que ofrecer como experiencia. Eso se debe buscar en esta construcción que debe ser OMC - plus, y no solo conformarnos con una Unión Aduanera eventualmente perfeccionada.

Una real Comunidad Andina reconciliada con su historia milenaria, y con políticas no dogmáticas de desarrollo, permitirá una proyección peculiar en el próximo milenio. Caso contrario, pasaremos a ser prescindentes como lamentable-

mente está ocurriendo con algunos países africanos que dependen de la

cooperación internacional para subsistir.

## **Negociaciones Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur**

Rubén Flores -OFIAGRO<sup>1</sup>

*El sector agropecuario de la Comunidad Andina, en el contexto de la negociación, ha sido un sector sensible que ha buscado un tratamiento especial, derivado de lo estratégico que es el sector por su vinculación directa con la producción alimentaria y por las claras diferencias del tamaño de economías e intereses existentes de países como Brasil y Argentina.*

**E**l nuevo orden económico se caracteriza por la intensificación y profundización de las relaciones económicas internacionales, donde el fenómeno más relevante es la globalización de los mercados el cual es impulsado por la interrelación entre los flujos de inversión y capitales, la revolución tecnológica e informática y la reestructuración productiva en el ámbito mundial, lo que ha permitido que el comercio juegue un papel preponderante en la economía de los países y emerja

como eje de las relaciones internacionales; mientras que, la competitividad se convierte en el principal tema de agenda para los países en desarrollo.

En estos países de menor desarrollo relativo o economías pequeñas hay una tendencia a un alto crecimiento sostenido del comercio que se debe en gran parte a las políticas internas aplicadas para estimular el crecimiento y a los compromisos de liberalización que han asumido esos países en el marco del sistema multilateral del comercio,

---

1 El equipo de OFIAGRO está dirigido por el Econ. Rubén Flores, participaron en la elaboración del presente trabajo: Diego Andrade, Freddy López, Lorena Mancero y Enrique Medina. La elaboración de este documento tiene base en la participación directa en las negociaciones comerciales con el Mercosur, de los documentos de ese proceso negociador sistematizados por la Comunidad Andina y del trabajo realizado por los Economistas Francisco Suasti y Sofía Bonilla, Consultores en Comercio Exterior del Ministerio de Agricultura y Ganadería - Proyecto SICA- Banco Mundial - Subsecretaría de Política e Inversión Sectorial.

es así que la relación media entre el comercio y el PIB de estos países, excluidos los exportadores de petróleo, aumentó del 10% en 1970 a casi el 35% en 1997.

El Ecuador durante los últimos quince años ha desplegado acciones para consolidar el modelo de apertura comercial, buscando posicionarse en el nuevo orden del mercado libre y la competencia internacional. Lo ha hecho sin una estrategia nacional y con una débil participación de los principales actores (dolientes) de los diferentes sectores productivos del país.

La implementación de una matriz de políticas con tinte aperturista, la evolución del sector externo y su influencia, han hecho que el país individualmente o en el marco de la Comunidad Andina centre sus objetivos de corto y mediano plazo en la consolidación de diferentes compromisos comerciales a nivel subregional y mundial que faciliten su inserción en el proceso de globalización.

En efecto, en los últimos 10 años el Ecuador ha reformado profundamente su política comercial externa, a través de:

- La eliminación de las restricciones cuantitativas y cualitativas a las importaciones y exportaciones.
- El desmonte de los controles al mercado cambiario.
- La implementación de Programas de Ajuste y de Estabilización Macroeconómica, cuyo objetivo central fue restablecer los principales equilibrios macroeconómicos y corregir las distorsiones de precios, bajo una lógica de competencia, eficiencia, productividad y transparencia económica, que no han alcanzado el resultado esperado.
- Durante el período 1990-1999 se consolidó una reforma arancelaria con el fin de incentivar la competencia, racionalizar la protección y eliminar el sesgo anti-exportador. Se simplificó la normativa y el trámite del comercio exterior, mediante una nueva Ley de Aduanas y su respectivo reglamento.
- Para apoyar al sector exportador y diversificar su estructura, se expidió: la Ley de Régimen de Maquila que norma los procesos de transformación de bienes de procedencia externa; la Ley de Zonas Francas; la Ley de Facilitación de las Exportaciones y de Transporte Acuático; la Ley de Régimen de Drawback; acuerdos bilaterales; y, la eliminación de impuestos a la exportación.
- En 1997 se aprobó la Ley de Comercio Exterior en la que se crea el Consejo de Comercio Exterior (COMEXI) y la Corporación de Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CORPEI)

En suma, de la política económica implementada por el país, aquella vinculada con el sector externo y el proceso de apertura al comercio internacional es la que más coherencia ha tenido en los últimos quince años, a pesar de que no existe, como se mencionó anteriormente, una estrategia nacional para el Comercio Exterior.

Parte fundamental de esa estrategia comercial inexistente debe constituir la definición de una agenda comercial que responda a los intereses del sector productivo nacional, a una visión estratégica geopolítica y a la necesidad de consolidar la integración regional.

En ese sentido, el esfuerzo realizado por el Ecuador junto a sus socios Andinos por terminar la negociación con el Mercosur responde a una visión que permite tener una mejor posición negociadora frente a los EEUU en el marco de la negociación de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

## **La negociación CAN-MERCOSUR**

### ***Antecedentes***

El 5 de abril de 1998, los presidentes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en la ciudad de Guayaquil, aprobaron la firma de un Acuerdo Marco con el Mercosur previo a la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Santiago de Chile los días 18 y 19 de abril del año pasado.

En efecto, el 16 de abril en la ciudad de Buenos Aires, los representantes de los gobiernos suscriben el Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, de esta manera, dos uniones aduaneras en proceso de perfeccionamiento abrían puertas entre sí con el fin de integrarse.

El inicio de la dinámica de este proceso se remonta unos cinco años atrás, con la propuesta del Presidente brasileño Itamar Franco de establecer un área de libre comercio suramericana con la finalidad de convertir al Mercosur en eje de convergencia de la integración de América del Sur.

En un inicio el Mercosur formuló invitaciones individualizadas para negociar, dirigiéndose inicialmente hacia Chile, Bolivia y luego hacia Venezuela. Los dos primeros aceptaron la convocatoria formulada de negociar directamente su asociación, por el contrario Venezuela decidió negociar en bloque junto con sus socios andinos.

Es así como, en la ciudad de Montevideo, a mediados del mes de octubre de 1997, en el marco de la primera reunión de los dos bloques, el Mercosur hace de su propuesta presentada a Venezuela, la propuesta oficial para la Comunidad Andina.

### **La naturaleza de la negociación**

El proceso de negociación entre estos dos bloques se ha caracterizado por su grado de dificultad y falta de flexibilización de las posiciones iniciales de negociación, en vista de que son bloques con dimensiones e intereses distintos; en consecuencia, cuentan con estrategias distintas de negociación donde el alcance y el contenido del Acuerdo de Zona de Libre Comercio son diferentes, a tal punto que en un determinado momento del proceso negociador (finales de 1997) se puso en duda la posibilidad de llegar a un acuerdo; situación que se confirmó a inicios del presente año, donde Brasil propone negociar individualmente a la Comunidad Andina.

El Mercosur representa una población de 220 millones de habitantes y un PIB cercano a los 1000 millones de dólares, mientras la Comunidad Andina es expresión de 100 millones de habitantes y un PIB que bordea los 250 millones de dólares.

Las economías de Brasil y Argentina al interior del Mercosur son complementarias en algunos aspectos y competidoras en otros. Lo importante es que su nivel de desarrollo industrial es semejante, por lo que les es ventajoso para ambos tener acceso a un mercado mayor en el cual sus empresas puedan competir y ganar una mayor porción del mismo.

La clave para entender los rápidos progresos llevados a cabo desde la fundación del Mercosur en las economías signatarias se puede resumir en el auge del intercambio comercial entre las naciones miembros, el cual se ha cuadruplicado desde 1992 (53 mil millones de dólares a finales de 1997).

Estimulada por ese crecimiento, la inversión extranjera en Mercosur, liderada por las más importantes corporaciones multinacionales, ha creado grandes flujos de inversión, los cuales superan los cincuenta mil millones de dólares en los últimos tres años.

Brasil y Argentina cultivaron un liderazgo político exitoso al interior de Mercosur, que ha implicado cambios constitucionales, como la reelección, para dar continuidad a esquemas económicos, que enfrentaron desde el inicio la batalla contra la inflación como precondition para unir mercados competitivos y productivos. En ninguno de esos países las mejoras en productividad se basaron en esquemas cambiarios devaluatorios. A pesar que los efectos de la crisis asiática presionaron para que Brasil devalúe su moneda, situación que provoca muchos problemas en el flujo comercial con el resto de los socios de Mercosur, en especial con Argentina debido a su esquema rígido en la política cambiaria.

Los cuatro países del Mercosur basan gran parte de sus exportaciones en la producción agroindustrial; según un estudio de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la mayor ventaja comparativa y competitiva del bloque del Sur en su comercio tanto con la Comunidad Andina como frente a los EEUU (en el contexto del ALCA), se encuentra en alimentos y en materias primas agrícolas (cereales, oleaginosas, producción pecuaria), sin dejar de lado que frente a la Comunidad Andina el sector industrial del Mercosur también tiene ventajas comparativas y competitivas claramente identificadas (automotriz, textil, metalmecánica, etc.)

Por su parte, la Comunidad Andina, con sus 30 años de vigencia, está realizando esfuerzos coherentes por fortalecer e impulsar su proceso integracionista para lo cual entre otras cosas redefinió su estructura institucional (Protocolo de Trujillo, marzo 1996) que entró en vigencia en Agosto de ese año. Además al interior de la Comunidad, durante los primeros meses de 1997 se mantenía el suspenso sobre cual sería la posición de Perú dentro del grupo. Finalmente, el 30 de julio de ese año, a través de la vigencia de la Decisión 414, el Perú se incorpora en un plazo establecido hasta el 2005 a la zona de Libre Comercio con un programa de desgravación.

En consecuencia, desde una perspectiva privada, para la Comunidad Andina el proceso negociador se inscribe dentro de estos cambios institucionales en los que la negociación con Mercosur implica una prioridad en su relacionamiento externo. Sin embargo y a diferencia de lo que sucede en Mercosur, sigue haciendo falta un liderazgo político que quiera trascender y lograr un proceso de inserción de la Comunidad como bloque en el contexto de apertura y globalización económica.

Para la Comunidad Andina el proceso negociador ha sido muy importante, puesto que le ha permitido desarrollar una cultura negociadora de bloque, pues es su primera experiencia de negociación en grupo. Esta situación se ve consolidada en la presentación de la Comunidad Andina en bloque en la negociación de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Al igual que en el Mercosur los países de la Comunidad Andina muestran niveles de desarrollo industrial relativamente homogéneos, resultado de la adopción de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones con un sesgo Anti-agrario muy marcado. El sector agropecuario de la Comunidad Andina, en el contexto de la negociación, ha sido un sector sensible que ha buscado un tratamiento especial, derivado de lo estratégico

que es el sector por su vinculación directa con la producción alimentaria y por las claras diferencias del tamaño de economías e intereses existentes de países como Brasil y Argentina.

Situación que es coherente con lo sucedido históricamente en las negociaciones de los Acuerdos Comerciales sin excepción, las negociaciones del sector agropecuario han sido las más sensibles y las que han requerido de mayor flexibilización y tratamiento preferencial en los procesos de desgravación.

En síntesis, para la Comunidad Andina, la naturaleza de esta negociación entre bloques buscó reconocer las diferencias señaladas y evitar que se produzca una integración incondicional o se firme un acuerdo de adhesión al Mercosur; que por cierto, fue la intención de ese bloque, al haberse planteado una naturaleza eminentemente práctica de la negociación, basándose en una visión en la que la etapa "fácil" de la integración ya finalizó, en consecuencia, los países de la región deben acostumbrarse a esfuerzos mucho mayores para mantener vivo el impulso integracionista.

### ***Evolución del proceso negociador***

Como se señaló anteriormente el proceso negociador entre los blo-

ques inició a mediados de octubre de 1996, en la ciudad de Montevideo cuando se intercambiaron mutuamente las propuestas de Acuerdo para la negociación, las mismas que se convirtieron en la base la negociación.

Tuvieron que pasar dos años y medio, para suspender la negociación en bloque y fueron las discrepancias al interior del Mercosur las que provocaron la misma, con lo cual la Comunidad Andina obtuvo una imagen de grupo mucho más coherente que el bloque del Sur.

En consecuencia, el proceso negociador fue alcanzando ciclos, unas veces intensos y otros débiles, en función de las flexibilizaciones logradas por los bloques con relación a su posición inicial de negociación.

Cronológicamente, el proceso tuvo tres grandes etapas:

#### **Primera Etapa**

Inicia en Octubre de 1996 y culmina en abril de 1998, a pesar que en términos técnicos termina a mediados de Diciembre de 1997, tiempo en el que la Comunidad demostró un real nivel de acercamiento a la propuesta planteada por MERCOSUR, situación que no se vio reflejada en la estrategia del Mercosur, centrada en una posición aparentemente práctica y realista que buscaba la necesidad de lograr la zona de

libre comercio con lo sustancial del comercio en un plazo de diez años.

Sobre esta lógica se intercambiaron una lista de productos sensibles a la vez que se discutía el documento de Acuerdo Marco que contenía la normativa para la Zona de Libre Comercio y cuyas discrepancias en el fondo imposibilitaron un acuerdo en el ámbito técnico y que se sintetizan en:

### **Tratamiento diferencial**

La Comunidad Andina flexibilizó su posición y definió que el tratamiento asimétrico deberá evidenciarse en los temas relativos a desgravación arancelaria y origen.

Mercosur por su parte mantuvo su posición relacionada con la igualdad de derechos y obligaciones. Sólo en casos excepcionales existirán tratamientos diferenciales para Ecuador y Paraguay.

### **Acceso a los mercados**

#### **a. Formato del Acuerdo**

Con el antecedente de la posible salida del Perú de la Comunidad Andina, los representantes del Mercosur solicitaron una definición del Grupo Andino para el formato de negociación, puesto que para ellos

la desgravación arancelaria se efectuará en un formato 4+4 como regla general. En casos excepcionales en un formato 4+1.

Las partes definieron una fórmula mixta que implica que los aspectos normativos y de disciplina comercial que incluyen la definición de la estructura del programa de liberación comercial serán negociados bloque a bloque y la incorporación de los productos será realizada tomando en cuenta las sensibilidades individuales.

#### **b. Plazos de desgravación**

Para la Comunidad Andina su posición inicial fue mantener un programa de desgravación en 20 años, sin embargo flexibilizó al plantear que, alrededor del 75% del universo arancelario y del 50% del comercio sería desgravado en 10 años; sin embargo se redujo a plazos de 15 y 18 años para los productos sensibles. Por su parte Mercosur también flexibilizó de 12 a 15 años su plazo máximo de desgravación, restringiendo a 10 items el plazo de los 15 años. Sin embargo no hubo acuerdo.

**Cuadro N°1**  
**Cronograma de desgravación arancelaria**  
**Propuesto por Mercosur**

AÑOS		LISTA 1	LISTA 2	LISTA 3	LISTA 4
1	MPI (1)	30%	15%	0%	0%
2					
3					
4		10%	12%	14%	
5		10%	12%	14%	
6		10%	12%	14%	
7		10%	12%	14%	
8		10%	12%	14%	20%
9		10%	12%	14%	20%
10		10%	12%	14%	20%
11					20%
12					20%

(1) Margen de Preferencia Inicial

Período durante el cual se mantiene congelado el MPI

FUENTE: Comunidad Andina

ELABORACION: OFIAGRO

Por su parte la Comunidad Andina presentó en su propuesta inicial de acuerdo ocho cajones con programas de desgravación arancelaria diferentes vinculados con productos que no están incluidos en los Acuerdos de Alcance Parcial, los correspondientes a los productos incluidos en la Preferencia Arancelaria Regional, los no sensibles, los sensibles, los de alta sensibilidad, de extrema sensibilidad y otros.

*Listas de productos sensibles:* En el tema de acceso a mercados, durante el proceso negociador junto con la consolidación de un texto de Acuerdo y la discusión del mismo, paralelamente se decidió intercam-

biar una lista de los productos sensibles de los dos bloques.

La lista entregada por la Comunidad Andina incluye las subpartidas para las cuales se desea establecer un plazo de desgravación de 15 o 18 años, y las subpartidas que tendrían condiciones específicas para el desarrollo de comercio (encapsulados).

La lista entregada por MERCOSUR incluye las subpartidas con plazos de 10 años y un congelamiento del nivel inicial de la preferencia durante los tres primeros años.

Del total del universo arancelario (6931 subpartidas), la lista de la

**Cuadro N° 2**  
**Subpartidas sensibles**

PAISES	NO AGROPECUARIOS		AGROPECUARIOS		TOTAL	
	No. Subpartidas	% de Universo no agropec.	No. Subpartida	% de Univ. Agropec.	No. Subpartida	% de Univ. Total
Colombia	2235	41	535	37	2770	40
Ecuador	1583	29	499	35	2082	30
Perú	1244	23	331	23	1575	23
Venezuela	2187	40	533	37	2720	39
Mercosur	2264	41	301	21	2565	37

Fuente: Comunidad Andina SC/di 13

ELABORACION: OFIAGRO

Comunidad Andina en el sector agropecuario, manifiesta que cerca de 500 subpartidas que corresponden al capítulo 1-24 son productos sensibles; mientras que, por su parte el Mercosur en el mismo ámbito agropecuario definió 301 subpartidas. Manifestándose de esta manera la mayor sensibilidad de la Comunidad Andina en el sector primario.

En el campo no agropecuario, la Comunidad Andina definió cerca de 2000 subpartidas sensibles y el Mercosur 2.264 subpartidas.

### **c. Alcance del Acuerdo**

El Mercosur definió desde un principio que el programa de Liberación alcanzará a todo el universo Arancelario, sin excepciones de sectores ni productos y lo mantuvo hasta el final; mientras que, la Comunidad Andina configuró dos grupos de productos (Azúcar, sus deri-

vados y el Sector Automotor) que estarían en consulta o ENCAPSULADOS en el programa de liberación hasta que las partes consideren que las políticas públicas permitan un acuerdo.

La Comunidad Andina entregó una señal de flexibilización al definir un plazo de 10 años para incluir estos productos en el programa de desgravación.

### **d. Margen de preferencia inicial**

La Comunidad Andina renunció a los márgenes de preferencia con los que gozaba en el Acuerdo de Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y definió nuevos márgenes iniciales de preferencia incluyendo productos nuevos, siendo los siguientes:

- 15% para Ecuador, Paraguay y Perú
- 20% para Colombia y Venezuela
- 40% para los demás de Mercosur

Por su parte Mercosur planteó un margen inicial de preferencia del 30% recíproco, excepto para Ecuador y Paraguay, que iniciarán con 10%.

### **e. Patrimonio Histórico**

La Comunidad Andina flexibilizó su posición con relación al Patrimonio Histórico y decidió en lo posible incrementar la lista de productos objeto de multilateralización en un formato 4+4. En algunos casos, la multilateralización (4+4 o 4+1) se daría al más alto nivel de preferencias, aunque podrían acordarse niveles distintos en casos puntuales. En el caso de los productos sensibles las preferencias quedarán congeladas hasta que la desgravación correspondiente las alcance.

Por su parte Mercosur planteó la necesidad de multilateralizar 4+4 y para casos excepcionales status-quo, dejando fija su posición inicial.

### **f. Nómina de Apertura de Mercados (NAM)**

La Comunidad Andina definió que Colombia, Perú y Venezuela multilateralizarían a Paraguay, las NAM otorgadas a dicho país, salvo las excepciones que se consideren necesarias, en el entendido de que Mercosur hará lo mismo con las NAM otorgadas al Ecuador.

Por su parte Mercosur, planteó multilateralizar la NAM que ha generado comercio; los demás quedan exceptuados de común acuerdo.

### **g. Restricciones al Comercio**

La Comunidad Andina consideraba necesaria la inmediata eliminación de las restricciones de cualquier orden que impidan el acceso y no-aplicación de nuevas restricciones; flexibilizó y limitó a las restricciones que constan en las notas complementarias, las que podrían mantenerse previa negociación; mientras que Mercosur mantuvo su posición inicial y no propone plazos para la eliminación de restricciones no arancelarias.

### **h. Admisión Temporal, Drawback y Zonas Francas**

La posición de la Comunidad Andina es que las partes podrán, en forma permanente, acogerse a los regímenes aduaneros especiales de Admisión Temporal y Drawback, sin perder los beneficios del Programa de Liberación Comercial.

Además para la Comunidad los productos originarios de Zonas Francas no se beneficiarán de las ventajas arancelarias derivadas del Acuerdo, siempre y cuando se acepte la propuesta anterior de Admisión Temporal y Drawback.

Mercosur, flexibilizó su posición inicial y aceptó la aplicación de los

regímenes aduaneros especiales por 5 años.

### ***i. Valoración Aduanera***

Aquí flexibilizaron los dos bloques; sin embargo no hubo un acuerdo puesto que la Comunidad Andina renunciaría al derecho de usar reservas referidas a la prórroga adicional de la aplicación del Acuerdo por un período mayor a los cinco años.

Por su parte Mercosur admite reservas de la OMC por tres años.

### **Origen**

En este tema igualmente se hicieron flexibilizaciones que implican un mayor esfuerzo para la Comunidad Andina, ya que su posición inicial para la calificación de origen de las mercancías era un contenido de 60% de insumos de terceros y 40% de países signatarios, y propuso presentar una nómina de productos en los cuales se puede cumplir con el requisito del 60% de contenido regional en 10 años.

Los requisitos para calificación de origen de Mercosur eran lo contrario, es decir, 60% de países signatarios y 40% de terceros, su flexibilización se extendió a permitir excepciones con tres años de convergencia para aquellos productos que hayan generado comercio.

En lo referente a los requisitos específicos de origen (REOS) Mercosur no ha cambiado de posición y mantuvo la fijación de REOS; mientras que la Comunidad Andina de una posición fija de no aceptar REOS, flexibilizó y aceptó la fijación de Reos para una lista de productos cuyos criterios serán definidos de común acuerdo.

Los temas anteriormente señalados junto con aquellos involucrados con el tema agropecuario que serán analizados posteriormente, llegaron a saturar la discusión técnica y tampoco se vislumbró una solución política a los mismos; debido a que Mercosur no evidenció una posición de flexibilización como lo hizo la Comunidad Andina. En consecuencia para mediados de Diciembre de 1997 se identificaba un claro bloqueo en el proceso negociador y se recurrió a la instancia política, la de los Ministros de Comercio Exterior e Industria y los Cancilleres de los dos bloques para buscar alguna alternativa de desbloquear la negociación.

Para llegar a este punto en las negociaciones comerciales, la Comunidad Andina ha ido generando un proceso de coordinación y de trabajo, bastante más serio de lo que lo ha hecho el MERCOSUR. En efecto, así lo demuestra la falta de alternativas y rigidez de la posición negociadora del MERCOSUR, en contraposición de la flexibilización presentada por la Comunidad y re-

**Cuadro N° 3**  
**Discrepancias en la negociación Comunidad Andina-Mercosur**

CONCEPTO	MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA
Plazos para la ZLC	10 años	Lo sustancial a 10 años
Máximo	15 años para 10 ítems	18 años
Preferencia inicial	30%	10%
Alcance del Acuerdo	Para todo el universo arancelario	Encapsulados (plazo 10 años)
Patrimonio Histórico	Multilateralización a un nivel determinado	Multilateralización
Tratamiento diferencial	No trato diferencial, excepciones para Ecuador y Paraguay	Mantener statu quo
NAM	Multilateralizar con excepciones	Trato diferencial
PAR	30%	Mantener bilateral
Productos Agropecuarios	Eliminación de bandas de precios a un plazo determinado	15%, Ecuador, Perú y Paraguay
Origen	Sin salvaguardia Agropecuaria	20%, Colombia y Venezuela
	60% de insumos de países signatarios y 40% de terceros.	40%, para los demás del MCS
	Fijación de REOS	Aplicación del Sistema de estabilización de precios
		Con salvaguardia automática
		Presentación de nóminas de productos que en 10 años puedan cumplir con el requisito del 60% de contenido regional.
Admisión Temporal	Por 5 años	Fijación de REOS para una lista de productos
Valoración Aduanera	Sin reservas de la OMC	Permanente
Zonas Francas	Productos no se beneficiarán de la ZLC	Con reservas de la OMC
		Negociar tratamiento para esos productos

**Fuente:** Comunidad Andina. "Temas centrales en la negociación Comunidad Andina -Mercosur"

flejada en el análisis anterior.

### Segunda Etapa

La segunda etapa de la negociación, arranca justamente y en términos prácticos a partir de la Declaración de la Comunidad realizada por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio del 14 de Diciembre de 1997, en la ciudad de Montevideo en la que textualmente señalan:

"A lo largo de los encuentros sostenidos durante más de un año con este objetivo (al más breve plazo suscripción de un Acuerdo de Li-

bre Comercio entre los dos bloques), la Comunidad Andina ha evidenciado su voluntad constructiva para alcanzar un acuerdo sobre bases de mutuo beneficio, convencida de que el mismo debe ser producto de una negociación que atienda a los intereses fundamentales de las partes, y refleje el espíritu de ambos procesos de integración. Con ese ánimo ha dado muestras reiteradas de flexibilidad en sus propuestas, sin percibir un esfuerzo equivalente por parte del Mercosur". De esta manera al más alto nivel se deja en claro una evaluación del proceso y

se ratifica el espíritu de la Comunidad Andina por suscribir un Acuerdo de Libre Comercio, para lo cual se entregó una nueva propuesta de acercamiento de posiciones.

Por su parte MERCOSUR, en Diciembre pasado, luego del encuentro negociador con la Comunidad Andina, en el marco de su reunión Cumbre Presidencial de Montevideo, definió que al interior del grupo sus prioridades de trabajo: i) La consolidación de su Mercado Común, ii) La profundización del mismo y iii) la ampliación del proceso. Las mismas que pueden ir desarrollándose paralelamente.

En lo que respecta a la tercera prioridad, luego de que no le facilitaron la vía rápida de negociación al Presidente de los EEUU, en el proceso de ampliación y relacionamiento del MERCOSUR, la CAN ocuparía el primer lugar, seguido de México, Canadá y las eventuales negociaciones con el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe, Todo esto enmarcado en la necesidad de liderar y aglutinar fuerzas para el proceso negociador del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Otro hecho interesante y que corresponde a la coyuntura del proceso es el cambio de la Presidencia Pro-Tempore de Mercosur, correspondiéndole a Argentina durante el primer semestre de 1998 impulsar

la integración con la Comunidad Andina como es el interés del Presidente Menem.

Con estos antecedentes y en el marco de buscar un desbloqueo de las negociaciones los bloques proponen la firma de un Acuerdo Marco cuya ratificación final, en el ámbito de Ministros, se dio en la ciudad de San José - Costa Rica, los días 18 y 19 de marzo, en el marco de la reunión Ministerial del ALCA, situación que permite la posibilidad práctica de ir ordenadamente solucionando las principales trabas del proceso negociador manifestadas hasta la presente fecha.

Como se señaló al inicio del presente análisis el Acuerdo Marco fue firmado el 16 de abril en la ciudad de Buenos Aires, previa la Reunión Cumbre del ALCA de Santiago de Chile, con la presencia de todos los Jefes de Estado de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, que se realizó en el mes de Abril.

### **Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur.**

El establecimiento del Acuerdo Marco define claramente dos fases:

La primera, que define un Acuerdo de Preferencias que implica una renegociación del Patrimonio Histórico incluyendo productos nuevos, cuyo período de negocia-

ción está previsto hasta el 30 de septiembre de 1998 y su vigencia hasta Diciembre 31 de 1999.

La segunda, que es el establecimiento de la Zona de Libre Comercio, negociando un cronograma de desgravación para todo el universo arancelario, cuya negociación que deberá empezar en Octubre de 1998 y terminar en Diciembre de 1999, para que a partir de enero del 2000 funcione la Zona de Libre Comercio entre los dos bloques.

Este nuevo contexto de negociación hizo que se redefinan las estrategias de negociación, en ese sentido al interior de los bloques, para la primera fase, se decidió arrancar con la presentación de la lista de pedidos de los márgenes de preferencia por subpartida, a partir de los acuerdos y convenios celebrados dentro del marco de la ALADI.

El intercambio de listas se reali-

zó en el mes de mayo y la primera ronda de negociación del Acuerdo de Preferencias se realizará a finales del mes de junio en la ciudad de Montevideo. De conformidad con el siguiente cuadro, en conjunto la Comunidad Andina tenía en un primer ejercicio realizado, 3071 subpartidas, o pedidos a MERCOSUR, las mismas que representan el 44% del universo arancelario y el 94% del comercio de la Comunidad Andina con el MERCOSUR.

La vigencia del Acuerdo Marco, implica en su primera fase un trabajo complicado, sobre todo por los plazos definidos para cumplir con el compromiso de lograr el Acuerdo de Preferencias.

Por último, un elemento importante es el relacionado con la vigencia de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) suscritos entre los países involucrados en la negociación en

**Cuadro Nº 4**  
**Listas de productos de intereses de la Comunidad Andina**  
**a ser solicitados al Mercosur (junio 1998)**

PAIS	NUMERO DE SUBPARTIDAS NALADISA 1	% RESPECTO AL UNIVERSO ARANCELARIO	EXPORTACIONES 1995 (MILES DE US\$)	% RESPECTO DEL TOTAL EXPORTADO
COLOMBIA	1.700	24,5	153.506	87,1
ECUADOR	145	5,0	129.979	75,3
PERU	781	11,3	235.169	92,0
VENEZUELA	2.099	30,3	967.755	100,0
CAN	3.071	44,3	1'486.409	94,5

el marco de la ALADI.

En las etapas de la negociación siempre ha estado en juego la prórroga de la vigencia de estos Acuerdos, desde el año pasado, con el propósito de no interrumpir las corrientes de comercio existentes mientras se formaliza la Zona de Libre Comercio. Así, el Acuerdo Marco firmado da vigencia a los AAP hasta el 30 de septiembre de 1998, que han venido siendo renegociados en todo el proceso.

### Tercera Etapa

La tercera etapa de la negociación comienza el 28 de marzo de 1999, en donde Brasil anuncia su decisión de negociar unilateralmente con la Comunidad Andina el Acuerdo de Preferencias Arancelarias, luego de las discrepancias y dificultades de negociar como bloque.

El 12 de abril de 1999, tras aceptar la propuesta brasileña, la Comisión de la Comunidad Andina comunica a los cancilleres de los países del Mercosur que ha decidido avanzar colectivamente en la negociación del Acuerdo de Preferencias con Brasil, por un lado, y con Argentina, Uruguay y Paraguay, por el otro. Se abren, de esta forma, dos procesos de negociación.

Del 21 al 23 de abril de este año se da la I Reunión de Negociación del Acuerdo de Preferencias CAN-

Brasil en Brasilia. Las delegaciones intercambiaron opiniones respecto a los parámetros que orientarán las negociaciones y alcanzaron desde ya, un acuerdo, en principio, sobre 275 productos que se suman a los cerca de 1.100 productos acordados anteriormente, lo que representa cerca de la mitad del universo de productos en negociación.

La II Reunión de Negociación se dio en Lima del 12 al 15 de mayo en la que fue posible lograr avances considerables en todos los sectores involucrados. Fueron acordadas aproximadamente 800 nuevas subpartidas, con las que se tuvo preliminarmente acordadas 2100 subpartidas, que representaban alrededor del 75% de los productos en negociación.

La III Reunión de Negociación también en Lima, del 1 al 4 de junio durante la cual las delegaciones revisaron la totalidad de los productos pendientes, lográndose avances sustanciales. En esta ronda quedaron preliminarmente acordadas alrededor de 2,540 subpartidas, las que representan cerca del 85% de los productos en negociación. Ambas delegaciones intercambiaron asimismo opiniones sobre los Requisitos Específicos de Origen para el Sector Textil y Confecciones, lográndose importantes avances en su definición.

La IV Reunión de Negociación CAN – Brasil en Brasilia del 21 al 25

de junio, donde fue posible concluir las negociaciones sobre los márgenes de preferencias para los productos comprendidos en el Acuerdo, los cuales abarcan un universo de más de 3000 subpartidas arancelarias.

Finalmente el 3 de julio 1999, la Comunidad Andina y Brasil concluyeron el Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas.

### Puntos Básicos del Acuerdo<sup>2</sup>

Como se mencionó anteriormente y dentro del marco de la ALADI, el 3 de julio de 1999, los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, firmaron el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre los Países Miembros de la Comunidad Andina y los del MERCOSUR como primer paso para conformar una Zona de Libre Comercio entre los dos bloques.

Este Acuerdo está bajo el amparo de lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALADI.

Con la suscripción de este Acuerdo, las Partes Signatarias con-

vienen en establecer márgenes de preferencia fijos, como un primer paso para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Para esto, se crearon 3 anexos de productos que son:

- Anexo I: Preferencias otorgadas por los Países de la CAN al Brasil;
- Anexo II: Preferencias otorgadas por Brasil a los países de la CAN, Y;
- Anexo III: Preferencias que Ecuador recibe de y otorga a Brasil, en los productos de su *Lista Especial*.

En estos anexos se registran las preferencias arancelarias y las demás condiciones acordadas para la importación de productos que han sido negociados y que son originarios de los respectivos países que intervienen en el Acuerdo. Los ítems negociados están clasificados de conformidad con la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación Latinoamericana de Integración de 1993 (NALADISA).

Es importante destacar que el Acuerdo no se aplica a los bienes usados y a los reconstruidos de las subpartidas comprendidas en los Anexos I, II y III.

2 Tomado del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre los países de la CAN y Brasil

Según el Artículo 3 del Acuerdo, las preferencias arancelarias se aplicarán, cuando correspondan, sobre el derecho aduanero o el arancel fijo vigentes para la importación de terceros países. Además lo más importante es el reconocimiento de la vigencia del Sistema Andino de Franja de Precios.

Los Países que suscriben el Acuerdo, no podrán mantener o establecer otros gravámenes y cargas de efectos equivalentes, distintos de los derechos aduaneros, que incidan sobre las importaciones de los productos comprendidos en los Anexos I, II y III. (Art. 4), ni tampoco podrán mantener ni introducir nuevas restricciones no arancelarias a su comercio recíproco de los productos negociados (art. 6).

El Acuerdo también trata sobre los siguientes temas:

- Régimen de Origen;
- Trato Nacional;
- Valoración aduanera;
- Medidas antidumping y compensatorias;
- Cláusulas de salvaguardia;
- Obstáculos técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y;
- Solución de Controversias.

En lo que tiene que ver a *Régimen de Origen*, los países que suscriben este Acuerdo deberán aplicar el Régimen General de Origen pre-

visto en la Resolución 78 y en las disposiciones complementarias y modificatorias del Comité de Representantes de la ALADI, salvo que las Partes Signatarias acuerden algo diferente.

En cuanto a la aplicación de *medidas antidumping y compensatorias*, los países de la CAN y Brasil se regirán por sus respectivas legislaciones, las mismas que deberán ser consistentes con el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, deberán cumplir con los compromisos asumidos respecto de las subvenciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio.

Para la aplicación de *Salvaguardias*, los países miembros se regirán por lo dispuesto en la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI, en la aplicación de medidas de salvaguardia a la importación de los productos para los cuales se otorgan las preferencias arancelarias establecidas en los Anexos I y II.

Asimismo, no se podrá adoptar, mantener ni aplicar *obstáculos técnicos al comercio* como: reglamentos técnicos; procedimientos de evaluación de la conformidad; disposiciones metrológicas, y; medidas sanitarias y fitosanitarias.

Este Acuerdo estará abierto a la adhesión, previa negociación, de los restantes países miembros de la ALADI.

El Acuerdo entrará en vigor en agosto de 1999, y tendrá una duración de 2 años, pudiendo ser renovado por acuerdo entre todos los países que suscribieron el Acuerdo. En el momento en que suscriba un Acuerdo de Complementación Económica para la creación de una Zona Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, dicho Acuerdo reemplazará al presente.

A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, se dejará sin efecto las preferencias arancelarias negociadas y los aspectos normativos de los Acuerdos de Alcance Parcial de Renegociación No.10 entre Brasil y Colombia, el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación No. 11 suscrito entre Brasil y Ecuador, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 25 suscrito entre Brasil y Perú, y el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 27 suscrito entre Brasil y Venezuela, y sus Protocolos, suscritos en el marco del Tratado de Montevideo 1980. Sin embargo, se mantendrán en vigor las disposiciones de dichos Acuerdos y de sus Protocolos, que traten materias no cubiertas por el presente Acuerdo, y aquellas que no resulten incompatibles con él.

Las importaciones del Brasil de los productos incluidos en los anexos de este Acuerdo no estarán sujetas a la aplicación del Adicional al Flete para la Renovación de la Marina Mercante, establecido por Decreto Ley 2404 del 23 de diciembre de 1987.

### **Análisis de las preferencias negociadas en el Acuerdo**

#### ***Análisis del Anexo I: Preferencias otorgadas por Ecuador a Brasil***

El Ecuador otorgó preferencias al Brasil en 1.291 ítems clasificados de conformidad con la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación Latinoamericana de Integración de 1993 (NALADISA).

Si analizamos las preferencias otorgadas por Capítulos de la NALADISA, vemos en el Anexo No. 1 que el Brasil recibió por parte del Ecuador, preferencias para 414 ítems correspondientes a productos minerales, de las industrias químicas y conexas, materias plásticas, caucho y manufacturas de estas materias, seguido de las máquinas y aparatos mecánicos y de material eléctrico que recibieron preferencias para 280 ítems. En tercer lugar están 258 ítems de productos agropecuarios que representan el 20% del total de las preferencias otorgadas por Ecuador al Brasil.

En cuanto a los niveles de preferencia, el Ecuador otorgó el 50% de

preferencia para 414 ítems, especialmente de productos minerales, químicos y caucho; 20% para 254 ítems; 30% para 252 ítems especialmente agropecuarios, y 40% para 204 ítems.

Si agrupamos los capítulos de la NALADISA por sectores, vemos en el Anexo No. 2 que se negociaron 258 ítems del sector agrícola (20%), 414 del sector minero (32%) y 619 ítems del sector industrial (48%).

Es importante destacar que 17 ítems del sector industrial tienen 100% de preferencia mientras que el sector agropecuario únicamente tiene 1 ítem y el sector mineral 2 ítems. La mayoría de productos tienen preferencias del 50%, 20%, 30% y 40%.

Si desagregamos el análisis por cadenas productivas, vemos en el Anexo No. 3 que la cadena de frutas y derivados, junto con la cadena de legumbres, hortalizas y derivados y la cadena de animales vivos son las que tienen el mayor número de ítems negociados.

En el caso de la Cadena de frutas y derivados, vemos que de los 48 ítems negociados, el Ecuador otorgó preferencias del 50% para 16 ítems, 20% para 15 ítems, 30% para 7 ítems, 10%, 15% y 40% para 3 ítems respectivamente.

### ***Análisis del Anexo II: Preferencias otorgadas por Brasil a Ecuador***

Brasil otorgó a Ecuador preferencias para 1.448 ítems, de los cuales 353 ítems corresponden a productos agropecuarios, 423 a productos minerales, químicos, plásticos y caucho, 122 para productos de origen animal y madera, 291 ítems para productos obtenidos de materias minerales y 174 ítems para máquinas y aparatos mecánicos y material eléctrico, los restantes 85 ítems corresponden a materias textiles, vehículos, instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, artículos diversos como muebles, construcciones prefabricadas, etc. (Anexo No. 4).

Al igual que en el caso de las preferencias otorgadas por Ecuador a Brasil, este último otorgó el 50% de preferencias para 676 ítems, lo que representa el 47% del total de los productos negociados, de los cuales el 15% son agrícolas y el 11% minerales, plásticos y caucho.

En lo que tiene que ver a sectores productivos (Anexo No. 5), se negociaron 353 ítems del sector agropecuario, 423 ítems del sector mineral y 672 ítems del sector industrial. Es importante destacar que a diferencia del Anexo I, en el Anexo II, hay 68 ítems que tienen 100% de preferencia, de los cuales 28 son agrícolas, 25 minerales y 68 industriales.

La cadena productiva que más ítems negociados tiene, es la que corresponde a productos de la pesca, seguido de la cadena de lácteos y de la cadena de frutas y derivados (Anexo No. 6). En la cadena de productos de la pesca, existen 14 ítems que tienen 100% de preferencias, y 89 ítems con el 50% de preferencias. Para el resto de ítems de esta cadena, Brasil otorgó preferencias entre el 50% y el 100%

### **Análisis del Anexo III: Lista Especial del Ecuador**

En el Anéxo III del Acuerdo entre Brasil y los países de la CAN, se enumeran los productos o ítems ecuatorianos que tienen un Tratamiento Preferencial por parte del Brasil (Anexo No. 7).

En esta Lista se encuentran principalmente productos agropecuarios, productos químicos orgánicos, productos de las materias textiles principalmente filamentos sintéticos y alfombras, y algunos productos industriales.

En el caso de los productos agropecuarios, están principalmente los pescados, crustáceos y moluscos como las langostas y camarones; así como las preparaciones de pescado, crustáceos o moluscos como las sardinas, atunes, embutidos y preparaciones de langostas y camarones.

Dentro de la Lista Especial también están las Bananas o plátanos, piñas, melones, palmitos o productos correspondientes al cacao y sus preparaciones; así como preparaciones de legumbres y hortalizas.

Dentro de los productos elaborados o manufacturados están los hilados de poliéster y de nailon; alfombras; sombreros de paja toquilla y vajillas, mientras que dentro de la categoría de productos industriales se encuentran los juegos de grifería para baños o cocinas y herramientas como taladros o perforadoras.

De los productos excluidos de las negociaciones por la CAN y el Brasil del sector agropecuario (Anexo No. 8), encontramos principalmente a la leche y algunos productos lácteos, algunos tipos de legumbres y hortalizas como coles, zanahorias, arvejas, alcachofas, espinacas, etc.

Del capítulo 08 correspondiente a Frutos encontramos productos como mandarinas, melones, kiwis y naranjas.

Otro tipo de productos agrícolas excluidos son el trigo duro, la cebada, sorgo en grano, harinas, aceites de pescado, soya, maní oliva, girasol, algodón, etc. También están productos agroindustriales como la margarina, vegetalina, jarabes de glucosa, leches modificadas, productos a base de cereales, mayonesa, alcohol etílico y tortas de soya.

**Anexo N° 1**  
**Resumen del Anexo I: Preferencias otorgadas por Ecuador a Brasil**  
**por capítulos**

Capítulos	Descripción	Preferencia																TOTAL	
		10	15	20	25	30	35	40	50	55	60	65	70	75	80	85	90		100
1 al 24	Productos Agropecuarios	29	28	82	0	39	3	22	51	0	2	0	1	0	0	0	0	1	258
25 al 40	Productos minerales, de las industrias químicas o conexas, materias plásticas, caucho y manufacturas de estas materias	8	1	63	2	63	1	74	156	3	9	2	6	2	21	0	1	2	414
41 al 49	Productos de origen animal (cueros y pieles) y madera, corcho, pasta de madera, papel y artículos de estas materias	0	0	7	0	12	0	9	10	0	0	0	0	0	2	0	0	5	45
50 al 67	Materias textiles, calzado y sombrerería	0	1	1	0	2	0	2	23	0	0	0	0	0	1	0	0	0	30
68 al 83	Productos obtenidos de materias minerales, perlas, piedras preciosas, metales preciosos, bisutería, metales comunes y manufacturas de estos metales	0	0	40	0	55	0	26	63	0	4	0	1	0	3	0	0	0	192
84 al 85	Máquinas y aparatos mecánicos y material eléctrico	0	0	49	0	74	0	39	81	0	1	1	0	0	4	0	0	11	280
86 al 89	Vehículos: automóviles, aeronaves, buques y equipo de transporte conexo	0	0	2	0	0	0	2	6	0	0	0	0	0	0	2	0	0	12
90 al 92	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, de medida, control o precisión, instrumentos y aparatos médico quirúrgicos, relojería e instrumentos de música	0	0	2	0	6	0	10	20	1	0	0	1	0	6	0	0	1	47
93	Armas y municiones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
94 al 97	Diversos artículos (muebles, construcciones prefabricadas, artículos para deporte, objetos de arte, de colección o antigüedad)	0	0	8	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
	TOTAL	37	30	254	2	252	4	204	414	4	16	3	9	2	37	2	1	20	1291

Fuente: Negociaciones comerciales CAN-BRASIL

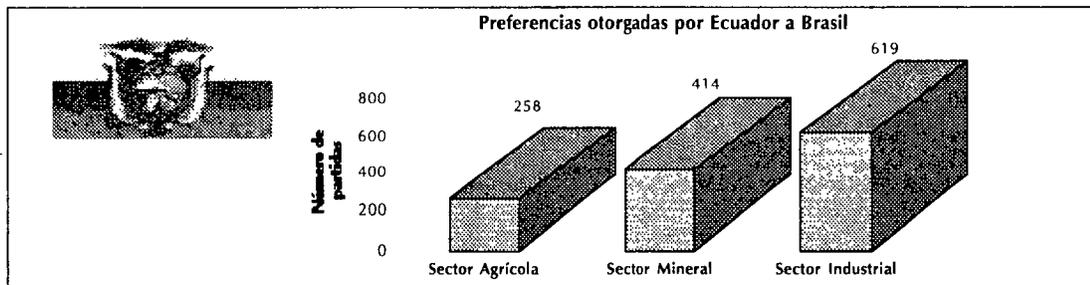
Elaboración: OFIAGRO

## Anexo N° 2

### Resumen del Anexo I: Preferencias otorgadas por Ecuador a Brasil por sectores

Capítulos	Descripción	Preferencia																TOTAL	
		10	15	20	25	30	35	40	50	55	60	65	70	75	80	85	90		100
1 al 24	Sector Agrícola	29	28	82	0	39	3	22	51	0	2	0	1	0	0	0	0	1	258
25 al 40	Sector Mineral	8	1	63	2	63	1	74	156	3	9	2	6	2	21	0	1	2	414
41 al 97	Sector Industrial	0	1	109	0	150	0	108	207	1	5	1	2	0	16	2	0	17	619
	TOTAL	37	30	254	2	252	4	204	414	4	16	3	9	2	37	2	1	20	1,291

Capítulos	Descripción	Preferencia																TOTAL	
		10	15	20	25	30	35	40	50	55	60	65	70	75	80	85	90		100
1 al 24	Sector Agrícola	11%	11%	32%	0%	15%	1%	9%	20%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
25 al 40	Sector Mineral	2%	0%	15%	0%	15%	0%	18%	38%	1%	2%	0%	1%	0%	5%	0%	0%	0%	100%
41 al 97	Sector Industrial	0%	0%	18%	0%	24%	0%	17%	33%	0%	1%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	3%	100%



Fuente: Negociaciones comerciales CAN-BRASIL

Elaboración: OFIAGRO

**Anexo N° 3**  
**Resumen del Anexo I: Preferencias otorgadas por Ecuador a Brasil**  
**por cadenas productivas**

Cadena	Preferencia																	TOTAL
	10	15	20	25	30	35	40	50	55	60	65	70	75	80	85	90	100	
Cadena de Animales Vivos y Derivados	0	14	8	0	3	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32
Cadena del Azúcar y derivados	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Cadena de Café, cacao, Té y Derivados	3	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	8
Cadena de cereales de consumo humano y derivados	7	0	1	0	2	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	16
Cadena de cereales forrajeros, carnes de ave, de porcino y sus derivados	15	0	8	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Cadena de frutas y derivados	3	3	15	0	7	0	3	16	0	1	0	0	0	0	0	0	0	48
Cadena de Lácteos y derivados	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Cadena de Legumbres, Hortalizas y Derivados	1	9	18	0	5	1	2	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42
Materiales Textiles	0	1	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
Cadena de semillas oleaginosas, tortas, aceites y grasas vegetales y derivados	0	0	12	0	3	2	6	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26
Cadena de productos de la pesca	0	0	1	0	5	0	2	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
Piel y cueros	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Cadena del tabaco y derivados	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Productos no incluidos en otras cadenas	1	2	9	0	13	1	8	17	0	1	0	0	0	0	0	0	0	52
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>84</b>	<b>0</b>	<b>39</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>287</b>

**Fuente:** Negociaciones comerciales CAN-BRASIL

**Elaboración:** OFIAGRO

**Anexo N° 4**  
**Resumen del Anexo II: Preferencias otorgadas por Brasil a Ecuador**  
**por Capítulos**

Capítulos	Descripción	Preferencia																		TOTAL	
		10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95		100
1 al 24	Productos Agropecuarios	2	0	6	0	15	7	13	0	210	0	14	0	12	12	8	0	6	0	28	351
25 al 40	Productos minerales, de las industrias químicas o conexas, materias plásticas, caucho y manufacturas de estas materias	0	0	0	0	46	10	52	2	166	0	57	0	25	18	20	0	2	0	25	423
41 al 49	Productos de origen animal (cueros y pieles) y madera, corcho, pasta de madera, papel y artículos de estas materias	0	0	0	0	31	1	37	0	43	0	3	0	1	0	1	0	0	0	5	122
50 al 67	Materias textiles calzado y sombrerería	0	0	0	0	2	0	1	0	10	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	17
68 al 83	Productos obtenidos de materias minerales, perlas, piedras preciosas, metales preciosos, bisutería, metales comunes y manufacturas de estos metales	0	0	0	0	44	3	71	0	131	0	14	0	17	4	4	0	0	1	2	291
84 al 85	Máquinas y aparatos mecánicos y material eléctrico	0	0	1	0	15	8	29	0	77	0	24	0	6	0	4	0	2	0	8	174
86 al 89	Vehículos: automóviles, aeronaves, buques y equipo de transporte conexo	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	-
90 al 92	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, de medida, control o precisión, instrumentos y aparatos médico quirúrgicos, relojería e instrumentos de música	0	0	0	0	6	0	3	0	12	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	26
93	Armas y municiones	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
94 al 97	Diversos artículos (muebles, construcciones prefabricadas, artículos para deporte, objetos de arte, de colección o antigüedad)	0	0	0	0	6	0	5	0	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34
	TOTAL	2	0	7	0	167	29	211	2	676	0	113	0	84	34	42	2	10	1	68	1,448

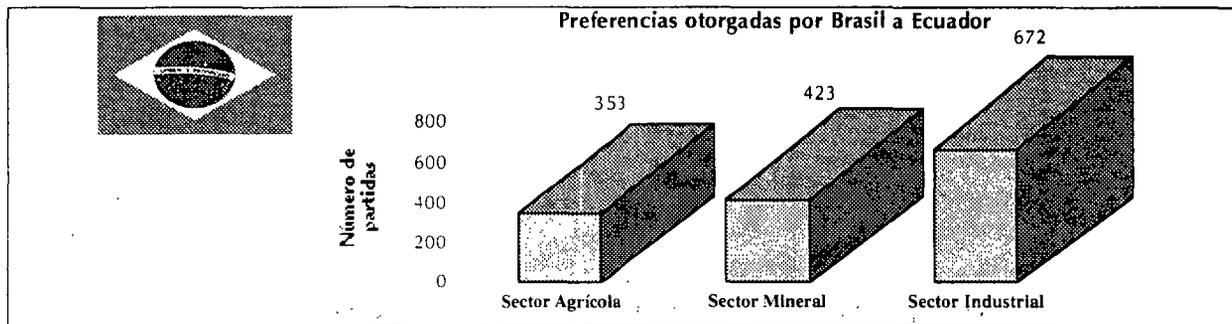
Fuente: Negociaciones comerciales CAN-BRASIL

Elaboración: OFIAGRO

**Anexo N° 5**  
**Resumen del Anexo II: Preferencias otorgadas por Brasil a Ecuador**  
**por Sectores**

Capítulos	Descripción	Preferencia																				TOTAL
		10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100		
1 al 24	Sector Agrícola	2	0	6	0	13	7	13	0	210	0	14	0	32	12	8	0	6	0	28	333	
25 al 40	Sector Mineral	0	0	0	0	46	10	32	2	166	0	57	0	25	18	20	0	2	0	23	423	
41 al 97	Sector Industrial	0	0	1	0	106	12	146	0	300	0	42	0	27	4	14	2	2	1	15	672	
	<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>167</b>	<b>29</b>	<b>211</b>	<b>2</b>	<b>676</b>	<b>0</b>	<b>113</b>	<b>0</b>	<b>84</b>	<b>34</b>	<b>42</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>68</b>	<b>1,448</b>	

Capítulos	Descripción	Preferencia																				TOTAL
		10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100		
1 al 24	Sector Agrícola	1%	0%	2%	0%	4%	2%	4%	0%	59%	0%	4%	0%	9%	3%	2%	0%	2%	0%	8%	100%	
25 al 40	Sector Mineral	0%	0%	0%	0%	11%	2%	12%	0%	39%	0%	13%	0%	6%	4%	3%	0%	0%	0%	6%	100%	
41 al 97	Sector Industrial	0%	0%	0%	0%	16%	2%	22%	0%	43%	0%	6%	0%	4%	1%	2%	0%	0%	0%	2%	100%	



Fuente: Negociaciones comerciales CAN-BRASIL

Elaboración: OFIAGRO

**Anexo N° 6**  
**Resumen del Anexo II: Preferencias otorgadas por Brasil a Ecuador**  
**por cadenas productivas**

Cadena	Preferencia																		TOTAL
	10	15	20	25	30	35	40	50	55	60	65	70	75	80	85	90	100		
Cadena de Animales Vivos y Derivados	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	2	0	0	0	0	0	11	
Cadena del Azúcar y derivados	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	5	
Cadena de Café, cacao, Té y Derivados	0	0	0	0	2	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	3	0	16	
Cadena de cereales de consumo humano y derivados	0	0	3	0	2	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	
Cadena de cereales forrajeros, carnes de ave, de porcino y sus derivados	1	0	2	0	0	0	0	6	0	0	0	2	0	0	0	0	0	11	
Cadena de frutas y derivados	1	0	0	0	4	1	4	28	0	1	0	5	1	0	0	0	1	46	
Cadena de Lácteos y derivados	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Cadena de Legumbres, Hortalizas y Derivados	0	0	0	0	2	1	5	10	0	4	0	4	3	0	0	0	6	55	
Materiales Textiles	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	2	0	0	0	0	0	6	
Cadena de semillas oleaginosas, tortas, aceites y grasas vegetales y derivados	0	0	0	0	2	0	1	6	0	1	0	2	0	0	0	0	1	13	
Cadena de productos de la pesca	0	0	0	0	0	0	0	89	0	5	0	15	5	2	0	2	14	132	
Piel y cueros	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
Cadena del tabaco y derivados	0	0	0	0	1	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	
Productos no incluidos en otras cadenas	0	0	1	0	2	3	5	21	0	4	0	1	3	6	0	1	6	53	
TOTAL	2	0	6	0	15	7	16	218	0	15	0	35	12	8	0	6	28	368	

**Fuente:** Negociaciones comerciales CAN-BRASIL

**Elaboración:** OFIAGRO

## Anexo Nº 7

### Resumen del Anexo III: Preferencias que Ecuador recibe de y otorga a Brasil en productos de su lista especial

NALADISA	DESCRIPCION	Recibe Ecuador	Recibe Brasil	Obs.
01037400	Caballas, incluidos los estorninos ( <i>Scomber scombrus</i> , <i>Scomber australasicus</i> , <i>Scomber japonicus</i> )	100		
01037500	Escualos	100		
01037900	Los demás	100		
0161100	Langostas ( <i>Palinurus</i> spp., <i>Paralichna</i> spp., <i> Jasus</i> spp)	100		
03061300	Camarones, langostinos, quisquillas, gambas (sólo decápodos natantia)	100		
06010000	Frescos	100	30	
08010000	BANANAS () PLATANOS, FRESCOS () SECOS	80	20	
08041000	Piñas (ananas)	100	30	
08071010	Melones	100		
09011110	En grano	70	10	
09024000	Té negro (fermentado) y té parcialmente fermentado, presentados de otra forma	100		
16041310	Sardinias	100	40	
16041410	Atunes	75		
16041500	Caballas, incluidos los estorninos	100		
16042010	Embutidos	75		
16042091	De atún	75		
16042094	De sardinias, de sardinelas o de espadines	100	30	
16042099	Los demás	100	30	
16052000	Camarones, langostinos, quisquillas, gambas (sólo decápodos natantia)	100		
17049020	Bombones, caramelos, comites y pastillas	100		
18031000	Sin desgrasar	100		
18032000	Desgrasada total o parcialmente	100		
18040000	MANTECA, GRASA Y ACEITE DE CACAO	100		
18050000	CACAO EN POLVO SIN ADICION DE AZUCAR NI OTRO EDULCORANTE	100	15	
18061000	Relleño	100		
20031000	Huergos	100	30	
20079910	Comituras, jaleas y mermeladas	100	20	
20079929	Los demás	100	20	
20082010	En agua edulcorada, incluido el jarabe	100	20	
20089100	Palmitos	100	40	
20098010	De frutos	100	20	
21069021	Concentrados a base de extractos vegetales de la partida 1302	100	40	Ob
29054400	D-glucitol (sorbitol)	80	20	
29182210	Acido o acetilsalicílico (aspirina)	100	20	
29182310	Salicilato de metilo	100		
29269000	Los demás	70	20	
32030019	Los demás	100		
33021000	Del tipo de las utilizadas en las industrias alimentarias o de bebidas	100		
39202010	De polipropileno	50		
44022400	Baloes, mahogany u otra amerit ana) ( <i>Swietenia</i> spp) embula y balsa	100		
44092090	Los demás	100		
54023100	De nailon o de otras poliamidas de título interior o igual a 50 tex por hilo sencillo	80	10	
54023300	De poliésteres	80	10	
54024300	De los demás poliésteres	80	10	
54025200	De poliésteres	80	10	
57011000	De lana o de pelo fino	60		
57019000	De las demás materias textiles	100		
61152010	De fibras sintéticas o artificiales	100		
63053100	De tiras o formas similares de polietileno o de polipropileno	100		
65020010	De paja toquilla o de paja mocora	100		
65040000	Sombreros y demás tocados, trenzados o fabricados por unión de bandas de cualquier materia, incluido guarnecidos	100		
69120000	Vajilla y demás artículos de uso doméstico de higiene o de tocador, de cerámica, excepto de porcelana	100		
84818010	Wozos o surtidos de grifería para salas de baño o de cocina	100		
84818090	Los demás	100		Ob
84819000	Partes	100		
85081000	Paladros de todas clases, incluidas las perforadoras rotativas	100		
85088000	Los demás herramientas	100		

## Anexo N° 8

### Productos excluidos por la CAN y Brasil sector agropecuario

NALADISA	DESCRIPCION
04011000	Con un contenido de materias grasas inferior o igual a 1% en peso
04012000	Con un contenido de materias grasas superior al 1% pero inferior o igual al 6% en peso
04021000	En polvo, gránulos o demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas, inferior o igual al 1,5%
04022110	Leche
04022910	Leche
04029110	Leche
04029910	Leche
04041010	Sin concentrar, sin adición de azúcar u otro edulcorante
04050010	Fresca, salada o fundida
04050020	Aceite butírico ("butteroil")
04061010	Requesón
04061090	Los demás
04062000	Queso de cualquier tipo, rallado o en polvo
04063000	Queso fundido, excepto el rallado u en polvo
04064000	Queso de pasta azul
04069000	Los demás quesos
05040012	Tripas
07042000	Coles (repollitos) de bruselas
07049000	Los demás
07052100	Endibia "Witloof" ( <i>Cichorium intybus</i> var <i>foliosum</i> )
07052900	Las demás
07061010	Zanahorias
07061020	Nabos
07069000	los demás
07081000	Arvejas (chicharos, guisantes) ( <i>pisum sativum</i> )
07082000	Porotos (frijoles, trejoles, alubias, judías) ( <i>vigna</i> spp, <i>Phaseolus</i> spp)
07089000	Las demás legumbres
07091000	Alcachofas (alcauciles)
07094000	Apio, excepto el apionabo
07096000	Frutos del género <i>Capsicum</i> o del género <i>Pimenta</i>
07097000	Espinacas (incluidas la de Nueva Zelanda) y armuellas
07129020	Mezclas de legumbres u hortalizas
07131090	Los demás
08052010	Mandarinas, excluidas las tangerinas y satsumas
08061000	Frescas
08062090	Las demás
08071010	Melones
08109010	Kiwis ( <i>Actinidia chinensis</i> )
08119019	Los demás
08129020	Naranjas
08129090	Los demás
09062000	Trituradas o pulverizadas
09091010	De aris (anis verde)
09109000	Las demás
10011000	Trigo Duro
10019010	Trigo Duro
10019020	Morcajo (tranquillon)
10030000	Cebada
10079090	los demás
10070000	Sorgo en grano (granitero)
11010000	Harina de trigo o de morcajo (Tranquillon)
11031100	De trigo
11041100	De cebada
11042310	Mondados (descascarados)
11042320	Quebrantados (pilados o rotos)
11042390	Los demás
12060090	Las demás
12074010	Para siembra
12075090	Las demás
12079999	Los demás
13021910	De helecho macho
15043099	Los demás

## Anexo N° 8

### Productos excluidos por la CAN y Brasil sector agropecuario

NALADISA	DESCRIPCION
15079000	Los demás
15089100	Los demás
15099000	Los demás
15121910	De grasas
15122900	Los demás
15152900	Los demás
15159011	Aceite en bruto
15159099	Los demás
15162019	Los demás
15171000	Margarina, excepto la margarina líquida
15179010	Vegetalina (mantequilla de coco)
15179020	Mezclas o preparaciones del tipo de las utilizadas como preparaciones para desmoldes
15179090	Las demás
16023100	De pavo
16023900	Las demás
17023000	Glucosa y jarabe de glucosa, sin fructosa o con un contenido de fructosa, en estado seco, inferior al 20%
17031000	Melaza de caña
19011010	Leche modificada
19011090	Las demás
19019030	Leche modificada
19019090	Los demás
19021100	Que contengan huevo
19021900	Las demás
19041000	Productos a base de cereales obtenidos por insuflado o tostado
19049000	Los demás
20059190	Las demás
20081191	Tostados
20092000	Jugo de toronja o pomelo
20093090	Los demás
21039010	Mayonesa
22071000	Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80% vol
22089010	Alcohol etílico sin desnaturalizar
22089029	Los demás
22089040	Las demás bebidas espirituosas
22090010	De vino
22090020	De pomelo
22090090	Los demás
23021000	De maíz
23023000	De trigo
23040000	Yorras y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soya)
41013010	Con pelo

MAYO-JUNIO 1999

 **NUEVA  
SOCIEDAD**

**161**  
CONTENIDO

Director: Dietmar Dirmoser  
Jefe de Redacción: S. Chejfec

Coyuntura: **Roberto Bouzas**, El Mercosur y la devaluación del real. **Carlos Martini**, PARaguay. ¿Comienza la democracia?

Aportes: **Ramón Grosfoguel**, Antipatía frente a la soberanía. Lógicas globales y colonialismo en Puerto Rico. **Alfredo Ramos Jiménez**, Venezuela. El ocaso de una democracia bipartidista. **Jesús Martín-Barbero**. El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación. **Alberto Acosta**. El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano.

Foco: **Ricardo Lagos / Heraldó Muñoz**. El dilema Pinochet. **Pedro Daza Valenzuela**, Pinochet y la soberanía chilena. **Luis sepúlveda**. La bestia acorralada.

Tema central: Memoria, impunidad y Derechos Humanos. **Kai Ambos**, Impunidad, derechos humanos y derecho penal internacional. **Héctor Faúndez Ledesma**, Derecho internacional, impunidad y responsabilidad del Estado. **Carlos Basombrío Iglesias**, Cuatro razones para entender la «impunidad» en el Perú. **Salvador Millaleo**.. el caso Pinochet. Chile en la encrucijada de la democracia incompleta. **William Ramírez**, Derechos humanos en Guatemala. evidencias de impunidad o impunidad en evidencia. **Edgar Gutiérrez**, La disputa sobre el pasado. **Christian Ferrer**. Una palabra del idioma castellano. Historia experimentada, historia póstuma y drama jurídico.

Summaries

**SUSCRIPCIONES**  
(Incluido flete aéreo)  
América Latina  
Resto del mundo

**ANUAL**  
(6núms.)  
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 paracancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712-Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89 /265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; @ :nuso@nuevasoc.org.ve;nusoven@nuevasoc.org.ve.  
Página digital: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

## **Grupo Andino-Mercosur: Una vía para la inserción creativa en el escenario internacional<sup>1</sup>**

Jorge Reinel Pulecio\*

*Dada la precaria legitimidad de los Estados y los gobiernos latinoamericanos para mediatizar los intereses de sus asociados, la tarea de darle un sentido político propio a la integración suramericana rebasa el espacio de las tecnocracias. Esta debe ser acometida solidariamente por los Estados, los actores empresariales privados y por la sociedad civil actuante.*

**D**urante 1996 se abrió paso la firma de un acuerdo marco entre el Grupo Andino (CAN) y Mercosur para conformar una zona de Libre Comercio. Una decisión de tal orden tiene profundas implicancias sobre las estructuras productivas, de especialización nacional y regional, sobre las organizaciones empresariales y sobre el orden político, social y cultural de nuestros países que tal vez no han sido plenamente advertidas por los diferentes actores sociales involucrados.

La construcción de una zona más de libre comercio regional apa-

rece como la profundización del "regionalismo abierto" adoptado en el continente americano desde finales de los años ochenta en el contexto de los programas de apertura comercial y ajustes macroeconómicos. No obstante lo anterior, la hipótesis que se discute en este documento es que la conformación de un bloque comercial CAN-Mercosur-Chile constituye una oportunidad única para la identificación de una estrategia de integración regional que le puede permitir a la región una inserción creativa en el escenario internacional. Un conjunto de

---

1 Versión editada de la Ponencia presentada al VIII Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América Latina, realizado en la Universidad de Cuenca, entre el 11 al 15 de Noviembre de 1996. La participación del autor fue posible gracias a la invitación del ILDIS-Quito, institución auspiciadora del Encuentro.

\* Coordinador de Política Económica de FESCOL y Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Para comentarios favor remitirse al Apartado Aéreo 58308, Bogotá.

condiciones mínimas deben ser cumplidas para que este esfuerzo de integración y cooperación regional no se convierta apénas en un instrumento de la globalización de los patrones de acumulación, trabajo y consumo, donde América Latina jugaría entonces un papel marginal y sería condenada a mayor desintegración social, política e institucional.

En el contexto señalado, en el presente trabajo se hace referencia en primer lugar a la dinámica de la globalización en América Latina y el Caribe, para luego identificar algunas oportunidades y riesgos que ofrece Mercosur a los países andinos. Finalmente se expresan algunas condiciones y proposiciones que pueden ser involucradas en las negociaciones para lograr una dimensión creativa en el acuerdo CAN-Mercosur.

### **Globalización y recomposición de la hegemonía de los Estados Unidos en el continente americano**

El fin de la guerra fría deja un claro ganador en el concierto político y militar, encabezado por los Estados Unidos de América, pero simultáneamente favorece la emergencia explícita de los tres grandes "bloques estratégicos competitivos"

conformados por América del Norte, la Unión Europea y el sudeste asiático liderado por Japón. En otras palabras, aparece evidente la pérdida relativa de la hegemonía norteamericana en varios espacios productivos, comerciales, tecnológicos y aún financieros frente a la consolidación de competidores eficientes en Europa y Asia<sup>2</sup>

La más clara expresión de esta realidad se encuentra en la conformación de la OMC aceptada ahora por los Estados Unidos luego de haber bloqueado su instauración en 1948- como un instrumento multilateral para adoptar las reglas del juego en el comercio internacional de bienes y servicios. Si bien la OMC es el resultado de los acuerdos básicos logrados en la Ronda Uruguay del GATT entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, y expresa también la debilidad del resto del mundo para imponer sus intereses, constituye un avance frente al unilateralismo agresivo mantenido hasta entonces por la gran potencia del Norte.

De manera paradójica mientras a nivel global se fortalece la multipolaridad, se consolidan los bloques estratégicos competitivos y el propio continente asiático emerge exitoso para el Siglo XXI incluyendo

2 Este punto es reseñado por muchos autores. Una bibliografía al respecto se encuentra en Pulecio, Jorge, et. al. "Colombia ante la Organización Internacional de Comercio", FESCOL, Bogotá, 1995.

a China, India y los otros "tigres asiáticos"<sup>3</sup>, en el continente americano se produce una rehegemonización de los Estados Unidos. Esto es así por las siguientes razones:

1. Desaparecida la guerra fría América Latina y el Caribe pierden protagonismo en el juego estratégico de las superpotencias. Los factores ideológicos y políticos, que "explicaron" las intervenciones de antaño en la región, ceden ahora su espacio a fríos cálculos de estrategia económica y competitividad empresarial. Ni Rusia, Japón, China o Europa están en disposición de disputar el espacio geopolítico latinoamericano a los Estados Unidos, más allá de las reglas del juego comúnmente aceptadas para la competencia económica global.

Por el contrario, la Unión Europea tiene en el orden de sus prioridades recomponer el dinamismo de sus propias economías, los niveles de empleo y el reto de la moneda única; luego garantizar la estabilidad en Europa Central y las antiguas economías socialistas; después la estabilidad en el Mediterráneo y Oriente Medio; posteriormente

prioriza sus relaciones con Asia y con sus antiguas colonias, los países ACP. Todo esto dependiendo del mantenimiento de los acuerdos estratégicos básicos con los Estados Unidos. América Latina y el Caribe está en último orden en sus prioridades políticas y siempre condicionado a su relacionamiento privilegiado con la potencia norteamericana<sup>4</sup>.

Similares razones que sobra enunciar asisten a los otros centros de poder gravitacional internacional.

2. En segundo lugar, si bien América Latina y el Caribe han perdido importancia relativa en el comercio internacional, pasando de representar el 16.6% en 1950 a un escaso 3.6% en 1993, para los Estados Unidos el mercado latinoamericano si tiene importancia relativa. Dado el gran déficit comercial que arrastra desde los años setenta resulta significativo que A.L. y C. consuman más productos norteamericanos que Japón, por ejemplo. Este aspecto cuenta indudablemente tanto en la estrategia NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del

---

3 Laidi afirma que dentro de 10 años Asia concentrará el 40% de la riqueza mundial, lo cual traerá consecuencias sobre el equilibrio de poder y sobre la propia globalización de los patrones culturales preexistentes. Ver al respecto LAIDI, Zaki, "Por dónde estamos? A dónde vamos? Cuestiones previas a una convivencia global", Mimeo, FESCOL, Bogotá, noviembre de 1996 y MALIK, P.M. S., "Globalization: An Asian and Indian point of view", Mimeo, FESCOL, Bogotá, noviembre de 1996.

4 Ver al respecto el artículo de Juan TOKATLIAN, publicado en "Colombia en la presidencia del Movimiento de Países No Alineados", varios autores, FESCOL, Bogotá, 1995.

Norte entre Estados Unidos, Canadá y México) como en la iniciativa ALCA 2005 (Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, proyectado al año 2005).

3. Más importante aún, la rehegemonización estadounidense en el continente americano responde a la necesidad estratégica de los Estados Unidos de participar en la competencia internacional frente a los otros bloques económicos aprovechando una mezcla de recursos y factores que pueden ser aportados por el resto de las Américas.

Como plantea Lipietz<sup>5</sup> "desde la crisis de los años setenta, los países desarrollados han intentado construir varias alternativas. Algunos han preferido la "flexibilidad" y otros la "movilización de los recursos humanos". Es aquí donde se pone de manera concreta el tema de la globalización para América Latina: de qué manera participa en la estrategia competitiva de los bloques económicos prevalecientes. En otras palabras, carente la región de una capacidad de gravitación propia, cómo hacer parte del juego internacional y qué intereses representa; salimos favorecidos o perdedores?

La globalización así replanteada no significa estandarización de los patrones tecnológicos y productivos de primer nivel (digamos norteamer-

icanos) a todos los espacios nacionales, regionales y sectoriales, sino el aprovechamiento sistémico de la heterogeneidad tecnológica, social y cultural, y en el caso latinoamericano también de los inmensos recursos naturales subsistentes, sometidos ahora a la lógica de la valoración financiera sobre la centralidad de un polo gravitacional como los Estados Unidos.

De otro lado, las formas organizativas del trabajo, los niveles de eficiencia de la mano de obra, el disciplinamiento de los trabajadores, es decir los patrones de acumulación y de consumo sí deben ser adecuados a las nuevas condiciones de valoración financiera del capital en el contexto de la competencia interbloques.

Esta es la contradicción dinámica que encierra para los diferentes pueblos latinoamericanos la paradoja de la globalización, que es en últimas el reto de la modernización subalterna: de un lado las estructuras políticas y sociales, señaladamente el carácter del Estado, deben adecuarse funcionalmente -es decir sin transformarse- a las nuevas demandas de centralidad requeridas por la valoración financiera del capital, y de otro, la base productiva de los sectores y espacios económicos más dinámicos deben adop-

5 Lipietz, Alain, "Social and Ecological Impacts of Globalization", Mimeo, FESCOL, Bogotá, 1996.

tar las técnicas y formas de acumulación más conspicuas convenientes al centro gravitacional al cual pertenecen, en este caso a los Estados Unidos de América. No se trata, como dice Lipietz, de definir una estrategia para "salir de la crisis" latinoamericana sino de una recomposición funcional a la estrategia propuesta por el hegemon continental.

No obstante lo anterior y gracias a la propia fuerza dominante que encierra la rehegemonización estadounidense en el continente, aparece la opción política real de procesos diversos de integración subregional, aparentemente convergentes, con cruces espaciales y temporales, que pugnan por constituirse en opciones valederas de inserción creativa en el escenario internacional. Por lo pronto, el más importante y prometedor es el proyecto conformado por Mercosur al cual se aproximan por diversas vías el Grupo Andino y Chile, inicialmente mediante procesos de liberación comercial y cooperación económica.

Puede afirmarse entonces que en principio no basta con el reconocimiento de la condicionalidad ex-

terna: el proceso de globalización vigente. Este opera en cada contexto nacional a partir de mediaciones políticas, sociales y culturales concretas, las cuales conducirán a soluciones históricas no previsibles: algunos países, regiones y sectores se involucrarán de manera más funcional a la globalización descrita, mientras otros encontrarán caminos diversos de recomposición y creación social.

De alguna forma el Mercosur y otros esfuerzos regionales de integración son resultantes complejas de esa doble determinación interna y externa de las condiciones de desarrollo y modernidad regional.

La viabilidad política, económica, social e institucional de la construcción de un proceso de integración sostenible en América del Sur depende no sólo de la emergencia de un espíritu cooperante por parte de los bloques económicos competitivos, en particular de los Estados Unidos, sino de la propia adopción de una estrategia interna a la región, creativa, participativa, democrática y sustentada con realismo en la potencialidad nacional<sup>6</sup>.

---

6 Con esto quiero separarme de cierto pesimismo izquierdista y del inmovilismo reinante en la academia colombiana, si no latinoamericana, según los cuales todo esfuerzo de integración regional -y en últimas toda política gubernamental- está condenado al fracaso y es condenable políticamente por estar conducido por élites "neoliberales". El facilismo analítico que brinda el discurso antineoliberal totalizador y dogmático, impide a muchos ver las contradicciones siempre operantes en la dinámica capitalista y termina involuntariamente cediendo el espacio de la acción creadora a las fuerzas que pretende denunciar.

## Las potencialidades del Mercosur

Siete aspectos cabe destacar del proyecto Mercosur:

1. Mercosur sólo fue posible cuando Brasil y Argentina desistieron de los programas militares que incluían el desarrollo de poder armamentista nuclear. Esto ha sido vital para la estabilidad geopolítica del Cono Sur. En adición y no menos importante, Mercosur se hace viable con la instauración de la democracia en los países miembros. Hacia adelante es de esperar que se mantenga este principio. Dos hechos así lo sugieren: el intento de golpe militar este año (1996) en Paraguay fue abortado en lo fundamental por la cerrada oposición de los miembros de Mercosur; y dos, la firma del acuerdo de cooperación con la Unión Europea establece en primer término la cláusula democrática.

La democracia y la estabilidad geopolítica subregional hacen parte del haber en los países del Cono Sur, incluyendo a Chile, lo cual le da un sentido político trascendente al Mercosur que debe ser puesto al frente de las negociaciones regionales de integración.

2. Mercosur es un proyecto político regional con perfil propio y gran capacidad de convocatoria internacional. No sólo logró un acuerdo con Chile para establecer una zona de libre comercio, en el marco

de la OMC, sino que lo hará igualmente con los cinco países de la CAN; firmó el acuerdo de cooperación con la Unión Europea (el cual establece la posibilidad de negociar una zona de libre comercio); recibió la propuesta de Estados Unidos de negociar un acuerdo 4+1 y ha abierto la posibilidad de atraer a los países africanos de lengua portuguesa.

Más significativo aún, el Mercosur cuenta con un claro mandato político de los gobiernos de los países miembros, mandato que no existe por ejemplo en el caso de la CAN. Los parlamentos de los países miembros aprobaron por unanimidad la suscripción del Mercosur. Existe la controversia y las resistencias legítimas de los sectores más afectados por la integración comercial pero no una oposición de principio relevante políticamente. Puede afirmarse pues que Mercosur es una decisión política irreversible en el mediano y más largo plazos.

3. Mercosur cuenta con un polo gravitacional de importancia significativa como es el Brasil. La CAN, la Comunidad Económica Centroamericana (CECA) o el CARICOM han carecido de ese polo aglutinante que parece revelarse como esencial en los proyectos regionales. Brasil resulta significativo no sólo por su tamaño continental (158 millones de habitantes) sino porque a diferencia del resto de países surameri-

canos no ha corrido con las aventuras de las aperturas comerciales de "choque", la privatización indiscriminada y el desmonte a ultranza del Estado. En efecto Brasil mantiene reserva de mercado en sectores estratégicos claves para su inserción competitiva (lo cual no necesariamente favorece a sus socios actuales y potenciales), a pesar de las presiones de los países desarrollados y del sistema financiero internacional.

Los sectores más ortodoxos del Banco Mundial (Yeats y Winters, entre otros) han criticado a Mercosur justamente por considerar que no es lo suficientemente abierto a la competencia internacional y que protege sectores estratégicos<sup>7</sup>. Para Brasil nunca ha existido la opción NAFTA pues la condicionalidad para su ingreso es inaceptable para todos los sectores sociales brasileños. No obstante lo anterior, Brasil participa en los compromisos americanos conducentes a ALCA 2005, pero claramente sobre la óptica de una negociación global diferente al proyecto NAFTA. Cabe reconocer que al contrario Chile, Colombia, Argentina y Venezuela no han accedido al NAFTA por clara resistencia del Gobierno o del Congreso norteamericano, a pesar de que los mandatarios de estos países han ex-

presado su voluntad política de ingreso.

4. El potencial dinámico del Mercosur para los países de la CAN está representado no sólo en sus casi 200 millones de habitantes, con US.\$ 3.387 de ingreso per cápita, esto es, un 40% superior al promedio regional. De mantenerse apenas la tasa de crecimiento anual registrada en los noventa, de 3.5%, en el año 2001 su mercado interior será superior a U.S. 1.000 millones. El comercio intrasubregional pasó del 10% del total en 1990 al 20% en 1995, manteniendo pues un gran margen de expansión dado que el mismo comercio representa el 60% del total en la Unión Europea y 50% en el NAFTA.

En una dimensión más significativa, Mercosur concentra la mayor Inversión Extranjera Directa (IED) de la región, aunque en los noventa los Estados Unidos han desplazado en dinamismo a la Unión Europea y al Japón, preponderantes en las dos décadas anteriores. Se estima que entre 1996-2004 Mercosur deberá invertir aproximadamente U.S. \$ 162.000 millones para mantener y construir la infraestructura que demanda su consolidación. Es en este espacio donde están puestos los intereses de USA, Japón y la Unión

7 Ver al respecto el informe de Michael Phillips publicado en THE WALL STREET JOURNAL AMERICAS, en el TIEMPO, Bogotá, 23 de Octubre de 1996.

Europea: en las inversiones por realizar y las privatizaciones pendientes en la región.

De todo esto puede concluirse para los países andinos: el potencial de comercio de Mercosur no es en forma alguna despreciable, sobre todo si la región tiene suerte en consolidar su estabilidad macroeconómica y crecer. Recuérdese que Brasil ha podido crecer durante décadas a más del 7% anual y que en su mercado tiene 120 millones de consumidores pobres, es decir de consumidores no conspicuos, como si lo son los de los países desarrollados que intentamos vanamente conquistar. No quiere decir esto que ese mercado esté libre y disponible sino que existe el potencial para aprovechar nichos de mercado. En cualquier caso, no pueden los países andinos autoexcluirse del potencial descrito.

En segundo lugar, Mercosur es un competidor eficiente por atraer la IED a la región. Por ejemplo la industria automovilística internacional ha comprometido inversiones nuevas allí por U.S.\$ 13.400 millones entre 1996 y el año 2.000<sup>8</sup>. Los países que no participen de acuerdos regionales de integración tendrán menos oportunidades de competir por inversión. Así pues, existe un costo de no-participación en los

acuerdos de integración que debe ser avaluado a la hora de las decisiones estratégicas.

Finalmente, no puede despreciarse la capacidad de inversión intrarregional del Mercosur. Por ejemplo en Argentina en 1995 por primera vez la inversión intrarregional superó a la extrarregional en el total de IED. Este es un factor nuevo tampoco despreciable por los países andinos.

6. Mercosur, a diferencia del modelo de "integración" NAFTA, ha reconocido tratamiento diferencial para las zonas y países de menor desarrollo relativo. En efecto el Tratado de Montevideo consagra un trato preferencial para Uruguay y Paraguay en la adopción de los compromisos y plazos mayores para la Amazonía brasilera y Tierra del Fuego en la Argentina. Este aspecto, extraído de la experiencia de la Unión Europea, es de suma validez a la hora de negociar los compromisos por parte de los países andinos de menor desarrollo relativo. Aquí, países y regiones más atrasadas deben ser reconocidas de manera preferencial para lograr equidad y sostenibilidad en la integración.

7. En el mismo sentido anterior, debe destacarse la apertura institucional del Mercosur hacia la participación de los sectores sociales en la

8 Los datos referidos en este acápite han sido tomados del documento "La Unión Europea y el Mercosur: Hacia una nueva relación económica?", publicado por IRELA, Junio de 1996.

definición de las políticas. La creación del Foro Consultivo Económico y Social es un camino acertado que debe ser fortalecido si se pretende legitimar el proceso.

Por último en esta enumeración, están los factores más conocidos y reseñados por la literatura económica sobre posibles ventajas de las uniones aduaneras: las ganancias esperadas por señales de reglas del juego más estables y transparentes que favorecen la inversión propia y extranjera; las ganancias en competitividad por mezcla de factores más eficiente; las economías de escala derivadas del mayor tamaño de los mercados; los efectos precios favorables a los consumidores por creación de comercio; el efecto aprendizaje de las empresas por competir con empresas mayores pero no necesariamente del porte de las mayores del mundo; en fin, la sinergia esperada de las nuevas demandas de la integración sobre el Estado y las instituciones para garantizar la competitividad, etc.

Los aspectos reseñados no puede anticiparse que operarán en su conjunto o siquiera parte de ellos y menos que constituyan garantía de éxito del proceso de integración CAN-Mercosur. Todo lo que se puede afirmar es que son posibilidades políticas, económicas y sociales que deben ser buscadas en el propio proceso de integración. Ignorarlas o no identificar otros factores po-

sitivos que seguramente no hemos anticipado, sería un grave error de política.

### **Los riesgos del Mercosur para los países andinos**

En estricto sentido la concreción de una zona de libre comercio CAN-Mercosur se constituye en una profundización de los procesos de apertura comercial seguidos hasta el momento por los países miembros. Sólo que en este caso no sería una apertura unilateral e indiscriminada sino administrada, recíproca, gradual y selectiva. El temor legítimo que asiste al empresariado andino deviene del gran porte de las empresas y sectores productivos brasileños, del mayor respaldo financiero, las estructuras altamente competitivas en el mercado internacional dadas por su tradición exportadora, en fin, por la mayor presencia del Estado en el Cono Sur que se expresa en subsidios, regulación y apoyo al sector productivo.

Por lo anterior, si la integración se limita a liberación comercial y de flujos de inversiones y no se avanza en armonización de reglas de competencia, subsidios, compras estatales y más adelante en la propia armonización de políticas macroeconómicas, el proceso de integración se llenará de trabas, salvaguardias, incumplimientos y excepciones.

En realidad el propio Mercosur apenas ha cumplido la parte fácil de

la integración, la reducción arancelaria y de trabas para-arancelarias. Tiene por delante el reto difícil de la armonización de políticas, imperativo en la medida que avanzan el comercio y los flujos de capitales mutuos.

En cualquier caso, la liberación de los mercados suramericanos en tanto profundización de la apertura tiene el estigma de ser identificada con los costos sociales y productivos que aún están pagando las economías nacionales por la apertura unilateral. Si las negociaciones CAN-Mercosur no valoran suficientemente este factor, o si en las mismas el país de mayor gravitación (Brasil) saca ventaja unilateral, todo el proceso corre el riesgo de ser condenado política y socialmente como parte de los costos de la apertura y ajuste macroeconómico vigente.

En segundo lugar no es posible desconocer que la asociación de los países suramericanos constituye una adición de los grandes problemas estructurales que arrastra la región. De manera particular debe considerarse que sigue vigente la restricción financiera definida por la inmensa deuda externa; la incapacidad de reconstruir los márgenes de ahorro interno (excepto Chile); la débil mejoría en los índices de pobreza asociada a la mayor concentración de la riqueza; en fin la precariedad aún de la democracia en la

región y la incipiente participación de los actores sociales populares en el poder y legitimación de los gobiernos.

Todo esto lleva a algunos ilusos de la centralidad a preferir la asociación con el Norte. No reconocen que el Norte desarrollado también tiene sus propios problemas estructurales (su propio Sur interior) donde los países de la región solo cuentan como instrumentos para sus proyectos competitivos estratégicos.

Un tercer aspecto de profundo riesgo para los países andinos representa el hecho de que hasta el momento Mercosur aparece en lo fundamental como un proyecto de centralidad gravitacional del "eje Buenos Aires-Montevideo-Puerto Alegre-Sao Paulo-Río de Janeiro". De no existir una clara estrategia compensadora, el acuerdo CAN-Mercosur tendería a reproducir a escala suramericana la dinámica brasileña donde Sao Paulo concentra el dinamismo productivo en detrimento del resto del país. En efecto Sao Paulo con 32 millones de habitantes, concentra el 51% del PIB nacional en un país de 158 millones de personas.

No es posible intentar siquiera un balance de los riesgos y oportunidades que ofrece para los países andinos de integración CAN-Mercosur. Con todo, si los diferentes actores sociales son conscientes de los mismos pueden decidirse a partici-

par en la construcción más ventajosa de su propia historia.

### **Temas de la agenda CAN Mercosur: A manera de conclusiones**

1. El más importante reto que enfrenta el acuerdo CAN-Mercosur es el de darle un inequívoco sentido político estratégico a la integración suramericana en un contexto de re-hegemonización estadounidense de la región.

Es necesario definir un sentido común de pertenencia de los socios regionales a partir de los intereses nacionales mínimos y en relación a los intereses comunes frente al hegemonía continental. Esta es una tarea de construcción política donde se impone reconocer con realismo los márgenes cooperantes posibles de los Estados Unidos, las oportunidades que abre la dinámica competitiva de los bloques estratégicos internacionales y las aspiraciones legítimas de las fuerzas sociales y políticas actuantes en el subcontinente suramericano.

En esta perspectiva es necesario no sólo tener presente los intereses estratégicos de los actores internacionales relevantes, sino las modalidades concretas que adopta la globalización en la región (el referido adecuamiento sistémico de las instituciones políticas, sociales y culturales -el Estado en particular- a la lógica de la centralidad impuesta por

la valorización financiera del capital y, simultáneamente, los requerimientos del capital de disciplinar a los trabajadores y las formas productivas de los sectores más dinámicos conforme a los patrones de acumulación y consumo que demanda la competencia entre los bloques estratégicos internacionales).

Así mismo, como los efectos de la globalización se expresan de manera diferente en cada nación y en cada espacio regional concreto, dadas las mediaciones sociales, políticas, culturales y ambientales propias, corresponde a los países suramericanos destacar en su ideario político los objetivos comunes de máximo aprovechamiento creativo de la integración regional frente a la globalización y las demandas de sus ciudadanos.

Dada la precaria legitimidad de los Estados y los gobiernos latinoamericanos para mediatizar los intereses de sus asociados, la tarea de darle un sentido político propio a la integración suramericana rebasa el espacio de las tecnocracias. Esta debe ser acometida solidariamente por los Estados, los actores empresariales privados y por la sociedad civil actuante.

Sin la participación expresa de los partidos políticos, las organizaciones de los trabajadores, las minorías étnicas, las ONG ambientales, de derechos humanos, de ges-

ción comunitaria, de las universidades y grupos académicos, etc. no es posible construir el sentido político trascendente que demanda la integración CAN-Mercosur. El cómo organizar este proceso participativo y encausarlo eficientemente, debe ser una prioridad de la agenda regional.

2. Algunos aspectos temáticos fueron desarrollados en esta ponencia como de significativa valoración en la práctica del Mercosur para definir los objetivos de la integración regional: la búsqueda de la paz y estabilidad regional; la vigencia y profundización de la democracia; el tratamiento diferencial a los países y regiones según su grado de desarrollo relativo; la proyección estratégica del acuerdo a otros países y grupos regionales del continente y extracontinentales; el espacio concedido a la participación consultiva de los sectores sociales sobre las políticas de integración; la búsqueda del crecimiento con estabilidad macroeconómica; la proyección de una imagen internacional con perfil propio, entre otros.

Otros temas deben ser agregados en principio para la discusión de los objetivos regionales: la superación de las trabas estructurales al desarrollo regional (deuda externa, pobreza, legitimidad de las instituciones); la defensa y enriquecimiento del patrimonio cultural de los pueblos latinoamericanos y del Caribe; la cooperación tecnológica,

informativa y educativa; la defensa de los escenarios multilaterales para la solución de conflictos (OMC); la identificación y defensa colectiva de intereses comunes frente a los temas nuevos del comercio internacional (medio ambiente, propiedad intelectual, derechos humanos, normas laborales, tráfico de armas y drogas ilícitas); el abandono expreso del recurso a prácticas imperiales o de aprovechamiento de supremacía para definir los acuerdos regionales; procurar la integración física y de la infraestructura de comunicaciones regional; la búsqueda de la participación unificada de la región en los escenarios multilaterales; la adopción de una modalidad de integración que desde el principio cuente con la participación y reconocimiento legítimo de los diferentes sectores sociales, políticos y económicos de las naciones involucradas, etc.

3. Es claro que la construcción del bloque CAN-Mercosur es apenas un instrumento en la búsqueda de una inserción creativa de América Latina en el escenario internacional. Cada país seguramente recurrirá a alternativas complementarias y convergentes para su inserción. El bloque CAN-Mercosur debe mantener una flexibilidad tal que permita recuperar creativamente la experiencia propia de las instituciones del Acuerdo de Cartagena, la vitalidad política del Cono Sur y a su vez

favorecer la convergencia más amplia con otros esquemas de integración regional como el Grupo de los Tres, MCCA, Caricom, y los múltiples acuerdos bilaterales existentes. El propósito institucional del bloque suramericano así definido sería convertirse en interlocutor válido frente a la estrategia regional de los Estados Unidos y los otros bloques regionales competitivos.

4. La sostenibilidad y consolidación de la integración suramericana, y de las propias reformas económicas e institucionales difícilmente emprendidas por los países socios, depende del respaldo que tales procesos ganen en la opinión pública, de la recuperación de la senda del crecimiento económico, de la estabilidad económica y de las condiciones externas cooperantes que puedan alcanzarse. En este escenario, en mi entender, la responsabilidad última y definitiva está en la propia capacidad endógena de las naciones para desarrollarse y aprovechar creativamente el contradictorio escenario de la globalización y rehegemonización regional.

5. Finalmente, la integración subregional tiene inevitables costos sociales, económicos y políticos. Su legitimación social en el mediano y más largos plazos depende de que no se convierta apenas en una oportunidad de ganancias especulativas para los grupos económicos y de poder que estén mejor informados y

posicionados para aprovechar las oportunidades de corto plazo que abre la liberación comercial. Para este propósito resulta indispensable la adopción, *desde el principio*, de una *carta social* en el acuerdo de integración que garantice el mantenimiento de las conquistas laborales, la vigencia y cumplimiento por parte de los estados de los acuerdos de la OIT, el derecho a la organización sindical de los trabajadores y a su participación constructiva en la integración regional.

De no darse este balanceamiento del poder de negociación regional y mantenerse la práctica tecnocrática de adopción de los acuerdos de integración, la debilidad política y de legitimidad de los gobiernos regionales de un lado, y la contundencia de las fuerzas de la globalización-rehegemonización del otro, impondrán apenas un proceso de liberación comercial al servicio de la competitividad globalizada. En este caso, como lo advierte Gary, se concretaría una reespecialización funcional de América Latina y el Caribe a las necesidades de la economía norteamericana. Aquí también tendríamos un escenario regional de mayor desagregación social, política e institucional. Se aplazaría una vez más la alternativa del desarrollo latinoamericano con un sentido social propio.

# Chasqui

Revista Latinoamericana  
de Comunicación

*El texto imprescindible para la formación permanente  
del profesional de la comunicación social*



## Chasqui 66

Junio, 1999

- Comunicación pública de la ciencia
- Redes electrónicas: realidad y desafíos
- Apuntes
- Noticias, Reseñas

### Nuevas tarifas de suscripción

4 números por año	América Latina (en US dólares)	Resto del mundo (en US dólares)	Ecuador (en sucres)
Personal (1 año)	US\$20	US\$32	S/. 60.000
Personal (2 años)	US\$36	US\$60	S/. 120.000
Institucional (1 año)	US\$30	US\$50	S/. 80.000
Institucional (2 años)	US\$54	US\$92	S/. 160.000

Envíe su cheque, contra un banco de Estados Unidos, a nombre de CIEPAL-Chasqui,  
Apartado 17-01-584 Quito-Ecuador.

## La diferenciación nacional en el contexto de la Región Andina\*

Heraclio Bonilla\*\*

*Desde hace aproximadamente tres décadas los Andes, como espacio cultural, ha sido el escenario privilegiado de investigaciones arqueológicas, etnológicas, históricas, etnohistóricas. Las que han enfatizado, o privilegiado, la singularidad de la región. Se ha escrito, incluso, que los Andes estaría dotado de ciertas características irreductibles al tiempo y a las distorsiones locales, las cuales otorgarían a sus instituciones y procesos con una suerte de sello particular. Se trata, por cierto, de la omnipresente andinidad, que sin embargo nadie ha definido con precisión ni en qué consiste, como tampoco los rasgos constitutivos que la integran.*

**F**rente al carácter parroquial de las investigaciones del pasado, el rescate de esa dimensión regional es ciertamente importante. Genera el establecimiento de comparaciones significativas que permiten un conocimiento más profundo de un determinado problema, utilizando como entorno de esa comparación una región dotada, hasta cierto límite, de una perceptible homogeneidad.

La región andina, en efecto, cuenta con una densidad histórica

muy grande, y en la cual por centurias la economía y el gobierno de los imperios lograron establecer una articulación interna muy precisa. Frente a la fragmentación espacial y política que caracteriza a los dos últimos siglos, es su unidad previa la que parece contar con términos cronológicos<sup>1</sup> Además de esa peculiar densidad cronológica, la relativa homogeneidad de la región andina es también el resultado de las características de una gran parte de su población. En efecto, en los Andes

---

\* Conferencia leída en el marco del 50º Aniversario de Antropología en San Marcos (1946-1996).

\*\* Profesor Investigador, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

1 Tanto en Handbook of South American Indians, como el Peru before the Incas de Edward P. Lanning, enfatizan esta unidad.

habita un campesinado indígena, diferenciado internamente en términos de lengua y de cultura, pero separado y marginado como un todo por blancos y mestizos, quienes son los otros grupos de la sociedad. Las modernas investigaciones sociales cuando aluden a la "andinidad" de la región, están precisamente invocando a la significación de esta dimensión étnica, a la particularidad de las instituciones y de los procesos creados o animados por esta población.<sup>2</sup>

También, por cierto, los Andes son un espacio físico y ecológico muy preciso. A propósito de ello se ha hablado de un "país vertical", con una variedad de nichos ecológicos y cuyo uso explicaría que en el pasado lejano su población haya satisfecho un ideal de auto suficiencia sin tener que acudir a los clásicos mecanismos de intercambio y de mercado, al enlazar estos diferentes pisos térmicos y utilizar así su diverso potencial productivo.<sup>3</sup>

Estos rasgos de unidad regional en los Andes son innegables, por obvios. En términos de conocimiento, el problema radica cuando se quiere asignar a esta región y sus características el papel de una llave maestra, con la capacidad de explicar por sí sola los procesos ocurri-

dos, o en curso. Es un tipo de razonamiento, cuando no es tautológico, que asume un determinismo explicativo, soslayando el hecho de que los atributos supuestos de esa realidad deben más bien ser objetos de explicación.

Estas limitaciones son aún más graves cuando esa dimensión andina es reificada, al ser dotada de una inmanencia y de una inmutabilidad resistente a la erosión del tiempo y de las brechas locales y regionales. Dicho de otra manera, se postula que esa realidad andina se mantuvo intangible desde los tiempos lejanos hasta el presente, de modo tal que se convierte en la única constante en la definición de otros fenómenos que son asumidos como naturalmente variables. Este es un razonamiento que no resiste a la evidencia histórica y que prescinde o ignora de los cambios profundos que la historia colonial y post-colonial introdujo en los Andes.

Es este contexto el que explica y justifica el tipo de ejercicio que se intenta en esta ponencia. Tomando como marco cronológico el "siglo largo" del XIX, y como espacio los territorios actuales de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia se postula, dada la brevedad de esta comunicación, la ruptura *nacional* de la re-

2 Es esta la premisa que la corriente de la Etno-historia en el Perú comparte.

3 Un primer e importante enunciado de esta tesis se encuentra en John V. Murra, Formaciones Económicas y Políticas del Mundo Andino (Lima: IEP, 1975).

gión andina, la que convierte a esa supuesta unidad andina en un espacio no sólo diverso, sino incluso opuesto. Oposición que en modo alguno es una disquisición académica, puesto que la guerra de enero y febrero de 1995 entre dos naciones "andinas" está ahí para recordarnos.

Que se subraye, por ahora, la diversidad y oposición nacional en el contexto de los Andes no significa desconocer que *al interior* de cada espacio nacional co-existen igualmente espacios regionales y locales profundamente heterogéneos, y cuya diversidad no puede ser atenuada invocando una unidad trascendente, o por un juego de palabras del tipo "la unidad en la diversidad". Esas diferencias no sólo son significativas, sino que son pistas que permiten un conocimiento más adecuado a la vez de las partes y del conjunto.

Para presentar las razones de la diversidad nacional de la región andina sugiero como hipótesis tener en cuenta las dimensiones siguientes:

*El ordenamiento económico interno.* Se trata de países con bases

económicas completamente distintas. En el caso de Bolivia, estamos hablando de una economía fundamentalmente minera, anclada sucesivamente en la plata, el estaño y el petróleo. Su agricultura, exceptuada la experiencia exitosa pero reciente del Oriente, con el Beni y Santa Cruz, tuvo una importancia marginal dentro del conjunto de la economía. Las condiciones poco propicias del altiplano, o la proliferación del minifundio en el valle de Cochabamba, atentaron en efecto contra un desempeño más eficiente.<sup>4</sup>

En el caso del Perú, el sector minero fue y sigue siendo importante. Hasta antes de la reforma agraria, en 1969, la agricultura de exportación, particularmente la especializada en la producción del algodón y de la caña de azúcar, en la costa norte, si bien tuvo un papel significativo no tuvo en cambio la capacidad de establecer enlaces profundos similares a los del sector minero.<sup>5</sup>

En el caso del Ecuador y de Colombia, el sector minero fue inexistente. Colombia no pudo reproducir en el siglo XIX la exitosa experiencia aurífera de Medellín y de Popa-

4 Véase de Herbert S. Klein, Bolivia. The evolution of a Multi-Ethnic Society (New York: Oxford University Press, 1982).

5 Una presentación de los enlaces establecidos por la producción de los bienes exportables se encuentra en Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, Perú 1890-1977, Growth and Policy in an Open Economy (London: MacMillan, 1978).

yán en el contexto de la Nueva Granada colonial<sup>6</sup>. Casi toda la historia económica del Ecuador del siglo XIX giró en torno a las grandes plantaciones cacaoteras de la costa de Guayaquil<sup>7</sup>, mientras que en el caso de Colombia su historia y su economía estuvieron anclados en la producción del tabaco, en menor medida, y, sobre todo, del café<sup>8</sup>.

Luego de las crisis de la primera mitad del siglo XX, en el marco de estas economías fundamentalmente primario-exportadoras se inició un proceso durable de diversificación de su patrón productivo con la emergencia del sector industrial. Pero este proceso no sólo que fue muy desigual en términos nacionales, sino que la industria en el caso de Bolivia, Ecuador, y el Perú, presentaron un grado de expansión que no guarda comparación alguna con la industria Colombiana. Ni por su estructura, ni por sus encadenamientos, el triángulo industrial de Bogotá, Medellín, y Cali encuentra paralelos en las experiencias de los otros países andinos<sup>9</sup>.

*La heterogeneidad nacional del campesinado andino.* Luego de la hecatombe demográfica producida

por la así llamada invasión española a comienzos del siglo XVI, la población indígena que logró sobrevivir a esa crisis fue agrupada en las conocidas *reducciones* toledanas, con el propósito de facilitar su colonización y de asignar más eficientemente mano de obra indígena a las principales empresas económicas españolas. Este primer proceso de masiva urbanización originó el establecimiento de una de las típicas instituciones andinas: me refiero a las *comunidades de indígenas*, o comunidades campesinas.

Establecidas en el siglo XVI en concordancia con un patrón uniforme, el destino posterior de estas comunidades fue muy diverso. Hoy, país por país, desde Colombia hasta Bolivia, esos pueblos campesinos son muy distintos. En el caso de Colombia, virtualmente no existen. Los *resguardos* indígenas de una región como Popayán, son más bien en su inmensa mayoría resultado de una creación reciente, al percatarse los indios de esa región que organizados como *resguardos* tenían mejores posibilidades de acceder a bienes y servicios dispensados por el gobierno central.

6 Véase de Anthony McFarlane, *Colombia before Independence. Economy, Society and Politics under Bourbon Rule* (London: Cambridge University Press, 1993).

7 Manuel Chiriboga, *Jornaleros y Gran propietarios en 135 Años de Exportación Cacaotera, 1790-1925* (Quito: CIESE, 1980).

8 Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia Económica, Social y Política* (Bogotá: Tercer Mundo, 1979).

9 Luis Ospina Vásquez: *Industria y protección en Colombia, 1810-1930* (Medellín, 1955).

En el caso del Ecuador, igualmente, los *salasaca*, los *saraguro*, y los *otavalo*, hacen parte de enclaves étnicos muy precisos y muy distinguibles. El resto de la población indígena experimentó un fuerte proceso de mestizaje, hizo de la trashumancia un estilo de vida más o menos permanente durante el período colonial<sup>10</sup>, y terminó siendo desalojada de sus asentamientos tradicionales. Las actuales *comunas* en el Ecuador no guardan ninguna relación con sus similares del Perú y de Bolivia, y su constitución es relativamente reciente. Están, en efecto, integradas por ex-colonos de hacienda, los conocidos *huasipungueños*, que a raíz de su desalojo de los latifundios en el marco de la reforma agraria de 1964 fueron concentrados y ubicados en estos nuevos pueblos de indios.

En el caso del Perú y de Bolivia, por cierto, la situación es muy diferente. En el altiplano boliviano, sobre todo, pero también en menor medida en el Perú, los comuneros o los *comunarios*, como se les llama en Bolivia, han probado una extraordinaria capacidad de sobrevi-

vencia y de mantenimiento de sus institucionalidades<sup>11</sup>. Grieshaber, en una tesis inédita, reconocía que a fines del siglo pasado, estas comunidades en Bolivia eran mucho más estables que en los mismos latifundios<sup>12</sup>. Las razones de esta situación diversa son desafortunadamente poco claras, pero sus consecuencias en la estructuración de los espacios nacionales parecen evidentes y serán mencionadas más adelante.

*La heterogénea articulación externa.* Los cuatro países de la región Andina, como países primario-exportadores, basaron el comportamiento de sus respectivas economías nacionales en el funcionamiento del mercado externo. Fue el caso de la plata, en Bolivia, del guano, en el Perú, del cacao, en el Ecuador, y de Colombia, con el café. Pero ahí termina toda semejanza.

La constitución de las empresas mineras o agrarias especializadas en la producción de bienes para el mercado internacional fue el resultado de un proceso muy distinto en cada caso. La importación masiva de *coolies* chicos para trabajar en

10 Véase de Karen Powers, *Prendas con Pies, Migraciones Indígenas y Supervivencia Cultural en la Audiencia de Quito* (Quito: Abya-Yala, 1994).

11 Heraclio Bonilla, "Estructura y Articulación Política de las Comunidades de Indígenas de los Andes Centrales con sus Estados Nacionales", en Guido Barona y Francisco Zuluaga (eds.), *Memorias, 1er. Seminario Internacional de Etno-historia del Norte del Ecuador y Sur de Colombia* (Cali: Universidad del Valle, 1995), p.303-322.

12 Edwin Grieshaber, "Survival of Indian Communities in Nineteenth-Century Bolivia" (PhD Dissertation: The University of North Carolina, 1977).

las islas guaneras, en los ferrocarriles, y en las plantaciones peruanas de algodón y de azúcar no fue necesario ni en Bolivia, ni en el Ecuador, como tampoco en Colombia. En estos tres últimos países, el desempeño exitoso del sector externo de sus economías fue resultado del solo concurso de la mano de obra nacional. Pero en el caso de Colombia y del Ecuador, además la asignación y la retención de mano de obra en la caficultura y en las plantaciones cacaoteras no requirió, como en el caso de la minería boliviana, de mecanismos neo-coloniales para el desplazamiento y para el control de la mano de obra<sup>13</sup>.

El contraste es aún más claro desde el punto de vista de la movilización del capital internacional. La migración del capital europeo y norteamericano, en los siglos XIX y XX, adoptó dos formas: la de inversiones de portafolio, para los préstamos a los Estados nacionales, y la de inversiones directas, en el control de las principales empresas productivas. En este contexto, Colombia y Perú representan los dos extremos de esa experiencia: Perú con un endeudamiento externo masivo y con significativas inversiones extranjeras, sobre todo en el sector mi-

nero (cobre y petróleo)<sup>14</sup>. Colombia, en cambio, no contó ni con préstamos ni con inversiones.

Los casos de Bolivia y el Ecuador presentan en este arco matices intermedios. Ecuador fue muy hábil en esquivar reiteradamente el endeudamiento externo, mientras que las inversiones directas estuvieron sobre todo concentradas en la comercialización del cacao y en la intermediación financiera. En el caso de Bolivia, por otra parte, su gobierno no fue capaz de atraer préstamos desde Inglaterra como represalia a su errática política internacional, mientras que el papel de la inversión extranjera en la minería del estaño si bien fue importante, requirió no obstante la mediación de la política implementada por ese extraordinario personaje que fue Simón Patiño<sup>15</sup>.

*Las distintas dimensiones del mercado interno.* La vocación y la preeminencia de los sectores externos de estas economías nacionales es la contraparte de la debilidad y de la segmentación de sus mercados internos. Aún así, es innegable que algún tipo de mercado interno existió, y su presencia fue funcional en la heterogeneidad de sus clases y agentes económicos. Otra vez, Co-

13 Gustavo Rodríguez, *El Socavón y el Sindicato. Ensayos Históricas sobre los Trabajadores Mineros, siglos XIX Y XX* (La Paz: ILDIS, 1991).

14 Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, *Op.cit.*

15 Véase de Charles F. Geddes, *Patiño, Rey del Estaño* (1984).

lombia y Ecuador representan situaciones distintas y opuestas a Perú y Bolivia.

En el primer caso, y sobre todo en Colombia, como consecuencia del tamaño mediano de las fincas cafetaleras, que se diferencian en ese sentido de los inmensos latifundios paulistas, la renta no fue objeto de una distribución recesiva, produciéndose como resultado no sólo un mercado interno significativo, sino eslabonamientos profundos que impulsaron la temprana industrialización en Colombia. En el Ecuador, asimismo, no es que existiera un mercado interno muy grandes, pero el que existió, sobre todo a lo largo del callejón andino de Quito, fue completamente funcional a la producción local, al contar con barreras de protección casi naturales, por la distancia y por los obstáculos físicos, frente a la competencia foránea.

Perú y Bolivia, en cambio, con una abrumadora población indígena, enclavada en haciendas o haciendo parte de comunidades largamente auto-suficientes, no pudieron contar con un mercado interno con las dimensiones necesarias como para iniciar una temprana diversificación de su patrón productivo.

*La heterogeneidad del movimiento obrero.* Hasta las muy recientes políticas de estabilización implementadas por el presidente Víctor Paz Estenssoro, era un hecho muy conocido que Bolivia contaba con un proletariado minero educado, combativo, y disciplinado. Su presencia y sus luchas, por consiguiente, eran un parámetro importante en el desenvolvimiento de la política de ese país. Hizo la revolución en 1952, destruyó casi por completo al ejército boliviano, y se mantuvo en un estado de insurgencia casi permanente<sup>16</sup>.

Ni Colombia ni el Ecuador contaron con una clase y con un movimiento de esta envergadura, al extremo de que en el caso de las plantaciones bananeras ecuatorianas, pese al rigor y a la dureza de la explotación impuesta sobre los trabajadores, un estudio realizado sobre esa realidad no pudo registrar una sola protesta<sup>17</sup>. Fue esta debilidad del movimiento obrero que en gran parte explica que Colombia haya experimentado en el siglo XX un solo golpe de estado, el de Rojas Pinilla en 1953, como también la alternativa civilizada en el poder entre liberales y conservadores en el marco del Frente Nacional.

16 Estas situaciones están descritas por Perry Anderson en *Democracia y Socialismo. La Lucha Democrática desde una Perspectiva Socialista* (Buenos Aires: Tierra del Fuego, 1988).

17 Carlos Larrea (ed.), *El banano en el Ecuador. Transnacionales, Modernización y Subdesarrollo* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1987).

El Perú constituye una experiencia intermedia, con la presencia de una importante militancia obrera, pero confinada a los enclaves mineros o azucareros. De ahí su debilidad y su segmentación.

En *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, uno de los libros pioneros de la Sociología Histórica, Barrington Moore Jr. argumentaba que la modernización podía tomar la ruta democrática (Inglaterra, Estados, Francia), la ruta autoritaria (Alemania, Italia, Japón), o la variante comunista (China y Rusia) como resultado tanto de la relación entre terratenientes y campesinos, como de la reacción de ambas clases agrarias frente a los desafíos de la agricultura comercial.

En un ejercicio similar, pero esta vez para la América Latina, Perry Anderson<sup>18</sup> sostiene que los sistemas democráticos y dictatoriales de la región podían ser el resultado de una correlación de fuerzas "diagonal" entre clase terrateniente y movimiento obrero. En aquellos casos en que había una sólida clase terrateniente y un movimiento obrero fuerte, como en Brasil, Argentina, y Chile, el resultado era la dictadura, mientras que Venezuela, con una clase terrateniente y un movimiento obrero débil, constituía el paradigma democrático. Las situaciones intermedias eran Colombia, con una

democracia restringida, y Bolivia, un torbellino permanente, contando el primer caso con una clase terrateniente sólida y un movimiento obrero inexistente, mientras que Bolivia presentaba una correlación inversa: movimiento obrero fuerte y clase terrateniente destruida a raíz de la revolución.

Para el conjunto de la región andina es posible articular las situaciones expuestas anteriormente como un ensayo de explicación de sus procesos nacionales diferenciados. Esta articulación, por cierto, configura una correlación de fuerzas sociales y su desenlace constituye el proceso histórico como tal. Quisiera, por razones de tiempo, ejemplificar esta propuesta tomando en consideración sólo una variante: la articulación de las dos clases agrarias: los terratenientes y los campesinos.

Si se examina la situación de las clases agrarias desde Bolivia hasta Colombia, es posible distinguir de manera muy nítida dos correlaciones opuestas. Por una parte, Colombia y Ecuador cuentan con una clase terrateniente poderosa y hegemónica y con un campesinado disperso y débil. Esta condición campesina se expresa en la destrucción de los pueblos indios tradicionales y uno de sus resultados fue, por ejemplo, que no pudieran imponer una

18 Perry Anderson. *Op.cit.*

profunda reforma agraria a sus clases propietarias. La insurgencia de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) con su célebre líder el Dr. Luis Macas, es muy reciente y no es únicamente consecuencia de una correlación de clases agrarias.

En contraste, Bolivia y el Perú hasta hace poco constituyeron dos experiencias con campesinos y movimientos campesinos fuertes, frente a una clase terrateniente débil. En ambos casos, la expresión de esa fuerza relativa fue la destrucción de las haciendas a través de reformas agrarias profundas. Ese proceso, el de la dislocación de las haciendas, no hubiera sido posible de no haber ocurrido el "asedio externo" de los campesinos, y para lo cual la presencia y el dinamismo de las *comunidades de indígenas*, como espacio indispensable para la reproducción de su condición campesina y étnica, fue absolutamente crucial.

Aquí una disgresión es necesaria. En el Morelos de Emiliano Zapata, como en los valles andinos del Perú y de Bolivia, las transformaciones del sistema de tenencia de la tierra no hubieran sido posible sin la movilización activa de su campesinado independiente, agrupado en los tradicionales pueblos de indios, cuyos portavoces reclamaban, con

razón o sin ella, el despojo permanente de sus tierras por parte de los latifundistas del entorno. En este contexto, el comportamiento de *colonos*, arrendires, o vanaconas de la costa fue muy distinto, porque fundamentalmente actuaron en defensa de los intereses de la clase propietaria, muchas veces repeliendo con decisión las "invasiones" de fuera.

En el Ecuador, en cambio, la tímida "reforma agraria" de 1964, expresada sobre todo en la cancelación del *concertaje* y de los *huasipungueros*, estuvo motivada en parte por la resistencia presentada, desde el interior, por los colonos de hacienda<sup>19</sup>, situación que desafía los apresurados juicios sobre la pasividad de los siervos como consecuencia del paternalismo de sus patrones.

Pese a su importancia, por cierto que esa sola peculiar correlación de las clases agrarias, así como su desenvolvimiento, no son en modo alguno suficientes para explicar el conjunto de la peculiaridad nacional de la región andina. Habida cuenta, además de que las dislocaciones espaciales y étnicas siguen desafiando su configuración nacional. Incluso en Colombia, el país étnicamente más homogéneo de la región, pero con clivajes regionales considerables<sup>20</sup>

19 Andrés Guerrero, *La Semántica de la Dominación* (Quito: Libri Mundi, 1991).

20 Véase de David Bushnell, *Colombia, Una nación a Pesar de sí misma* (Bogotá: Planeta, 1996).

Con todo, y es esta en síntesis la propuesta que esta comunicación encierra, en la diferenciación nacional tuvo una gran significación esta peculiar articulación de sus clases agrarias, las cuales actuaron en un entorno cuyas otras fuerzas condujeron, desde las reformas borbóni-

cas de la segunda mitad del siglo XVIII hasta la vigencia de los modernos enclaves mineros y agro-industriales, hacia el predominio de los particularismo regionales y locales. Toda alusión a lo *andino*, esta vez como meta-relato, debiera tener en cuenta estas consideraciones.

## La integración en América Latina: un sobrevuelo desde Europa

Marc Rimez\*

*Los procesos de integración son procesos largos, que requieren tiempo y paciencia; son procesos de ingeniería social basados en la negociación que tienden a avanzar lentamente y en medio de crisis recurrentes de todo tipo. La superación de las crisis ha sido siempre la mejor forma de seguir avanzando. No caben en la construcción de esos procesos las decisiones de carácter coyuntural o basadas en efectos de moda, las soluciones de fuitte en avant, mucho menos cuando pueden tener consecuencias irreversibles para el desarrollo de los países implicados*

**E**l concepto de integración es tan antiguo en América Latina como en Europa. La idea de integración en América Latina viene de las guerras de independencia, a principios del siglo XIX y se ha mantenido desde entonces como un ideal relativamente permanente. En ese sentido, puede hablarse de una conciencia y de una identidad latinoamericana, que se han constituido en parte por reacción a las potencias europeas primero, y al intervencionismo de los Estados Unidos, después. Esa identidad, esencialmente cultural, sigue siendo viva y forma parte importante del imaginario colectivo de

las elites latinoamericanas, en particular de una parte de los intelectuales y de la clase política. Hay que tomar en cuenta esa dimensión identitaria y cultural para entender los procesos de integración económica que se llevaron a cabo a partir de los años sesenta.

Esa tradición de la afirmación de la especificidad latinoamericana, respecto a las diversidades nacionales, fue asumida y defendida por la CEPAL, cuyos trabajos tendrán gran influencia tanto en el momento de la creación de los primeros esquemas de integración en los años '60 como de su reactivación en los años 90.

---

\* Investigador asociado del Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales de la Universidad Libre de Bruselas. Consultor independiente.

## Los primeros intentos y fracasos (1960-1980)

El período 1960-1980 ha sido marcado por la creación de los primeros procesos de integración regional y subregional (ALALC, MCCA, Pacto Andino entre los más relevantes) sobre la base de la liberalización comercial fundamentalmente. Esos procesos han generado resultados más bien frustrantes en relación con las expectativas de los gobiernos y los actores económicos. Esos resultados reducidos y decepcionantes —en particular un estancamiento relativo del comercio intrarregional después de una breve fase de crecimiento acelerado y a un nivel relativamente bajo<sup>1</sup> a pesar de cierto crecimiento en valores absolutos— pueden explicarse por los siguientes factores: falta de competitividad de una estructura comercial sobreprotegida, orientada de manera casi exclusiva hacia los mercados internos y con un escaso dinamismo exportador, inclusive dentro de los mercados regionales (quizás con la excepción del MCCA); prioridad absoluta otorgada a la integración comercial a través de la liberalización comercial (arancelaria), con

escasos elementos de apoyo en los niveles físico (infraestructura), social e institucional<sup>2</sup>; inadecuación de las estructuras institucionales caracterizadas por un fuerte tecnocracismo, aisladas de las realidades nacionales y sin recursos financieros ni poderes de decisión autónomos;

falta de voluntad política por parte de los gobiernos de los Estados miembros para traducir los discursos en realidades y privilegiar los intereses regionales sobre los intereses nacionales y sectoriales de corto plazo; inadecuación de los esquemas a las realidades económicas nacionales, regionales e internacionales en un mundo que empieza una mutación rápida.

## Crisis y reformas: Los años 80

Los años 80 son de sobra conocidos como la “década perdida” para el desarrollo de la región; aquellos fueron años de crisis económicas, financieras y sociales: años de los programas de ajuste y de las políticas de reformas estructurales, aplicadas tarde o temprano en casi todos los países de la región. Estas reformas han iniciado la transición hacia un modelo de desarrollo ba-

1 La participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales pasó entre 1960 y 1980 de 7.7% a 13.5% para la ALALC, de 7 a 25% para el MCCA y de 1.8 a 3.7% para el Pacto Andino.

2 Los Programas sectoriales de desarrollo industrial, elaborados por el Pacto Andino, no fueron nunca realmente llevados a cabo.

sado en un Estado intervencionista y una industrialización orientada hacia el mercado interno, hacia un nuevo modelo más abierto, con un Estado renovado y reducido y una amplia inserción en el mercado mundial. En ese modelo, la inversión privada y las exportaciones deberían convertirse en la fuente del crecimiento. De las reformas, los costos, socialmente mal repartidos, serán asumidos en el corto plazo, mientras los frutos, igualmente mal repartidos, sólo se harán sentir en los años noventa en ciertos países. Años también de la redemocratización de la región, con la caída de todos los regímenes militares que habían proliferado en los años setenta; años, finalmente, marcados en América Central por los conflictos internos en varios países que en el caso de Nicaragua, desbordaran las fronteras nacionales. Los esfuerzos de negociación en un marco regional que desembocarán en los acuerdos de paz a finales de la década y principios de los noventa será un factor importante de la reactivación de los procesos de integración sobre nuevas bases; así de la crisis de la deuda surgirá el Acuerdo de Cartagena y de las negociaciones centroamericanas el Grupo de Contadora. De la ampliación y la fusión de ambos, nacerá el Grupo de Río.

Durante esa década, entre las principales tendencias de la integración latinoamericana, que se confir-

marán en los años noventa, se destacan: un cambio progresivo en la concepción de la integración: de una visión puramente comercial, basada en la aplicación de instrumentos comerciales negativos (supresión de barreras al libre comercio), se pasa a una concepción más amplia, más económica que comercial, basada en factores positivos, incluyendo el desarrollo de los aspectos productivos y físicos —transporte, energía— de la integración; paralelamente, se impone una dimensión importante de concertación política que favorecerá la expansión de la integración en la década siguiente; la concepción de la integración tiende a adaptarse a las nuevas realidades económicas de la región, al nuevo modelo de desarrollo que se implementa progresivamente, así como a las nuevas modalidades de apertura de la región hacia los flujos comerciales, de capitales y de tecnologías de la economía mundial; se nota también un cambio progresivo en la importancia relativa de los actores de la integración; los aparatos gubernamentales aparecen menos implicados y el papel de las estructuras tecnocráticas de las instituciones de la integración se reduce de manera sustancial; se registra una intervención mayor de los actores privados —en particular de los empresarios directamente asociados a las negociaciones comerciales y más abiertos a los impe-

rativos de la competencia interna y de la competitividad internacional. Este nuevo equilibrio es susceptible de traducirse en procesos de integración, negociados por los Estados, que combinan cierta correlación entre instituciones y realidades económicas.

### **Reactivación y consolidación: los años 90**

En los años noventa, se observa una explosión de las iniciativas de integración en todos los niveles:

- proliferación de acuerdos bilaterales;
- reactivación y reforma de los acuerdos tradicionales (MCCA, GRAN);
- creación de nuevos acuerdos (Mercosur, Grupo de los Três);
- participación de los Estados Unidos a nivel subregional a través del TLC con México y Canadá;
- negociaciones multilaterales para la creación de zonas de libre comercio a nivel hemisférico (ALCA), subcontinental (ALCSA) y más recientemente con la Unión Europea (UE).

A esta multiplicación de los acuerdos de integración comercial y/o económica, corresponde un fuerte crecimiento del comercio intrarregional, que alcanza cifras históricas superando el 20% de las ex-

portaciones totales, así como una aceleración de la integración física y sobre todo una integración productiva a través del crecimiento de la inversión extranjera directa, y muy en particular de aquella de origen latinoamericano. Esa reactivación de los esquemas de integración regional se inscriben en las tendencias fundamentales siguientes:

Una reactivación, por cierto limitada pero real, de las economías latinoamericanas por lo menos hasta la crisis asiática, como consecuencia de las reformas estructurales internas llevadas a cabo en la mayoría de los países y (quizás sobre todo) de la afluencia de capitales extranjeros –directos y financieros– hacia los principales países de la región que pasan a ser considerados como “mercados emergentes”;

La profundización y la generalización de las reformas estructurales –apertura comercial y financiera, desregulación de los mercados, privatizaciones, reducción del tamaño y redefinición de las funciones del Estado, modernización productiva– llevadas a cabo, con grados diversos, en casi todos los países de la región. Esas reformas se traducen en la implementación progresiva de un nuevo modelo de desarrollo en el cual el mercado y la apertura internacional se convierten en elementos centrales.

La convergencia de políticas económicas, que deriva del punto

anterior, las cuales tienen por prioridad el restablecimiento de los grandes equilibrios macroeconómicos y la búsqueda de la competitividad internacional a través, entre otros factores, del desarrollo de las infraestructuras en particular las telecomunicaciones, de la modernización de los servicios públicos, del apoyo a la innovación tecnológica, así como de la reestructuración y de la modernización productiva. Muchas veces, ese último objetivo se buscará a través de intentos -no siempre exitosos como lo muestra la quiebra casi generalizada de los sistemas bancarios en muchos países- de constituir o de consolidar grandes grupos económicos de capital nacional, asociados con capitales internacionales, que sean competitivos en el plan internacional. Esa misma convergencia se encuentra en las modalidades de apertura de las economías de la región a los movimientos comerciales y financieros.

La consolidación de la democracia como régimen político en vigencia en casi todos los países de la región, aún si en varios de ellos la democratización encuentra serios obstáculos heredados de situaciones pasadas o debe enfrentar serios adversarios, tales como grupos de narcotraficantes y sus intermediarios, a veces incrustados en las estructuras del Estado. Ultimamente, se nota también el resurgimiento de

formas de populismo autoritario en varios países.

Las grandes tendencias estructurantes de la economía internacional, a saber la globalización y la formación de bloques regionales, que imponen nuevos desafíos y nuevas restricciones al desenvolvimiento de las economías latinoamericanas.

A pesar de sus especificidades y de sus dinámicas distintas, los procesos de integración subregional enfrentan ciertos problemas concretos o desafíos comunes para su consolidación, en particular:

- el mejoramiento de los esquemas de libre comercio a través de la supresión progresiva de las barreras no-arancelarias, así como el mejoramiento de las uniones aduaneras;
- la homogeneización y la regulación de las modalidades de competencia a medida que se desarrolla la integración de la producción, bajo el impacto de la inversión directa extra e intrarregional;
- las consecuencias de la integración sobre las desigualdades de desarrollo de las regiones internas y de los países de menor desarrollo relativo, así como el compromiso de programas destinados a reducir esas desigualdades y a promover la integración nacional;

- el financiamiento de los grandes proyectos de integración física y de proyectos de integración transfronterizos;
- las modalidades de integración social en la medida que se desarrollan flujos migratorios entre países de la región;
- la consolidación de la democracia a través de la participación de la sociedad civil.

Detrás de la reactivación y la consolidación de los procesos de integración en América Latina, se encuentran factores comunes que se expresan según modalidades distintas en los diferentes esquemas subregionales. Fundamentalmente, esa situación puede resumirse de la siguiente manera:

- existe una convergencia de intereses económicos, que refleja cierta convergencia de políticas económicas y de los problemas que están enfrentando hoy los países de la región (inestabilidad financiera internacional, sistemas bancarios en quiebra más o menos profunda, recesión productiva, desequilibrios en la balanza de pagos, entre otros<sup>3</sup>);
- de manera paralela, existe una fuerte voluntad política de seguir construyendo la integración a

pesar de las divergencias de intereses de corto plazo que se exacerbaban en periodos de crisis y de recesión;

- en el caso del Mercosur, los avances de la integración parecen fundarse tanto en la existencia de intereses económicos comunes, como en la voluntad política del eje Argentina-Brasil de crear un nuevo polo de poder regional, y en particular la voluntad de Brasil de liderar la creación de una zona de libre comercio a nivel de América del Sur (ALCSA).

Por distintas razones, de sobrevivencia económica y política, se encuentra esa misma voluntad política como eje y motor de la integración en América Central; al contrario, los países andinos parecen ser los que más han sufrido los sobresaltos políticos en los años 90 y los que menos han avanzado en la implementación de las reformas estructurales con excepción del Perú. Eso podría constituir un elemento de explicación de las crisis recurrentes que han afectado la Comunidad Andina estos últimos años y de las fuerzas centrífugas que tienden a desarticular ese esquema de integración.

---

3 Sin mencionar por supuesto los problemas estructurales de la región tales como desempleo, pobreza y desigualdad de la distribución de los ingresos.

### Algunas perspectivas: mundialización y regionalización

Como se ha visto hasta aquí, los procesos de integración —que siguen siendo fundamentalmente de carácter comercial y económico— han registrado avances sustanciales en los últimos 15 años. En particular, se destaca el Mercosur por su dinamismo y su capacidad de resistir a las crisis, revelado por la ausencia de reacciones negativas mayores por parte de los socios de Brasil a raíz de la crisis brasileña y de la devaluación del real. En particular, Argentina ha respondido a la renovada competitividad de las exportaciones brasileñas a través de un ajuste en términos reales de su economía —léase recesión y mayor desempleo en un año electoral—, pero sin erigir nuevas barreras comerciales, ni abandonar su esquema de convertibilidad forzada a la par con el dólar. Siempre existe el riesgo de que la recesión regional se traduzca en una reducción del comercio intrarregional, aún más cuando este no alcanza a despejar hasta niveles que lo hagan autodinamizador. Recordemos que el comercio intrarregional alcanza 20% de las exportaciones totales de la región para América Latina y alrededor de 26% para el Mercosur<sup>4</sup>. Hay que compa-

rar estas cifras con el coeficiente del comercio intrarregional de los países de la Unión Europea que gira alrededor del 60%. Paralelamente, tiende a crecer la parte del comercio intraindustrial en el comercio intrarregional. Esta tendencia constituye un claro indicador de la integración productiva que está en curso a través de las inversiones cruzadas tanto de las empresas transnacionales —que reorganizan su producción sobre una base regional— como de las empresas latinoamericanas. Entre esas últimas, cabe destacar las inversiones extranjeras de las empresas chilenas —a veces filiales de empresas extranjeras, particularmente de capital español— en los países vecinos, especialmente fuertes en el sector de los servicios públicos y financieros. Ese país funciona así como una verdadera plataforma de inversiones regionales, que a su vez tienen un impacto creciente sobre los flujos de comercio regional.

La reactivación y la consolidación de los procesos de integración en América Latina se inscriben en las tendencias fundamentales de la economía internacional que se expresan entre otras por la profundización de la mundialización y de la regionalización. Vivimos hoy día en

4 Véase, CEPAL, *Parorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1998*, Santiago 1999

un mundo tripolar, donde ninguno de los tres polos tiene la capacidad de imponer sus reglas a los otros dos. Una ilustración de esta situación de poder, la constituye el sistema monetario internacional donde se diseñan cada vez más los contornos de tres grandes zonas monetarias ligadas a las tres monedas claves del sistema: el dólar, el euro y el yen. Las reglas del juego entre esas tres zonas no están del todo claras, tampoco se visualiza un acuerdo que permitiría formalizar un nuevo orden monetario internacional y una nueva institucionalidad reconocida por las tres potencias económicas. A ese vacío institucional en el campo monetario, corresponde la más amplia libertad – para no decir anarquía- y desregulación del sistema financiero mundial, que se ha traducido en crisis recurrentes durante los quince últimos años. La secuencia acelerada de crisis en Asia, Rusia, en las bolsas occidentales y en Brasil en menos de dos años han llevado a los gobiernos y a las instituciones financieras internacionales a recomendar ahora la adopción de medidas de prevención y de transparencia – y, hasta, en ciertos casos de regulación- de los movimientos de capitales de corto plazo. Así conviven un sistema financiero cada vez más global y un sistema monetario más regional.

La constitución progresiva de un mundo tripolar sobre una base re-

gional está tomando formas diferenciadas. Las tres zonas corresponden a las tres grandes potencias: Estados Unidos, Japón y la UE, con sus respectivas zonas de influencia privilegiada con las cuales mantienen lazos económicos y/o políticos privilegiados. Estas relaciones pueden ser más o menos formalizadas e institucionalizadas o, al contrario, ser sólo el reflejo de una realidad geoeconómica. Así la UE, que es ella misma un espacio económico y político en proceso de formación, tiende a privilegiar los acuerdos de asociación de distinto alcance con los países de Europa Central, con los del Mediterráneo Sur y, a través de la Convención de Lomé con los países ACP (África, Pacífico, Caribe) así como desde 1995 con el Mercosur y Chile (que estarían fuera de su zona). Por el contrario no existe ninguna forma de institucionalización entre Japón y los países de Asia del Sudeste, salvo el foro del APEC, a pesar de la vitalidad y la importancia de las corrientes comerciales y de capitales productivos y financieros en esa zona. En el caso de los Estados Unidos, se asiste a una tendencia creciente a la institucionalización de las relaciones económicas privilegiadas con México a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con el resto de América Latina a través de las negociaciones formalmente iniciadas para la constitución de una Área de Li-

bre Comercio de las Américas (ALCA) que debería tomar forma en el 2005. Sin embargo, en este caso, el proceso de integración continental se está concretizando más bien a través de la dolarización de las economías latinoamericanas.

En todos los casos, aparece que en la ausencia de reglas del juego claras a nivel mundial o de la dificultad de impulsar esas reglas a la misma velocidad que el propio proceso de globalización llevado a cabo y liderado fundamentalmente por actores privados, existe un interés para consolidar espacios económicos regionales, dentro de los cuales cada una de la grandes potencias tiene cierta capacidad de fijar las reglas. Es en ese marco de juegos de poder regionales, que se entienden los esfuerzos de Brasil para reforzar el Mercosur y constituir una Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) antes de que se terminen las negociaciones del ALCA. En ese sentido, globalización y regionalización son altamente complementarios, y no contradictorios. En ese contexto, cabe esperar una consolidación de los espacios económicos regionales en el futuro próximo y mediano.

## Dolarización y Unión monetaria

A modo de conclusión, caben algunas reflexiones sobre el proceso de dolarización que está realizando una forma de integración real (de hecho) en América Latina y en el hemisferio. Estrictamente hablando, la dolarización se refiere a la sustitución progresiva de la moneda nacional por una moneda extranjera que va asumiendo paulatinamente las tres funciones de la moneda en el espacio económico nacional<sup>5</sup>. Tradicionalmente, en América Latina, el dólar cumple la función de instrumento de reserva; en los países con un largo historial de inflación tiende a asumir la función de unidad de cuenta en particular para activos financieros e inmobiliarios. Durante los períodos de aceleración de la inflación, la denominación de precios en dólares tiende a abarcar un número creciente de bienes y servicios. Finalmente, sobre todo en las situaciones de hiperinflación, el dólar pasa a sustituir la moneda nacional inclusive como medio de pago. En ese sentido, hace tiempo que las economías latinoamericanas están siendo dolarizadas y ese proceso se ha acentuado en las dos últimas décadas a raíz de las hiperinflaciones que marcaron varios países entre los más importantes de la re-

5 Véase por ejemplo, Pierre Salama, *La dollarisation*, Agalma/ La Découverte, Paris, 1989

gión durante los años ochenta y de las crisis bancarias y financieras casi generalizadas de los años noventa.

El paso siguiente en el proceso de dolarización, lo dio Argentina en 1991 con la adopción de un régimen de convertibilidad forzada y de *currency board* (que se podría traducir por "caja de emisión"). Según el especialista mundial de la cuestión, el economista norteamericano Steve Hanke, una caja de emisión es un organismo, que puede ser privado, que cumple las funciones de emisión monetaria correspondientes normalmente al Banco Central, pero en el marco estricto de tres condiciones: "una tasa de cambio absolutamente fija en relación con una moneda de referencia (el dólar o el deutschemark); una restricción de libre convertibilidad total (no hay control de cambios); una obligación de conservar en contraparte de la moneda emitida un volumen de reservas en divisas por lo menos igual a 100% de la masa monetaria así creada"<sup>6</sup>.

El esquema de *currency board* busca sobre todo controlar la inflación y la depreciación de la moneda nacional – a veces con éxito. En otras palabras, la masa monetaria depende directamente de la evolución de las reservas internacionales

– las cuales dependen hoy día principalmente de los movimientos de capitales de corto y largo plazo. El país que adopta este sistema renuncia al ajuste por precios y tiene que hacer el ajuste en términos reales: recesión, desempleo y alza de las tasas de interés reales. Es efectivamente lo que pasó en Argentina en 1995, como consecuencia de la crisis mexicana, y lo que está pasando en ese país hoy como resultado de la crisis brasileña.

En el contexto de esta nueva crisis, así como de la crisis de fin de sexenio anunciada en México, se han oído voces oficiales tanto en Argentina como en México y en varios países pequeños de la región para dar el último paso en este proceso de integración monetaria con los Estados Unidos: la supresión de la moneda nacional y su sustitución por el dólar. Hay que recordar que antes de ser una moneda internacional, el dólar sigue siendo el signo monetario de los Estados Unidos. Al renunciar a tener un signo monetario nacional, los países que adoptarían esa nueva forma de dolarización renunciarían por lo tanto a toda política monetaria autónoma. La masa monetaria pasaría a ser determinada por las reservas internacionales – concretamente por los movimientos de capitales de largo y de

6 S. Hanke, "Currency boards: la thérapie oubliée" in H. Lepage y P. Wajzman, *Vingt économistes face à la crise*. Ed. Odile Jacob, Paris, 1999, p. 191.

corto plazo- y la tasa de interés por la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Los defensores de esa política tienden a hacer un paralelo con la creación de la moneda única entre 11 países de la Unión Europea, poniendo énfasis en sus ventajas para la economía europea en términos de estabilidad y de crecimiento. Sin embargo, la situación es radicalmente diferente en varios aspectos. Para citar solamente los más relevantes, la creación del euro es el resultado de un largo proceso de unificación monetaria que comienza en 1979 con el Sistema Monetario Europeo, así como de un proceso de convergencia nominal durante la década de los noventa a través del cumplimiento de los famosos "criterios de convergencia" (en variables como déficit público, inflación, tasa de interés, deuda pública, estabilidad cambiaria). El respeto de los criterios fue una condición *sine qua non* para la participación de los distintos países en el euro. Asimismo, estos países tienen un alto grado de convergencia real (nivel de desarrollo y de productividad similares).<sup>7</sup> Los países mencionados de América Latina que preconizan la adopción del dólar no cumplirían ni de lejos los criterios de convergencia nominal con los Estados Unidos, ni mu-

cho menos los criterios de convergencia real.

Más allá de esas dificultades técnicas que harían insostenibles los ajustes en caso de shocks asimétricos entre los países participantes de una "unión monetaria" de esa índole, una diferencia drástica con la situación europea radica en la institucionalidad y el poder de decisión. En el marco del Banco Central Europeo, todos los países miembros de la zona euro participan de la definición de una política monetaria común y las reservas internacionales son administradas por ese Banco Central. En el caso de Argentina o México, la definición de su política monetaria estaría definida unilateralmente por la Reserva Federal en función de los intereses y de las necesidades de la economía estadounidense. Sus reservas internacionales seguirían dependiendo de su balance en capital. La fragilidad de tales esquemas y sus riesgos potenciales pueden explicar las reticencias expresadas por las más altas autoridades monetarias estadounidenses frente a esas iniciativas.

Los procesos de integración son procesos largos, que requieren tiempo y paciencia; son procesos de ingeniería social basados en la negociación que tienden a avanzar lentamente y en medio de crisis recu-

---

7 Sobre la economía política del euro, véase en particular, J.P. Fitoussi (dir.), *Rapport sur l'Etat de l'Union Européenne 1999*, Fayard Presses de Sciences Po, Paris, 1999

rrentes de todo tipo. La superación de las crisis ha sido siempre la mejor forma de seguir avanzando. No caben en la construcción de esos procesos las decisiones de carácter coyuntural o basadas en efectos de

moda, las soluciones de *fuite en avant*, mucho menos cuando pueden tener consecuencias irreversibles para el desarrollo de los países implicados.

# ENTREVISTA

## La vigencia del marxismo en la Antropología: una entrevista a William Roseberry\*

Realizada y traducida por Carmen Martínez<sup>1</sup>, Octubre de 1998

**C.M.** Tu trabajo ha sido incluido dentro de un paradigma antropológico que se centra en la economía política. ¿Cómo definirías este paradigma?

**W.R.** Fuí a una sesión sumamente interesante de la Sociedad Antropológica Canadiense el pasado mes de mayo en Toronto que estaba organizada en torno al tema de la

economía política en la antropología. La idea era pensar cómo se había usado el lenguaje de la economía política en un conjunto de contextos nacionales. Yo exploraba el surgimiento de la economía política en los Estados Unidos y su destino más reciente. En los Estados Unidos, la economía política surge claramente en los años sesenta y setenta.

---

\* William Roseberry es una de las figuras más destacadas de la corriente antropológica estadounidense que se enfoca en la comprensión de los sujetos sociales a partir de la historia y de la economía política. Una de sus mayores contribuciones, influido por antropólogos como el recientemente fallecido Eric Wolf y Sidney Mintz, es la búsqueda de un marxismo renovado que supere el estructuralismo esquemático desligado de la realidad social, y busque una comprensión más matizada del desarrollo del capitalismo basada en el contacto directo con los procesos sociales que facilita el método etnográfico. Roseberry nos sugiere que no hay capitalismo sino capitalisms, es decir, que el capitalismo toma distintas fisonomías en distintos lugares dependiendo de la convergencia entre las historias y campos sociales locales, y los procesos globales. También propone que el estudio de los individuos y los campos sociales locales pueden alterar nuestra comprensión del capitalismo como proceso global. William Roseberry es también conocido por su crítica a la antropología posmoderna. En esta entrevista, Roseberry delinea lo que él considera algunas de las tendencias más preocupantes de las ciencias sociales contemporáneas, y propone una antropología políticamente consecuente basada en la investigación empírica seria y en el contacto directo con la realidad social. William Roseberry enseñó por veinte años en el departamento de antropología de la New School for Social Research en Nueva York, una universidad que se especializa en la teoría crítica, y se ha trasladado recientemente al departamento de historia de New York University.

1 Ph.D. en antropología por la New School for Social Research, New York.

Esta etiqueta era en realidad un eufemismo para hacer referencia a un enfoque marxista dentro de la antropología. Este enfoque incluía una gama de proyectos, desde el intento de aplicar Marx a sociedades no-capitalistas y no-occidentales, hasta el estudio de las consecuencias de la expansión occidental y del desarrollo del capitalismo, o el intento de estudiar las formas culturales en relación con los procesos materiales. En los Estados Unidos la forma principal en la que se ha hecho economía política en el pasado ha sido el análisis de las consecuencias de la expansión del capitalismo en sociedades y situaciones no-capitalistas. La economía política está claramente ligada a la formación de una generación particular de antropólogos en los años sesenta y setenta que estuvieron influidos e inspirados por el movimiento de los derechos civiles (que promovió los derechos de los afro-americanos, latinos, e indígenas norteamericanos), y por el movimiento en contra de la guerra del Vietnam. No se pueden separar los proyectos intelectuales del contexto político en el que estos surgieron. Algo que se llamó economía política surgió como respuesta a una crisis política e intelectual en la antropología americana.

**C.M.** ¿En qué puede la antropología como disciplina contribuir al marxismo o a la economía política además de aplicar herramientas

marxistas a sociedades no-occidentales o no-capitalistas ó al estudio de la cultura?

**W.R.** Creo que había una clara deformación en el trabajo temprano realizado por la generación de antropólogos de la que hablaba, incluyendo el mío. Fuimos a menudo al campo con una idea clara de lo que íbamos a encontrar. Íbamos al campo con ideas muy esquemáticas sobre el desarrollo del capitalismo y la formación de las clases sociales. Y, probablemente, con el presupuesto de que, cualquier lugar al que íbamos, nos íbamos a apropiarnos de la historia de ese lugar como una pieza más para la historia más amplia del capitalismo. Estábamos menos interesados en entender cómo la historia de un lugar concreto podría alterar nuestra comprensión de la historia del capitalismo mismo y de sus dinámicas. Y creo que, para dar crédito a una serie de personas de esa generación, la experiencia del trabajo de campo alteró nuestra forma de pensar. Muchos de nosotros descubrimos la antropología de esa manera: a través de reconocer que las ideas esquemáticas que llevábamos al campo eran inadecuadas. También reconocimos la importancia de una comprensión más diferenciada del desarrollo del capitalismo, de la rica variedad de formas y campos sociales en los cuales se insertaban estos procesos globales, y de la importancia de esas formas

sociales diferenciadas como influencias que, a su vez, dan forma a los procesos más amplios de desarrollo capitalista y formación del estado. Para algunos de nosotros llegó a estar claro que la concepción de una intersección entre el marxismo y la antropología en la cual la antropología era apropiada por el marxismo, lo que tu has llamado “aplicar el marxismo a las sociedades no-occidentales”, era una forma inadecuada de pensar sobre esa intersección. La experiencia del trabajo de campo antes o después apuntó hacia la necesidad de aplicar una sensibilidad antropológica a la economía política y al marxismo mismos.

**C.M.** ¿Qué tradiciones intelectuales han influido en mayor medida en tu trabajo antropológico?

**W.R.** En los años setenta estudié en la universidad de Connecticut en un departamento que estaba experimentando un redescubrimiento del marxismo. Varias personas del departamento estaban trabajando en la construcción de una antropología marxista. Durante mis estudios graduados leí más clásicos marxistas que clásicos de la antropología. Estaba menos familiarizado con la historia de la antropología que con Marx, Lenin y otros que eran claramente parte de mi formación. En parte, yo percibía mi trabajo en Venezuela, del que resultó el libro *Coffee and Capitalism in the Venezuelan Andes* (Café y capitalismo en

los Andes Venezolanos), como una aplicación de las teorías de Lenin sobre el desarrollo del capitalismo en Rusia a Venezuela. Esperaba encontrar la formación de un mercado interno para el capital y la fuerza de trabajo, la desaparición del campesinado, y el establecimiento de relaciones sociales claramente capitalistas. No estaba sólo en esta empresa. Había gran número de latinoamericanos y norteamericanos que llevaban a cabo proyectos marxistas similares. La mayoría del trabajo publicado durante los años setenta en el *Journal of Peasant Studies* (Revista de estudios del campesinado) era de este tipo. Al pasar de los años me he sentido cada vez menos satisfecho con este tipo de trabajo por las razones que apunté anteriormente.

Me han influido dos corrientes que se relacionan de forma interesante con el marxismo. Una de ellas surge de la antropología a través del trabajo de Eric Wolf, Sidney Mintz, y sus seguidores. Esta corriente se puede ver bien delineada en el libro *The People of Puerto Rico* (La gente de Puerto Rico) y en el trabajo etnográfico que estos autores desarrollaron después. Encuentro un par de cosas especialmente atractivas en esta forma de hacer antropología. Wolf, Mintz y otros desarrollaron una sensibilidad afín al materialismo histórico sin encerrar o limitar esta sensibilidad dentro de una serie

de categorías preconcebidas o de un esquema mecánico de la sucesión de las formas sociales. Era un intento de comprender el impacto de fuerzas históricas más amplias como el colonialismo, el capitalismo, y la formación del estado, sin abandonar el proyecto etnográfico. El estudio de Puerto Rico y el trabajo que realizaron después exploraba las múltiples variedades y la variación entre la gente trabajadora, y las diferentes formas que el capitalismo puede tomar en varias partes del mundo. El tipo de trabajo que ellos realizaron demandaba definitivamente una sensibilidad etnográfica y el reconocimiento de la importancia de la variación local y de los aspectos y relaciones más íntimos. Yo me acerqué a este tipo de trabajo cuando aumentó mi descontento con un tipo de marxismo más mecánico y vacío.

Mi segunda fuente de inspiración proviene de la historia social marxista británica, del trabajo de Edward Thompson, Eric Hobsbawm, y especialmente Raymond Williams, que no es un historiador social pero que ofrece una reflexión crítica sobre las categorías marxistas de la historia y los enfoques marxistas sobre la cultura. Este enfoque ha sido muy útil para mi trabajo posterior sobre cultura y economía política.

**C.M.** ¿En qué se diferencia tu forma de entender la cultura de la del marxismo clásico?

**W.R.** Bueno, me parece que podemos diferenciar dos aspectos. Uno es el intento de comprender las formas culturales dentro de un contexto material más amplio. La cuestión clásica del materialismo histórico es reconocer que los significados culturales están inscritos en relaciones sociales, que a su vez se relacionan con procesos materiales y sociales más básicos. Este tipo de proyecto se puede ver, por ejemplo, siguiendo con R. Williams, en sus libros *Culture and Society* (Cultura y sociedad) o *The Country and the City* (El campo y la ciudad). En estos trabajos, Williams se enfoca en determinadas imágenes que aparecen en novelas y poesía en *The Country and the City*, o en el surgimiento del concepto de cultura en *Culture and Society*, y relaciona estas imágenes con conceptos socio-históricos precisos como el proceso de cercamiento de la tierra, el proceso de urbanización, el surgimiento del trabajo asalariado en el campo etc. Pero, el aspecto más innovativo y difícil de su forma de entender la cultura no se basa solamente en localizar las formas culturales dentro de contextos sociales y materiales, sino en insistir en que estas formas y significados no son simplemente productos materiales, es decir, productos de fuerzas materiales, sino que también son fuerzas materiales en sí mismas. Las formas culturales no son simplemente un epifenómeno

superestructural, sino que se introducen en los procesos sociales y en las relaciones sociales como fuerzas que son políticamente consecuentes. Y es este paso más allá lo que es una inversión del marxismo mecánico. Williams es un clásico en esto. El problema del materialismo clásico, como señala Williams, no es que es demasiado materialista, sino que no es suficientemente materialista, que niega la materialidad de la cultura. No reconoce que las ideas son productos materiales de fuerzas materiales. Es este desarrollo a partir del enfoque del materialismo histórico el que resulta más interesante.

**C.M.** ¿Podrías ilustrar con un ejemplo esta segunda forma de entender la cultura dentro de la tradición marxista?

**W.R.** Creo que los marxistas han tenido dificultades especialmente entendiendo la religión. Han seguido la tendencia a ignorar totalmente las creencias y la organización religiosa, o a hacer referencia a la religión solamente cuando la iglesia se convierte en una fuerza material de una forma obvia, como por ejemplo cuando la iglesia es un terrateniente importante. Pero la iglesia es también una institución crucial desde el punto de vista de la formación de comunidad. El catolicismo como un conjunto de creencias, símbolos y formas de organización social que dan cohesión a la

comunidad ha sido estudiado en más profundidad por otros antropólogos que no tienen precisamente una orientación marxista. Y, sin embargo, si nos fijamos por ejemplo en los Estados Unidos contemporáneos, es imposible comprender nada de lo que está pasando en el juicio político contra el presidente Clinton si no se tiene en cuenta el enorme poder emocional, político, y, en formas bastante directas, material de cierta forma de creencia y práctica protestante. Estas creencias tienen una influencia tremenda en la imaginación y la práctica de los individuos y, por lo tanto, son una parte fundamental del contexto de significados desde el cual y a través del cual actúan los actores políticos importantes de este país.

Actualmente estoy trabajando en una investigación sobre los efectos regionales de las reformas liberales del siglo diecinueve en Michoacán, México. Estoy interesado en los conflictos que surgen dentro de y entre comunidades indígenas con la privatización de los recursos comunales. Mi intención es comprender la política de la violencia en la región después de la Revolución Mexicana. Lo que caracteriza a la violencia en la región es que no sigue las líneas agraristas clásicas, no es una lucha entre campesinos y terratenientes. Por el contrario es una forma de violencia casi fraterna: pueblos contra pueblos, primos

contra primos etc. Lo que es fascinante es que un aspecto esencial de las luchas políticas de carácter interno que surgen entre gente de un mismo pueblo y entre personas de clase social más o menos similar, es que fueron llevadas a cabo y organizadas alrededor de problemas religiosos. El grupo que defendía activamente lo que ellos llamaban la comunidad indígena también se veían a sí mismos como defensores de la fe y de la iglesia, mientras que los que defendían lo que ellos llamaban la comunidad agraria, en oposición a la comunidad indígena, eran profundamente anti-católicos y anti-clericales. Estos últimos clausuraban iglesias y capillas, entraban en las iglesias, sacaban las imágenes de la virgen y los santos, y las quemaban. Por lo tanto, un lenguaje de la iglesia y la religión y una defensa de la iglesia y la religión por una parte, y un ataque militante contra la iglesia y a la religión por otra, son fundamentales para entender las luchas sociales y políticas de estas décadas. Es un reto para el análisis, pero pienso que también es un ejemplo de cómo las formas culturales no son únicamente productos materiales sino también fuerzas que son políticamente consecuentes.

**C.M.** ¿Entonces piensas que se puede estudiar la cultura como un factor que es independiente de las condiciones materiales más básicas?

**W.R.** Por supuesto que no. Una de las consecuencias de las reformas liberales fue la desamortización de la tierra, de forma que la iglesia como institución ya no era un terrateniente importante a partir de 1850. Pero la iglesia continuó siendo importante, especialmente en las comunidades indígenas, como organizadora de la vida comunitaria. Una de las cosas que quiero explorar en los archivos son los documentos de las cofradías para ver la forma en que su organización coincidía o no con otro tipo de facciones interpersonales y políticas que se manifiestan en otro tipo de documentos. Uno de los aspectos interesantes de las reformas liberales es que la comunidad indígena como entidad jurídica fue declarada no-existente. La comunidad había sido el principal principio organizador de la vida social durante el período colonial y republicano antes de las reformas. Las leyes liberales atacaron a la comunidad como entidad jurídica y de propiedad de la tierra. Se negó el estatus jurídico de las comunidades indígenas y, sin embargo, estas comunidades continuaron existiendo. La iglesia fue sumamente importante desde este punto de vista, ya que a través de la organización de las cofradías y las parroquias, a través de los rituales y de la vida ceremonial en el pueblo, resistió una identidad comunitaria a pesar de la estratificación interna, y

a pesar de que el estado negaba su existencia jurídica. Entonces, uno tiene que entender la iglesia y la religión no solamente como un conjunto de ideas, sino como una forma institucional, como creadoras de comunidades.

**C.M.** ¿Cómo describirías brevemente el tipo de antropología que has hecho hasta ahora y los principales problemas que te han interesado?

**W.R.** Resumiendo mis intereses en una frase, mi principal preocupación ha sido la formación de ciertos sujetos antropológicos en la intersección entre procesos globales y relaciones e interacciones sociales locales muy específicas. Mi primer trabajo, del que resultó el libro que mencioné anteriormente *Coffee and Capitalism in the Venezuelan Andes* (Café y capitalismo en los Andes venezolanos), buscaba entender la formación de un pequeño campesinado productor de café en los Andes venezolanos. Yo estaba interesado en el surgimiento de una forma particular de pequeño campesinado que producía para el mercado capitalista. Este campesinado era un

producto social y cultural único que se había formado en el contexto de la llegada de ideas y prácticas liberales a los Andes venezolanos, de la inversión de capital mercantil, de la llegada de comerciantes al área a partir de la formación de una economía cafetalera, y de la mercantilización de la tierra, el trabajo y el capital. La formación de este pequeño campesinado era, por lo tanto, una de las consecuencias del surgimiento de cierta forma de producción capitalista en la región.<sup>2</sup>

Desde entonces, he continuado trabajando en diferentes direcciones, una de las cuales ha sido comparativa. Profundizando en mi trabajo previo sobre el café, he colaborado con un grupo de historiadores en un estudio comparativo sobre las economías cafetaleras y la formación de clases sociales en Latinoamérica entre fines del siglo diecinueve y principios del veinte. De esta colaboración surgió el libro *Coffee, Society, and Power in Latin America* (Café, sociedad y poder en Latinoamérica) publicado en 1994. Estábamos interesados en el hecho de que las economías cafetaleras de

---

2 En una entrevista anterior, Roseberry explica que lo que le impresionó al realizar su trabajo de campo en Venezuela fue "ver cómo tantas de las características que consideramos distintivas de los campesinados, y de campesinados no-capitalistas, eran en realidad productos bastante directos de la inversión del capital." En *Coffee and Capitalism in the Venezuelan Andes*, Roseberry cuestiona el presupuesto del marxismo clásico de que el campesinado es necesariamente no-capitalista o pre-capitalista. Ver Elena Arengo y Gastón Gordillo. 1995. "Historia, cultura y economía política: una entrevista a William Roseberry." en *Publicar*, 4(5):135-150.

una serie de regiones Latinoamericanas surgieron aproximadamente al mismo tiempo, fueron productos de los mismos procesos históricos globales, de la inversión de capital en estas regiones, y del surgimiento de nuevos pueblos, carreteras y ferrocarriles en relación con la formación de estas economías. Y, sin embargo, la organización social de la producción del café; las clases y las estructuras sociales que se formaron en estas regiones como resultado de los mismos procesos globales fueron muy variadas. Se daba, por lo tanto, una intersección muy interesante entre los procesos globales y las condiciones e historias locales. Como mencioné anteriormente, el proyecto en el que estoy trabajando actualmente se centra en el área de Pátzcuaro en Michoacán, México. Estoy estudiando los efectos regionales de las reformas liberales del siglo diecinueve, y la violencia política que desencadenaron más tarde de estas reformas dentro de y entre comunidades indígenas.

**C.M.** ¿Pretendes cuestionar con este último trabajo histórico la construcción académica de la comunidad indígena como una entidad homogénea, cooperativa y armoniosa?

**W.R.** Ciertamente. No se pueden entender los procesos de privatización o los conflictos que surgen dentro de y entre comunidades indígenas si no se parte de la idea de que estas comunidades eran bastan-

te diferenciadas. Por ejemplo, estoy estudiando las listas de los procesos de reparto en las comunidades entre 1890 y 1910. Generalmente encuentro una división entre de un cuarto a un tercio de la comunidad que tiene bastantes recursos y tierras, y otros dos tercios del pueblo aproximadamente que no son estrictamente desposeídos, pero que tienen muy pocos recursos. Tienen derecho a usar los pastos y los bosques del común, pero apenas tienen tierras agrícolas. Y esas divisiones de clase dentro de las comunidades marcaron claramente los conflictos posteriores. Aunque los conflictos no siempre siguen líneas de clase. A veces aparecen disputas entre comunidades o entre grupos de familias. Por eso, una de las cosas que estoy haciendo es estudiar la formación de alianzas interpersonales dentro de los pueblos a través de las relaciones de compadrazgo.

**C.M.** ¿Tienen alguna relación los conflictos que estudias con las diferencias étnicas?

**W.R.** No exactamente. Al menos estos conflictos no siguen diferencias étnicas tal y como se entienden a fines del siglo veinte. Uno de los objetivos del proyecto liberal fue transformar una sociedad estamental en otra en la que todos los ciudadanos fueran formalmente iguales de cara al estado. Las comunidades indígenas que estudio eran todas purhépecha, pero no existía una

identidad purhépecha. Las identidades que se observan en el área en este período son todas basadas en la comunidad. Este fenómeno se remonta al período colonial en que la comunidad se estableció como unidad social y cultural con la fragmentación del Reino Purhépecha o Tarasco. Desde luego, como parte de las divisiones estamentales del orden colonial, la gente indígena era clasificada como indios. Pero la base de la organización social, religiosa, económica y cultural se basaba en las comunidades. Las comunidades eran las unidades de tenencia de la tierra, y era como comunidades que la gente indígena confrontaba a los terratenientes, a los agentes del estado, y a los misioneros. También fue como comunidades que la gente indígena confrontó y respondió a las reformas liberales del siglo diecinueve. No existe ninguna evidencia en este período de una identidad, organización social, o política Tarascas. Lo que encontramos es una gran cantidad de conflictos entre comunidades por recursos. Este tipo de conflicto social es el que decide el lenguaje cultural con el que se lucha. No hay un conflicto organizado entre castas. Los tipos de conflictos que estudio en este período son mucho más específicos, interpersonales, e íntimos.

**C.M.** Del tipo de trabajo que se ha hecho recientemente dentro del paradigma de la economía política,

¿Qué recomendarías consultar a los lectores que estén interesados en profundizar en esta corriente antropológica?

**W.R.** Para empezar, el trabajo de Gavin Smith en Perú en su libro *Livelihood and Resistance* (Supervivencia y Resistencia) es un tratamiento etnográfico magnífico de la formación de una comunidad particularmente militante en los Andes centrales en relación a una hacienda y a la historia política de los Andes centrales en general. Una de las cosas que surge del libro de Smith es la comprensión de la formación de una conciencia política muy particular que está ligada a la formación de la comunidad a través de la lucha entre la comunidad y la hacienda. Es un libro que se mantiene contra cualquier intento de moverse demasiado rápido a una interpretación esquemática de la clase social, del desarrollo del capitalismo, y de la política.

*Peasants and Capital* (Campesinos y capital) de Michel-Rolph Trouillot es el tratamiento más innovativo desde la etnografía de la intersección entre los procesos globales y locales. Trouillot estudia un campesinado dedicado al cultivo del banano en Dominica. Este trabajo relaciona activamente el análisis de una situación etnográfica en el contexto de un pueblo, con un intento de comprender la isla de Dominica en su totalidad, y la for-

mación y las actividades de una compañía importadora de banana con sede en Londres.

La historia de vida es otro método rico en posibilidades. Es de destacar el trabajo de Blanca Muratorio en su libro *Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del alto Napo*, que relaciona una historia de vida individual con la historia social del Ecuador. En la misma tradición, también es interesante el libro de Nicole Polier sobre Papua-Nueva Guinea que se publicará próximamente en Verso. Se enfoca en una mujer migrante y trabajadora asalariada en un pueblo minero. Relaciona su vida en su pueblo de origen con su nueva experiencia en el enclave minero. Podría continuar describiendo proyectos, y prefiero esto a hablar en general sobre los problemas de la etnicidad, la identidad, la economía política o cualquier otra etiqueta que queramos darle. La cuestión central es que el tratamiento antropológico de la economía política se puede ver en una variedad de proyectos y de métodos: desde la historia oral en el libro de Gavin Smith, al análisis etnográfico clásico en el de Trouillot, a la historia de vida en el de Muratorio. Es esta rica variedad de proyectos lo que encuentro más interesante en la corriente actual de la economía política.

**C.M.** Tu trabajo resalta la importancia de estudiar la interacción en-

tre lo local y lo global. En un mundo en el que las poblaciones, el capital, la información y otros factores se mueven rápidamente de un lugar a otro, ¿Cómo aplicarías un método histórico y de economía política detallado para entender estas interacciones?

**W.R.** De nuevo destacaría que hay una variedad de métodos que pueden aplicarse a esta situación que algunos denominan globalización. John Gledhill ha escrito un libro excelente sobre el neo-liberalismo y el transnacionalismo titulado *Neoliberalism, Transnationalization and Rural Poverty: A Case Study of Michoacan, Mexico*, en el que estudia histórica y estructuralmente la formación de redes transnacionales. Se enfoca específicamente en México y en los Estados Unidos. Es un análisis que relaciona los desarrollos en la economía política de México con un intento de entender los cambios en la migración a los Estados Unidos, que requiere también un estudio de los cambios en las leyes de migración. El libro no es solamente un análisis de problemas a nivel macro. También ofrece un estudio muy interesante de grupos de migrantes particulares en los pueblos de México en los que Gledhill trabajó, y en lugares concretos en los Estados Unidos a los que llegan estos migrantes. También toma en cuenta los cambios políticos en el sur de California y especialmente en

Los Angeles. Este trabajo es un ejemplo de lo que una economía política decente y detallada debe hacer. Es un estudio que no está atado a una región específica, pero que se enmarca en un análisis histórico y estructural del surgimiento de esta situación transnacional. Nos permite emplazar individuos y grupos de individuos en un marco histórico y estructural más amplio.

Otra forma de análisis que puede usarse para este tipo de situación es la historia de vida. Cuando te estás enfocando en los espacios transnacionales y en su creación a través del movimiento de individuos y grupos de individuos particulares como una forma de iluminar la formación de esos espacios, sólo se puede usar la historia de vida. No puede separarse, sin embargo, del análisis histórico y estructural de la creación de espacios y estructuras transnacionales. Deben hacerse las dos cosas, aunque no necesariamente al mismo tiempo. Una implica la necesidad de la otra. No se puede llegar a una comprensión compleja de la historia y la estructura sin un tratamiento de los individuos que están experimentando estos espacios y de alguna manera creándolos. Por otra parte, no se pueden entender esas vidas individuales sin el análisis histórico de un momento particular en la historia del capitalismo.

**C.M.** ¿Cuáles son desde tu punto de vista las contribuciones más inte-

resantes y los principales problemas del paradigma posmoderno en las ciencias sociales?

**W.R.** La cuestión del posmodernismo es muy amplia. Creo que esa etiqueta se ha usado demasiado, especialmente entre los que critican este paradigma. Esa etiqueta se ha usado para una gran variedad de proyectos. No me gustaría decir nada positivo o negativo en general sobre algo llamado trabajo posmoderno en antropología. Creo que hay algunas tendencias en la antropología que me preocupan, pero no me gustaría poner la etiqueta de posmoderno a todo lo que me disgusta. Puedo decirte, sin embargo, en términos generales qué es lo que me molesta sin que entendamos que esto es una crítica del posmodernismo.

Me preocupa la insatisfacción que comenzó a surgir a principios de los ochenta con muchos modelos y métodos de análisis social previos, incluyendo, pero no limitándose al análisis marxista. Una de las consecuencias desafortunadas de esta crisis en la antropología reciente ha sido el abandono de las dimensiones más sociológicas del análisis, es decir, el abandono de la etnografía como un análisis detallado cara a cara de las relaciones sociales en un lugar particular del espacio social y del tiempo histórico. Me molesta la creciente superficialidad de la narración etnográfica. Me

preocupa especialmente la variedad de formas que puede tomar la evasión o el escape. Una forma de evasión es centrarse en los textos. Y no me refiero a los textos que son producidos por los sujetos sociales que estamos tratando de entender, sino a los textos que son producidos por otros intelectuales que tienen más o menos la misma formación que nosotros. De esta forma, el autor trabaja más con un grupo de tradiciones intelectuales o con un grupo de interlocutores intelectuales preferidos, no me importa si es Foucault o Bordieu u otro, que con un intento de comprender un lugar particular en el espacio social y en el tiempo histórico. A veces me encuentro con estudiantes cuyos proyectos potenciales de tesis pretenden ir un paso más allá de *La historia de la sexualidad* de Foucault. Esa tesis podría escribirse en el apartamento de esa persona. No hay razón para ir a algún lado y hacer algo. Un segundo tipo de evasión que es preocupante es cuando se pasa de un estudio de los demás a un estudio de uno mismo. La etnografía se convierte en una excursión de auto-descubrimiento. Eso es lo que encuentro más preocupante. Para mí el problema no es un teórico en particular, digamos Foucault, sino un uso de la teoría que se interpone en el camino de un análisis sociológico detallado y de un trabajo políticamente consecuente.

**C.M.** ¿Quieres añadir algún comentario final?

**W.R.** Bien, la única cosa que me gustaría añadir para dar más sentido a la crítica que he estado desarrollando es una clarificación de la referencia constante que estoy haciendo a la importancia del trabajo sociológico detallado. No me gustaría que se me juzgara como un empiricista pasado de moda. Hablando desde mi propia experiencia, para mí fue muy liberador moverme más allá del estructuralismo esquemático de mi marxismo original al involucrarme en las complejidades de la vida social y de la historia social regional. A esto es a lo que me refiero cuando hablo de la necesidad de añadir una sensibilidad etnográfica a la economía política o al análisis marxista. Me gustaría que esto fuera una respuesta crítica al análisis mecánico y al estructuralismo vacío. En esto me influyeron gente como E.P. Thompson en su trabajo sobre Althusser, pero también mi trabajo en Venezuela, y el trabajo de historiadores y etnógrafos en otros lugares de Latinoamérica. Esta referencia constante a la importancia de la sociología detallada la veo como una respuesta crítica al tipo de trabajo que es esquemático y vacío. Cuando hablo de la superficialidad etnográfica, la crítica no proviene de una defensa de un empiricismo o de una etnografía anticuada, sino de la sensación de que uno escape

hacia uno mismo, hacia un descubrimiento de uno mismo, o comentarios constantes sobre otros intelectuales y sus textos representan solamente eso, un escape. Estas tendencias reproducen algunos de los peores aspectos de ese viejo estructuralismo vacío.

## Bibliografía

- Foucault, Michel  
1978 *The History of Sexuality*. New York: Pantheon.
- Gledhill, John  
1995 *Neoliberalism, Transnationalization and Rural Poverty: A Case Study of Michoacan, Mexico*. Boulder: Westview Press.
- Godmundson, Lowell, Roseberry, William, y Samper, Mario (editores)  
1994 *Coffee, Society, and Power in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hobsbawm, Eric  
1990 *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth and Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, Eric  
1959 *Primitive Rebels*. New York: Norton.
- Mintz, Sidney  
1996 *Tasting Food, Tasting Freedom: Excursions Into Eating, Culture and the Past*. Beacon Press.
- Mintz, Sidney  
1985 *Sweetness and Power: The Place of Sugar in Modern History*. New York: Viking.
- Mintz, Sidney  
1974 *Caribbean Transformations*. Chicago: Aldine.
- Muratorio, Blanca  
1987 *Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del Alto Napo, 1850-1950*. Quito: Abya-Yala.
- Muratorio, Blanca  
1980 "Protestantism and Capitalism Revisited, in the Rural Highlands of Ecuador," *Journal of Peasant Studies*, 8(1): 37-60.
- O'Brien, Jay, y Roseberry, William  
1991 *Golden Ages, Dark Ages: Imagining the Past in Anthropology and History*. Berkeley: University of California Press.
- Polier, Nicole y Roseberry, William  
1989 "Tristes Tropes: Postmodern Anthropologists Encounter the Other and Discover Themselves," *Economy and Society*, 18(2): 245-264.
- Roseberry, William  
1996 "The Rise of Yuppié Coffees and the Reimagination of Class in the United States," *American Anthropologist*, 98(4):762-775.
- Roseberry, William  
1989 *Anthropologies and Histories: Essays in Culture, History and Political Economy*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Roseberry, William  
1988 "Political Economy," *Annual Review of Anthropology*, 17: 161-185.
- Roseberry, William  
1983 *Coffee and Capitalism in the Venezuelan Andes*. Austin: University of Texas Press.
- Smith, Gavin  
1979 *Livelihood and Resistance*. Berkeley: University of California Press.
- Steward, Julian y otros  
1956 *The People of Puerto Rico*. Urbana: University of Illinois Press.

- Thompson, E.P.  
 1966 *The Making of the English Working Class*. New York: Vintage.
- Thompson, E.P.  
 1981 *Miseria de la teoría*. Barcelona: Crítica.
- Thompson, E.P.  
 1981 *Tradición, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad pre-industrial*. Barcelona: Crítica.
- Trouillot, Michel-Rolph  
 1988 *Peasants and Capital: Dominica in the World Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Williams, Raymond  
 1973 *The Country and the City*. New York: Oxford University Press.
- Williams, Raymond  
 1960 *Culture and Society*. New York: Columbia University Press.
- Wolff, Eric  
 1987 *Europa y la gente sin historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolff, Eric.  
 1969 *Peasant Wars of the Twentieth Century*. New York: Harper and Row.

# PUBLICACIONES RECIBIDAS

## Libros

### Nacionales

#### *Comunicación Social*

*Ciudad, escenario de comunicación.* Carrión, Fernando, comp. Wollrad, Dorte, comp. -Quito. EC.: FLACSO. Friedrich Ebert Stiftung. 1999. - 241 p. - tpls.

#### *Derechos Humanos*

*Derecho a tener derecho.* Donzelot, Jacques. Pilotti, Francisco. Saviani, Dermeval. -Quito. EC.: UNICEF. 1998. - 275 p.

*Derecho a tener derecho.* O'Donnell, Daniel. García Méndez, Emilio. Carranza, Elías. -Quito. EC.: UNICEF. 1998. - 95 p.

*Niñas y niños en opinión de los ecuatorianos adultos.* Arcos Cabrera, Carlos. -Quito. EC.: INNFA. UNICEF. abril 1999. - 77 p. - tpls.

#### *Desarrollo Rural*

*10 años del proyecto queserías rurales del Ecuador.* Dubach, José. -

Quito. EC.: FEPP. diciembre 1988. -69 p.- tpls., maps.

*Finanzas rurales.* s.n. -Quito. EC.: CFN. BID. junio 1999. - 235 p.

#### *Desarrollo Social*

*Cooperación para el desarrollo 1997: Informe Ecuador.* s.n. -Quito. EC.: PNUD. CONADE. 1997. - 281 p. -diags., tpls.

*Plan estratégico de desarrollo y seguridad nacional Ecuador 2025.* s.n. -Quito. EC.: CONADE. Presidencia de la República. 1998. -40 p.- ilus.

*Ruptura geopolítica y epistémica del paradigma del desarrollo.* Montúfar, César. -Quito. EC.: PUCE. 1999. -29 p.

#### *Historia*

*Prisiones del doctor Eugenio Espejo: 1783, 1787, 1795, su defensa y apelaciones ante la corte: documentos del archivo del conde José de Ezpeleta, virrey de Santa Fe 1789-1797.* Villalba F., Jorge. -Quito. EC.: PUCE. 1992. - 187 p.- ilus.

## **Identidad Cultural**

*Antigua modernidad y memoria del presente: culturas urbanas e identidad.* Salman, Ton, ed. Kingman, Eduardo, ed. -Quito. EC.: FLACSO. Friedrich Ebert Stiftung. 1999. -372 p.

*Prole del vendaval: sociedad, cultura e identidad ecuatorianas.* Valdano, Juan. -Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 1999.- 415 p. - diágrs.

*Quichua runacunapac huiñai causai. Historia de la nacionalidad y los pueblos quichuas del Ecuador.* s.n. - Quito. EC.: Ecuador Runacunapac Riccharimui. Ecuarunari. ILDIS. 1998.- 401 p.- ilus.

## **Integración Regional**

*Ecuador y la integración andina, 1989-1995; el rol del estado en la integración entre países en desarrollo.* Mancero Acosta, Mónica. -Quito. EC.: Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. enero 1999.- 111 p.

*Integración andina y participación.* Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. -Quito. EC.: ALOP. febrero 1999.- 359 p. -tbls.

## **Política**

*Introducción al sistema electoral ecuatoriano.* Sánchez López, Francisco. -Quito. EC.: PUCE. 1999.- 32 p.- tbls.

*Modernidad y el estado: fin del ciclo del estado nación.* Sánchez-Parga, José. -Quito. EC.: PUCE. Ediciones Abya-Yala. 1999. -255 p.

*Nueva constitución: escenarios, actores, derechos.* Moreano, Alejandro, et al. Trujillo, Julio César, et al. Palán, Sonia, et al. -Quito. EC.: CIUDAD. 1998.- 143 p.

*Reforma constitucional: ¿mas gobernabilidad?* Chaves A., Angel Polibio. -Quito. EC.: FESO. 1998. -143 p.

*Rehaciendo la nación: lugar, identidad y política en América Latina.* Radcliffe, Sarah. Westwood, Sallie. -Quito. EC.: Ediciones Abya-Yala. 1999.- 297 p. - ilus.

*Ruta de la gobernabilidad.* Pachano, Fernando, ed. -Quito. EC.: CORDES. febrero 1999.- 583 p. -diágrs., tbls.

*Una constitución para el futuro.* Hurtado, Osvaldo. -Quito. EC.: FESO. Fundación Konrad Adenauer. 1998.- 216 p.

## **Relaciones Internacionales**

*Ecuador-Perú: historia del conflicto y de la paz.* Ayala Mora, Enrique. - Quito. EC.: Editorial Planeta del Ecuador. Fundación El Comercio. mayo 1999.- 150 p.- maps.

## **Salud**

*Ecuador: informe final de la estimación de cuentas nacionales de*

*gastos en salud 1995*. s.n. -Quito. EC.: CEPAR. USAID. enero 1999. -47 p. - diagrs., tbls.

*Encuesta de capacidad administrativa en instituciones públicas de salud*. s.n. -Quito. EC.: CEPAR. USAID. febrero 1999.- 60 p. -diagrs., tbls.

## **Internacionales**

### **Desarrollo Rural**

*Estrategia sobre financiamiento rural: perfil*. Banco Interamericano de Desarrollo.- s.l. s.l.: BID. junio 1998.- 30 p.- tbls.

### **Desarrollo Social**

*Realidad de la ayuda 1998/99: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo español e internacional*. Fanjul, Gonzalo, coord. -Barcelona. ES.: INTERMON. 1997.- 144 p. - diagrs., tbls.

### **Educación**

*Diversidad cultural y procesos educativos: lineamientos para una propuesta de educación intercultural en escuelas urbano populares de la región andina de Bolivia*. s.n. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas. -La Paz. BO.: CEBIAE. octubre 1998.- 255 p. -tbls.

## **Empleo**

*Desafío del empleo a fines del siglo xx*. Lindenboim, Javier, comp. -Buenos Aires. AR.: Universidad de Buenos Aires. 1998.- 161 p. -diagrs., tbls.

## **Género**

*Paradojas de la igualdad: esencias y escenarios con mujeres*. Perceval, Marita. Eisenchlas, Paula. -Mendoza. AR.: Instituto de Economía y Organización. diciembre 1998.- 85 p.- diagrs., tbls.

## **Historia**

*Historia de las recopilaciones de indias. Tomo I*. Manzano Manzano, Juan.- Madrid. ES.: Ediciones de Cultura Hispánica. ICI. 1991.- 419 p. -ilus.

*Historia de las recopilaciones de indias, Siglo XVII. Tomo II*. Manzano Manzano, Juan. -Madrid. ES.: Ediciones de Cultura Hispánica. ICI. 1991.- 630 p.

*El norte en la historia regional: Siglos XVIII-XIX*. O'Pheln Godoy, Scarlett, comp. Saint-Geours, Yves, comp. -Lima. PE.: IFEA. CIPCA. abril 1998.- 390 p. -diagrs., tbls.

## **Integración Regional**

*Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*. s.n.- Montevideo. UY.: ALOP. CLAEH. CEFIR. 1998.- 399 p.

## **Movimientos Sociales**

*Reconstruyendo la transformación social: movimientos sociales y educación popular.* s.n. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas. -La Paz. BO: CEBIAE. agosto 1998.- 99 p.

## **Pobreza**

*Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América latina, 1950 - 2025.* Londoño, Juan Luis. -Washington. US.: Banco Mundial. 1996.- 39 p. -diagsr., tpls.

## **Política**

*Crisis de las izquierdas en América Latina.* Rodríguez Elizondo, José.- Caracas. VE.: ICI. Editorial Nueva Sociedad. 1990.- 152 p.

*No hay que tener miedo a la globalización: bienestar y trabajo para todos.* Lafontaine, Oskar. Müller, Christa. -Madrid. ES.: Editorial Biblioteca Nueva. 1998.- 333 p. -diagsr., tpls.

*Pensamiento crítico vs. Pensamiento único.* s.n. -Madrid. ES.: Editorial Debate. abril 1998.- 278 p.

*Forjar la globalización.* González, Felipe, et al. Guterres, Antonio, et al. Lafontaine, Oskar, et al. -Bonn. DD.: Friedreich Ebert Stiftung. 1998. 68 p. -ilus.

*Beyond The Center: Descentralizing The State.* Javed Burki, Shahid. Perry, Guillermo E. Dillinger, Wi-

lliam R. -Washington. US.: Banco Mundial. World Bank. 1999.- 104 p. -diagsr., tpls.

## **Relaciones Internacionales**

*Negociación del protocolo de 1942: mitos y realidades.* Calderón U., Félix. -Lima. PE.: Academia Diplomática. febrero 1998.- 117 p. -maps.

## **Salud**

*Salud de los pueblos indígenas: desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud.* s.n. -Ginebra. CH.: OPS. 1993. -21. -tpls.

## **Revistas**

### **Nacionales**

*Ciudad alternativa.* Pensar en las ciudades. vol. 4. n. 14. -Quito. EC.: CIUDAD. enero 1999. -186 p. -ilus.

*Cristianismo y sociedad.* Jubileo: crisis e imperio. vol. 36. n. 138. -Guayaquil. EC.: Tierra Nueva. 1998.- 85 p. -tpls.

*Chasqui: revista latinoamericana de comunicacion.* Corresponsales de guerra. n. 65. -Quito. EC.: CIESPAL. marzo 1999. -92 p. -ilus.

*Espacios: aportes al pensamiento crítico contemporáneo.* Jamil, Nebot, FMI: ardid, limosna y represión. n. 9. -Quito. EC.: CINDES. enero 1999.-177 p. -ilus.

*Geografía aplicada y desarrollo.* vol. 18. n. 37. -Quito. EC.: CEPEI-GE. 1998. - tbls., maps.

*Revista identidades.* Cultura e identidad nacionales: espacios compartidos de prácticas culturales y expresiones de convivencia intercultural. n. 20. -Quito. EC.: IADAP. marzo 1999.- 149 p.

### **Internacionales**

*Análisis político.* n. 36. -Bogotá. CO.: UN. IEP. enero-abril 1999. -ilus.

*Annual letter.* Annual letter 1995-96. -Río Piedras. PR.: International Institute of Tropical Forestry. diciembre 1998.- 98 p. -tbls.

*Bulletin De L'institut Francais D'etudes Andines.* vol. 26. n. 2-3.; vol. 27. n. 1-2 -Lima. PE.: IFEA. 1997-1998. -diagrs., ilus., maps.

*Bulletin of the world health organization: the international journal of public health.* vol. 77. n. 1-2-3-4-5. -Ginebra. CH.: OMS. 1999. -diagrs., tbls.

*Ecclesia: revista de cultura católica.* vol. 12. n. 3.; vol. 13. n. 1 -Roma. IT.: Universidad del Mayab. octubre-diciembre 1998.; enero-marzo 1999.

*Educación de adultos y desarrollo.* n. 51. -Bonn. DD.: IIZ/DVV. 1998. -ilus., tbls.

*Estudios atacameños.* n. 12-13. -Antofagasta. CL.: Universidad Católica del Norte. 1997-1998. -ilus., tbls.

*Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe.* Educación y política en América Latina. vol. 10. n. 1. -Tel Aviv. IL.: Universidad de Tel Aviv. enero-junio 1999. -166 p.

*Estudios sociológicos.* vol. 17. n. 49.; vol. 17. n. 50. -México. MX.: El Colegio de México. enero-abril 1999.; mayo-agosto 1999.

*Foro mundial de la salud: revista internacional de desarrollo sanitario.* vol. 18. n. 3-4. -Ginebra. CH.: OMS. 1997. -diagrs., tbls.

*Internationale politik und gesellschaft.* International politics and society. n. 2. -Bonn. DD.: Friedrich Ebert Foundation. 1999. -tbls.

*Latin american research review.* vol. 34. n. 1. -Albuquerque. US.: University of New Mexico. 1999.

*Nacla: report on the americas.* Inside Cuba. vol. 32. n. 5. -New York. US.: NACLA. marzo-abril 1999.- 64 p. -ilus.

*Nacla: report on the americas.* Twilight of the general: Chile after the arrest of Pinochet. vol. 32. n. 6. -New York. US.: NACLA. mayo-junio 1999. - 56 p. -ilus.

*Nueva sociedad: revista latinoamericana.* Sida, política, cultura, enfermedad. n. 159. -Caracas. VE.: Nueva Sociedad. enero-febrero 1999. -177 p.

*Nueva sociedad: revista latinoamericana.* Segunda generación de reformas del Estado. n. 160. -Caracas.

cas. VE.: Nueva Sociedad. marzo-abril 1999. -185 p.

*Nueva sociedad: revista latinoamericana.* Memoria, impunidad y derechos humanos. n. 161. -Caracas. VE.: Nueva Sociedad. mayo-junio 1999. -185 p. -ilus.

*Pensamiento iberoamericano: revista de economía política.* Reconstitución del Estado. n. 5a. -Madrid. ES.: Sociedad Estatal Quinto Centenario. ICI. NU. CEPAL. enero-junio 1984. -391 p. -tbls.

*Pensamiento iberoamericano: revista de economía política.* Agricultura: procesos y políticas. n. 8. -Madrid. ES.: Sociedad Estatal Quinto Centenario. ICI. NU. CEPAL. julio-diciembre 1985. -618 p. -tbls.

*Pensamiento iberoamericano: revista de economía política.* Sistema centro periferia en transformación. n. 11. -Madrid. ES.: Sociedad Estatal Quinto Centenario. ICI. NU. CEPAL. enero-junio 1987. -607 p. -tbls.

*Pensamiento iberoamericano: revista de economía política.* Nuevos procesos de integración económica. n. 15. -Madrid. ES.: Sociedad Estatal Quinto Centenario. ICI. NU. CEPAL. enero-junio 1989. -343 p. -tbls.

*Pensamiento iberoamericano: revista de economía política.* Encrucijada de los noventa: un enfoque mundial. n. 18. -Madrid. ES.: Sociedad Estatal Quinto Centenario. ICI.

NU. CEPAL. julio-diciembre 1990. -428 p. -tbls.

*Pensamiento iberoamericano: revista de economía política.* Crecimiento económico y desarrollo: perspectivas de largo plazo. n. 29. -Madrid. ES.: Fundación Centro Español de Estudios de América Latina. enero-junio 1996. -519 p. -diags., tbls.

*Pensamiento iberoamericano: revista de economía política.* Cambio tecnológico y capacitación laboral. n. 31. -Madrid. ES.: Fundación Centro Español de Estudios de América Latina. enero-junio 1997. -439 p. -diags., tbls.

*Perfiles latinoamericanos.* Informalidad. vol. 7. n. 13. -México. MX.: FLACSO. diciembre 1998. -270 p. -tbls.

*Pobreza urbana y desarrollo.* Participación e influencia de las ONGs en políticas contra la pobreza. vol. 8. n. 19. -Buenos Aires. AR.: FICONG. diciembre 1998. -95 p. -ilus., tbls.

*Proceedings of the world bank.* Annual world bank conference on development economics 1998. -Washington. US.: World Bank. abril 1998. -411 p. -tbls.

*Proceedings of the world bank.* Banks and capital markets: annual world bank conference on development in Latin America and the Caribbean 1996. -Washington. US.: World Bank. 1996. -305 p. -tbls.

*Quehacer*. Crisis asiática llegó al Perú. n. 116. -Lima. PE.: DESCO. noviembre 1998-enero 1999. -111 p. -diagrs., ilus., tpls.

*Revista abra*. n. 13- 14- 15- 16- 17-18-19-20-21-22-23-24-25-26. -Heredia. CR.: Universidad Nacional. enero 1990-julio 1997.

*Revista de filosofía*. n. 29.- Maracaibo. VE.: Universidad de Zulia. mayo-agosto 1998.

*Revista de la cepal*. n. 67.- Santiago. CL.: NU. CEPAL. abril 1999. -diagrs., tpls.

*Revista europea de estudios latinoamericanos y del caribe*. *European review of latin american and caribbean studies*. n. 65.- Amsterdam. HO.: CEDLA. diciembre 1998.

*Revista paraguaya de sociología*. Nuevas alternativas de desarrollo: inequidad y política social. vol. 3. n. 101.- Asunción. PY.: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. enero-abril 1998.- 202 p.- diagrs., tpls.

*Serie de informes técnicos*. Estado físico: uso e interpretación de la antropometría. n. 854.- Ginebra. CH.: OMS. 1995.- 521 p. -diagrs., tpls.

*Serie de informes técnicos*. Evaluación de residuos de ciertos fármacos de uso veterinario en los alimentos. n. 864. -Ginebra. CH.: OMS. 1996.- 72 p. -tpls.

*Síntesis: revista de ciencias sociales iberoamericanas*. España y América Latina: relaciones y cooperación en el cambio de siglo. n. 27-28. -Madrid. ES.: Asociación Editorial Síntesis. enero-diciembre 1997. -311 p. -tpls.

*Socialismo y participación*. n. 84. -Lima. PE.: CEDEP. abril 1999. -ilus., tpls.

WORKING PAPER SERIES. Junior scholars training program 1998. n. 237. -Washington. US.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 1998.- 181 p. -diagrs., tpls.

*World bank economic review*. vol. 12. n. 3. -Washington. US.: World Bank. septiembre 1998. -diagrs., tpls.

*World bank research observer*. vol. 14. n. 1. -Washington. US.: World Bank. febrero 1999. -diagrs., tpls.



Dado que el combate a la corrupción se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda de los Estados latinoamericanos, la publicación recoge experiencias y propuestas hacia elaborar estrategias que permitan encontrar respuesta adecuadas a tan grave problema y que formaron parte del Seminario Internacional que sobre el tema organiza CORDES

# DEBATE AGRARIO

## La gestión local de los Recursos Naturales\*

Leonard Field S.\*\*

*El concepto de la gestión de los recursos naturales no es necesariamente estático y fraccional, pero nos invita a esta interpretación: hay tantos recursos; hay que sostenerlos y sacarlos el mejor provecho posible y, cuando sea del caso, lograr un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento y la conservación del recurso.*

La investigación fue llevada a cabo en una área de aproximadamente 5.000km<sup>2</sup> de la cordillera occidental central del Ecuador, en las provincias de Cotopaxi y Tungurahua. En la primera parte de la investigación se usó métodos geográficos y de estudio de caso para registrar los recursos naturales, así como el impacto de la presión ejercida, principalmente por los sistemas de producción, hacia entender la naturaleza de tales presiones y las razones por las diferencias encontradas en su impacto. El área fue dividida conceptualmente en 5 zonas agroecológicas. Esta clasificación es funcional a la investigación y evidentemente admite subdivisiones para fines de un análisis a menor escala.

Al final del primer período de la investigación, fue relativamente claro que los impulsos hacia la destrucción de los recursos naturales en el área del estudio sobrepasaron totalmente cualquier capacidad de controlarlos, a tal punto que los aspectos de detalle de la gestión de los recursos aparecieron secundarios a los puntos gruesos de referencia que enmarcaron la destrucción. Estos puntos de referencia tenían un carácter predominantemente económico, aunque enmarcados en los condicionamientos de los procesos sociales en el área. Además, durante esta etapa, fue cada vez más claro que las contradicciones sistémicas inherentes de los procesos productivos de la población (mayormente de pequeños productores)

---

\* El presente artículo proviene de una investigación mayor, realizada simultáneamente en Perú y Chile.

\*\* Economista Agrario. Profesor Universitario PUCE-Quito, Investigador Asociado del CAAP.

constituyen una problemática mucho más importante que los ocasionales conflictos de interés.

Por ello, en la segunda etapa de investigación se previó examinar el contexto referencial (tanto institucional, cuanto de derecho) para la posible resolución de los conflictos de acceso y uso de los recursos. Concentrándose la investigación en tres entradas o líneas de profundización:

En esta etapa entonces, se ha concentrado en tres líneas fundamentales de investigación.

- a) Profundización de algunos aspectos de las contradicciones sistémicas observables, en un esfuerzo por caracterizar los condicionamientos de los principales procesos destructivos y los posibles condicionamientos de las alternativas que se han ensayado hacia la resolución de las contradicciones. Entre los condicionamientos, se ha tomado en cuenta el origen de la normatividad que rige los procesos examinados.
- b) Seguimiento al papel de las instituciones en la generación o apoyo a alternativas.
- c) Desarrollar pautas para un sistema de monitoreo de los procesos que afectan la sostenibilidad del desarrollo en el área.

La metodología para la primera línea de investigación en esta se-

gunda etapa se basó en la descripción de los principales sistemas de producción y un análisis de sus perspectivas y restricciones. La técnica de investigación ha sido la de la observación directa y entrevistas con los productores, combinado con información secundaria de resultados de la experimentación tecnológica en el área. Hacia este fin, se contó también con los resultados de una encuesta.

La segunda línea de investigación se ha fundamentado en entrevistas, talleres y la participación en reuniones, discusiones y, en un caso, evaluaciones internas de las instituciones. No se ha adoptado una metodología formal de análisis.

La tercera línea de trabajo se ha fundamentado en las actividades anteriores y en una parte de la literatura sobre el desarrollo sostenible y la economía ambiental. Ideas iniciales han sido discutidas a nivel académico pero también a nivel local.

### **Resultados de la investigación**

Las hipótesis que vertebraron la investigación fueron organizadas en torno a cuatro aspectos de la gestión de los recursos: 1. El ordenamiento territorial; 2. La participación de la población involucrada; 3. La institucionalización de la gestión; 4. El establecimiento de autoridad.

Estos aspectos fueron propuestos como centrales en torno a los temas de manejo de suelos y agua. En el área, sin embargo, el manejo de las restantes superficies de vegetación natural constituye una dimensión de primera importancia en sí, por lo que fue incluido como tema.

En las diversas instancias que podrían considerarse políticas en el área (municipios, comunas, organizaciones e instituciones inter-comunales locales, estado central y agentes externos) hay un claro reconocimiento de los impactos negativos de los procesos destructivos, así como un sentimiento de impotencia frente a los impulsos hacia la destrucción y, quizás correctamente, una priorización política de programas y acciones que buscan corregir o compensar los desequilibrios sociales, económicos y tecnológicos que determinan el sobre-uso ecológico de los recursos, contrastado con un sub-aprovechamiento económico de los mismos.

Este "marco político" enfocado sobre la pregunta de cómo reforzar ciertos procesos (formulado frecuentemente aunque no siempre en términos de "problema - solución") es reforzado en el área por el carácter de las tensiones en torno a los recursos. El concepto analítico de "conflictos entre actores sociales", aplicado a la problemática de los recursos naturales, supone generalmente definiciones diferenciables

de sus intereses en torno a los recursos por parte de grupos sociales distintos. Aún en el caso de que los conflictos giren en torno a intereses individuales por parte de grupos similares, las teorías actuales de participación en la política ambiental suponen que estos grupos se definen en su relación específica con los recursos o en su rol potencial dentro del desenvolvimiento del futuro manejo de los mismos. Es decir que sean "actores" en el escenario ambiental. Ser actor no es una simple definición dada a una posible ubicación o relación potencial con respecto al drama de los recursos naturales. Refleja un proceso de adquirir conciencia y asumir el rol. No puede haber actores totalmente inconscientes de su condición.

En términos de una internalización total de la problemática. La erosión no se concibe como un problema externo, que demanda la actuación de la población, sino como parte del conjunto de elementos que son simultáneamente restricciones y consecuencias del trabajo. Las percepciones de la relación con los procesos de degradación de los recursos se diferencian entre la de sujeto-víctima de sí mismo, común en las partes más deprimidas de la sierra, hasta la de sujeto-autor en las tierras de más reciente colonización.

Por otro lado, los conflictos ocurren exclusivamente en torno al ac-

ceso a los recursos y se puede distinguir dos tipos en el área: los conflictos "fronterizos" y los transaccionales.

Cuando se trata del suelo, los conflictos "fronterizos" son precisamente eso, problemas de demarcación física de los límites entre propiedades o jurisdicciones. Cuando se trata de un elemento como el agua de riego, el problema es de "derechos" - de la repartición del recurso.

Los conflictos transaccionales ocurren fundamentalmente como el resultado del fraude -de la venta de tierra o bosque que no pertenece al supuesto vendedor y que está disputado por otro propietario. En la sierra el primer tipo de conflicto es más común. El segundo tipo ocurre, como es lógico, principalmente en las áreas de continuada colonización.

En la sierra, hay que distinguir también entre los conflictos que involucran derechos colectivos, que ocurren principalmente entre comunidades o entre comunidad y hacienda, y los conflictos a nivel individual. En el caso de los derechos colectivos, los conflictos pueden durar por muchas generaciones. Involucran elementos no tanto de normatividad consuetudinaria cuanto de imaginarios de pertenencia e identidad. A su vez, fundamentan un concepto de derecho que liga (en la misma palabra) el acceso a

los recursos con las obligaciones correspondientes: -"Tenemos derecho a limpiar esa parte de la acequia". Entonces si bien se aceptan temporalmente los dictámenes de las instancias jurídicas correspondientes, esto no necesariamente producen una renuncia del imaginario o del reclamo. Cuando se trata de conflictos entre colectividades la "disposición a renunciar" una parte del recurso reclamado supone con frecuencia enfrentamientos violentos. Cuando se trata de conflictos entre comunidad y hacienda, la limitada evidencia en el área es consistente con lo que se puede observar en otras partes de la sierra: la presión se mantiene hasta que la comunidad gana el pleito o hasta que la colectividad se disuelve.

El principal caso de conflicto de tierras en el área en los últimos años ha sido entre las comunidades circundantes y la hacienda Tigua. Este conflicto también opera sobre el derecho de acceso a las dos principales fuentes de agua de riego en el sector. Las haciendas están en el piso plano del estrecho valle, rodeadas por las comunidades ubicadas en las estribaciones circundantes. Por las heladas, el piso es poco apto para los cultivos anuales y, por la porosidad del suelo y subsuelo con predominación de arena y ripios volcánicos, los pastizales artificiales encuentran su límite en el perímetro efectivo del agua que, en total, per-

mite regar aproximadamente 130 hectáreas. Dada una población de cerca de 500 familias en las comunidades que podrían reclamar con legitimidad sus derechos en la hacienda (consistente de dos fracciones de la anterior gran hacienda que fue entregada en su mayoría a los campesinos bajo la reforma agraria de los años sesenta) es evidente que el actual conflicto entre comunidad y hacienda podría estallarse en un conflicto intercomunal, en el caso de producirse una entrega de las tierras que no sea por la vía del mercado. Sin embargo, el conflicto, más que por el suelo como recurso productivo, tiene una dimensión de recuperación de territorio.

Durante los paros indígenas de 1992, una parte de la hacienda fue sitiada, uno de los propietarios sometido a un enjuiciamiento popular (del cual salió absuelto en lo personal) y la demanda de entrega de las tierras fue presentada. La comunidad más cercana a la parte sitiada intentó negociar un precio (modesto) para la compra-venta, y un acuerdo empezó a vislumbrarse. En este punto, una de las comunidades no inmediatamente contiguas con las tierras disputadas radicalizó el reclamo a la entrega gratis. Al preguntar en las comunidades como prevén el uso de la tierra en el caso de lograr acceder a ella, los campesinos de la comunidad más cercana expresaron su necesidad de tierras

para cultivar y sus propias necesidades de agua. Es decir, para ellos la tierra representaba una opción real de transformar sus exiguos sistemas de producción. En las otras comunidades en cambio, la necesidad de tierras de pastoreo fue expresada, pero también la reivindicación de "lo propio" a nombre de la condición histórica de servidumbre en la hacienda.

Aunque presenta dificultades operativas hasta ahora no fácilmente superables en el país, se debe considerar hacia el futuro la necesidad de una profundización sobre esta ligazón de conceptos entre derecho, obligación e identificación socio-territorial, en las comunidades quichuas de la sierra central ecuatoriana. Evidentemente se presenta un fenómeno distinto al de los derechos ancestrales registrados en los Andes más septentrionales y meridionales.

A diferencia de los conflictos colectivos, los individuales son normalmente resueltos dentro de una generación y a partir de los dictámenes de los "jueces competentes". En algunas comunidades indígenas del área se reconoce la autoridad de la asamblea de la comunidad en la resolución de los conflictos individuales. Sin embargo este reconocimiento no es consistente ni en su distribución espacial ni en torno al tipo de conflicto resuelto. En cam-

bio, la autoridad de los jueces con jurisdicción legal es reconocida.

Los cambios legales en el país que han modificado en los últimos años la jurisdicción de diferentes instancias en la resolución de los conflictos de acceso a los recursos de tierra y agua han sido rápidamente comprendidos en las comunidades del área. En el caso de la Ley Agraria, esto ha significado un cambio en torno al acceso a la tierra, de separación entre las políticas agrarias y lo judicial. Antes, los conflictos fueron resueltos en primera instancia por parte del IERAC - el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización - que dependía del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En la ley vigente, los conflictos deben ser resueltos por los jueces civiles comunes, que dependen de la Función Judicial del Estado. Similar proceso está contemplado en varias propuestas en torno a la nueva ley de aguas, aún bajo discusión.

Esta separación entre el derecho y la gestión del suelo está diseñado para poner fin a la reforma agraria como política en el país y, bajo esta óptica ha sido fuertemente criticada por parte de las organizaciones campesinas. A la vez, ha puesto fin al tutelaje del Estado sobre las comunidades en el manejo del recurso. La respuesta de éstas no tardó en aparecer dentro del área y en los años inmediatamente después del

levantamiento de las restricciones del IERAC sobre la repartición de los páramos comunales, entre 1992 y 1996, la frontera agrícola en las comunidades con una mayor presión sobre el recurso suelo, sufrió una rápida expansión.

Lo que se puede observar sin embargo en este proceso es una alteración de las condiciones para un manejo de las contradicciones en el uso del recurso, más que una modificación sustantiva en el manejo de los conflictos de interés. De facto, la política de reforma agraria había sido suspendida más de una década antes de la promulgación de la ley que formalizaría el hecho, y los conflictos remanentes giran en torno a tierras no susceptibles, a reforma bajo las causales aplicadas durante su vigencia.

Desde varios puntos de vista, los conflictos que hemos llamado fronterizos, trascienden, o mejor dicho constituyen, corrientes más profundas que las preocupaciones sistémicas y funcionales agrupadas normalmente en el concepto de la gestión de los recursos.

Por otro lado, los demás conflictos, de tipo transaccional, reflejan el lado irritante (aunque importante desde una sociología de la delincuencia) de un proceso de consolidación normativa e institucional en las tierras de colonización. La lentitud, inoperancia y falta de transparencia en los juzgados civiles del

país agrava enormemente este aspecto de la conflictividad transaccional. En el caso del agua, los conflictos, fundamentalmente de orden administrativo en la repartición del recurso, reflejan un doble juego en su desenvolvimiento: por una parte el grado de institucionalización y confianza en las instituciones existentes, como mecanismos de resolución de conflictos, y por otro lado, la existencia de una normatividad implícita en el manejo de los conflictos no-resueltos institucionalmente. En la práctica, esto implica el "robo" del agua dentro de límites tolerados.

Estos límites no son evidentemente explícitos, pero es interesante observar que las respuestas a la pregunta de como solucionar los conflictos de repartición, en la zona sur-oriental del área con una larga tradición de manejo de riego, aún se expresan en términos de traer más agua.

En la zona del páramo más alto en cambio, los conflictos de agua ocurren entre hacienda y comunidad y constituyen una tensión permanente. En la misma zona existen dos conflictos: el uno manejado al viejo estilo del patrón amenazando con represalias a la comunidad, y el otro en términos de una negociación que terminó en la concesión de una parte del agua reclamada. En el segundo caso, los conflictos se trasladaron de escenario hacia el in-

terior de la comunidad ganadora, en ausencia de una construcción institucional específica y probada en el manejo del recurso: la organización comunal no es aceptada como instancia para la reglamentación del uso de los bienes para sus propios miembros y se requeriría la creación de otra instancia funcional.

*El uso del suelo.* En la propuesta, el uso inapropiado del suelo fue ubicado como el principal problema asociado al ordenamiento actual, conduciendo directamente a una degradación del recurso y, por ende, a una producción agropecuaria insostenible en el largo plazo.

La evidencia geográfica del área apoya en forma contundente esta visión de la problemática. Solamente en las zonas con pendientes menores al 10% podemos encontrar un uso actual (para agricultura anual o pastos) acorde con el uso recomendado. Para el monitoreo de este proceso se ha empleado las categorías gruesas del Uso Mayor: Agricultura, Cultivos anuales, Cultivos perennes; Pastizales; Forestería/Protección.

Hacia futuro hay elementos de esta clasificación que deben matizarse de otra forma. Las técnicas de manejo de agua, la infraestructura involucrada, los sistemas agrosilvopastoriles, la contaminación potencial están entre los elementos que modificarían el uso recomendable

del suelo. Aquí examinamos un aspecto que puede matizar el uso mayor que es la construcción de mojones.

Los mojones (banks) al fondo de las parcelas y una relación adecuada entre la longitud de las parcelas (en dirección a la pendiente y la presencia de los mojones), constituye el principal mecanismo de protección en el área. Donde existen, estos mojones son multifuncionales: constituyen cercas para que animales y personas ajenos no entren a la parcela; normalmente son sembrados con pastos, árboles o arbustos, de utilidad económica para los dueños; finalmente tienen una función, reconocida en algunos casos, en la regulación del escurrimiento del agua. Se diferencian conceptualmente de los mojones que se desarrollan en las filas de árboles sembrados en dirección a la pendiente como cercas de rompiviento, donde estos existen.

La diferenciación entre categorías de mojones nos indica una micro-regulación práctica cuya sistematización conceptual entremezcla el manejo de detalle con un discurso agro-ecológico imperfecto pero enraizado y dinámico.

En una pequeña zona en la parte central del área se encuentran mojones, orientados horizontalmente a la pendiente a menos de 5 metros de distancia, ubicadas a ambos lados de una loma larga con

pendientes mayores de 100%. En esta zona, solamente un 10% de parcelas estuvieron con cultivos durante los dos años de observación. En el segundo año, se abrieron algunas parcelas nuevas, construyéndose los mojones en el momento de la preparación inicial del suelo. Los mojones son fijados con plantas rústicas cuya única finalidad es la estabilización del suelo del mojón. Los propietarios de estas tierras viven en las comunidades inmediatamente circundantes al cuchillo y explican que esta loma les fue entregada como parte del proceso de reforma agraria en el área y que anteriormente no fue cultivada.

En el sur-orientado del área, donde se cultiva granos y tubérculos tradicionales bajo riego, los mojones marcan las fronteras del manejo del agua en parcela.

En el valle templado del río Toachi, hacia el norte del área, los mojones marcan límites de propiedad.

En el antiguo pueblo de Angamarca, en las estribaciones altas occidentales, los mojones se han construido al fondo de las parcelas de manera que se han desarrollado terrazas de lenta formación, usándose en muchos casos piedras para ayudar a sostener los mojones.

Todos los casos mencionados tienen el efecto de control de la erosión, pero sus formas son distintas y solamente en el primer caso extremo esta función es reconocida co-

mo la principal. La presencia de mojones modifica el impacto de la pendiente y por lo tanto modifica la determinación del Uso Mayor. Esto nos conduciría a suponer que la extensión de esta práctica podría mejorar muchas situaciones actuales de sobreuso de los suelos.

De lo expuesto se desprende que una de las preguntas centrales para la gestión del suelo debería formularse en torno a la cuestión de las condiciones apropiadas para que se extiendan prácticas que permitan un uso más intensivo del recurso. La evidencia mencionada sugiere que esta pregunta podría ser formulada desde la perspectiva de la multifuncionalidad de las prácticas, en las que se incluye la función protectora, pero probablemente en un lugar secundario a otras funciones prioritarias. Este concepto de multifuncionalidad se apoya en la gran mayoría de estudios paisajísticos.

El problema evidente con la investigación técnica de paisajes es la dificultad (y, probablemente, la imposibilidad) de generalizar con una precisión conceptual. Los análisis funcionalistas no llegan mucho más allá de las observaciones locales empíricas anotadas arriba, y los intentos de explicar estructuralmente los paisajes quedan en sugerentes reflexiones sobre la presencia de similares categorías estructurales que se manifiestan en diversas expresiones.

Indudablemente, en el proceso de constitución paisajística la cohesión conceptual con la que se interpreta el paisaje es, en su mayoría, un constructor del mismo proceso, y no un origen causal de este. Entonces las particularidades paisajísticas, con tal que no sean tan anti-funcionales que imposibiliten una producción exitosa, pueden ser consideradas como expresiones que, desde el punto de vista del investigador externo, pudieron haber surgido aleatoriamente, para ser interpretadas ex-post por sus propios constructores.

Quedaría sin embargo la pregunta de si no habría ciertos requerimientos funcionales sin los cuales la producción, efectivamente, no puede ser sostenida. La relevancia de esta pregunta se radica en la importancia del control de la erosión para una producción continuada en un mundo tan vertical como el andino.

### **Respuestas locales a programas de conservación de suelos**

Para examinar esto, hemos observado dos casos de impulso externo de programas de conservación de los suelos, basados en una misma tecnología y metodología desarrolladas por CARE Internacional y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La tecnología propuesta en este programa ha sido la formación de terrazas en forma de gradas. La metodología, el ofrecer crédito barato a quienes construyen y siembran sus terrazas. Los dos lugares evaluados corresponden al nor-occidente de Tungurahua (sur-oriente del área investigada) y al valle de Tigua, que constituye un ramal de la cuenca alta del río Toachi en los páramos centrales del área.

El primer caso debe considerarse exitoso, en cuanto los campesinos han mantenido las terrazas y las han extendido aún después de retirar el subsidio al crédito. En el segundo caso, también se puede observar aún una modesta expansión de la superficie con terrazas, sin embargo aproximadamente el 85% de estas son abandonadas después de uno o dos años de uso. La diferencia puede explicarse por los siguientes factores:

En el caso del nor-occidente de Tungurahua, la propuesta tecnológica se construyó sobre la base de una organización productiva orientada al manejo intensivo de las parcelas. En el segundo caso, del valle de Tigua, la tecnología existente es una de manejo extensivo. Esta diferencia en la tecnología de manejo se asocia a su vez a diferentes factores que pueden ser considerados como causales:

La presencia de agua de riego. En el segundo caso, hay una defi-

ciencia hídrica absoluta y las comunidades no tienen acceso a la poca cantidad de agua de riego existente, que está adscrita a las dos pequeñas haciendas del piso del valle. Una deficiencia similar ocurre en el antiguo valle de Zumbagua, a la misma altura, sin embargo en este caso los pequeños caudales son utilizados por los campesinos cerca al piso del valle, y es en las comunidades que usufructúan de este recurso en las que se puede observar el mayor desarrollo de los mojones. En el primer caso, la zona ha tenido agua tradicionalmente y los caudales existentes son todavía suficientes para satisfacer la mayor parte de la demanda, siendo la tierra como tal el factor limitante para la producción campesina.

Hay una diferencia entre los otros riesgos climáticos en las dos áreas, siendo mayores en la segunda. Los riesgos incluyen fuertes heladas, granizadas y vientos. Es posible que la expectativa, de que una parte significativa de la producción pueda perderse, conduzca a un menor esfuerzo hacia aumentar la producción (un comportamiento económicamente muy racional) o hacia asegurarla a largo plazo con mecanismos que poco ofrecen frente a los riesgos principales. Por lo menos, esta interpretación surge de los comentarios de los entrevistados, que ubican sin excepción en esta zona los riesgos climáticos como su

principal problema productivo, es consistente con estudios teóricos hechos en otras áreas sobre el impacto del trabajo al partir (sharecropping) sobre la inversión productiva, en la que también se observa la racionalidad (en términos del análisis económico neo-clásico) de una reducción en dicha inversión cuando la repartición de la cosecha reduce desproporcionalmente el punto de equilibrio de la ganancia marginal<sup>1</sup>. Sin embargo, si esta teoría fuera totalmente cierta, significaría que un cultivo que demuestre mayor resistencia a los riesgos climáticos y que es susceptible operativamente, a un tratamiento tecnológico diferencial, debería recibir una inversión mayor que los cultivos más riesgosos. En la zona en cuestión la cebolla blanca (larga) se ubica precisamente en esta posición. La variedad de cebolla en cuestión es manejada como un cultivo cuasi perenne: un tallo de cada planta cosechada se deja (podada) en el suelo, para que salgan nuevos hijuelos. El cultivo involucra todas las labores de un cultivo anual pero las parcelas de cebolla se mantienen continuamente en el mismo

cultivo durante años y hasta varias décadas.

Si los riesgos climáticos constituyesen una explicación neoclásica racional de la ausencia de inversión de corto o largo plazo en los demás cultivos, lógicamente se esperaría que en el caso de la cebolla la inversión, tanto de corto cuanto de largo plazo, sea significativamente mayor. Este no es el caso. La información de las entrevistas tecnológicas indican un uso tecnológicamente mínimo de insumos<sup>2</sup> (fundamentalmente abono animal) y de mano de obra, diferenciándose la zona en este respecto de otras zonas indígenas de páramo en la que la cebolla concentra mayores cantidades de abono y fuerza de trabajo. A la vez, la revisión visual de las terrazas construidas con el programa bajo discusión nos indica que ninguna de estas ha sido cultivada con cebolla.

Todas las terrazas cultivadas en esta zona tienen cultivos que no requieren aporques ("howing up" o "banking up"), mientras que las parcelas cultivadas sin terrazas tienen un 20% de la superficie con cultivo dedicada a papa o cebolla que re-

1 Cf Schejtman, Alejandro en *Economía Campesina* Ed. DESCO, Lima 1980

2 Por "tecnológicamente mínimo" se entiende aquel uso sin el cual el cultivo en una situación agroecológica determinada no ofrece ningún rendimiento. Este criterio, de mucha importancia para los sistemas de producción fundamentados en un uso mínimo de recursos monetarios, ha sido poco explorado por la agronomía. Por lo tanto no se puede atrever de definiciones de mayor precisión.

quieren de aporques profundos en surco. Esto nos indica que la limitada adopción y la ausencia de continuidad en el manejo de las terrazas en la segunda zona de aplicación del programa de conservación de suelos no solamente afecta el cultivo de la cebolla, poniendo en cuestión la validez de un análisis de la renta marginal como elemento explicativo del comportamiento en el manejo del suelo, sino que afecta el conjunto de los tres cultivos (papa, haba y cebada) que están intrínsecamente interrelacionados, en las rotaciones básicas de la agricultura campesina de páramo en el país.

Este punto nos lleva a la cuestión más general de la sustitución de tecnologías. El caso expuesto aquí apoya la idea de que la opción a sustituir tecnologías, y por ende, la sustitución de factores de producción, no es un concepto que permite entender lo que realmente ocurre dentro de la actividad productiva campesina. Hay una diferencia profunda entre el concepto de una opción de sustitución, presente explícitamente en la modelación de la optimización, y presente también en la micro-economía neo-clásica, en tanto está normalmente presenta su análisis de renta marginal en contextos de la toma de decisiones operativas, y la idea de un proceso en el que se sustituyen tecnologías, productos o usos de recursos.

La diferencia principal, y la que confunde el análisis, es que la opción de sustitución supone la existencia de un paradigma frente al cual esta opción asume relevancia. En los modelos de optimización, el paradigma está presente en la función objetivo, que debe ser maximizado o minimizado. La definición de "lo óptimo" se deriva de este paradigma y no es inherente a la actividad a ser optimizada. Cuando, por el contrario, concebimos un proceso de cambio, que puede o no incluir sustituciones, reconocemos que el proceso como tal modifica o establece sus propios paradigmas. El punto de inicio y el punto de llegada son percibidos desde ópticas distintas. Igual e íntimamente relacionado con, la construcción de paisajes, los procesos de construcción de tecnologías, y de objetivos de las mismas, involucran ese fenómeno elusivo pero indudablemente dinámico que denominamos identidad.

La pertinencia de la cuestión de identidad se revela con mucha claridad en las respuestas de los campesinos de la zona de Tigua a la pregunta del por qué las terrazas se abandonan: "No nos acostumbramos"; "No es nuestra práctica". La tradición productiva en este caso, totalmente controlado por el sistema de hacienda, dependía anteriormente de rotaciones de larga duración con siete años o más de des-

canso de la tierra, entre los períodos de cultivo.

En el primer caso, en cambio, se ha mantenido una tradición de producción minifundista desde el siglo pasado. En muchas partes de la provincia de Tungurahua, la hacienda nunca fue constituida como presencia hegemónica, la extracción de rentas se hizo sobre los diezmos y las primicias y el eje del control fueron los canales de agua que bajan desde el Carihuairazo. Aunque el caso del nor-occidente es distinta al resto de la provincia, precisamente porque las haciendas controlaron una proporción significativa de la tierra, se mantuvieron áreas independientes de producción campesina bajo riego.

La discusión anterior, tanto de las razones para la construcción de mojones en la zona de Tigua, cuanto de las razones para la incorporación de terrazas y otros elementos de conservación de suelos en Tungurahua, frente a su no aceptación en Tigua, nos conduce a pensar en que los impulsos hacia los cambios en el manejo del suelo de las comunidades tradicionales del páramo y sub-páramo, son de origen distinto a los impulsos hacia las modificaciones en las líneas productivas de los sistemas de producción.

### **Cambios productivos y manejo de los recursos**

Los casos que se pueden observar de cambios en las líneas productivas en las zonas altas son de dos órdenes: a) La introducción o expansión de líneas más rentables de producción (ganadería lechera, hortalizas o frutales), y; b) la introducción o expansión del número de árboles, como cortinas rompevientos e inversión (ahorro) de largo plazo.

En el caso de la adopción de nuevas líneas de producción, se puede observar la importancia de las redes sociales en la difusión de los cultivos y las tecnologías. Dicho esto sin embargo, hay que reconocer que diferentes aspectos de los sistemas de producción son involucrados en cada producto o cambio tecnológico. Esto implica diferentes niveles de apoyo social. De dos casos observados en el área se puede construir empíricamente la siguiente tabla, que aparece al final de este trabajo, en la cual es evidente que aún los cambios más sencillos involucran por lo menos a la familia ampliada. También se evidencia que estos cambios tienen implicaciones para el manejo de los recursos naturales. En los dos casos observados, el impacto que este manejo tiene sobre la humedad del suelo constituye el factor limitante. A la vez, se puede observar que las modifica-

ciones tecnológicas giran en torno a las tierras específicas involucradas, y no necesariamente involucran todo el sistema productivo.

Es indudable que el impulso a la adopción de nuevas tecnologías viene de los mercados de productos y de oferta de tecnología. La especificidad de estos impulsos también ayuda a explicar el por qué es posible encontrar, en todo el área, actividades comerciales al lado las fincas con líneas tradicionales de producción, manejados en muchos casos con niveles tecnológicos totalmente distintos. Esto, sin embargo, no representa una especie de dualismo en la producción en el área, ya que los productos tradicionales se dedican por lo menos en parte al autoconsumo de la fuerza de trabajo. Los mecanismos de organización del trabajo local se fundamentan en relaciones no-salariales, aún en las zonas en las que el salario constituye la base principal del ingreso familiar a través de la migración.

En el caso de la forestación en la sierra, encontramos dos motivaciones distintas en su tipo, pero a menudo, complementarias en la práctica. La primera es ambiental: como protección contra el viento. La segunda es económica, aunque también dentro de esta categoría hay

que ubicar adecuadamente un aspecto importante de la lógica económica del pequeño productor de mercancías: la ausencia de distinción entre ahorro e inversión, típica más bien de las sociedades en la que la división entre capital y trabajo asalariado es mucho más profunda. La siembra de árboles ofrece una oportunidad de ahorro, precisamente porque el mercado es relativamente asegurado<sup>3</sup>. Los mismos árboles sembrados son a la vez un recurso que puede realizarse en un momento de necesidad y un cultivo que puede ser cosechado como cualquier otro producto. Esta doble perspectiva (que solamente es doble desde una racionalidad netamente capitalista) está muy presente en el discurso de los campesinos, y pone en cuestión la validez de aquellos instrumentos de evaluación económica como la Tasa Interna de Retorno que son diseñados para evaluar las inversiones pero que tienen limitaciones en la evaluación de los ahorros, en los que aspectos como la seguridad y la oportunidad juegan papeles importantes y hasta preponderantes.

En las estribaciones y el sub-trópico, los cambios, tanto en la introducción de nuevas líneas de producción, cuanto en las actividades

---

3 Si no se previera la posible venta del árbol, la restricción de consumo que esto representa, tanto en el esfuerzo y recursos invertidos, cuanto en el espacio ocupado, sería inútil desde un punto de vista keynesiano salvo en el valor ecológico que el árbol tiene.

forestales, son mucho más dinámicas que en la sierra. Indudablemente, una parte importante de esto se debe a lo que comúnmente se llama la "mentalidad" del colono.

Evidentemente, hay una diferencia de actitud que se expresa con mayor claridad frente a las dificultades productivas y en la satisfacción de necesidades axiológicas (en los términos de Manfred Max-Neef<sup>4</sup>). Esta diferencia podría describirse en una escala de grado de inmovilización o movilización de energías, producido por la dificultad. Sin embargo, hay notables inconsistencias en estas reacciones, inexplicables si asumimos las diferencias exclusivamente como algo debido a capacidades o hábitos inherentes de las diferentes sociedades.

Las comunidades tradicionales de la sierra, normalmente muy lentas en lo que refiere a la adopción de nuevas tecnologías, sin embargo son capaces de organizarse con mucha agilidad para realizar proyectos específicos. La extensión de la frontera agrícola en las zonas mencionadas fue un proceso de solamente tres años, llevado adelante a nivel familiar; la instalación de obras de agua moviliza comunidades a trabajar juntos varios días a la semana durante meses; en el sur-oriente del área, en los páramos de la provincia

de Bolívar, la reforestación comunal avanza a una tasa de cerca a 600 hectáreas por año.

La diferencia central en las comunidades de la sierra entre los cambios que proceden con enorme lentitud y los que ocurren con velocidad parece estar en la construcción del imaginario de la nueva situación y del significado de esta para la población. Aparentemente, en todo lo que se refiere al acceso a los recursos tierra y agua, este imaginario es parte de una construcción colectiva histórica general, que se expresa también a nivel individual. En lo que refiere a nuevas posibilidades tecnológicas o a actividades como la forestación, el imaginario con frecuencia es construido bajo la influencia de promoción externa de organismos de desarrollo rural o de la iglesia.

En las tierras de colonización, la construcción de nuevos imaginarios individuales y familiares está en las raíces de la sociedad. A pesar de que los distintos procesos de llegada se asocian con diferentes utopías y formas de expresarlas, de alguna manera el concepto de que el futuro se está construyendo en las acciones del presente está expresado en el discurso y las acciones de todos los campesinos y de la gran mayoría de los pobladores de los pue-

---

4 Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn "Desarrollo a Escala Humana" *Development Dialogue* 1986.

blos. Aún no se ha llegado a un punto de rendimientos decrecientes del suelo, salvo en algunas laderas puntuales. Solamente en la extracción de maderas finas se puede decir que la productividad Malthusiana del trabajo es decreciente y aún este fenómeno ha sido relativizado por un incremento notable en el valor local de esas maderas. Las limitaciones principales son dadas más bien por dificultades operativas en la comercialización de productos, por falta de capital para la inversión productiva y, por falta de difusión de conocimientos u ofertas de tecnología para aprovechar adecuadamente líneas productivas potenciales. Es decir, las limitaciones clásicas de una producción mercantil que emerge sobre la base de un abundante capital natural.

Aunque existe una conciencia de que este capital natural es agotable, y algunos campesinos se expresan casi en términos Malthusianas de la relación entre la población creciente y las consecuencias futuras del agotamiento, la reflexión principal expresada en las entrevistas y discusiones en grupo en el transcurso de la investigación se formula en términos de oportunidades y de riesgos.

El área de estudio se extendió justo hasta el límite con la zona ecológica Bosque Tropical Húmedo de la planicie de la cuenca del río Guayas. En esta zona, y en las zonas

límitrofes del área estudiada, el cacao, principalmente en la forma de pequeñas plantaciones ya viejas (de 40 años y más), tiene una importancia económica potencial. Las condiciones climáticas y las variedades locales de cacao, rescatadas y renovadas por el INIAP, tienen el potencial de ofrecer un cacao de primera calidad, cotizada para la confitería de lujo.

Para colocarse adecuadamente en el mercado del cacao, hace falta un mejor cuidado fitosanitario de las plantas (control de musgos y de hongos) y un mejor tratamiento y selección pos-cosecha. Es decir, falta la parte menos costosa de la tecnología. Los principales comerciantes mayoristas de la zona (que no son más de cinco) han llegado a acuerdos entre ellos y con técnicos y dirigentes de los productores en torno a una clasificación aceptable y los diferenciales de precios correspondientes. Sistemas de crédito para la renovación de plantaciones y para el capital de trabajo han sido ofertados en términos relativamente generosos. Sin embargo, los productores no responden a la supuesta oportunidad de negociar con mayor ventaja en el mercado.

En el caso del cacao, se trata de un mercado ya muy construido, con pocas oportunidades de lograr términos de referencia que escapen de las relaciones de desconfianza que se han hecho tradición entre comer-

ciante y productor. A pesar del anzuelo económico ofrecido, es evidente que el peso de la construcción histórica cohibe la emergencia de un nuevo imaginario. Otros mercados en cambio son más abiertos y si bien existen desconfianzas, también existen potencialidades para superarlas, con mayores márgenes de ganancia y también mayores márgenes de maniobra.

Los tres mercados principales que estimulen un mejor uso del suelo son los de los productos de la ganadería bovina, que tanto para carne cuanto para la producción de leche, se beneficia de un adecuado manejo silvo-pastoril, los mercados de frutas andinas y el mercado de productos forestales. De este último, hay un sub-aprovechamiento de los espacios comerciales para los productos que podrían extraerse sin destruir la capa vegetal, como la cascarilla (la corteza del árbol de la cual se extrae la quinina), el latex del caucho y algunas resinas.

Evidentemente, la existencia de un incentivo a la oferta de productos que podrían ser más acordes con un uso apropiado del suelo, no garantiza que la tecnología aplicada o los espacios precisos en los que se instalen los cultivos, sean los más adecuados. Se requiere el complemento de una política productiva que estimule una gestión correcta de los recursos. Algunos elementos hacia una tal política pueden siste-

matizarse a partir de las experiencias locales en el mercado de madera, descritas a continuación.

### **Los impactos del mercado de madera**

El primer mercado de interés para la gestión de los recursos naturales es el de la madera. La construcción del mercado es compleja. La madera de las estribaciones y el sub-tropical del área se destina en su mayor parte al mercado interno. Solamente la balsa, difundida en toda la zona sub-tropical aunque ya muy escasa, y la teca, concentrada en la franja más seca al occidente, tienen rutas significativas hacia los mercados externos. Hoy por hoy, la madera más solicitada (aunque no la más cotizada) se destina a la producción industrial de aglomerados. Se trata de una planta local, leguminosa, denominada pachaco, de muy rápido crecimiento alcanzando alturas de 15 metros en 8 años. Se alcanzan valores de S/. 50.000 hasta S/.200.000 por árbol al término de unos 10 años, con una densidad de hasta 500 árboles por hectárea. Estas cifras (que puede ofrecer muchas variaciones) ofrecen un Valor Presente Neto de cerca a S/.25.000.000 (US\$6.250) por hectárea sembrada. Los costos en efecto de siembra varían entre S/.100.000 y S/.1'200.000 dependiendo de si las plantas son produ-

cidas en finca o compradas y si se trabaja netamente con mano de obra familiar o con jornaleros asalariados y con mano de obra familiar. Variaciones en los costos iniciales y los posibles réditos finales ofrecen un peor escenario de una tasa interna de retorno de aproximadamente 40% y el mejor escenario razonable con una tasa de 95%.

Ningún campesino calcula (o siquiera conoce por nombre) el Valor Presente Neto de un rédito futuro. Sin embargo, todos los entrevistados utilizan el concepto de que un ingreso futuro tiene un valor actual y que esto se incluye en el valor de la tierra, sobre todo cuando hablan de los ingresos anuales de los cultivos perennes (en el caso del sub-trópico estudiado: cítricos, café y cacao). Todos reconocen también la extensión del concepto al caso de las plantaciones forestales aunque la práctica normal de valoración de los terrenos con recursos maderables es basarse en el valor actualmente realizable de los árboles y restar de esto los costos de reconversión del restante bosque secundario a cualquier otro uso.

El concepto o la interpretación de la Tasa Interna de Retorno tam-

poco es reconocido, aunque el concepto de Costo/Beneficio con la variable de tiempo incorporado como modificador se presenta en los discursos.

Teóricamente debe ser posible construir una tabla ordinal de relaciones costo/beneficio de manera que se pueda lograr una aproximación a la tasa bruta de descuento del futuro<sup>5</sup>. Dicha tabla necesariamente tendría que incorporar productos distintos con vidas (temporales) productivas distintas y, por lo tanto tendría que incluir información que permite calcular la ponderación de los riesgos asociados a cada cultivo en la estimación de la población entrevistada. No disponemos de bases para calcular este diferencial y el número de entrevistas transcritas que incluyen el tema (11 en el caso del sub-trópico) es insuficiente para abstraer aproximaciones al problema.

Lo que sí aparece con fuerza en las entrevistas es la comparación favorable que la mayoría de entrevistados hizo entre la forestación y otros cultivos en términos de costos inmediatos y réditos futuros, basándose en el pachaco como punto de referencia. Sin embargo, también

---

5 Dicha tasa incluiría lo que se reconoce como la tasa financiera objetiva, aunque la variabilidad de ésta supone también la incorporación de una medida subjetiva de confianza, y la tasa subjetiva de descuento del futuro como tal, en el sentido de aplicar una medida que refleja la importancia inmediata (y, quizás, la expectación probabilística) del ingreso futuro.

sale una observación evidente: que no se vive de expectativas y que los réditos futuros tienen que combinarse con ingresos corrientes.

Uno de los entrevistados interpone la necesidad de la protección de los cauces de agua, y tres interponen la necesidad de sombra para el ganado, para combinar la cuestión de la rentabilidad y la de los "servicios ambientales" hacia concluir en la necesidad de sistemas mixtos. La mayoría, sin embargo, justificaron esta necesidad sistémica en términos de sus ingresos. Dos de estos se expresan a partir de sus limitaciones de tierra, sin cambiar lo esencial de la distinción que hacemos aquí.

La observación de la práctica de más de 70 campesinos (que incluye muchas entrevistas parciales no-registradas) indica tres patrones distintos en la plantación de pachaco. La primera podemos denominarla el patrón de los bordes, tanto de la parcelas cuanto de los riachuelos. El segundo es el de abrir espacios entre plantaciones envejeciéndose de frutales, y el tercero es la plantación esparcida en terrenos dedicados a pastos o cultivos anuales. El primer patrón, a nivel micro, abre un uso económico a los espacios que normalmente se considerarían marginales dentro de la parcela, mientras

que los dos segundos reflejan una integración mayor de funciones entre la producción actual y la inversión en recursos naturales para el futuro.

En Europa, en el debate entre la separación versus la integración de funciones (y áreas) en las definiciones de cómo combinar políticas agropecuarias con políticas ambientales, se justifica la segunda opción en términos de la necesidad de limitar la producción total (aunque no la productividad por factores) y, de sostener paisajes y poblaciones en tierras marginales<sup>6</sup>. En el caso observado en cambio, la integración de funciones se justifica en términos de un aumento de la producción, buscando modificar los paisajes y, por la escala discutida, sin la necesidad de tomar en cuenta a las poblaciones. Hoy por hoy, existe en el sub-trópico estudiado una "fiebre" de reforestación con pachaco, y crecientemente con otras especies, por la existencia de un mercado construido en términos de volúmenes, vías y contactos.

Este mismo mercado se construyó hacia demandas internas, originalmente sobre la oferta de madera que se extraía para abrir y, de beneficio de inventario, para financiar la apertura de los terrenos de colonización. Un mercado creado sobre

6. De Wit C.T. Huisman H., Rabbinge R. "Agriculture and its environment: are there other ways? Agricultural systems 23" 1987.

el despilfarro despiadado de los recursos naturales. Evidentemente los comerciantes de madera (campesinos locales en una mayoría numérica aunque no en proporción de pagos) miden volúmenes y precios para estimar ganancias y cualquier pregunta que hayan tenido sobre la ética del saqueo ha estado totalmente relegado. Sin embargo, al momento de ver en peligro el negocio en su conjunto, los mismos negociantes también se preguntan sobre las fuentes futuras de la materia prima.

Legalmente, los comerciantes de madera que trabajan con permisos de extracción tienen la obligación de reforestar, así como también la tienen los propietarios de tierras que deforestan con permisos. El control de los permisos estaba a cargo del Instituto Ecuatoriano de Forestería y Areas Naturales (INEFAN), una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería creado en 1992, al inicio del gobierno de Sixto Durán Ballén. En 1996, el Director Ejecutivo reconoció en pronunciamiento público las limitaciones de la institución para cumplir con su mandato de controlar las tasas de deforestación, ubicando como una de las principales causas a la corrupción de los funcionarios. De hecho, en la zona, ni los comerciantes ni los propietarios funcionan con permisos. Se reportaron casos aislados en los que INEFAN había actua-

do judicialmente contra propietarios que deforestaron extensiones significativas sin el respectivo permiso, aparentemente como resultado de denuncias específicas presentadas. Estos trámites se iniciaron desde fuera del área ya que INEFAN no tiene ni oficina ni personal permanente dentro de ella. También se comentan casos en los que cargas de madera procedentes del área hayan sido embargados en los puestos de control de las carreteras principales de la costa.

Tres aspectos se evidencian. Existe una conciencia de que la deforestación masiva es una actividad controlada, a pesar de las limitaciones en la aplicación del control. Esta conciencia no se extiende a la extracción de árboles individuales.

Los costos de aplicación de una política basada en el control local de las actividades de una proporción significativa de la población, son sumamente altos, y es irrealista pensar en el financiamiento de este rubro con fondos nacionales o fondos internacionales a préstamo.

El tema espinoso de la corrupción requiere de un análisis mucho más profundo; no conocimos evidencia en el área de actos específicos de corrupción de parte de los funcionarios. Sin embargo, los comentarios mencionados revelan un ambiente de desconfianza interna que fácilmente se convierte en parte del problema.

La desconfianza pública se expresa más bien en torno a las dificultades burocráticas. Se pudo entrevistar a tres personas dentro del área que habían aprovechado de un programa nacional de INEFAN de financiamiento de trabajos de reforestación. Algunos propietarios medianos de las estribaciones y subtrópico entraron al sistema que recompensaba los costos directos con un crédito de largo plazo, que se cobraría en especie en el momento de la explotación de la madera. Todos, sin embargo, se quejaron de la dificultad de los trámites, que les involucraron costos de viaje, de preparación de planes y posteriormente de nuevos planes cuando sus originales no coincidieron con las estimaciones del INEFAN.

Sobre el papel, el programa de INEFAN parecía muy razonable: controlar la despoliación actual e incentivar la plantación de nuevos bosques. El interés de la población, por lo menos en la segunda parte, era evidente y coincidía con una creciente demanda desde el mercado que se ha incrementado notablemente en los últimos años con la exportación de "chips" de madera de fibra corta hacia el Japón.

El programa de reforestación sin embargo demostraba tener vacíos de criterios cuando se lo compara con las iniciativas locales:

Se basaba en hectáreas planímetras forestadas; esto conduce a una

subestimación de la superficie real en las laderas y por lo tanto a una especie de desincentivo en las zonas que debieron ser prioritarias para el programa; con ello se complejiza el cálculo proporcional de la siembra más dispersa de cortinas rompevientos, de bordes de parcelas y de protección de cauces de agua. Se dificulta por lo tanto la inclusión de sistemas agro-silvo-pastoriles en el esquema. Al fundamentarse en el control individual a distancia, desaprovechaba las capacidades organizativas locales, elevando así los costos para ambas partes y entorpeciendo el proceso.

El concepto de un crédito de largo plazo, a devolverse en especie, es abstracto en ausencia de los mecanismos concretos para la recuperación de los créditos. Se requeriría la creación futura de una empresa (junta o institución) pública y autónoma que maneje la política forestal del país. Esta es una idea que merece consideración, a pesar de las indudables dificultades que se presentarían para su implementación. Hoy por hoy sin embargo, el carácter abstracto del contrato se encubre con lo complejo del trámite, en el cual el compromiso debería tener validez legal para diferentes posibles escenarios.

En el área estudiada, el programa de INEFAN apoyó la reforestación de un poco más de 100 hectáreas (dependiendo de como se mide

la superficie) en un período de 5 años. Un proceso evidentemente lento, aún reconociendo que en la última mitad del período, el programa se estancó por falta de fondos.

Si se compara con los logros de iniciativas privadas (de inversionistas y de ONG's) y de las organizaciones locales el saldo es muy desfavorable. En el sur-occidente del área de estudio, en tierras de páramo aún relativamente fértiles, 900 hectáreas de forestación fueron plantadas en tierras comunales de comunidades indígenas pertenecientes a las partes de la provincia de Bolívar tomadas en cuenta, con el apoyo y la promoción del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). A la vez, hay que reconocer que los logros tanto del FEPP como de otras ONG's (incluyendo el CAAP) y de la iglesia, para promocionar procesos de reforestación en los suelos menos productivos de los páramos centrales del área no han logrado el mismo dinamismo.

El costo del trabajo del FEPP ha sido relativamente alto y no es posible estimarlo con precisión, en cuanto constituye parte de un largo trabajo intensivo en varios frentes, de las cuales una de las más significativas para el trabajo ha sido la organización de segundo grado de Simiatug, que actúa como contraparte del trabajo del FEPP en la zona. Un modelo no muy fácil de reproducir por parte del Estado. Sin em-

bargo, elementos del modelo pueden ser adaptadas a otras circunstancias.

Uno de los ejes del trabajo forestal del FEPP ha sido el crédito subsidiado condicionado a la forestación, pero no necesariamente destinado exclusivamente a esta actividad. La misma idea fue aplicada recientemente en una parte del subtrópico del área, por parte del CAAP (Centro Andino de Acción Popular), pero con el concepto de subsidio traducido en términos de la oportunidad y las condiciones del crédito. Como trabajo previo se había promocionado y apoyado la creación de una pequeña cooperativa de ahorro y crédito. Los créditos fueron entregados con una línea especial prestada a la cooperativa; las condiciones especiales son un plazo de dos años para el pago (en lugar de los créditos de un año que la cooperativa requiere para prestar sus propios fondos), dos puntos menos en la tasa de interés (36% en lugar de 38%, frente a la tasa promedio de cerca 50% para pequeños créditos en el país), accesibilidad a los pequeños campesinos y, más importante para estos, requiriendo un encaje de solamente una parte en ahorros frente a 10 en préstamo (el límite normal es de 3 de préstamo a 1 de ahorro).

La cooperativa monta su propio sistema de inspección y los papeles requeridos con los planes de pro-

ducción son relativamente sencillos. Si bien la unidad analítica para satisfacer las condiciones de la línea especial son hectáreas estimadas, la unidad de medida para la estimación es la de plantas utilizadas. Esto permite que los campesinos propongan los diseños forestales que más les conviene para las características individuales de sus fincas y de sus sistemas de producción.

En los primeros cuatro meses de operación se había plantado el equivalente de 135 has en un proceso organizado por la cooperativa que había crecido de 50 socios a 150, con los costos externos de operación reducidos a los de un apoyo en capacitación a la directiva y a los socios, y con costos internos, con cargo a la cooperativa, limitados al salario de una contadora, gastos de oficina y eventuales viáticos para el funcionamiento de las comisiones. Además estos costos no son atribuibles solamente a la forestación, sino al conjunto de actividades de la cooperativa.

De interés especial para la investigación es el hecho que en la etapa inicial de trabajo de la cooperativa, se plantó exclusivamente pachaco, especie de mayor volumen de demanda y de más rápido crecimiento. Con el avance, algunos socios empezaron a sembrar también especies semi-finas de mediano plazo y, en menor grado, maderas finas de largo plazo.

De la parte del crédito concedido y no gastado en los costos directos de la forestación, el destino principal ha sido el engorde de novillos, que ofrece una renta después de aproximadamente 20 meses, a tiempo para pagar los créditos. De esta manera, el costo (y el concomitante riesgo) de la forestación estará absorbido por el trabajo familiar en la producción del ganado y no representará una carga sobre la capitalización de los sistemas de producción. Evidentemente, si no fuera por la necesidad de pagar el crédito forestal, las ganancias netas de la ganadería se destinarían al consumo familiar.

A través de esta discusión sobre el mercado de productos forestales, hemos tratado de contextualizar el problema concreto de la gestión de los recursos naturales en el Ecuador.

Están involucrados el gobierno central, la población y algunas de sus instituciones locales y, en algunos casos ONG's. Indudablemente, el papel de las ONGs, por lo menos en lo que refiere a la conducción política de los procesos locales, debería ser asumido por las autoridades seccionales, como ocurre de cierta manera en Chile y en Colombia. Sin embargo, esto aún no ocurre fuera de las ciudades principales del país: Quito principalmente, crecientemente Guayaquil, y Cuenca. Las otras municipalidades grandes están desarrollando una base prima-

ria hacia una capacidad técnica, y en los cantones pequeños las buenas intenciones no son más que eso.

Los elementos centrales que podemos extraer de las experiencias son los siguientes:

El manejo práctico de la forestación (y de los recursos naturales) ocurre a nivel de parcela, adaptándose a los detalles de esta. Se fundamenta por lo tanto en las acciones individuales de manejo de parcela de quienes organizan y realizan el trabajo. No puede haber un adecuado manejo que no cuenta con la voluntad y comprensión de la población involucrada y estas voluntades también marcan los límites absolutos de la gestión.

Las voluntades en sí mismo encuentran uno de sus propios límites en las posibilidades económicas de realizar las inversiones necesarias. Estas posibilidades están determinadas por la demanda (y los precios) de los productos vendidos, o por una vía de subsidios, o por los otros ingresos de la población. Si estos son bajos, y si no hay recursos financieros a nivel de estado para sostener subsidios, lo que finalmente determinará los límites económicos es la demanda de productos. Para la mayor parte de los productores agropecuarios, la gran mayoría de la demanda proviene de los mercados. Cualquiera política de manejo que se intente debería, por lo tanto, estar inmersa en las demandas

concretas de la población y en los mercados reales.

Las inversiones requieren de ahorro, aún cuando sea el ahorro individual del mismo inversionista. Pero, en las circunstancias que caracterizan a las economías campesinas, la inversión en sí constituye un ahorro. En el caso de la forestación, los árboles son una inversión/ahorro, que en el área observada se paga a partir de otros ingresos. Esto involucra otros mercados.

El manejo de las complementariedades entre productos y entre ahorro y gasto familiar, está en manos también de los agricultores individuales, reforzando el concepto anterior, de que los elementos centrales de la gestión son controlados a este nivel.

La capacitación en la forestación se da fundamentalmente a partir de la práctica. En este proceso, las relaciones y conversaciones entre productores vecinos son vitales. Mientras que la institucionalidad local puede reforzar el proceso organizando formas de capacitación que sintetizan o complementan el conocimiento práctico, no puede reemplazar el proceso en y entre parcelas.

Generalmente, aunque no en todos los casos, se requieren fondos externos para el apalancamiento del ahorro interno de los productores. Estos fondos pueden venir de diferentes fuentes con diferentes condi-

ciones, incluyendo el mercado financiero abierto, la captación de ahorros de otros sectores sociales, el manejo de depósitos temporales y los fondos de solidaridad. Una de las funciones vitales de la institucionalidad local es lograr mecanismos operativos y garantizados de la intermediación financiera que permitan combinar el manejo a nivel local de los condicionamientos de créditos destinados a la gestión de los recursos naturales, con la negociación de las condiciones financieras generales con las fuentes. En la medida en que se homogenizan las condiciones financieras hacia los clientes finales, aportan a una mayor transparencia en los mecanismos de apoyo.

Estos aspectos, sobre todo de capacitación y de manejo financiero suponen la construcción de organizaciones e institucionalidades locales, capaces de debatir y afinar las voluntades existentes, y organizar localmente la operación de los sistemas de apoyo. Las organizaciones pueden ser meramente funcionales a propósitos inmediatos, sin pérdida de impacto en la capacitación, mientras que las instituciones deberían ser funcionales para especializarse profesionalmente en sus ramas.

En los casos exitosos analizados, la fijación de políticas ha ocurrido a través de un debate generalizado cuyos eventos más públicos

han sido convocados por las organizaciones e instituciones locales. En el caso de INEFAN, que no puede considerarse del todo exitoso, la fijación de políticas se dio a través de directrices centrales y un proceso de planificación centralizada.

Los mecanismos de coerción directa no han funcionado en el área, y es probable que su funcionamiento requeriría de costos mucho mayores y de un proceso de desarrollo de todo el aparato coercitivo y judicial.

Los incentivos económicos requeridos para la forestación dependen en gran medida de la rentabilidad de la actividad en las condiciones locales. En el sub-trópico, el "subsidio" requerido para emprender la dinámica descrita consiste en un pequeño ablandamiento de las condiciones del crédito que es el eje del proceso. En los páramos relativamente productivos del sur-occidente del área se ha requerido subsidios en la forma de tasas reales negativas de interés (corrientemente están en 18% frente a una inflación que oscila en los últimos años entre 24% y 30%) mientras que en los páramos improductivos de Zumbahua y Guangaje, se ha requerido de altos niveles de subsidio para lograr una dinámica muy modesta.

### **Conclusiones generales**

La primera conclusión de la investigación es de carácter metodo-

lógico, la conceptualización de la gestión de los recursos naturales en la zona, en términos del manejo de conflictos entre actores, no contribuye significativamente al tema cuando se trata de universos relativamente homogéneos de pequeños productores agropecuarios. En estas circunstancias, los conceptos clásicos de las contradicciones inherentes en los procesos de acumulación son más útiles, sobre todo cuando son interpretados con un enfoque de sistemas y cuando incluyen los recursos natural en el análisis.

La segunda conclusión es con respecto a los cuatro factores que aparentemente sobredeterminan la gestión de los recursos. Estos factores analizados en base a la discusión de las diferencias entre zonas dentro del área son:

- La construcción de imaginarios u objetivos sociales, y el papel de los recursos naturales en estos.
- Las diferencias locales de productividad y de rentabilidad, asociadas con los recursos manejados.
- La existencia de mercados reales que demandan productos o características tecnológicas de cada localidad, consistentes con un adecuado manejo de los recursos.
- La existencia (aunque sea temporal y funcionalmente) de organizaciones e instituciones locales

con la capacidad de responder a, y, en caso necesario, provocar políticas locales y orientar los servicios necesarios para su implementación.

Cada diferencia observada entre zonas ha involucrado por lo menos tres de estos factores y, normalmente los cuatro, mientras que las diferencias entre los programas externos exitosos y los no-exitosos ha dependido de su capacidad de fundamentarse en los cuatro factores.

La tercera observación, es que la gestión es dinámica y depende de voluntades dinámicas (en el sentido estricto de cambiantes en el tiempo). La implementación de políticas por lo tanto depende de la capacidad de adaptar los programas a las voluntades existentes, alentando aquellas que más pueden coadyuvar al avance hacia los objetivos políticos. Esta orientación de la práctica política es fundamentalmente distinta a la basada en la planificación. Una de las razones para las dificultades que los municipios tienen para orientar políticas con respecto a los recursos naturales es que, necesariamente, una parte significativa de la acción de ellos se basa en la planificación.

La cuarta conclusión, repetida varias veces en el texto, es que los instrumentos políticos de subsidios y de coerciones no funcionan bien en un universo de pequeños pro-

ductores. Los subsidios, por la evidente escasez de fondos para sostenerlos, deben reservarse para aquellas situaciones en las que las condiciones locales ofrecen una rentabilidad tan baja que el mercado difícilmente se convierte en un real estímulo. La coerción es casi imposible de aplicar, cuando el problema radica en las contradicciones de la población en general. Este caso es distinto al control urbano de la contaminación de pocos que afecta a la mayoría. Estos instrumentos son los normales, en una forma u otra, para la ejecución de políticas planificadas. Son menos necesarias para las prácticas políticas que demostraron ser más exitosas en el caso estudiado.

Una última conclusión consiste más bien en una reflexión a partir de las conclusiones generales mencionadas. La gran ventaja de la planificación es que se la puede conocer y aprobar en todo su detalle. Esto no es posible con una práctica política de coordinación con voluntades dinámicas. A su vez, los consensos políticos, que requieren ser permanentemente renovados, son de difícil manejo en ausencia de una discusión permanente de cada tema y suponen mucha complejidad, aún cuando se puede dar esta discusión. La complejidad y la dinámica, que dificultan la enumeración cuantitativa de los objetivos políticos, suponen que una política fun-

damentada en ellas, debe guiarse por conceptos complejos y dinámicos.

El concepto de la gestión de los recursos naturales no es necesariamente estático y fraccional, pero nos invita a esta interpretación: hay tantos recursos; hay que sostenerlos y sacarlos el mejor provecho posible y, cuando sea del caso, lograr un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento y la conservación del recurso.

En cambio, el concepto del desarrollo sostenible no admite una interpretación estática, aunque evidentemente admite todavía de muchas interpretaciones distintas. Los procesos exitosos observados en esta investigación tal vez no han sido precisamente ejemplos de la gestión de los recursos naturales, por lo menos en su lógica esencial, pero indudablemente han sido procesos de acumulaciones - económicas, sociales, humanas y de recursos naturales, procesos de desarrollo, en los cuales se puede preguntar cuán sostenibles son. En cambio, los procesos que no se ha podido calificar como exitosos, sea en cuanto manejo del suelo o en intentos frustrados de reforestación, precisamente nos demuestran una ausencia de procesos de acumulación.

La gestión de los recursos naturales es un concepto que se presta a la planificación local (y nacional), mientras que el concepto de desa-

rollo sostenible es una guía para la orientación de las voluntades. Como tal, es un concepto de mayor utilidad para el tipo de política que,

si nuestras conclusiones son correctas, es más apropiada en universos con una predominancia de pequeños productores.

**Cuadro**  
**Dos cambios tecnológicos y niveles de decisión y participación**  
**en la sierra con deficiencia hídrica en el verano**

Cambio tecnológico	Aspectos o decisiones involucrados	Nivel de apoyo o relación social	Otros cambios tecnológicos y organizativos involucrados
<b>Compra de ovinos reproductores de raza mejorada.</b>	Uso del ahorro; decisión de no ahorrar en otra inversión <sup>7</sup> .	Familia inmediata	Cuidado sanitario; compra de pastizales
Cuidado sanitario de los ovinos	Conocimiento	Familia ampliada, vecinos, técnicos locales.	Elevar productividad para compensar esfuerzo de aprendizaje
	Costo en medicamentos	Familia inmediata	Creación de una oferta local de tecnología veterinaria
Mejoramiento de pastizales	Conocimiento	Familia ampliada, vecinos, técnicos locales.	Suministro de agua de riego o tecnología para mejorar producción de forrajes en el verano
Suministro de agua de riego	*Cada casa distributo	Comunidad o junta de usuarios	*Según el caso
Uso de fertilizantes en pastizales en época pre-verano	planificación anticipada de cultivos	Familia inmediata	
Conservación de humedad en parcela	planificación de la parcela	Familia ampliada	Construcción de mognes contra viento; o tenazas, arborización contra viento
<b>Cambio Tecnológico</b>	<b>Aspectos o decisiones involucrados</b>	<b>Nivel de apoyo o relación social</b>	<b>Otros cambios tecnológicos y organizativos involucrados</b>
<b>Introducción de cebolla</b>	Disponibilidad de tierra con adecuados niveles de materia orgánica	Familia inmediata, ampliada o comunidad	Incorporación de nuevos suelos; abono orgánico;
	Conocimiento	Familia ampliada y vecinos	
	Disponibilidad de fuerza de trabajo	Familia ampliada, jornaleros locales	
	Estrategias de comercialización	Familia ampliada	
Incorporación de nuevos suelos	Acceso a suelos para fines agrícolas	Comunidad	
Abono orgánico	Manejo de ovinos y pastizales	Familia ampliada y comunidad	

7 Véase también la discusión sobre ahorro e inversión en torno a la forestación.

**Bibliografía**

- Bromley, D.W.  
 1995 "A Bargaining Framework for the Global Commons" in a handbook of Environmental Economics, Ed. Bromley D.W.
- De Wit C.T. Huisman H., Rabbinge R.:  
 1987 "Agriculture and its environment: are there other ways?" Agricultural systems 23.
- Field, L.  
 1991 "Sistemas agrícolas en la Sierra Norte", CAAAP, Quito.
- Herbolzheimer, Emil; Martiolivellá, Stefano Padelu  
 1995 "Propuestas innovadoras para replantear la economía". Econcern, Barcelona. Fundación Jaime Bofill.
- Hanley, Shogren, White  
 1977 "Environmental Economics". OUP.
- Hunt D.; Johnson C.  
 1995 "Sistemas de Gestión Medio ambiental", McGraw Hill.
- Max-Neef, Manfred, Elizalde Antonio y Høpenhayn, Martín  
 1986 "Desarrollo a Escala Humana" Development Dialogue 1986.
- Pearce, D.  
 1995 "Measuring Sustainable Development" in a Handbook of Environmental Economics. Ed. Bromley D.W.
- Pearce D.W.; Tones, R.K  
 1995 "Economía de los recursos naturales y del medio ambiente". Celeste Ediciones .
- Romero, Carlos  
 1994 "Economía de los recursos ambientales y naturales". Alianza Editorial. Madrid.
- Schejtman, Alejandro  
 1980 "en Economía Campesina" Ed. DESCO, Lima.
- Schuldt, Jürgen  
 1995 Repensando el Desarrollo hacia una concepción alternativa para los países andinos. CAAAP, Febrero.
- Young M.D.; Mc Cajin, B.J.  
 1995 "Building Equity, Stewardship, and Resilience into Market - Based Property Rights systems". En: "Property Rights & the Environment" Ed. Hanna & M. Murasinghe Beijer International Institute-World Bank



*Libro: La ruta de la gobernabilidad*

*Editado: CORDES*

*Páginas: 583 pp*

Este libro presenta el informe final del proyecto gobernabilidad de CORDES, analiza los problemas de gobernabilidad del Ecuador, centrándose especialmente en los últimos 19 años de régimen constitucional.

La investigación difundida en el libro, es uno de los trabajos más completos hechos sobre el tema, los métodos utilizados son innovadores.

Las conclusiones configuran una agenda de lo que cabe hacer para transformar al Ecuador en un país más democrático y gobernable.

## **Lo que piden los agricultores y lo que pueden los gobiernos: ¿Mendigar dependencia o proporcionar emancipación?**

Polan Lacki\*

*Los escasos recursos que los gobiernos destinan al agro, se vuelven aún más insuficientes porque suelen ser asignados en forma contraproducente a alimentar burocracias improductivas y a "regalar el pescado, año tras año en vez de enseñar a pescarlo una única vez". Este pseudo paternalismo contribuye a perpetuar la dependencia que los agricultores tienen del Estado y con ello a agudizar aún más dicho desequilibrio.*

**E**n los países de América Latina existe un evidente y creciente desequilibrio entre:

a) las múltiples y urgentes necesidades de millones de agricultores (quienes con todo el derecho reclaman tierra suficiente, riego, maquinaria, insumos modernos, crédito, garantías de comercialización, subsidios, etc.); y

b) las decrecientes posibilidades de los debilitados, deficitarios y endeudados gobiernos en satisfacerlas.

Como si esto fuese poco, los escasos recursos que los gobiernos

destinan al agro, se vuelven aún más insuficientes porque suelen ser asignados en forma contraproducente a alimentar burocracias improductivas y a "regalar el pescado, año tras año en vez de enseñar a pescarlo una única vez". Este pseudo paternalismo contribuye a *perpetuar* la dependencia que los agricultores tienen del Estado y con ello a agudizar aún más dicho desequilibrio.

**Los gobiernos no quieren o no pueden?**

Ante este creciente *desbalance* entre "lo que piden los agricultores

---

\* Oficial Superior de Educación y Extensión Agrícola de la FAO.

y lo que pueden los gobiernos”, seguir formulando agotadas propuestas paternalistas – por mejores que sean las intenciones de quienes lo hagan – es una actitud que causa más daño que beneficio a los agricultores. Tales propuestas desorientan a los productores, estimulan la pasividad y de hecho los engañan, al sugerirles que sigan esperando por recursos y decisiones que los gobiernos, aunque quisiesen, no podrían proporcionarles. Este desbalance es tan abismal que las propuestas convencionales perdieron su eficacia y vigencia. El modelo llegó a tal grado de agotamiento que ya no es posible recuperarlo; sencillamente hay que reemplazarlo por una estrategia educativo-emancipadora.

Con tal fin los gobiernos, conscientes de que “no están en condiciones de hacer todo por todos los agricultores siempre”, inexorablemente tendrán que asumir un papel *esencialmente* emancipador de dependencias. Con este propósito deberán delegar a los *proprios agricultores* gran parte de la solución de sus problemas, en vez de alimentar en ellos la nueva ilusión de que el mercado y las cadenas agro-alimentarias (agribusiness) lo harán por los productores; porque el mercado y el *agribusiness* están preocupados en resolver los problemas suyos y no necesariamente los de los productores rurales.

Para preparar esta progresiva emancipación, los gobiernos deberán promover formas *sencillas* de organización empresarial de los agricultores y proporcionarles los conocimientos mínimos que ellos necesitan para que verdaderamente *quieran, sepan y puedan*:

a) asumir, en forma gradual, actitudes y roles más protagónicos en la eficiente solución de sus propios problemas; e

b) incrementar la bajísima productividad/rendimiento de todos los factores de producción que ellos ya poseen, con el elemental propósito de que *cada unidad* de mano de obra, tierra, insumo, crédito, animal, o tractor –por el simple hecho de que es escasa, cara o insuficiente– produzca con más eficiencia una *mayor cantidad* de granos, tubérculos, frutas, hortalizas, forraje, carne, lana o leche; y especialmente de ingresos.

En otras palabras, el Estado moderno deberá proporcionar a los agricultores las *competencias* para que ellos puedan “producir más y mejor con menos recursos, con menos Estado y con menos expropiación del agribusiness”.

### **Primero lo posible después lo deseable**

Con este propósito emancipador los gobiernos deberían fijarse, pragmática y realísticamente, dos grandes prioridades estratégicas:

*Primera Prioridad:* En el corto plazo, formar, capacitar o recapacitar agentes de asistencia técnica y extensión rural (ATER) para que tengan mucho mayor capacidad de contribuir a una rápida corrección de las ineficiencias tecnológicas, gerenciales y organizativas que ocurren en los distintos eslabones del negocio agrícola; porque es necesario que tengamos la honestidad y la humildad profesional de reconocer que son las distorsiones allí existentes (y no tanto la falta de políticas, leyes, créditos y subsidios) las principales causas de la falta de rentabilidad en la agricultura. Sin embargo, la formación y capacitación de este nuevo agente de ATER no deberá ser apenas teórica, urbana, ni desvinculada de los problemas reales y concretos que los agricultores enfrentan en su vida cotidiana. Habrá que hacerla directamente en terreno y en forma más práctica, de modo que, siguiendo el método de aprender a producir *produciendo*, adquiera el ingenio y la competencia para formular y *ejecutar* soluciones pragmáticas que sean *compatibles* con las circunstancias de los países REALES de América Latina. ¿Y qué es lo que caracteriza a estos países reales?

a) gobiernos debilitados y empobrecidos con mínimas posibilidades de subsidiar y financiar la modernización del sector agropecuario;

b) agricultores endeudados que no tienen acceso al crédito para aliviar sus severas restricciones productivas, que producen con bajísimos rendimientos y que están expuestos a una permanente expropiación que les imponen varios eslabones del *agribusiness*, ya sea cuando adquieren los insumos o cuando venden sus cosechas.

Este nuevo extensionista dotado de sólidas y *vivenciadas* aptitudes técnico -empresariales tendrá que ser capaz de ingeniar soluciones a los problemas de estos agricultores "tal como son y con los recursos que realmente poseen". Tendrá que ser capaz de enseñar a las familias rurales a ganar dinero a través del camino que, en el marco de la globalización, es el *único posible*; es decir, enseñarles a ganar dinero comprando, produciendo, administrando, invirtiendo, procesando y comercializando con *mayor* eficiencia tecnológica, gerencial y organizativa. Fuera de esta vía realista ningún artificialismo -político, arancelario, crediticio, tributario o cambiario- será capaz de hacer económicamente viables a los agricultores.

Ante un Estado que, aunque no lo diga, nos envía clarísimas señales de que no va a financiar, subsidiar ni proteger al sector agropecuario, el sentido común y el realismo nos imponen como un requisito *absolutamente imprescindible* fortalecer y

mejorar dramáticamente la capacidad de la asistencia técnica y de la extensión agrícola. Ella tiene que ser capaz de profesionalizar a los agricultores y de organizar sus comunidades - ya no con el arcaico propósito de hacer proselitismo político- sino con el claro y explícito objetivo de que dichas asociaciones brinden servicios y solucionen aquellos problemas que, por razones de escala, los productores no pueden y no deben enfrentar en forma individual. La extensión rural, que históricamente ha arrojado extraordinarios ejemplos de mística y de competencia profesional necesita mejorar aún más su productividad, su efectividad y su capacidad de obtener *resultados* y de *solucionar* problemas. Deberá ser capaz de cambiar las aptitudes y actitudes de los agricultores, transformando cada familia en *protagonista* de un auto-desarrollo *progresivo*, que genere en la propia finca los recursos necesarios para financiar la tecnificación de la agricultura. Ante la escasez y alto costo del crédito rural dicho desarrollo tendrá que estar sustentado principalmente en la *correcta* aplicación de soluciones que sean acordes a los recursos ya existentes en las fincas; y no a los inexistentes, que los mistificadores o ingenuos siguen diciendo a los agricultores que están disponibles en las arcas de los gobiernos. Este es el nuevo agente de ATER, público y privado, que los

agricultores tienen el pleno derecho de *exigir*; y que las universidades y escuelas agrotécnicas tienen el *deber* de formarlo.

*Segunda Prioridad:* En el mediano plazo, hacer una profunda "revolución educativa" en las escuelas básicas rurales (del 1er. al 8º año), incluyendo en sus *curricula* temas útiles y prácticos sobre producción agrícola, organización comunitaria, asociativismo, administración rural, educación familiar, etc. Sus contenidos educativos deberán responder a las necesidades de vida y de trabajo *imperantes en el campo*; en vez de seguir aburriendo a los niños con memorización de fechas y nombres irrelevantes, con la historia del Imperio Romano y de los Faraones de Egipto o con otros temas lejanos, abstractos y totalmente divorciados de los problemas cotidianos que ellos viven y sufren en sus hogares, fincas y comunidades rurales; problemas que ellos no pueden y no podrán solucionar, entre otros motivos, porque la escuela no enseñó a hacerlo, ni a ellos ni a sus padres. La sociedad rural en vez de *mendigar* subsidios debe *exigir* al Gobierno que dichas escuelas contribuyan a desarrollar las enormes potencialidades latentes de los niños, a elevar su autoestima, a darles una sólida formación *valórica*, a estimular su deseo de superación y proporcionarles conocimientos *útiles* que

sean *aplicables* en la solución de sus propios problemas.

Estas dos medidas, de enorme y perdurable efecto transformador, contribuirían a *emancipar* a los agricultores de la dependencia del pernicioso y retórico paternalismo del Estado, en vez de *perpetuarla*. Debido a su sencillez y menor costo comparativo, cualquier gobierno podría llevarlas a la práctica.

### **Formar reivindicadores de soluciones o solucionadores de problemas?**

Los créditos y los subsidios, por deseables o deseados que sean, son perpetuadores de dependencias porque hay que concederlos hoy, mañana y pasado mañana; y por este motivo adicional son insuficientes y excluyentes. En contraposición, el efecto de una educación *instrumental* que forme ciudadanos capaces de solucionar sus propios problemas en forma más autónoma, se perpetúa en el tiempo sin necesidad de repetirla a las mismas personas año tras año. Los primeros son un *gasto* recurrente que *perenniza una dependencia* que el Estado no tiene capacidad de sostener en el tiempo y la segunda es una *inversión* que se hace una única vez y que *construye la emancipación*. Aquí ya no hay mucho que discutir, porque la segunda opción se impone por sí sola; la agricultura latinoamericana

está necesitando y exigiendo una inmediata y estratégica inversión en el recurso humano rural, a través de una excelente educación formal y no formal. En una primera etapa tal vez no necesariamente con *más* educación y más inversiones en edificios y computadores; sino que con *mejor* educación, con contenidos más útiles, prácticos y relevantes que los egresados puedan *utilizar* en la solución de sus problemas cotidianos.

Con esta educación emancipadora un *menor* número de agricultores necesitará solicitar al Estado una *menor* variedad y cantidad de factores de producción y lo hará cada vez con una *menor* frecuencia. Una educación que ayude a las personas a que *ellas mismas* solucionen sus problemas es la única, repetida única alternativa realista para reducir el desequilibrio mencionado al principio de este artículo. Esta opción permite que el Estado deje de alimentar frondosas burocracias que benefician a ALGUNOS y utilice estos recursos para cumplir con su deber de ofrecer una educación constructiva, útil y emancipadora para TODOS.

Definitivamente, la *necesaria* profesionalización de los agricultores requiere una *imprescindible* revolución en la calidad, utilidad y aplicabilidad de los contenidos educativos. Los "tractorazos y camionazos" que los agricultores han

hecho, frente al Congreso Nacional, al Ministerio de Economía y al Banco Central no produjeron y difícilmente producirán resultados. Ellos deberán buscar las soluciones en los Ministerios de Educación y de Agricultura y en sus similares a nivel provincial y municipal. Es allá donde los líderes rurales deberán *exigir* la formación y capacitación de extensionistas y agricultores acordes a los desafíos de la globalización,

quienes, gracias a su mayor autoconfianza personal y auto-suficiencia técnica sean más *solucionadores de problemas*, que *reivindicadores de soluciones*.

En resumen, por más justo y legítimo que sea lo que actualmente *piden* los agricultores, ellos tendrán mucho más éxito si concentran sus reivindicaciones a lo que *pueden* y *deben* hacer los gobiernos.

# ANÁLISIS

## Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo\*

César Montúfar\*\*

*El tema de la modernización política navega en un mar de malentendidos. Estos malentendidos oscurecen el lenguaje político y sirven de muletilla para la invención de una panacea ficticia, la gobernabilidad, que acorrala a la autonomía de la sociedad e imposibilita el desarrollo de proyectos políticos alternativos.*

**E**ste ensayo analiza las razones geopolíticas que determinaron la inclusión de este término en el debate sobre la modernización política. Sostengo que ello se expresa en dos equívocos que distorsionan la visión de la política y de la democracia en las sociedades latinoamericanas. El primero consiste en hacer aparecer al orden político y la gobernabilidad misma como requisitos del desarrollo, y el segundo, en superponer las nociones de gobernabilidad y democracia como si la lógica administrativa de la primera pudiera subsumir a la dimensión política de la segunda. A partir de ambos equívocos, el discurso de la

gobernabilidad despolitiza la constitución del orden político y lejos de avanzar hacia la profundización democrática, consolida un gobierno de las élites por sobre el gobierno de las mayorías; instituye de esa forma una suerte de nuevo pretorianismo en donde la primacía del orden político, como condición del desarrollo, sitúa a las élites por encima de los ciudadanos/as al interior del sistema democrático. Esto tiene enormes costos para la democracia, el principio de igualdad política y la autonomía de la sociedad con respecto al Estado. Por ello, un primer paso para construir una visión y una práctica alternativa, que no venga desde el Estado sino desde la socie-

---

\* Ponencia presentada en el Taller de Proyectos de Desarrollo Alternativos, Fundación José Peralta/ILDIS, 18 de enero de 1999. Agradezco los comentarios de Napoleón Salto, Virgilio Hernández, Alberto Acosta, Francisco Sánchez, Nancy Ochoa y Paro Rhon a versiones anteriores de este texto.

\*\* Ph. D. Ciencias Políticas. Docente Universidad Andina Simón Bolívar.

dad política, debe ser desechado este concepto del lenguaje político y académico; echarlo al tacho de basura; hacerlo carne de aves de rapiña y no consumo de mentes incautas o desinformadas.

Siendo la gobernabilidad un tema nuevo en el debate sobre la modernización política, es necesario retomar las posiciones clásicas de esta teoría para aclarar el estatuto de la discusión actual. Ello implica desentrañar la pregunta de cómo las teorías de la modernización, en boga durante las décadas cincuenta y sesenta, resolvieron el problema de la constitución del orden político en sociedades en proceso de modernización. En este debate se destaca, como la posición más completa e influyente, el libro que Samuel Huntington publicó a fines de los años sesenta: *Orden político en sociedades cambiantes*<sup>1</sup>.

A partir de este libro se colocarán los hitos de la discusión en este artículo. Luego se analizarán textos más actuales sobre esta problemática para comprender los giros que la gobernabilidad ha incorporado al debate contemporáneo. Adopto la posición de Huntington no porque concuerde con ella, sino como una herramienta metodológica para ensayar una crítica desde adentro, una

crítica inmanente, al concepto de gobernabilidad y a sus usos actuales. El abordar la gobernabilidad en la perspectiva de las teorías que le dieron origen nos puede ayudar a dimensionar sus implicaciones políticas y descubrir los equívocos a los que nos conduce.

### **El problema del orden político en sociedades cambiantes**

Samuel Huntington, quien no utiliza en ninguna parte de su libro el término gobernabilidad, buscaba ofrecer con su texto alguna explicación, útil para los tomadores de decisiones de la política exterior norteamericana, sobre la crisis y el caos político que acompañaba los procesos de modernización de sociedades "subdesarrolladas". Recordemos que los sesenta fue una década de gran agitación política al interior de los países "en desarrollo". No solo estaban las fallidas empresas estadounidenses en Bahía de Cochinos y Vietnam, sino también un sinnúmero de movimientos revolucionarios y movilizaciones sociales que tenían como base los sectores rurales deprimidos. Frente a esta realidad, Huntington sostiene que los procesos de modernización social y económica, debido a que generan la di-

1 Ver *Orden Político en sociedades cambiantes* (Buenos Aires: GEDISA, 1972). Para este ensayo he utilizado una versión en inglés *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

solución de normas, jerarquías y valores tradicionales, son la causa principal del caos político de las sociedades cambiantes. La modernización desencadena movilización social, abre expectativas, impensables en las sociedades tradicionales. Cuando la movilización social supera a la capacidad institucional para satisfacer las nuevas expectativas, aparece el caos político, manifestado en violencia, corrupción, autoritarismo, fragmentación del poder y pretorianismo<sup>2</sup>.

El pretorianismo es el desenlace de este proceso de decadencia política al que conduce la modernización.<sup>3</sup> Su característica principal es la fragmentación del poder y la baja institucionalización de la participación política, acompañada por altos grados de movilización. En estas condiciones, el sistema político, lejos de consolidar la visión de un bien público compartido, es devorado por intereses y ambiciones particulares que se imponen a la autoridad pública. A diferencia de los sistemas políticos cívicos, en los que existe una alta institucionaliza-

ción de la participación política y sentido de autoridad, en los sistemas pretorianos, las masas ingresan a la política sin ser socializadas en la misma.<sup>4</sup> El sistema político, por tanto, afronta una excesiva politización de la sociedad que se expresa en que militares, empresarios, obreros, estudiantes, campesinos, etc. participan sin mediaciones en política. En ausencia de mediaciones, formas de acción directa copan la escena política y fragmentan la autoridad y el poder.<sup>5</sup>

Para Huntington, la decadencia política a la que conducen los procesos de modernización puede ser revertida mediante procesos que institucionalicen el cambio, eviten la fragmentación del poder y establezcan canales de participación política. Los estragos causados por la modernización solo se superarán si se reduce el déficit de representación y se construyen gobiernos legítimos, eficaces y con autoridad. Las instituciones tradicionales no son capaces de cumplir ese papel. Frente a la modernización éstas decaen y sobreviene el caos, la inestabili-

2 Ver *Political Order in changing societies...*, pp. 32-72.

3 Huntington identifica tres tipos de pretorianismo que comparten en general las mismas características: el oligárquico, el radical y el de masas. Las tres variantes son tipo ideales cuyos elementos pueden ocurrir simultáneamente en cada realidad concreta, pero que se distinguen por el grupo de poder dominante: la oligarquía, grupos radicales o movimientos de masas. En cada uno de ellos, los militares tienen en muchos casos un papel protagónico. Ver *Political order in changing societies...* pp 198-237

4 Ver *Political order in changing societies...*, pp.78-86.

5 Ver *Political order in changing societies...*, pp.195-196.

dad y diversas manifestaciones de pretorianismo. Por eso, la institucionalización del cambio es la clave de la modernización política. De la institucionalización debe surgir un orden político que garantice no solo estabilidad sino el desarrollo de una comunidad política, articulada alrededor de intereses generales.

Por todo ello, la modernización política desde la perspectiva huntingtoniana conlleva un proceso de transformación doble del poder. Primero, la modernización requiere la concentración del poder por parte del Estado. El punto es que la autoridad consolide su capacidad de gobernar sobre las presiones de grupos e intereses particulares, que eleve la calidad de su intervención y supere la tendencia a la fragmentación característica del pretorianismo. Segundo, la modernización necesita un proceso de expansión del poder. Este proceso consiste en abrir los canales y espacios de participación institucionalizada por la vía de la consolidación de un régimen de partidos políticos.<sup>6</sup> No obstante, Huntington considera a los sistemas unipartidistas como igualmente válidos para cumplir con esta función, lo ideal es que la participación política se canalice por medio de siste-

mas bi o multipartidistas. De todas formas, el partido constituye para Huntington la institución distintiva de la política moderna.<sup>7</sup>

Para Huntington, la concentración del poder, el fortalecimiento de la capacidad del gobierno y la creación de un régimen de partidos son procesos que van de la mano en el proceso de modernización política. Se trata no solo de concentrar el poder para garantizar el orden político, sino de expandirlo por medio de la actuación y la función de representación de un sistema de partidos. Ambos procesos, sustentados en procesos de racionalización de la autoridad política, fortalecen las capacidades y el poder tanto del Estado como de la sociedad misma y constituyen la base de la constitución de comunidades políticas cívicas.<sup>8</sup>

*Orden político en sociedades cambiantes* es el tratado fundamental para entender cómo, dentro de las teorías de la modernización en boga durante los años cincuenta y sesenta, se comprendían los procesos de modernización política. Su mayor aporte fue ofrecer un análisis del caos político como resultado de la modernización y resaltar la importancia de los procesos de institu-

6 Huntington menciona una tercera característica del proceso de transformación del poder que es la adaptabilidad. Ver *Political order in changing societies...*, pp. 145-146.

7 Ver *political order in changing societies...* pp.89-90.

8 Ver *Political order in changing societies...* pp.32-39.

cionalización, como eje de la modernización política. En adelante las problemáticas abiertas por este libro siguieron en el tapete de discusión. Ello sucedió aun cuando quienes siguieron pensando la modernización desde las premisas y problemáticas huntingtonianas no siempre la abordaron con la misma rigurosidad que ofrece este libro. Mas aún, en los años siguientes la comprensión del problema de la modernización política sufrió varios desplazamientos importantes no contemplados en la teoría de Huntington.

El principal de ellos es la inclusión del tema de la gobernabilidad. Este tema no es original a la discusión modernizadora sostenida hasta los años setenta, sino que fue transplantado del uso que se empezó a dar a este concepto, a principios de los setenta, por críticos a los Estados de bienestar europeos. Allí Samuel Huntington también jugó un papel importante con la publicación de *La crisis de la democracia*, conjuntamente a Michael Crozier y Joji Watanuki.<sup>9</sup> En este texto los autores sostienen que el desarrollo de regímenes de bienestar europeo, estadounidense y japonés había conducido al resquebrajamiento de la le-

gitimidad del sistema democrático en sociedades donde la democracia había logrado institucionalizarse exitosamente luego de la Segunda Guerra Mundial. Entre otras, las democracias de estos países afrontaban problemas como la deslegitimación de la autoridad, la sobrecarga del gobierno por el aumento desmesurado de la intervención estatal, la desagregación de intereses como resultado de la fragmentación de la clase política.<sup>10</sup> Ello determinaba una situación en la que no era la falta de consenso en las reglas de juego lo que había entrado en crisis sino el propósito de dicho consenso. Para los autores de este texto, las democracias de estos países habían degenerado en democracias anómicas, en democracias sin propósito.<sup>11</sup>

Este fue el contexto en que nació la problemática de la gobernabilidad, en su versión contemporánea. Se trataba pues de sociedades industrializadas que habían logrado la estabilidad y democracia pero cuya legitimidad había entrado en crisis; un contexto muy diferente al de los países llamados "en desarrollo". De todas maneras, el concepto de gobernabilidad fue importado y

9 Ver Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Watanuki *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* (Nueva York: New York University Press, 1975).

10 Ver *The crisis of democracy...*, pp.161-169.

11 Ver *The crisis of democracy...*, pp.158-160.

se puso de moda a fines de los años ochenta luego de varios años en que los organismos multilaterales de asistencia habían venido insistiendo en la conexión entre subdesarrollo y fallas del Estado. Diversas versiones sobre la gobernabilidad pasaron, entonces, a dominar el discurso político de la reforma. Por un lado, aparecieron versiones instrumentales que miran la gobernabilidad como el logro del "buen gobierno", o como lo plantea un documento del Banco Mundial, como el proceso mediante el cual la autoridad del Estado es ejercida con el fin de administrar los recursos económicos y sociales para el desarrollo. Según esta versión, la gobernabilidad debe sustentarse en sistemas legales sólidos, la descentralización y la generalización de metodologías participativas. Junto a ello, el Estado debe reducir su intervención directa en la economía y avanzar procesos de construcción y fortalecimiento institucional que transparenten sus procedimientos y fortalezcan mecanismos de rendición de cuentas.<sup>12</sup>

Paralelamente, se consolidó una versión más académica de autores como Luciano Tomassini o Michael

Copeddige, para quienes la gobernabilidad "no solo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, responsabilidad y respaldo social" (Tomassini).<sup>13</sup> En esta perspectiva, la gobernabilidad debe relacionarse también, como lo plantea Copeddige, con "el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas".<sup>14</sup> De esta forma, se conjugan tanto las nociones que enfatizan el logro del "buen gobierno" con aquellas que hacen referencia a las condiciones de eficacia y legitimidad social que éste requiere. Para Copeddige, la gobernabilidad incluye al menos tres tipos: la gobernabilidad ejecutiva, la legislativa y la social. En cada una de ellas, el aspecto principal es que el Estado produzca las condiciones necesarias para que los actores relevantes obedezcan y acepten fórmulas estables. La capacidad de gobernar o de alcanzar el objetivo del "buen gobierno" depende del logro de este objetivo.

La interrogante central, sin embargo, es por qué se introdujo la dis-

12 Ver World Bank Governance. The World Bank Experience (Washington, D.C.: The World Bank, 1994), pp. xiv-xvii.

13 Ver Luciano Tomassini Estado, gobernabilidad y desarrollo (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993), p.6.

14 Ver David Copeddige, "El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Ecuador: un problema de gobernabilidad", CORDES, Quito, julio de 1996. La cita textual corresponde a la página 1.

cusión sobre la gobernabilidad, traída a colación de las crisis de legitimidad de las democracias modernas, para el estudio de los procesos políticos de sociedades consideradas en pleno proceso de modernización política. ¿Cuáles fueron los motivos teóricos o políticos para este movimiento? El punto principal de este ensayo es no solo plantear que la gobernabilidad es un tema extraño al debate inicial de la modernización política sino que su inclusión obedeció a razones geopolíticas que se podrán sintetizar en la exigencia, por parte de los países "desarrollados" respecto a los del llamado Tercer Mundo, de un cambio en el patrón clásico de sus procesos de modernización e institucionalización políticas. Este cambio se inició a principios de los años setenta y se expresó en dos giros fundamentales en la forma cómo se comprendía la modernización política hasta aquel entonces. El primero tiene que ver con la relación modernización, caos, orden político; y el segundo con la relación entre gobernabilidad y democracia. Comprender la trayectoria de estos dos giros nos permitirá desentrañar el carácter geopolítico del tema de la gobernabilidad y lo que representa la tensa relación gobernabilidad-orden político y gobernabilidad-de-

mocracia para los discursos político y académico contemporáneos. Las siguientes secciones están dedicadas a analizar ambos giros y describir sus implicaciones.

### **Giro 1: El orden político, de producto a condición de la modernización**

La introducción de la noción de gobernabilidad al lenguaje político de la modernización no es ajena a los años turbulentos en la política internacional de principios de la década de los setenta. En esos años ocurrió un fuerte remezón en la política internacional que estuvo íntimamente ligado a dos situaciones, a su vez, interrelacionadas. La primera tiene que ver con la crisis económica mundial, el reordenamiento del sistema monetario internacional vigente desde Bretton Woods y el apareamiento de visiones críticas respecto al modelo de Estado de Bienestar en los países desarrollados. Estos fueron los años en que Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro, del embargo petrolero de los países OPEP, de una aguda recesión e inflación en la economía mundial.<sup>15</sup> La segunda tiene que ver con un cambio con la relación entre los países pobres y ricos. En estos años se atravesó por la guerra de Vietnam y el surgimiento y

15 Estos tiempos estuvieron marcados por el clima de movilización y sensibilidad política abierta por el movimiento estudiantil de fines de los años sesenta.

consolidación del tercermundismo alrededor tanto del Movimiento de los Países No Alineados como de las propuestas de la UNCTAD y el Grupo de los 77.

El movimiento tercermundista propuso a los países desarrollados la demanda de que no sería posible lograr un desarrollo sostenido sin una reestructuración del orden económico internacional. Se planteó que el tema de la independencia política debía tener su contraparte en la noción de la independencia económica y que esto no iba a ocurrir sin que los países "en desarrollo" se industrialicen, mejoren los términos de intercambio en los mercados internacionales y logren un orden internacional más equitativo y democrático. Toda esta movilización desembocó, paralelo a las acciones de la OPEP que elevaron los precios internacionales del petróleo, en el planteamiento al interior de las NN.UU. del Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de los Derechos de los Estados y en un sin fin de intentos por *cartelizar*, tal como se lo hizo con el petróleo, los productos de exportación de los países "en desarrollo".

Esta situación produjo una reacción por parte de los países "desarrollados" tendiente a redefinir sus relaciones con el "Tercer Mundo". Esta reacción se canalizó a través de una profunda reconsideración de las ideas de desarrollo y de los patrones de asistencia internacional que las promovían. Las propuestas desarrollistas centradas en la formación de capital físico, en sus dos versiones, la dirigida a invertir en infraestructura básica y la industrialista de sustitución, cedieron paso a visiones enfocadas en políticas dirigidas a eliminar la pobreza, a promover el desarrollo rural y regional y la satisfacción de las necesidades básicas. En este contexto, también se empiezan a tocar temas referidos a la eficiencia, capacidades y limitaciones del gobierno (todavía no con el nombre de gobernabilidad). Como vemos, esta discusión apareció como un debate al mismo tiempo académico y político, desde el que se buscaba redefinir no solo el papel del Estado como productor de desarrollo o modernización sino un nuevo marco de relaciones entre países "desarrollados" y "no desarrollados".<sup>16</sup> Participantes en el mismo fueron políticos e intelectua-

---

16 Para profundizar sobre el debate político entre países desarrollados y movimiento tercermundista alrededor de un nuevo modelo de desarrollo ver el capítulo 2 de César Montúfar "From dollar shortage to interdependence. The geopolitical rupture of the development paradigm" en *International development assistance and state building in aid receiving countries* Disertación doctoral, New School for Social Research, Departamento de Ciencias Políticas, Nueva York, 1999.

les conservadores con influencia en la opinión pública estadounidense de la época, el mismo secretario de Estado Henry Kissinger y economistas contrarios a las ideas desarrollistas dominantes de las décadas cincuenta y sesenta. A todos ellos les preocupaba la inestabilidad de los procesos de modernización de los países "no desarrollados", que para entonces, representaban una fuente inconmensurable de agitación mundial, ante la cual EE.UU. no podía mantenerse ajeno sino responder con una política exterior efectiva.

Henry Kissinger en el discurso pronunciado en la Sexta Sesión Especial de las NN.UU., la misma que planteó oficialmente la posición de los países del Tercer Mundo respecto al Nuevo Económico Orden Internacional, propuso cambiar el ambiente internacional de confrontación por uno de cooperación entre países ricos y pobres. Para Kissinger, los problemas que aquejaban al Tercer Mundo no podían ser resueltos aisladamente pues el mundo era cada vez más interdependiente. En ese sentido, para Kissinger el debate sobre el NOEI resultaba inútil pues contraponía a países ricos y pobres cuando lo apropiado era buscar acuerdos globales que permitan cooperación internacional en los problemas que afectaban a todos. El tema del comercio mun-

dial era solo uno de ellos. La nueva agenda de cooperación internacional, según Kissinger, debía también incluir acciones concertadas alrededor de otros problemas frente a los cuales los países pobres eran especialmente vulnerables. Entre otros, Kissinger incluía temas tales como el acceso a nuevos mercados de capital, nueva tecnología, mejoramiento de la producción, seguridad alimentaria, etc. Sin un consenso global que invite a una amplia cooperación internacional, y por el contrario, agudizando posiciones divergentes en torno a puntos como la independencia económica, preferencias comerciales, limitación a capitales extranjeros, los países pobres más bien provocaban su propio aislamiento del mundo "desarrollado", lo cual, en vez de ayudarlos, impediría que fluyan hacia ellos capital, tecnología y acceso a mercados, fundamentales para su desarrollo. En suma, según la propuesta de Henry Kissinger el problema de los países pobres no se explicaba solamente por su vinculación comercial desventajosa al mercado internacional. Su desarrollo no dependía de su independencia económica y política, como sostenían las propuestas tercermundistas, sino del logro de un consenso global que les asegure una relación más ventajosa con el sistema internacional.<sup>17</sup>

---

17 Ver "From dollar shortage to interdependence...", pp.83-85.

Esta posición oficial del gobierno estadounidense fue profundizada por políticos e intelectuales conservadores, duros críticos del movimiento tercermundista. Patrick Moynihan, embajador de EE.UU. ante las NN.UU. en un artículo en la revista conservadora *Commentary*, aseguraba que la causa de la pobreza y el atraso de los países subdesarrollados, no tenía que ver tanto con sus problemas en el comercio internacional cuanto con la ineficacia, corrupción e inoperancia administrativa de sus gobiernos. Robert Tucker, en otro artículo de la misma revista, aseguraba que las demandas por un NOEI no favorecían a la gente de los países pobres sino solo a sus gobiernos. Según este autor, para descifrar esta disputa internacional, era necesario distinguir la igualdad entre Estados de la igualdad entre personas. Las élites de los países subdesarrollados demandan igualdad entre Estados, pero lo que realmente debía preocuparlos es la igualdad entre las personas; igualdad que los gobiernos de los países pobres no estaban interesados en promover.<sup>18</sup>

En Kissinger, Moynihan y Tucker se observa claramente que el problema de desarrollo tendría como punto de referencia principal a las decisiones de los Estados de los

países pobres. Los gérmenes del atraso económico, la inestabilidad y el caos político y el ambiente de confrontación internacional se explicarían por las actuaciones de élites al mando de los Estados tercermundistas. Estas élites se habían mostrado incapaces de producir a nivel interno desarrollo económico, progreso social e igualdad entre personas, y más bien se habían dedicado a desestabilizar el orden internacional con una confrontación estéril entre países ricos y pobres. Contrariamente a cómo este problema era entendido por el Huntington del *Orden político* (para quien el caos político, la fragmentación del poder, el Estado débil, corrupto, ineficiente, el pretorianismo eran consecuencias de la modernización), para los autores mencionados la modernización económica y social pasa a depender de la resolución del problema del orden y estabilidad políticas. Así, el orden político de objetivo a ser logrado se constituye en requisito de la modernización misma. Este giro en el planteamiento huntingtoniano, más que sustentado en constataciones históricas o en derivaciones lógicas de su planteamiento, respondió a los intereses políticos e ideológicos del momento, referidos a la confrontación geopolítica entre países

18. Ver "From dollar shortage to interdependence", p. 85.

desarrollados y el movimiento tercermundistas. Se trataba de levantar la tesis de que el problema del subdesarrollo tenía su causa en determinantes políticas internas de los países "en desarrollo"; en la orientación e ineficacia de sus políticas estatales y en el comportamiento de sus élites políticas. A partir de esta constatación, el gobierno de EE.UU. cambió el enfoque de las políticas de desarrollo y asistencia internacional de la industrialización sustitutiva y el NOEI hacia problemáticas conectadas con el tema de la interdependencia, a saber, el deterioro del medio ambiente, la pobreza, las crisis alimentarias, la sobrepoblación, las migraciones, etc.

Esta posición fue recogida por las principales agencias internacionales de asistencia para el desarrollo: USAID, el Banco Mundial, el BID, el PNUD. Estas organizaciones, a partir de los años sesenta y setenta, comenzaron a cuestionar el modelo de desarrollo vigente, basado en la acumulación del capital físico y políticas estatales proteccionistas. Se popularizó al interior de la comunidad internacional de asistencia crecientes reparos al modelo de desarrollo hacia adentro y, sobre todo, se comenzó a mencionar los llamados obstáculos al desarrollo provocados por las políticas supuestamente erróneas de los gobiernos. Para ello fue vital la influencia que sobre las propuestas desarrollistas

generaron economistas de la llamada escuela de la economía del bienestar como Harry Johnson y Jagdish Bhagwati, para quienes las políticas proteccionistas de los gobiernos tercermundistas frenaban el crecimiento económico de sus economías. Esta idea fue complementada por autores como Theodore Shultz y Gary Becker quienes cuestionaron la importancia otorgada por los gobiernos de los países "en desarrollo" a la acumulación de capital físico, en vez del capital humano, lo cual no solo detenía el crecimiento sino que impedía elevar los ingresos de la población y provocaba mayores niveles de desigualdad social.

En fin, los Estados de los países "en desarrollo", inspirados en ideologías proteccionistas y nacionalistas, lejos de promover un mayor crecimiento económico, impulsar una mayor acumulación de capital humano y el logro de una mayor equidad en sus sociedades se convirtieron en los causantes de la pobreza y el escaso crecimiento económico. Para Harry Johnson, uno de los precursores de esta corriente, el fracaso de las políticas desarrollistas tenía directa relación con prejuicios proteccionistas. Las élites en control de los gobiernos de los países "en desarrollo", en su afán de consolidar procesos nacionalistas, privilegiaban el desperdicio de recursos a establecer formas de organización más eficientes y abiertas a

la competencia extranjera. Para Johnson, el nacionalismo debía ser entendido como una actitud psicológica, un *gusto por la discriminación* por el que se prefiere la satisfacción psicológica de la garantía de un connacional, al mayor rédito económico que puede ofrecer un intercambio sin restricciones con los inversores o socios extranjeros. Para Johnson el nacionalismo económico estaba asociado con gobiernos autoritarios unipartidistas, con políticas de industrialización en las que los Estados intervienen pesadamente no solo regulando las actividades privadas sino como propietarios de las principales industrias. Del mismo modo, el nacionalismo económico promovería una omnipresente planificación estatal y una fuerte oposición a las inversiones y a la tecnología extranjeras. Sus políticas patrocinaban actividades para las clases educadas y medias, empleos burocráticos con ingresos fijos, ineficiencia, desperdicio y corrupción, a los cuales los pobres no tenían acceso y muy rara vez los beneficiaban.<sup>19</sup>

Las ideas anteriores completaron la crítica al movimiento tercermundista y ofrecieron un nuevo enfoque para la redefinición del papel del Estado desarrollista. Se reforzó la idea de que los Estados, o más

precisamente, los gobiernos nacionalistas, eran los principales causantes del subdesarrollo, pobreza, etc. Aparece, entonces, como aparentemente incontestable la idea de que el Estado en el caso de los países "en desarrollo", era el principal obstáculo de la modernización. La modernización deja así de tener un estatuto diferenciado, que sí tenía en el texto de Huntington, para convertirse en una función dependiente del "buen gobierno". El orden político pasa, de esta manera, a ser requisito de la modernización y, curiosamente, también resultado de la misma. Invertidos los papeles, la modernización política se transforma en la condición de la modernización en general. La política se despolitiza para obedecer al imperativo del desarrollo económico. Esta inversión en el discurso, sepultó no solo cualquier intento de un modelo de desarrollo hacia adentro, sino la política del movimiento tercermundista, que justamente, basaba su propuesta en una politización, en la esfera internacional, de la cuestión del desarrollo.

La comprensión del orden político como requisito de la modernización derivó en el discurso de la gobernabilidad que se vuelve dominante en los años noventa y es incorporado a la agenda de desarrollo

---

19. Ver "From dollar shortage to interdependence...", pp. 100-105.

humano que enarbolan las agencias de desarrollo internacional. El PNUD, por ejemplo, en su informe sobre *La dimensión política del desarrollo humano* (en el ex Ministro César Verduga fue uno de sus cuatro redactores) sostiene que el problema de América Latina es político y, por consiguiente, el desarrollo no ocurrirá si no se superan las deficiencias producto de la inestabilidad, el caos, la fragmentación y la corrupción políticas. En ese sentido, la consolidación del orden necesario para el desarrollo humano-sustentable requiere de un tipo de gobernabilidad democrática que viabilice el cambio. Sin este nuevo orden político será imposible, según este informe del PNUD, que converjan modernización productiva, ajuste económico y democracia política. En suma, el logro de la gobernabilidad resulta la condición ineludible para desencadenar la convergencia de procesos inacabados de modernización política, económica y social.<sup>20</sup>

El Banco Mundial en su *Informe de Desarrollo Mundial* de 1997 re-

produce de manera mucho más explícita la misma idea. Sostiene que a nivel mundial se asiste a un proceso de redefinición de las funciones del Estado que implican una concentración en cinco tareas fundamentales: garantizar un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionadas, inversión en servicios sociales básicos, protección de grupos vulnerables y defensa del medio ambiente. Todo ello debe ir acompañado de un proceso de fortalecimiento institucional basado en varias líneas de reforma como el establecimiento de normas y controles eficaces, más competencia con el sector privado y una ampliación de los canales de consulta y participación popular.<sup>21</sup> En suma, el "buen gobierno" es un artículo de primera necesidad para el desarrollo. Los países con Estados débiles e ineficaces, sufren de un lento crecimiento económico y escaso desarrollo social. Más aún, los países que no emprendan la reforma probablemente pagarán un precio todavía mayor: disturbios políti-

20 Ver PNUD *La dimensión política del desarrollo humano* (Santiago de Chile: PNUD, 1994), pp. 13 - 19.

21 Ver Banco Mundial *Informe de desarrollo mundial 1997* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997), pp. 1-8.

cos y sociales y hasta una posible desintegración.<sup>22</sup>

Esta visión merece varios comentarios. Primero, la noción de que el orden político (cualquier orden político y no solo éste) es condición del desarrollo o de la modernización (como quiera ésta sea entendida) es sencillamente un planteamiento político. Desde una posición modernizadora clásica se puede aceptar la idea de que es necesario consolidar los procesos de modernización política, la consecución de un orden político moderno, para apuntalar la modernización económica alcanzada y evitar tendencias regresivas. El caos, la inestabilidad, la corrupción, la violencia podrían revertir procesos de modernización económica previa pero en ningún lugar del planteamiento de Huntington aparece la idea de que la solución de estos problemas son condición ineludible para la modernización económica y social. En otras palabras, para atraer la in-

versión extranjera o provocar procesos de innovación tecnológica que generen un despegue económico lo que se requiere son oportunidades económicas valoradas por los inversores o la creatividad y capacidad de innovación de los empresarios (si se quiere argumentar desde la posición de un economista conservador como Joseph Schumpeter). Estas oportunidades requieren la existencia de cierto orden político pero no dependen únicamente de éste. Inversionistas pueden invertir y prosperar en sociedades en donde este orden sea precario pero las oportunidades económicas existen. Lo importante es destacar, y esa es la clave de la propuesta de Huntington, que cualquier proceso de modernización o crecimiento económico acelerado provoca a su vez desorden, inestabilidad y caos político, es decir, que si bien cierto orden es necesario para sostener procesos de desarrollo económico previo, dicho orden, a causa del propio

---

22 Ver Informe de desarrollo mundial 1997..., p.17. Existe otra confusión en el planteamiento del Banco Mundial cuando identifica fortalecimiento institucional del Estado con la aplicación por parte del mismo de ciertas políticas calificadas como "buenas". Algo así como que el "buen gobierno" está constituido por "buenas políticas". Por eso, en otro lugar del mismo Informe sostiene que en países donde el gasto en consumo público es alto se puede observar un lento crecimiento económico mientras que en países en donde el gasto público tiende a destinarse a determinados tipos de inversión pública el crecimiento económico es dinámico. Ello explicaría la diferencia de ingreso y comportamiento de la economía entre Asia oriental y África desde 1960 hasta el presente. En suma, los países con alta capacidad institucional (aquellos que aplican políticas "buenas") presentan una mejor situación económica y bienestar que aquellos cuyo Estado es débil y con políticas erróneas. Ver Informe de desarrollo mundial 1997..., pp. 35-38.

crecimiento económico se tornaría inmediatamente obsoleto si no existen los canales institucionales necesarios para canalizar las expectativas y la movilización social. El presupuesto de que el progreso económico requiere como condición necesaria el orden político es, pues, una idea ajena a la propuesta clásica de modernización, según la cual, el desarrollo económico y orden político siempre se encuentran en tensión. Ninguna sociedad se desarrollará ni se modernizará solo porque logró constituir un orden político, nos diría Huntington. El problema del subdesarrollo social y económico no son los llamados obstáculos políticos. La razón del subdesarrollo de nuestras sociedades no es la ingobernabilidad; la llamada ingobernabilidad es producto de la modernización. Las relaciones entre modernización económica y social y modernización política son en extremo complejas, siendo que la segunda siempre marcha a la retaguardia de las dos primeras, por la sencilla razón de que los cambios económico y social son esencialmente desestabilizadores de la política:

¿Pero, entonces, qué está detrás de esta posición? Detrás está el intento de despolitizar la constitución del orden y la política misma pues al concebirse el orden político como requisito del desarrollo, éste pasa a ser evaluado por sus resultados

económicos y sociales. El objetivo primordial del orden deja de ser político y pasa a ser económico y social. Si el orden político es la condición del progreso la capacidad para generar dicho orden resulta la cualidad principal de la política. Si la dinámica política en vez de generar dichas condiciones las obstaculiza, estamos frente a un problema de gobernabilidad. La gobernabilidad, en consecuencia, implica el disciplinamiento de los actores políticos en el sentido de que deben comportarse en los parámetros requeridos por el orden, condición del desarrollo económico y humano. Este disciplinamiento lleva a la despolitización. La institucionalización del orden político ya no es un hecho en el que está en juego el poder sino el desarrollo económico y la modernización social. Deja de ser un hecho político para convertirse en una condición administrativa de la modernización.

## **Giro 2: el orden político como gobierno de las élites**

Recordemos que Huntington en *Orden Político* menciona los temas del grado de gobierno, la capacidad para gobernar, los procesos de institucionalización pero que en ningún momento menciona la palabra gobernabilidad para identificar el proceso en el cual el Estado en una sociedad cambiante se consolida ins-

titucionalmente y constituye un orden político estable. Para Huntington, la capacidad y eficiencia estatales para satisfacer las demandas sociales no era problema, sino la posibilidad o no de que la creciente movilización generada por la modernización encuentre canales de institucionalización. El orden político no se mide por su capacidad para producir desarrollo económico o modernización social sino por sus posibilidades de institucionalizar la movilización y establecer canales de participación política a través de instancias representativas que, precisamente, posibiliten la satisfacción de las expectativas y demandas generadas por la modernización. Ese era el carácter del orden político detrás de la propuesta de Huntington. Por eso, resulta inequívoco que en la vía que este autor identifica como reformista de modernización política, vía que se diferencia de la revolucionaria regida por un partido único, la consecución del orden político camina paralelo a la consolidación de un sistema de partidos y al establecimiento de un régimen democrático.<sup>23</sup>

Esta secuencia cambiará con la introducción del concepto de gobernabilidad en el discurso de la modernización política. De acuerdo a la concepción de gobernabilidad

predominante, concepción que, según Copededge, no se limita a la inócua noción de "buen gobierno" sino que incluye a las condiciones para el mismo, se trataría de que los actores relevantes acuerden y oherlezcan un conjunto de reglas estables y predecibles. Aquí los actores relevantes por su capacidad para provocar disturbios y afectar el orden político. A nivel del sistema político nacional el objetivo del orden político pasa, entonces, porque el Estado, tanto nacional como local, asegure que estos actores relevantes conformen sus prácticas, valores y relaciones a las reglas que se quieren generalizar. Este objetivo debe ser logrado en el ámbito de las relaciones entre las diversas instancias del Estado, entre el Estado y la sociedad política (Congreso y partidos políticos), entre el Estado y la sociedad civil y la economía. Se entiende que se trata de una gobernabilidad que funciona dentro de un régimen democrático, de una gobernabilidad democrática.

Según David Copededge y Manuel Alcántara para que la gobernabilidad democrática pueda institucionalizarse es necesario, entre otros elementos, que las élites tradicionales se comprometan a compromisos institucionales que otorguen un importante peso a élites

23 Ver los dos capítulos finales de *Political order in changing societies...*, pp.

provenientes de grupos de masas relevantes, que se alcance una efectiva representación de los ciudadanos por parte de la clase política elegida y que se establezcan mayorías políticas representadas por partidos políticos. Se puede inferir de este planteamiento que no puede haber gobernabilidad sin compromisos previos entre las élites; acuerdos que las hagan obedientes.

Esta situación exagera la tensión existente entre gobernabilidad y democracia. Si la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores relevantes acuerdan y obedecen formulas estables, el resto de actores, o sea, los que no tienen el poder de desestabilización, no contarían o contarían menos que los otros para el logro de la gobernabilidad. Según Copedge, es imprescindible asegurar la representación de los actores proporcional a su poder. Ello sitúa a la gobernabilidad en posición amenazante frente al principio de igualdad política y de representación de las mayorías, principios que rigen la democracia.<sup>24</sup> Para Copedge, esta tensión entre gobernabilidad y democracia ideal es inevitable. Sin embargo, su intención y la de otros autores como Manuel Alcántara es proponer un modelo de gobernabilidad demo-

crática en la que ambos principios se complementen y en que, sin eliminar esta tensión, la representatividad de los poderosos y de las mayorías encuentren puntos de coincidencia.<sup>25</sup>

En teoría, estos puntos de coincidencia deberían concretizarse por medio de dos mecanismos: El fortalecimiento de los partidos políticos como canales de representación tanto de las mayorías como de los grupos políticamente relevantes, por un lado, y la institucionalización de espacios de consenso y participación gremial y ciudadana que acerquen las decisiones del Estado a las demandas y expectativas de la sociedad, por otro. En la práctica, y ese es el punto que sostiene este ensayo, ocurre que lejos de la consolidación de proyectos nacionales partidarios, el logro de la gobernabilidad y la búsqueda del orden político tiende a sostenerse en el segundo mecanismo.

Para ilustrar esta situación tomemos por ejemplo el caso ecuatoriano. La reforma electoral última buscó consolidar mayorías electorales (reducir lo que se calificó como una excesiva fragmentación partidaria) justamente sobre la base de reducir la representatividad del sistema de partidos y las fuerzas políticas parti-

24 Ver "El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos...", pp. 1-4.

25 Ver Manuel Alcántara *Gobernabilidad, crisis y cambio* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), p.31

cipantes en el escenario electoral. Esto fue posible gracias a una reforma del sistema electoral en que se privilegió, para la conformación del Congreso y otros cuerpos colegiados, una fórmula de elección pluripersonal. Como consecuencia, en la conformación del Congreso electo en Mayo de 1998 se produjo una tendencia sistemática de subrepresentación de minorías. Este fenómeno tiende a ser mayor mientras más grande es el distrito electoral en el que se aplica este método de asignación de puestos de representación. De acuerdo a simulaciones hechas por el propio Tribunal Supremo Electoral tenemos que en provincias como Azuay, la lista de diputados provinciales de la DP obtuvo el 30 por ciento de los votos, pero se le adjudicó el 80 por ciento de los representantes, es decir, 4 de 5 escaños en disputa. Con el sistema anterior (fórmula de D'Hont), la DP hubiera alcanzado el 40 por ciento, es decir 2 puestos. En Guayas, la lista del PSC alcanzó el 29 por ciento de los votos pero obtuvo el 66 por ciento de los escaños, 12 de 18 puestos de diputados provinciales de esa provincia. Con el sistema anterior, el PSC hubiera obtenido el 27 por ciento de los representantes y sus puestos tan solo suma-

rían 5, es decir, 7 menos. Cosa igual ocurrió en Pichincha. La DP y la ID, no obstante sumaron juntas el 53 por ciento de los votos, obtuvieron el 93 por ciento de la representación, o sea, 13 de los 14 escaños.<sup>26</sup> En suma, el sistema vigente automáticamente convierte a minorías electorales en mayorías en el Congreso, consejos o consejerías al reducir el espacio de las "minorías minoritarias" y sobredimensionar la representación de las "minorías menos minoritarias". Con ello se achica el espacio de representatividad de la sociedad política y se estrechan los canales de comunicación democráticos e institucionales entre la sociedad y el sistema político en su conjunto.

Para compensar este déficit de representatividad, la consecución del orden político tiende a ampliar la influencia de las élites de los grupos subalternos en ciertas decisiones públicas. Esta influencia directa, informal o formalizada, que rebasa la actuación de los partidos políticos contiene la movilización de una gran proporción de la sociedad ecuatoriana que no se siente representada en ninguna instancia institucional. Ilustra a este respecto la posición del movimiento indígena en la presente coyuntura. Tal como

<sup>26</sup> Ver Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Partidos Políticos, "Sistema de representación proporcional en listas abiertas a través de la fórmula D'Hont. Simulación de resultados electorales de los comicios de mayo de 1998". Quito, 1998, mimeo.

lo expresó el presidente de la CO-NAIE en entrevista a Diario El Comercio: "Los indígenas hemos cambiado de estrategias para alcanzar nuestras reivindicaciones, dejando de lado las movilizaciones, levantamiento y otros medios de protesta para dar paso a la concertación sobre la base del diálogo directo".<sup>27</sup> Este cambio de estrategia nos describe como, debido al déficit de representación, sobre todo de los grupos subalternos, la exigencia de la gobernabilidad incrementa el grado y la frecuencia de relaciones directas entre el Estado y los grupos subalternos. Para ello, se fortalecen o legitiman grupos de élite existentes o se crean nuevos para que representen políticamente a los subalternos. Dicha "representación" ocurre por fuera del sistema de representación política nacional y se desenvuelve más bien vinculado a instancias gremiales o de la llamada sociedad civil, que para estos efectos, deja de ser tal.

Desde el esquema de gobernabilidad imperante, el orden político se edifica sobre la legitimación de los poderes existentes, de las élites tradicionales y de nuevas élites que vienen de grupos subalternos. El acuerdo, el consenso, entre estas élites es la base del orden y del proyecto de gobernabilidad. No todas

las élites relevantes tienen igual estatuto sino que son jerarquizadas según su capacidad para alterar el orden. Una quiebra bancaria es sopesada frente a la amenaza de un paro indígena al momento de decidir sobre acuerdos redistributivos y transferencias de recursos estatales. Por ello, la tensión entre gobernabilidad y democracia, lejos de amainarse como lo piensa Coppedge, es cada vez mayor. En un país con tanta desigualdad como el Ecuador, en donde las diferencias entre clases, regiones, géneros y etnias son tan marcadas, los mínimos recursos políticos, culturales y económicos de las mayorías no los habilitan como "actores políticos relevantes", salvo en las coyunturas electorales. Fuera de estas coyunturas, cuando se vive la normalidad política, éstos grandes sectores sencillamente no cuentan y se puede lograr una gobernabilidad y orden precarios, excluyéndolos o negociando sus reivindicaciones directamente, vía arreglos corporativos y clientelares.

Profundizaré este punto haciendo referencia a las propuestas que convocan a ampliar los espacios de participación social en el diseño y toma de decisiones de políticas estatales. La participación constituye uno de los mecanismos principales a través del cual se compensa el dé-

27 Ver Diario El Comercio, "La CONAIE guó el timón de su estrategia política", viernes 8 de enero de 1999, p.A3.

ficit de representación de la sociedad política frente a los grupos subalternos. Desde finales de los setenta, los proyectos de desarrollo impulsados por las agencias internacionales empezaron a incluir metodologías participativas a la gestión de sus programas como un mecanismo para acercar burocracias estatales y poblaciones intervenidas. Desde premisas articuladas a aquellas que situaban en los fallos del Estado la causa del subdesarrollo, se sostenía que las políticas centralizadas y verticales emanadas desde los centros de decisión eran incapaces de resolver los problemas más acuciantes de la gente y satisfacer sus demandas. A partir de allí, las nociones de participación transitaron de propuestas que únicamente buscaban utilizar a las poblaciones beneficiarias como fuerza de trabajo barata hasta propuestas en las que los beneficiarios se apropian del diseño, planificación y ejecución de los proyectos y en las que el objetivo básico es *empoderar* a las poblaciones beneficiarias para la solución de sus propios problemas.

De esta forma, la participación distribuye el poder entre las élites locales o sectoriales, las incorpora a la toma de decisiones. No se trata

de una forma de institucionalización política que permita a los ciudadanos comunes llegar a influir sobre las decisiones políticas nacionales sino más bien un mecanismo que incorpora a determinados grupos a interacciones directas con el Estado. La participación, concebida como un mecanismo para aproximar las burocracias estatales a las demandas y reales necesidades de los usuarios, se dirige a organizar más eficientes y mejor estructurados sistemas de gobernabilidad local y sectorial, sobre la base de la incorporación de las élites correspondientes.<sup>28</sup> De esta manera, no solo el Estado sino organismos y ONGs internacionales ganan influencia sobre los procesos de reproducción y conductas de los actores locales y solidifican dinámicas de aprendizaje colectivo sobre prácticas económicas, políticas y culturales de las poblaciones intervenidas. La participación, de esa manera, es un canal por medio del cual se difunden y se aprenden normas y principios que se dirigen a modificar valores, creencias y pautas de comportamiento. La posibilidad de que la participación cumpla esta misión está directamente relacionada con el llamado *empoderamiento* y po-

28 Ver César Montúfar y Pabel Muñoz, "Desarrollo participativo y gobernabilidad local. Análisis del discurso de las agencias de asistencia internacional sobre la participación social: 1970-1995" ponencia presentada en el XXI Congreso Latinoamericano de Sociología, Sao Paulo, septiembre, 1997, p.1.

tenciación de las capacidades de los beneficiarios. No se trata únicamente de que los beneficiarios se incorporen a la toma de decisiones estatales sino que se apropien de los cambios que buscan generar. Así los individuos y las organizaciones se convierten en un brazo del Estado, en un organismo para estatal que trabaja paralelo y para la burocracia y que, por tanto, se acondiciona a las demandas y dinámicas estatales y patrones de conducta requeridos internacionalmente.<sup>29</sup>

La gobernabilidad que busca la participación se dirige a incidir en los valores y comportamientos de los grupos subalternos en tanto que sus condiciones de pobreza, falta de educación o prácticas culturales pueden generar problemas que desencadenen procesos transnacionales como migraciones, sobrepoblación, agotamiento de recursos naturales, deterioro del medio ambiente, violencia, caos, colapsos políticos; aquellos problemas propios de la interdependencia que mencionaba Kissinger. Resulta importante constatar que al tiempo que se transfieren por parte del Estado la capacidad de decisión de ciertas políticas a la sociedad, se fortalecen los mecanismos de control y regulación de las conductas de las poblaciones intervenidas. De ese modo y de forma

paradójica, el aumento en la capacidad de elección (nueva definición del desarrollo) trae entonces consigo un fortalecimiento del gobierno, de la gobernabilidad, sobre estos actores. Los actores *empoderados* por la participación, al tomar parte de la decisión de muchas de las políticas públicas que los atañen, se incorporan a la maquinaria burocrática que delimita sus conductas y establece los límites de su accionar.<sup>30</sup>

La gobernabilidad que se pretende con metodologías participativas se relaciona de manera íntima con el problema del control y regulación de los llamados comunes globales. Tiene, por tanto, una muy cercana relación con el objetivo de la gobernabilidad global. Lo global y lo local se conectan de esta manera casi directamente. No solo que las conductas y prácticas de los actores locales pueden tener gran repercusión en la vida de personas de otros países sino que organismos internacionales, multilaterales y bilaterales, grupos voluntarios y ONGs transnacionales pueden alcanzar una muy alta incidencia en los procesos de reproducción, valores y prácticas de las poblaciones intervenidas. Es un juego de interacciones mutuas, de interconexiones y flujos de información, recursos, per-

29 Ver "Desarrollo participativo y gobernabilidad local...", pp. 18-19.

30 Ver "Desarrollo participativo y gobernabilidad local...", p. 19.

sonas y problemas que rebasan los espacios nacionales, que vinculan lo local y lo global.

En resumen, para conseguir gobernabilidad es necesario garantizar que los poderosos a nivel nacional, local y sectorial tengan una adecuada representación en los distintos espacios de decisión pública. Ello no está automáticamente garantizado por procedimientos democráticos sino que tiene que lograrse por medio de fórmulas de consenso y acuerdo que sean aceptados por las élites. En fin, el aspecto crucial para lograr la gobernabilidad, el orden y la estabilidad política es alcanzar que los actores relevantes, las élites, en cada una de estas esferas acepten y obedezcan un conjunto de principios, procedimientos y normas de actuación. Estas normas y reglas no necesariamente surgen de la imposición del Estado sino que, de acuerdo a cada caso, pueden generarse a partir de una lógica interactiva o participativa. Aun más, este nuevo estatuto del orden político se edifica sobre la base de un acercamiento general de la sociedad y sus actores a los procesos de toma de decisiones públicas. La descentralización del Estado, tanto como la apertura de canales de participación social y de concertación, forman parte de esquemas de desarrollo institucional que posibilitan una relación directa del Estado, sin la mediatización de la sociedad políti-

ca, con los actores sociales y económicos de mayor relevancia social, política y económica.

En este nuevo contexto de relaciones Estado-sociedad inaugurado por la gobernabilidad, la competencia política, premisa fundamental de la democracia, queda reducida al marco establecido y a las condiciones del acuerdo entre las élites. El poder deja de estar en juego sino solo su repartición. Repartición señalada de antemano por el acuerdo entre los grupos relevantes. Se trata, entonces, de un cierto orden prestablecido que determina los límites de la democracia y no la democracia la que da contenido a dicho orden. Con ello no niego la necesidad de un acuerdo o pacto fundacional entre las élites como condición inicial para el establecimiento de cualquier democracia, sino que luego de haberse producido dicho acuerdo inicial, el gobierno debe seguir una lógica en que prime el principio mayoritario. Esta posibilidad está sencillamente bloqueada por la preeminencia de la lógica política que impone la gobernabilidad.

## Epílogo

El discurso de la gobernabilidad y sus prácticas nos conducen a una nueva inversión de la ecuación huntingtoniana. Si para Huntington la constitución del orden político moderno iba de la mano de la de-

mocratización, que a su vez requería la concentración y la expansión del poder, para los proponentes de la gobernabilidad es posible alcanzar la democracia y modernidad política sobre la base de una limitada concentración y expansión del poder, que depende de lo que los grupos poderosos estén dispuestos a aceptar y a obedecer como fórmulas estables. Al invertirse la posición huntingtoniana, la política democrática pierde razón de existir como actividad de permanente negociación y lucha sobre las fuentes de poder realmente existentes y pasa a ser solo un proceso de concertada repartición de influencia sobre decisiones segmentadas. El poder se solidifica, se sedimenta como algo estático. Regresamos, o mejor nunca salimos, de una sociedad pretoriana. Una sociedad pretoriana, distinta a la anterior, pero pretoriana al fin en el sentido de que los espacios de representación política nacional coexisten, muchas veces en inferioridad de condiciones, con la acción política directa de élites movilizadas, locales o nacionales.

Esta nueva situación pretoriana es resultado pero al mismo tiempo profundiza los problemas que la generaron: el déficit de representación de la sociedad política, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y la creciente politización de las élites. La dinámica de la gobernabilidad consolida un gobierno

de élites y de esa manera bloquea las posibilidades de una democratización profunda de la sociedad. Si el mirar al orden político como condición de la modernización, despolitizaba su proceso de constitución, el pensar el orden y la gobernabilidad como gobierno de las élites politiza a la sociedad y obstaculiza la consolidación de espacios democráticos de representación. Esta es la gran paradoja que está detrás de la introducción del discurso de la gobernabilidad al debate sobre la modernización política.

Lo contradictorio es que sin democracia real no puede existir modernidad política. La modernidad es una situación en la que el poder no puede solidificarse sino que está incesantemente en cuestión. Por eso, el discurso de la gobernabilidad es solo un eufemismo para vendernos una nueva forma de premodernidad política —un nuevo pretorianismo—, articulado alrededor de un modelo de Estado con características interactivas; un Estado participativo y descentralizado en relación cercana con actores sociales y económicos “relevantes”; un socio antes que un leviatán autoritario. Se trata de la institucionalización de un orden político, paradójicamente, más social que político pero en el que se logra una regulación y normatización de los comportamientos y expectativas de las personas mucho más extendida y localizada.

Al final de cuentas retornamos al planteamiento de Henry Kissinger. Para éste era un consenso global, que iba desde la eliminación de la pobreza y la protección del medio ambiente a nivel local hasta un nuevo tipo de Estado tercermundista no en confrontación con el primer mundo sino en cooperación con éste, el que debía articular una nueva relación entre los países ricos y pobres del planeta. La gobernabilidad como propuesta a ser aplicada a nivel local, nacional y global se introdujo al debate de la modernización política precisamente con el propósito de alterar las relaciones geopolíticas entre países ricos y pobres sobre la base de modificar el comportamiento de sus Estados, sus élites y sus poblaciones y armoni-

zarlos con las exigencias de un mundo interdependiente en que las demandas de independencia política y económica del movimiento tercermundista no tenían cabida. Veinte años después del discurso de Kissinger en la Sexta Asamblea Especial de las Naciones Unidas, podemos decir que este propósito se ha cumplido, que el discurso de la independencia ha cedido totalmente frente al de la interdependencia y que gracias a los corifeos de la gobernabilidad, quienes hoy repiten de manera más o menos uniforme lo que Kissinger, Moynihan y Tucker plantearon a principios de los setenta, en América Latina hoy se nos ha impuesto la idea de buscar sociedades gobernables antes que sociedades democráticas.

## El imaginario democrático en el Ecuador

Pablo Andrade A.\*

*La representación de la nación en términos puramente contractuales ha conducido históricamente a tres tipos de problemas: primero, la desestabilización de la nación en el espacio y el tiempo; segundo, tal concepción genera la necesidad compulsiva porque los ciudadanos renueven continuamente sus actos de lealtad a la comunidad política; tercero, dadas esas condiciones se produce una politización general de la sociedad, y con ella el conflicto prolifera y deviene incontrolable.*

Casi desde su inauguración en 1979, la democracia ecuatoriana ha sido descrita como “en crisis”. Periodistas, políticos, intelectuales y académicos, ecuatorianos y extranjeros, han señalado que la democracia no ha llenado las expectativas originales, o que ella confronta problemas graves que comprometen su estabilidad presente y, posiblemente, su continuidad futura<sup>1</sup>. En apoyo de esos argumentos, la literatura de la crisis invoca una serie de hechos e imágenes; recesión económica, pobreza creciente, incertidumbre política, corrupción e “ingobernabilidad” están ahí para justificar el

diagnóstico. Simultáneamente a esa elaboración de diagnósticos, intelectuales, políticos y académicos —categorías no siempre fáciles de distinguir en el caso ecuatoriano— han buscado explicaciones y soluciones a la(s) crisis, construyendo discursos que anticipan y otorgan sentido a la acción política en democracia. Este ensayo identifica las formas en las cuales las nociones de “democracia” e “instituciones democráticas” han llegado a tener sentido en el discurso político ecuatoriano.

La democracia es una innovación radical en el Ecuador. Como se examina más adelante, es en el pro-

---

\* Ph. D. (c) Social & Political Thought, York University, Canadá.

1 Para un resumen analítico de este tipo de diagnósticos véase Conaghan y Malloy: 1994.

ceso de disolución de las significaciones del antiguo régimen<sup>2</sup> -llevado a cabo durante la segunda mitad del presente siglo, pero especialmente en la década de los setenta- que instituye el imaginario democrático contemporáneo. La primera parte del ensayo retorna hacia el régimen militar (1972-1979) y los primeros años del régimen civil (1980-1984) para describir las formas en las cuales los símbolos y sentidos de la nación, la representación política y los derechos fueron originalmente articulados. Por falta de un mejor término, llamo a la forma en que esos términos imaginarios tempranos fueron articulados "el discurso democrático original". Sugiero que dicho discurso intentó instituir la sociedad política como una nación contractual, y al conjunto de la sociedad ecuatoriana como vinculada a un conjunto estrecho de significaciones y modos de representación.

La segunda parte del artículo se ocupa de otro, más reciente, modo de articulación del imaginario democrático, el discurso de la "governabilidad". La noción de gobernabilidad no es privativa del debate político ecuatoriano, sin embargo, la obsesión del discurso de la gobernabilidad con el rendimiento del sistema político ha adquirido mati-

ces particulares en el Ecuador. En Ecuador, el discurso de la gobernabilidad intenta otorgar sentidos a conflictos y problemas que han emergido de la disolución de la ecuación entre sociedad política, representación, y nación tal como fueron imaginados en el discurso democrático original.

El discurso ecuatoriano de la gobernabilidad articula, e intenta responder a, dos conjuntos diferentes de dificultades. En primer lugar, está la necesidad de estabilizar un régimen político que ya no puede proclamarse representativo de la sociedad. Al ofrecer una imagen de la sociedad que no puede ser representada plenamente por el estado, el discurso de la gobernabilidad funciona como parte del descubrimiento de las múltiples disyunciones entre la sociedad y la sociedad política. En segundo lugar, el discurso busca formas de reducir las distancias entre representante y representado, y entre los propios representados. Al efectuar esa doble operación, el discurso de la gobernabilidad propone a la sociedad una imagen de sí misma reconciliada en el estado. Nuestra discusión muestra que el discurso aspira a "reparar" y detener el despliegue de las dimensiones de la sociedad mediante

---

2 Aun cuando en Ecuador la sociedad política nunca fue "absolutista" en el sentido consensual de uso de esta noción, tanto la república original (1825-1895) como su sucesor, el régimen oligárquico (1895-1963), fueron formas de gobierno aristocrático.

la institución de formas miméticas de representación de la sociedad civil en el estado.

Torno luego mi análisis hacia el examen de las demandas avanzadas por el movimiento indígena ecuatoriano durante los noventa. A partir de un discurso étnico, el movimiento indígena ha buscado reformar la sociedad política ecuatoriana<sup>3</sup>, de manera tal que ésta garantice la representación política de los pueblos indígenas. La noción de "derechos colectivos" es central a esas apelaciones, como nuestro más adelante, bajo esa divisa las demandas de los pueblos indígenas combinan una política del reconocimiento de su diversidad étnica y una política de la diferencia. Una vez más, mi análisis presta atención a las interacciones entre la aparente universalidad de esas demandas y políticas, y las visiones no-indígenas de la democracia; en este sentido, sostengo que la forma en la cual el movimiento indígena enuncia sus demandas por representación continúa las imágenes de representación y de los derechos presentes a lo largo de todo el debate político ecuatoriano. Sin embargo, detenerse en la mera "comprobación" de tal con-

tinuidad sería banal; en el análisis debe considerar, además, las potencialidades que tales demandas y políticas abren para la creación de nuevas articulaciones de la democracia en el Ecuador.

### La nación democrática

El 10 de Agosto de 1979 señala el comienzo de la democracia en el Ecuador; tras este hecho yacen dos procesos históricos importantes: primero, la fecha recibe su sentido con relación a un período histórico discreto; entre 1971 y 1978, las Fuerzas Armadas en el poder, la clase política y la clase dominante se embarcaron en un largo y complejo proceso de transición desde el régimen militar al gobierno civil<sup>4</sup>. El segundo proceso, más importante desde nuestra perspectiva, es la inauguración de la democracia como una nueva forma de sociedad, la cual no puede analíticamente reducirse a un sistema electoral – o en general, a un sistema de instituciones. En este último sentido, la democracia ecuatoriana debe verse en relación a un trasfondo histórico que sólo parcialmente coincide con la "transición" de los tardíos años setenta.

3 Empleo el concepto de "sociedad política", a falta de una traducción apropiada al inglés "polity", para designar al conjunto de instituciones mediante las cuales la sociedad se representa a sí misma en tanto que colectividad política.

4 Para un análisis de la transición ecuatoriana, véase Conaghan y Malloy: op. cit., 70-99, y Conaghan, 1988.

La conciencia de los propios actores, de esa transición y del primer régimen civil, acerca de la distancia histórica entre la inauguración del régimen civil y la democracia aparece en lo que he llamado el discurso democrático original. La democracia en esta primera encarnación fue vista como un proyecto, aún más, como un proyecto *nacional*. Los trabajos de Osvaldo Hurtado, escritos durante esos años, capturan las múltiples dimensiones de esas imágenes<sup>5</sup>. Hurtado presenta el proyecto democrático como el aspecto político de la larga marcha hacia la modernidad en el Ecuador (1976: 229-31, 1980: 33); en este primer sentido, la democracia aparece como la culminación de un conjunto de procesos que primero construyeron una sociedad moderna, y que ahora deben conducir a establecer formas adecuadas para su representación, esto es, un sistema político democrático. Desde esta perspectiva, por tanto, la historia (política y social) del Ecuador funciona como una prehistoria cuya lógica ha sido gobernada por dos metas: la creación de la sociedad (moderna) y la

construcción de instituciones políticas representativas.

La teleología del proyecto democrático coexiste, sin embargo, con un segundo sentido del proyecto; éste es un plan conceptual, conscientemente diseñado, cuyas instituciones deben "consolidarse" en el presente para asegurar su permanencia en el futuro. Esta segunda significación establece al interior del proyecto una política de transición. Mediante una política de la teleología el proyecto democrático se vuelve contiguo a los símbolos del desarrollo y la igualdad de los ciudadanos, no solo ante la ley, sino también respecto de su derecho a participar de los beneficios del desarrollo. Una representación de la democracia como encarnación de la sociedad contractual articula esos sentidos (1980: 46-47).

El proyecto democrático es contractual en varios sentidos: primero, la democracia resulta de un acto de voluntad del pueblo ecuatoriano; segundo, la noción de "opción" imanente a la voluntad es contigua con la noción de la racionalidad del ciudadano-elector; tercero, tanto

---

5 "El Poder Político en el Ecuador", publicado en el primer año de la transición, 1976, además de su influencia perdurable en el pensamiento político ecuatoriano, es el primer texto que articula explícitamente la noción de democracia como proyecto nacional. Adicionalmente, el plan de desarrollo adoptado por el primer gobierno civil hace propias las ideas fundamentales de Hurtado, lo cual no sorprende dado el protagonismo político de Osvaldo Hurtado tanto durante la transición como en el primer gobierno civil

elección como razón dependen del hecho de que la gente es un sujeto soberano; cuarto, en consecuencia, la nueva sociedad política aparece como una construcción artificial (y en este sentido “plenamente moderna”). Aún más, el contractualismo del discurso puede reclamar su base en “la realidad”; en Enero de 1978, como parte del proceso de transición, el pueblo ecuatoriano (ciudadano-elector-soberano-racional) votó en un plebiscito por una forma política nueva (la Constitución de 1978), en lugar de una forma política antigua (la Constitución de 1945).

Singer ha observado que la “complicidad” entre las (auto) compresiones contractuales y culturales de la sociedad articulan la (auto) representación moderna de la nación (1996: 309, 312). Curiosamente, el discurso democrático original ecuatoriano parecería caer más en la vertiente contractual de la sociedad moderna que en su corriente cultural, aun -para ser preciso, particularmente- cuando la imagen de la “nación ecuatoriana”, omnipresente en el discurso, es tomada en cuenta. El sentido de esta peculiaridad debe buscarse en la historia de la nueva forma social.

En “El Poder Político...” Hurtado formula esa no coincidencia entre la sociedad política ecuatoriana y la nación ecuatoriana (con su pueblo y territorio) como resultado de la or-

ganización política del antiguo régimen (1976: 144). La totalidad del discurso de “El Poder...” se mantiene como una larga demostración de esos hechos. Sin embargo, el discurso prosigue, el presente (1976, inicialmente, luego 1979) abre nuevas oportunidades para la realización de la nación mediante la creación de una nueva sociedad política. Hurtado, al igual que otros intelectuales ecuatorianos contemporáneos (por ejemplo, Cueva: 1974), arranca sus esperanzas de los “signos” de la modernidad de la sociedad ecuatoriana. En primer lugar, el “sistema de hacienda”, que sujetaba a los campesinos con vínculos de dependencia personal y política había desaparecido, abriendo espacio para la generalización de formas contractuales de interacción. Adicionalmente, otras transformaciones habrían aproximado la sociedad ecuatoriana a la imagen de la sociedad moderna, racional e individualista. Contrastando las condiciones del Ecuador en 1949, al cual califica de “empobrecido, abúlico y conformista”, con aquellas prevalecientes en el país en 1975, Hurtado escribe (1976: 282-283):

“Los cambios alcanzan tales magnitudes que las previsiones más optimistas de los economistas y planificadores se han quedado cortas ... las exportaciones anuales superan la barrera de los

mil millones de dólares, *suma superior al valor de las exportaciones realizadas en los 130 años del período histórico anterior*; un acelerado crecimiento de la producción fabril permite crear las bases de una industria petroquímica, siderúrgica y automotriz en las que *hace poco nadie habría soñado...* la [población] urbana se acerca al 50 por ciento... es considerable el desarrollo de la educación primaria, secundaria y universitaria... la energía eléctrica instalada es de 500 mil KW, cifra que se triplicará en pocos años más; *por todos lados soplan vientos de progreso en un país que parece finalmente haber despertado*"

Como habíamos señalado previamente, esa entusiasta descripción de los cambios ocurridos en la sociedad ecuatoriana de los setenta no es excepcional, todo lo contrario, en 1976 la imagen del Ecuador como sociedad moderna aparece una y otra vez en las representaciones de la sociedad ecuatoriana —incluyendo las artes, especialmente la arquitectura, y los discursos generados por las Fuerzas Armadas en el

poder y la derecha oligárquica. La interpretación varía con respecto al sentido hacia el cual estaría cambiando la sociedad, pero no necesariamente en relación a la substancia y extensión del cambio; junto al discurso democrático, la izquierda marxista veía la nueva situación como el desarrollo total del capitalismo, y por tanto bien como el cumplimiento de las condiciones necesarias para la revolución, o como una nueva fase en la historia de la dominación (Cueva, op. cit.); la derecha, por su parte, veía la modernidad recién adquirida como un signo de la necesidad de liberar al nuevo sector industrial y empresarial del "intervencionismo" del estado (Conaghan y Malloy: 1994, 129-132; García: 1991, 203-205). Aún más importante, estas imágenes rivales competían entre sí públicamente<sup>6</sup>.

Las interpretaciones coincidían no sólo en pintar a la sociedad ecuatoriana como diferente al pasado, sino también en describir tal pasado como un orden ilegítimo. Siguiendo a Lefort, podemos decir que para los actores de la nueva sociedad "una gran mutación histórica" estaba ocurriendo; se sigue, entonces, que una nueva forma de dar

6 La "apertura" iniciada por las Fuerzas Armadas a partir de Enero de 1976 dio lugar a una serie de "diálogos" —altamente publicitados y seguidos por la prensa— entre el gobierno, los partidos políticos y grupos de interés, sobre asuntos de "ingeniería" legal y constitucional mediante los cuales la transición al gobierno civil podría tener lugar (Conaghan y Malloy, op. cit.: 91, García, op. cit.: 200-201, Conaghan, 1988: 102-119).

sentido y poner en escena el espacio social estaba emergiendo (1986: 14). Cuál fue la forma de orden simbólico que se dejaba atrás? Cuáles fueron las significaciones imaginarias que el nuevo orden imaginario estaba de-legitimando?. Daríamos fuera del blanco si contestamos que se trataba de la dictadura militar; como los actores mismos tenemos que responder “el régimen oligárquico” –o “la sociedad tradicional”, o incluso “el feudalismo”. Cualquiera sea la etiqueta empleada para designar el viejo orden, el sentido detrás de ella permanece constante: lo que quedaba atrás era una sociedad política basada en la exclusión de la mayoría de la población, la preminencia del privilegio sobre el derecho y la jerarquía sobre la igualdad, la permanente presencia de divisiones regionales potencialmente explosivas. Además, no podemos perder de vista que esa sociedad política fue caracterizada desde el punto de vista privilegiado de la (futura) sociedad democrática como “despótica”.

La presencia permanente de José María Velasco Ibarra en la política ecuatoriana entre 1933 y 1972 facilitó la asociación entre despotismo y antiguo orden. Interpretaciones contemporáneas del Velasquismo han puesto en duda las caracte-

rizaciones marxistas de este movimiento populista como la variante ecuatoriana de la modernización *junker* (Cueva: 1974), o como la manifestación superestructural de la reconstitución de la hegemonía de los terratenientes (Quintero: 1980)<sup>7</sup>. Los mismos estudios coinciden en describir la ideología velasquista como un producto antagónico de la erosión del régimen oligárquico, y una nueva articulación de algunos de los temas de la ideología oligárquica; es este último aspecto el que nos interesa.

En la década de los treinta Velasco había identificado (articulado) la nación con una comunidad natural: el pueblo ecuatoriano. La definición de Velasco del pueblo, sin embargo, se mantenía en contra de la imagen de nación cultural articulada por la ideología oligárquica; a diferencia de la versión aristocrática de la nación, la nación de Velasco era “el pueblo sencillo”, o incluso “la chusma”. Los pobres constituían la “verdadera” comunidad natural, cuya grandeza había sido negada por el ejercicio aristocrático del poder. Los términos del discurso de Velasco contra el régimen oligárquico, aún en su terminología, son paralelos a los empleados por los revolucionarios franceses de 1789. Sin embargo, a diferencia de estos

7 Véase Maiguashca y North: 1990, 143-147, De la Jone: 1993, 228-231.

últimos Velasco buscó crear una nueva forma de régimen aristocrático, uno que debía reflejar, proteger y ampliar las virtudes del pueblo<sup>8</sup>.

El contractualismo de la nueva sociedad política imaginada en el discurso democrático originario emerge como una reacción frente al proyecto velasquista y las significaciones del antiguo régimen. La artificialidad que el proyecto democrático articula busca impedir cualquier posible identificación de la nación consigo misma a lo largo de las significaciones dibujadas en las ideologías velasquista y oligárquica. No sólo eso, la nueva sociedad debe ser concebida en términos artificiales para marcar una ruptura simbólica con un pasado en el cual la comunidad natural fue la base del despotismo.

La representación de la nación en términos puramente contractuales ha conducido históricamente a tres tipos de problemas: primero, la desestabilización de la nación en el espacio y el tiempo; segundo, tal concepción genera la necesidad compulsiva porque los ciudadanos

renueven continuamente sus actos de lealtad a la comunidad política; tercero, dadas esas condiciones se produce una politización general de la sociedad, y con ella el conflicto prolifera y deviene incontrolable<sup>9</sup>. En Ecuador, el primer problema fue asumido como ausente gracias a procesos tempranos de identificación de la nación con un cierto territorio<sup>10</sup>; la ciudadanía, por su parte, fue asumida mediante la identificación de los ciudadanos ecuatorianos con las libertades civiles liberales.

El tercer aspecto, sin embargo, permaneció como problemático; la noción de "una nación en (un camino particular de) desarrollo" suplió las funciones de la representación cultural de la nación. De esta manera, se hacía depender a la nueva sociedad política de los atributos de un modelo de desarrollo. En este punto necesitamos volver a la transición de 1976-1978. La Constitución de 1978, "reflejaba un sesgo reformista" especialmente en cuanto a abolir las representaciones funcionales en el Congreso, extender el

8 Véase Maiguashca y North: 1990, 148. De la Torre: 1998, 195.

9 Tales condiciones conducen luego de 1789 al Tenor como fantasma que caza a todas las revoluciones modernas. Para un análisis de las tres problemáticas, véase Singer: 1996, 309, 324, 326.

10 La guerra Ecuador-Perú de 1942, a pesar de sus dolorosas consecuencias para el Ecuador, marcó el punto final de un proceso de definición de fronteras territoriales iniciado en 1825. Sin embargo, cabe preguntarse si las guerras de la democracia (1981 y 1995) se inscriben en la lógica de la desestabilización espacial de la concepción contractual de la comunidad política.

sufragio universal y mandar el desarrollo de un sector de "propiedad comunal" de la economía (Conaghan and Malloy: 1997, 93-94)<sup>11</sup>

El "sesgo reformista" consistió básicamente en la identificación entre el rol del estado en una economía planificada y el "destino" de la nación. Vagamente articulada entre 1948 y 1972, y firmemente implantada durante la fase inicial del régimen militar (1972-1976), la visión reformista proponía el rol del estado como agente de cambio, y describía al desarrollo económico como instrumento para alcanzar dos metas: la formación y consolidación de un sector moderno, fuerte, nacional de la economía, y la integración del Ecuador en la economía internacional en una posición de relativa autonomía. El gobierno militar de 1972-1976 aquellas metas y perspectivas en dos documentos fundamentales, considerados como planes racionales de acción<sup>12</sup>. En tales documentos, el gobierno militar "establecía su compromiso con mejorar las condiciones de vida de los pobres, aumentar el empleo, usar los recursos naturales eficientemente, y alcanzar un desarrollo económico igualitario entre las regiones" (Conaghan: 1988, 81. La traducción

es mía). La Constitución de 1978 re-tuvo esas tendencias; dicho simplemente, la Constitución de 1978 intentaba instituir la visión reformista como el contenido de la democracia.

La nueva nación y su representación política (el estado), por tanto, fueron instituidos como un proyecto nacional de/para la sociedad. La sociedad democrática podría usar el nuevo "sistema político" como instrumento para alcanzar una meta lúcida, esto es el desarrollo con su promesa de una sociedad bien organizada. Los trabajos de Hurtado, especialmente en "El Poder..." pero también en el "Plan Nacional de Desarrollo de 1980", están plagados de alusiones a las ventajas y necesidad de "la planificación", así como por constantes referencias a los "técnicos", los "planificadores" y el estado como agentes de cambio. La racionalidad y transparencia de la planificación aparecen como los estandartes de la modernidad plena de una sociedad basada en relaciones contractuales e imperativos éticos quasi-Kantianos.

Qué implican tales concepciones respecto al problema de la representación política? En una sociedad política contractual y plena-

11 El análisis de estos autores muestra, además, que el proceso mismo de transición estuvo diseñado de manera que "minara la habilidad de la derecha para dominar el proceso".

12 Me refiero a: "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario Nacionalista del Ecuador" y "Lineamientos fundamentales del Plan integral de transformación y desarrollo".

mente racional la voluntad soberana del pueblo es equivalente a su representación; esto es, la sociedad política en su constitución —su “anatomía”, por así decir— refleja una sociedad nacional en armonía. El discurso democrático originario ecuatoriano proclama tales principios legitimadores, pero de una manera débil. Debemos conservar en este punto el sentido de “proyecto” que permea el discurso. En tanto que proyecto, el discurso articula la representación presente como legítima pero en transición hacia formas nuevas “plenamente” democráticas de representación. Estas instituciones “verdaderas” de la democracia (partidos políticos y parlamento) son vistas bien como en estado de latencia, embrionarias, o bien como revelando en su composición remanentes del viejo orden. En este sentido, la representación tenía que ser construida, y esta meta es delegada a la única institución democrática ya existente: el estado. Esta es la razón por la cual a lo largo de “El Poder . . .” y el “Plan Nacional de Desarrollo” se insiste en la necesidad de desarrollar un sistema de partidos políticos, en que una de las metas del primer gobierno democráti-

co es conducir a una reforma política (Hurtado: 1976, 190-191, 230-231; 236-240, 1980: 23-46). Mientras tanto el estado (incluso el ejecutivo, porque en este imaginario el parlamento no representa necesariamente la voluntad popular) debe permanecer como la encarnación de la soberanía popular; con todas las fortalezas y debilidades que tal posición implica<sup>13</sup>.

Resumiendo lo dicho, el proyecto democrático articuló dos entidades en proceso de devenir reales bajo el yugo de una tercera entidad que ya existía: el estado. Por una parte, el estado funciona en el discurso como garante de la comunidad futura, en la medida que el estado persiga una cierta vía de desarrollo. Adicionalmente, el estado suple a la nación contractual, racional, con una forma de representación. La capacidad del proyecto para instituir un orden legítimo depende, entonces, de tres condiciones: su habilidad para proponer al estado como encarnación de la voluntad soberana; su competencia para mantener la identidad entre un proyecto de desarrollo y la modernidad de la nación (cultural); su capacidad para extender la legitimidad de una

13 Aún en lo que puede llamarse el “año uno” de la democracia, tales posibilidades y peligros se revelaron, en 1980 el ejecutivo legitimó su decisión de adoptar el Plan Nacional de Desarrollo mediante la apelación directa al soberano (el pueblo), a través de un “debate nacional” que Hurtado describe en la introducción del “Plan . . .” como un cuasi-plebiscito.

parte del estado (el ejecutivo) a otros componentes (el parlamento y el poder judicial) y para estructurar un sistema de partidos. Por tanto, el discurso democrático original intentó instaurar un conjunto estrecho de significaciones dentro de un marco simbólico potencialmente débil. En estas condiciones, intentos por definir una vía diferente de desarrollo, definiciones no contractuales de la nación, o incluso un modo particular de conducta del ejecutivo, podrían devenir bien sea antagónicos con la institución de la sociedad política, o ilegítimos.

A pesar de todo, los términos imaginarios originales, débiles como podían ser, establecieron una relación de la sociedad consigo misma. Esta "reflexividad social" fue ejercida en y mediante los sitios en los cuales la tensión entre las significaciones imaginarias y lo "real" -es decir los límites de lo que puede ser articulado y representado- aparecía. Los discursos de la gobernabilidad y la política étnica tematizaron esos lugares/límite, y en este sentido los consideramos como intentos de dar forma al despliegue de las nuevas dimensiones del espacio

social, inauguradas en/por el proyecto democrático.

### **La gobernabilidad y la representación de la nación**

La confrontación con la ideología neoliberal y discursos étnicos erosionaron la legitimidad de las articulaciones establecidas en el discurso democrático originario. Empezando en 1984 los gobiernos neoliberales han roto la identidad entre el modelo reformista de desarrollo, el estado y la nación. El neoliberalismo separó la sutura imaginaria entre el estado y la soberanía del pueblo. El estado dejó de ser el representante "natural" de la nación, para ser transformado en su enemigo<sup>14</sup>. Por su parte, al avanzar demandas por el auto-gobierno, los discursos étnicos han contestado la imagen de una (futura) sociedad única. Las ciencias sociales ecuatorianas reaccionaron ante esos desarrollos construyendo discursos que buscaban describir y explicar primero la disyunción entre el estado y el pueblo, y luego el desenvolvimiento de otras dimensiones sociales que tal grieta revelaba. El discurso de la gobernabilidad emerge en

---

14. Suspendo por el momento un análisis en profundidad del discurso neoliberal ecuatoriano, en parte porque existen abundantes trabajos que analizan en profundidad sus orígenes y eficacia simbólica entre las élites empresariales ecuatorianas (véase Conaghan: 1988, 1991, 1992, Conaghan and Malloy: 1994), o bien que examinan su consistencia interna, así como las desastrosas consecuencias que las políticas neoliberales han tenido para la economía del país (véase Larrea and North: 1999)

el contexto del descubrimiento de que la sociedad ecuatoriana no era ni contractual ni plenamente racional<sup>15</sup>.

El discurso de la gobernabilidad sostiene que la disyunción entre las formas existentes de representación (encarnadas en el estado y el sistema de partidos) y la "realidad" social no es ilusoria o irracional, sino palpable y aprehensible; mantiene que la distancia entre política y "realidad" es tan amplia que el "sistema político" existente no puede continuar proclamándose legítimo. De hecho, este discurso encuentra la causa de la "inestabilidad crónica" de la democracia ecuatoriana en la "arquitectura institucional del sistema". El lenguaje del realismo político es central al discurso de la gobernabilidad. El campo de la política constituye una de las dimensiones del espacio social; la política, en tanto que producción de políticas tiene que llenar determinadas funciones sociales. Las dos funciones básicas de la política serían, primero, proveer legitimidad al orden

social, y segundo, estabilizar el orden social<sup>16</sup>.

La concepción del estado, especialmente del ejecutivo, como el lugar del poder es coexistente con ese realismo del discurso. El discurso "operacionaliza" la noción de soberanía popular contenido en el discurso del proyecto democrático. El sistema político, en lugar del estado, obtiene su legitimidad mediante la "agregación" de voluntades colectivas que emanan de manera dispersa desde la sociedad civil. A su vez, el estado puede "colocar" legitimidad al conjunto del sistema político, o por efecto de alguna incongruencia puede inducir efectos de "deslegitimación" (Verdesoto: 1991, 502).

Hay una diferencia sutil entre el discurso democrático original y el discurso de la gobernabilidad. El primero proclama su legitimidad en base a un acto fundacional, esto es, el plebiscito de 1978 y la Constitución resultante. El discurso de la gobernabilidad, en cambio, debe negar la legitimidad del presente para

15 Estos tiempos estuvieron marcados por el clima de movilización y sensibilidad política abierta por el movimiento estudiantil de fines de los años sesenta.

16 Para profundizar sobre el debate político entre países desarrollados y movimiento tercermundista alrededor de un nuevo modelo de desarrollo ver el capítulo 2 de César Montúfar "From dollar shortage to interdependence. The geopolitical rupture of the development paradigm" en *International development assistance and state building in aid receiving countries* Disertación doctoral, New School for Social Research, Departamento de Ciencias Políticas, Nueva York, 1999.

legitimar sus propias pretensiones por un acto fundacional. Un documento que puede considerarse ejemplar del discurso de la gobernabilidad –en parte porque fue escrito cómo su síntesis– dice (Verdesoto: 1996, xi):

Buscamos hacer conciencia sobre la necesidad de *refundar* al país... la modernización es una necesidad de la nación y no es propiedad de ninguna posición política, ni social... Hay que estabilizar económica y políticamente al Ecuador... el país pide una reforma política profunda, que debe convertirse en un compromiso para refundar al Estado y al Sistema Político... Esta nueva institucionalidad debe erradicar la corrupción y crear *un Estado y una sociedad transparentes*. Se trata de tener eficientes sistemas jurídico y parlamentario tanto como una nueva organización de la Función Ejecutiva...

Por la vía de una complicidad peculiar el discurso debe reconocer que el orden establecido posee legitimidad y simultáneamente ocultar tal reconocimiento. La maniobra que permite al discurso resolver esa paradoja es condenar la legitimidad del orden al pasado; el orden fue legítimo en algún momento, pero ya no lo es más. La evolución de la sociedad deviene historia política, pa-

ra ser más preciso, deviene historia de la democracia, aún más, se convierte en la historia de la decadencia de la democracia (Verdesoto: 1990, 269-271).

Afirmar que el orden social está en proceso de disolución (o que tiene una legitimidad perversa) es una aseveración fuerte, en consecuencia, el discurso debe “probar” su validez mediante la articulación de la “realidad social” como una colección de “hechos” que “muestran” las grietas en el orden presente. No sólo eso, el discurso debe “demostrar” que los resquebrajamientos en el orden social son producidos al interior del propio orden social. El discurso encuentra el instrumento para llevar a cabo esas operaciones en el lenguaje de los sistemas, tomado de la teoría política empírica, la sociología política, la antropología y la economía.

El discurso de la gobernabilidad imagina a la sociedad como dividida básicamente en dos esferas: la sociedad civil y el estado; la sociedad civil es el reino de los “modos informales de representación” y el lugar donde la auto-organización de la sociedad ocurre a través de grupos de interés, sindicatos, y las organizaciones de los movimientos sociales; a su vez, el estado es el reino de las “instituciones formales”,

esto es de la ley y del "sistema político" (congreso y partidos)<sup>17</sup>. La "crisis de representación", esto es la disyunción radical entre esos dos reinos, ocurre a dos niveles: el sistema político es ilegítimo en un primer nivel en tanto que ha dejado de proveer las articulaciones necesarias entre las voluntades particulares de los grupos de la sociedad civil; en consecuencia, un segundo nivel de ilegitimidad ha emergido, la política y las decisiones políticas han devenido excesivamente autónomas y opacas (Verdesoto, 1996: 5-9, 1991: 512-17; Echeverría: 1993, 168-169).

Aún más, el discurso propone que la crisis de representación, la ilegitimidad del sistema político, regresa contra lo representado, la sociedad, creando una situación de "decadencia de la sociedad, inestabilidad e incertidumbres política y económica" (Verdesoto, 1996: 14-17). La salida de tal estado está en encontrar mecanismos institucionales que provean a la sociedad de formas adecuadas de representación. No es sorprendente, entonces, que la mayor del discurso de la gobernabilidad se concentre en pro-

poner y resolver problemas de diseño institucional. A pesar de la diversidad de tales diseños éstos tienen un elemento en común, cualesquiera sean las instituciones (formales) (a ser) adoptadas ellas deben corresponder exactamente a las disyunciones de la sociedad civil. En este aspecto, el discurso de la gobernabilidad intenta conjurar el peligro de la extinción del estado-nación que las reivindicaciones étnicas parecen amenazar.

El discurso de la gobernabilidad proclama que la representación debe garantizarse ("extenderse") a todos los grupos corrientemente excluidos del aparato administrativo del estado. La búsqueda de la transparencia y armonía entre el representante y el representado es la marca peculiar del discurso ecuatoriano de la gobernabilidad; sólo un "sistema político inclusivo" podría lograr tales metas. Los conceptos de "sociedad civil" y "participación política" han sido despegados de sus significaciones contemporáneas y rearticulados a lo largo de las líneas de los poderes intermedios:

...es una obligación de la política y de los partidos políticos asumir

---

17 Estas distinciones se asemejan a la discusión de Touraine de la democracia como un orden político, especialmente a su definición del sistema político. Touraine escribe: "la función [del sistema político] es crear unidad a partir de la diversidad y, por tanto, subordinar la unidad a los balances de poder que existen al nivel de la sociedad civil mediante el reconocimiento del rol de los partidos políticos que intervienen entre los grupos y clases [sociales], y el estado" (Touraine, 1997: 41. La traducción es mía).

las formas en que la sociedad incubaba democracia, al interior de todas las formas donde nace el poder y, por consiguiente, robustecer su posibilidad de delegación. Esto significa que las formas institucionalizadas o no, emergentes y consolidadas, tradicionales o innovativas, de los movimientos y organizaciones sociales, así como de todos los sectores sociales, pueden tener acceso a la política... proporcionando, con su participación, armonía al sistema social y al sistema político y alimentándolo temáticamente... igual tratamiento deben recibir las organizaciones cívicas, que cumplen funciones dentro de las sociedades regionales (Verdesoto, op. cit.: 154-155)

Aún cuando las nociones de "gobierno inclusivo" y "poderes intermedios" (que el discurso llama "ciudadanías sociales") pueden trazarse hasta Tocqueville y Montesquieu<sup>18</sup>, su origen en el discurso político contemporáneo tiene orígenes más recientes. Por un lado, el

discurso de la gobernabilidad se alimenta de la oposición al gobierno del Presidente Febres Cordero en 1984, que fue pensada en términos análogos a la situación de las fuerzas democráticas chilenas<sup>19</sup>. Por otro, del discurso de la contestación a la representación de la nación ecuatoriana como nación cultural que el movimiento indígena ha impulsado desde 1990. El "gobierno inclusivo" del discurso de la gobernabilidad es una combinación entre una concepción organicista de la sociedad y el mecanicismo de la teoría de sistemas: la política es una forma de integración, la democracia una manera de reconstituir la comunidad (Verdesoto, 1996: 154). La noción de "consenso" establece un puente entre el naturalismo de las "ciudadanías sociales" con la artificialidad de la ingeniería institucional.

La democracia, se sostiene, está basada en un consenso, o por lo menos en mecanismos para alcanzar un acuerdo consensual; la ima-

18 En realidad la analogía con los poderes intermedios, presentes en el pensamiento de Tocqueville y Montesquieu, es puramente superficial, en la medida que estos últimos los poderes intermedios estarían para limitar la consolidación del poder en los polos, mientras que en el discurso de la gobernabilidad parecerían funcionar como "medios de comunicación" entre la cúspide y la base del poder, y por lo tanto se puede argumentar que ayudarían a la consolidación de un poder representativo único. Véase Tocqueville, *Democracia in América*, fourth book, chap. 1. Agradezco a Brian Singer por haberme llamado la atención sobre este punto.

19 La fuente de la idea de "consenso", central en el discurso como se verá más adelante, puede trazarse a los trabajos de Lechner (Lechner, 1984).

gen del acuerdo es al mismo tiempo ambigua y ubicua. La imagen del consenso es a veces asumida como ya existente en formas mínimas o áreas discretas de tensión social, otras veces el consenso funciona como la meta de la vida política. Puesto de manera simple, el discurso sostiene que la armonía social, al menos en una forma mínima, emergerá al final de un largo, complejo, y paciente proceso de negociación. Las instituciones democráticas son el marco necesario para ese proceso<sup>20</sup>.

La figura del consenso sirve, además, para medir los éxitos o fracasos de la democracia. Una democracia "en crisis" o "inadecuada", sostiene el discurso de la gobernabilidad, es aquella que en lugar de producir mecanismos para la negociación de conflictos sociales, obstruye esos procesos; inversamente, el descubrimiento de los puntos en los cuales el sistema político se encuentra "bloqueado" se convierte

en el primer punto de la agenda de investigación/acción del discurso. Dado que la legitimidad del orden social como un todo depende del rendimiento del sistema político, remover tales obstáculos es la prioridad política por excelencia.

A pesar de su apariencia casi hermasiana o lechneriana, el discurso de la gobernabilidad busca instituir la esfera pública y la política bajo la lógica compulsoria de la producción de decisiones consensuales, esto es tratar de fortalecer el núcleo de la toma de decisiones mediante la incorporación de la periferia de la esfera pública ordinaria (informal) al estado<sup>21</sup>. En contraste, la teoría de Habermas de la "democracia deliberativa" busca conservar la tensión entre la multiplicidad de las esferas públicas arraigadas en el mundo de la vida, por una parte, y la esfera pública mucho más formalizada, por otra; de hecho, es esa tensión la que encarna y garantiza la emergencia de voces disidentes; se pueden alcanzar decisiones con-

20 Estos sentidos del "consenso" pueden efectivamente encontrarse en la obra de Lechner, sin embargo en el discurso ecuatoriano de la gobernabilidad, el concepto en su dimensión utópica y por tanto irrealizable, ha perdido su vena crítica para reducirse al conjunto de las estrategias de negociación. Para una crítica de esta perspectiva, véase Lechner, op. cit.: 191-204.

21 Lechner (idem) ha señalado que tal lógica centrada exclusivamente en lo decisional conduce a una tecnologización de la política, la cual erosiona el sentido mismo de la arena pública como espacio para expresar las disidencias. Habermas (1997: 342-343), por su parte, en la crítica a la reconstrucción de la democracia como circulación de poder político escribe: "tal política contingente, auto-referencial, toma todo lo que necesita para legitimizarse a sí misma y auto-perpetuarse"

sensuales, pero únicamente como "productos co-laterales"<sup>22</sup>.

El discurso propone la necesidad de construir al estado como "bien público" (*commons*), entendiendo por tal necesidad el deseo de volver al estado permanentemente visible a la sociedad, y a la sociedad transparente para el estado. Para alcanzar tales metas, la sociedad debe ser organizada para el bien común, y éste debe definirse alrededor de la noción de "derechos sociales". En consecuencia, el discurso mantiene que el derecho de los individuos y grupos sociales al acceso igualitario a la riqueza social tiene precedencia sobre otro tipo de libertades (Verdesoto, 1996: 14-17; Sánchez Parga, 1998: 35-63). Es en nombre de los derechos sociales que el discurso busca una "institucionalización" de la sociedad en la cual la igualdad política compensaría las diferencias económicas entre grupos y clases. Aquí la noción de "ciudadanías sociales" se constituye en el piso sobre el cual el discurso de la gobernabilidad intenta legitimar su visión del derecho. El análisis de la noción de "ciudadanías sociales" muestra que ésta des-

cribe modos cuasi-comunales de socialización afirmados en formas colectivas de auto-representación, las que se propone deben alcanzar su representación política en estructuras de gobierno (Sánchez Parga, op. cit.: 50-63; Verdesoto, idem). Es en este sentido que el discurso de la gobernabilidad se revela como una forma elaborada de organicismo.

Para concluir nuestra discusión sobre el discurso de la gobernabilidad, podemos verlo como funcionando mediante las grietas de las articulaciones imaginarias propuestas por el discurso del proyecto democrático original. El discurso de la gobernabilidad efectúa un modo de descubrimiento de la auto-reflexividad de la sociedad que, como habíamos visto, fue inaugurada por el intento del proyecto democrático original de imaginar una sociedad contractual. Entrampado, como está, en una concepción de la democracia como instrumental al logro del bien común, y de la política como tecnología institucional, el discurso de la gobernabilidad ataca la posibilidad de instituir la democracia como régimen imaginario en el cual el lugar del poder se encuentra

---

22 Benhabib (1996: 84-74) ha discutido este punto extensivamente

vacío<sup>23</sup>. Como hemos visto, este discurso intenta parar el proceso de disolución de las marcas de certidumbre –proceso sin el cual la democracia como régimen es inimaginable– mediante la institución/ institucionalización de formas de representación que puedan “mimetizar” la realidad social; esta meta, a su vez, fuerza al discurso a volcarse hacia una visión neo-organicista de la sociedad. Desde esta perspectiva, entonces, el lugar del poder se encontraría vacío sólo respecto a la rotación de los gobernantes, pero al mismo tiempo ese lugar se encuentra ya ocupado por una serie de poderes intermedios que pueden proclamar un derecho (natural?) a esos derechos políticos de representación. Dicho llanamente, mediante acuerdos institucionales el discurso de la gobernabilidad busca limitar el juego de las significaciones en la democracia.

### Discursos étnicos y las demandas por la diferencia

El levantamiento indígena de 1990, habíamos dicho, marca el fin de la validez de sentido del símbolo de la nación cultural única. Tal marca no se desprende directamente del levantamiento indígena en sí, sino del proceso político para lograr la incorporación de las demandas indígenas en la Constitución ecuatoriana y en el lenguaje de los discursos políticos en circulación hasta ese momento. Como lo revela el relato que hace, desde su posición como representante del gobierno, Ortíz (1991: 108-109), las acciones que permitieron la “institucionalización” de las demandas indígenas partieron del lugar del poder (el gobierno) y condujeron a poner en marcha un proceso que se esperaba incorporara esas demandas en la Constitución. Vale la pena recordar que en el levantamiento de 1990 el movimiento indígena concentró sus

---

23 Claude Lefort (1986: 212; 1988:20) propone que en la democracia la posición visible del principio regulador de la sociedad política se encuentra vacía en el sentido que, a diferencia del absolutismo o de los totalitarismos contemporáneos, el poder no se encuentra plenamente identificado con una persona o un grupo de personas (p.ej: el rey y la corte, o el dictador y su partido político o subrogado, al estilo del Chile de Pinochet). La concepción de Lefort sobre la persona es válida también para el caso de personas “colectivas” (como las llamadas “ciudadanías sociales”); adicionalmente Singer (1996: 329, nota de pie de página 55) ha sugerido que la ausencia de un principio regulador visible tiene su contraparte en la posición “invisible” del poder, y que “[s]i alguna corriente particular, o un conjunto de corrientes, estuvieran para definir a la nación sin ambigüedad o resto... entonces el poder visible [la encarnación del gobierno] podría llenarse más fácilmente...” (la traducción es mía).

demandas en torno a dos ejes: reformas a la estructura de propiedad de la tierra, y el derecho de los pueblos indígenas a la auto-determinación (Macas, 1991: 24-26). La segunda demanda es la que ha pasado al discurso político ecuatoriano<sup>24</sup>, inicialmente a través del proceso de reforma constitucional seguido en 1991 (y que fue interrumpido sin producirse logros mayores); esta demanda buscaba establecer territorios y autoridades indígenas con jurisdicción sobre dichos territorios. Macas (idem: 25), al momento Secretario General de la CONAIE, describe esa demanda en los siguientes términos:

Esta demanda se orienta... al reordenamiento constitucional y la creación de leyes e instrumentos jurídicos que permitan nuestro derecho a la autodeterminación... la autodeterminación consiste en crear un régimen... que nos permita tener competencia legal sobre la administra-

ción de los asuntos interiores de nuestras comunidades, en el marco del Estado nacional.

El movimiento indígena afirma sus demandas en un discurso de diferencia. Los pueblos indígenas, sostienen ese discurso, tienen derecho a conservar, proteger y afirmar su modo de vida. En este sentido, el discurso articula un principio de identidad étnica mediante la representación de los pueblos indígenas como naciones culturales viviendo al interior de un estado-nación que no puede proclamarse como representante de esas naciones culturales sin que previamente las reconozca como: a) existentes y b) diferentes a la nación cultural dominante (Maldonado; 1998: 242 – 243). Adicionalmente, el discurso afirma que el simple reconocimiento de su existencia es insuficiente, en la medida que los pueblos indígenas, a pesar de estar reconocidos, han sido negados su derecho a perseguir su visión de la buena vida (Macas, op.

---

24 Curiosamente, las demandas por reforma del patrón imperante de propiedad de la tierra, no han pasado al discurso político ecuatoriano. Esta anomalía, si se considera que dicho patrón puede ser descrito como de *alta concentración de la propiedad de la tierra fértil*, y por tanto que afecta directamente la reproducción material de los pueblos indígenas, tiene sentido en la medida que las significaciones del símbolo político "reforma agraria" han sido sistemáticamente erosionadas en el discurso político ecuatoriano de los últimos veinte años. Aquí aparece un tema de investigación sobre la brecha entre el imaginario político ecuatoriano y lo real en el Ecuador; es decir, cabe preguntarse cómo un sector entero de problemas estructurales ha dejado de articularse como problemática, o simplemente como un tema político, y además qué funciones cumple tal "ceguera" imaginaria.

cit.: 19-20; Maldonado, op. cit.: 248-249)<sup>25</sup>. La demanda de los pueblos indígenas por el derecho al auto-gobierno, fundamentado en su construcción discursiva como "naciones", busca ir más allá del reconocimiento mediante la institución de una forma de multiculturalismo que permita a los pueblos indígenas preservar su lenguaje y costumbres, las cuales, el discurso reclama, constituyen "derechos colectivos"<sup>26</sup>.

Más recientemente, el movimiento indígena ha incluido dentro de sus demandas el tema de la ley como separado del problema del derecho. Tal separación se organiza en torno al conflicto entre el discurso del Código Penal ecuatoriano, que sigue la tradición de la ley civil, y que por tanto insta un conjunto de procedimientos judiciales que el movimiento indígena ve como contrario a la tradición de la ley común (derecho consuetudinario) de los pueblos indígenas. Se propone entonces que "...los pueblos indígenas deben regirse a nivel local por

sus propias normas sociales tradicionales...", o "derecho indígena" (Maldonado, op. cit.: 250).

Las demandas por reconocimiento de la jurisdicción del derecho consuetudinario indígena en los territorios de las comunidades permite apreciar la problemática del discurso étnico en torno a la democracia. A primera vista la demanda luce inocente; esta posición aparece simplemente como un complemento lógico al reconocimiento de modos de vida tradicionales. Sin embargo, el discurso vincula sus demandas por un "derecho indígena" con lo que denomina "la integración de las comunidades indígenas en el aparato administrativo del estado" (idem). Adicionalmente, el discurso imagina las autoridades tradicionales, al igual que a las comunidades en sí mismas, como naturales y no políticamente constituidas. En conjunto, entonces, las demandas indígenas se deslizan hacia la resbalosa pendiente de la formación de una sociedad segregada, en lugar de una sociedad plural. Des-

25 La Constitución ecuatoriana de 1978 comienza diciendo que el "Ecuador es un país multicultural", y por tanto reconociendo explícitamente la existencia en el territorio nacional de grupos étnicos.

26 El discurso del movimiento indígena opone el "multiculturalismo" oficialmente reconocido en la Constitución de 1978 al "pluriculturalismo", en tanto que este recurso discursivo supone la noción de autogobierno (Maldonado, op. cit.: 253). La distinción, útil desde un punto de vista estratégico-político e incluso imprescindible en el contexto ecuatoriano, sin embargo se convierte en un obstáculo "terminológico" para el análisis crítico, es por esta razón que prefiero emplear el término "multiculturalismo", un uso similar puede verse en León: 1997, 100-112.

pués de todo, una sociedad segregada puede definirse como aquella en la cual coexisten asimétricamente dos conjuntos diferentes de leyes, uno para "los nativos" y otro para los "no-nativos", y dos tipos diferentes de autoridad<sup>27</sup>.

Como hemos visto anteriormente, el discurso de la gobernabilidad parece proveer una salida al problema de la segregación. Mediante la articulación de sus demandas con los de otros grupos que también sufren algún tipo de discriminación (mujeres, pueblos negros) o que se encuentran atrapados en situaciones de desventaja económica (obremos, empleados públicos, pobres urbanos) el movimiento indígena podría evitar el verse atrapado en un discurso segregacionista. Sin embargo, al intentar institucionalizar lazos orgánicos con el estado, el discurso étnico arriesga congelar las identidades indígenas emergentes en lógicas etno-culturales, y por tanto cerrar la puerta a una política de convivencia plural.

Como señala Angus (1997: 46), en el contexto de la discusión de las guerras étnicas en Europa Central y África, y de la política del multiculturalismo canadiense, la posibilidad de una política de convivencia plural depende no sólo de "arreglos constitucionales" y marcos institu-

cionales; tal política requiere de la institución de un modo de articulación de lo social, en el cual el derecho a la particularidad (identidad y diferencia) es universalizado. Aún más importante, tal derecho debe concebirse como al servicio de una auto-interrogación de las etno-culturas acerca de la validez de sus demandas. El grano de verdad en las demandas del movimiento indígena y en el discurso de la gobernabilidad reside en que la particularidad debe definirse como la condición de la universalidad, e incluso que el estado debe fomentarla (no sólo "protegerla", a menos que la sociedad plural se conciba como un museo de identidades). Sin embargo, para alcanzar tales condiciones la distancia entre el estado y la sociedad civil, entre representante y representado, no puede (no debe) cancelarse, objetivo al que aspiran —como hemos demostrado— los discursos ecuatorianos. Paradójicamente, entonces, el desarrollo de una sociedad de convivencia plural depende del abandono de cualquier demanda fuerte por una identidad cultural fija.

## Conclusión

En este punto llegamos al nudo que junta, a pesar de sus divergen-

27 En su característico estilo enredado Laclau (1997) advierte de estos peligros para la política de la identidad en su análisis del apartheid

cias, a los discursos ecuatorianos sobre la democracia. Como se ha visto, todos ellos aspiran a inmovilizar el conflicto social dentro de límites estrechos; todos ellos rechazan la noción de que en el régimen democrático las demandas de legitimidad están sujetas a una contestación permanente; todos descuidan el tratamiento crítico de las problemáticas de los derechos individuales y la autonomía individual, sin las cuales la democracia es inconcebible. Inversamente, el tema que atraviesa a los discursos democráticos ecuatorianos es la búsqueda de una u otra forma de certeza radical en nombre del bien común (derechos colectivos y/o el desarrollo), como consecuencia los tres discursos aquí examinados terminan proponiendo algún tipo definido de medio para alcanzar la armonía social. Propongo, para terminar, que tras esas similitudes –y silencios– yace la carga histórica del discurso oligárquico y de diálogos que los discursos ecuatorianos han establecido con otros discursos latinoamericanos sobre la democracia; explorar esos horizontes históricos y sus transformaciones sobrepasa, sin embargo, los límites del presente ensayo.

## Bibliografía

- Ankersmith, F.R.  
1997 Political Representation. The Aesthetic State in *Aesthetic Politics, Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Stanford University.
- Angus, Ian  
1997 Multiculturalism as a Social Ideal in *The Border Within*, McGill - Queens.
- Benhabib, Seyla  
1996 Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy in Seyla Benhabib, ed., *Democracy and Difference*, Princeton University Press, Princeton, Mass.
- Bustamante, Fernando  
1997 Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio, *Ecuador Debate* 42, Diciembre, Quito: CAAP.
- Conaghan, Catherine  
1988 *Restructuring Domination. Industrialists and the State in Ecuador*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Conaghan, Catherine and James M. Malloy  
1994 *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes.*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh-Londón.
- Consejo Nacional de Desarrollo  
1980 *Plan Nacional de Desarrollo 1980 1984 del Gobierno Democrático. Los Grandes Objetivos Nacionales.*, Gallo capitán, Otavalo.
- Cueva, Agustín  
1974 *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador*, Diógenes, México.
- De la Torre, Carlos  
1993 *La Seducción Velasquista*, Ediciones Libri Mundi, Quito.
- De la Torre, Carlos  
1998 Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador, en Felipe Burbano de Lara, ed., *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, ILDIS - FLACSO, Quito.

- De Toqueville, Alexis  
*Democracy in America, Volume Two, Fourth Book*, n.d.
- Echeverría, Julio  
 1977 "La democracia enfrentada a la complejidad", *Ecuador Debate* 42, Diciembre, Quito: C.A.A.P.
- Echeverría, Julio  
 1997 *La democracia bloqueada, teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*, Quito: Ediciones Letras.
- Echeverría, Julio  
 1993 "Crisis y democracia en el Ecuador" en Gabriel Murillo C., ed., *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- García, Bertha  
 1991 Regionalismo y Modernas Tendencias Políticas en Rafael Quintero, ed., *La Cuestión Regional y el Poder*, FLACSO - CERLAC, Quito.
- Habermas, Jürgen  
 1996 *Civil Society and the Public Sphere in Between Facts and Norms*, MIT.
- Hurtado, Osvaldo  
 1976 *El poder político en el Ecuador*, Otavalo: Gallo capitán.
- Laclau, Ernesto  
 1996 *Emancipation(s)*, London: Verso.
- Lechner, Norbert  
 1984 *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago: FLACSO.
- Lefort, Claude  
 1986 *Outline of the Genesis of Ideology in Modern Societies in The Political Forms of Modern Societies*, MIT.
- Lefort, Claude  
 1988 *The Question of Democracy in Democracy and Political Theory*, MIT.
- Macas, Luis  
 1990 El levantamiento indígena visto por sus protagonistas en Varios, *Indios*, ILDIS - Abya-yala, Quito.
- Maignushca, Juani y Liisa North  
 Orígenes y Significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920 - 1972" en Rafael Quintero, op.cit.
- Maldonado, Luis  
 1998 El estado plurinacional, una propuesta del Estado ecuatoriano en Varios autores, *Asamblea... análisis y propuestas*, Trama Social, Quito.
- Mouffe, Chantal  
 1993 *Pluralism and Modern Democracy: Around Carl Schmitt en The Return of the Political*, Verso, London.
- Singer, Brian C. J.  
 1996 Cultural versus Contractual Nation: Rethinking their Opposition en *History and Theory*, October.
- Singer, Brian C. J.  
 1986 *Society Theory and the French Revolution*, Mac Millan Press, Hampshire - London.
- Sánchez, José  
 Democracia sin ciudadanía y sociedad civil sin ciudadanos en Varios autores, op.cit.
- Verdesoto, Luis  
 1991 La investigación sobre gobierno y política en el Ecuador contemporáneo en Luis Verdesoto, ed., *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, ILDIS, Quito.
- Verdesoto, Luis  
 1996 *Temas para una sociedad en crisis: Es posible gobernar desde los consensos?*, Foro de la Ciudadanía - Fundación Grupo Esquel - Ecuador, Quito.

**Oswaldo Hurtado**

UNA  
CONSTITUCIÓN  
PARA EL FUTURO



*Libro: Una constitución para el futuro*

*Editado: FESO*

*Páginas: 216 pp*

En este nuevo libro de Oswaldo Hurtado, quién fue presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, se recogen algunos de sus análisis más relevantes sobre las principales reformas contenidas en la Constitución vigente. Así mismo Hurtado da a conocer entretelones de la realización de a Asamblea, referidas especialmente al comportamiento político de los partidos y sus dirigentes, y las confrontaciones que tuvieron lugar, sobre todo con los titulares del Congreso y del gobierno de entonces.

# CRITICA BIBLIOGRAFICA

## **Filosofía Andina: Estudio intercultural de la sabiduría andina**

*Josef Estermann, Ediciones Abya Yala*

*Comentarios: José Juncosa*



**S**i bien 'lo andino', o la 'racionalidad andina', son temas emergentes que con el correr del tiempo han cobrado una visibilidad cada vez mayor, fueron desarrollados en el marco de conclusiones cautelosas debido a la clara conciencia del panorama complejo, poco amigo de generalizaciones fáciles, que han generado los acercamientos particulares y los enfoques locales. No podía ser de otra manera ya que fueron la antropología y en gran medida la historia, los escenarios que han sustentado el debate. Sin embargo, nos encontramos ahora con un estudio 'filosófico' en todo el sentido de la palabra que, no obstante nutrirse de las disciplinas mencionadas, sorprende por su globalidad, por la ambición de sus descripciones y por el carácter omnia-

barcante con que pretende delinear el perfil de la 'filosofía andina'.

Esta obra, por lo tanto, merece ser tenida muy en cuenta debido a lo particular de su enfoque, a la densidad del marco teórico y al carácter sistemático en el desarrollo de cada uno de los temas. Seguramente provocará más de una polémica y merecerá muchos comentarios y controversias; aún así, considero más útil para el lector privilegiar la descripción de los supuestos teóricos y metodológicos que la sustentan, así como reseñar las claves de su lectura.

Josef Estermann, su autor, fue profesor de filosofía del Seminario Arquidiocesano de Cuzco (Perú) y cuenta con una experiencia pedagógica muy amplia. En la región andina de Cuzco ejecutó, durante ocho años, diversas actividades vin-

culadas con el desarrollo de comunidades indígenas. Es autor, además, de las siguientes obras: *Filosofía y lógica*, libro de texto de Filosofía y Lógica para 5to de secundaria (Editorial Salesiana, Lima, 1997). Con la misma editorial ha publicado la colección *Curso integral de filosofía desde América Latina* compuesto de tres volúmenes: *Filosofía Sistemática* (I), 1996; *La historia de la Filosofía I* (II), 1997 y *La historia de la Filosofía II* (III), 1997.

### Los presupuestos teóricos

Como el autor afirma, la obra pretende sistematizar el pensamiento filosófico de la sabiduría autóctona andina "culturalmente distinto al dominante de occidente" (p. 283, también p. 57) a partir de la superación de algunas perspectivas tales como: a. el "indigenismo" y el "inkalismo" cuya visión purista propone limpiar y restaurar "lo andino" de manchas exógenas. Ambas posiciones —el inkalismo y el indigenismo— todavía vigentes, son propias de las élites intelectuales y políticas antes que de las grandes movilizaciones populares; b. la dicotomía tradición y modernidad, según la cual, los rasgos modernos constituyen sino una negación por lo menos una intrusión que debilita la cultura andina. Con relación a ambas, resalta la lógica inclusiva de la filosofía andina, de carácter no dicotómi-

co y, por ello, profundamente sincrética. De este modo, es posible hablar de filosofía andina todavía hoy, a pesar de la vivencia cotidiana de una modernidad *sui géneris* en la que tradición y modernidad coexisten sin aparentes dramas ni conflictos, como aspectos permanentes, distintos y necesarios, de la misma realidad.

Frente a estas dos perspectivas que contaminan muchas formas y actitudes para comprender "lo indígena", es necesario destacar también un segundo escenario con respecto al cual el autor efectúa una serie de deslindes. Se trata de los paradigmas consagrados por las filosofías denominadas "occidental" y "postmoderna" ante las que despliega su propuesta de "filosofía intercultural". Los distanciamientos y críticas hacia los presupuestos teóricos y metodológicos de ambas posturas se establecen a lo largo del capítulo 2 (*Cosmovisión, Mito, Pensamiento o Filosofía?*, p. 13-48) y el capítulo 3 (*Presupuestos hermenéuticos y metodológicos*, p. 49-84).

Con respecto a la "filosofía occidental", a la vez que reconoce en su interior una multiplicidad de concepciones (de hecho encubre muchas "etnofilosofías") advierte sobre las luchas internas y los desgarramientos teóricos con otras ciencias que la han encerrado en un proceso recesivo al exiliarla progresivamente de la ciencia, la ética y la política

(p. 20); por otro lado, deja por sentado que la pretensión a-histórica y supracultural de la *philosophia perennis*, de autoproponerse como absoluta y universal, condena a otro tipo de visión a simple rango de "cosmovisión", "pensamiento" o "religión". Dicho punto de partida negaría por lo tanto el rango y estatuto filosófico de lo andino, a no ser que demuestre su capacidad de expresarse en términos occidentales, renunciando así a la particularidad que le da sentido.

La filosofía en su concepción post-moderna, en cambio más sensible hacia la diversidad, también merece cuestionamientos. Si la crítica hacia la filosofía occidental radica en su pretensión académica de verdad única y absoluta (una visión "monocultural"), esta vez es el rechazo postmoderno y su renuncia a las interpretaciones englobantes del mundo (metarrelatos) la fuente de los reparos. La posmodernidad - entendida como una "de-construcción" de la tradición cultural de occidente - no constituye una superación, sino la continuidad del pensamiento de occidente; al mismo tiempo, se erige como expresión "de la clase media y de la alta sociedad alizada y rica del hemisferio norte" (p. 25). Tal postura reduce lo diverso a un simple rasgo estético despojado de toda significación ética y socio-política. Según la posmodernidad, la significación de lo an-

dino sería devorado por el eclecticismo multifacético: "las culturas y expresiones étnicas según el posmodernismo son ante todo distintos modos estéticos de la vida, y, por lo tanto, pueden ser "contempladas" en absoluta indiferencia ética, política y social" (p. 25).

El solipsismo o atomismo cultural "que sostiene la incomunicabilidad e inconmensurabilidad total de las culturas" (38), es otra de las consecuencias de la visión posmoderna que el autor considera inaceptable porque mina toda posibilidad de establecer puentes y por lo tanto, torna imposible la interculturalidad. En el fondo el "relativismo cultural" que funda la filosofía posmoderna no logra superar el 'monoculturalismo' de la filosofía occidental.

Frente a ambas, despliega los principios de la 'filosofía intercultural' definida en términos muy amplios más como una actitud y una manera de ver la realidad que como conjunto de ideas y principios. Rescatando la sensibilidad sin pudor por la diversidad propia de la visión posmoderna, y al mismo tiempo la pasión por los principios, más allá de lo estético, de la filosofía occidental (además de hechar mano de su increíble riqueza terminológica) hace de la interculturalidad su rasgo fundante. Ella "no pretende reemplazar a las filosofías contextuales e inculturadas con una filosofía supracultural, sino articularlas de una

manera no-reduccionista, ni hegemónica" (30). El diálogo intercultural acerca las visiones y crea las condiciones para que a través de un 'polílogo' (y no 'diálogo'; solamente) se establezca una nueva filosofía que rescate la diversidad, suficientemente alertada de los peligros tanto de la unidireccionalidad monocultural como de la contemplación ahistórica de las culturas.

### Los conceptos fundamentales y estructurantes de la obra

Finalmente, el complejo pero riquísimo preámbulo centrado en la definición de los límites y extensiones del término 'filosofía' desemboca en la explicitación de "lo andino", otro de los nudos conceptuales fundamentales de la propuesta del autor.

Considera 'lo andino', si bien como una categoría espacial que recorre América desde Venezuela hasta Chile, ante todo como una categoría cultural, es decir, la expresión del modo determinado de vivir, actuar y concebir la coexistencia con este espacio. Advierte —muy oportunamente por cierto— que con ello no pretende nivelar la gran variedad de expresiones culturales que tuvieron lugar a través del tiempo o que todavía comparten dicho espacio. A pesar de esta manifiesta diversidad, el autor distingue rasgos comunes, una 'cultura subyacente' o un patrón cultural extendido que

merece calificarse y ser reconocido como 'andino' (p. 33). Al significado geográfico y espacial y sobre todo cultural de 'lo andino', el autor añade el significado étnico del término que se expresa en giros como "pueblo andino" o el "hombre andino". El contenido de esta última acepción se expresa el concepto *runa*, el término quechua - andino equivalente que el autor considera más adecuado para definir su filosofía, ya porque se refiere a los actuales quechua-hablantes, ya porque constituye un término endógeno que incluye a la vez lo étnico, lo cultural, lo geográfico así como una idea más genérica de humanidad.

El 'marco teórico' se refina todavía más con la caracterización de las fuentes y la definición del sujeto de esta filosofía (pp. 63-81) de los cuales conviene destacar todavía algunos elementos: la fuente primordial es la experiencia vivida por el sujeto colectivo o trans-individual, diverso al sujeto individual considerado eje de la filosofía occidental (p. 71). Esta experiencia colectiva se expresa en las diversas manifestaciones lingüísticas propias de la tradición oral, incluso en sus manifestaciones gráficas, en la semio-grafía de la vida cotidiana, en lo que denomina 'expresión costumbrista', en los ciclos agrícolas y cósmicos, en los modos de convivencia y organización social, en los rituales y las expresiones ceremoniales y festivas.

Otros aspectos que manifiestan la experiencia colectiva y a los que el autor concede mucha importancia son los vestigios arqueológicos y las fuentes históricas entre las que privilegia a Guamán Poma de Ayala (1615), el Inca Garcilaso (1609) y Joan de Santa Cruz Pachacuti Yamqui (1613), sin descuidar otros como Cristóbal Ponce de León, Pedro Cieza de León, Bernabé Cobo y Fray Domingo de Santo Tomás.

El cuerpo de la obra se desarrolla a lo largo del capítulo 4 (*La racionalidad andina*, pp. 85-110), del capítulo 5 (*Relacionalidad del todo: lógica andina*, pp. 111-138), fundamentales para entender los pilares y fundamentos de la filosofía andina.

En primer lugar, revisemos algunos caracteres de la 'racionalidad andina', a partir de la definición de 'racionalidad' como un concepto emancipado de la razón (p. 88), es decir, "una cierta experiencia interpretada, valorizada y ordenada" de la realidad, el armazón estructurado de las manifestaciones de los miembros de una cultura, o más bien el 'paradigma' o 'modelo' al que se accede a través del proceso interpretativo mediato del trabajo hermenéutico, posible también desde la racionalidad de otra cultura. A este proceso lo denomina 'hermenéutica diatópica' realizada mediante el diálogo entre las culturas andina y occidental, en el círculo hermenéutico de las racionalidades occiden-

tal y andina que se iluminan mutuamente.

Tres son los rasgos de la filosofía andina que el autor identifica por contraste con la filosofía occidental y mediante la opción metodológica de encontrar en la filosofía andina los 'equivalentes homeomórficos' de los conceptos propios de la tradición filosófica occidental, al identificar en el lado opuesto conceptos correspondientes a la vez que suficientemente matizados o captados contrastivamente expresando con claridad la especificidad y particularidad del pensamiento andino. Explicamos estos rasgos muy brevemente.

1. Si en la filosofía occidental prima el concepto abstracto y distintivo como depositario de los procesos cognoscitivos relacionados con la realidad, en la filosofía andina no prima "la adquisición de un 'conocimiento' teórico y abstractivo del mundo que le rodea, sino la 'inserción mítica' y la re-presentación cúllica y ceremonial simbólica de la misma" (p. 92). Para el andino, en cada 'símbolo' se condensa toda la realidad en forma parcial (la tierra no tiene significado tan solo agrario, sino ritual, social, etc.) y su relación con él no es de oposición, diferencia o distancia: "en la relación ceremonial y ritual, el *runa* se siente 'parte' de la realidad..." (p.94). Esta primacía del símbolo por sobre la palabra que concentra aspectos

múltiples de la realidad es el primer rasgo de la racionalidad andina.

2. El segundo y fundamental rasgo consiste en la "relacionalidad del todo". En la filosofía de occidente la onto-teología y la pregunta por el principio (*arjé*) parte del supuesto de la existencia substancial y *suisuficiente* de 'entes' principales, algunos de ellos de alguna manera relacionales, pero por contraste, como sucede con el concepto de 'substancia' opuesto al de 'accidente'. En la filosofía andina el *arjé* no es un ente substancial (autónomo y autosuficiente, opuesto o relacionado dualmente). El principio está constituido por la relación (p. 95) y no tanto por los términos que la definen. El ente, para la filosofía andina, es un nudo de relaciones, un punto de convergencia de múltiples relaciones y significados cruzados. Unos de los ejemplos desarrollado por el autor es el concepto de 'individuo': en la filosofía occidental tiene valor en sí mismo; en la filosofía andina, el sujeto al margen del grupo o desterrado de él pierde total significado, es un 'no ente'.

3. El tercer rasgo tiene que ver con la forma de acceso a la realidad. En la filosofía occidental el distanciamiento gnoseológico se expresa en la *visión* como metáfora predilecta de la relación cognoscitiva cuya expresión teórica privilegia es la oposición sujeto-objeto. La *razón*, la visión intelectual (repre-

sentada como una luz) es la mejor manera de captar la realidad. La filosofía andina, en cambio, se funda en un tipo de conocimiento sensitivo fundado en las facultades no-visuales en su acercamiento a la realidad (p. 100). Por ello, privilegia el tacto, el olfato y el oído así como los presentimientos, los sentimientos y emociones. Por ello, "el *runa* 'siente' la realidad antes que 'conocerla' o 'pensarla'".

A estos rasgos, la obra añade una serie de principios y axiomas que fundan la lógica de la racionalidad andina. Los revisamos brevemente:

*El principio de relacionalidad* (cada cosa es un nudo de relaciones que remite a otras) también llamado 'principio holístico' es la consecuencia del principio de 'relacionalidad del todo' descrito arriba del que emana una serie de consecuencias lógicas (y complejas) que tienen que ver con la necesidad, la trascendencia (en el andino predomina la inmanencia de lo divino como parte de la 'realidad') y las concepciones entorno a la contingencia y la necesidad, basadas éstas últimas en la percepción andina de que los hechos y acontecimientos cósmicos y sociales están fuera del alcance del hombre. Este asunto será retomado luego en la antropología y ética andinas.

*El principio de correspondencia:* es un desagregado o derivado del principio anterior el cual establece

en forma general que "los distintos aspectos, regiones o campos de la 'realidad' se corresponden de una manera armoniosa" (p. 123). De esa manera, lo cósmico y lo humano, la vida y la muerte, lo bueno y lo malo, se corresponden, es decir, los aspectos de un término se correlacionan con los del otro. Por ejemplo, en el plano cosmológico una primera serie de correspondencias está dada por 'LUNA, noche, Oeste, invierno, agua, plantas, animales y MUJER' (p. 160), mientras que del otro lado por los elementos 'SOL, día, Este, verano, suelo, ríos, cuevas y HOMBRE' (idem).

*El principio de complementariedad:* constituye una especificación de los principios anteriores y establece que "ningún 'ente' y ninguna acción existe 'monádicamente', sino siempre en co-existencia con su complemento específico" (p. 126). A su vez, implica la inclusión de los opuestos, aspecto que acerca la filosofía andina a las perspectivas orientales. De esta manera, contrasta el pensamiento dialéctico (por opuestos) de occidente, con la racionalidad inclusiva andina. Ejemplo de las complementariedades principales a nivel cosmológico son los pares LUNA-SOL; Noche-Día; Agua-Suelo; MUJER-HOMBRE (p. 165).

*El principio de reciprocidad:* es una expresión ética y pragmática del principio de correspondencia

que rige y preside las relaciones intrahumanas, del hombre con la naturaleza y del hombre con la divinidad según el cual "a cada acto corresponde como contribución complementaria un acto recíproco" (p. 131). Este principio explica la predilección andina por las formas económicas basadas en el trueque y el intercambio. La unidireccionalidad de las relaciones altera el orden o la 'justicia cósmica'. Este principio es particularmente importante para la ética andina y no se limita a las relaciones interpersonales o las alianzas sociales: incluye también las relaciones religiosas, atmosféricas, rituales, económicas y con los difuntos, más allá de esta vida. Sirve como ejemplo el considerar los desastres naturales (heladas, inundaciones...) una consecuencia y efecto de la falta de reciprocidad por parte de los hombres hacia la naturaleza (p. 234).

Tales principios y axiomas fundamentan todos los niveles de la filosofía andina: *Pachasofía*, cosmología andina; *Runasofía*, antropología andina; *Ruwanasofía*, ética andina y *Apusofía*, teología andina (capítulos 6 al 9, pp. 139-282) descritos *in extenso* por el autor. Ellos permiten una 'entrada' para comprender aspectos particulares del patrón cultural andino relacionados con la temporalidad, la sexualidad, la corporalidad, la salud, la estructura social y el parentesco así como

los complejos rituales y religiosos, entre otros de los numerosos incluidos y analizados. Cabe destacar a lo largo de toda la obra, el recurrente análisis a ejemplos de la lengua quechua (referidos a la morfología, la sintaxis y la semántica) donde estos principios lógicos determinan la estructura y formas lingüísticas.

### **Observaciones finales y comentarios**

Si bien esta guía de lectura ha pretendido ser útil al lector proporcionándole lo más resumida, sintética y claramente posible los conceptos claves para la comprensión de la obra, deben quedar en claro algunas advertencias. Su lectura es compleja, ya sea por la constante recurrencia a un enorme depósito de ideas y conceptos advenidos de la larga tradición filosófica de occidente cuanto por los abundantes detalles históricos, etnográficos y lingüísticos propios de las culturas andinas. En contraste, se debe destacar también el carácter pedagógico y sistemático de la exposición que agiliza la lectura y facilita su comprensión. Es sin duda un libro para ser leído que lo distancia de muchos otros escritos necesariamente 'bajo el signo de la urgencia' o destinados a los altos tribunales académicos como suele suceder con esta clase de obras. La redacción cultivada y cuidada permite y

provoca a la vez adentrarse en su lectura.

Resulta digno de mención el que el autor plantee como punto de apoyo la superación de posturas maniqueas que han inspirado frecuentemente esfuerzos parecidos, mediante la crítica y superación explícita del dualismo tradición-modernidad, del purismo indianista de élite y de la idealización de la filosofía indígena como perspectiva salvífica para los 'outsiders' de occidente. Reconocer la actitud inclusiva con que las culturas andinas viven cotidianamente la modernidad aporta muchos elementos para comprender el fenómeno cultural más extendido de América Latina: el mestizaje, donde la 'mezcla' y el 'carácter híbrido' ("todas las culturas son mestizas") puede ser valorados más positivamente, antes que considerarlo un trauma inevitable. Otro de los indiscutibles logros es la superación de la *pluriculturalidad*, simple constatación de la diversidad, por la *interculturalidad*, a la que fundamenta con un rigor filosófico y alcances casi únicos, al menos por lo que respecta al ámbito andino.

Es sin embargo en la confrontación de una visión filosófica como ésta en relación con la perspectiva antropológica y la etnohistoria donde pueden presentarse los cuestionamientos y los reparos. La búsqueda y la identificación de un patrón

cultural andino ha tenido lugar también en la antropología desde que Jhon Murra lo concibió como espacio de relaciones sociales, políticas y económicas autosuficientes basado en el control vertical de los pisos ecológicos. Por otro lado, el desarrollo de la etnohistoria de este siglo, permitió develar a muchas culturas andinas actuales (sobre todo en el Perú) como portadoras y herederas de estrategias de resistencia fundadas en el intercambio y la reciprocidad, rasgos privilegiados por la antropología y soportes de la llamada utopía andina<sup>1</sup>.

De tal manera que Estermann apoya su filosofía en un terreno familiar, previamente abonado por la antropología y la etnohistoria. Es el rango de generalidad (de la que sin embargo el mismo autor se previene), el convertir la cultura del *runa* quechua andino del sur del Perú en epítome de lo andino donde radica el origen de posibles objeciones. Si ha sido una constante la preocupación por identificar lo andino, no ha sido menor el esfuerzo legítimo por establecer las distinciones regionales. Galo Ramón, por ejemplo, sintetiza las diferencias culturales del espacio norandino ecuatoriano con respecto a los Andes de Puná, pro-

prios del Sur del Perú, dibujando un panorama diverso, ya sea por la particularidad de los sistemas económicos, como lingüísticos (basados en el macrochibcha), sociopolíticos (sustentados en una mayor relación entre los señoríos étnicos) y la mayor fluidez en las relaciones con otras regiones y ecosistemas<sup>2</sup>. Ello, ha generado un acumulado histórico que permite plantear diferencias y también similitudes con los Andes del Sur.

El conjunto de puntualizaciones expuesto (al que podríamos añadir la *reciprocidad* como idealización del rasgo dominante de las formas sociales andinas) permite, por otro lado, apreciar aún más la especificidad de la mirada filosófica y su irrenunciable vocación por la globalidad a la que el autor es fiel en toda la extensión del término, aún asumiendo los riesgos que ello comporta.

Finalmente, es un texto cuya lectura – más allá de recomendable – resulta necesaria e indispensable para los educadores, profesores universitarios y agentes de desarrollo que desenvuelven su actividad con miembros de culturas andinas, cuyo punto de partida ético y teórico no puede ser otro que la interculturalidad.

1 Burga, Manuel. "La emergencia de lo Andino como Utopía". En: *Los andes: El camino del retorno*, FLACSO, Abya Yala, 1990: 71-86.

2 Ramón, Galo. "El Espacio Ecuatoriano en el contexto de los Andes". En: *Los andes: El camino del retorno*, FLACSO, Abya Yala, 1990: 33-40.

