

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP

Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991

Editor: Fredy Rivera Vélez

Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, agosto del 2007

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

Fin de la representación, pugna de representatividades
y democracia caudillista / 7-24

José Sánchez-Parga

Conflictividad socio-política: Marzo-Junio 2007 / 25-30

TEMA CENTRAL

Constitución, institucionalidad y derecho en Ecuador / 31-44

Agustín Grijalva

Derecho y política: reformas actuales en los países Arabes / 45-64

Baudouin Dupret

El reto de tomarnos en serio el Estado social de Derecho / 65-80

Judith Salgado

La eficacia de los derechos fundamentales
en las relaciones entre particulares / 81-92

Rosario Valpuesta Fernández

Sociedad, Estado y derecho / 93-106

Pedro Fernández de Córdoba

¿Reconocimiento constitucional es sinónimo
de no discriminación y derechos? / 107-124

Margarita Camacho Zambrano

DEBATE AGRARIO

Los desafíos del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí
y la Cuenca Alta del Río Jubones / 125-158

Fernando Guerrero C.

ANÁLISIS

Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México
a finales del siglo XX / 159-168

Rodolfo Casillas

Transición socialista en la era de la globalización:

Notas para reflexionar / 169-184

Mario González Arencibia

RESEÑAS

Trazos del tiempo: la caricatura política en el Ecuador
a mediados del siglo XX / 185-186

María Elena Bedoya H.

La Trama de Penélope. Procesos Políticos
e instituciones en el Ecuador / 187-190

Flavia Freidenberg

Más allá de la ideología sobre el "comportamiento"
de los mexicanos / 191-194

Juan Fernando Regalado

PRESENTACIÓN

El tema central tiene como contexto el particular momento político ecuatoriano de la próxima Asamblea Constituyente que asumirá la compleja tarea de dictar la vigésima Constitución Política, a menos de diez años de vigencia de la actual, por lo que tiene sentido plantearse la pregunta: ¿por qué en el país la Constitución tiene una vigencia tan precaria?, como señala A. Grijalva en su artículo "Constitución, institucionalidad y derecho en Ecuador".

Ya no se trata actualmente de los problemas planteados a finales de los 80 en torno a una judicialización de la política, relativo a judicializar las prácticas y procedimientos políticos, ni tampoco a una politización de la justicia, que consistía en politizar los procedimientos judiciales. Por lo que, lo que hoy está en cuestión sería el mismo ejercicio político del gobierno, que instrumentaliza cada vez más la justicia y el derecho, al mismo tiempo que despoja legalmente a los ciudadanos de sus libertades y derechos, implicando que los Estados políticamente débiles necesitan cada vez más volverse autoritarios, pero recurriendo al derecho para legitimar su autoritarismo. El caso de los países árabes, analizado por B. Dupret, es revelativo de tales situaciones.

La ley, el derecho, las reformas constitucionales tienden a convertirse en instrumentos no de mediación sino de mediatización instrumental entre los gobernantes y los gobernados. Conse-

cuencia de ello, será la judicialización de la conflictividad socio-política y la criminalización de la protesta o rebelión: como si los ciudadanos deberían sujetarse legalmente al imperativo de la "gobernabilidad".

En el debilitamiento nacional de los Estados y su pérdida de soberanía en el nuevo orden económico y geopolítico global, es que las relaciones entre el derecho y la política han quedado profundamente transformadas. El Estado ya no es capaz de garantizar políticamente los derechos civiles, quedando los ciudadanos expuestos y amenazados por otras fuerzas como son las económicas y del mercado; de ahí que, ese mismo Estado trata de reforzar las seguridades de la sociedad (más las seguridades de los mercados que las civiles, aun cuando aquellas también dependan de éstas), a costa de las libertades ciudadanas. El trabajo de R. Valpuesta Fernández contribuye al reconocimiento de que la economía de libre mercado ha supuesto la imposición de lo privado sobre los derechos fundamentales.

Antes los derechos civiles eran lo suficientemente fuertes y políticamente garantizados para poder asegurar la libertad en su ejercicio, para su aplicación con igualdad por muy grandes que fueran las diferencias sociales; es decir, tales diferencias sociales, lejos de ser un impedimento para un igual ejercicio de los derechos ciudadanos, su común y compartida aplicación, morigeaban que las diferencias sociales se convirtieran

en desigualdades sociales. Por el contrario, actualmente, en la sociedad de mercado en el mundo global, cuando la ruptura del vínculo social, enfrenta a todos los ciudadanos entre sí en razón de todas sus diferencias sociales, cualesquiera que éstas sean, y cuando las diferencias se vuelven desigualdades (tema central del anterior número 70 de esta revista), surge entonces la necesidad de multiplicar tantos derechos y libertades específicos o particulares cuantas sean las diferencias posibles. Las relaciones sociales dejan de regularse por el intercambio social para regirse por el derecho y la legislación. Asistimos entonces a *la mutación de la ciudadanía política por una ciudadanía jurídica*.

Sociedad, Estado y derecho, son parte de un universo conceptual que requiere ser ubicado en sus contextos históricamente construidos, siendo conceptos integrales y complementarios entre sí. Lo fundamental en su uso y la práctica política y jurídica es contar y exponer con precisión la terminología utilizada hacia evitar la pérdida de objetividad. Tal es el aporte de Pedro Fernández de Córdova desde su trabajo "Sociedad, Estado y derecho".

El Estado Social de Derecho implica un avance histórico de la humanidad por cuanto a más de establecer la igualdad y limitar el poder del Estado, que en su origen significó el nacimiento del Estado de Derecho, asume la igualdad real y regula la propiedad privada sujetando a ésta al interés social, por lo que en su conceptualización y en la práctica jurídica implica el incorporar los derechos económicos, sociales y cultu-

rales como fundamento de la constitucionalidad de un régimen de gobierno; como lo expone J. Salgado en su artículo "El reto de tomarnos en serio el Estado Social de Derecho". Señalando además, que la igualdad debe ser también reconocida como el derecho a la diferencia y a la no discriminación, un asunto controversial dentro en la política social de los Estados, como demostraría los casos de las personas y colectivos BLTGT, analizado por M. Camacho Z. a través de su trabajo "Reconocimiento constitucional es sinónimo de no discriminación y derechos?"

La actual coyuntura ecuatoriana parecería cargada de dos contradicciones de un alto potencial interpretativo. Un candidato a la presidencia Rafael Correa, gana las elecciones y comienza a gobernar sin un partido político ni representación en el Congreso. Al mismo tiempo, cuando las instituciones democráticas de representación política ostentan la mayor deslegitimación, la convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente, ha desencadenado un frenesí de candidatos. El ocaso de la representación política y su sustitución por un representativismo político, permite sugerir que lo que estamos viviendo es la aparición de un caudillismo democrático, como lo plantea J. Sánchez-Parga en: "Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista".

Debate Rural Agrario trae un aporte de F. Guerrero, acerca de el debatido tema del desarrollo local, asumido desde los requerimientos de institucionalidad que tal terminología engloba, a partir de una investigación en las micro

regiones del sur de Manabí y de la Cuenca Alta del río Jubones en la provincia del Azuay.

La sección Análisis contiene el trabajo de R. Casillas: "Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México a finales del siglo XX", una otra entrada a la cuestión migratoria que suscita permanentes debates y discusiones más bien por el lado de sus efectos perversos o de sus beneficios a los ingresos nacionales. Este tema ha sido recurrente en algunos números de la revista. Otro tema de actualidad es la denominación de esas particulares formas de gobierno que se acogen bajo la calificación de "socialismo siglo XXI", en el marco de los vientos de "nuevas izquierdas", en la región, al respecto es pertinente el trabajo de M. González, "Transición socia-

lista en la era de la globalización: notas para reflexionar".

Conviene llamar la atención sobre la deuda que las Ciencias Sociales tienen respecto del análisis de las instituciones jurídicas, sobre todo en lo que respecta a la relación de éstas con la democracia y la institucionalidad. Esta deuda está pendiente y pretenderíamos que el aporte del tema central de este número de la revista concite la necesaria atención multidisciplinaria e interdisciplinaria en función de entender, no solo la realidad jurídica y sus implicancias positivas, sino que permitan reconocer contextos históricos, formas de acción y normativas que nos darán cuenta de la democracia realmente existente.

LOS EDITORES

Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

www.ciespal.net

www.chasqui.comunica.org

No. 98

Junio 2006

Director: Edgar Jaramillo

Editor: Luis E. Proaño

ÍNDICE

· Páginas de grandes periodistas. ¿Periodismo participativo o periodismo distributivo?, Miguel Wifazki

PORTADA

· Gobiernos y medios de comunicación

Medios, pluralismo y hegemonía oficial en Venezuela, Andrés Cañizales

Conflicto latente: Evo Morales y los medios, Ronald Grebe

Prensa chilena en la era socialista de Bachelet, Marco Herrera Campos

Los medios en Uruguay, Un año para olvidar que debe ser recordado, Dño Capelli

OPINIÓN

· El mejor oficio del mundo, Gabriel García Márquez

ENSAYOS

· Comunicación política. Personalización digital, nueva herramienta, María H. Barrera

· Democracia para ciudadanos ciborgs, Juan Varela

· México 2006. Cuando los medios desplazan a los electores, Octavio Islas

PRENSA

· Ryszard Kapuscinski o el otro periodismo, Rubén Darío Buitrón

TELEVISIÓN

· Agoniza la televisión tradicional, Mariano Cebrián Herrero

CINE

· Luz, cámara, acción. Latinoamérica en Berlín y Hollywood, Francisco Ficarra

COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

· Modelos y flujos de comunicación gubernamental, María de las Mercedes Cancelo San Martín

INFORMÁTICA

La videopropaganda llega a Internet, Francisco Javier Paniagua Rojano

DUDAS Y RUPTURAS

· Dudas y rupturas, Auge y ocaso del periodista, Juan Manuel Rodríguez

Suscripciones

un año dos años números anteriores

(cuatro números – incluye porte de correo – precio en dólares US)

| | | | |
|-------------------------|----|-----|----|
| América Latina | 45 | 80 | 10 |
| Europa y Estados Unidos | 65 | 110 | 15 |
| Ecuador | 15 | 25 | 4 |
| Resto del mundo | 75 | 115 | 20 |

Pagos

El valor de la suscripción enviar -por correo certificado- en cheque en dólares a órdenes de CIESPAL contra un banco de los Estados Unidos, preferentemente de Nueva York; o, depositarlo en la cuenta corriente de CIESPAL en el Banco del Pichincha de Quito, Ecuador, número 3188236304, código Swist "Picheceq", código ABA 23119501.

El envío del dinero podrá efectuarse por intermedio de Western Union a nombre de Luisa Varela, del Departamento Financiero de CIESPAL, teléfono (593-2) 2227480.

La información enviar al email chasqui@ciespal.net o a la dirección postal P.O.Box 1701584 - Quito - ECUADOR

COYUNTURA

Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista

José Sánchez-Parga*

Si la política no se entiende mejor que en sus contradicciones, la actual coyuntura ecuatoriana proporciona dos, extraordinariamente significativas y cargadas de un alto potencial interpretativo. Por primera vez en la moderna historia republicana del país un candidato a la Presidencia gana las elecciones y comienza a gobernar sin un partido político ni representación parlamentaria en el Congreso. Y, de otro lado, precisamente cuando las instituciones democráticas de la representación política (partidos, Congreso, diputados, elecciones) habían alcanzado su clímax de mayor deslegitimación y hasta corrupción, la convocatoria electoral a una Asamblea Constituyente ha desencadenado un frenesí de candidatos, representantes no sólo de los partidos tradicionales sino sobre todo de nuevas agrupaciones y movimientos políticos, de movimientos sociales, de medios de comunicación, de ONG's, grupos empresariales, de la farándula, "reinas de belleza", deportistas y de la misma Iglesia; incluso de quienes hace pocos meses se habían manifestado contra la partidocracia, habían reclamado "que se vayan todos", "fuera todos" los diputados, demostrando contra la "clase corrupta" de los congresistas y partidos¹.

La actual coyuntura combina el largo ocaso de la *representación política*, y su sustitución por un *representativismo político*, con la aparición de un *caudillismo democrático* según el modelo de Chávez, Morales y Correa. Nada demuestra mejor que la política y lo político ya no son lo que habían sido como las profundas mutaciones de la política: antes, *representan-*

te político era quien ejercía una *representación política* en el Congreso Nacional, mientras que hoy se vuelven *representantes políticos*, quienes -personas, personajes o personalidades- son *representativos*. Esta mutación es fundamental, ya que la representación no sólo es una categoría política, que significa el vínculo y correspondencia entre el gobernante y sus gobernados, sino

* Investigador del CAAP (Centro Andino Acción Popular).

1 En abril del 2006, con la caída de Gutiérrez, y en 2007 con la expulsión de 25 parlamentarios del Congreso, hubo dos amagos de finchamiento de diputados.

que identifica la especificidad de la democracia: no de cuanto el pueblo se encuentra representado en sus gobernantes sino sobre todo en las políticas que lo gobiernan².

Por su parte, el actual fenómeno del caudillismo democrático (en América Latina y en Ecuador) responde a la radical crisis de la representación política: "una confiscación casi total de la soberanía popular por parte de los elegidos" (Carré de Malberg) ha hecho que "todo el sistema representativo esté considerado como un mal conductor de la voluntad popular"; resultado de lo cual es la emergencia de los actuales caudillos democráticos no sólo capaces de conducir dicha voluntad popular sino también de enfrentarse a un dominio neoliberal, y sobre todo restaurar la relación entre la *democracia gobernante* y la *democracia gobernada* y ello sobre la deslegitimación de las mismas instituciones democráticas³. Puesto que la llamada crisis institucional no es más que una crisis de representación política

1. Progresivo decline de la representación política

En Ecuador (como en general en América Latina e incluso en todo el mundo) la representación política se ha ido debilitando y deslegitimando por dos series de factores, estructurales unos e institucionales otros.

a) Factores estructurales

Además de la arraigada "heterogeneidad estructural" de la sociedad ecuatoriana, en el transcurso de las dos últimas décadas las políticas y gobiernos neoliberales y las crecientes iniquidades sociales resultado del nuevo modelo de crecimiento económico han segmentado profundamente el tejido social, ampliado las desigualdades, abriendo brecha entre mayoría empobrecidas y minorías enriquecidas, y confrontando los poderosos intereses de unos grupos con las crecientes necesidades de otros. Todo esto ha hecho mucho más difícil la representación política de "intereses colectivos" de un "bien común, de proyectos compartidos en la sociedad ecuatoriana. Más aún si sólo lo *público* es políticamente representable los imperativos, las fuerzas y lógicas de la *privatización* constituyen un tenaz impedimento para la representación política.

Este modelo de crecimiento económico concentrador y acumulador de riqueza en la medida que polariza de manera irreconciliable la sociedad, reduce, debilita y deslegitima las clases medias, que de reciente formación, pequeña y nunca suficientemente hegemónicas, siempre fueron necesarias no sólo para atenuar las contradicciones y conflictos sociales sino también para definir el "bien común" y los intereses

2 Para un tratado sobre la representación política cfr. Hannah F. Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. Sobre el primer gran teórico de la representación política moderna cfr. Jean - Denis Bredin, *Seiyès. La clé de la Revolution Francaise*, Edit. de Fallois, Paris, 1988.

3 Jacques Juillard, "Nous le peuple. Crise de la représentation", *Le Débat*, n. 143, janvier-fevrier 2007.

más compartidos de la sociedad. Finalmente en una *sociedad de mercado* cuanto más fuertes son los intereses privados mejor se imponen como si fueran intereses públicos al resto de la sociedad; lo cual hace que su representación política incurra en un tal descrédito, que termine por ser impugnada⁴.

Las instituciones de la representación política (sistema electoral, sistema de partidos, diputados y Congreso) siempre fueron incapaces, o contaron con extraordinarias dificultades, para representar políticamente las demandas y reivindicaciones mayoritarias y más urgentes surgidas de la sociedad, y las que más intensamente protagonizaron e interpretaron los diferentes grupos y sectores de ella. Tal fracaso de la representación política comienza a agravarse en la década de los 80 y más aún durante los años 90, cuando en el contexto de la transición democrática los movimientos sociales incrementan e intensifican sus exigencias y reivindicaciones por una mayor participación (socio-económica, política y cultural). Al malograrse así la representación política los *movimientos sociales* se politizaron, para convertirse ellos mismos en representantes de sus propias demandas y requerimientos. Y este proceso de politización de los movimientos sociales se radicaliza y refuerza en la medida que los movimientos sociales entran en un *ciclo político de la protesta* emprendiendo *movilizaciones sociales* cada vez más

violentas contra un modelo económico que impide toda posible distribución de la riqueza y por consiguiente toda esperanza de participación en ella.

Los factores de orden estructural terminaron minando las instituciones de la representación política como eran los partidos políticos, sin cuya mediación aquella no es posible. Una sociedad invertida por las desigualdades, las exclusiones y el aumento de las diferencias socio-económicas entre todos sus sectores, constantemente movilizada por conflictos y protestas no puede ser ideológicamente organizada ni representada por partidos políticos. Sin una mínima participación en la sociedad, que de alguna manera organice intereses y fuerzas sociales, no hay posible representación parlamentaria, y por consiguiente tampoco un sistema de partidos, que la estructure y haga efectiva. La "faccionalización del sistema de partidos es en gran medida una función de la estructura social"⁵.

Estos cambios contribuyeron a transformar lo que había sido la representación política en representatividad política: los movimientos sociales y sus dirigentes se vuelven representantes políticos no sólo de las reivindicaciones sino también y sobre todo de las protestas contra décadas de gobiernos neoliberales, de las políticas de ajuste estructural y del nuevo modelo económico de la globalización. Esto ha dado lugar a un masivo cambio de regímenes de

4 Estos argumentos y los que siguen han sido ya planteados y desarrollados en J. Sánchez-Parga, "¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático", *Ecuador Debate*, n. 62 agosto, 2004.

5 Juan J. Linz, "Parliamentary or Presidential Democracy", en Juan J. Linz & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1994:65.

gobierno en América Latina (Lula, Bachelet, Tabaré Vázquez, Kirchner) y a la aparición de caudillismos democráticos (Chávez, Evo Morales, Correa), unos y otros resultados y expresión de estos cambios. Mientras que todos ellos constituyen una reacción contra las décadas neoliberales e interpretación de una cierta *alter-globalización*, los caudillismos democráticos son producto de: a) el debilitamiento y deslegitimación de las instituciones democráticas y en particular de la representación política; b) no representar partidos políticos sino movilizaciones y movimientos sociales; c) un gobierno más social que socialista con políticas distribucionistas y nacionalizadoras.

b) Factores Institucionales

En Ecuador el ocaso de la representación política respondió también a factores institucionales. El Congreso ecuatoriano quedó profundamente deslegitimado y debilitado con la Constitución de 1998 en sus tres funciones principales: la representación política, la iniciativa legislativa y el control o fiscalización del Ejecutivo. La posibilidad de candidatos independientes (respecto de listas electorales de partidos) para la elección de diputados, la elección de diputados provinciales y no nacionales (art. 126), aun cuando se establezca que "actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad" (art. 135); todo ello ha contribuido a precarizar y corromper la representación política del Congreso, propiciando una *representación delegativa de intereses particulares y privados*.

Las mayores facultades atribuidas al Ejecutivo en materia legislativa, sobre todo para los proyectos de ley de urgencia económica (art. 155 – 160), fragilizan el Congreso a la vez que refuerzan las facultades del Presidente. Tal debilitamiento parlamentario y reforzamiento del Ejecutivo se agravan aún más, al quedar el Congreso despojado de la eficacia de su función fiscalizadora y controladora del Ejecutivo (art.130). Consecuencia de todo ello es que los partidos, en cuanto *mediación* de la representación política entre la sociedad y el Congreso, quedan también debilitados y se corrompen al convertirse en *intermediarios* de intereses particulares y privados de las provincias y grupos de influencia o de presión.

Al perder sobre todo sus facultades de fiscalizar al Ejecutivo, cuyo poder sale reforzado de estas reformas, el Congreso consigue por compensación otros "contra-poderes", al adquirir la capacidad de nombrar Procurador, Ministro Fiscal, Defensor del Pueblo, Superintendentes, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Supremo Constitucional... (art. 130, n. 11). De esta manera los partidos y los diputados compensarán el poder y legitimidad perdidos de su representación en el Congreso con el poder sobre los otros organismos del Estado, que fácilmente se convierten en contrapoderes, sobre todo para enfrentar al Gobierno Ejecutivo, y desatar un conflicto permanente al interior de todo el sistema político.

Es así como la representación política del Congreso queda suplantada por otras fuerzas e intereses, mientras que la

sociedad (civil), al no encontrarse políticamente representada, a) ella misma se *politiza*, actuando las fuerzas sociales como fuerzas políticas, y b) se *privatiza*, forzando a que los intereses particulares y privados sean *delegados* para su representación en el Congreso; c) produce sus propias *representatividades políticas*, incurriendo en una cierta contradicción dada su condición de *civil*.

La Constitución de 1998 despojó al Congreso de su principal poder de fiscalizar el Ejecutivo, función ésta tanto más esencial en una democracia tan Presidencialista como la ecuatoriana. Además de ello el Congreso perdió poderes e iniciativas legislativas, sobre todo en el ámbito económico con el consiguiente reforzamiento del poder Ejecutivo. En segundo lugar el creciente predominio neoliberal fue disolviendo las ideologías políticas de los partidos, los cuales se encontraron además debilitados y deslegitimados por los cambios de un sistema electoral, que contribuyó a *desnacionalizar la representación política*, volviéndola cada vez más regionalista y provincialista y hasta local; e incluso el mismo régimen de *minorías parlamentarias* obstaculiza las deliberaciones, alianzas y acuerdos parlamentarios para el ejercicio de la representación política⁶.

Todos estos procesos convergen en una profunda conversión de la representación política al quedar privatizada su esencial naturaleza pública, dando lugar a lo que O'Donnell denominó *representación delegativa*; la que consiste en representar políticamente los intereses privados como si fueran interés público⁷. La representación delegativa suplanta el espacio público-político del Congreso Nacional para desempeñar una representación característica del *derecho privado*, de acuerdo a la cual los representantes políticos actúan como si fueran abogados de representados y de sus intereses particulares. Los representantes políticos, diputados, dejan de definirse por el ejercicio de su representación política, representando los intereses públicos del país y el bien común nacional, para definirse en referencia a sus representados. Lo cual disolvería la esencia misma de la democracia, pues según Seyès cualquier delegación o presión, o rendimiento de cuentas de los "ciudadanos activos" sobre los representantes liquidaría el Estado representativo.

c) De la representación delegativa a la representatividad

La *representación delegativa* no es más que una *representación clientelar*

6 No hay mejor símbolo de la desinstitucionalización política y deslegitimación del poder parlamentario del Congreso, que su falta de sede propia; desde hace siete años, por razones de trabajos en su antiguo edificio, el Congreso ecuatoriano sesiona donde le prestan un local. Es también muy simbólico que desde hace unos años tenga que sesionar en las instalaciones del antiguo Banco Central.

7 El primer estudio sobre el tema de Guillermo O'Donnell ("Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, n. 1994:56-69: ¿Democracia delegativa?, en Romeo Grompone (edit.), *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas introductorias*, IEP, Lima, 1995), enfoca la "delegación" más en referencia al Presidente que a la representación parlamentaria.

en el sentido que aprovecha y pervierte el espacio público y los procedimientos políticos del Congreso para ejercer a través de ellos una representación privada de intereses particulares. Pero este modelo de representación delegativa se degrada aún más al volverse progresivamente una *representación sociológica* de carácter imaginario, en la medida que los representantes políticos se encuentran cada vez más asociados e identificados sociológicamente con sus representados / electores; como si éstos se encontraran mejor representados en aquellos. La representación sociológica tendería real o imaginariamente a reproducir en el Congreso las condiciones sociales (reales o sublimadas) de los representados, como si la mayor identificación entre representantes y representados garantizara el mejor ejercicio de la representación política.

Si ya los *mass – media* desempeñan un papel importante en la aparición y desarrollo de una representación sociológica por parte de los representantes políticos, dicho papel de los medios de comunicación se vuelve decisivo en el cambio del mismo concepto de la representación a la *representatividad política*⁸. La *representatividad* significa algo más que el grado de identificación, similitud o de reconocimiento entre los representados y sus representantes; la representatividad ya no tiene que ver ni con la capacidad para ejercer una

representación política ni tampoco siquiera con la posible correspondencia entre representantes y representados; consiste más bien en la investidura personal lograda privada y particularmente en el ámbito de la sociedad civil, para ser ejercida públicamente; se trataría sobre todo de personalidades privadas, que pretenden ejercer una representación pública y política de intereses particulares⁹.

La crisis y ocaso de la representación política ha dado lugar a un *representativismo*, por el cual todos los ciudadanos, grupos y sectores de la sociedad civil, desde los movimientos sociales hasta las ONG's, pasando por los mass-media y la Iglesia se vuelven políticamente representativos: es decir politizan su personal y privada representatividad social para ocupar el vacío dejado por la clase política y las instituciones de la representación política. Resulta obvio que en la producción de este fenómeno los mass-media, prensa y sobre todo televisión y radio han desempeñado un papel muy decisivo, no sólo como parte de la *mediatización de la política* y de la opinión pública sino sobre todo de la "mediocracia"; lo que significa mucho más que la mediatización de la misma democracia¹⁰.

La *mediocracia* o *poder de los medios* en cuanto sustitución de la democracia ha sido resultado de un doble proceso. Por un lado el creciente

8 La representación (*Vorstellung*) deja de ser una producción del bien común, para convertirse en la actuación cuasi escénica (*Darstellung*) de quien representa a un representado ausente.

9 Cfr. Jacques T. Godbout, "Pas de représentation sans représentativité?", *Revue du MAUSS Alter-démocratie, alter-économie*, n. 26, 2^o semestre 2005.

10 Francois-Henri de Vinieu, *La Médiocratie*, Flammarion, Paris, 1992; Roland Cayrol, *Médias et Démocratie*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.

poder económico que domina los *medios* y que ha terminado por imponerse sobre los poderes políticos, ha modificado radicalmente la naturaleza política de los mismos *medios*, los cuales han pasado de ser un *contra-poder* para convertirse en un *poder*, que frecuentemente actúa como un *anti-poder* contra aquellos gobiernos que se enfrentan a los poderes económicos y empresariales de los propietarios de los *medios*¹¹. De otro lado, el cambio de la representación (*Vorstellung*) en representatividad (*Darstellung*), confiriendo a la política una cualidad escénica y espectacular, ha atribuido a los medios una extraordinaria legitimidad política, no sólo porque únicamente aquello y aquellos que están en los medios existen políticamente sino porque representan esa nueva categoría democrática llamada opinión pública, tanto en la medida que la expresan como la producen o manipulan.

De esta manera surge el fenómeno de la *pugna de representatividades*, la cual se encontrará dominada por la más poderosa y singular de todas ellas, y que ha dado lugar a un nuevo modelo de democracia en América Latina y particularmente en Ecuador: el *caudillismo democrático*. Por primera vez los Presidentes no sólo representan el poder Ejecutivo del gobierno sino también pretenden ejercer una representación política del pueblo. En las democracias

presidencialistas el Presidente de la República representa la nación, pero políticamente representa sólo el poder ejecutivo del Gobierno.

Democracia caudillista

A la crisis y ocaso de la representación política y todas sus instituciones, sobre todo con el consiguiente debilitamiento y deslegitimación del poder Legislativo, ha correspondido un reforzamiento de los poderes del Ejecutivo. Simultáneamente este fenómeno ha estado acompañado de una politización de los movimientos sociales y movilizaciones de protesta contra políticas y gobiernos neoliberales, dando lugar en algunos países de América Latina, con frágiles instituciones democráticas, en particular las de la representación política (sistema electoral, de partidos y Congreso), a la elección de nuevos Presidentes con un perfil político muy similar: Chávez, Evo Morales y Correa¹². Es importante precisar que el actual fenómeno no es tanto un problema de caudillismo cuanto de democracia, debiéndose considerar las *democracias caudillistas como uno de los modelos que podría adoptar la evolución de las democracias en todo el mundo y muy en particular las latinoamericanas, de acuerdo a una recomposición de la sociedad y el Estado*, la cual "podrá hacerse desde un liderazgo personalizado o desde los partidos o instituciones

11 Cfr. Marcel Gauchet, "Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir", *Le Débat*, n. 138, janvier - février 2006.

12 El *caudillismo* sería la forma que adopta en las democracias actuales el desarrollo autoritario de su gobierno; cfr. Ahmet Insel, "La postdemocracie. Entre gouvernance et caudillisme", *Revue du Mauss. Alter - démocracie, alter - économie*, n. 25, 2^o semestre 2005. Sobre el caso boliviano cfr. Roberto Laserna "El caudillismo fragmentado", *Nueva Sociedad*, n. 209 mayo-junio, 2007.

democráticas"... tiene una dimensión subnacional..., una dimensión estatal y una dimensión supranacional..., y está a la base de todas las agendas de los gobiernos actuales"¹³.

Una cuestión preliminar consiste en definir políticamente todos estos nuevos regímenes de gobierno. Si bien es verdad que todos ellos, desde Lula, Bachelet, Kirchner y Tabaré Vázquez, hasta Chávez, Evo Morales y Correa responden al fracaso del neoliberalismo en toda la región y a una reacción contra el dominio neoliberal, las diferencias de esta reacción y las políticas antineoliberales que siguieron han sido muy diferentes entre ellos. No se puede hablar de "giro a la izquierda", cuando los gobiernos de Lula, Bachelet, Kirchner y Vázquez para consolidarse y legitimarse, e incluso hasta poder llevar a cabo ciertas políticas sociales y programas redistribucionistas, han hecho brutales y contradictorias concesiones a la acumulación capitalista¹⁴. Más claro sería el "giro a la izquierda" con los gobiernos de Chávez, Evo Morales y Correa, cuyas rupturas discursivas aparecen acompañadas de reales prácticas anti-neoliberales. Si la izquierda, como se ha definido siempre, consiste en la supresión de

todas las desigualdades (sociales y económicas, políticas y culturales), cabría preguntarse en qué medida las políticas sociales y sus programas redistributivos, acompañados de las limitaciones a la acumulación capitalista y nacionalización de los recursos son suficientes para suprimir las desigualdades¹⁵. En este sentido calificar estos gobiernos de "giro a la izquierda" (A. Boron) tiene el sentido de definirlos más por sus orientaciones y posibilidades, que por lo que en realidad son o pueden llegar a hacer¹⁶.

En cualquier caso este mismo "giro a la izquierda" justificaría tanto el autoritarismo como el proyecto *refundacional* de estos gobiernos; ya que si el desorden y deslegitimación de una democracia se debe al extremo arraigo de la desigualdad, la única manera de refundarla haría necesaria, según Maquiavelo, "la mano regia de un poderío absoluto y excesivo para frenar la excesiva ambición y corrupción de los poderosos". Y contra la objeción de que un tal autoritarismo transgrede el orden democrático, cabe responder que tal supuesto orden democrático habría sido ya antes destruido y deslegitimado por la dominación neoliberal; por la "exce-

13 Manuel Garreton, "Modelos y liderazgos en América Latina", *Nueva Sociedad*, n. 205, sept. - oct., 2006:106.

14 El "éxito" de Lula según su propio gobierno, "ha sido aumentar la rentabilidad del sistema bancario" y, y el de los gobiernos post-pinochetistas consistió en hacer de Chile "uno de los países más inequitativos e injustos de América Latina": Atilio A. Boron, "La experiencia de la 'centro izquierda' en la Argentina de hoy", *Casa de las Américas*, n. 246, enero-marzo, 2007:28.

15 Para un tratamiento más amplio de la problemática sobre desigualdades y crecimiento económico en la sociedad de mercado cfr. J. Sánchez Parga, "Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un encubrimiento", *Ecuador Debate*, n. 70, abril, 2007.

16 Jorge C. Castañeda, "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, New York, mayo-junio, 2006.

siva ambizione e corrutela de potenti"¹⁷.

No hay que pasar por alto una singular paradoja: en los países con instituciones democráticas sólidas y un sistema de representación política más eficiente y menos deslegitimado no es posible la formación de un Ejecutivo caudillista, pero en cambio sería mucho más difícil un gobierno reformador y con unas políticas más radicalmente anti-neoliberales; por el contrario, el ocaso del sistema de la representación política y de las mismas instituciones democráticas propician, junto con una movilización sociales anti-neoliberal el surgimiento de Ejecutivos caudillistas y la implementación de un gobierno reformador y políticas contra-neoliberales. Como si la consolidación de la democracia y de sus instituciones de la representación política se hubieran consolidado más estrechamente asociadas a la dominación y hegemonía neoliberal.

Un primer rasgo común a Chávez, Morales y Correa son ciertos posicionamientos antidemocráticos y autoritarios, que deben ser entendidos a partir de la profunda deslegitimación de la democracia en América Latina y en Ecuador durante las dos últimas décadas. Hay que tener en cuenta que ya en el 2003

la insatisfacción democrática en América Latina era del 66% y en Ecuador del 77%. Considerando que no es tanto el régimen democrático sino los gobiernos de la democracia los causantes de la generalizada frustración política. De ahí la preferencia del 52% de la opinión pública latinoamericana y de más del 60% de la opinión pública en Ecuador que prefiere gobiernos no democráticos pero que resuelvan los problemas económicos del país¹⁸. Mientras que antes de los años 90 las aspiraciones por una libertad democrática eran superior a cualquier otra reivindicación, en la sociedad actual predominan las preferencias por un orden y seguridad económicos aún a costa de menos libertad y democracia. Resulta obvio que "el traslado de la satisfacción a la insatisfacción con el gobierno democrático supuso un desplazamiento en las preferencias ciudadanas de la democracia al autoritarismo"¹⁹.

Si Chávez estuvo investido siempre de un carisma de ex-militar golpista y Evo Morales de haber conducido las movilizaciones que produjeron la caída de dos Presidentes, Correa siempre ha protagonizado una denuncia e impugnación de la *partidocracia*, siendo el único presidente de la historia moderna de la democracia, que no sólo gana

17 N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca de Tito Livio*, I, c. 55, *Tutte le Opere*, Edit. Sansoni, Firenze, 1992; cfr. J. Sánchez Parga, *Poder y Política en Maquiavelo*, Homo Sapiens, 2005:443s.

18 CLACSO, *Latinbarómetro 2003. Informe Resumen. La democracia y la Economía*, www.latinbarometro.org. Octubre 2003. Cfr. Rodolf Sarsfield, "La economía de las creencias o sobre las razones de la democracia y el autoritarismo. Evaluación de la demanda y preferencia por tipo de gobierno en América Latina", en Romer Cornejo (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo*, CLACSO, Buenos Aires, 2006:246.

19 Datos sobre el caso boliviano en Roberto Laserna, *La democracia en el ch'enko*, Fundación Milenio. La Paz, 2004:39s

unas elecciones sin un partido político, sino que comenzó gobernando sin ninguna representación política en el Congreso. La denuncia de *partidocracia* estaría de hecho totalmente injustificada, ya que nunca los partidos estuvieron políticamente tan debilitados, y nunca el sistema de partidos fue tan frágil, inorgánico y contingente. El epíteto de *partidocracia* no hace más que acusar a los partidos de su tradicional e institucional y legítimo monopolio de la representación política. *Representación política* que actualmente todo el mundo reivindicaría en razón de nuevas formas de *representatividad*, personales, gremiales, corporativas, etc.

Otra característica política compartida por los tres *caudillos democráticos* es su proyecto de gobierno de *refundar* el Estado, la república o el mismo régimen democrático. Dicho objetivo político *refundador*, cifrado en profundas reformas constitucionales, se encuentra además investido o reforzado por evocaciones e imaginarios simbólicos, históricos o indigenistas, que le confieren una legitimidad originaria: para Chávez es la inspiración bolivariana, para Evo Morales es étnica, Correa combina lo indígena con el libertarismo alfarista.

A pesar de las grandes diferencias en sus perfiles personales, sus respectivas biografías y de sus carreras políticas, rasgos comunes muy marcados asocian políticamente a estos tres presidentes, con similares modelos de gobierno, en países democráticamente muy desinstitucionalizados y movilizados durante la

última década por una poderosa corriente antineoliberal: posicionamientos anti-globalización - expresados en un anti-norteamericanismo; un cambio con pretensiones refundacionales, como la revolución bolivariana de Chávez, indigenista de Evo Morales o alfarista de Correa; un regular moviementismo social y recurso a las movilizaciones de masas; una política comunicacional y mediática muy personalizada y agresiva. La conjunción de tres elementos principales: un ejercicio personal muy autoritario del poder Ejecutivo, un enfrentamiento crítico y práctico contra la democracia *realmente existente*, y una orientación *refundadora* y reinstitucionalizadora, han dado lugar a un *caudillismo democrático*, el cual respondería al tipo ideal del reformador institucional de un régimen político²⁰.

Sin embargo, tal proyecto refundador, asociado a los planes de reforma constitucional, para el caso ecuatoriano, se encuentran muy limitados y seriamente dificultados por el sistema político y sus instituciones, pues al haber confiado la reforma constitucional a una Asamblea constituyente, producto de un proceso electoral, dada la profunda crisis de la representación política, lejos de ofrecer elementales garantías de éxito más bien pronostica muchas incertidumbres e inseguridades. Por lo que tal proceso electoral legitimaría no es tanto una buena *representación política* cuanto la *representatividad social* de los candidatos.

20 "...no hay nada más difícil de tratar, ni más incierto de conseguir, ni más peligroso de manejar que ponerse al frente para introducir nuevas instituciones" (N. Maquiavelo, *El Príncipe*, c. 6).

Según estos presupuestos *la democracia caudillista es resultado de cinco hechos principales: una acumulación de poderes (legislativos y judiciales) en el Ejecutivo, un desplazamiento de la representación política (parlamentaria) a la representatividad del Presidente con fuerte personalización (escénica y mediática, populista o clientelar) en la conducción del gobierno, y sobre todo un alto grado de impugnación y deslegitimación de las instituciones y procesos democráticos; finalmente los caudillos democráticos no sólo son expresión y resultado de las reivindicaciones y protestas de los movimientos sociales, sino que aparecen tan identificados con su representatividad política, que se muestran en cuanto "gobiernos de los movimientos sociales" y hasta de las ONG's por paradójico que parezca*²¹.

El caudillo tiene en América Latina un sentido histórico, aplicado a las personalidades políticas, que surgieron a partir de las luchas por la independencia; pero significa también "una tendencia implícita al desarrollo político" en el subcontinente. Esta figura originaria del caudillo político se institucionaliza y reproduce con el modelo presidencialista de las democracias latinoamericanas, configurando la matriz más inmediata de una excesiva personalización del poder del Ejecutivo y un excesivo protagonismo del Presidente en su ejercicio del gobierno en todo el sistema político. Dos factores nuevos refuerzan la personalidad caudillista de estos nue-

vos Presidentes: el mayor poder atribuido a los Ejecutivos en razón del imperativo de la gobernabilidad neoliberal y la conducción de una poderosa corriente de opinión y de un fuerte movimiento de protesta y reacción contra el neoliberalismo y el nuevo orden económico de la globalización. Esto ha dado la imagen de que las democracias caudillistas se basan en una movilización constante de las fuerzas populares y que su gobierno sea un gobierno de los movimientos sociales y de las ONG's. Y también esto mismo explica que el gobierno caudillista exija un ejercicio de conducción y movilización constante del Presidente tanto en sus desplazamientos por el país como en sus apariciones en los *medios de comunicación*.

También esto da cuenta de la naturaleza política de estos nuevos gobiernos: más *sociales que socialistas*, con una orientación *redistribucionista*, cuyo objetivo es más bien atenuar y compensar las desigualdades y exclusiones generadas por el neoliberalismo, que cuestionar el modelo de concentración y acumulación de riqueza. Lo cual no deja de enfrentarlos con las fuerzas e intereses del sistema financiero nacional e internacional, de las inversiones de capital extranjero, de los programas de privatización, de los acuerdos bilaterales de comercio, etc. Según esto, cabe preguntarse cuáles son los límites y duración de un gobierno y de unas políticas sociales o redistribucionistas muy condicionados ambos por factores tales

21 Cfr. Rafael Stefanoni, "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales", *Nueva Sociedad*, n. 209, mayo-junio, 2007: 54; Roberto Laserna, "El caudillismo fragmentado", *Nueva Sociedad*, n. 209, mayo-junio, 2007.

como: a) los índices macro-económicos, que rigen la integración de la economía nacional al orden económico global; b) los constreñimientos del gasto fiscal; y c) la relación de éste con los imperativos de un crecimiento económico que, basado en la concentración y acumulación de riqueza, es contrario a toda (re)distribución.

A un modo de *producción* corresponde siempre, según Marx, un modo particular de *distribución*, y es allí donde hay una distribución de la producción que la misma sociedad y el Estado pueden desempeñar un papel *redistributivo*; pero en una sociedad de mercado al ser el modo de producción concentrador y acumulador de riqueza no sólo excluye toda posible distribución sino que también impide a la misma sociedad y Estado su capacidad redistributiva. De hecho, en Ecuador como en muchos otros países desarrollados y subdesarrollados, al margen de los constreñimientos externos, desde la administración de los organismos estatales hasta el funcionamiento institucional del Legislativo no sólo impiden o reducen la posibilidad de crear fondos públicos procedentes de bienes privados, sino que además limitan o dificultan la capacidad presupuestaria de los recursos públicos con fines redistributivos²².

Además de estos presupuestos histórico-estructurales hay que tener en cuenta un factor más reciente, que ha contribuido a fortalecer todavía más los

caudillismos democráticos: el mayor poder adquirido por los Presidentes y el atribuido a los Ejecutivos en razón del imperativo de la *governabilidad*, y que los ha hecho más autónomos de los otros poderes del Estado. Este excesivo poder resulta sin embargo insuficiente, porque el caudillo democrático tiene que forzar instituciones democráticas y aparatos de Estado profundamente penetrados por imperativos, regulaciones y automatismos neoliberales. Dicho Estado y sistema político *formateados* por las políticas de los gobiernos anteriores se vuelve disfuncional, para instrumentalizar nuevas políticas antineoliberales y programas de gobiernos más sociales y redistributivos. Lo cual obliga a los Presidentes a reforzar su poder y legitimidad plebiscitarios, en ausencia de un sistema de partidos que había servido de mediación entre los poderes gobernantes y el pueblo. En la medida que ha sido producto de los movimientos y movilizaciones sociales el caudillo democrático convertirá el *movimiento social* en un instrumento de gobierno, ya que ha de reproducir constantemente su *representatividad* y también la *legitimidad* de sus actuaciones en la opinión pública, pues ni la una ni la otra aparece de manera suficiente institucionalmente garantizadas.

Aunque el caudillo democrático goza de un fuerte pero contingente apoyo plebiscitario de fuerzas sociales, y sin apoyo de fuerzas políticas, es decir

22 Para el caso peruano "la rigidez de las reglas vigentes de formulación presupuestal, y las dificultades que encuentran los legisladores para desarrollar iniciativas legislativas, que redistribuyan los recursos públicos, ya han ocasionado la pérdida de la capacidad redistributiva del presupuesto": Roxana Barrantes, *Los fondos públicos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva*, CIES (Consortio de Investigación Económica y Social), IEP, Lima, 2007.

de partidos en el Congreso, algunos caudillos democráticos podrían prolongarse en el poder, en la medida que traducen sus fuerzas sociales en fuerzas políticas, ganando apoyos parlamentarios con la creación de los llamados *partidos huasipungo*, por medio de una lotización de los aparatos del Estado a cambio de fidelidades parlamentarias; lo que supondría una garantía de estabilidad, aunque a costa de un autoritarismo clientelar²³. Esta tendencia refuerza todas las iniciativas en las distintas democracias caudillistas para una reelección presidencial.

Por muy paradójico que parezca el recurso al constitucionalismo y a las reformas constitucionales lejos de significar una limitación al ejercicio autoritario, que seguirá ejerciéndose vía “proyectos de ley”, “decretos ejecutivos”, “acuerdos ministeriales”, etc., busca la mayor legitimación de su autoritarismo; y no porque “la fuerza del autoritarismo ha sido más persistente que la del constitucionalismo”, sino porque el autoritarismo democrático ha logrado legitimarse constitucionalmente en las situaciones más distintas y dentro de las más particulares estrategias²⁴. De hecho los actuales caudillos democráticos no hacen más que revertir la orientación que habían ya adoptado los gobiernos neoliberales anteriores: *reforzar los*

poderes ejecutivos con un autoritarismo constitucional. Con la diferencia que actualmente tales reformas constitucionales capitalizarían una extraordinaria legitimidad social.

Las pugnas por la representatividad

Se ha reprochado al gobierno de Chávez, pero también de Evo Morales y Correa, la intención o el efecto que tienen sus políticas de dividir al país y de provocar con ello una división regional en América Latina. Cabría sin embargo preguntarse en qué medida tales divisiones existieron siempre, siendo uno de los efectos de las políticas neoliberales mantenerlas encubiertas. Las políticas de los caudillismos democráticos no harían más que descubrirlas, poniendo en evidencia las fuerzas que dividen las sociedades de dichos países. Un *Estado social de derecho* con políticas y programas sociales en los años 70 y 80 era más inofensivo y no tenía por qué enfrentarse a las fuerzas e intereses un modelo de crecimiento económico dominante como es el caso en la actual sociedad de mercado. Con un agravante: como en Ecuador nunca fue posible un real *Estado social de derecho*, cualquier gobierno con políticas y programas sociales incurriría inevitablemente en un populismo clientelar²⁵.

23 Se concibe y maneja el “partido huasipungo” como si fuera una propiedad hacendaria. De partidos huasipungo se dotaron presidentes anteriores como Bucaram y Gutiérrez. Sobre este concepto cfr. Catherine M. Conaghan, “Presidentialism in Ecuador 1970-1988”, en Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, 1994.

24 Cfr. Dieter Nohlen & Mario Fernández, “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”, en Dieter Nohlen & Mario Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998:113.

25 Sobre el supuesto efecto de “polarización” de los actuales gobiernos cfr. Ludolfo Paramio, “Giro a la izquierda y regreso al populismo”, *Nueva Sociedad*, n. 205, sept. – oct. 2006.

Mientras que la clásica pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, por mucho que crispara las fuerzas políticas y por más que repercutiera en todo el sistema político, era una pugna institucional por la *representación política*, pudiendo ser institucionalmente tratada y resuelta, por el contrario las pugnas por la *representatividad* tienden a desinstitucionalizarse y volverse personales: cuando el Ejecutivo asume una representación que sólo compete al Legislativo y el presidente personaliza la representación social que sólo puede ser corporativamente representada. Si bien el Presidente de la República representa toda la nación, en cuanto jefe de gobierno no representa más que la minoría de ciudadanos que lo eligió. "El sentimiento de tener un poder independiente, un mandato del pueblo... es como dar al Presidente el sentido de poder y misión, que puede ser desproporcionado respecto de la limitada pluralidad que lo eligió" (Juan J. Linz, 1994:19).

La "pugna" que el caudillo democrático entabla, hostigando a las otras instituciones democráticas del Estado, responde a una doble estrategia: por un lado, despojar de legitimidad a los otros poderes, arrogándose de manera *soberrana* la representación del pueblo, y de otro lado recurrir a una regular y constante movilización popular no sólo en apoyo de su propia iniciativa de gobierno sino también en ocasiones para impugnar o amenazar los otros poderes e instituciones democráticas. El fenómeno caudillista se encuentra así sostenido por una democracia plebiscitaria. Tras estas disposiciones y actuaciones su-puestamente tan *antidemocráticas den-*

tro de la democracia hay un presupuesto político más o menos implícito y reconocido, según el cual si la democracia había sido ya forzada y deslegitimada, violentada y sometida en sus principios y procedimientos a los anteriores gobiernos neoliberales y a sus políticas, de la misma manera pero con mayor legitimidad podrían actualmente las fuerzas antineoliberales someter esas mismas instituciones democráticas a sus objetivos e intereses.

Nueva pero encarnizada se ha vuelto la *pugna mediática* entre el caudillo democrático y los *mass-media*. Cuando los *medios* en su condición de anti-poder pretenden seguir recurriendo al principio o postulado de la *libertad de prensa* respecto del poder político soslayan que el problema y la real apuesta es el poder político de la *libertad de empresa*; es decir, la falta de libertad de los medios respecto de los poderes e intereses de sus propietarios. La "pugna mediática" es decisiva y paradójica para la personalidad política de un Presidente, cuya representatividad requiere tanto de los medios como tampoco puede soportar su hostilidad, o lo que sería peor su indiferencia.

Si la *apropiación privada de los medios de producción* fue hace más de un siglo el origen del moderno desarrollo del capitalismo industrial, la actual *apropiación privada de los medios de información* (en una *sociedad de mercado*, que es "*sociedad de la información*" según Castells) se ha convertido en la base no sólo del actual desarrollo del capital financiero sino también del nuevo orden global del mundo. La TV de manera muy particular ha desempeñado un papel decisivo en la *produc-*

ción de la representatividad política, en una *sociedad audiovisual* dominada por el imperativo del “*videor ergo sum*” (soy mirado, luego existo)²⁶. Cuando este poder económico de los medios se encuentra investido de una extraordinaria representatividad política, que los mismos medios producen de manera casi monopólica (quien no está en los medios no existe social y políticamente; “fuera de los medios *nulla salus*”, no hay salvación como decían los escolásticos de la Iglesia), resulta inevitable la confrontación con la representatividad ejercida por un Presidente, que pretende enfrentar la economía neoliberal y reorientar las políticas de gobierno en sentido si no opuesto diferente.

La *pugna constitucionalista*, surgida de la necesidad de profundas reformas constitucionales o de Asambleas Constituyentes para elaborar una nueva Constitución, responde a la voluntad renovadora, de “refundar el país” y de instituir un nuevo ordenamiento republicano o democrático (bolivariano, en el caso de Chávez, alfarista en el caso de Correa, o indigenista en el de Evo Morales)²⁷. Pero más allá de estos referentes simbólicos e interpelativos, no es simple coincidencia histórica que tanto Chávez como Evo Morales y finalmente Correa hayan cifrado sus condiciones y proyectos de gobierno en una reforma de la Constitución, no sólo con la finalidad de dotarse y dotar al Ejecutivo de mayores poderes, entre ellos la posible

re-elección presidencial, sino también establecer el marco constitucional para la completa reorientación de sus políticas gubernamentales. Las Constituciones precedentes habían servido para informar y *formatear* con principios, organismos y regulaciones neoliberales todo el Estado y sistema político, y sobre todo las instituciones administrativas, jurídicas y económicas. Lo que en gran medida impedía o violentaba los posibles cambios de gobierno. De hecho los primeros y principales conflictos políticos fueron los que enfrentaron a estos nuevos Presidentes con las férreas resistencias institucionales a sus iniciativas. Por esta razón estaban en gran medida forzados a quebrar todo el andamiaje neoliberal para poder implementar sus políticas anti-neoliberales necesitan dotarse de un nuevo marco constitucional para llevar a cabo un proyecto de gobierno a largo plazo, más social y redistributivo, y que al mismo tiempo sirviera de soporte a un reordenamiento de la economía y la política. Dos décadas de dominación neoliberal había dotado sobre todo a las instituciones económicas de una tal autonomía respecto de los poderes políticos, que estos mismos incapaces de gobernarlas se encontraban más bien gobernados por las fuerzas e intereses del capital y del mercado.

Así el debilitamiento y deslegitimación de la política ha dado lugar no sólo a su judicialización sino también a que

26 El ejemplo más espectacular de la “video política” fue el caso Berlusconi, no solo por su imagen mediática sino sobre todo por sus propiedades mediáticas. Cfr. Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Barcelona, 1998.

27 Fernando Calderón, “Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural”, *Nueva Sociedad*, n. 209, Mayo-junio 2007.

la justicia y los jueces adquirieran una *representatividad* sin representación, que la democracia no les permitiría atribuirse (puesto que no han sido elegidos por el pueblo), pero que se explica y justifica como una sustitución, en parte compensatoria y en parte usurpadora, del decline de las reales representaciones democráticas. Lo cual da cuenta también del neoconstitucionalismo, que además de propiciar la elaboración de nuevas Constituciones con muy amplias facultades normativas y reguladoras, que prevén todo un sistema de justicia y legislación constitucionales más allá de las competencias propias del poder Legislativo. Así se diseña una pugna entre la *representatividad* de la legislación constitucional y la *representación* legislativa del Congreso²⁸.

La reforma constitucional encubre una trampa: si se orienta menos a los cambios institucionales y más a un reforzamiento de los poderes presidenciales y del Ejecutivo, su acumulación y concentración nunca será suficientemente legitimada, ya que en democracia una lógica implacable establece que cuanto más fuerza se atribuye uno de los poderes del Estado o de la sociedad, tanto más se reforzarán los contrapoderes de los otros organismos del Estado o fuerzas de la sociedad, generándose así una escalada de conflictos a la larga

insostenibles, o una deslegitimación del mandato o en el peor de los casos el recurso a la fuerza armada.

En cualquier caso la *pugna constitucional* se ha convertido en la actual coyuntura ecuatoriana en el más espectacular escenario de la *pugna de las representatividades*. La representatividad supone una negación del político: mientras que éste somete su condición privada a su actuación pública, el ciudadano privado que se vuelve representativo políticamente es siempre un "hombre espectáculo", que representa públicamente sus condiciones privadas. En este sentido la lucha por la representatividad desatada en torno a la Asamblea Constituyente no tiene nada de político, ya que nada entre los candidatos representativos puede ser común y compartido, mientras que toda la competitividad entre ellos se reduce al marketing²⁹.

Al no representar ideologías políticas, todas ellas abolidas con el fracaso de los partidos tradicionales, y al no adherir a posición política particular, los políticos representativos no representan más que a sí mismos y no requieren de sus electores o representados más que una adhesión a su persona; lo cual demuestra el grado de despolitización del representativismo actual. Al no haber una real oposición política, anta-

28 Para una ampliación de esta problemática cfr. Rodrigo Uprimny Yepes, "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, n. 6, año 4, 2007; Rachel Siedler, Line Schjolden & Alan Angeil (eds.), *The Judicialisation of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, New York, 2005; Javier Couso, "Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, n. 2, 2004.

29 Cfr. Roger-Gérard Schwartzberg, *L'Etat - spectacle: essai sur et contre le star système en politique*, Flammarion, Paris, 1997.

gonismo y confrontación entre representaciones diferentes, como era el caso de los enfrentamientos entre partidos, las representatividades se reducen a una concurrencia y competitividad más mercantil y mediática que política³⁰.

Nada demuestra mejor que el fenómeno de la *representatividad* no es más que la consecuencia de una desregulación mercantil de la representación política, como la multiplicación de listas nacionales y provinciales de candidatos a la Asamblea Constituyente, con una "variopinta integración de candidatos" (agencia EFE), que supera los seis mil (6.458), y casi un centenar de listas electorales. Pero lo peor de tal sustitución de *representantes políticos* por *representativos sociales* es que en la actual elección para formar la Asamblea Constituyente, estos concurren por la *competencia para elaborar una Constitución* como si estuvieran concurrendo por la *facultad para ejercer una representación política*.

Bibliografía

- BARRANTES, Roxana
2007 *Los fondos públicos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva*, CIES (Consortio de Investigación Económica y Social), IEP, Lima.
- BORN, Atilio A.
2007 "La experiencia de la 'centro izquierda' en la Argentina de hoy", *Casa de las Américas*, n. 246, enero-marzo.
- BREDIN, Jean-Denis
1988 *Sièyes. La clé de la Revolution Francaise*, Edit. de Fallois, Paris.
- CALDERON, Fernando
2007 "Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural", *Nueva Sociedad*, n. 209, mayo-junio.
- CASTAÑEDA, Jorge G.
2006 "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, New York, mayo-junio.
- CLACSO
2003 *Latinbarómetro. Informe Resumen. La democracia y la Economía*, www.latinbarometro.org, octubre.
- CORNEJO, Romer (comp.)
2006 *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo*, CLACSO, Buenos Aires.
- COUSO, Javier
2004 "Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, n. 2.
- GARRETON, Manuel
2006 "Modelos y liderazgos en América Latina", *Nueva Sociedad*, n. 205, sept. - oct.
- GAUCHET, Marcel
2006 "Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir", *Le Débat*, n. 138, janvier-fevrier.
- GOBOUT, Jacques T.
2005 "Pas de représentation sans représentativité?", *Revue du MAUSS. Alter-démocratie, alter-économie*, n. 26, 2^o semestre.
- GROMPONE, Romeo (edit.)
1995 *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas introductorias*, IEP, Lima.
- INSEL, Ahmet
2005 "La postdémocratie. Entre gouvernance et caudillisme", *Revue du MAUSS. Alter-démocratie alter-économie*, n. 26, 2^o semestre.
- JUILLARD, Jacques
2002 "Nous le peuple. Crise de la représentation", *Le Débat*, n. 143, janvier - février.
- LASERNA, Roberto
2004 *La democracia en el ch'enko*, Fundación Milenio, La Paz. 2007, "El caudillismo fragmentado", *Nueva Sociedad*, n. 209, mayo-junio.

30 A finales de julio del 2007 el Tribunal Supremo Electoral convoca a licitación de empresas de publicidad para durante la campaña electoral hacer "promoción de imagen" de la representatividad de los candidatos a la Asamblea Constituyente.

24 JOSÉ SÁNCHEZ-PARGA / Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista

LINZ, Juan J.

- 1994 "Parliamentary or Presidential Democracy", en Juan J. Linz & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press.

MACHIAVELLI, Nicolo

- 1992 *Tutte le Opere*, Edit. Sansoni, Firenze.

NOHLEN, Dieter & Fernández, Mario

- 1998 "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en Dieter Nohlen & Mario Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

O'DONNELL, Guillermo

- 1994 "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 1995, "¿Democracia Delegativa?", en Romeo Grompone (edit.), *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas introductorias*, IEP. Lima.

PARAMIO, Ludolfo

- 2006 "Giro a la izquierda y regreso al populismo", *Nueva Sociedad*, n.205, sept. - oct.

PITKIN, Hannah F.

- 1985 *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SANCHEZ PARGA, J.

- 1996 *Pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, CONESUP / PUCE, Quito.

- 2004 "¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático", *Ecuador Debate*, n. 62, agosto.

- 2005 *Poder y política en Maquiavelo*, Homo Sapiens, Argentina.

- 2007 "Desigualdad y nuevas desigualdades. Economía política de un encubrimiento", *Ecuador Debate*, n.70, abril.

SARSFIELD, Rodolfo

- 2006 "La economía de las creencias o sobre las razones de la democracia y el autoritarismo. Evaluación de la demanda y preferencia por tipo de gobierno en América Latina", en Romer Cornejo (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo*, CLACSO, Buenos Aires.

SARTORI, Giovanni

- 1998 *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Barcelona.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard

- 1997 *L'État spectacle: essai sur et contre le star système en politique*, Flammarion, Paris.

SIEDLER, Rachel, SCHJOLDEN, Line & ANFEIL, A. (eds.)

- 2005 *The Judicialisation of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, New York.

STEFANONI, Rafael

- 2007 "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales", *Nueva Sociedad*, n. 209, mayo-junio.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo

- 2007 "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, n. 6, año 4.

VIRIEU, Francois-Henri de

- 1999 *La Médicratie*, Flammarion, París.

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2007

Los altos niveles de conflictividad registrados en marzo del presente año (36.09%) se generan en un contexto donde el nuevo gobierno acababa de estrenarse en la administración pública y al mismo tiempo se abrían varios campos de confrontación y fuerte tensión política; de hecho, esta característica de conducción marcará los distintos escenarios de expresión de la conflictividad sociopolítica en el país.

El decremento de la conflictividad en los meses posteriores a marzo puede atribuirse a la intervención directa del presidente cuando ha existido indicios de que crisis en las regiones. Si miramos las cifras podemos comprobar el descenso indi-

cado y situar el mes de mayo como el más bajo al ubicarse en 14.29%, expresión de los resultados de la consulta popular de abril y de las expectativas de cambio respecto a las elecciones para la Asamblea Constituyente de octubre del presente año.

Número de conflictos por mes

| FECHA | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|--------------|------------|----------------|
| MARZO / 2007 | 48 | 36,09% |
| ABRIL / 2007 | 32 | 24,06% |
| MAYO / 2007 | 19 | 14,29% |
| JUNIO / 2007 | 34 | 25,56% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

En relación al género del conflicto el tema cívico regional captó casi la mitad de la conflictividad con el 48.87%, seguido por lo laboral privado con el 18.05%, lo urbano barrial con el 7.5% y la pugna de poderes con un poco más del 6%. Es notoria la baja prin-

sencia de actores populares anteriormente movilizados y conflictivos, pero llama la atención el grado y alcance de la confrontación regional en el caso de Guayaquil a propósito de la frustrada provincialización de Santa Elena y las tensiones con la alcaldía del puerto prin-

cial. Es necesario preguntarse si por el momento los actores sociales que tradicionalmente han sido combativos están cayendo en un letargo debido a las diversas propuestas anunciadas por el gobierno en materia de política pública.

Este proceso puede visualizarse por la emergencia del impulso a ciertos procesos de reforma estatal que activó las

movilizaciones a favor del gobierno y por la acción de otros actores claves dentro del conjunto de la sociedad civil. Los efectos de la política confrontacional con ciertos medios de comunicación fue apoyada por varios sectores poblacionales como un juego normal que redujo la conflictividad durante el período analizado.

Género del conflicto

| SUJETO | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|----------------------|------------|----------------|
| CAMPESINO | 5 | 3,76% |
| CIVICO REGIONAL | 65 | 48,87% |
| INDIGENA | 9 | 6,77% |
| LABORAL PRIVADO | 24 | 18,05% |
| LABORAL PUBLICO | 8 | 6,02% |
| POLITICO LEGISLATIVO | 1 | 0,75% |
| POLITICO PARTIDISTA | 3 | 2,26% |
| PUGNA DE PODERES | 8 | 6,02% |
| URBANO BARRIAL | 10 | 7,52% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Durante el cuatrimestre anterior, los sujetos sociales que prevalecieron en la escena del conflicto se centraron en la participación de grupos locales con el 26.32% seguido de un empate entre grupos heterogéneos y trabajadores que

llegan al 15.79% del total. A diferencia de otros períodos analizados los estudiantes, indígenas, campesinos y sindicatos no llegan a superar individualmente el 7% de la conflictividad como sujetos.

Sujeto del conflicto

| SUJETO | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|--------------------------|------------|----------------|
| CAMPESINOS | 5 | 3,76% |
| EMPRESAS | 1 | 0,75% |
| ESTUDIANTES | 8 | 6,02% |
| GREMIOS | 9 | 6,77% |
| GRUPOS HETEROGENEOS | 21 | 15,79% |
| GRUPOS LOCALES | 35 | 26,32% |
| INDIGENAS | 9 | 6,77% |
| ORGANIZACIONES BARRIALES | 10 | 7,52% |
| PARTIDOS POLITICOS | 12 | 9,02% |
| SINDICATOS | 2 | 1,50% |
| TRABAJADORES | 21 | 15,79% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

En lo que respecta al objeto del conflicto, un indefinido otros ocupan más de la mitad de los porcentajes presentados en este cuatrimestre, seguido por los conflictos laborales con el 15.79% y el financiamiento a determinadas obras generalmente en provincias

con el 12.78%. Vuelve a llamar la atención el bajo porcentaje de rechazo a la política estatal que no supera el ocho y medio de este rubro y las denuncias de corrupción a diferencia de otros cuatrimestres es también baja.

Objeto del conflicto

| OBJETO | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|--------------------------|------------|----------------|
| DENUNCIAS CORRUPCION | 11 | 8,27% |
| FINANCIAMIENTO | 17 | 12,78% |
| LABORALES | 21 | 15,79% |
| OTROS | 69 | 51,88% |
| RECHAZO POLITICA ESTATAL | 10 | 7,52% |
| SALARIALES | 5 | 3,76% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

En referencia a la intensidad del conflicto, la mejor expresión en términos de acción colectiva frente a los problemas referentes a la situación de los

trabajadores, se expresa en los medianos porcentajes de protestas y marchas que no supera la mitad de la conflictividad. Las amenazas y bloqueos con el

12.78% y 17.29% respectivamente dan cuenta de que en este cuatrimestre y a pesar de las cifras bajas, no se puede separar la presencia de heridos y muertos que hacen distinción de datos anteriores. Estas cifras permiten dar cuenta

de la posibilidad de agravamiento con que se desenvuelve la conflictividad social en el país a puerta de una asamblea que modificará estructuras tradicionales y promoverá expectativas de difícil concreción.

Intensidad del conflicto

| INTENSIDAD | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|----------------------|------------|----------------|
| AMENAZAS | 17 | 12,78% |
| BLOQUEOS | 23 | 17,29% |
| DESALOJOS | 3 | 2,26% |
| DETENCIONES | 4 | 3,01% |
| ESTADO DE EMERGENCIA | 0 | 0,00% |
| HERIDOS / MUERTOS | 9 | 6,77% |
| INVASIONES | 1 | 0,75% |
| JUICIOS | 2 | 1,50% |
| MARCHAS | 26 | 19,55% |
| PAROS / HUELGAS | 4 | 3,01% |
| PROTESTAS | 36 | 27,07% |
| SUSPENSION | 1 | 0,75% |
| TOMAS | 7 | 5,26% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

La localización del conflicto se presenta en las principales provincias del país, Pichincha y Guayas. Ambas capitales concentran casi la mitad del total en tanto que el cuatrimestre anterior pasaba del 40%. Este incremento responde a las protestas registradas ante anuncios gubernamentales y procesos

políticos de los caudillos locales, en el caso de Guayaquil, que están confrontados con el ejecutivo. Con cifras muy lejanas se encuentra el Azuay que expresa 4.51% y las provincias de frontera, excepto Esmeraldas han reducido los niveles de conflictividad general.

Número de conflictos por provincia

| PROVINCIA | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|------------------|------------|----------------|
| AZUAY | 6 | 4,51% |
| BOLIVAR | 1 | 0,75% |
| CAÑAR | 2 | 1,50% |
| CARCHI | 3 | 2,26% |
| CHIMBORAZO | 5 | 3,76% |
| COTOPAXI | 2 | 1,50% |
| EL ORO | 3 | 2,26% |
| ESMERALDAS | 7 | 5,26% |
| GALAPAGOS | 3 | 2,26% |
| GUAYAS | 25 | 18,80% |
| IMBABURA | 1 | 0,75% |
| LOJA | 1 | 0,75% |
| LOS RIOS | 5 | 3,76% |
| MANABI | 13 | 9,77% |
| MORONA SANTIAGO | 1 | 0,75% |
| NAPO | 0 | 0,00% |
| ORELLANA | 4 | 3,01 |
| PASTAZA | 2 | 1,50% |
| PICHINCHA | 41 | 30,83% |
| SUCUMBIOS | 4 | 3,01% |
| TUNGURAHUA | 3 | 2,26% |
| ZAMORA CHINCHIPE | 0 | 0,00% |
| NACIONAL | 1 | 0,75% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

En referencia a los organismos de intervención estatal, durante el cuatri-mestre anterior se destacó la presencia de los municipios con el 21.05% seguido de los ministros con el 15.04% que sumado a la figura presidencial, actor relevante dentro de la orbita estatal, llegan al 27.07% del total. Esta visibilización del principal representante del Ejecutivo puede ser interpretada como

una estrategia constante para conseguir sus proyectos de reforma política. Al igual que en períodos anteriores, la presencia del Poder Legislativo continua siendo baja y poco representativa, lo cual es una manifestación indudable de la baja capacidad de legitimidad que este poder mantiene en el escenario político nacional.

Intervención estatal

| INTERVENCIÓN | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|-------------------------|------------|----------------|
| GOBIERNO CANTONAL | 0 | 0,00% |
| GOBIERNO PROVINCIAL | 5 | 3,76% |
| INDA | 0 | 0,00% |
| JUDICIAL | 5 | 3,76% |
| LEGISLATIVO | 12 | 9,02% |
| MILITARES / POLICIA | 6 | 4,51% |
| MINISTROS | 20 | 15,04% |
| MUNICIPIO | 28 | 21,05% |
| POLICIA | 12 | 9,02% |
| PRESIDENTE | 16 | 12,03% |
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL | 1 | 0,75% |
| NO CORRESPONDE | 28 | 21,05% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Por último, este cuatrimestre marca un escenario de altos niveles de negociación del conflicto (46.62%), si se lo compara con períodos anteriores. El incremento porcentual de este instrumento de negociación, puede, a manera de hipótesis, interpretarse como una estrategia constante de latencia de expectativas en pos del proceso de reforma política del gobierno, aspecto

que se relaciona con la no resolución de los conflictos pues la cifra no baja del 17%. En tal sentido, el período se considera como positivo, frente al rechazo y la represión que llegó sumado casi al 10%, marcando una diferencia sustancial con el cuatrimestre anterior en que este porcentaje alcanzó cifras superiores.

Desenlace del conflicto

| DESENLACE | FRECUENCIA | PORCENTAJE |
|-------------------------|------------|----------------|
| APLAZAMIENTO RESOLUCION | 2 | 1,50% |
| NEGOCIACION | 62 | 46,62% |
| NO RESOLUCION | 23 | 17,29% |
| POSITIVO | 18 | 13,53% |
| RECHAZO | 4 | 3,01% |
| REPRESION | 9 | 6,77% |
| NO CORRESPONDE | 15 | 11,28% |
| TOTAL | 133 | 100,00% |

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

TEMA CENTRAL

Constitución, institucionalidad y derecho en Ecuador¹

Agustín Grijalva*

En tiempos en que se discute la promulgación de una Nueva Constitución, a partir de inquirir sobre la precariedad en el tiempo y en su capacidad de ordenar la vida ciudadana, de las anteriormente existentes, el artículo analiza que tal precariedad tiene también como una de sus fuentes, la ausencia de institucionalidad, no solo en los procedimientos y normas, sino además en las legislaciones que coartan la autonomía y horizontalidad de relación entre los Poderes del Estado, provocando la permanente pugna de poderes. Propone la constitución de un Tribunal autónomo de Garantías Constitucionales, fortalecido en sus instituciones y dedicado, explícitamente, a garantizar los derechos de la población consignados en la Constitución Política.

Cuando en Ecuador se discute la necesidad de una nueva Constitución, la número XX, es conveniente preguntar y reflexionar sobre la vigencia misma de la Constitución y del Derecho Constitucional. ¿Por qué en el país la Constitución tiene una vigencia tan precaria? A esta pregunta corresponden sin duda muchas respuestas complejas. Aquí solo nos aproximamos a una de ellas: el examen de la independencia y poder de la jurisdicción constitucional. El razonamiento de partida es: para que la Constitución tenga vigencia, es decir para que sea una ley por sobre todas las demás leyes y normas inferior

res a ésta, es necesario un juez ante el cual reclamar por su violación, un juez que determine estas violaciones y que tenga poder para sancionarlas.

Es quizá que, por esta razón, que la oleada mundial de nuevas democracias y nuevos sistemas constitucionales que se inició en la década de los ochenta del siglo XX, con mayores intensidades en Asia, Europa Oriental y América Latina, ha incluido el desarrollo de tribunales constitucionales. Estas instituciones son concebidas como un mecanismo básico para garantizar la eficacia de la Constitución. Un Tribunal Constitucional vendría a ser, para usar un símil, lo que es

¹ Profesor, parte de este texto se basa en el informe para el proyecto "Control Constitucional en el Ecuador y en Colombia", financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Quito, 2007. Una versión anterior resumida fue publicada en la Revista electrónica del Programa Andino de Derechos Humanos.

* Universidad Andina

un árbitro para asegurar que se cumpla un reglamento en cualquier juego. Sin árbitro, en cierto sentido, no hay reglamento aunque éste exista, pues no se han dado condiciones suficientes para su eficacia. Sin Tribunal Constitucional – o más ampliamente jurisdicción constitucional, lo cual incluye a todos los jueces – no hay Constitución, la Constitución queda reducida a una declaración o programa político sin medios jurídicos reales para asegurar su eficacia.

Por supuesto, la mera existencia de un Tribunal Constitucional no asegura la eficacia de la Constitución. El Tribunal Constitucional –o la Corte que desempeñe sus funciones– debe ser independiente y tener poder real, debe ser altamente profesional y respetado por la opinión pública y la comunidad jurídica. Sin estas condiciones –igual que con un pésimo árbitro, lo realmente existente es una situación de inestabilidad político-jurídica, en una Constitución precaria.

Esto además, tiene, una importancia vital para la protección de los derechos humanos. Hoy, los Tribunales Constitucionales son fundamentalmente tribunales de derechos humanos, puesto que su labor se orienta a la protección de estos derechos contra las acciones violatorias del Estado, de los particulares, e incluso contra las leyes u otras normas contrarias a la Constitución.

Los tribunales constitucionales por tanto protegen los derechos por vía directa y otra indirecta. La vía directa está integrada por todas las acciones –técnicamente llamadas garantías – que el

ciudadano o un colectivo puede utilizar para exigir que se respete sus derechos. En Ecuador, el amparo, el habeas corpus y habeas data son garantías fundamentales. La vía indirecta consiste en la llamada acción de inconstitucionalidad, la cual consiste en que cuando una ley u otra norma jurídica viola un derecho humano –lo cual es perfectamente posible– el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de esa ley o norma, dejarla insubsistente, por contrariar los derechos que la Constitución establece.

En el país el Tribunal Constitucional y las garantías constitucionales son aún instituciones lejanas y a veces incluso incomprensibles para la mayoría de ciudadanos. Sin embargo, ello solo confirma la falta de condiciones para la eficacia de la Constitución, y no disminuye ni la necesidad ni la importancia de tales instituciones para la vigencia de los derechos humanos. Bajo este criterio es importante examinar el caso ecuatoriano.

Independencia del Tribunal Constitucional Independiente

En Ecuador el problema central del Tribunal Constitucional es su dependencia política. Así como sucede con la Fiscalía, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, los partidos políticos utilizan su poder de designación y remoción de los miembros de este organismo para influir sobre sus procesos decisorios²; no se ha

2 Según la Constitución de 1998 el Tribunal Constitucional es elegido por el Congreso en su mayoría de ternas enviadas por el Ejecutivo, la Corte Suprema, organizaciones indígenas y campesinas, cámaras de la producción y gobiernos seccionales.

concebido la existencia de un órgano de control constitucional realmente independiente de las fuerzas partidarias operantes en el Congreso y en las constituyentes. Por el contrario, tanto partidos políticos como cámaras, sindicatos, indígenas, campesinos y otras organizaciones sociales que participan en la conformación del Tribunal perciben a éste como un espacio de poder que puede y debe ser objeto de negociación y distribución, más no como un órgano jurisdiccional que necesita ser independiente de aquellos grupos de presión y poder para cumplir adecuadamente su función constitucional y política³. Esta situación deriva en efectos negativos tanto sobre el Tribunal Constitucional como sobre el control constitucional.

La dependencia del Tribunal respecto del Congreso y de los partidos políticos influye en el tipo de sentencias desarrollada por el Tribunal. La gran mayoría de estos fallos son de *inconstitucionalidad simple*, esto es: se limitan a declarar si una ley es inconstitucional. Es decir, el Tribunal no utiliza la amplia gama de tipos de sentencias que la doctrina constitucional moderna ha desarrollado, y que le permiten por ejemplo precisar cual interpretación de una ley es constitucional y cual inconstitucional (sentencias interpretativas). Aunque esta limitación se debe también a razones de cultura jurídica, es claro que los fallos de inconstitucionalidad simple permiten

al Tribunal evitar sistemáticamente conflictos con el Congreso, pues así puede eludir situaciones en que se le acuse de realizar tareas legislativas. Esta es una estrategia que provee cierta seguridad política pero que empobrece significativamente la calidad de la jurisprudencia y del control constitucional los cuales requieren ineludiblemente diversidad en los tipos de sentencias.

Esta dependencia afecta también la actividad legislativa en el sentido de que impide que el Tribunal actúe efectivamente como *juez del legislador*. Ante la falta de un efectivo *control constitucional formal*, esto es de un control sobre la constitucionalidad del proceso legislativo, se viola frecuentemente los procedimientos constitucionales de formación de la ley o de toma de otras decisiones, como es el caso juicio político. Esto, a su vez, propicia recurrentes pugnas entre el Ejecutivo y el Congreso, constante reacomodo de mayorías parlamentarias y nuevos ciclos de inestabilidad política que minan aún más el carácter jurídico de la Constitución.

Igualmente grave resulta que el Congreso expida leyes *materialmente contrarias a la Constitución*. Es decir leyes que violan derechos o principios constitucionales. La Constitución impone a los legisladores un marco jurídico-axiológico dentro del cual pueden y deben realizar su tarea legislativa. Cuando los legisladores expiden leyes fuera de este

3 Así por ejemplo una propuesta de reforma constitucional de los movimientos sociales planteaba crear una Corte Constitucional para conocer solo sobre inconstitucionalidad, y un Tribunal de Garantías Constitucionales para proteger derechos humanos. En este último caso el proyecto ampliaba la representación en el Tribunal de organismos de derechos humanos, de defensa de los niños, mujeres, organizaciones del medio ambiente, entre otras. Ver Foro Democrático, El Pueblo decide su destino: propuesta de reformas constitucionales, Quito, CDS, 1994.

marco las leyes dejan de ser mecanismos de realización de derechos fundamentales y se convierten en formas institucionalizadas de violación —a veces masiva— de derechos⁴.

En definitiva, es necesario entender que la actividad legislativa hoy en día requiere como condición necesaria para su constitucionalidad la cooperación y coordinación constante con el Tribunal Constitucional. Es a este organismo al que corresponde perfeccionar, racionalizar y precisar la legislación en términos constitucionales, no solo en base a la confrontación abstracta entre Constitución y ley, sino además mediante el juzgamiento de casos concretos que involucran derechos de los ciudadanos. En este sentido el Tribunal Constitucional se erige en una suerte de foro institucional al cual acuden los ciudadanos, mediante sus organizaciones o individualmente, a reclamar y debatir jurídicamente cuando el Congreso o el ejecutivo han legislado o actuado en sentido contrario a la Constitución. De allí que algunos autores contemporáneos encuentran relaciones importantes entre Tribunal Constitucional y democracia deliberativa.

Desde el punto de vista político, el Tribunal Constitucional debería operar como árbitro en varios tipos de conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo⁵. La politización partidaria del Tribunal, em-

pero, lo deslegitima en el cumplimiento de esta función, impidiéndole mediar adecuadamente en el conflicto y muchas veces por el contrario su actuación resulta en la intensificación misma del conflicto. Así, se propicia la actuación autoritaria sea del Ejecutivo o del Congreso. En los casos de crisis políticas profundas el Tribunal es reemplazado en su rol arbitral por las Fuerzas Armadas, como ha sucedido en varias destituciones presidenciales. Adicionalmente, al actuar el Tribunal con frecuencia como un mero mecanismo de racionalización jurídica de decisiones político-partidarias refuerza el interés de los partidos por captar cuotas de poder en su integración⁶, recreando el mismo las condiciones de su politización partidaria.

La dependencia del Tribunal respecto al Congreso hace que el órgano de control constitucional se vea sistemáticamente afectado por la inestabilidad del legislativo. De esta forma, la volatilidad de las mayorías parlamentarias, tan propia del Ecuador, es una fuente constante de presiones políticas sobre el Tribunal. Estas presiones incluyen la posibilidad de juicio político o de remoción por otras vías de los jueces del Tribunal, incluso de forma inconstitucional. El siguiente cuadro ilustra la persistente e indebida injerencia del Congreso sobre el Tribunal:

4 Un ejemplo reciente en Ecuador fue el de la detención en firme, la cual se estableció mediante reformas al Código de Procedimiento Penal y violaba groseramente los derechos constitucionales al debido proceso, a la presunción de inocencia y a la libertad.

5 En los estados federales la mediación se extiende a los conflictos entre estados y de éstos con el gobierno federal.

6 Es frecuente que la prensa en Ecuador calcule o prediga los fallos de alta relevancia política del TC, considerando el número de "votos" de cada partido en el Tribunal.

Acciones de intervención política sobre el tribunal constitucional en Ecuador 1978 – 2006

| Año | Antecedentes | Tipo de acción |
|------|--|---|
| 1997 | Destitución del Presidente de la República, Abdalá Bucaram (6 de febrero). | Destitución del TC |
| 1999 | TC juzga constitucionalidad de Ley para las Reformas de las Finanzas Públicas | Congreso destituye al TC |
| 2001 | Inconstitucionalidad de aumento del Impuesto al Valor Agregado | Presidente Gustavo Noboa plantea reemplazo del TC por sala constitucional en la Corte Suprema |
| 2004 | Reorganización de la Corte Suprema y del Tribunal Supremo Electoral por parte del Congreso (24 nov). | Congreso destituye al TC (Noviembre-Diciembre) Congreso designa nuevos vocales (25 Nov) |
| 2005 | Congreso nombra nuevo TC deja sin efecto nueva designación de TC. | Nueva mayoría legislativa TC queda inactivo por meses. |
| 2007 | TC restituye a 50 diputados destituidos por el Tribunal Supremo Electoral | Destitución del TC (24 de Abril) |

Elaboración: Agustín Grijalva y Luis Ávila

Fuentes: Ramiro Ávila, Justicia Constitucional y Derechos Humanos en Foro 4, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005.

El Tribunal y los derechos

Un grave efecto político y jurídico de la debilidad del Tribunal Constitucional es la precariedad en la protección de los derechos fundamentales. Una baja incidencia de las decisiones de la jurisdicción constitucional sobre el conjunto del sistema jurídico determina una débil protección de derechos. Sin control constitucional adecuado, la misma ley así como otras normas jurídicas y la gestión pública se convierten, paradójicamente, en un medio de violación antes que de realización de derechos fundamentales, generando con ello una

erosión estructural del Estado de Derecho.

Entre las tareas específicas claves de un Tribunal está *la definición, junto con el legislador, del contenido de los derechos*, labor que debe realizarla mediante su jurisprudencia. En efecto, los derechos humanos en la Constitución están formulados en forma de principios, esto es como normas muy generales que establecen marcos u orientaciones básicas. Por ejemplo, ¿qué implican derechos como el derecho a la información, a la intimidad, a la igualdad, o a la salud? Es entonces, cuando ocurren casos concretos en los que se violan estos de-

rechos que el Tribunal en su conocimiento va definiendo el contenido de los mismos, conforme a la propia Constitución. Esta labor de definición o “concreción” de derechos permite ir determinando progresivamente en que consiste efectivamente un derecho, lo cual posibilita su mejor protección en casos similares.

Así mismo, los derechos establecidos en la Constitución pueden entrar en colisión en casos concretos. Por ejemplo, cuando se difunde información sobre un personaje público, el derecho a la información puede entrar en conflicto con el derecho a la intimidad. Cuando se impide ciertas prácticas médicas, como por ejemplo, cuando los padres impiden una transfusión de sangre a un hijo en grave riesgo, por razones religiosas, la libertad religiosa puede entrar en tensión con el derecho a la salud e incluso a la vida. Estas situaciones deben ser resueltas por el Tribunal Constitucional *pesando o ponderando los derechos inherentes* en cada caso: y, su jurisprudencia provee información sobre como estas valoraciones pueden ser aplicadas hacia futuro, estableciendo, para el caso de los ejemplos citados, límites relativos o condiciones para la libertad de información o la libertad religiosa.

En la jurisprudencia constitucional ecuatoriana tanto la concreción como la ponderación de derechos son casi inexistentes. Esto implica que la Constitución, no está siendo adecuadamente interpretada y desarrollada por los jueces constitucionales.

Las reformas necesarias

Pese a las limitaciones señaladas, la reforma constitucional de 1996 ratifica

da por la Constituyente de 1998 expresa un proceso lento pero positivo de fortalecimiento de la dimensión jurídica del Tribunal Constitucional. Este proceso, iniciado en 1945 con el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) ha incluido una serie de innovaciones positivas aunque insuficientes, tales como ampliación de las facultades del Tribunal y de los períodos de sus vocales, integración del organismo con profesionales del Derecho, y una actividad relativamente progresiva si bien aún débil en la protección de derechos. En la práctica, no han ocurrido tensiones con el Congreso a través de acciones revocatorias de las decisiones del Tribunal desde 1996.

Frente a estos avances persisten las deficiencias estructurales antes señaladas. La remoción inconstitucional del Tribunal por parte del Congreso en Noviembre del 2004, la forma como se ha designado a los siguientes tribunales y la suspensión de la justicia constitucional por varios meses durante el 2005 son una demostración de la persistencia de estas deficiencias. Por tanto, el Tribunal Constitucional ecuatoriano se halla actualmente en una fase crucial de desafíos respecto a su institucionalización, entre las cuales la principal, por ahora, es la de su independencia.

Para lograr este objetivo son necesarios varios cambios de orden político e institucional. A continuación se enuncian, los criterios y cambios que consideramos más urgentes:

Fortalecer al Tribunal: La propuesta de una reforma constitucional para reemplazar al actual Tribunal Constitucional por una sala de la Corte Suprema es, en el caso ecuatoriano, definitiva-

mente inconveniente por múltiples razones.

Si bien es cierto que como plantean varios autores, en teoría la concentración del control constitucional en una Corte Suprema o en un Tribunal Constitucional especializado no son –pese a sus relativas ventajas y desventajas– los factores decisivos para una buena justicia constitucional, ambos sistemas pueden funcionar, y ninguno es inherentemente superior al otro. De hecho, en América Latina tenemos ejemplos exitosos del funcionamiento de ambos sistemas, tales como la sala constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, y la Corte Constitucional de Colombia. De

ahí que lo realmente importante es que en uno u otro sistema haya independencia y alto nivel profesional.

Sin embargo, para el caso ecuatoriano este asunto no debe juzgarse en abstracto en tanto en Ecuador existe una historia constitucional e institucional sinuosa y compleja, en la que por varias ocasiones, la Corte Suprema reemplazó total o parcialmente al Tribunal o coexistió con él, y los resultados fueron muy negativos, que consta a continuación. El cuadro muestra esta errática evolución. De este cuadro se deducen cambios constantes en las funciones de control constitucional entre ambas instituciones.

Evolución del tribunal constitucional en Ecuador 1945 – 2007

| Constitución | Órgano competente* | Integración/Nombramiento | Período/Requisitos |
|--------------|---|---|----------------------------------|
| 1945 | Creación del Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) | Nueve miembros, Congreso nombra cinco. Se incluyen tres diputados, un representante de los trabajadores, altos funcionarios públicos, sus delegados y representantes corporativos | Dos años, pueden ser reelegidos |
| 1946 | Supresión del TGC. Corte Suprema de Justicia (CSJ) y Consejo de Estado cumplen estas funciones. | 10 miembros. Congreso nombra seis. Se incluye un senador y dos diputados, altos funcionarios, sus delegados, y | Dos años, pueden ser reelegidos. |
| 1967 | Restablecimiento del TGC, con funciones disminuidas. CSJ continúa realizando principales funciones de control constitucional. | representantes corporativos. Se elimina representación de los trabajadores. | |
| 1978 | Se establece TGC, el cual realiza observaciones sobre constitucionalidad de decretos y otras normas (exceptuando leyes), lo cual puede ser revisado por el Congreso. CSJ mantiene otras funciones de control constitucional | 11 miembros, Congreso nombra tres. Se excluye a diputados y senadores; se incluye a altos funcionarios, sus delegados y representantes corporativos. | Un año, pueden ser reelectos |

| Constitución | Organo competente* | Integración/Nombramiento | Periodo/Requisitos |
|--------------------------------------|---|---|--|
| 1983 | CSJ puede declarar reforma constitucional inaplicable** una ley TGC conoce el caso para determinar si suspende la norma jurídica. TGC puede suspender normas inconstitucionales, Congreso resuelve definitivamente | 11 miembros nombrados por el Congreso, 3 directamente y 8 de temas enviadas por el presidente, la Corte Suprema, y por colegios electorales de los trabajadores y cámaras de la producción. | 2 años, pueden ser reelegidos. Vocales nombrados por ejecutivo, legislativo deben reunir iguales requisitos que para magistrados de la CSJ. |
| 1992 Reforma Constitucional | TGC, puede suspender leyes y otras normas. Sala Constitucional de CSJ tiene decisión final. | 11 miembros nombrados por 2/3 del Congreso de entre varias listas. Todos los miembros deben ser abogados. | 4 años, pueden ser reelegidos. |
| 1995-96 Reforma Constitucional | Todos los tribunales de última instancia puede inaplicar leyes inconstitucionales. Tribunal Constitucional (TC) tiene decisión final en cuestiones de inconstitucionalidad | 9 miembros nombrados por mayoría absoluta en el Congreso. | 4 años, pueden ser reelegidos. Todos los miembros del TC deben reunir mismos requisitos que magistrados de la CSJ. |
| 1998 Nueva Codificación | Todos los jueces pueden inaplicar normas inconstitucionales | 9 miembros nombrados por mayoría absoluta en Congreso. | 4 años pueden ser reelegidos. |

* Todas las constituciones ecuatorianas han incluido, al menos en términos formales, algún artículo en la Constitución estableciendo que el Congreso es el intérprete final de la Constitución.

** La inaplicabilidad consiste en que un juez en el curso de un litigio específico decide no aplicar una norma jurídica por estimarla contraria a la Constitución. La decisión se aplica solo a ese caso.

En varias ocasiones se transfirió parte de las facultades del Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) a la Corte Suprema. Apenas creado en 1945, el TGC fue eliminado en 1946, para volver a reinstalarse en 1967 por unos pocos años, aunque debilitado frente a las atribuciones de control constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). El TGC reaparece en 1978 básicamente con las mismas facultades de 1967, pero en 1983 y en 1992 se transfieren parte de estas facultades a la CSJ. En 1983 la Corte Suprema podía declarar inaplicable una ley, y el TGC suspenderla; en 1992 se atribuyó a una sala constitucional de la Corte Suprema la facultad de

decidir finalmente sobre las suspensiones decididas por el TGC. Estas reformas lo único que lograron fue propiciar constantes y agudos enfrentamientos entre el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema.

Estos constantes cambios y conflictivas situaciones parecerán superarse a partir de las reformas constitucionales de 1995 y 1996 con las que se crea el Tribunal Constitucional (TC), estableciéndose que sus fallos causan ejecutoria y no son susceptibles de recurso alguno. Desde entonces han transcurrido más de diez años de relativa pero comparativamente excepcional estabilidad de esta institución en la historia del

país. Continuidad que hoy algunos pretenden desechar para volver a los experimentos de los años ochenta e inicios del noventa del siglo anterior.

Pero no solo es el TC sino además la Corte Suprema la que sería afectada al transferirle nuevamente facultades especializadas de control constitucional. Desde 1992, es decir durante los últimos quince años, la Corte Suprema funciona como corte de casación, por tanto su organización en salas, su jurisprudencia y experiencia institucional se han concentrado en este ámbito. La casación, es un *control de legalidad* que opera sobre las sentencias bajo consideraciones estrictamente de Derecho. La casación es por tanto una institución muy distinta del *control de constitucionalidad*, el cual se aplica a normas infraconstitucionales para lo cual debe considerar aspectos no solo de derecho sino también de hecho.

En otras palabras, la casación se desarrolla fundamentalmente en el ámbito de la interpretación legal⁷, en tanto el control constitucional complementa a ésta con métodos específicos de interpretación desarrollados por el moderno constitucionalismo⁸. Se dirá que la creación de una sala constitucional se orienta justamente a evitar conflictos entre TC y CSJ, pero en realidad en el caso ecuatoriano tal reforma solo trasladaría los conflictos al interior de la CSJ, generando conflictos entre la sala y el

pleno, y lo que es peor sometiendo el control constitucional a cánones interpretativos que no le son propios.

En efecto, si la nueva Constitución incluye, como debería incluir, la facultad de presentar acciones de amparo contra sentencias judiciales violatorias del derecho constitucional al debido proceso, algunos de estos amparos van a dirigirse contra las sentencias de la actual Corte Suprema. Pero si es la misma Corte Suprema la que mediante una de sus salas resuelve finalmente sobre tales amparos, tendríamos una confluencia en que el órgano controlado es también el que controla.

Por otra parte los perfiles del juez constitucional y del juez de casación son diversos⁹. El juez constitucional resuelve jurídicamente conflictos de alto contenido político o ético, lo cual le exige un particular conocimiento y sensibilidad respecto a la coyuntura política y social, una clara percepción de tendencias en la opinión pública, y un conocimiento especializado del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Su labor interpretativa, como se expuso, requiere una constante dilucidación de principios constitucionales y de su relación con las reglas.

Hay adicionalmente consideraciones de orden práctico que vuelven poco aconsejable eliminar el TC. Si los perfiles y funciones de los jueces constitu-

7 Lo cual no la vuelve ajena a la Constitución.

8 Para una breve introducción al tema véase Vila Casado, Iván. Nuevo Derecho Constitucional, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002. pp 329 a 342

9 César Landa, Estudios sobre Derecho Procesal Constitucional, México, Editorial Porrúa, 2006, pp 94 109.

cionales son distintos a los de la Corte Suprema, unos y otros pueden requerir formas de elección y períodos diversos. Por otra parte, una sala constitucional en la Corte Suprema, al menos con su actual estructura, difícilmente puede tener el número de jueces y el personal necesario para desempeñar adecuadamente su labor, la cual es intensa y especializada dado el número y complejidad de algunas causas.

Tenemos, por tanto, con todas sus serias limitaciones, dos procesos de especialización institucional, el del TC y el de la CSJ, son ignoradas por la propuesta de una sala constitucional. Por ello, lo más adecuado es mejor dar continuidad, perfeccionar y consolidar lo que hoy tenemos, antes que volver a comenzar de cero y reiterar la discontinuidad en el desarrollo de nuestras instituciones. En el actual Tribunal hay, pese a sus deficiencias, conocimientos y experiencia acumulada, así como algunos funcionarios asesores, que pueden contribuir positivamente a un Tribunal renovado, por supuesto sujetos al respectivo concurso de méritos. Esta relativa -y selectiva- continuidad no puede darse al margen de los profundos cambios que la institución requiere.

Ampliación del período de los magistrados: El actual período de cuatro años es junto con el de Honduras, el más corto en América Latina, siendo necesario un período de al menos seis años o hasta nueve años, hacia permitir una mayor estabilidad y continuidad para el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, y que además no coincida con los períodos legislativo y presidencial. También es conveniente una renovación parcial del Tribunal, por ter-

cios, de forma que no todos los jueces inicien y terminen sus períodos simultáneamente y se logre así combinar permanentemente la experiencia de los magistrados con más años en funciones, con las innovaciones de nuevos magistrados. Estas reformas también contribuyen a aumentar el grado de independencia puesto que dificultan, a los organismos nominadores y de designación, el control de la mayoría de magistrados al interior del Tribunal.

Aplicación del principio de alternancia: Para mejorar la independencia de los magistrados del Tribunal es necesario también suprimir la actual posibilidad de que sean reelegidos. La reelección es una fuente de dependencia respecto a quienes pueden reelegir, lo cual empeora si el período es corto como en el caso ecuatoriano. En el actual sistema ese inadecuado poder lo tiene finalmente el Congreso Nacional. Esta facultad del Congreso no tiene sentido puesto que el Tribunal Constitucional tiene entre sus principales funciones la de controlar la labor del Congreso, evitando que mediante el contenido o el procedimiento en la formación de las leyes se violen derechos fundamentales y, en general, la Constitución. Por tanto, la reelección de magistrados del Tribunal Constitucional quizás más que cualquier otra institución genera dependencia, y por ello predomina su exclusión en la mayoría de países.

Formas de designación: Ninguna forma de designación es perfecta ni asegura absoluta independencia del nombrado respecto a quien lo nombra. De hecho, para que cualquier sistema de designación funcione es necesario un acuerdo político previo para tener un

Tribunal realmente independiente, entendida tal *independencia* como libertad para juzgar en el marco del Derecho. Sin embargo, no todas las formas de designación son idénticas, ni las condiciones institucionales son irrelevantes. Normas adecuadas pueden expresar y facilitar este acuerdo político, que en el caso ecuatoriano es realmente urgente.

El actual sistema en que el Congreso elige a los miembros del Tribunal en base a ternas enviadas no solo por la CSJ y el Presidente sino además por sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de indígenas y campesinos, y gobiernos seccionales, es totalmente inadecuado para la elección de magistrados constitucionales. Estos magistrados por su propia condición de jueces y consiguiente necesidad de independencia nunca pueden ser "representantes" de sectores gremiales, sectoriales o corporativos. De hecho, el sistema ecuatoriano de designación es *sui generis* a este respecto, pues en general no se halla en otros países, y la experiencia histórica ha demostrado claramente su inconveniencia, ya que genera una dependencia de los magistrados por doble vía: respecto a las organizaciones o sectores que los nominan, y a los partidos que los nombran desde el Congreso.

Una alternativa a la actual forma de designación podría consistir en que ca-

da función del Estado designe *directamente* un tercio de los miembros del Tribunal Constitucional, pues es necesario disminuir el actual predominio del Congreso en tal designación. La participación del Congreso, de mantenerse, debería además exigir una mayoría de dos tercios de sus miembros en la correspondiente designación, pues reglas de mayoría más exigentes implican consensos políticos más amplios.

Un sistema próximo a éste se encuentra en Colombia, donde el Senado designa a los miembros de la Corte Constitucional de ternas enviadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, de esta forma se busca lograr cierto equilibrio de poder entre las tres clásicas funciones del Estado, aunque dándole alguna preeminencia a la Función Judicial¹⁰.

La designación del Tribunal por las tres funciones del Estado, como cualquier otro sistema de nombramiento, no deja de presentar ciertos riesgos políticos. Por ejemplo, si el Presidente de la República tiene un período largo o puede ser reelecto inmediatamente, le sería posible eventualmente obtener una mayoría en el Congreso, y por tanto podría también designar a la mayoría de magistrados del Tribunal, minando o al menos disminuyendo potencialmente su independencia¹¹.

10 Manuel José Cepeda, *La Defensa Judicial de la Constitución en Fernando Cepeda*, Fortalezas de Colombia, Bogotá, Editorial Planeta, pag. 149-151.

11 Estudios políticos empíricos en países donde se suceden presidentes con y sin mayoría en el Congreso muestran que la independencia judicial tiende a disminuir cuando el Presidente controla la mayoría parlamentaria. Ver por ejemplo Rebecca Bill Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, 2004. Helmke, Gretchen. 2002. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy." *American Political Science Review* 96(2): 291-303.

En el caso ecuatoriano, en particular, la participación del Congreso en la designación ha sido muy negativa. El Congreso sistemáticamente ha tratado de someter políticamente al Tribunal, sea mediante la designación de magistrados obsecuentes a los partidos, mediante constantes amenazas de juicios políticos, o por la reiterada e inconstitucional destitución de magistrados por simple resolución legislativa. Esta experiencia plantea la inconveniencia de que en el Congreso designe a los magistrados directa e incluso indirectamente. Mientras el Congreso participe de alguna forma en la elección, los partidos políticos tendrán un mayor incentivo para controlar los procesos de postulación, nominación e impugnación y una justificación, aunque fuere inconstitucional, para remover a los magistrados que han nombrado.

Si se elimina la designación de magistrados por parte del Congreso, podría en cambio introducirse una designación directa de un tercio del Tribunal por parte del Presidente de la República, puesto que éste proveería cierta legitimidad dado su carácter de dignatario de elección popular, y solo podría incidir en la selección de un tercio de los miembros de la Corte. Los otros dos tercios serían designados por la Corte Suprema y el Consejo de la Judicatura, es decir por el sector judicial. De esta forma el mayor peso en el nombramiento provendría del sector judicial, pero el Presidente aportaría a la legitimidad democrática de la Corte, sin poner en riesgo su independencia.

En todo caso, a este sistema de nombramiento sería conveniente agregarle un mecanismo previo y adicional que contribuya a una mejor selección: una fase de postulación e impugnación. Esta fase no constituiría un concurso de méritos y oposición sino un filtro o barrera que deberían superar todos quienes deseen ser considerados elegibles¹². En esta fase las organizaciones de la sociedad civil deberían participar activamente en la impugnación, la cual incluiría un sistema de audiencias públicas, a efectos de que se consideren elegibles solo a quienes realmente son idóneos, posteriormente de este grupo se seleccionen a los magistrados en base a méritos profesionales y académicos impidiendo así el acceso al Tribunal de quienes no reúnen el perfil y los requisitos para estas funciones.

Eliminación del juicio político: Según la actual Constitución los miembros del Tribunal pueden ser enjuiciados políticamente y, de ser del caso, destituidos por el Congreso. Esta es otra fuente de su dependencia; históricamente el Congreso ecuatoriano ha sido irresponsable en el ejercicio de esta facultad puesto que ha procedido a remover al conjunto del Tribunal sin seguir siquiera el procedimiento constitucional y legal del juicio político, como se ha demostrado en este análisis.

La eliminación del juicio político empero, crea un problema de rendición de cuentas, puesto que el Tribunal Constitucional debe responder ante alguna instancia pública, y ante la ciudadanía en general. La alternativa consiste

12 Un sistema análogo lo establece la actual Constitución venezolana en su artículo 271.

en considerar al Tribunal Constitucional como parte de la Función Judicial a efectos de que se someta al control administrativo del Consejo de la Judicatura. De esta forma, cuando la actividad de un magistrado evidencie responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales, deberá responder ante el Consejo, como cualquier otro juez de la República.

A efectos de cerrar, al menos en lo formal, la posibilidad de destitución inconstitucional de los miembros del Tribunal debe establecerse que éstos no pueden ser destituidos por quienes los nombran.

Fortalecimiento de las facultades del Tribunal: La independencia no es suficiente para obtener un control constitucional adecuado. Un Tribunal Constitucional puede ser independiente pero débil en sus atribuciones, como lo era hasta las reformas constitucionales del 26 de Agosto del 2005 el Tribunal chileno, o dependiente y con importantes atribuciones, como lo es hoy el Tribunal ecuatoriano; un control constitucional efectivo requiere la confluencia de ambas condiciones: independencia y atribuciones suficientes y adecuadas. La nueva Constitución, en todo caso, debería incluir nuevas atribuciones y suprimir otras que la Constitución de 1998 hoy contiene.

Un eje transversal que debe cruzar a todas las atribuciones del Tribunal que

se añadan o mantengan es el de la eficacia de las sentencias y de la jurisprudencia constitucional. De nada sirven nuevas atribuciones si las decisiones del Tribunal son intrascendentes. La interpretación final de la Constitución debe ser claramente radicada en el Tribunal Constitucional. En línea con este poder debe precisarse que los efectos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de un acto normativo consisten en la invalidez jurídica de éste y no la mera suspensión de sus efectos¹³ como equivocadamente indican los artículos 276 numeral 1 y 278 primer párrafo de la Constitución de 1998. En esta misma lógica, la jurisprudencia constitucional debe ser fuente obligatoria de Derecho, los dictámenes de las consultas que el Tribunal absuelva deben ser vinculantes y con efecto general, y el incumplimiento de sentencias constitucionales debe ser severamente sancionado.

En esta línea de fortalecimiento del control constitucional debería incluirse la inconstitucionalidad por omisión¹⁴, pues la Constitución puede violarse no solo por lo que se hace, por acciones positivas, sino por lo que se deja de hacer, como cuando el Congreso no realiza las designaciones de altos funcionarios públicos, o dejar de dictar leyes específicas, en el plazo que la Constitución le ordena, lo cual puede acarrear incluso la violación de derechos fundamentales.

13 Julio Cesar Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp 230 a 233. Jorge Zabala Egas, *El Control de la Supremacía Constitucional en el Ambito Normativo por parte del Tribunal Constitucional en Alberto Wray (editor), Derecho Procesal Constitucional*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 2002, pp. 68-69.

14 Al respecto, para una visión sintética en Ecuador, ver Castro Patiño, Iván. *Inconstitucionalidad por Omisión*, en *Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional*, Quito, 2007. pp 219 a 234.

Una nueva atribución a considerar es el control sobre reformas constitucionales y convocatoria a consultas populares orientadas a reformas constitucionales, así como convocatorias a constituyentes. En todos estos casos el Tribunal podría controlar más que aspectos materiales el hecho de que se acaten los procedimientos constitucionales, de forma que se obvien o disminuyan los conflictos políticos que estos importantes cambios jurídicos han implicado en Ecuador.

Otro cambio muy importante consiste en atribuir al Tribunal la facultad de seleccionar los casos de amparo, habeas corpus y habeas data sobre los que desea pronunciarse. Esta reforma disminuiría dramáticamente el número de amparos que el Tribunal conoce, pero a cambio daría a los magistrados más tiempo para concentrarse en casos complejos cuya resolución tendría

mayor impacto en el conjunto del sistema jurídico y político mediante el sistema de jurisprudencia obligatoria. En otras palabras el tiempo que hoy se invierte en cantidad de las sentencias constitucionales podría invertirse en calidad.

También en materia de amparo es necesario incluir la posibilidad de interponerlo contra decisiones judiciales que violen derechos fundamentales, y especialmente el derecho al debido proceso.

Por otra parte es necesario especializar al Tribunal y por tanto eliminar funciones que no le resultan inherentes, tales como el control de inconstitucionalidad de actos administrativos (actual artículo 276 numeral 2), lo cual puede ser demandado vía amparo cuando se violan derechos fundamentales, o conocido por el Tribunal Contencioso-administrativo si se trata de actos normativos.

Derecho y política: reformas actuales en los países Arabes

Baudouin Dupret*

A partir de un estudio comparativo, de las variadas legislaciones y la constitución de los órganos y entidades encargadas de regular y aplicar el orden jurídico institucional, en los países árabes, el artículo problematiza acerca de que si la existencia y reformas de los sistemas jurídicos, en muchos casos establecidos y controlados desde los poderes existentes, significan cambios en los sistemas políticos, sobre todo regímenes de corte autoritario. Se plantea que lo central, ausente en la mayor parte de países, es la reforma política del derecho, lo que supone reformar el sistema político para el ejercicio y aplicación de los derechos fundamentales.

Introducción

En este análisis se trata sobre todo de evaluar si la reforma de los sistemas jurídicos y de los aparatos judiciales puede garantizar una reforma política. El problema no es únicamente la “judicialización” de lo político, que sigue estando en cuestión, en el sentido del tratamiento siempre creciente de cuestiones de orden político por la instancia judicial, sino igualmente el del poder de acción del derecho y de la justicia en la reforma política; o dicho de otro modo, la reforma del Estado autoritario por el establecimiento de un Estado de derecho. Esta idea de la substitución de la ciudadanía política por la ciudadanía jurídica abriría la perspectiva a una mejor *governancia* y hacia un

pluralismo creciente por medios mas débilmente conflictivos y antagonistas, que los de la posición partidaria y popular / populista. Lo que con tales cambios se pretende establecer es una suerte de cojín entre gobernantes y gobernados. Esta idea, por seductora que parezca, no deja de presentar muchas dificultades. En primer lugar, parece difícil cambiar sustancialmente un régimen por medio de la reforma del derecho, cuando la clave de la reforma reside en los titulares del poder político. En segundo lugar, es preciso constatar que con mucha frecuencia, el derecho funciona ya, si no bien al menos efectivamente. De ahí que, se podría inferir que es más bien una atención excesiva a los asuntos políticos, lo que justifica la idea de que el establecimiento de un Estado de dere-

* Especialista en política y derecho musulmanes. Investigador del CNRS (Centro Nacional de la Investigación Científica) de Francia. Autor de *Le Jugement en action. Ethnométhodologie du droit*. Droz, Genève, 2006; *Droit et Sciences Sociales*, Armand Colin, Paris, 2007.

cho resolverá los problemas del autoritarismo político. En realidad, se descuida el hecho que un derecho perfectamente efectivo pueda ser el instrumento eficaz de un régimen autoritario.

En un primer capítulo se tratará de relevar el estado actual de los sistemas jurídicos y judiciales. Se planteará la cuestión del derecho y la justicia en el contexto islámico y árabe, subrayando lo específico a nivel de cada nación. Se destacará la distinción, que debe hacerse entre derechos y justicia ordinarios y de excepción, y la atención a prestarse al derecho y justicia cotidiana. En un segundo capítulo nos interesaremos por la cuestión de la reforma del derecho y de la justicia como alternativa a la reforma política, o como hito en el proceso de esta reforma. Trataremos de mostrar cómo el establecimiento o reforzamiento del Estado de derecho está condicionado en la medida en que se logre inducir una reforma de los regímenes políticos, reduciendo los riesgos de la confrontación. En un tercer capítulo se precisarán los límites de la reforma del derecho. Estos límites revelan una excesiva atención a los asuntos jurídicos de naturaleza política, lo que tiende a hacer olvidar el fundamento efectivo de la justicia ordinaria, y conduce a atribuir a los discursos reformadores un alcance y una capacidad de cambio que en realidad no poseen. Estos límites proceden igualmente del hecho de que el poder de iniciación de las reformas pertenece a la esfera política; lo cual puede trastocar la reforma jurídica y judicial o contenerla en un espacio, no cuestiona la naturaleza autoritaria del régimen. La conclusión contiene algunas recomendaciones.

I. Derecho y justicia en contexto islámico y árabe

Es sólo desde una perspectiva substancialista y culturalista que es posible hablar de "justicia en el Islam" o de "concepción árabe de la justicia". Es necesario al menos constatar que las teorías y los dogmas son matizados y diversos. Más allá del discurso religioso, hay que tomar en cuenta que la justicia es una práctica, cuyos contornos difícilmente podrían entrar en un marco rígido. Se distinguirá pues la cuestión de la justicia en tanto que práctica discursiva, de un lado, tal como se encuentra enunciada, desarrollada, interpretada y transformada en la predicación coránica y la tradición política, sus exégesis, la teoría fundamental del derecho islámico y los diferentes tratados de filosofía política y moral o de buen gobierno; y por otro lado, la justicia como práctica propia de las instituciones, entre otras las judiciales, que están establecidas en el contexto histórico y geográfico de las sociedades mayoritariamente islámicas, y cuya organización se hace explícita por referencia al Islam.

Un inventario de textos, referencias coránicas y proféticas, y el estudio de sus connotaciones etimológicas no permitiría reducir la concepción islámica de la justicia, todavía menos la práctica islámica de la justicia. Cada autor manifiesta una concepción muy específica, que procede esencialmente de cuestiones de actualidad, a las cuales se siente obligado a responder. Señalemos que el tema de la justicia islámica sigue siendo origen de una importante literatura filosófica y política. Esto es en particular verdadero en materia de ética económi-

ca y social. Así, Sayyid Qutb, ideólogo de los Hermanos musulmanes en los años 1950 y 1960, es el autor de una obra titulada *La justicia social en el Islam*. El subcontinente indio es un semillero de pensadores de la "economía islámica".

La cuestión de la justicia se entiende también como la puesta en práctica por parte de las instituciones especializadas de derechos, que se refiere directa o indirectamente al Islam. Es con el imperio Otomano, que la administración de justicia ha conocido, en el contexto árabe e islámico, su forma más organizada. El juez, colocado a la cabeza de un tribunal con jurisdicción sobre un territorio determinado e instalado en locales específicos, es competente en materia de derecho revelado (*shari'a*) y de derecho positivo (*qânun*); tiene el poder igualmente de imponer penas discrecionales (*ta'zir*). No está previsto el recurso a las decisiones tomadas por el juez, incluso el *diwan* imperial puede recibir quejas y ordenar un nuevo juicio. Los jueces gozan de inmunidad, en el sentido que su trabajo está en principio al abrigo de las interferencias de las autoridades locales, y no pueden ser juzgados más que por el *diwan* imperial. Por el contrario, pueden ser revocados por el sultán en cualquier momento. Con las reformas iniciadas en el siglo XIX un nuevo cuerpo de derecho, da origen a un nuevo sistema judicial. Desde esta época es adecuado el calificar a los tribunales tradicionales de tribunales de la *shari'a*, en el sentido que su competencia es desde entonces limitada sólo al derecho revelado. La tendencia a una codificación del derecho, primero inspirado religiosamente, y después cada vez más

secular, a la reforma del sistema judicial, no ha cesado de acentuarse, para concluir en la adopción de un sistema laico de cortes y tribunales con el advenimiento de la república turca.

Todos los sistemas judiciales de los países con mayoría musulmana han sido profundamente transformados en el curso de los dos últimos siglos. Sin que ello pueda estar estrechamente relacionado con el colonialismo – pues ciertos países nunca han estado colonizados – de manera que, en general, el derecho de inspiración religiosa ha estado progresivamente confinado al único ámbito del estatuto personal (matrimonio, divorcio, filiación, sucesión), y que las jurisdicciones que administran este derecho han sido del mismo modo despojadas de su competencia en favor de las jurisdicciones nacionales más o menos seculares. Irán, después de la revolución de 1978, y Arabia Saudita, y con grandes diversidades en muchos países del golfo, constituyen una excepción, aunque la afirmación merecería ser matizada. En el "dominio reservado" del ámbito personal, se puede también notar la adopción de leyes codificadas, técnica ajena a la tradición jurídica islámica, cuya aplicación es confiada a las cortes especializadas de los tribunales civiles, compuestos por jueces formados en las facultades de derecho. Una tendencia a la "islamización" de un derecho juzgado como demasiado secular es observable desde los años 1970. Ello se traduce en la adopción de textos legislativos explícitamente referidos a la *shari'a*, la cual es con frecuencia promovida al rango de fuente principal de la legislación. En Egipto, la Corte Suprema Constitucional, pronunciándose sobre el sig-

nificado de este tipo de disposiciones, ha considerado que inducía al legislador a adoptar leyes conformes a los principios absolutos de la *sharí'a*, en materias que compete juzgar a la Corte. En cuanto a los principios no absolutos, que cambian en función del tiempo y del lugar, el legislador es libre de adaptarlos a las necesidades de la sociedad.

El sistema judicial de los países miembros de la Liga de los Estados Árabes ha conocido transformaciones radicales en el curso de los dos últimos siglos, paralelamente a la emergencia de Estados nacionales centralizados. De un país a otro las formas de la justicia son contrastantes, dependiendo de si el sistema se inscribe en la tradición del derecho civil o de la *common law*; según su desarrollo más o menos independiente de la tutela colonial y, según el que la puesta en práctica de las nuevas instituciones sea reciente o se inscriba en una mayor duración.

No hay experiencia árabe específica del derecho y de la justicia. La referencia a un "Mundo árabe" no se justifica más que respecto de un discurso nacionalista, que hace de la arabidad un principio de identidad, o a una organización regional, la Liga de Estados Árabes, que reagrupa en su seno veintinueve Estados (Palestina incluido). La cultura árabe, lo que este término suponga, no podría ser considerada fundadora de una organización particular del poder judicial en estos diferentes países, lo cual es igualmente cierto de la religión, aunque por otras razones. La adopción cada vez más frecuente de textos legislativos inspirados en los derechos positivos occidentales y las reformas de los diferentes poderes judiciales, a lo largo de los si-

glos XIX y XX, han conducido de hecho a restringir progresivamente la competencia de las jurisdicciones religiosas a las únicas materias del estatuto personal (matrimonio, divorcio, filiación, sucesión), integrándolas pura y simplemente en el sistema nacional de cortes y tribunales.

A excepción de Arabia Saudita (sistema *sui generis* que mezcla tribunales religiosos y organismos administrativos de competencia judicial), y con importantes matices para diferentes países del Golfo (subsistencia más marcada de tribunales religiosos en materia familiar y penal), los países árabes han adoptado un sistema judicial próximo al sistema francés. Ello debido en parte a la presencia colonial (Argelia, Líbano, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez), pero también a la existencia de una tradición de cooperación jurídica, no exenta de una voluntad de resistencia a la presencia británica o a la herencia otomana y a la influencia egipcia en todos los dominios del derecho (Libia, Irak, Jordania, países del Golfo, Sudán).

Se encuentra también una división de lo judicial en tribunales de primera instancia, cortes de apelación y Corte de casación (Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez). Estas jurisdicciones son competentes en materia civil, penal y comercial, y con frecuencia se les confía asuntos del estatuto personal (ej. Egipto, Marruecos, Túnez, Kuwait, Argelia). Ciertos países (Egipto, Marruecos, Túnez) comprenden un escalón inferior con juez único. Lo contencioso penal está repartido entre estos tribunales según la gravedad de la infracción cometida, siendo retomada por la mayoría de

estos países la clasificación en contravenciones /delitos/crímenes. Lo contencioso administrativo ha sido con frecuencia confiado a tribunales administrativos (Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez, Siria). El control de la constitucionalidad se desarrolla desde los años 70 (Argelia, Egipto, Kuwait, Líbano, Marruecos, Mauritania, Túnez). Todos estos países han escogido un sistema centralizado y algunos (Líbano, Marruecos, Mauritania) se han inspirado fuertemente en el Consejo Constitucional Francés.

En Egipto, la convención de Montreux (1937) abolió las jurisdicciones consulares y mixtas confiando el conjunto de las competencias a los tribunales nacionales. El Sala (*niyâba*) creada al mismo tiempo que las jurisdicciones nacionales, ha sido mantenida. En 1946 el contencioso administrativo ha sido confiado al Consejo de Estado (*majlis al-dawla*). La Constitución de 1971 creó una Corte Superior Constitucional (*al-mahkama al-dusturiyya al'ulyâ*), que entró en función en 1979. Las materias que relevan del estatuto personal (de musulmanes y no-musulmanes) son desde la supresión de los tribunales religiosos (1955), de competencia de cámaras civiles especializadas de los tribunales ordinarios. Numerosas jurisdicciones excepcionales han sido instaladas: tribunales militares, cortes de seguridad del Estado, tribunal de ética. En la senda de la organización de las cortes y tribunales, las profesiones jurídicas se desarrollaron paralelamente a la enseñanza del derecho en las facultades vinculadas a las grandes Universidades nacionales. La carrera de los magistrados está reglamentada y un consejo de dis-

ciplina administra una doble función de fiscal y de instancia corporativa encargada de la protección de los intereses de sus miembros. Las profesiones auxiliares (amanuenses, ujieres, secretarios, policía judicial, expertos, medicina legal) son también objeto de una organización específica. En Sudán, la adopción a inicios de los años 70 de códigos inspirados en el derecho egipcio ha disminuido la influencia de la *common law*. De otra parte, una ola de "islamización" del derecho se ha concretado con la adopción de una serie de leyes a partir de 1983. Desde la *Judiciary Act* de 1983 el sistema judicial y el procedimiento civil siguen en gran medida el modelo civilista egipcio.

Es un *dâhir* (decreto real) de 1974 el que fija la organización judicial del reino de Marruecos y una ley de 1991 crea y organiza las jurisdicciones administrativas. Jurisdicciones excepcionales han sido igualmente instituidas: Tribunal permanente de Fuerzas Armadas Reales (ejército, responsables de la seguridad exterior del Estado) y Corte especial de justicia (corrupción). En Argelia, una ordenanza de 1965 organizó el sistema judicial post-colonial. La Constitución de 1989 instituyó un Consejo Constitucional y la de 1996 ha dado su aspecto definitivo a la organización judicial en materia civil, penal y comercial. Un decreto de 1987 crea el Consejo Constitucional, cuyas decisiones tienen alcance obligatorio desde 1998. En Líbano, las cuestiones de estatuto personal continúan siendo reguladas por jurisdicciones religiosas específicas, disponiendo cada comunidad religiosa de sus propios tribunales. Un Consejo Constitucional (*majlis dusturi*) fue creado por la

norma constitucional de 1990 en el curso de los acuerdos de Taef (1989). Siria reproduce en su esencia el modelo egipcio. La ley irakí sobre el poder judicial de 1979 la calca igualmente, aunque confiando los asuntos de estatuto personal a tribunales de *shari'a*. Diferentes tribunales de excepción han sido instituidos en este país: tribunales y corte de seguridad nacional, tribunales y corte militares:

Es el modelo civilista y no la *common law* el que ha sido adoptado en los países del Golfo (Bahrein, Emiratos Arabes Unidos, Kuwait, Qatar y Sultanato de Omán), a pesar de una larga presencia colonial británica. Este fenómeno, debido en parte a la influencia ejercida por los juristas egipcios empleados como expertos en la región, ha conducido al sistema judicial a transformarse en el sentido, variable según los países, de la unificación de las jurisdicciones, de la homogeneización de los procedimientos y de la estructuración de lo contencioso. Los tribunales administrativos son desconocidos en la península. En el sultanato de Omán el sistema judicial permanece fragmentado entre tribunales comerciales muy influidos por el derecho de la *common law*, tribunales criminales que aplican un derecho penal "islámico" y tribunales civiles (llamados tribunales de la *shari'a*) que practican también un derecho de inspiración explícitamente islámica. Ninguna jurisdicción superior cubre estos tres órdenes jurisdiccionales y los tribunales de la *shari'a* gozan de competencia residual. Igualmente dos órdenes jurisdiccionales co-existen en Qatar: las cortes tradicionales de *shari'a* y las cortes de justicia

(*mahakim 'adliyya*), y el reparto de competencias entre los dos órdenes de jurisdicción es objeto de rivalidades, particularmente en materia penal. El sistema judicial de los Emiratos Arabes Unidos, Estado federal, comprende dos niveles de jurisdicción (diferentes emiratos/Federación), cubiertos por una Corte Suprema. Lo judicial está unificado en Kuwait, pero los tribunales excepcionales han funcionado algunos años después de la guerra del Golfo. El Yemen no está dotado de tribunales administrativos y lo contencioso constitucional está confiado a una sala de la Corte. Hay algunas jurisdicciones especiales (impuestos, aduanas, trabajo).

Sólo Arabia Saudita parece escapar a las influencias civilistas, aunque tal propósito debe ser matizado. La organización de tribunales se remonta en este país a un decreto real de 1928. Diferentes reglas de procedimiento civil fueron adoptadas en 1936 y 1952. Desde 1955 funciona una Administración de quejas (*diwan al-mazalim*; quejas contra el gobierno), a partir de 1988, la de ejecución de juicios extranjeros, competencia consultiva, competencia comercial general, y en 1970 se instituye un Ministerio de Justicia. Un decreto real de 1975 sobre la organización de la justicia introdujo importantes reformas en el plan procedimental. Los tribunales de la *shari'a* tienen competencia de derecho común para todos los asuntos civiles y penales, salvo en materias confiadas a otra jurisdicción. Se notará la aplicación de un derecho en general poco codificado, salvo en materia comercial, y la multiplicación de administraciones dotadas de una competencia jurisdiccio-

nal sobre cuestiones tan variadas como el derecho del trabajo, la fiscalidad o el dominio bancario.

Conviene destacar la importancia en todos los países musulmanes sin excepción, de jurisdicciones de urgencia y militares, que, paralelamente a la justicia ordinaria funcionan de manera casi permanente desde las independencias. Por no tomar más que el ejemplo de Egipto, en donde se observa la integración de la justicia militar en el sistema judicial permanente del país, que tiene competencias para juzgar los crímenes cometidos contra el ejército, los cometidos por el personal militar e incluso cuando la infracción ha sido cometida por un civil. Estas jurisdicciones no respetan los derechos humanos fundamentales en lo que concierne a la publicidad de los debates, el derecho a la asistencia de un abogado y la posibilidad de recurrir a los juicios. De otro lado, la Constitución de 1971 autoriza al Presidente de la República a proclamar el estado de urgencia, que comprende el establecimiento de jurisdicciones de urgencia competentes para todas las violaciones de las leyes de urgencia y para todos los asuntos que están sometidos al Presidente. Tales jurisdicciones juzgan sin posibilidad de recurso al término de un procedimiento acelerado y simplificado.

Las violaciones de los derechos humanos son una constante en la historia jurídica y judicial moderna de los países árabes. La dominación imperialista, los conflictos de clase, el autoritarismo de los regímenes, los conflictos regionales, los valores contradictorios, los conflictos de orden religioso, las fragilidades de la economía, son otras tantas amena-

zas para el estado de derecho y la buena administración de la justicia. El derecho mismo ha podido ser utilizado ocasionalmente para negar los derechos humanos fundamentales. Los comisariatos de policía han sido y continúan siendo lugares conocidos por su brutalidad y el uso de la tortura. Numerosas personas han sido detenidas sin que ninguna acusación haya sido formulada y nunca han sido transferidas delante de un juez. Esto es particularmente cierto para los casos de activistas islámicos, cuya detención administrativa se ha extendido durante muchos años. Un movimiento asociativo especializado en la lucha por el respeto del derecho y de los procedimientos ha hecho su aparición y no puede ser hoy considerado como irrelevante, a pesar de las tretas policiales y administrativas de las que ha sido objeto.

II. La reforma del derecho y la justicia como alternativa a la reforma política

La reforma de la justicia y del derecho como alternativa a la reforma política se inscribe en un antiguo movimiento, que se remonta a los 80, fundamentando su no acción no tanto en la "judicialización" de lo político sino en la "legalización" de la acción opositora. En efecto, si los regímenes autoritarios árabes han sido frontalmente atacados durante los años sesenta y setenta por opositores generalmente de izquierda, éstos han logrado reducir a sus enemigos, por ello, la estrategia opositora se ha transformado de a poco, pasando de la reivindicación del cambio del régimen a la demanda de una regularización de su funcionamiento. Esta evolu-

ción aparece en particular en Marruecos y en Egipto, y consiste de hecho en considerar el marco legal del Estado, como el que define el espacio de la acción militante. Paulatinamente, y a pesar de lo que parezca, los islamistas, cuando no la habían ya adoptado, terminarán plegándose a esta estrategia: a través de acciones reivindicativas en el marco nacional, con demandas, tales como la islamización del sistema de derecho del país, participación en la vida legislativa, en tanto en cuanto los gobernantes no se oponen a ello. Este amplio movimiento es, además, contemporáneo con el impulso de compromiso desde la "sociedad civil", que prosigue hasta los años noventa. No corresponde por lo tanto a una evolución particularmente liberal del Estado autoritario, ni a un resurgimiento valeroso de los opositores desde el pensamiento liberal, sino a un debilitamiento irreversible de las fuerzas contestatarias y al claro éxito de las políticas represivas, que habían sido conducidas hasta entonces.

Al final, sin embargo, la consecuencia un poco paradójica de esta victoria del autoritarismo fue la aparición de un movimiento de "legalización" de la acción gubernamental. De hecho, parcialmente liberados de los temores presentes en el nacimiento de una oposición radical, los regímenes pudieron encarar si no una democratización al menos una "liberalización" de su modo de funcionamiento. Se entiende por esto la apertura de la vida pública, que hasta entonces permanecía sin consecuencias sobre las determinaciones de los depositarios del poder, resistiendo el límite evidente de toda liberalización en la alteración indiscutible y sistemática de las

elecciones. Una de las ventajas de esta doble liberalización es que asegura en cierto modo el derecho del Estado. El recurso a la norma jurídica por los opositores comporta el reconocimiento de la legitimidad del aparato constitucional establecido por los gobiernos y no menos por el aparato judicial sobre el cual se ejerce un innegable control. En este sentido, el derecho efectivo puede ser de modo irrecusable el instrumento eficaz del autoritarismo.

Se distinguen diversas formas de reformas jurídicas, que provienen de la liberalización. La primera es una reforma del aparato judicial hacia su especialización, referida ésta a las relaciones entre el Estado y los particulares, las concernientes al derecho administrativo, al derecho económico y comercial y otros derechos. Se trata de que las relaciones sean menos desiguales y paralelamente aplacar las tensiones sociales. La segunda reforma está centrada en la corrupción: se trata de luchar contra los abusos de poder de los agentes del Estado. Puede estar acompañada de formas nuevas de penalización, de la creación de autoridades especializadas, etc. Se busca, también aquí, eliminar las tensiones causadas por disfuncionamientos evidentes, que por lo demás pueden ser disfuncionales para el mismo régimen. La tercera reforma es la del marco constitucional del régimen, en lo que comprende a la definición de las libertades públicas. Se trata de dar una base institucional precisa a la liberalización política. La cuarta reforma, que anuncia o acompaña según los casos, una salida del autoritarismo, consiste en el establecimiento de una justicia transitoria, es decir de una justicia que juzgue los he-

chos o los actores de los períodos de represión durante los cuales el régimen ha instaurado sus bases actuales. De una manera general, lo penal no está considerado por estas reformas: es notable que ninguna política de liberalización no haya todavía tomado en cuenta seriamente la abolición de la pena de muerte (al menos en materia política), precisamente cuando el alcance simbólico de tal acto sería grande (por lo menos respecto de los donadores de fondos y aliados occidentales que reclaman las reformas) y totalmente desprovista de efectos sobre la naturaleza del régimen. Lo mismo ocurre en lo que se refiere a la costumbre: ningún reformador, que pertenezca al régimen o a su oposición soñaría en reconocer y proteger las orientaciones sexuales minoritarias. Gobernantes y gobernados, por el contrario, están de acuerdo sobre los mismos prejuicios.

A las reformas así consideradas es necesario añadir la utilización de los medios que ofrecen a los particulares o a los colectivos (asociaciones de derechos del hombre, partidos, etc.) de tener razones contra el Estado. Ello consiste en la introducción de un proceso o de un recurso, que pueda convertirse en una causa. Si se considera la "judicialización" de lo político, del lado de los gobernantes tomados como una política de liberalización, es claro que esta no puede ser de eficacia alguna, si no permite resolver conflictos precisos, a veces en beneficio de particulares o de colectivos. En el caso contrario, no sería ya una alternativa a la confrontación política. Es así como el espacio judicial puede puntualmente convertirse en un espacio público alternativo o una exten-

sión provisional del espacio público concedido por los gobernantes autoritarios. Sin embargo, los gobernantes pueden igualmente utilizar el proceso para confrontar a los opositores en un registro, que posee las apariencias de la legitimidad. El uso de la justicia es siempre irreversible.

La reforma de los aparatos jurídicos especializados, en particular en los diferentes dominios de la vida económica, se inscribe generalmente en una dinámica de liberalización y de modernización de la actividad económica, tendiente a satisfacer los criterios internacionalmente admitidos. El Marruecos de los años 90, con la voluntad real de crear "un Estado de derecho para los negocios" (carta real, junio 1993), ofrece un ejemplo perfecto. Se trataba, de hecho, de acompañar la nivelación de la economía marroquí por la creación de un clima jurídico, que fuera favorable tanto a los empresarios locales como a los inversionistas extranjeros. En 1997 el embajador de Francia en Marruecos evocaba "la inseguridad judicial marroquí, que se hacía proverbial, legendaria en el entorno mediterráneo, y que amenazaba con comprometer el desarrollo de las relaciones de negocios en general y franco-marroquí en particular" (citado por M. Catusse, "Marruecos un Estado de derecho para los negocios", AAN, 2000, p.247). En 1996 fue adoptada una ley sobre las inversiones, otra sobre las sociedades anónimas y otra sobre las otras formas de sociedades; una ley instituyó los tribunales de Comercio y un nuevo Código del Comercio fue establecido. Entre 1996 y 1998 el Código de Aduanas fue revisado. Esta reforma global se inscribía claramente en el impe-

rativo de liberalización, entendida en los dos sentidos del término: el de la economía pero también el de aliviar la presión del Estado y de la regulación administrativa. Respondía de otro lado a una crítica manifiesta, pero no implicaba transferencia política alguna a favor de cualquier oposición. Muy al contrario, incluso, puesto que era cuestión de vincularse aún más a los medios financieros, notablemente favorables al régimen. Al mismo tiempo, es innegable que la regulación del arbitraje judicial es también una regulación de los modos de intervención del aparato judicial, y por consiguiente una limitación de sus intervenciones. Es también un medio de lucha contra la corrupción, puesto que disminuye sin duda los recursos de arbitrariedad de la administración y por ello limita las posibilidades de desvío de éstas a beneficios exclusivo de los funcionarios.

Contrariamente a la reforma de las jurisdicciones especializadas y a la lucha contra la corrupción, la reforma constitucional posee en su conjunto un carácter político. No se trata, en efecto, de regular el funcionamiento en cierto modo interno del aparato autoritario, sino de afectar el equilibrio de los poderes. En realidad, los regímenes autoritarios árabes son todos regímenes constitucionales, dotados de instituciones claves del régimen representativo. No es cuestión de afirmar que estos funcionan de manera democrática, pero, en cambio, importa constatar la evidencia de su carácter constringente: 1) la organización del autoritarismo está moldeada de hecho en la misma organización constitucional; 2) esta imbricación estructural de una en la otra pone en fun-

cionamiento constringimientos que se imponen a los mismos dirigentes autoritarios. Tomemos dos ejemplos: el de la sucesión en Siria y en Egipto, el de la modificación del artículo 76 de la Constitución. En Siria Bachar El Assad no tenía la edad constitucional para suceder a su padre. Tuvo que modificar previamente la Constitución: la organización autoritaria del Estado le permitía hacer adoptar sin riesgo la reforma constitucional, pero su poder hubiese parecido fragilizado e ilegal, si se hubiera hecho elegir contra los términos de la Constitución. En Egipto el presidente Moubarak ha obtenido una modificación de la Constitución, de acuerdo a cuyos términos el presidente es elegido por sufragio universal directo, con una pluralidad de candidaturas, a la primera vuelta, y dos candidatos a la segunda. Este modo de elección no cuestiona la supremacía del partido en el poder y aún menos la del jefe del Estado. Por el contrario, la naturaleza misma de la situación concurrencial en la segunda vuelta ha acarreado un claro crecimiento de las críticas contra el Presidente, que no eran acostumbradas, cuando este era sólo candidato en un referéndum de confirmación.

Si se considera ahora que las instituciones constitucionales poseen un poder de constringimiento, por limitado que sea, las reformas constitucionales aparecen como algo muy diferente a una cortina de humo. Tales reformas pretenden efectivamente organizar una cierta liberalización del poder, aunque estableciendo los límites necesarios para la preservación del régimen. Una evolución notable consiste en el establecimiento de jurisdicciones constitucionales, presentes, desde ahora, en ca-

si todos los Estados, en Africa del Norte como en Medio-Oriente. Estas reformas son instituidas inicialmente o son puestas en práctica más tarde con ocasión de una etapa liberal en la "carrera" del régimen. Este fue, por ejemplo, el caso del Consejo Constitucional Marroquí, creado en 1992 y reformado en 1996. Su establecimiento acompañaba una clara liberalización del régimen y preparaba la "alternancia" de 1998. Se notará también, que en un sistema con un partido presidencial dominante como el sistema político egipcio, la presencia de una corte constitucional atenúa el principio de mayoría, que hace que toda ley propuesta es votada, incluso si aparece contraria a las libertades fundamentales. El interés de la jurisdicción constitucional consiste, así, en que puede cuestionar y anular decisiones eminentemente políticas, sin por ello aparecer políticamente comprometida; y esto tanto mejor cuanto que el modo de designación de sus miembros concede una clara ventaja a los gobernantes: una parte, al menos, es designada por el Ejecutivo y el presidente es por lo general elegido por el jefe del Estado.

Otro ejemplo, directamente abierto a la oposición política, reside en la revivificación o en la creación de Parlamentos. Las modificaciones constitucionales van en este sentido (creación de una segunda cámara en Marruecos, de un Parlamento en Bahrein...) tienen por consecuencia posible la transformación de opositores en parlamentarios. Si en general los regímenes autoritarios se libran a tales modificaciones, al mismo tiempo ponen en práctica medios formales (leyes electorales, limitativas y /o restricción de posibilidades de enjuiciamiento

del Ejecutivo por el Legislativo) e informales (manipulación de elecciones) necesarios para evitar una modificación radical del equilibrio de fuerzas, por lo menos no permiten transformaciones de las mismas condiciones de la vida política, promoviendo su pluralización. Desde este punto de vista, el constitucionalismo es una de las formas de judicialización de lo político, puesto que consiste en poner en práctica instituciones que garantizan una participación mínima entre los gobernantes y sus opositores, y dar derechos a la oposición sin darle el poder.

Sin embargo, esta dinámica en apariencia enteramente controlada puede tener desarrollos imprevistos y consecuencias muy contrarias al deseo del *statu quo* característico de los regímenes autoritarios. Es así como durante el verano 2000 la Suprema Corte constitucional egipcia ha juzgado que el gobierno egipcio no respetaba el artículo 88 de la Constitución, imponiendo que las elecciones se hiciesen bajo el "control de la magistratura", y que convenía que todas las mesas de voto fueran colocadas bajo la presidencia de un magistrado. No era posible al régimen ignorar esta decisión de la justicia, a no ser que se librara un golpe de Estado, lo que hubiese conducido a un endurecimiento imprevisible y contraproducente de la vida política, así como a un conflicto directo con el conjunto del aparato judicial. El jefe del Estado dio por consiguiente la consigna a su Ministro de Justicia para establecer este control, y a su Ministro del Interior de tomar las medidas necesarias para evitar que este control no fuera demasiado eficaz. Sin embargo, haciendo imposibles las formas

usuales de manipulación de las elecciones, como el relleno de las urnas y los votos múltiples de una misma persona bajo identidades diferentes, esta decisión de la justicia ha acarreado si no una derrota de los gobernantes, al menos la derrota de muchos miembros importantes del partido en el poder y la victoria de muchos Hermanos musulmanes. Al pasar la elección por tres fases, el gobierno ha podido limitar severamente el margen de maniobra de los electores, sobre todo bloqueando el acceso a las mesas de voto; pero opositores, hasta ahora excluidos, han podido ingresar en el Parlamento. Está claro que el constitucionalismo combinado con la independencia de la magistratura puede tener consecuencias políticas no deseadas por los gobernantes autoritarios, aunque aparentemente (y paradójicamente) conformes a la política de "liberalización" que promueven. Está igualmente claro que estas consecuencias, por imprevistas que sean, permanecen *in fine* bajo el control de los gobernantes.

El último tipo de reforma jurídica relevante de la liberalización consiste en la aplicación de una justicia transitoria. No hay más que un caso en el mundo árabe: el de Marruecos. La Instancia Equidad y Reconciliación ha sido instituida por el Rey para hacer visibilizar sobre el conjunto de exacciones cometidas bajo el reino precedente, en la lucha contra los opositores, durante lo que se denomina en Marruecos los "años de plomo". El establecimiento de delitos, crímenes, el detalle de su ejecución, la publicidad de las historias de

las víctimas, así como las recomendaciones que se han sucedido tienen por finalidad evitar el cuestionamiento político radical de la integralidad del régimen. Es por lo demás el objeto de justicias tradicionales, el limitar la extensión de los cuestionamientos y sus consecuencias. Sin embargo, es también innegable prueba del estado de la liberalización y de estabilización del régimen, puesto que toma a cargo la indagación sobre las exacciones cometidas por su propio aparato de seguridad. En otros términos, los gobernantes consideran que las bases del régimen son suficientemente sólidas como para no correr el riesgo de ser sacudida por la exposición de estas prácticas, de otro lado corrientes y conocidas, pero nunca desveladas. Es también la afirmación de lo que ellas mismas revelan de un tiempo pasado.

Los modos de reformas de lo político pasando por lo jurídico son numerosas. Consisten en su gran mayoría en el establecimiento de instituciones reguladoras, que no implican actitudes opositoras o de instituciones políticas, que limitan las consecuencias de la apertura a los opositores. Es por eso, por ejemplo, que el constitucionalismo puede ser una estrategia de liberalización, ya que consiste en la adopción de regulaciones jurídicas, que sobredeterminan las rigideces mayoritarias. La presencia de una jurisdicción constitucional limita el arbitrio mayoritario y abre a la oposición de recursos, sin implicar derrocamientos políticos. En cierto modo el derecho se substituye a la actividad política normal.

III. Los límites de la reforma política por el derecho

Uno de los escollos principales, que debe enfrentar todo programa de reforma por el derecho, consiste en el efecto de distorsión provocado por una sesgada atención, en lo que se refiriera a los asuntos politizados y mediatizados. Los procesos de periodistas, los asuntos de costumbres, los encausamientos judiciales de candidatos a las elecciones, la acusación de personalidades políticas, situaciones todas estas cuyo tratamiento deja pensar que la administración de la justicia es completamente disfuncional. Sería sin embargo no ver el árbol y olvidar que pueda ocultar el bosque. Este bosque es el de los poderes judiciales, a los cuales se recurre masivamente o, dicho de otra manera, el de una justicia activa, cuyos disfuncionamientos relevan más de su sobrecarga que de la sola subyugación al poder y al dinero.

El recurso a los tribunales es una práctica ampliamente extendida en la mayoría de los países del mundo árabe. Por lo que, de lo que sufren las jurisdicciones es el amontonamiento judicial, la insuficiente calificación del personal, la ausencia de informatización y de publicación sistemática de la jurisprudencia, la falta de efectivos, mucho más que la preocupación de politización y de corrupción. Naturalmente, el cuadro presenta contrastes entre un país y otro. Mientras que la corrupción se mantiene endémica en Siria, parece menos densa en Egipto. Mientras que la influencia del poder político sobre la acción judicial está marcada en Túnez, parece más tenue en Líbano. Lo que se podría subrayar aquí es que lo esencial de lo conten-

cioso está constituido de negocios, para los cuales el dinero y el poder no muestran con frecuencia más que desprecio. A este nivel, se trata de una justicia efectiva. Por ello, la idea de una reforma por el derecho choca, ante todo, con la existencia de este derecho y de las instituciones encargadas de ponerlo en práctica. En esta perspectiva, no es tanto cuestión de reformar por el derecho, lo que ha de considerarse, es cuanto hay que reformar el derecho o, más aún, reformar las condiciones de ejercicio del derecho.

Derecho y justicia se muestran, en la mayoría de los países árabes, activos y efectivos, aunque eventualmente disfuncionales. El amontonamiento de tribunales y el retraso judicial están ahí para atestiguarlo, aunque las pesadas burocracias y el poder excesivo de oficios intermediarios (amanuenses, ujieres) en la administración de la justicia puedan ser invocados a título de causas del retraso acumulado en las conclusiones de los expedientes. Esta actividad es esencialmente rutinaria y responde a las reglas del género, dependiendo estrechamente de cada contexto, en el que se inserta. Por ejemplo, la tenencia de un arma de fuego de confección artesanal o el comercio de cannabis, lo cual es moneda corriente en el medio rural egipcio, que la aparición de un nuevo caso es tratada, por el agente judicial como una banalidad, no atribuyendo importancia de encausamiento sino a condición de que salga de esta suerte de geografía práctica del ordinario penal. El mismo agente, en un medio urbano, considerará el comercio de píldoras con propiedades narcóticas como habitual, pero tratará la tenencia de un arma de

fuego de confección artesanal como un caso excepcional. Se notará que la rutina conduce a funcionamientos estereotipados. Si se toma otro ejemplo egipcio, se constata que en materia de tráfico de droga, es notorio, entre los agentes de la Fiscalía el cómo el proceso verbal que relata los hechos del delito da lugar a un escenario tipo, que conduce al establecimiento del crimen. Aparece así que para la policía no se trata tanto de describir los hechos acontecidos cuanto de reproducir un relato constando, según las reglas del género, del crimen. Es necesario, ante todo, que el relato esté desprovisto de los dislocamientos de la legalidad muy frecuentes, y que si fueran constatados, desembocarían en un vicio de forma y en la nulidad del procedimiento. El sustituto del Fiscal tiene él mismo conciencia de este género de escenario, cuando un asunto le es transferido, sin que ello conduzca a encausar directamente a la policía.

Sin entrar en un debate extremadamente vivaz de teoría del derecho, conviene destacar una evidencia: la justicia puede ser injusta y el derecho puede ser inhumano. De hecho, se constata que la preocupación principal de los jueces es ser considerados jurídicamente pertinentes y procedimentalmente correctos. Esto significa que los jueces, sean árabes o no, tienen la finalidad de 1) establecer una calificación de los hechos que releve de la legalidad, es decir una caracterización de lo que está sometido a su atención en el marco de las definiciones que les proporciona la ley; 2) inscribir su acción en un proceso que respete los procedimientos, que les son formalmente impuestos. Esto no excluye

en absoluto la existencia de leyes contrarias a los grandes principios de justicia (leyes de excepción, en Siria, por ejemplo) y el pronunciamiento de juicios injustos (como el que ha condenado a muchos individuos en razón de su orientación sexual, en Egipto). Puesto que se trata por consiguiente de proponer una reforma política del derecho, conviene ser pragmático y considerar que este instrumento no es el único para poder encadenar un círculo virtuoso, aunque sea uno de los componentes indispensables.

Importa recordar aquí que todas las jurisdicciones consideradas excepcionales en el mundo árabe no son con frecuencia contrarias a la ley o a la Constitución sino solamente derogatorias del derecho común. Para no tomar más que un ejemplo egipcio, existe un gran número de tribunales, que se pueden calificar de "tribunales de excepción". Como lo indica un experto de estos últimos, este término significa los tribunales que no son el "juez natural" del justiciable, pero cuya existencia está expresamente prevista por la Constitución. Así, hay cortes de seguridad del Estado (estado de urgencia) previstas por un decreto-ley de 1958 sobre el estado de urgencia. Hay igualmente tribunales militares establecidos por la ley sobre el poder militar de 1966. La función de procurador general socialista, por su parte, ha sido creada en 1971 y ha visto extendidos sus poderes en 1978-1980, y después restringidos a partir de 1994. En 1980 han sido igualmente creados tribunales de valores, estando encargado el Procurador General Socialista de la instrucción de las acciones delante de estos tribunales. Finalmente, el Tribunal

de los Partidos, creado por la ley de 1997 sobre los partidos políticos, está encargado del reconocimiento de los partidos políticos. Además, hasta el 2004, existían cortes de seguridad del Estado (permanentes) creadas por una ley de 1980. Mencionemos igualmente el Tribunal de la Traición y el Tribunal de la Revolución, instituciones que no presentan más que un interés histórico, al igual que el Tribunal del Secuestro.

No cabría resaltar demasiado la amplitud de los usos de la violencia y de la tortura en las instituciones policiales y penitenciarias de los países del mundo árabe. Igualmente es necesario insistir sobre la falta de medios, de los que disponen los poderes judiciales, a pesar del amontonamiento que sufren y al que eso no hace más que contribuir. Esto para destacar que la reforma por el derecho supone necesariamente, y de manera previa, una reforma de las prácticas del derecho. Los países del mundo árabe están dotados de legislaciones coherentes. No son tanto los textos y las instituciones, que deberían ser reformados cuanto el conjunto de prácticas ligadas a ellos. Esto no es posible más que a condición de cambiar radicalmente los hábitos de impunidad, de favoritismo, de venalidad, de brutalidad, que prevalecen en muchos lugares de los sistemas represivos. Dicho de otra manera, no es necesariamente la enmienda de la ley que es susceptible de inducir el cambio del sistema judicial, y su utilización en cuanto vector de reforma. El sentido común árabe no se ha equivocado en ello a propósito de la producción de leyes, de "sistema D legislativo" o de "oportunismo legislativo" (*al-hall bi-l-tashri*).

En la evaluación del papel del derecho en cuanto medio de reforma de regímenes, conviene también recordar que la ley se encuentra en las manos de detentores del poder. Esto acarrea dos consecuencias precisas. De un lado, el derecho y la justicia pueden servir de estrategias para evitar el monopolio político ejercido por los gobernantes. Frente a regímenes que manipulan las elecciones y no permiten la presencia de oposiciones a no ser investidas por ellos, la tentación es grande para desplazar la lucha sobre un terreno que no sea totalmente controlado. Por el número importante de sus miembros tanto como por el muy amplio espectro de cuestiones de su competencia, el poder judicial constituye un medio estratégico y a veces eficaz. Es así como ha podido ser solicitado para tratar de imponer una cierta concepción de la moralidad pública (prostitución, homosexualidad) o del lugar del Islam en la vida pública. (uso del pañuelo en la escuela, nociones de blasfemia, de apostasía). De la misma manera los tribunales – se piensa particularmente en las jurisdicciones administrativas y constitucionales – han permitido que sean reconsiderados ciertos equilibrios sobre los cuales reposan los regímenes y han desembocado en transformaciones reales. Por ejemplo la decisión de la Corte Suprema de Justicia jordana sobre un decreto en el que se considera implícitamente que la decisión de la desvinculación jordana de Cisjordania está desprovista de legalidad (1988; cfr. V. Legrand, EMA, 2005:213). Se puede también remitir a la competencia de la Corte Suprema Constitucional Egipcia cuestiones de

privatizaciones del sector público, de interpretación de la referencia a la ley islámica como principio de legislación, de propiedad o de libertades públicas. Para formularlo en otros términos, se observa la utilización de la justicia en cuanto eufemismo de lo político: para no ostentar explícitamente el diferencial político, y en un contexto de limitación estricta de los canales de expresión de la oposición, se nota la instrumentalización de otras vías no violentas y en teoría no políticas. En un contexto de clausura política, diferentes autores son llevados a tratar de aprovechar espacios dejados vacantes, entre los cuales está el intersticio judicial.

La otra consecuencia de que la ley sea un instrumento detentado por los gobernantes es el control que estos pueden ejercer sobre toda veleidad de reforma. Las estrategias de reforma están abiertas a la iniciativa de instituciones reguladoras judicialmente de su actividad. Aquí como en otros lugares, la reforma viene de arriba y en los límites compatibles con la preservación del equilibrio del régimen establecido. El uso mismo del proceso por los opositores encuentra su límite en el hecho de que las decisiones de la justicia son puestas en práctica por los gobernantes y no por los magistrados, y que pueden por ello modular sus consecuencias. De lo cual se desprende que la reforma aplicada por el Estado de derecho aparece más bien como una consecuencia de la liberalización del régimen y como uno de sus medios que como una dinámica que fuerza dicha liberalización; es pues como un medio y no como causa que conviene considerarla. Por lo demás, ya se ha dicho, los resortes del Es-

tado de derecho pueden ser totalmente utilizados para extenuar a los opositores. En Egipto un célebre opositor, defensor de los Derechos del Hombre, Saad El-Din Ibrahim, ha sido condenado por haber violado la ley sobre el financiamiento de las ONG's. Acusado ante las jurisdicciones normales, encarcelado conforme a la ley, liberado conforme a la ley, de nuevo encarcelado conforme a la ley y, finalmente absuelto por la Corte de Apelación, su calvario judicial ha durado años. La justicia se ha pronunciado a su favor, mostrando en definitiva su independencia; el hombre, sin embargo, ha salido quebrado. En el mismo sentido, los gobernantes han probado así su adhesión al Estado de derecho – la justicia ha seguido su curso – y han sancionado eficazmente un opositor, que a sus ojos se había vuelto impertinente. Es el límite de la esperanza lo que se puede colocar en el derecho.

Dado que la reforma del derecho y por el derecho es un instrumento que no puede ser iniciado más que por el legislador, hace de éste una institución a la vez juez y parte. Es parte comprometida, ya que esta reforma implica una definición más precisa de los poderes de cada uno, es decir una redefinición y una redistribución de ellos. Pero el legislador es igualmente el árbitro de los conflictos, que no pueden faltar entre el Ejecutivo y un Judicial reforzado. Toda reforma del derecho y por el derecho supone un reforzamiento estricto de la independencia del poder judicial, pero este reforzamiento implica que los dos otros poderes – y en particular el jefe del Estado y su Ejecutivo, siempre preponderantes en contexto árabe, admitan

desprenderse de una parte de las prerrogativas, que se ha abrogado tradicionalmente. De ahí la conclusión de que el reforzamiento del poder judicial no puede exceder lo que el poder político consiente acordarle. Si es posible observar puntualmente veleidades de independencia en el jefe del poder judicial, estas permanecen tributarias de parte del legalismo inevitable de sus iniciadores, de un procedimiento que pasa por una propuesta del Ejecutivo y de un voto expresado por el Legislativo. Esto se ve en Egipto hoy, donde un movimiento de resistencia, conducido por una franja no irrelevante de la corporación y de su sindicato, desemboca en el voto de una ley por parte de la Asamblea Nacional a propuesta del Ministro del Interior, ley que sin embargo no responde más que parcialmente a los deseos de los interesados.

Hay en el seno de los poderes judiciales de los países árabes numerosas tendencias que, más allá de un consenso corporativista sobre los intereses propios a la profesión, se oponen ampliamente en su visión de la legitimidad del derecho. En general se puede observar una tendencia liberal, que desea un reforzamiento del poder judicial en nombre de la separación de poderes y del Estado de derecho, y una tendencia tradicionalista, que admite las virtudes de estos principios, pero nutre igualmente una ambición política contestataria. Los poderes no se han engañado con ello, buscando siempre cortar las alas "subversivas" de los jueces, al mismo tiempo que se aseguraban de que se pudiera siempre decir que la justicia es administrada libremente y sigue su curso. En Jordania, un magistrado que dio origen

del decreto de la Suprema Corte de Justicia de 1988 ha podido tomar su decisión, pero ha sido objeto después de medidas disciplinarias. En Egipto un juez que había decidido declarar inconstitucional una ley por motivos de su contradicción con la ley islámica, antes en los años 1980, fue transferido a un juzgado de administración no contenciosa. En Siria numerosos magistrados han sido destituidos por motivos de corrupción, por simple decisión del Ministro de la Justicia y de la presidencia, sin ninguna forma de proceso. Se constata hasta qué punto los gobernantes son muy cuidadosos respecto de la forma del principio de independencia, pero igualmente reticentes a la idea de otorgar una completa autonomía, de la que temen los desbordamientos subversivos.

La reforma del derecho y de la justicia es no sólo tributaria de la voluntad política, sino también puede ser igualmente una carta entre sus manos. Se puede tomar como prueba las campañas de lucha contra la corrupción. Desde siempre o casi, estas campañas han sido implementadas para trapear internamente los aparatos del poder por simples llamadas judiciales al orden de las instituciones del Estado. Dicho de otra manera, el Judicial puede servir como aparato de blanqueamiento del Ejecutivo. Recientemente en Marruecos una alta personalidad, responsable de la seguridad de los palacios reales ha sido relevada de sus funciones por haber asegurado su protección a un barón de la droga. Mientras que durante años este último gozaba de la impunidad, a pesar de numerosas condenas, de las que había sido objeto, esta vez fue detenido,

encarcelado, interrogado y transferido a la justicia para un proceso ejemplar. Lo que explica este cambio de actitud es la voluntad de retomar el control del aparato de seguridad y atacar a algunos de sus patronos. Así se constata como la carta de una justicia transparente, limpia y eficaz puede ser utilizada para fines estrictamente políticos.

Recomendaciones

En conclusión, cabría formular cinco recomendaciones, referidas a la necesidad de: 1) proceder a un inventario del derecho y de la justicia tal y como existen en los países árabes; 2) estimar las posibilidades ofrecidas por la reforma del derecho y por el derecho; 3) tener en cuenta los constreñimientos y límites propios a este tipo de reforma; 4) promover las reformas que proceden del interior de las instituciones legales y de sus agentes; 5) ayudar al funcionamiento de las capacidades institucionales establecidas en el seno mismo de las instituciones estatales.

Primera recomendación: hay un verdadero déficit de conocimiento de los sistemas de derecho y de justicia en el mundo árabe. Los centros de documentación, las bases de datos, las traducciones fiables y las síntesis actualizadas acusan una lamentable falta. Conviene proseguir y amplificar el trabajo emprendido por el *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law* (Kluwer Law International) y obras como *Egypt and Its Laws* (Kluwer Law International, 2002), yendo más allá de esta única parte emergente del iceberg que son los asuntos mediáticos.

Segunda recomendación: el movimiento de reforma del derecho y por el derecho ha permitido, desde el punto de vista político, la "legalización" de la actividad opositora. Por limitada que sea esta liberalización, induce un círculo virtuoso, gracias al cual se vuelve difícil para los gobernantes negar el principio de soberanía de la ley; es decir, la primacía del derecho y de un Estado fundado sobre su respeto. Conviene por consiguiente animar a los Estados a establecer tales instituciones y /o mantenerlas.

Tercera recomendación: la ambición de reforma del derecho y por el derecho es limitada y sujeta a constreñimientos. De un lado, se encuentra entre las manos de los gobernantes. De otro lado, no tiene en consideración los modos de funcionamiento efectivo de las jurisdicciones instaladas. Es conveniente no ver en ello una substitución de las reformas políticas, sino una ayuda y un complemento a éstas, porque hay ya un poder judicial activo y funcional en los sectores del derecho al abrigo de las interferencias políticas y financieras, susceptible de afiliarse fácilmente a un objetivo reformador respetable.

Cuarta recomendación: los poderes de los diferentes países árabes permanecen frágiles, a pesar de su perennidad. Se puede ganar, acentuando esta debilidad, no porque estos regímenes sean preferibles a sus oposiciones, sino porque las crispaciones desembocan generalmente en transiciones brutales y desestabilizadoras. A título de esto, conviene promover la reforma del derecho y de la justicia a partir de las instituciones instaladas y de sus agentes, más que

proceder a reiterados cuestionamientos no especificados, y que por muy justificados que puedan ser, no conducen más que a situaciones de crisis con frecuencia irresolubles.

Quinta recomendación: prever un desarrollo de las capacidades de la sociedad civil en el dominio de la reforma del derecho y por el derecho es sin duda menos importante que favorecer la emergencia de una magistratura orgullosa de sí misma y consciente de sus deberes. El margen de maniobra proce-

de de que los magistrados osen utilizar los instrumentos que disponen. Impulsar a las asociaciones civiles a utilizar la justicia sería, después de todo, inútil si los magistrados no están a la altura; mientras que si los magistrados tienen la reputación de hacer su oficio, siempre habrá alguno para atestiguar. De ahí la necesidad de focalizarse en el desarrollo de las capacidades (*capacity building*) de las instituciones jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y parlamentarias.

PUBLICACION CAAP

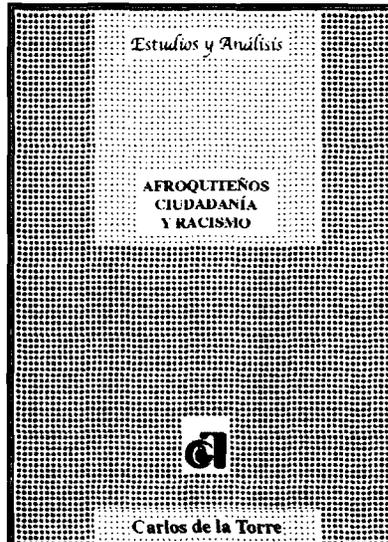
Estudios y Análisis

AFROQUITEÑOS CIUDADANÍA Y RACISMO

Invisibilizados, agredidos e indeseados los negros urbanos, son segregados y victimizados. El cotidiano racismo que los califica y excluye, impide su reconocimiento como ciudadanos y revela que perviven realidades que realimentan la desigualdad.

El texto indaga esta compleja problemática, en la búsqueda de una sociedad sin diferencias raciales.

Carlos de la Torre



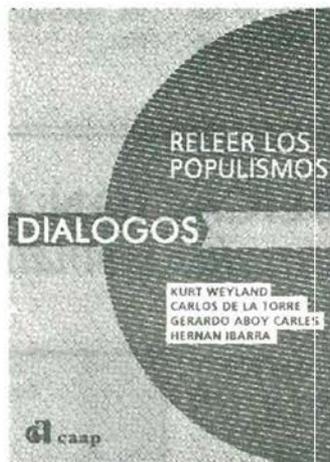
RELEER LOS POPULISMOS

Kurt Weyland

Carlos de la Torre

Gerardo Aboy Carles

Hernan Ibarra



Esta edición de la serie Diálogos intenta desentrañar esos "Vacíos Políticos", en los que emergen los populismos y la apropiación que el líder populista hace de estos escenarios, así como contribuir al esclarecimiento de un concepto que según A. Moreano, "A transitado con éxito desde las ciencias sociales hacia el sentido común".

A decir de muchos, el populismo es un fantasma que recorre América Latina, con nuevas formas y en otros contextos a los estudios clásicos sobre este fenómeno, lo que permitiría distinguir a un viejo populismo de un actual Neo-Populismo. En todo caso estamos frente a un concepto ambiguo que parece haber conspirado para podernos explicar mejor momentos cruciales de la historia política.

El reto de tomarnos en serio el Estado social de Derecho¹

Judith Salgado²

Si el Estado de Derecho supuso la eliminación de la arbitrariedad y autoritaria organización de la sociedad del antiguo régimen, el Estado Social de Derecho implica un avance histórico de la humanidad en tanto a más de establecer la igualdad y limitar el poder del Estado, asume la igualdad real y regula la propiedad privada sujetándola al interés social e incorpora los Derechos Económicos Sociales y Culturales, como fundamento reconocido de la constitucionalidad del régimen de gobierno. La igualdad debe ser también reconocida como el derecho a la diferencia y a la no discriminación.

Como señala Carlos Gaviria en que el Estado Social de Derecho (ESD) no implica una concepción contrapuesta al Estado liberal o Estado de Derecho (ED), ya que ambos son fases en un proceso de emancipación de los seres humanos.³ De ahí que el ESD supone, a partir de mostrar los vacíos y límites del Estado liberal de Derecho, buscando un estadio más avanzado en la concreción en la búsqueda de la dignidad humana.

Por lo mismo no podemos hablar del ESD sin antes hacer mención al ED,

que surge históricamente en oposición al absolutismo del denominado *Ancien Regime* y constituye sin duda un avance significativo en el proceso de emancipación de los seres humanos. En efecto, los pilares que sostienen el ED son el principio de libertad por el cual los/as ciudadanos/as pueden hacer todo lo que no está prohibido sin interferencias de ninguna clase; la primacía de la ley como expresión de la voluntad popular; el sometimiento del poder al derecho, expresado en el principio de legalidad por el cual para el Estado todo lo que no

1 Este artículo ha sido publicado originalmente en la Revista de Derecho Foro, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, No. 7, 1 semestre de 2007.

2 Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, UASB. Coordinadora del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, de la UASB.

3 Carlos Gaviria, *Estado Social de Derecho*, Ponencia presentada en las Jornadas de debate nacional. Los temas de la Constituyente: del enfrentamiento a la propuesta, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Quito, 6 de marzo de 2007.

está expresamente permitido está prohibido así como la separación de los poderes del Estado.

Quizá el valor más importante de este régimen de Estado es la búsqueda de eliminar la arbitrariedad en el ejercicio de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos/as, a través de la ruptura con el paradigma de poder absoluto e ilimitado, reemplazado por los límites que pone el Derecho al poder a través del principio de legalidad y de la igualdad ante la ley entendida en el sentido de suprimir privilegios y desarmar fueros, de tal manera que toda persona incluyendo quienes ejercen el poder a través de las instituciones del Estado se encuentre sometida al Derecho y no por encima o fuera de él.

Ahora bien, un valor fundamental que sustenta la noción de Estado de Derecho es el principio de la dignidad humana, en palabras de la Corte Constitucional de Colombia:

“...en considerar al ser humano como un fin en sí mismo y no como un instrumento o un medio para la realización de la voluntad o intereses ajenos. El principio de dignidad humana protege (i) la autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como se quiere), (ii) ciertas condiciones materiales de existencia (vivir bien), (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”⁴

De acuerdo con Ferrajoli el ED tomado en el sentido de un modelo de organización política se caracteriza por tres principios:

a) el principio de *legalidad* de toda actividad del estado, es decir de su subordinación a leyes generales y abstractas emanadas de órganos políticos-representativos y vinculadas, a su vez, al respeto de ciertas garantías fundamentales de libertad y de inmunidad personales así como de ciertos derechos de los ciudadanos procesalmente justiciables; b) el principio de *publicidad* de los actos tanto legislativos, administrativos y judiciales, que impone al ejercicio de todos los poderes, sedes, formas y procedimientos visibles, además de normativamente preconstruidos por leyes (el “gobierno del poder público en público”, por usar las palabras de Norberto Bobbio); c) la sujeción a *control* de todas las actividades estatales bajo la doble forma de control jurisdiccional de legitimidad, ejercido por jueces independientes y de control político ejercido por el parlamento sobre los aparatos ejecutivos y administrativos y por los electores sobre el parlamento.⁵

Según este autor, el desarrollo del Estado de Bienestar ha tenido como efecto relevante la crisis del modelo del ED. Sin duda las funciones de gobierno estatal de la economía y las prestaciones públicas de naturaleza social y asistencial entran en directa contradicción con los principios del ED al dotar de

4 Sentencia T-881 de 2002. Corte Constitucional de Colombia.

5 Luigi Ferrajoli, “Estado Social y Estado de Derecho” en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, comp., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México D. F., Distribuciones Fontamara, 2001, p. 11.

mayores espacios de discrecionalidad a las autoridades estatales para diseñar políticas públicas y al ampliar el radio de incidencia a ámbitos antes vedados; en tanto las desigualdades sociales del sistema capitalista y la presión política de los grupos afectados exigen una mayor intervención del estado en funciones que no calzan en el modelo liberal clásico de ED, pero adicionalmente son precisamente estas nuevas funciones las que se constituyen en un elemento de legitimación político-democrática.⁶

Es en este contexto en el que surge el ESD que según Garrorena supone los siguientes elementos reconocidos constitucionalmente: (i) Asumir el valor de la igualdad real o sustancial; (ii) regular constitucionalmente el proceso económico y sus principales actores; (iii) reconocer y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); (iv) limitar el derecho a la propiedad, supe- ditándolo a que cumpla su función social; (v) asumir la transformación funcional y estructural del Estado por la cual éste se convierte en gestor de prestaciones, servicios y asistencias destinadas a garantizar las condiciones fundamentales de la existencia humana; asume la función de intervención y tutela de la economía a través de la planificación y regulación; y cumple su función de remodelación social reconociendo la existencia de una estructura social injusta que debe ser corregida a través principalmente de su accionar; (vi) concibe las relaciones Estado/sociedad civil

como interrelacionadas y no autónomas como afirma el pensamiento liberal.⁷

En este artículo me centraré en dos de estos elementos. De una parte el valor constitucional de la igualdad sustancial y el reconocimiento y garantía de los DESC.

Igualdad, diferencia y no discriminación

En primer lugar quiero resaltar que existe una tensión constante entre la igualdad y la diferencia. En efecto todos los seres humanos somos iguales en dignidad y merecemos igual respeto pero también todas las personas somos diferentes con características específicas sobre las cuales construimos nuestras identidades. Así encontramos diferencias de género, clase, etnia, color, orientación sexual, edad, creencias religiosas, políticas, nacionalidad, condiciones de salud, discapacidades, etc. Ahora bien, el pensamiento moderno se ha construido en base a dualismos opuestos tales como hombre/mujer; blanco/negro; mestizo/indígena; rico/pobre; país desarrollado/país subdesarrollado; adultos/adolescentes o niños/as; heterosexual/homosexual, creyente/ateo/a, etc. Estos pares opuestos han sido jerarquizados, por lo que uno de ellos es considerado superior y el otro inferior. De esta manera se ha asumido la diferencia o la diversidad como sinónimo de desigualdad basada en relaciones de poder asimétricas.

6 *Ibíd.*, pp. 12-13.

7 Angel Garrorena Morales, *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, Editorial Tecnos, 1991, pp. 48-85.

Precisamente como cuestionamiento a esta lógica dicotómica y jerarquizada la teoría feminista ha puesto en evidencia los límites de la igualdad ante la ley o igualdad formal que aunque en la retórica incluye a todos en la práctica excluye a muchos/as. Un análisis de género permite por ejemplo comprender que el paradigma de lo humano ha sido el varón, blanco, heterosexual y con recursos económicos y que en la práctica todos aquellas/os que no calzan en tal modelo de humanidad han sido excluidos/as. Marcela Lagarde afirma:

“El concepto humanidad encubre ideológicamente la dominación al pretender la confluencia abarcadora de todos y todas. Por eso, al homologar a la humanidad con el hombre, se la enuncia excluyente ya que se deja fuera, o sea subsume en el sujeto histórico (patriarcal, genérico, clasista, étnico, racista, religioso, etario, político) a quienes están sometidos por el dominio, a quienes no son el sujeto y, en consecuencia, no son suficientemente humanos”.⁸

Judith Butler, refiriéndose a la lucha por los derechos de gays, lesbianas y trans, plantea:

“...cuando luchamos por nuestros derechos no estamos sencillamente luchando por derechos sujetos a mi persona, sino que estamos luchando para ser concebidos como personas. Y hay una gran diferencia entre lo primero y lo último. Si estamos luchando por derechos que están sujetos, o deberían estar suje-

tos a mi persona, asumimos que la idea de persona ya está constituida. Pero si luchamos no solo para ser concebidos como personas, sino para crear una transformación social del significado mismo de persona, entonces la afirmación de los derechos se convierte en una manera de intervenir en el proceso político y social por el cual se articula lo humano.”⁹

Las preguntas sobre qué es lo humano, a quién se considera humano son entonces ineludibles, pues definirán los límites de quiénes con considerados sujetos de derechos humanos en lo concreto y no en abstracto. Gallardo expone este punto de manera esclarecedora:

“El procedimiento de sustancialización excluyente es sencillo: se exterioriza o proyecta un modelo de comportamiento humano; se designa la proyección resultante como Humanidad constitutiva y se juzga –y condena– a quienes no encajan en esa representación/valor como no humanos y antihumanos... El procedimiento sirve tanto para entregarse efectiva identidad humana... como para negársela a quienes se ha construido como *los otros*... Un corolario de esta lógica que hace de una Humanidad abstractamente determinada el canon de la humanidad de los individuos, es decir que se representa a los seres humanos con independencia de sus relaciones sociales, es que permite reivindicar la humanidad genérica inexistente de los individuos, pero no su

8 Marcela Lagarde, “Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas”. En *Módulo de Capacitación Caminando hacia la igualdad real*. ILANUD, p.273.

9 Judith Butler, *Deshacer el género*, Barcelona, ediciones Paidós, 2006, p. 56.

opción sexual o comunista, o su realidad de género.¹⁰

Otro de los aportes desde el feminismo ha sido enfatizar que la tensión entre igualdad y diversidad requiere ser abordada hacia desmontar las relaciones de poder dominación/subordinación y desechar las diversas manifestaciones de discriminación.

Joan Williams plantea que el análisis de igualdad que incluya uno acerca del género como poder social, elimina la confusión sobre si igualdad de género implica el que se trate igual o diferente a mujeres y hombres. Su interesante propuesta se resume en las siguientes líneas:

“La igualdad requiere igual tratamiento de ambos sexos ante normas que no estén diseñadas alrededor de los cuerpos y los patrones de vida de los hombres. En algunos contextos, esto no requiere más que igual trato ante leyes y normas existentes. En otros, exige el cambio de una sola institución, ley o norma; o el cambio en la forma en la cual la persona toma las decisiones pertinentes, aplica la norma o ley existente.”

En otras ocasiones no será posible llegar a la igualdad de género simplemente con el cambio de una norma o institución, porque el proceso de toma de de-

cisiones involucra a muchos/as actores/as sociales, muchos/as de ellas/os motivadas/os por estereotipos que les llevan a discriminar contra las mujeres. En tales contextos, en los cuales muchos/as actores/as operan en un proceso de toma de decisiones descentralizado, la igualdad de género exige no solo tratamiento ante leyes y normas existentes o cambios a una ley o norma específica, sino que también exige acción afirmativa^{11, 12}

La deconstrucción de la igualdad por su carácter androcéntrico, la ruptura de la noción de un sujeto universal, la necesidad de reconocer la diversidad de los sujetos, el análisis de género en la reconstrucción de la igualdad son aportes que desde el feminismo han movido las aguas del debate sobre igualdad, complejizándolo sin duda.

Darle un nuevo contenido a la igualdad implicaría superar los planteamientos contrapuestos ya sea de trato idéntico o de trato diferenciado para poner el acento en el análisis del poder que regula las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. En suma, asumir, como nos plantea MacKinnon, que “...la desigualdad no es una cuestión de identidad y diferencia, sino de dominio y subordinación. La desigualdad tiene

10 Helio Gallardo, *Política y transformación social. Discusión sobre Derechos Humanos*, Quito, Editorial Tierra Nueva, 2000, pp. 50-51.

11 La Convención de Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) se refiere en su Art. 4 a medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Estas medidas no se considerarán discriminatorias. Nos encontramos en ese caso frente a las denominadas acciones afirmativas.

12 Joan Williams, “Igualdad sin discriminación”, en Alda Facio y Lorena Fries, edit., *Género y Derecho*, Santiago de Chile, Ediciones LOM, 2000 p. 79.

que ver con el poder, su definición y su incorrecta distribución.”¹³

De su parte Sousa Santos distingue dos sistemas de pertenencia jerarquizada: la desigualdad y la exclusión. Según este autor Marx es el gran teorizador de la desigualdad y Foucault de la exclusión. Afirma que si la desigualdad es un fenómeno socioeconómico la exclusión es sobre todo un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización.

En el sistema de desigualdad, la pertenencia se da por la integración subordinada, mientras que en el sistema de exclusión la pertenencia se da por la exclusión. La desigualdad implica un sistema jerárquico de integración social. Quien se encuentra abajo está adentro y su presencia es indispensable. Por el contrario, la exclusión presupone un sistema igualmente jerárquico pero dominado por el principio de exclusión: se pertenece por la forma como se es excluido. Quien está abajo, está fuera. Así formulados, estos dos sistemas de jerarquización social son tipos ideales pues en la práctica los grupos sociales se introducen simultáneamente en los dos sistemas, formando complejas combinaciones.¹⁴

El típico ejemplo de desigualdad es la que tiene como base la clase social, mientras que el heterosexismo y la homofobia son claros ejemplos de exclusión la misma que está basada por lo general en la noción de lo “anormal”. El

grado extremo de exclusión es el exterminio y de la desigualdad es la esclavitud.

El racismo y el sexismo son formas híbridas que combinan la desigualdad y la exclusión.

“En el caso del racismo, el principio de exclusión radica en la jerarquía de las razas, y la integración desigual se manifiesta primero a través de la explotación colonial y luego a través de la inmigración. En el caso del sexismo, el principio de exclusión se funda en la distinción entre el espacio público y el espacio privado y el principio de integración desigual, así como en el papel de la mujer en la reproducción de la fuerza de trabajo en el seno de la familia y más tarde tal como ocurre en el racismo por la integración en formas desvalorizadas de fuerza de trabajo.”¹⁵

Desde un análisis de la realidad se constata una preocupante vigencia de diversas formas de desigualdad y exclusión que retan el principio de igualdad y no discriminación pilar de los derechos humanos y del Estado Social de Derecho. Surgen al respecto varias preguntas. ¿Cómo lograr que todas las personas sean tratadas con igual dignidad y respeto sin dejar de lado sus características que reclaman ser consideradas precisamente para que su dignidad humana sea una vivencia cotidiana y no una fórmula vacía? ¿Cómo alcanzamos una igualdad real/sustancial que vaya más allá de

13 Catherine A. MacKinnon, *Hacia una teoría feminista del Estado*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1995, p. 435.

14 Sousa Santos Boaventura, *La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA/Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 125.

15 *Ibíd.*, pp. 126-127.

la igualdad formal? ¿Cómo logramos que las diferencias se desconecten de las jerarquías y de las relaciones de poder/dominación?

Tal como señala Garrorena la primera de las proyecciones de la calificación "Estado social" [...] es la aceptación de la *igualdad*, es decir, de la *corrección de las desigualdades sociales*, como uno de los "valores superiores" llamados a inspirar el ordenamiento jurídico,¹⁶ según este autor:

"...no se puede entender el principio de igualdad en su escueta y originaria versión liberal, como simple producto de la condición de "generalidad" que debe predicarse de la relación que liga a la ley con el ciudadano, ni - por tanto - como interdicción de toda forma de diferenciación jurídico-formal; eso no sería igualdad sino "identidad".[...] que carece de sentido en el seno del vigente Estado Social de Derecho donde precisamente el legislador, cada día más, se ve obligado a realizar el valor "igualdad" distinguiendo entre situaciones que merecen ser distinguidas. [...] Consiguientemente, el contenido esencial de la igualdad no se encuentra en la prohibición de establecer tratamientos normativos diferenciados, sino en la interdicción de formaciones diferenciadas no justificadas, esto es arbitrarias o discriminatorias [...] la clave del principio de igualdad no radica en la "no diferenciación", sino en la "no discriminación".¹⁷

De lo que se desprende no todo trato idéntico es siempre equitativo (iguali-

tario, justo) ni todo trato diferente es siempre discriminatorio. Para distinguir el trato diferente del discriminatorio contamos con el test de razonabilidad que implica responder de la pregunta de si el trato diferente ha sido razonablemente justificado considerando los siguientes elementos: (i) La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato diferente, (ii) la validez de ese objetivo a la luz de la Constitución, (iii) la razonabilidad del trato diferente y la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.

La razonabilidad del trato diferente marcará la frontera con la discriminación. Un ejemplo paradigmático al respecto son las denominadas acciones afirmativas que son medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad real entre grupos, cuando uno de ellos ha sido históricamente discriminado. Son requisitos de toda acción afirmativa: (i) Que exista una desigualdad o exclusión real que ubique a un grupo de personas en desventaja frente al resto, (ii) que la desigualdad o exclusión se de por la pertenencia a un grupo étnico, sexual, económico, etc., (iii) que el trato diferente sea razonable y proporcional, (iv) que la medida sea temporal hasta alcanzar la igualdad real.

En este punto resulta necesario poner en claro los elementos que configuran la discriminación, a saber: (i) Toda distinción, exclusión o restricción, (ii) basada en motivos de raza, color, etnia, sexo, género, religión, edad, nacionali-

16 Angel Garrorena, *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho.*, p.48.

17 *Ibíd.*, pp. 50-51.

dad, opiniones políticas o de otra índole, idioma, opción sexual, discapacidad visible, condición económica, social y en general por otras causas o condiciones, (iii) que tengan por objeto o resultado impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales, (iv) en las esferas política, económica, social, cultural, civil, familiar o en cualquier otra esfera.

En toda forma de discriminación (sexismo, racismo, homofobia, xenofobia, adultocentrismo, intolerancia religiosa, etc.) encontraremos una relación jerarquizada (superior/inferior), basada en prejuicios y estereotipos que reafirman lazos de poder/dominación.

Recordemos que la discriminación puede manifestarse tanto en la normativa, en su aplicación por parte de las autoridades competentes como en las relaciones sociales y la vida cotidiana.

Entonces, tomarnos en serio la calificación del Estado ecuatoriano como un Estado Social de Derecho implica problematizar la reducción de la igualdad a un trato idéntico, incorporar el reconocimiento de la diferencia siempre que esto permita ampliar la noción de sujetos de derechos humanos, poner toda la institucionalidad estatal al servicio de la eliminación de desigualdades y exclusiones y de los obstáculos que impiden el goce efectivo de los derechos humanos individuales y colectivos y ciertamente deconstruir relaciones de poder asimétricas que reproducen la dominación e impiden la igualdad real.

A propósito del mayor énfasis que se ha dado a la desigualdad o a la exclusión ha surgido la controversia entre los defensores de las políticas de igualdad (redistributivas) que tienen como eje la categoría clase y los defensores de las políticas de la diferencia (de reconocimiento) que han esencializado e idealizado las diferencias enfatizando en ciertas categorías como raza, etnia, género, sexualidades, etc.

Es un riesgo, tanto la tendencia a una homogenización cultural a nivel global y el desconocimiento y rechazo a la diferencia como también la fragmentación atomizada en nombre de la diferencia cultural que puede caer en la creación de ghettos aislados. En ambos casos las respuestas racistas, xenofóbicas y discriminatorias tienen perfecta cabida.

Nancy Fraser rechaza la elección de carácter disyuntivo. ¿Políticas de clase o políticas de identidad? ¿Políticas sociales o políticas culturales? ¿Redistribución o reconocimiento? Niega que se trate de alternativas mutuamente excluyentes. Al contrario, plantea que no hay reconocimiento sin redistribución y que son tareas cruciales cuestionar la distinción entre cultura y economía; entender cómo las dos esferas actúan conjuntamente para producir injusticias; y descubrir cómo, en tanto prerrequisito para remediar las injusticias, las exigencias de reconocimiento pueden ser integradas con las pretensiones de redistribución en un proyecto omnicomprehen-sivo.¹⁸

18 Nancy Fraser, *Iustitia Interrupta Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Bogotá, Siglo de Hombres Editores, 1997, p. 6.

Si bien, Sousa Santos coincide con el criterio de que no es posible el reconocimiento sin distribución y viceversa, no plantea una teoría general de la transformación sino un proceso de traducción que facilita inteligibilidad entre las luchas basadas en el principio de la igualdad y las luchas basadas en el principio de la diferencia. En este sentido, afirma que la globalización contrahegemonica requiere manejar un equilibrio tenso y dinámico entre la diferencia y la igualdad, entre la identidad y la solidaridad, entre la autonomía y la cooperación, entre el reconocimiento y la redistribución. **"Asumir que tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza o mengua nuestra posición y que tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descharacteriza o uniformiza".**¹⁹

Por consiguiente, si bien es un avance del Estado Social de Derecho el incluir como uno de sus valores fundamentales la igualdad sustancial/real lo que he intentado mostrar en este punto es que no basta incluir la categoría clase para salvar desigualdades. Garrorena ha dicho que el Estado Social de Derecho parte del reconocimiento de la injusticia y desigualdad que afecta al sistema capitalista y que busca corregirlas. Y este es un primer y muy importante paso, pero las injusticias también se presentan como exclusión o como combinaciones complejas de formas de desigualdad económica y exclusiones y por

lo mismo no hay que perderlas de vista al momento de concretar el valor de la igualdad sustancial.

En suma, el debate sobre igualdad/diferencia/no discriminación es central en nuestros días. De hecho, las desigualdades y exclusiones producen diversas redes de inequidad e injusticia en las que las categorías clase, género, edad, raza, etnia, orientación sexual, nacionalidad, religión se entrelazan. El predominio de una o más de estas categorías varía de acuerdo al contexto. La realidad de inequidad es compleja, en consecuencia, las políticas en respuesta no deben dejar de lado dicha complejidad.

Derechos económicos, sociales y culturales

Otro de los elementos centrales de un Estado Social de Derecho es el reconocimiento y garantía de los DESC²⁰. Este es un elemento fundamental, más aún si consideramos que todavía hoy prevalece la idea de que los DESC no son derechos y que se trata de normas programáticas, una especie de aspiración política.

Esta idea tiene su antecedente histórico en la Guerra Fría. La bipolaridad entre el capitalismo y el socialismo tuvo su correlato en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En la práctica los regímenes capitalistas asumieron la defensa de los dere-

19 Boaventura de Sousa Santos, *La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, p. 90-91 y 154. El resaltado es mío.

20 Los DESC comprenden el derecho al trabajo, derechos sindicales, a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, a un nivel de vida adecuado, etc.

chos civiles y políticos (DCP) también denominados derechos de libertad como la esencia de la existencia de un sistema democrático, aparejado a esto vino el desconocimiento de los DESC como derechos. De su parte los regímenes socialistas consideraron a los DCP como la manifestación de privilegios burgueses y asumieron a los DESC como su política prioritaria y como la demostración de que su régimen al favorecer a las mayorías más necesitadas era realmente democrático. Estas visiones contrapuestas tuvieron como consecuencia el que a pesar de contar con la Declaración Universal de Derechos Humanos no se consiguiera consenso para aprobar un Pacto Internacional de Derechos Humanos sino que se elaboraran dos instrumentos separados: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

A partir de ahí, la tendencia dominante en el ámbito de los derechos humanos ha consolidado una marcada dicotomía entre DCP y DESC. El punto central de dicha dicotomía ha sido el considerar a los primeros plenos derechos y por lo mismo exigibles y justiciables mientras que a los segundos se les ha negado dicha calidad.

Para el efecto se ha argumentado que los DCP demandan del Estado únicamente obligaciones negativas (de no hacer, no interferir, y que por lo mismo no implican un gasto), en tanto que los DESC exigen obligaciones de hacer, de cumplir con prestaciones que por lo mismo están supeditadas a la disponibilidad de recursos económicos.

Ahora bien, estos argumentos han sido a mi modo de ver sólidamente desmontados por autores como Abramovich, Courtis y Bolívar²¹, entre otros, al demostrar que tanto los DCP como los DESC suponen obligaciones negativas y positivas por parte del Estado.

Abramovich y Courtis retoman a van Hoof quien plantea cuatro "niveles" de obligaciones del Estado en materia de derechos humanos:

Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituye el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condi-

21 Se puede consultar los siguientes textos: Víctor Abramovich, y Christian Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales", en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Ed. Del Puerto, 1997; Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, comp., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México D. F., Distribuciones Fontamara, 2001; Víctor Abramovich, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002; Ligia Bolívar, "Derechos Económicos, Sociales y Culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina", en *Estudios Básicos de Derechos Humanos V*, IIDH, Costa Rica, 1996, pp. 85-136.

ciones para que postulares del derecho accedan al bien.²²

Estos cuatro "niveles" son aplicables tanto a DCP como a DESC. Por ejemplo el derecho al debido proceso requiere sin duda que el Poder Ejecutivo y el Legislativo no interfieran en la tutela judicial pero requiere así mismo la asignación de recursos suficientes para el funcionamiento de la Administración de Justicia y la dotación de defensores públicos para las personas que están imposibilitadas de asumir el costo de tal patrocinio. Así también el derecho a la vivienda requiere la no ingerencia del Estado cuando ya se está gozando de ese derecho, la implementación de políticas públicas que faciliten el acceso para la construcción de vivienda propia, el funcionamiento de una administración de justicia que frente a las violaciones al derecho a la vivienda brinden una efectiva protección, la existencia de albergues para personas imposibilitadas de trabajar, etc.

Precisamente como una respuesta en contracorriente con la división entre estos derechos surge la noción de integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos en su totalidad. Esta noción implica asumir que la efectiva vigencia y goce de los derechos humanos requiere una relación sinérgica entre los diferentes tipos de derechos. Se trata de romper con una visión que por cuestiones ideológicas

propugnó una relación de jerarquización y exclusión entre derechos.

Entonces, la calificación de un estado como Estado Social de Derecho constituye un avance muy importante para desarmar la dicotomía entre DCP y DESC y propugnar la integralidad de los derechos humanos. Esto trae aparejado el desarrollar los distintos niveles de obligación del Estado para todos los derechos tanto en la normativa, en la aplicación de la justicia y en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Ahora bien, plantear la integralidad de los derechos humanos no implica desconocer las dificultades que la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC presenta en la práctica. Para Abramovich los principales obstáculos son: (i) La falta de especificación concreta de los contenidos de los DESC (que debe ser trabajada desde la reglamentación legislativa y administrativa, la jurisprudencia y el desarrollo de la dogmática jurídica); (ii) la autorestricción del Poder Judicial frente a cuestiones políticas y técnicas; (iii) la inadecuación de los mecanismos procesales tradicionales para la tutela de los derechos (respecto a legitimación activa, prueba, mecanismos de reparación, prevención, etc); y (iv) La escasa tradición de control judicial en la materia.²³

Estas constataciones lo que hacen es evidenciar un reto pendiente para asegurar la efectiva vigencia de los DESC

22 Víctor Abramovich y Christian Courtis, "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales" en Víctor Abrámovich, María José Añón y Christian Courtis, comp., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México D. F., Distribuciones Fontamara, 2001, p. 59.

23 Abramovich y Courtis, "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales", pp. 68-78.

más aún si consideramos que constituyen uno de los elementos centrales de un ESD, como afirma Ferrajoli:

“...hay que reconocer que para la mayor parte de tales derechos [DESC] nuestra tradición jurídica no ha elaborado técnicas de garantías tan eficaces como las establecidas para los derechos de libertad y propiedad. Pero eso depende sobre todo de un retraso de las ciencias jurídicas y políticas, que hasta la fecha no han teorizado ni diseñado un Estado Social de Derecho equiparable al viejo Estado de derecho liberal, y han permitido que el Estado social se desarrollase de hecho a través de una simple ampliación de discrecionalidad de los aparatos administrativos, el juego no reglado de grupos de presión y las clientelas y la proliferación de las discriminaciones y los privilegios y el desarrollo del caos normativo que ellas mismas denuncian y contemplan ahora como “crisis de la capacidad regulativa del derecho”.²⁴

Decir que dado que estos derechos no se ajustan completamente a los mecanismos de justiciabilidad existentes por lo que no es posible demandar su protección y hacer justicia a quienes han sufrido la violación de los mismos, es ante todo la constatación de la incapacidad del estado para su aplicación y ejecución, por lo tanto es un desafío para dar respuestas creativas e innovadoras de tal manera que el Derecho responda a las necesidades sociales y sea efectivamente un instrumento para la realización de la justicia. En suma asu-

mir que el Ecuador es un Estado Social de Derecho, trae como consecuencia directa que los DESC sean tomados en serio como derechos y no meras aspiraciones.

Algunas reflexiones respecto a la Constituyente

En mi criterio la actual Constitución Política el Ecuador cuenta con elementos suficientemente adecuados desde lo normativo, sobre todo en su parte dogmática, para procesar una profunda transformación social que contraste las enormes desigualdades existentes, el irrespeto a la diversidad, las formas persistentes de exclusión y discriminación. El marco normativo constitucional no es perfecto pero brinda suficientes herramientas para supeditar la función de las entidades estatales a la construcción de existencias más dignas tanto desde la producción legislativa, la implementación de políticas públicas, la administración de justicia en casos concretos, el control de la gestión pública, etc.

El problema central a mi modo de ver es que la normativa constitucional no ha permeabilizado el quehacer de las instituciones estatales. En suma que no nos hemos tomado en serio ni la Constitución, ni la calificación del Ecuador como ESD, ni los derechos humanos como elemento legitimador del Estado. Parafraseando a García nuestra Constitución ha sido más un arma retórica que un arma jurídica.²⁵ Según este

24 Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, p. 30.

25 Mauricio García, “Los límites del constitucionalismo”, en *Modernidades, Nueva Constitución y Poderes Constituyentes*, Bogotá, UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia, ***año p.48.

autor el *constitucionalismo progresista o aspiracional* es precisamente fuerte en aquellos países donde hay más brecha entre las aspiraciones y las realidades sociales, es decir, aquellos países donde hay más ausencia de protección de derechos y, donde más precario es el constitucionalismo las constituciones son más progresistas.

García ubica 3 desventajas en la idea aspiracional de la Constitución: (i) Deposita esperanzas exageradas en el Estado e implica cierto demérito en cuanto a la capacidad de la sociedad de encontrar su propio destino o de mejorar "sobreestima las posibilidades constitucionales de cambio social"; (ii) Propicia un reformismo permanente como contracara del déficit de manobra política de los gobiernos; (iii) Implica una desvalorización del Derecho y del presente. Lo político y el futuro (revolución social²⁶) es lo importante. De otra parte mira como ventajas de esta idea aspiracional que (i) Denuncia la injusticia al evidenciar la brecha entre lo real y lo ideal; (ii) crea algo de eficacia instrumental de protección de derechos como por ejemplo con la tutela; y (iii) crea una conexión simbólica entre líderes de movimientos sociales y la Constitución a través del uso de estrategias jurídicas para el logro de beneficios políticos.²⁷

Me parece que este análisis es en gran medida aplicable al caso ecuatoriano. Un aspecto sumamente impor-

tante que a mi modo de ver constituye una ventaja de esta idea aspiracional de la constitución y que se evidencia ahora en el Ecuador en este ambiente pro Constituyente es que ha puesto en el debate público la discusión de conceptos cruciales para la convivencia. La Constitución empieza a ser leída, conocida, se discute qué se aspira como país, qué tipo de democracia se quiere construir, se delibera en espacios barriales, de movimientos sociales, organizaciones e instituciones, se reaviva una discusión que debiera ser sostenida.

Sin desdeñar, en modo alguno, la importancia de la normativa, más aún de la constitucional, considero que es clave analizar de manera integral las posibilidades de su efectiva vigencia. Esto implica a mi modo de ver y siguiendo a Facio²⁸ tomar en cuenta a más del *componente normativo* (texto constitucional en este caso) lo que ella llama el *componente estructural/institucional*, esto es preguntarnos ¿de qué manera toman las decisiones las instituciones y autoridades en el ejercicio de su función? ¿Qué principios aplican? ¿Consideran en sus decisiones las implicaciones concretas de ser un ESD? ¿Cómo aplican y ponen en práctica los derechos humanos?, ¿Quién controla el cumplimiento de sus deberes? ¿Cómo funciona ese control? ¿Cómo se decide el presupuesto del estado? ¿Cuáles son las prioridades en el gasto fiscal? Este componente dice rela-

26 En la coyuntura actual del Ecuador el Presidente Rafael Correa propugna la "revolución ciudadana" Su primera propuesta de campaña ya cumplida es el convocar a una Asamblea Constituyente.

27 Mauricio García, "Los límites del constitucionalismo", pp. 45-48.

28 Alda Facio, "Metodología para el análisis de género del fenómeno legal", en Alda Facio y Lorena Fries, edit., *Género y Derecho*, Santiago de Chile, Ediciones LOM, 1999, pp. 99-136.

ción directa con la aplicación concreta de la norma constitucional por parte de quienes ejercen cualquier autoridad. Adicionalmente esta autora recomienda considerar también el *componente político cultural*, es decir, de qué manera la agenda de grupos políticos, sociales, académicos está dando contenidos restrictivos o expansivos a estas nociones clave de la organización política social. Cómo se expresa por ejemplo la comprensión de la igualdad, la interculturalidad, la solidaridad, la dignidad, la equidad, la libertad, la democracia, el ESD en los grupos organizados y en las relaciones cotidianas

Este enfoque demanda un análisis complejo de la realidad, que sin duda es necesario más ahora cuando en el caso del Ecuador la apuesta por la Asamblea Constituyente se ha tornado en una especie de nuevo Mesías que viene a salvarnos de todos los males.

El avasallante triunfo de la propuesta de instalar una Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado, y para elaborar una nueva Constitución es un claro mensaje de una población que anhela cambios profundos y que está poniendo en el centro del debate la inconformidad con un modelo político, económico, social, cultural excluyente, inequitativo, opresivo que es el que funciona en la práctica divorciado de la normativo constitucional y los derechos humanos.

El riesgo es que la nueva Constitución se convierta en una meta en sí misma. Me parece que debemos insistir en que la Constitución no es la meta sino el medio. La Constitución vigente desde 1998 brinda herramientas que sin embargo no han sido utilizadas para

lograr esa necesaria transformación social ¿Qué nos garantiza que una nueva Constitución no correrá el mismo destino?

En mi criterio, cambiar esa tendencia implica un trabajo sostenido de aporte y seguimiento de cómo la normativa constitucional se constituye en referente obligado en la práctica, en la elaboración de normativa secundaria, en las decisiones de jueces, tribunales, autoridades, en las políticas públicas, en las relaciones internacionales, etc. Este seguimiento requiere una fuerte participación de la sociedad civil organizada a través de diversos mecanismos de participación y veeduría ciudadana.

Ahora bien de cara al escenario actual, a las puertas de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente me parece que el primer punto de una agenda progresista es defender los derechos humanos reconocidos en la Constitución de 1998 y avanzar en la profundización y ampliación de los mismos así como de las garantías para su efectiva protección.

En el marco del tema analizado, considero que debe fortalecerse el reconocimiento del Ecuador como un Estado Social de Derecho e incluir algunas reformas que precisamente consolidarían esta forma de Estado sobre todo en cuanto a la igualdad sustancial y la protección de los DESC. En esta línea propongo:

- a) Incorporar de manera explícita en el nuevo texto constitucional el Principio de que la dignidad humana es el fundamento del orden político y de la paz social.

b) Si bien la Constitución Política del Ecuador vigente incluye en su Art. 17 el deber del Estado de garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos sin discriminación alguna y el Art. 23.3 reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación²⁹, en mi opinión sería necesario adicionalmente incorporar en el nuevo texto constitucional de manera más explícita el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y remover los obstáculos para alcanzar tal igualdad.³⁰ En este sentido sería importante reconocer las acciones afirmativas como uno de los mecanismos idóneos para que grupos históricamente discriminados puedan alcanzar una igualdad sustancial. En el mismo sentido sería conveniente adoptar la definición de discriminación de la CEDAW pero sin restringirla a la condición de sexo.³¹

c) Expandir la garantía de los DESC considerando los obstáculos que su justiciabilidad presenta y haciendo sobre todo de la acción de amparo un mecanismo innovador y creativo para la protección de estos derechos.³²

Finalmente, me parece que es muy pertinente concluir esta reflexión con la siguiente advertencia.

“Las constituciones no son varitas mágicas ni son mesías que cambian la sociedad simplemente modificando los textos de las constituciones. Las constituciones son instrumentos que sirven o no sirven muchas veces, para cambiar la sociedad.”³³

El hecho de que finalmente la normativa constitucional se convierta en herramienta de transformación social dependerá de un esfuerzo sostenido por encarnarla en la cotidianidad.

29 Art. 17: “El estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.”; Art. 23.3. “Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: 3. La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole;”

30 Ver por ejemplo el Art. 13 inciso 2 de la Constitución colombiana y el Art. 9 numeral 2 de la Constitución española.

31 Agradezco esta sugerencia a Ramiro Ávila. La definición de discriminación quedaría entonces así: La expresión “discriminación” denotará toda distinción, exclusión o restricción en razón de nacimiento, edad, género, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado civil, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

32 Al respecto revisar la propuesta trabajada por Ramiro Ávila, docente de la UASB-E y miembro del Taller de Constitucionalismo de esta universidad.

33 Mauricio García, “Los límites del constitucionalismo”, p.49.

Bibliografía

ABRAMOVICH Víctor, María José Añón y Christian Courtis, comp.

2001 *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México D. F., Distribuciones Fontamara.

BUTLER Judith,

2006 *Deshacer el género*, Traducción de Patricia Soley, Barcelona, Ediciones Paidós.

FACIO Alda y Lorena Frías, edit.

1999 *Género y Derecho*, Santiago de Chile, Ediciones LOM.

FERRAJOLI Luigi

1999 *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta.

FRASER Nancy

1997 *Iustitia Interrupta Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Bogotá, Siglo de Hombres Editores.

GARCÍA Mauricio

"Los límites del constitucionalismo", en Herrera Zbaib, Miguel Angel, ed.. *Modernidades, Nueva Constitución y Poderes Constituyentes*, Bogotá, UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia.

GARRORENA Angel

1991 *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, Editorial Tecnos.

GAVIRIA Carlos

2007 *Estado Social de Derecho*, Ponencia presentada en las Jornadas de debate nacional. Los temas de la Constituyente: del enfrentamiento a la propuesta, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

LAGARDE Marcela

1997 "Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas". En Módulo de Capacitación Caminando hacia la igualdad real, ILANUD.

MACKINNON Catherine

1995 *Hacia una teoría feminista del Estado*, Madrid, Ediciones Cátedra.

SOUSA SANTOS Boaventura

2003 *La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA/Universidad Nacional de Colombia.

ZAGREBELSKY Gustavo

2002 *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Editorial Trotta.

Constitución Política del Ecuador.
Constitución Política de Colombia.

Convención de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Sentencia T-881 de 2002. Corte Constitucional de Colombia.

La eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares

Rosario Valpuesta Fernández*

La separación teórica y procesal entre el derecho público, regulador de las relaciones entre la sociedad y el Estado, y el derecho privado, atinente a lo privado, como fue originalmente concebido en los orígenes del Estado de Derecho, en momentos signados por la economía de libre mercado, conlleva en términos de la igualdad de derechos y de la responsabilidad del Estado en asegurar la accesibilidad de esos derechos a toda la población, una cada vez más membranosa distinción en las democracias modernas que introducen en sus legislaciones una cada vez mayor presencia reguladora del Estado, en particular dirigidos a que las empresas, el libre mercado, cumplan con la función de responder a las necesidades de buen vivir del conjunto de la sociedad.

1. Planteamiento

Nos planteamos en esta exposición la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Es decir, si los derechos reconocidos constitucionalmente se pueden hacer valer también frente a las personas naturales y jurídicas en el desempeño de sus actividades privadas. En el fondo de la cuestión está, como veremos, la vinculación a estos derechos del conjunto de relaciones jurídicas que conforman la disciplina del Derecho privado. Nos referimos pues al tráfico jurídico de bienes y servicios, a las relaciones laborales, ámbitos éstos en los que actúan los grupos de

poder económico y social que ocupan una posición dominante respecto a los particulares. Pero también queremos hacer referencia a las relaciones familiares en las que los comportamientos de sus miembros pueden afectar en gran medida a los derechos fundamentales de los demás.

La cuestión tiene importancia por cuanto, como es sabido, la afirmación de los derechos y libertades públicas que en las Constituciones liberales burguesas se hizo respecto del Estado, como reafirmación del apriorismo político de la persona y sus derechos frente a los poderes públicos, subsidiarios del pacto constitucional que alumbró el germen del Estado democrático. Además, esta

* Catedrática de Derecho Civil. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España

afirmación se correspondía con el reconocimiento de la autonomía de las relaciones económicas y sociales, que se debían regir por sus propias normas o reglas, diseñadas según los intereses de los actores económicos dominantes y de acuerdo a su libertad de actuación, sin ninguna intervención pública. Es el tiempo del *laissez faire* y *laissez passer*, en el que las relaciones sociales y económicas se mueven a impulsos de sus protagonistas con muy pocas limitaciones que las pudiera perturbar; un tiempo que se corresponde con el diseño de un Estado raquítrico que asegure la permanencia de ese *statu quo*, en el que solo la intervención del legislador limitando las excesivas facultades de los empleadores con una tímida normativa laboral rompía el esquema expuesto. En este contexto, era impensable que los derechos proclamados constitucionalmente pudieran vincular a las personas tanto naturales como jurídicas que intervenían en el tráfico jurídico, pues la actividad que las mismas desempeñaban se asentaba en unos derechos que también eran fundamentales: la libre iniciativa económica y la propiedad privada, pilares del modelo de economía liberal.

Desde esta perspectiva se elaboró la categoría de los derechos públicos subjetivos para expresar conceptualmente la posición jurídica de los titulares de estos derechos cuyas facultades solo se ejercían frente al Estado, al que se veía como la única amenaza para su efectivo disfrute. Se proclama una eficacia unidimensional de estos derechos que solo se oponen a los poderes públicos. De tal manera, se decía, que la virtualidad de los mismos consistía en la abstención de

los poderes públicos respecto a la actuación de los particulares en el ejercicio de sus facultades. Además, se debe tener en cuenta que estos textos fundamentales carecían de instrumentos jurídicos que garantizaran su eficacia sobre el resto del Ordenamiento jurídico; eran documentos políticos que expresaban una escala de valores sin más eficacia que el compromiso que pudieran asumir los gobernantes.

2. La *Drittwirkung Grundrechte*

En un intento de superar la situación anteriormente descrita, se plantea la vinculación de los particulares a los derechos fundamentales; se habla entonces de una eficacia horizontal de los mismos, en la que las personas tanto naturales como las jurídico privadas pueden ser sujetos pasivos del conjunto de facultades que integran su contenido. El tratamiento de esta cuestión tiene su origen en la doctrina y jurisprudencia alemana que la aborda desde sus claves constitucionales, que se reflejan en la solución que se propone.

En todo caso, el punto de partida en el tema que nos ocupa está en las Constituciones normativas, es decir, en aquellas que incluyen disposiciones destinadas a asegurar su supremacía sobre el conjunto del Ordenamiento jurídico. Un cambio que coincide con la extensión de las Constituciones del Estado Democrático y Social, tras la experiencia fallida de Weimar (1919). Estas Magnas Cartas vienen a ser la expresión del compromiso político de las posiciones liberales con los partidos de izquierdas, que han conquistado un espacio en la escena parlamentaria; un compromiso

que revela la transacción entre la igualdad formal burguesa y la exigencia de una igualdad sustancial de todas las personas y colectivos, a los que se les debía garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos. Para su eficacia estos Textos prevén instrumentos jurídicos que garanticen la defensa de los derechos reconocidos. Y esto se produce por la Ley Fundamental del Bonn (1949), que en su art. 19, por lo que aquí nos interesa, introduce, entre otras garantías constitucionales, el recurso judicial que pueden interponer los particulares en defensa de los derechos fundamentales que hayan sido conculcados. Se refuerzan, pues, estos derechos con una acción específica mediante la cual se pretende garantizar su cumplimiento, siendo así que este medio de defensa se convierte en elemento identificador de tal categoría de derechos. Se debe tener en cuenta, no obstante, que en la misma disposición se blindan estos derechos frente al legislador constituido mediante la exigencia del respeto a su contenido esencial.

La cuestión que ahora abordamos, la de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, se plantea inicialmente en Alemania en los años cincuenta, al constatar-se en algunos supuestos que los particulares pueden vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos. El problema surge cuando se comprueba que el conocimiento por el Tribunal Constitucional de los recursos contra las violaciones de un derecho fundamental se limita a aquellos casos que tienen su origen en actos que realizan los poderes públicos. Se establece, pues, esta garantía constitucional para preservar a los

ciudadanos de la actuación del Estado, pero no se prevé la posibilidad de que los particulares puedan vulnerar sus derechos. Es decir, el recurso de amparo solo se puede interponer frente a la actuación de tales poderes del Estado; quedaban fuera de su conocimiento los actos que las personas naturales o jurídicas de naturaleza privada puedan realizar contra un derecho fundamental. En esta línea también está España, pues la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que desarrolla el art. 53 de la Constitución, referido a las garantías de tales derechos, limita el mencionado recurso de amparo en los términos expuestos, art. 42.1. Igualmente, la Constitución de la República del Ecuador en el art. 95, referido al recurso de amparo, afirma igualmente: "Cualquier persona por su propio derecho o como representante legitimado de la colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la función judicial designado en la Ley... contra un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública... o por personas que presten un servicio público."

En este contexto se plantea la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, aunque la cuestión se ha suscitado con más intensidad respecto de los actores económicos y sociales, que son los que por su posición dominante pueden violar con más asiduidad los derechos fundamentales de las personas que establecen relaciones con ellas; sin embargo, en términos más generales, hay que plantearse la eficacia de tales derechos en el conjunto de las relaciones jurídico privadas. Se trata, pues, de saber si los derechos fundamentales alcanzan también

a los particulares. Ahora bien, el hecho de que el amparo constitucional se limite a las violaciones que provienen de los poderes públicos ha propiciado que la solución al problema planteado se haya abordado desde la perspectiva del recurso de amparo que se puede interponer ante el Tribunal Constitucional. En este sentido se ha partido de la idea de que este recurso constituye un elemento identificativo de la categoría de los derechos fundamentales, porque solo cuando éste procede nos encontramos ante un supuesto de eficacia de tales derechos. De esta manera se mezclan en el tratamiento de la cuestión que abordamos aspectos sustantivos y garantías, entendiendo entonces que solo cuando se puede recurrir al Tribunal Constitucional en amparo frente a un particular por la violación de un derecho fundamental, es posible afirmar la eficacia horizontal de tales derechos.

Inicialmente es la doctrina la que elabora las primeras respuestas a la cuestión plantada. Así, con los términos *Drittwirkung Grundrechte* se conoce la tesis que proclama la eficacia horizontal de los derechos fundamentales. Su denominación se debe a Ipsen, aunque fue Nipperdey el que elaboró más detenidamente esta teoría, al afirmar que determinados derechos fundamentales, como principios ordenadores de la vida social, tienen eficacia directa en las relaciones del tráfico jurídico.

Desde esta perspectiva, la reacción del Tribunal Constitucional alemán, al que ha seguido el Tribunal Constitucional español, se desenvuelve en el marco del recurso de amparo, es decir, en buscar una solución en los límites que le permite la normativa en vigor.

El punto de partida ha sido el reconocimiento, en los términos que veremos, de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, es decir, la plena vigencia de los mismos en el Derecho privado. Ahora bien, dicho esto, se ha buscado una solución que encajara con las exigencias respecto del recurso de amparo, y en este sentido se ha considerado que el acto objeto del recurso no es el del particular infractor, ya que en tal caso no procedería, sino el acto judicial que no ha estimado tal lesión. Con lo mismo se consagra lo que se conoce como la eficacia indirecta de los derechos fundamentales, en la medida que estos necesitan de la intermediación de los poderes públicos para su aplicación en el ámbito de las relaciones jurídico privadas.

Y así, cuando hay una disposición legal al respecto, la protección de los derechos fundamentales no plantea problema, pues es la ley reguladora la que da cobertura al reconocimiento de esta eficacia: caso que ocurre, por ejemplo, en la legislación laboral que impone el principio de igualdad de las trabajadoras y trabajadores, o impide toda discriminación por otras causas. También con las leyes que regulan el derecho a la intimidad contra la intromisión de los particulares, pues son sus normas las que fijan el ámbito de esta protección. Si el juez no las aplica vulnera una exigencia legal, y es su acto de denegación el que es objeto de recurso de amparo.

Pero el problema surge cuando no existe la intermediación del legislador para consagrar la eficacia de un derecho fundamental en las relaciones jurídicas de naturaleza privada. Es decir, cuando no existe una norma legal que establez-

ca tal eficacia. En este caso, se dice, el Juez también está vinculado en la interpretación y aplicación del ordenamiento al respeto de los derechos fundamentales, una vinculación que también se aplica a las normas de Derecho privado. A tal fin se recurre a diferentes explicaciones, aplicando la *Werttheorie* o teoría de los valores: Se dice que los derechos fundamentales, además de su dimensión subjetiva, tienen un alcance objetivo que los instala como valores que han de impregnar el conjunto del Ordenamiento. Se ha entendido, pues, que los derechos fundamentales actúan como "norma de principios", o como "decisión constitucional fundamental válida para todas las esferas del Derecho". También se habla del deber de protección de los derechos fundamentales que al Estado incumbe, y que ha de extenderse también a los supuestos en los que éstos son conculcados por los particulares. Se ha recurrido igualmente a otros argumentos, algunos extraídos del mismo Derecho privado, entendiendo que la interpretación de cláusulas generales, como las referidas al orden público, la moral o las buenas costumbres que actúan como límites a la autonomía de la voluntad, ha de hacerse conforme a las exigencias constitucionales. Con parecidos razonamientos el Tribunal Constitucional español llega a una solución semejante, exigiendo la intermediación de los poderes públicos en el respeto de los derechos fundamentales por parte de las personas tanto naturales como jurídico privadas en el ejercicio de la actividad que les son propias.

Se reconoce así una eficacia indirecta de los derechos fundamentales en el

ámbito del Derecho privado, y es indirecta, se dice, porque requiere de la intermediación del legislador, o de los Tribunales que han de propiciar esta eficacia mediante la interpretación de las normas jurídico privadas de acuerdo a las exigencias constitucionales. Y este efecto indirecto implica, como se ha dicho, que la violación que en su caso se produzca a tales derechos no proviene, a efectos del recurso de amparo, del particular sino de la actuación de los Jueces que no han procedido a aplicar el Derecho desde una perspectiva constitucional. Solución que es conocida como la finta alemana, queriendo significar con este símil futbolístico la maniobra de despiste que se hace para sortear el obstáculo que supone la exigencia de que la vulneración de los derechos fundamentales tenga su origen en un acto de los poderes públicos para poder interponer el recurso de amparo. Esta interpretación se conoce como *mittebalre Drittwirkung*. En palabras del Tribunal Constitucional español: los derechos fundamentales rigen y se aplican directamente en relación con el Estado e, indirectamente, en el ámbito del Derecho privado. En consecuencia, en la decisión de los conflictos entre particulares los jueces están obligados a considerar el efecto de los derechos fundamentales respecto de terceros. Pero esta es una solución parcial del problema que planteamos, y válida para aquellos ordenamientos en los que el recurso se interpone frente a las decisiones de los Tribunales de justicia, por tener que agotar previamente la vía jurisdiccional. Frente a ello, se ha mantenido por muchos autores la eficacia directa de estos derechos, *unmittebalre Drittwirkung*, con inde-

pendencia de las limitaciones que algunos ordenamientos ponen al recurso de amparo, pero ello lo abordaremos más adelante.

Siguiendo la estela de algunas Constituciones latinoamericanas, podemos apreciar, sin embargo, otras perspectivas.

Centrándonos en primer lugar en la Constitución de Colombia, observamos un tratamiento de la cuestión diferente. En la misma se prevé igualmente una protección reforzada de los derechos fundamentales mediante la acción de tutela. A ella se refiere el art. 86 de la Constitución, que dispone que dicha acción se podrá interponer cuando los derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Sin embargo, esta primera afirmación se completa con otra que extiende el ámbito de funcionamiento de la acción de tutela, y así se dispone en el mismo artículo: "La Ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente al interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión". Esta norma constitucional ha sido desarrollada por Decreto Ley 2591 de 1991, que ha precisado los supuestos. Pero esta legitimación para interponer acciones de tutela contra actos de los particulares que lesionen derechos fundamentales ha sido notablemente ampliada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha interpretado en términos muy amplios los conceptos de subordinación e indefensión.

Vemos pues que por vía del recurso de protección de los derechos fundamentales se ha ampliado el ámbito de aplicación de estos derechos, extendiéndolo a los actos y omisiones de los particulares que lesionen derechos fundamentales. Estos supone sin duda un paso importante en la proclamación de la eficacia de estos derechos en las relaciones jurídico privadas.

En términos más amplios se expresa la Constitución de Chile. En su art. 6 se proclama que las disposiciones constitucionales obligan a todos, tanto a los poderes públicos como a las personas. En dicho texto legal se prevé también una acción específica de defensa de los derechos fundamentales; nos referimos a la acción de protección ante la Corte de Apelaciones, un recurso que puede interponer cualquier persona que por actos u omisiones arbitrarios o ilegales, sufra privación, perturbación o amenaza en determinados derechos fundamentales. No se diferencia, pues, quién puede ser el autor de tales actos u omisiones, por lo que hay que entender que éstos pueden ser tanto los poderes u autoridades públicas como los particulares. Es posible entonces que se pueda interponer un recurso de protección frente a personas naturales y jurídicas que en las relaciones privadas hayan lesionado o amenacen los derechos fundamentales de los particulares. Desde esta perspectiva hay que proclamar la plena vigencia de tales derechos en el ámbito del Derecho privado.

Pero más explícita, si cabe, es la Constitución de Argentina, que en el art. 43 concede el amparo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o

particulares que en forma de actual o inminente lesión restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos en esta Constitución, en un tratado y en una Ley.

Hay aquí una declaración expresa de la vinculación de los particulares a los dictados de la Constitución y, más en concreto, a los derechos fundamentales y garantías reconocidos en la misma, de tal manera que éstos deberán respetar en sus comportamientos los derechos de las demás personas, aquellos que han sido consagrados constitucionalmente.

Hasta ahora hemos analizado el tema propuesto desde de las garantías constitucionales, es decir, hemos abordado la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares considerando las acciones específicas de protección de tales derechos fundamentales.

3. La eficacia directa de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares

A continuación nos proponemos abordar el problema de fondo: la eficacia directa de tales derechos, con independencia de que el particular perturbado pueda interponer el recurso de amparo correspondiente o la tutela.

Y en este sentido hay que afirmar en esta línea de principios la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, es decir la plena vigencia de los mismos en el Derecho privado. No puede haber parcelas exentas dentro del Ordenamiento a las exigencias de la Carta Magna, lo que supo-

ne que no puede haber ámbitos de relación que escapen al proyecto constitucional, pues de lo contrario estaríamos admitiendo que éste tiene una limitada eficacia. Además, se debe tener en cuenta que las Constituciones del Estado Democrático y Social responden a la exigencia democrática de extender de manera efectiva el disfrute de tales derechos al conjunto de la ciudadanía, y se plasman en el compromiso de los poderes públicos de intervenir en las relaciones sociales y económicas para hacer efectiva la igualdad de todas las personas en lo que concierne a la realización de sus derechos. Y supone, además, la implicación de todos los sectores en el cumplimiento de los objetivos constitucionales, acomodando su actividad al conjunto de valores que reflejan la sociedad que se quiere.

Y esta vigencia es efectiva tanto si se cuenta con una Ley que así lo disponga, como si ésta no existiera, pues la eficacia directa de los derechos fundamentales no requiere de la intermediación del legislador. Esta afirmación implica superar la tesis de que los derechos y libertades públicas son derechos públicos subjetivos que se afirman frente al Estado, y entender que son derechos que vinculan al conjunto de la sociedad y, por consiguiente, también a los particulares, sean éstos personas naturales o jurídicas, en todas las esferas de relación. Los argumentos ya los hemos expuesto: los derechos fundamentales, más allá de su dimensión subjetiva, representan objetivamente los valores que deben imperar en el conjunto de relaciones que establecen en una concreta sociedad.

Ahora bien, dicho esto, conviene discernir los distintos ámbitos de aplica-

ción en el seno de las relaciones jurídicas privadas.

En este sentido, está claro que los derechos fundamentales se aplican en las relaciones familiares. Es decir, los esposos tienen que respetar en sus relaciones conyugales los derechos fundamentales del otro aunque no haya una disposición legal; han de respetar la libertad sexual de cada uno; han de respetar igualmente el derecho a la intimidad; han de respetar en todo caso la igualdad que les corresponde... En la misma línea se debe afirmar que las relaciones de los padres y los hijos han de estar impregnadas de los derechos fundamentales de cada uno, muy especialmente de estos últimos por ser la parte más débil o dependiente; unos derechos que a las niñas y a los niños les corresponde por ser personas, y que no pueden ser negados por sus padres en el ejercicio de la patria potestad.

Mayores problemas presenta la afirmación de la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones patrimoniales. Y es que la cuestión no es fácil de resolver por cuanto en este conflicto se involucran distintos derechos, los de la persona agraviada y el derecho a la libre iniciativa económica en el que se asienta la actividad de las empresas; aunque también el conflicto se ha planteado respecto a la autonomía de la voluntad de los actores económicos, expresión de la libertad de actuación que también consagra la Constitución. No podemos olvidar que en la realidad de los hechos las agresiones más significativas vienen de los grandes actores económicos que, en el ejercicio de su actividad, vulneran los derechos de los ciudadanos, como puede ser la libertad de

decidir, la igualdad de trato que merecen, o su intimidad, por poner algunos ejemplos.

Y en este sentido, se ha entendido que la confrontación entre los derechos fundamentales del particular y el derecho a la libre iniciativa económica de las empresas se resuelve imponiendo limitaciones a la actuación de estas últimas. Respecto de los derechos que pueden ser eficaces, se han considerado el derecho a la huelga, de reunión, de asociación, la libertad personal o a la intimidad, aunque ha sido el principio de igualdad el que se ha planteado con más intensidad, por ser el que más agresiones puede sufrir de los actores económicos, cuya violación tiene gran importancia por cuanto de la actividad de tales empresas dependen la obtención de bienes esenciales para las personas. Y en este sentido se ha mantenido una línea de interpretación que podemos calificar de restrictiva, en la medida que se ha intentado reducir el impacto de estos derechos a supuestos límites en los que la actuación de los agentes económicos evidencia una agresión intolerable; así, se ha defendido respecto del principio de igualdad, que solo están vetadas las discriminaciones típicas: sexo, ascendencia, raza, idioma, origen, credo, están vetadas. Como se puede observar, se ha seguido una interpretación minimalista de las posibilidades que otorga la Constitución, reduciendo su protección a supuestos muy concretos y limitados. Frente a ello, debemos proceder a elaborar otra solución.

De entrada, debemos tener presente el protagonismo de las empresas en la satisfacción de las necesidades más elementales de la persona, como los ali-

mentos básicos, a la energía, a la vivienda, de cuya realización dependen otros derechos, como el derecho a la vida, a la salud...es decir, a la subsistencia como persona. Desde esta perspectiva, las posibilidades de realización de los derechos fundamentales dependen en gran medida del comportamiento de estos actores privados. Y del mismo modo las violaciones a estos derechos provienen, en la mayoría de los casos, de aquellos. Vistas así las cosas, parece que no podemos obviar en la aplicación de la Constitución este ámbito de relaciones.

Como hemos dicho, se ha de partir de la confrontación de dos derechos fundamentales, el que se viola y el de libre iniciativa económica, que sirve de fundamento al comportamiento que por parte de las empresas se quiere defender.

En este punto no se puede olvidar que en la base del pacto que alumbra el Estado Democrático y Social está el reconocimiento de la economía de mercado como ámbito en el que se ha de desarrollar el tráfico económico y jurídico de bienes y servicios. Pero al mismo tiempo se debe considerar que dicho Estado se legitima por la capacidad de intervención en las relaciones económicas a fin de conseguir la igualdad sustancial, que tiene mucho que ver con la efectiva realización de los derechos que a toda persona corresponde. Y en esta dialéctica está claro que por encima del modelo económico está el sistema de valores que representa el conjunto de derechos fundamentales proclamados en las Constituciones, señaladamente aquellos que se identifican con los derechos civiles, la igualdad de todos las

personas, la libertad en todas sus manifestaciones, también la intimidad y aquellos otros derechos que configuran su identidad.

Desde esta perspectiva la actividad económica debe respetar estos derechos y valores, pues expresan las bases conceptuales y axiológicas del pacto constitucional. Ahora bien, también se han de considerar los derechos económicos de las empresas, señaladamente, la propiedad y la libre iniciativa económica, que sustentan el modelo de economía de mercado en el que se asienta el Estado Democrático y Social. En este caso el límite de intervención de las autoridades públicas es su contenido esencial, que se ha de respetar si no se quiere desnaturalizar el pacto constitucional.

Dicho esto, debemos abordar la eficacia de otros derechos en relación con la actividad de las empresas, en concreto nos debemos plantear la eficacia horizontal de los derechos sociales. La cuestión inicial que suscita el tema planteado es la de la efectividad de este tipo de derechos, pues es bien sabido las dificultades con que se ha encontrado la doctrina para elaborar instrumentos jurídicos que garanticen su eficacia frente a los poderes públicos. En efecto, el carácter prestacional de los mismos requiere para su efectiva realización de políticas públicas para su satisfacción, y la definición del contenido de estas políticas corresponde a la libertad de decisión de los responsables políticos, que son los que tienen que implementar los medios y los recursos para su realización. Entendiendo, así se dice, que los particulares no pueden exigir judicialmente el cumplimiento de los derechos

sociales contemplados en la Constitución ya que los jueces o, en su caso el Tribunal Constitucional, no pueden imponer una determinada prestación a realizar; se ha de estar, en consecuencia, a las Leyes que desarrollen tales derechos para poder reclamar su cumplimiento.

Sin entrar ahora en esta cuestión, parece claro que los derechos sociales no se pueden hacer valer directamente frente a los actores económicos, pues estos vinculan a los poderes públicos. Ahora bien, no debe obviarse el hecho de que en muchos supuestos la satisfacción de las necesidades que cubren estos derechos está en manos de grandes empresas, bien porque ha habido una encomienda explícita en este sentido, bien por una dejación de los poderes públicos. En tales casos debemos considerar la posible vinculación de estos actores económicos con la satisfacción de los derechos sociales de los ciudadanos. En principio, parece que tal vinculación no debe entenderse en su dimensión positiva, es decir, en el sentido de que sobre ellos recae la responsabilidad de la realización de tales derechos, pues ello corresponde al Estado. Pero sí debemos entender, que en los límites de su actividad, tienen la obligación de satisfacer plenamente el servicio encomendado para dar plena satisfacción a los destinatarios de los mismos, máxime cuando dicha actividad se ejerce en situación de monopolio de posición privilegiada en el mercado. A tal fin las empresas han de realizar las inversiones necesarias de mantenimiento así como garantizar el suministro de bienes y servicios, pudiendo ser reclamadas por los particulares. Igualmente, no pueden ex-

cluir arbitrariamente a personas o colectivos: Hablamos pues de una eficacia negativa de tales derechos, que impide que puedan ser lesionados por los que ejercen actividades privadas relacionadas directamente con su satisfacción.

Bibliografía

- Alfaro Aguila-Real
1993 "Autonomía privada y derechos fundamentales", ADC, pp. 93 ss.
- Bercovitz Rodríguez-Cano
1990 "Principio de igualdad y Derecho privado", ADC, pp. 408 ss.
- Bilbao Ubillos
1997 *La eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid.
- Cruz Villalón, Pedro
1999 "Derechos fundamentales y Derecho privado", *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, pp. 217 ss.
- De Domingo Pérez
2002 *El problema de la Drittwirkung de los derechos fundamentales: Una aproximación desde la filosofía del Derecho*. Madrid.
- Fernández Segado
1994 *La dogmática de los derechos humanos*. Madrid.
- Ferrer I Riba y Salvador Coderch
1997 "Asociaciones, democracia y Drittwirkung", Salvador Coderch (coord.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*. Madrid, pp. 55 ss.
- García Rubio
2002 "La eficacia " inter privados" (Drittwirkung) de los derechos fundamentales", *Libro homenaje a Idefonso Sánchez Meira*. La Coruña, pp. 312 ss.
- García Torres y Jimenez-Blanco
1986 *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares. La "Drittwirkung" en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid.
- Haberlé
1999 "Los derechos fundamentales en el espejo de la jurisprudencia del Tribunal Cons-

titucional alemán", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, pp. 21 ss.

Estrada Julio

"El problema de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales: Una aproximación al caso colombiano", http://www.uantof.cl/cs_juridicas/magistermateriales/drittwirkung%20XXIX%20Jornadas%20de%20Derecho%20P%C3%ABlico.pdf.

López y López

1996 "Estado social y sujeto privado: una reflexión finisecular" *Quaderni Fiorentini*, pp. 430 ss.

Martinez Estay

"Los particulares como sujetos pasivos de los derechos fundamentales: La doctrina de la eficacia horizontal de los derechos", http://www.uantof.cl/cs_juridi

cas/magistermateriales/drittwirkung%20XXIX%20Jornadas%20de%20Derecho%20P%C3%ABlico.pdf.

Pérez Mesa

"La acción de tutela contra particulares cuando se está frente a un estado de subordinación o indefensión", <http://www.monografias.com/trabajos10/tupa/tupa.shtml>.

Tenorio Guillermo

"La eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros", <http://guillermotenorio.blogspot.com/2005/11/drittwirkung.html>.

De la Vega García

1997 "En torno al problema de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales", *Estudios de Derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, V. I. Madrid.



**NUEVA
SOCIEDAD**

210

JULIO-AGOSTO 2007

Director: Joachim Knoop

Jefe de redacción: José Natanson

El Estado en reconstrucción

COYUNTURA: Javier del Rey Morató. El vuelo corto y rasante del tero. Cultura política y constituciones en América Latina. Marcel Fortuna Biato. ¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo.

APORTES: Wolf Grabendorff. América Latina hacia 2020. Escenarios posibles y el papel de Alemania en la región.

TEMA CENTRAL: Oscar Oszlak. El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. Fernando Escalante Gonzalbo. Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina. Andrés Pérez-Baldoto. Dios y el Estado. Dimensiones culturales del desarrollo político e institucional de América Latina. David Arellano Gault. Una cuestión de confianza. Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina. Luiz Carlos Bresser-Pereira. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. Bernardo Sorj. ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina. Fernando Mires. Estado y política. La lucha por la democracia en América Latina. Cristina Zurbriggen. La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial. Carlos Sojo. La reforma democrática del Estado en Centroamérica. Augusto Barrera G. Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina. Fernando Coronil. El estado de América Latina y sus Estados. Siete piezas para un rompecabezas por armar en tiempos de izquierda. Carolina Nahón. El neoliberalismo en debate (reseña de Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal; de Ricardo French-Davis).

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

211

En nuestro próximo número

Sindicalismo, trabajo y política

EL OFICIO DEL ANTROPOLOGO

José Sánchez - Parga



"Aunque un oficio no se aprende, si no es con práctica, tampoco la práctica sola es suficiente para iniciarse en un oficio como la Antropología".

El objeto teórico de esta disciplina de las Ciencias Sociales es el describir, comprender y explicar los hechos culturales desde el "otro", desde la cultura que los ha producido, entendida como diferencia, ya que el reconocimiento de esa diferencia nos identifica, nos provee de identidad, nos hace ser y nos une entre iguales y con los otros, en un permanente proceso de interculturalidad, de relación entre culturas (en plural), en tanto toda

cultura es producto de relaciones de vínculo e intercambio.

En los actuales tiempos globalizantes, de uso de conceptos y terminologías que aportan más a la confrontación y confusión que al esclarecimiento, el antropólogo está urgido a reivindicar una competencia que cada vez se la reconoce menos, en tanto sobre la cultura se opina y se dicta cátedra, desde cualquier lugar, y lo que es peor, también desde ninguno, en un mundo donde está en cuestión, según A. Touraine, si podemos vivir juntos iguales y diferentes. Tal es el oficio del Antropólogo.

Sociedad, Estado y derecho

Pedro Fernández de Córdoba*

A partir de ubicar los conceptos de sociedad, Estado y derecho, en sus contextos históricamente construidos, se trata de adentrarse en los estudios de las Ciencias Jurídicas y Sociales, se establece que los términos de estos conceptos son integrales y complementarios entre sí. Lo fundamental en su uso y en la práctica política y jurídica es contar y exponer con la respectiva precisión terminológica.

La sola enunciación de los términos que sirven de encabezado al presente artículo, es capaz de transportarnos a un universo conceptual dotado de una singular gama de referencias, todas, sin excepción, necesarias para una mejor comprensión de lo que en torno a su contenido se quiera establecer. La lógica, como ciencia de la razón y más concretamente del pensamiento, desligado de la fuente donde se gestó, esto es el pensar, nos enseña que el "término", vehículo de expresión del "concepto", ostenta varias clasificaciones. Una de ellas alude, precisamente, a la determinación de su significado y a la identificación del objeto que busca representar. En función de tal cometido se nos habla de los términos "unívocos", que tienen un solo significado o representan un único e inconfundible objeto, y de los "equivocos" que, por el contrario, sirven para designar a varios obje-

tos, haciéndose indispensable la utilización de un contexto o específica referencia que los precise y evite toda posible confusión. La inmensa mayoría de los términos que componen un idioma son "equivocos" y ello hace que frecuentemente nos estemos "equivocando" e incurramos, por consiguiente, en una falsa apreciación de la verdad o que, cuando menos, perdamos la objetividad con la que es preciso mirar al mundo, si es que queremos captar su efectiva realidad.

Sociedad, Estado y Derecho son, conforme lo veremos, términos cuya "equivocidad" puede incitar, y de hecho nos llevan, si no a confusiones, cuando menos a malos entendidos o a perturbadoras dudas. Guiado por un afán pedagógico, permanentemente practicado con mis alumnos, he procurado siempre incentivar una precisión terminológica que permita la adecuada captación de

* Jurista. Profesor Universitario

conocimientos así como su clara exposición.

Sociedad, Estado y Derecho, sin importar el orden en el que se encuentren colocados, son términos que entre sí se integran y se complementan, pues aunque Sociedad, en su sentido prístino, pueda desentenderse del Estado y del Derecho, ninguno de éstos está en condiciones de prescindir, si se quiere lograr su cabal entendimiento, de lo que aquella significa y representa, según mi modo de ver, la base de sustentación de uno y otro.

Aunque todos los seres humanos, de alguna manera sabemos lo que entrañan las palabras Sociedad, Estado y Derecho, al igual que muchas de nuestro léxico, es cierto, sin embargo, que no estamos en capacidad de definir las a plenitud, ya sea porque no alcanzamos a ver el íntegro panorama que les circunda, ya también porque no encontramos las palabras adecuadas para hacerlo. No obstante, si bien este saber, fruto de nuestros estudios, de nuestras experiencias, de nuestras reflexiones o, incluso, de nuestras intuiciones, puede ser suficiente para el común de las personas, no lo es para quien se ha ligado al mundo de la Sociología, de la Política o de la Jurisprudencia, o de las tres cosas juntas. Unos y otros estudiosos de estos campos, pero más específicamente los filósofos, han procurado, desde el inicio mismo de tales quehaceres -que para el Derecho y la Política se pierden en el tiempo, aunque la Sociología cuente con fecha de iniciación y creador precisos- la dotación de un concepto que tenga una común y universal aceptación.

Sociedad

La palabra española SOCIEDAD, proviene de la latina *societas-societatis*, que significa *reunión, compañía, grupo*; en suma, una amalgama de individuos que con su unión dan lugar a la presencia de un ente aparte, de naturaleza diferente a la de los individuos que la integran.

Aunque dicho término se utilizó, desde siempre, con especial dedicatoria y generalizada preferencia a designar la asociación natural o buscada de los seres humanos, denotando un claro sentido de convivencia participativa, no constituye, en sí mismo, un vocablo de exclusiva adscripción a lo que la vida humana abarca, conforme nos da a entender su empleo, bastante generalizado también, para referirse a la "reunión" o "agrupamiento" armónico, equilibrado y colaboracionista, a través del cual llevan a cabo su vida otros animales como las abejas, las hormigas o los castores, por no citar sino estos ejemplos, que conforman verdaderas y reconocidas "sociedades" en las que cuentan, y mucho, las jerarquías, el orden o la distribución de funciones.

Por supuesto que lo que aquí nos interesa destacar es la que podríamos calificar como Sociedad propiamente dicha; esto es, la Sociedad Humana, explicitada a través de esa convivencia espontánea o artificiosamente establecida por hombres y mujeres, es decir, por personas que quieranlo o no, les guste o no, viven juntas o guardan a distancia una relación de parentesco, amistad, afición artística, deportiva, religiosa, política o cultural, que las une con lazos a

veces insolubles y, por supuesto, con todas las consecuencias que ello implica.

Se especula, con cierta insistencia, que para hablar de Sociedad en ese auténtico sentido que decimos le corresponde, es menester aludir a los fines que ella persigue y que debe alcanzarlos mediante la mutua cooperación; pero, podríamos preguntarnos si tal condicionamiento no obedece a una visión contemporánea, interesadamente dirigida a incursionar en las diferentes clasificaciones que de la Sociedad pueden hacerse a tenor de enfoques y orientaciones de toda índole. Nos preguntamos igualmente si no será aventurar demasiado la hipótesis de que el hombre siempre estuvo consciente de lo que hacía o dejaba de hacer, pues las suposiciones más verosímiles nos hacen ver, por el contrario, que la humanidad, tal como cualquier ser humano común y corriente debió pasar por etapas en su desarrollo y que el "uso de la razón" no se manifiesta desde que viene al mundo, sino desde cuando se le ve a éste con ojos críticos, esto es, con los ojos de la razón. En sus más remotos inicios, la humanidad, como en el plano individual lo hace un infante cualquiera, debió obrar por impulso, por instinto. Y es, según el coincidente criterio de la mayoría de autores que se refieren a este asunto, precisamente el "instinto gregario", el poderoso motor que incita a la unión y convivencia de los seres pertenecientes a una misma especie. De ahí que la Sociedad debe ser entendida como un hecho natural por excelencia, en el que la necesidad de convivir con sus "semejantes" se da con la espontanei-

dad inherente a las fuerzas que mueven a la naturaleza.

Ahora bien, si la Sociedad es, ante todo, la reunión o agrupamiento de esos "semejantes", es decir de los que guardan semejanza o parecido entre sí, bajo las diversas manifestaciones físicas, psíquicas y espirituales que acompañan al ser humano, hemos de coincidir en la afirmación que suele hacerse de que la primera y más elemental Sociedad es la Conyugal, integrada tan solo por dos miembros, los cónyuges y que, en el orden normal que la naturaleza establece, se consideraba y se considera todavía en la mayoría de países del orbe, deben ser hombre y mujer, para efectos de procrear y dar lugar a la presencia de otra Sociedad, la Familia, numerosa o escasa, pobre o rica, blanca, negra mestiza o mulata, urbana o rural, culta o analfabeta; y que, a su vez, la última y más compleja de las sociedades humanas es la Humanidad, donde toda la población del globo terrestre estará tomada en cuenta.

Pero, entre los dos extremos, están otras parcelas de población que se conforman por puro azar, como ocurre con el barrio, la parroquia, la ciudad, la provincia, la región o el país entero donde uno nace y vive; o se integran por obra de la voluntad o el interés que en ellos persista como cuando unos individuos se "asocian", se aglutinan porque coinciden en la religión que profesan, en la profesión u oficio que ejercen, en los principios políticos a los que se inclinan, en los deportes o artes que practican, etc, etc. Varios Códigos como el Civil o el Mercantil, aluden expresamente a tales formas de asociación, otorgándo-

les desde el nombre hasta la guía para su aparición, funcionamiento y disolución. Con esto queremos manifestar que son Sociedades reconocidas no solo por sus integrantes, sino por el ordenamiento jurídico de los Estados.

Hay también en los distintos cuerpos legales vigentes, en los ensayos y estudios publicados por autores de diversa áreas del saber, además de las que se encuentran a diario en los periódicos, alusiones directas y explícitas a colectividades cuyos miembros aún sin conocerse ni tratarse, integran grupos a los que igualmente se les denomina "sociedades", como la "de consumo", las "fronterizas", las de "inmigrantes" o las de "emigrantes" la de "refugiados"; las del primero segundo o tercer mundo; las de la selva o el desierto; la "sociedad contaminada", tanto en el sentido físico como en el anímico o el espiritual...

Se menciona, reiteradamente, que mirada desde una perspectiva exclusivamente sociológica, la Sociedad se fundamenta en la convivencia o en la relación de los miembros que la integran y que se afirma o consolida con la asiduidad del trato, afirmación que, de tan obvia, parece una perogrullada, pero que es preciso enunciarla y repetirla para que no quede la menor duda sobre la condicionante verdad que encierra, pues de no precisarse la frecuencia en el contacto, podríamos fácil, pero arbitrariamente, extender la denominación de Sociedad, con todo lo que ella implica, a grupos humanos que se han integrado o se integran pasajera, accidentalmente, como la multitud que huye del terremoto, el conjunto de espectadores que asiste al estadio o el incontable número

de transeúntes que copan las calles de una ciudad al mediodía.

El "estado de naturaleza" y el "estado de sociedad"

En medio de las disquisiciones que nos llevan a procurar un concepto de Sociedad, surge el viejo debate que durante muchos siglos, desde la antigüedad hasta, podríamos decir, nuestros días, se suscita entre quienes piensan que en la más primitiva época del desarrollo humano, la Sociedad vivió un idílico "estado de naturaleza" que, según pensadores como Jean Jacques Rousseau, mostraba la presencia de un ser humano individual siempre en armonía con su entorno, por tanto, equilibrado, medido, carente en absoluto de codicia, de odios, celos y rencores, en suma, moralmente hablando, la presencia en el mundo de un "ser bueno", que al pasar al "estado de sociedad" o como dirían otros, al "estado de civilización", se corrompe, se daña, se vuelve "malo", por lo que es menester entrar a conformar y consolidar un "pacto", un acuerdo, que estará contenido en el célebre "Contrato Social" del que nos habla este autor, como el único medio para corregir los errores del hombre metido en la vorágine de la vida en común.

Contrariamente a esta tesis, a la que podríamos calificar de positiva, a causa de su optimista visión del ser humano, está aquella, propuesta, entre otros, por Thomas Hobbes, que mirando en el hombre a un ser aislado, suelto en el mundo con solo sus individuales intereses y necesidades, vive un "estado de naturaleza" siempre hostil, a tal punto

que se convierte en lobo para sus propios semejantes. De ahí la frase "homo hominis lupus", pronunciada inicialmente por Plauto y repetida por Hobbes, para quien solo el Estado, identificado con el "leviathan" (monstruo marino devorador de hombres, del que habla la Biblia y que fuera tomado por Hobbes para titular su obra más significativa), sería el único ente capaz de poner orden y controlar los desatinos en que por naturaleza incurre el ser humano.

Queda a la voluntad de cada quien que aborde este tema, inclinarse por el criterio que más se acomode a su singular pensamiento. Cabe, sin embargo, anotar que muchos otros autores han dado por superada esta discusión, acogiendo lo que el filósofo inglés, John Locke, a fines del siglo XVII señalara al respecto, diciendo que el estado de sociedad es el estado natural del hombre.

La "Sociedad" como simple suma de partes o como un todo orgánico

Otro asunto importante que acude a la mente, cuando de la Sociedad se habla, es el referente a la determinación de que si ella es fruto de una simple adición de sus partes que permanecen distintas entre sí o, por el contrario es un gran todo, superior a esa mera amalgama de individuos, es decir algo mayor, más significativo que dicha suma aritmética de sus partes y, desde luego, diverso en su naturaleza y su valor, algo que tiene vida propia, independiente de la que corresponde a sus integrantes.

A la primera posibilidad se la identifica como una solución meramente "mecanicista" en la que incluso las le-

yes de la física juegan un rol determinante respecto de su real existencia, producida por la aglomeración de elementos que a manera de átomos o partículas de carácter material, se unen para dar consistencia a un ser más grande, más amplio, pero al mismo tiempo más complejo y por consiguiente más difícil de entenderlo como un auténtico todo. Un ejemplo de este caso podría quizás encontrarse en la integración de los partidos políticos en el Ecuador, donde la supervivencia de ellos se mide, precisamente por el número de afiliados, es decir de átomos que lo componen. Inicialmente fueron dos, el Conservador y el Liberal, hoy desintegrados y borrados del mapa político. Luego apareció el partido Socialista, que se fragmentó varias veces, se unificó otras tantas, se ramificó en varios movimientos, se adjetivó de mil modos y se conserva a través de núcleos que no acaban por ponerse de acuerdo. Un cuarto partido fue la CFP (Concentración de Fuerzas Populares), creado por Assad Bucaram, un líder populista de gran trascendencia en su tiempo. Un quinto partido y signado con el número 5, precisamente, fue el de la Democracia Cristiana, luego transformado en el denominado Democracia Popular. El sexto y con el número 6, el partido Social Cristiano y así sucesivamente hasta contabilizarse oficialmente, hace más de veinte años, nada menos que 16, varios de los cuales se desintegraron y hoy ni en el Tribunal Electoral saben cuántos mismo quedan.

A la segunda opción se la cataloga como un concepción "organicista", porque ese gran todo que se conforma con la suma o aglutinamiento coordinado de los elementos constitutivos, adquiere

no solo una fisonomía sino un carácter de "organismo vivo" dotado de cualidades exclusivas que le dan un carácter propio, basado en la unidad que se integra no obstante la diversidad y multiplicidad de sus componentes. Un ejemplo claro de este tipo de "organismo" establecido por la conjunción de partes perfectamente ensambladas en cuanto a sus funciones y propósitos, podría encontrárselo en el propio Estado, para cuyos fines constitutivos no importa el número de sus integrantes ni el tamaño de su territorio ni la forma en la que el poder político gobierna. Lo que importa es que haya un orden al que todos estén sometidos y aunque la estructura de los órganos varíe y a veces se modifique al cobijo de intereses o caprichos pasajeros o duraderos, el Estado, siempre que cuente con los tres elementos constitutivos que le son inherentes, seguirá siendo tal, al margen de números, tamaños y formas.

Estado

El término castellano ESTADO, procede también del Latín, concretamente del sustantivo masculino "*status*" que en nuestro idioma trae una amplia significación que va desde *quietud* a *situación próspera*, pasando por otros como *posición*, *situación*, *actitud*, *estado*, *condición*, *naturaleza*. En consecuencia, se trata también de un término equívoco que requiere de un contexto que lo identifique, para saber bien a qué alude, cada vez que se lo emplee.

De todas estas palabras, la que más directamente se ve relacionada con la voz de la que arranca su origen, es la de **estado**, que en nuestro común y co-

rriente léxico es usado, para indicar, por una parte, la *situación* en la que se encuentra una cosa u objeto, cuando decimos que está en buen o mal estado, o de una persona, como cuando nos referimos a que su estado de ánimo está deprimido, o su estado de salud es bueno o malo; y, por otra parte, para referirnos al ente jurídico-político del que formamos parte, a esa "*Sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a los similares exteriores*", como lo define Guillermo Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual (Tomo II, pág. 114).

A este ser abstracto, culminación del proceso evolutivo de la Sociedad y por tanto dueño de un valor excepcional, en tanto no interesa en qué campo se lo observe, deberíamos referirnos haciendo uso, cuando menos de la inicial mayúscula, a fin de no solo distinguirlo de las otras acepciones que al vocablo atañen, sino para reconocer visiblemente su importancia, acogiendo la propuesta que el mismo Cabanellas hace respecto del término Derecho, igualmente valioso y cargado de significaciones.

En otros tiempos y en otros lugares, como Francia antes de la gran revolución, la palabra *estado* aludía a la *condición* social de los representados en los llamados Estados Generales: el estado llano o plebeyo, el estado noble o aristocrático, el estado eclesiástico o religioso.

No hace falta aclarar que la referencia que nos interesa destacar es la que alude al Estado como "*sociedad jurídicamente organizada*", como "*conjunto de poderes públicos*", como "*la repre-*

sentación política de la colectividad nacional", o cuantas otras conceptualizaciones similares que se le han dado, pero que en definitiva representa la "patria", entendida como el lugar donde se ha nacido o se vive y que se lo comparte con otros semejantes, bajo el imperio de unas reglas obligatorias provenientes de quien ejerce el poder.

Elementos constitutivos del Estado

Son sustancialmente tres: **Población**, **Territorio** y **Gobierno**, consagrados y precisados como tales no solo por la opinión de la inmensa mayoría de tratadistas y doctrinarios de las Ciencias Políticas y Sociales, sino, sobre todo, por el "sentido común" que, en el saber y entendimiento del célebre argentino José de Ingenieros era más bien el "buen sentido" que no solo nos manda actuar acertadamente, sino también precisar el resultado de una investigación, cualquiera que ella sea. No importa el orden de su colocación, al tiempo de enunciarlos, pues todos tienen la misma importancia e idéntico valor. Si uno de ellos faltara no podría hablarse de Estado en el pleno sentido de su definición, por ello se los considera indispensables, imprescindibles. Tampoco importa la o las designaciones que quieran dárseles, siempre que no se distorsione su naturaleza, porque el espíritu es libre de establecer preferencias en el escogimiento de adjetivos que mejor cuadren a su interés honesto de procurar claridad a lo que se explicita, o en el ya no tan honesto de solo buscar notoriedad en base a una extravagante originalidad. Sin embargo, cualesquiera de las denominaciones que se ha escogido o se escogian

en el futuro para referirse a los ingredientes que integran el Estado, tendrán necesariamente que encajar en esa trilogía inicialmente mencionada.

Hay autores que consignan entre los elementos del Estado a la **Soberanía**, entendida como la capacidad para determinar el accionar de éste, dentro y fuera de sus fronteras sin sufrir ningún tipo de interferencias o menoscabo de su integridad, lo cual, automáticamente coloca a la dicha Soberanía, no como un elemento primario, independiente, sino como una de las atribuciones inherentes al poder que al Estado le gobierna, es decir, como si en efecto se tratara de un elemento, pero de carácter secundario y, por tanto, prescindible. Hablar, entonces, de la Soberanía como elemento constitutivo aparte, sería incurrir en una innecesaria duplicación del poder político, una especie de desdoblamiento de su carácter intrínseco que implica un dominio integral de todo lo que al Estado atañe en cuanto a su conducción.

Cuando se afirma que los elementos constitutivos de un todo son indispensables, más aún, imprescindibles para su existencia, significa que ninguno de ellos puede faltar so pena de incurrir en una distorsión de su intrínseca naturaleza y estructura, dando lugar a una falla o error sustancial respecto de su esencial integración. Consecuentemente, si al Estado, que es un ser "compuesto", no lo encontráramos integrado por todos esos elementos que le sirven de ingredientes básicos para su composición, estaríamos dejándolo incompleto y, por lo tanto, ya no sería tal.

La Historia y todas las ciencias que en ella buscan y encuentran respuestas a sus inquietudes de diversa índole, nos

muestran, en el caso que nos ocupa, que, cuando menos transitoriamente, han habido Estados que por diversas razones no se han hallado en capacidad de ejercer su Soberanía, pero no han dejado de ser Estados. Lo mismo podríamos decir de los Estados Federados que si bien disponen de una Soberanía, llamémosla interna, respecto del Gobierno Federal o global, no cuentan con una capacidad plena hacia el exterior y, sin embargo, no dejan de ser reconocidos y llamados como Estados. En todo caso, se trata de un asunto que, por ser controvertido y no contar con la plena o mayoritaria aceptación de quienes a este tipo de disquisiciones se dedican, no conviene, por el simple hecho de ser susceptibles de alguna objeción, entronizarlos como una verdad evidente e indiscutible.

En consonancia con estas aclaraciones, solo hablaremos respecto de los tres elementos que nadie ha objetado, al menos con razones valederas, y que no pueden faltar en la composición de ese ente llamado Estado, porque le son indispensables.

a) La población

Llamada también "pueblo" o más genéricamente "elemento humano" y por muchos tratadistas identificada como la Nación, término que, aclaremos de una vez no puede ser equiparado a plenitud con Estado, porque, como lo estamos mencionando, no representa sino uno de los elementos de él, pero que frecuentemente, sobre todo en pasados tiempos, ha sido utilizado otorgándole una sinonimia que no tiene. Su presencia, sobre el suelo del territorio que per-

tenece al Estado, generalmente es de carácter natural y, consecuentemente, espontáneo. La Historia, no solo contemporánea, sino la de siempre, es decir, aquella que se encuentra documentada por los signos grabados y bien descifrados o sea los auténticos textos escritos que a dicha ciencia le dan partida de nacimiento, nos habla de pueblos ya asentados en territorios reconocidos como suyos. Sin embargo, vaya uno saber cuándo se produjo la sedentarización de tales grupos, de dónde procedían, en qué período lo ocuparon, etc., si es que, como se puede especular, no son autóctonos de ese territorio.

En fin, entendida la Población como el conjunto de personas que integran la Nación, esto es, el elemento humano que habita dentro de las fronteras físicas del Estado o que hallándose fuera de ellas está ligada por el vínculo de la nacionalidad, ofrece, desde quién sabe cuándo y más aún en nuestros tiempos, una visible heterogeneidad en lo que a raza, religión, costumbres, lenguas y otros patrimonios comunes puede hacerse referencia. No obstante este aserto, es obvio entender que un grupo de personas que comparte un escenario físico, que forzada por las circunstancias tiene que verse constantemente relacionada, que requiere de un lenguaje común para entenderse, ha de buscar integrarse lo mejor posible, acabando por disponer de unos elementos que se homogenizan cada vez más y se vuelven, en efecto, patrimonio de todos.

Más allá de las diferencias establecidas en épocas ahora superadas, como las referentes a la clase social, a la edad o al género de sus integrantes, discriminaciones que todavía se encuentran,

desde luego casi como excepción, la regla general para la Población de los Estados de nuestro tiempo, procura no tomar en cuenta tales situaciones y proclaman más bien una igualdad que se ha consagrado en las leyes y que se aspira se hagan presentes en la práctica de una convivencia armónica. Las diferencias de edad, de género, de ocupación y otras, solo cuentan para fines estadísticos y de protección de los grupos que se consideran débiles. De ahí la aparición y hasta casi proliferación de leyes especiales que protegen a la mujer, al anciano, al niño, al adolescente, etc, etc.

b). El Territorio

Constituye el elemento material por excelencia, de un Estado, pues siendo como es una parcela geográfica del globo terrestre, toda su composición es de carácter físico y tiene que ver, por lo tanto con las leyes que a la naturaleza conciernen.

Con solo las referencias que acabamos de hacer, nos damos cuenta que el Territorio, ámbito geográfico que pertenece al Estado, es también un elemento de estructura heterogénea. De hecho, está integrado por lo que cabría enunciarse como sub elementos que son: el **suelo** o superficie, variado en cuanto a tamaño, orografía e hidrografía y, especialmente, a su composición química que determina fertilidad o esterilidad y todo lo que tales condiciones traen sobre la vida y el paisaje. Es susceptible de apropiación privada; el **subsuelo** o capa de terreno que se halla debajo de la superficie y que, artificioamente, solo pertenece al Estado, como ente público; el **territorio aéreo**, compuesto por la ca-

pa de aire que cubre la superficie y que se extiende hasta los límites que la propia atmósfera propicia; y, el **mar territorial** o masa de agua adyacente a los límites del suelo de aquellos países que cuentan con salida a un océano, lo cual no significa que se trata de un sub elemento que no es, por definición, atribuible a todos los Estados, pues hay algunos que son del todo mediterráneos, en el sentido de que todas sus fronteras son exclusivamente establecidas en función del suelo de otros países, como ocurre con Suiza o Austria en Europa, o Paraguay y Bolivia en América. Situación parecida se presenta con el dominio que Ecuador y otros países tienen sobre la Antártida o zona polar sur del planeta y que, por su complejidad en el manejo y regulación, se la remite a las reglas que rigen la territorialidad del mar.

Todos y cada uno de los componentes que hemos citado, cuentan con sus propias características de integración; pero sumados, o mejor dicho integrados entre sí, dan lugar a lo que genéricamente se denomina el Territorio de un Estado.

c) El Poder Político

Este elemento del Estado, identificado también generalmente como Gobierno o Autoridad, aunque tales denominaciones hayan recibido reparos y observaciones, pertinentes unas, dislocadas otras, consiste en la facultad de la que el propio Estado dispone para administrarlo y trazar su destino, estableciendo la forma de conducirlo, manejando su patrimonio, fijando metas políticas, económicas, culturales, sociales, organizando a la población, precautelando su

territorio, ejerciendo la soberanía sobre una y otro, distribuyendo las funciones que al poder conciernen, en suma, haciendo uso de una autoridad reconocida por la población.

Intentando alcanzar esa precisión terminológica de la que se ha hablado al inicio, convendría, no obstante lo dicho en el párrafo anterior especificar que si bien los tres términos en cuestión: Poder Político, Gobierno y Autoridad, han sido vistos como sinónimos, podríamos enfatizar que al Gobierno se lo estima como el órgano o conjunto de órganos de los que el Estado dispone para ejercer el poder y a la Autoridad, como a la potestad de mando que nace y se manifiesta, precisamente, en virtud de los actos de poder que un gobernante está en capacidad de realizar en función del orden constituido.

La clasificación de los Estados

De lo dicho se infiere que Poder Político, Gobierno y Autoridad, más allá de ser entendidos como términos sinónimos o no, guardan entre sí una relación íntima que los torna inseparables y que, gracias a su concurrencia nos permiten comprender mejor el alcance y sentido de este elemento del Estado. Tan cierta resulta la afirmación hecha, que cuando se busca profundizar en los modos en los que el Poder Político se ejerce, se habla abiertamente de las Formas de Gobierno que los distintos Estados han adoptado o pueden adoptar para cumplir sus fines, estableciendo una amplísima gama de opciones que se expresan a tenor de los rasgos característicos que ilustran esas formas o modalidades de Gobernar o realizar actos de

Autoridad, cediendo el paso a la necesidad de clasificarlas para efectos de una mejor sistematización de sus efectivas manifestaciones.

Es de sobra conocido el hecho de que Aristóteles, seguramente coincidiendo con el pensar de sus contemporáneos y con lo que se experimentaba en su Grecia de las Ciudades-Estados, consigna una primera clasificación sobre las formas de Gobierno, al decirnos que éste puede ejercerse a través de una sola persona, la **Monarquía**; de un selecto grupo de "escogidos", la **Aristocracia**; o, por la generalidad de los integrantes de la Sociedad que conforma el Estado, la **Democracia**. El propio Aristóteles, buen conocedor de las virtudes y los defectos de los seres humanos, habría de advertir que estas formas de Gobierno a las que calificó de "puras", podrían sufrir no solo un desgaste, sino una verdadera degeneración que traería consigo la implantación de la **Tiranía**, de la **Oligarquía** y de la **Demagogia**, respectivamente, como formas "impuras" del ejercicio del poder.

Tanto la terminología empleada por el maestro griego, como el sentido que ella encierra, siguen sirviendo para designar estas básicas formas de Gobierno, que aún persisten en nuestros días, aunque quizás son más notorias y persistentes aquellas que a causa de negativos factores como la vanidad, la ambición, el egoísmo, provocaron su degeneración y trastocamiento.

De las tres formas "puras" que encontramos en la aristotélica clasificación, la Monarquía y la Democracia persisten claramente hasta nuestros días. La Aristocracia, como tal, ha sido casi sepultada, aunque algunos con

cierto romanticismo disimulado, pero en el fondo con una gran verdad sostienen que muy en lo profundo, la Democracia bien practicada no es sino una forma especial de Aristocracia, puesto que las elecciones, instrumento mediante el cual el pueblo designa autoridades y representantes, permite, diríamos más bien, debe permitir la selección de los mejores.

La llamada Cultura de Occidente, elaborada por griegos y romanos a lo largo de siglos de sabias meditaciones y prácticas manifestaciones de su hacer diario, nos muestra que los griegos aportaron, predominantemente, las ideas, y sentaron las bases para toda una especulación filosófica y una determinación científica, en los diversos campos del saber, la Política y el Derecho, entre otros, pero que fueron los Romanos quienes supieron, a través de su historia, vivir la realidad que las ideas reflejaban. En efecto, Roma inicia su vida hacia el año 753 A.C. con su fundación practicada por los hermanos Rómulo y Remo, el primero de los cuales inicia el período de la **Monarquía**, adjetivada como "Legendaria" por la serie de leyendas que se dan en el período que va hasta el 509 A.C., en que el séptimo y último monarca, Tarquino el soberbio, es destituido por los patricios que crean la **República** que dura hasta la segunda mitad del siglo I A.C. en la que se suceden fugazmente gobiernos dictatoriales ejercidos fundamentalmente por **Triunviratos** que dan nombre a este brevísimo período, y cuya trascendencia mayor es la de haber servido de pórtico al **Imperio** iniciado en el año 27 A.C. y concluido en el 476 D.C. con la caída de Roma en poder de los germanos.

No hay tiempo ni espacio para una profundización sobre este tema, amplísimo por cierto, pues tanto Monarquía como Democracia que son las dos formas de gobierno que perduran en nuestro tiempo, constituyen verdaderas canteras de clasificaciones e ilustraciones sobre las distintas formas de Gobierno que hoy por hoy se practican en el mundo. De la primera solo diremos que su más caracterizada división radica en la presencia de una Monarquía Absoluta en la que el Rey o como se lo llame, ejerce el poder sin sujeción a norma alguna. Quedan, al momento, muy pocas de ellas, tal el caso de Arabia Saudí; y, de una Monarquía Constitucional, sujeta a una constitución promulgada de diversas formas, como se da en varios países de Europa. A su vez, la Democracia, cuya mejor y más común expresión actual es la República, muestra dos posibilidades, como las más conocidas y frecuentes: La Presidencial y la Parlamentaria, según prepondere, en el ejercicio del poder, el órgano que encarna la función ejecutiva o la legislativa, en suma, la que tenga predominio en la toma general de decisiones.

Derecho

Proviene del adjetivo latino *directus*, que en español, sin mayor esfuerzo evolutivo de la lengua madre, da lugar a la presencia de dos vocablos: *directo* y *derecho*, significando ambos lo recto, lo correcto, y siendo, para algunos casos y cosas, usados indiscriminadamente. Dicho adjetivo está ligado al verbo *dirigere* que a su vez ostenta un considerable número de significaciones: *enderezar, alinear, encaminar, dirigir, trazar, inspi-*

rar, guiar, conducir, dedicar, regir, determinar, mandar. Todas estas acciones denotadas por los verbos castellanos que se equiparan al latino *dirigere*, nos sugieren e ilustran sobre los más variados cometidos del Derecho, entendido bajo la connotación de norma o regla de conducta.

La aclaración que vengo de hacer respecto de la acepción del Derecho como norma, nos da a entender que también este término es equívoco, como no podía ser de otra manera, dada la riqueza semántica de nuestra lengua, riqueza que ha provocado diferentes tipos de análisis y clasificaciones como la gramatical que nos propone el citado Cabanellas en su Diccionario (Tomo I, página 629 y siguientes), cuando nos habla del término "derecho" en sus calidades de adjetivo, adverbio y sustantivo y de las significaciones que en los órdenes material, lógico, moral, estrictamente jurídico encuentra.

Respecto de las diversas acepciones del término Derecho, prefiero refugiarme en lo que tengo consignado en mi libro "Apuntes de Filosofía del Derecho", editado por la imprenta de la Universidad de Cuenca (1998) y por la Corporación de Estudios y Publicaciones de Quito (2001), respectivamente y del cual parafraseo las partes pertinentes:

La primera acepción, a la cual me refiero como su primero y más auténtico significado porque entraña un sentido direccional, extraído de su etimología, es la de **recto**, como cuando decimos que un árbol o un poste están "derechos", si éstos se encuentran bien plantados o erguidos; que el andar de una persona es "derecho", si lo vemos marchar normalmente, sin inclinacio-

nes, torceduras o esguinces; o cuando indicamos que un camino o vía va o lleva "derecho" hasta tal o cual sitio, si es que está trazado siguiendo un curso "directo", preciso, inequívoco.

La segunda, cuando con él aludimos a la **norma** o **regla** de conducta, o al conjunto de ellas, promulgado por el poder político de un Estado, otorgándole un sentido de pauta para la acción y, por supuesto, de mandato, dado su carácter coercitivo.

La tercera, que se ubica dentro del mismo amplio campo de lo jurídico, pero que se identifica con la **facultad** o **atribución** que una persona o sujeto la puede ejercitar o no según su querer, su interés o su individual circunstancia. Constituye, por tanto, la acepción que se identifica con los llamados Derechos Subjetivos, explicitados de la más apropiada manera en la expresión "**tener derecho a...**".

Finalmente, la cuarta, que nos remite al **pago** que es menester realizar para recibir, como contrapartida, un determinado servicio: "derecho de peaje", "derecho de pontazgo", etc.; o, para habilitar, a manera de requisito previo, la posibilidad de una acción o un trámite: "derecho de matrícula", "derecho de examen o de grado", etc., expresiones que están dentro del léxico común, si no de la Sociedad entera, al menos de aquella parte que, dadas las circunstancias en las que se mueve, requiere de su uso.

Aparte de estas cuatro acepciones que podríamos atrevernos a calificarlas de primarias u originarias, dada su autonomía e independencia entre ellas, hay otras que ofrecen, en cambio, una referencia derivada, condicionada, la mis-

ma que el término Derecho, en el sentido de norma o conjunto de reglas, adquiere cuando se le adscribe un adjetivo que lo precisa, ubicándola en una coyuntura especial: en el tiempo de su vigencia (Derecho Antiguo, Medieval o Moderno; en lo que a su materia o contenido apunta (Derecho Civil, Constitucional, Procesal, Penal); en lo que tiene que ver con el ámbito geográfico en el que rige (Derecho Ecuatoriano, Francés, Europeo, Asiático, Nacional, Internacional); en lo que se refiere a la calidad intrínseca que a las normas acompaña (Derecho Sustantivo, Adjetivo); en lo que a calidad de los sujetos de la relación atañe (Derecho Público, Privado).

Clasificaciones del Derecho

La mención que viene de hacerse respecto del empleo común y frecuente del término Derecho, precisado con un adjetivo que automáticamente le provee de un significado especial, sirve, al mismo tiempo, de una especie de mirador que nos lleva a vislumbrar y darnos cuenta sobre las múltiples clasificaciones que del Derecho pueden efectuarse y efectivamente se han realizado a lo largo de los tiempos. Basta pues con aludir a cualquier circunstancia de tiempo, espacio, modalidad, fuente, contenido, forma, o lo que fuese, para abrir un camino hacia posibles clasificaciones, las mismas que, en consecuencia, se vuelven inagotables, resultando por lo tanto imposible su cabal abarcamiento y, menos aún en un ligero ensayo como el presente.

Sin embargo, dada la trascendencia que ostentan ciertas clasificaciones, tenidas también como "divisiones" del

Derecho, estimo conveniente cuando menos mencionarlas:

Se trata, en primer lugar, de aquella que procede de la consideración filosófica que se refiere a los "Fundamentos del Derecho", donde encontraremos la presencia del "**Derecho Natural**" y del "**Derecho Positivo**", con todo lo que en función del uno del otro se ha dicho y aún se puede decir, especialmente cuando en tiempos como el nuestro se habla hasta la saciedad de los llamados "Derechos Humanos" que, en el fondo, no son sino una nueva versión del Derecho Natural.

Si a las "Fuentes del Derecho" nos referimos, especialmente a las tres universalmente aceptadas: Ley, Costumbre y Jurisprudencia, sin perjuicio de reconocer que en nuestros días el predominio de la Ley es absoluto, se menciona todavía y probablemente se seguirá mencionando en el futuro, de la presencia de un **Derecho Legislativo** (por ser la función legislativa la que normalmente elabora la Ley y porque decir Derecho Legal suena a repetición de conceptos), un **Derecho Consuetudinario** y un **Derecho Jurisprudencial**.

Si aludimos al conjunto de normas, que redactadas de modo impersonal como corresponde a toda regulación de la conducta humana, dada la generalidad que les caracteriza, vemos que ellas ostentan una objetividad insoslayable, que sumada a la necesaria "subjetivación" que se opera cuando a su contenido y dictamen se acomoda una conducta particular, aparecen, en sentido estricto, el **Derecho Objetivo** y el **Derecho Subjetivo**, respectivamente. Sin embargo, cuando al término Derecho lo captamos bajo la tercera acepción anotada al ini-

cio de esta sección, esto es, como sinónimo de facultad o atribución de un sujeto determinado, no solo estamos ante un Derecho Subjetivo en singular, sino ante la presencia de unos **Derechos Subjetivos** en plural, pues si hablamos de facultad o atribución, ello implica que estamos aludiendo cuando menos a dos posibles opciones en el actuar del sujeto en cuestión: hacer o no hacer alguna cosa, situación ésta que obliga, por razones de orden lógico y gramatical a pluralizar la expresión que los acoge.

Finalmente, dada la trascendencia de la clasificación que hace referencia a los sujetos que intervienen en la relación que él controla, división a la cual los juristas romanos solían identificarla como la "summa divisio" del Derecho, es decir, como la más alta y significativa, debo referirme a la presencia de un **Derecho Público**, que regula las relaciones del Estado con los particulares, y un **Derecho Privado**, conjunto de normas que regulan las relaciones de los particulares entre sí. Aunque el criterio de distinción establecido por los romanos entre uno y otro cuerpo de normas todavía resulta válido y sigue sirviendo para ese cometido, sin embargo, conforme avanza el tiempo, es menos convincente, debido a la intromisión constantemente incrementada del Estado en áreas de la vida "privada" de sus súbditos, áreas que antes eran consideradas estrictamente concernientes a su intimidad personal y familiar. Ahora, ven su campo de acción individual más restringido porque se le supedita, cada vez con más intensidad a los lineamientos

que en aras del "bien público" se los impone, a tal punto que ya muy poco de la "privacidad" humana queda al margen de esa intromisión. Toda esta realidad, fácil de constatar en muchos ámbitos, ha proporcionado a la Doctrina Jurídica materia suficiente para especular, especialmente sobre los criterios que hoy por hoy resultarían aptos para establecer una clara diferencia entre los dos tipos de Derecho.

Concluyo estos apuntes manifestando que aún contando con todos estos elementos de juicio y otros muchos que aquí no se han mencionado, como las categorías de "socialidad" y "normatividad" que son consustanciales al Derecho, ni la "razón de ser" intrínseca a él, que es la de propiciar "seguridad" a los miembros de un Estado, es decir, un "saber a qué atenerse" respecto a lo que uno puede hacer frente a los otros y lo que los demás pueden hacer frente a uno, ni la cuestión que apunta a tratar sobre los fines que el Estado persigue y procura hacerlos realidad mediante la aplicación del Derecho, etc., la determinación de una definición o concepto general del Derecho, que halague a todos los espíritus y satisfaga todas las aspiraciones, todavía no ha sido elaborada por quienes están llamados a hacerlo. Persiste por tanto aquella afirmación que hace poco más de dos siglos, Emmanuel Kant la dejara escrita a manera de reclamo y desafío a la vez: "*... todavía los juristas andan en la búsqueda de un concepto general que resuma la esencia del Derecho y cuente con la aceptación de todos*"...

¿Reconocimiento constitucional es sinónimo de no discriminación y derechos?

Margarita Camacho Zambrano*

Los derechos de las diversas minorías sexuales son temáticas controversiales dentro de la política social de cualquier Estado, fueron las travestis¹ quienes cuestionaron públicamente la penalización de la homosexualidad², organizaron diversas actividades³ de protesta. Las denominadas minorías sexuales⁴ lograron la despenalización de la homosexualidad e incursionaron como protagonistas activos en la deconstrucción y reconstrucción de la nación alcanzando reconocimiento Constitucional⁵, frente al maltrato y el abuso facultativo de un régimen moralista de vigilancia autoritaria. Las personas y colectivos BLTGT⁶ han ido ampliando la mirada de la nación desde la diversidad sexual e identitaria. La exigibilidad de sus derechos ha supuesto su incursión como actores políticos, aunque la realización de sus derechos suponen complejas transformaciones socio-políticas en el Estado-Nación.

El ejercicio cotidiano y pleno de los derechos humanos y fundamentales de las diversas 'minorías' sexuales son temáticas controversiales y complejas dentro de la política social de cualquier Estado. En el Ecua-

dor la práctica de la homosexualidad estuvo penalizada⁷, era considerada un delito gracias al abuso facultativo del régimen moralista de vigilancia autoritaria por parte del sistema organizativo heteropatriarcal de la nación.

* MA Estudios Latinoamericanos, Mención Políticas Culturales – UASB margacamacho@yahoo.com

1 Ser una travesti 'varón' implica el gusto por ser mujer, no necesariamente implica el gusto por los hombres por lo tanto no implica necesariamente tener sexo con un hombre, sin embargo en el imaginario social está el hecho de que la travesti incita a los hombres.

2 Anulación del inciso uno del artículo 516 del Código Penal, 1997.

3 Misas, marchas, espectáculos de entretenimiento y actividades culturales.

4 Por sus prácticas diversas a la reconocida por el sistema binario sexo-género heteropatriarcal 'blanco mestizo occidental'.

5 Inclusión del artículo nº 23, literal 3 donde se establece el derecho a no ser discriminado por orientación sexual, es decir se alcanza la aceptación política de las diversas identidades homosexuales.

6 Bisexuales, lesbianas, travestis/transgéneros, gays transexuales.

7 En el artículo 516 inciso primero del Código Penal del Ecuador: "En los casos de homosexualismo, que no constituyan violación, los dos correos serán reprimidos con reclusión mayor de cuatro a ocho años." Este castigo penal evidenciaba la imperante subordinación y desigualdad del poder, sobre las denominadas 'minorías' sexuales.

En noviembre de 1997 se despenalizó el inciso primero del artículo 516 del Código Penal⁸ (CP) ecuatoriano, la demanda fue suscrita por distintas organizaciones en septiembre del mismo año ante el Tribunal Constitucional. Esta demanda⁹ fue elaborada por varios grupos vinculados con las "minorías sexuales" BLTGT¹⁰ conjuntamente con agrupaciones de Derechos Humanos, además paralelamente "a nivel internacional se estaba discutiendo por primera vez la posibilidad de resoluciones en cuanto a la no discriminación por orientación sexual a nivel de organismos internacionales"¹¹ estos planteamientos internacionales corroboraron la demanda. Es dentro de este contexto que estas organizaciones¹² se unieron formando una coalición y aprovechando inteligentemente todas las circunstancias.

En la ciudad de Cuenca a inicios de ese año se dio un acto de represión¹³ masiva fueron apresados arbitrariamente

te y con exacerbada violencia psicocorporal muchos homosexuales.

"todo partió de un exabrupto, más que exabrupto un gran atropello en la ciudad de Cuenca, cuando llevaron detenidos a más de veinte personas, cuando irrumpieron dentro de un local, donde se estaba llevando una fiesta 'gay'. Algunas de esas personas detenidas fueron violadas en los calabozos, la gente fue llevada irrespetando sus derechos humanos básicos, agredidas, gaseadas, golpeadas"¹⁴.

"realmente se dio a consecuencia de un homosexual que asistía a una discoteca muy camuflada, (...) y su padre era un militar y por la persecución de su padre llegaron a dar con este local yy... la ¡tortura!, ...y el escándalo fue el asunto social, habían gente homosexual con apellidos, con dinero, políticos, gente que era influyente en la ciudad de Cuenca..."

Este hecho provocó la protesta frontal y pública del grupo "Abanico"¹⁵ y 'la

8 De ahora en adelante en este artículo denominado con las siglas CP.

9 Patrocinada por el Abg. Chrystiam Polo.

10 Bisexuales, lesbianas, travestis/transgéneros, gays, transexuales. Solamente en Ecuador las travestis han exigido la inclusión de una 'T' adicional, para marcar la diferencia con los grupos transexuales. Por otra parte, yo reordeno las siglas GLBT, e inicio con la B correspondiente a bisexuales debido a que el trabajo de campo mostró que las prácticas homoeróticas y sexuales 'casuales' entre personas del mismo sexo -particularmente entre varones, supuestamente heterosexuales-son más extendidas y frecuentes de lo que se acepta pública y socialmente. Para mayor información consultar: www.apariencias.tripod.com

11 Vásquez, Elisa, abogada, activista pro identidades sexuales en diálogo, Proyecto "Casa Trans" Quito, entrevista realizada por la autora, 2007.

12 'La Coccinelli', Triángulo Andino: FEDAEPS, el grupo 'Abanico' y 'el terrible' activista cuencano; SERPAJ y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos.

13 Por parte de las fuerzas policiales, en una casa particular y en la camuflada bar-discoteca "Manzanillo" a donde acudían travestis y homosexuales a estos últimos en la actualidad se los denomina 'gays'.

14 Erazo, Rashell, Presidenta de la Fundación Alfili GLBTTH: identidades en Diálogo, entrevista realizada por la autora, enero 2007.

15 Grupo político de Cuenca que inicia la protesta, conformado por homosexuales: gays, trans entre otros.

Coccinelli¹⁶ como de otras agrupaciones y colectivos especialmente en la ciudad de Quito. Frente al persistente y sistemático maltrato discriminatorio por parte de la ciudadanía en general y particularmente por miembros de las fuerzas policiales, quienes abusaron de su poder impuesto a la fuerza, ejecutando actos en extremo aberrantes de violencia psico-corporal.

“esto se sumó a otros hechos que venían ocurriendo desde la década pasada, si hablamos de la visibilidad que se dio, hablamos de lo ‘Trans’, las travestis¹⁷ fueron quienes estuvieron presente, estuvieron dando la cara, cogiendo firmas. Más que todo porque eran las más vulnerables, las más agredidas por el sistema impuesto, este moralista, las atacaba más y las visualizaba como *la-cra*. Siempre acompañadas por gente un poco más organizada y capacidad dinámica y coyuntural para poder dirigir todo este proceso”¹⁸.

“la policía en la época de Febrés Cordeiro, fue una época de represión absoluta,

de un chantaje absoluto a la puerta de los sitios gay, que en la época eran camuflados”¹⁹

El cuestionamiento de inconstitucionalidad al artículo 516 del CP y la demanda de reivindicación de derechos básicos como la integridad física, derecho a la privacidad, libertad de conciencia, asistencia médica pública inmediata²⁰ fueron el tipo de planteamientos que guiaron el discurso de los actos de protesta política y de visibilización²¹ como estrategia de reconocimiento y apoyo social durante varios meses:

“la gente homosexual de closet y la gente homosexual visible entre comillas, nunca dio la cara, en ese sentido hay que ser muy claros, aquí en Quito la organización que hizo la parte del trabajo fue la Asociación Coccinelli, (...) ésta gente fue la que dio la cara, no los homosexuales, no los gays, en eso hay que ser muy claros los gays nunca dieron la cara (...) y de ahí otras organizaciones de derechos humanos, organizaciones contra la tortura, pero propiamente

16 Nombre de una famosa travesti italiana, utilizado por un colectivo de travestis dedicadas al trabajo sexual en el área de la Mariscal en Quito.

17 Ser una travesti ‘varón’ implica el gusto por ser mujer, no necesariamente implica el gusto por los hombres por lo tanto no implica necesariamente tener sexo con un hombre, sin embargo en el imaginario social está el hecho de que la travesti incita sexualmente a los hombres.

18 Erazo, Rashell, Presidenta de la Fundación Alfil, GLBTTH, entrevista realizada por la autora, enero 2007.

19 Vásquez, Elizabeth, abogada, activista pro identidades sexuales en diálogo, Proyecto Transgénero, “Casa Trans” Quito, entrevista realizada por la autora, 2007.

20 Los testimonios confirman que cuando una ‘loca’ -homosexual notoriamente feminizado- o una travesti llegan a los centros de salud pública para ser atendidas, las relegan al final o inclusive no las atienden y en casos emergentes por no atenderlas a veces inclusive piden el traslado a otro hospital, exponiéndolas a perder la vida.

21 Marchas con pancartas, protestas en la plaza de la Independencia, entre otros actos de rechazo; uno de los más impactantes y de mayor controversia en la sociedad fue la realización del rito católico de la misa, realizada en la catedral metropolitana e impartida por un ministro Anglicano, acto organizado y financiado por las travestis y transgéneros.

quien trabajó y luchó contra esto fueron los homosexuales travestis de Quito”²².

“para el movimiento ha sido muy importante porque la presencia de las trans o de las travestis en común trabajo a ratos ha sido su aporte, lo que ha visibilizado el tema de la homosexualidad en el travesti, no salieron gays y lesbianas, salieron los travestis y transgéneros como colectivo, como grupo entonces es histórico en éste país”²³.

A pesar de su significativo aporte, a las travestis y transgéneros se las continúa invisibilizando inclusive dentro de la comunidad BLTGT, “otro tanto ocurre con nuestros grupos. En casi todo el mundo, la cara visible de la comunidad siempre somos las compañeras travestis, incluso en *Stonewall* quienes propiciaron la revuelta de 1969 en Estados Unidos eran travestis. Hoy, sin embargo, la marcha en todo el mundo se llama *Marcha del Orgullo Gay*” (Berkins 2004: 20).

Históricamente han sido las travestis -por motivaciones de índole personal y colectivo- quienes han confrontado estas *democracias tan desiguales* en relación a los derechos de las personas a consecuencia de su identidad de género y/o por sus prácticas sexuales ‘diversas’

a las públicamente concebidas y aceptadas como ‘normales’. Al cuestionarlas han logrado cambios y transformaciones paulatinas dentro de sus distintos espacios y contextos culturales en el ‘mundo occidental’, son “luchas por un mundo social menos opresivo para los que tienen un género diferente y para las minorías sexuales de todo tipo” (Butler 2006:46).

Particularmente en el caso de la nación²⁴ ecuatoriana las denominadas ‘minorías’ sexuales y particularmente las travestis masculinas han aportado significativamente con su presencia y activismo al exigir un lugar visible y reconocido políticamente dentro de la nación al desafiar la normatización binaria heterosexista socio cultural y lograr una importante reforma penal²⁵ y posteriormente el reconocimiento constitucional como sujetos titulares de derechos, con el definitivo y significativo apoyo de algunos activistas emblemáticos de la comunidad BLTGT en coalición con otros sectores sociales subordinados²⁶ al sistema hegemónico heteropatriarcal imperante en el país.

Finalmente el artículo 516 del CP fue declarado inconstitucional en el inciso primero, el cual hacía referencia a las relaciones homosexuales consenti-

22 Moreno, Daniel, artista ‘Drag Queen’ y activista pro reconocimiento pleno de los derechos de las distintas identidades y prácticas sexuales, dueño del Teatro café ‘Dionisios’, entrevista realizada por la autora, Quito, enero 2007.

23 Rojas, Leticia, Fundación de Desarrollo Humano Integral CAUSANA, entrevista realizada por la autora, Quito, agosto 2006.

24 A la nación se la puede conceptualizar como un espacio que debe permitir el poder ser del individuo, donde se pueda desarrollar un proyecto de vida conjunto, colectivo bajo estándares éticos de equidad e igualdad de oportunidades para cada uno/a de sus integrantes

25 Anulación del inciso primero del Artículo 516 del Código Penal, 1997.

26 Mujeres, jóvenes, ‘afros’ e indígenas.

das, mientras que se mantienen penalizados los otros dos incisos²⁷, el lenguaje utilizado en el CP es básicamente de referencia masculina, desconociendo, invisibilizando u ocultando el homosexualismo femenino²⁸, este sesgo discriminatorio dentro del orden del sistema sexo-género heteropatriarcal es solamente una muestra más del rechazo e invisibilización peyorativa de 'lo femenino'. Además cabe resaltar que lo que estuvo penalizado era el acto de penetración con "*miembro viril*"²⁹, sin embargo desde el imaginario social la mayoría de la población creía que estaba penalizada la identidad homosexual, es decir si una pareja masculina del mismo sexo estaban tomados de la mano en la calle '*iban presos por maricones*', por lo tanto se confundía práctica con identidad sexual. Al anular la penalización del acto homosexual, ayudó a la tranquilidad de los involucrados directos como de familiares y allegados cercanos de las parejas del mismo sexo. Algunas de estos ciudadanos pasaron a apropiarse de espacios tanto públicos como privados con mayor autonomía y seguri-

dad en relación a la integridad física como también a nivel psico-emocional, por existir finalmente una igualdad teórica sustentada en el marco jurídico del Estado.

"entonces en términos pragmáticos de la organizatividad la despenalización fue quitar ese miedo que aunque no tenía fundamento legal, si se respaldaba para cometer abusos en las interpretaciones de las contravenciones a 'la moral y buenas costumbres' en el orden público y que con las trans sí se usan todavía (...) el momento que se despenaliza, esto abre la puerta a que estas organizaciones avancen con propuestas menos tímidas (...) 'pasar de la noche a la mañana de maricón a gay', básicamente implica si? ser hoy delincuente y mañana sujeto de derechos, entonces entre los gays tiene consecuencias muy concretas: ¿y ahora qué hacemos con estos nuevos horizontes?, entre las lesbianas tendrá en años posteriores consecuencias muy específicas de la reflexión acerca de estos puntos que compartimos y también de los que no compartimos con el proceso masculino,"³⁰.

27 2° "Cuando el homosexualismo se cometiere por el padre u otro ascendiente, la pena será de reclusión mayor de ocho a doce años y privación de los derechos y prerrogativas que el Código Civil concede sobre la persona y bienes del hijo."; 3° "Si ha sido cometido por ministros del culto, maestros de escuela, profesores de colegio, o institutores, en las personas confiadas a su dirección o cuidado, la pena será de reclusión mayor de ocho a doce años."

28 "la homosexualidad lésbica no estaba penalizada, yo explico esto en un taller, cuando interviene una lesbiana jovencita: 'cómo que no estaba penalizada? (...) ni para eso nos toman en cuenta?', puso el dedo en la llaga de algo importantísimo, es que la exclusión es muchísimo más doloroso que la represión institucionalizada, como la que sufrían los varones", Abg. Elizabeth Vásquez, Proyecto Transgénero, "Casa Trans", entrevista realizada por la autora, 2007.

29 "encontrar a las dos personas en el acto sexual, que específicamente tenía que consistir con penetración con miembro viril, esto es muy importante porque da consecuencias políticas muy particulares en el ámbito de lo lésbico", Abg. Elizabeth Vásquez, Proyecto Transgénero, "Casa Trans", entrevista realizada por la autora, 2007.

30 *Ibid.*, 2007.

Dentro del plano de la cotidianidad organizativa social es aún muy difícil y complejo desarrollar una vida en términos de igualdad como sujeto de derechos para las personas BLTGT, a consecuencia de que se mantienen las viejas estructuras discriminatorias macro sociales en la cotidianidad. Esto se puede visibilizar fácilmente en varias áreas como la de salud, educativa y laboral donde sí una persona deja conocer una identidad sexual y/o de género diversa a la heteronormada, usualmente no recibe la atención adecuada prácticamente todas las instituciones privadas y de orden público, como en las instituciones bancarias, financieras, en los centros de salud pública, en los centros educativos suelen ser sancionadas³¹ e inclusive expulsadas por su identidad sexual y la mayoría de estas personas no tienen acceso a una plaza laboral digna o inclusive pueden truncar sus estudios y/o perder su trabajo a consecuencia de su identidad.

“hay personas que tú les preguntas en la calle y dicen: ‘bueno si tienen derechos, por qué no? claro a trabajar, a estudiar, a lo que sea’, pero cuando les toca convivir con cualquiera de nosotras ahí ya!, hasta que les toca a ellos, ahí sí comienza el problema, toca irlo trabajando, esto es un proceso y como todo proceso social es largo (...) Sí una compañera

envió su carpeta para un trabajo de administrador, y si... tiene estudios de tercer nivel, y ya estuvo seleccionada para la entrevista, en ese momento la vieron y le dijeron la próxima vez venga con terno y corbata y hablamos”³².

“de hecho, tenemos una compañera que estudió su universidad y que cuando se graduó, fue de travesti y no le dejaron graduarse (...) sabemos que terminó y... ya cuando defendió su... estaba por graduarse y no le dejaron porque se presentó como travesti, tengo entendido que es en la Central”³³.

Fue en el marco de la Constituyente del año 1998 que se consiguió la inclusión y el reconocimiento constitucional de las diversidades sexuales como titulares de derechos, este hecho marcó un hito histórico en la vida de todos los actores sociales que conforman la estructura macro social del país. Este logro se obtuvo dentro del contexto de inestabilidad política que vivía el país, la propuesta fue planteada por grupos feministas dentro del marco reflexivo acerca de los derechos sexuales y reproductivos e invitaron a que la lucha homosexual se sume. También ayudó el hecho de que la estrategia de inconstitucionalidad³⁴ que se utilizó, se fundamentó en que nunca se había iniciado un proceso judicial civil por el ‘delito’ de homosexualismo en el país y además basaron su

31 Adjunto la denuncia realizada por FAMIVIDA a una funcionaria de la Adjuntía Segunda de la Defensoría del Pueblo, por discriminación por orientación sexual, Guayaquil, enero 2007.

32 Erazo, Rashell, Presidenta de la Fundación Alfil, GLBTTH, entrevista realizada por la autora, enero 2007.

33 Soria, Efraín, Fundación EQUIDAD, entrevista realizada por la autora, septiembre 2006.

34 Para la despenalización de la homosexualidad, gracias a la gestión de varias organizaciones, y el haber conseguido 1200 firmas de apoyo ciudadano respaldando la demanda ante el Tribunal Constitucional.

alegato en otros artículos de la misma Constitución Política Ecuatoriana³⁵, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad y los derechos familiares y ciudadanos, para así exigir la no discriminación por orientación sexual.

Estos dos hechos visibilizan políticamente a las distintas comunidades BLTGT en su conjunto y particularmente el liderazgo de algunos de sus miembros dentro de un contexto político favorable que se aprovechó oportunamente, con sagacidad e inteligencia. Su aporte de grupo ha sido definitivo, significativo y relevante para los distintos actores sociales que integran el país, contribuyendo a un mejor entendimiento de la cultura, el respeto y la aceptación de todos y todas las ciudadanas ecuatorianas. Estos hitos históricos brindan la posibilidad de que tanto estas 'minorías' como otras de diferentes índoles se planteen conjuntamente o particularmente aspiraciones de igualdad mucho más profundas y radicales en todos los ámbitos de la regulación normativa del Estado.

Es a consecuencia de estos hechos que se crean en el país condiciones de legitimidad al menos teórica legal para una mayor visibilización de las personas abiertamente homosexuales como para dar un giro de quiebre en los colectivos y agrupaciones BLTGT, quienes a partir de entonces crean fundaciones, asocia-

ciones y otras organizaciones legalmente constituidas, con aspiraciones de un mayor alcance en la transformación de la sociedad ecuatoriana y el Estado. Al aspirar a la construcción de una nación renovada, más amplia e inclusiva en relación al pleno ejercicio de los derechos humanos y la no discriminación³⁶ de ningún ciudadano ni ciudadana por su identidad sexual y de género.

Otro de los efectos inmediatos mucho más visible y mercantil ha sido la proliferación de locales de encuentro, diversión, esparcimiento y recreación³⁷ legalmente establecidos y abiertos al público. Estos pasan a constituirse como espacios de derechos para el goce de la diversidad, están destinados fundamentalmente a las personas con prácticas sexuales diversas e identidades subvaloradas en el contexto socio cultural hegemónico instaurado desde el sistema binario de sexo-género heteropatriarcal blanco mestizo del 'mundo occidental' el cual tiene un rol protagónico y definitorio en la vida y la estructura macro social del país.

Esta expansión de locales 'homolésbicos' se desarrolla con mayor proliferación en los centros urbanos del país y ya no están dirigidos solamente a ciudadanas y ciudadanos homosexuales masculino y femeninos, sino que en muchos de ellos los principales afluentes son de identidad supuestamente he-

35 Denominada con las siglas CPE de ahora en adelante en este artículo.

36 En el año 2004 presentan ante el Congreso Nacional, un ante proyecto del Plan Operativo sobre los Derechos de la Diversidad Sexual GLBTT y dos meses más tarde el Proyecto de Reforma al Código Penal, se presentó al Congreso Nacional, la reacción que prevaleció fue discriminatorio, "hubo una violencia de rechazo (...) en las actas encuentras esos criterios adversos", testimonio de la Abg. Elizabeth Vásquez, entrevista realizada por la autora, 2007.

37 Bares, discotecas, saunas, video clubs.

terosexual. Esta circunstancia es considerada por algunos y algunas activistas o miembros de las diversas comunidades BLTGT como positivo aunque también perjudicial según sus criterios a consecuencia de que son sitios de 'ambiente' privados donde se ha desarrollado una cultura consumista BLTGT con fines comerciales y de lucro al inscribirse en la lógica de mercantilización de lo exótico, sin que se crucen transversalmente otros espacios y actividades políticas y culturales. Inclusive algunos de estos locales son excluyentes³⁸ de algunas identidades diversas al interior mismo de la comunidad BLTGT.

“En la actualidad tienes oportunidad de entrar a espacios que eran reservados o eran exclusivos para personas homosexuales y ahora este beneficio que tiene la gente de estar en la comunidad, de cerca, uhm ver o reflejar la situación homosexual o sea el beneficio de las personas que no son parte de la comunidad homosexual tienen en la actualidad (sic) más conocimiento, tanto hombres como mujeres, de qué es lo que es la homosexualidad”³⁹.

Según testimonios, antes de la despenalización y a consecuencia del riesgo y la dificultad que implicaba abrir y camuflar un local de encuentro homosexual, por su condición de ilegalidad, los lugares que existían acogían a las diversas identidades homosexuales, lo

que actualmente no sucede en la mayoría de los casos. Adicionalmente es necesario recordar que la utilización de términos como gay, intersexos, trans y por lo tanto las siglas “GLBT son modernísimos y recientes además de importado de Europa y Estados Unidos e insertado en la esfera socio cultural ecuatoriana de algunos sectores.

La diversidad es infinita hay personas que no se los podría considerar travestis, son gays u homosexuales con expresiones transgénicas, “tú sabes la línea es bastante fina y toda la gama transgénica, ya: travesti-travesti o ya una persona que se auto identifica como trans o cualquier otra diferencia”⁴⁰, entonces estos testimonios reafirman que “la diversidad reemplaza a la jerarquía, tanto para bien como para mal, porque a la demanda de igualdad puede responder la segregación: iguales, sí, pero separados” (Touraine 2001:112), es por ello necesario reflexionar con uno mismo como parte del grupo en interacción permanente con el mundo y con los demás, esto permite llegar a ver y reconocer la diversidad, llegando a negociar con lo irracionalizado e inaceptable culturalmente.

Es dentro de este contexto que las diversas identidades se inscriben en la conformación de las identidades sociales y como tal, en la construcción de un alter necesario para el entendimiento, comprensión y aceptación de las diver-

38 Este es el caso específico de las transgénero y travestis en la mayoría de los sitios de esparcimiento 'gay' urbano, así también los saunas gays están destinados únicamente a hombres que tienen sexo con hombres.

39 Moreno, Daniel, entrevista realizada por la autora, Quito, enero 2007.

40 Vásquez, Elizabeth, entrevista realizada por la autora, 2007.

sas sexualidades y corporalidades que interactúan cotidianamente en el entorno social del país. Sin embargo, solamente en ciertos ámbitos y lugares se ha llegado a 'tolerar' a las diversas sexualidades, sus prácticas y su forma de ser y estar en el mundo.

De lo recogido en las entrevistas y en el trabajo de campo se evidencia que en la mayoría de la población ecuatoriana, no existe ni una mínima aceptación concreta en la realidad cotidiana hacia las personas con prácticas sexuales y/o de género diversas a la aceptada por el orden heteropatriarcal, el cual es parte estructural de la construcción política ideológica macro social inserta en todos los ámbitos y resquicios de la vida socio política de la nación.

"¿por qué las personas diversas sexualmente tenemos que militar nuestra cama?, los heterosexuales no tienen que militar su cama, para que sea aceptada la heterosexualidad, la diversidad sexual, las personas diversas si tenemos que militar nuestra cama para que sea admitida, entonces una experiencia que es privada, que es de la intimidad tiene que volverse pública para que sea socialmente aceptada"⁴¹.

"ha sido positivo, porque de que las cosas eran extremas, pasaron a ser graves, de grave-extremo a solamente 'graves', (risa irónica)" porque realmente son cosas que solamente han quedado en los

papeles y no es algo que en lo cual podamos decir como homosexuales que realmente se está llevando a cabo lo que se ha hecho y se ha dicho, no? (...) el hecho que los homosexuales pueden tener ahora una 'libertad', o sea el artículo en la Constitución dice: no discriminación ni a la raza, ni a las religiones ni a la opción sexual y hay mucha gente que de eso no está consiente (...) pero realmente no hay una conciencia clara con respecto a este artículo"⁴².

Por lo tanto el ejercicio 'pleno' de los derechos de las denominadas 'minorías' sexuales en Ecuador sigue siendo una temática controversial y de mucha tensión entre el deber ser y la realidad cotidiana, quien se alinea dentro de una identidad diversa es aún hoy vulnerable, probablemente un sujeto excluido, discriminado y sin acceso a todos sus derechos, "si antes eran delincuentes como así ahora exigen tantos derechos"⁴³.

"en lo trans también habrá reflexiones a nivel de cómo la ley ha tomado en cuenta la práctica y no esto que escapa a la ley, simplemente se está problematizando mucho, tanto jurídico, social, política, que es esto de los géneros,... bueno la ley necesita definir al sujeto, decirle: 'eres' y lo trans es algo no definido, algo transitorio, móvil, nómada"⁴⁴.

El sistema de control socio-legal, como puede apreciarse en el testimonio

41 Cordero; Tatiana, Directora del Taller de Comunicación Mujer, entrevista realizada por la autora, Quito, septiembre 2006

42 Moreno, Daniel, entrevista realizada por la autora, Quito, enero 2007.

43 Rojas, Leticia, entrevista realizada por la autora, Quito, agosto 2006.

44 Vásquez, Elizabeth, entrevista realizada por la autora, 2007.

anterior tiene mayor efectividad en el caso de personas homosexuales varones especialmente; mientras que en el caso de las mujeres, las condiciones de permisividad socio cultural para que ellas puedan tocarse, acariciarse y tener muestras de afecto públicamente ha generado una mayor invisibilización de las lesbianas y/o que puedan camuflarse en la 'discreción' aunque tengan una identidad sexual diversa a la asignada por los roles del sistema sexo-género heteropatriarcal. Por lo tanto mientras se mantengan con sus prácticas en el ámbito de lo privado la sociedad actualmente puede llegar a "tolerarlo" porque no provoca mayor problema, e inclusive en algunos casos ya no siempre se da un acoso directo y abierto como antes de la despenalización, aunque ésta realidad les genere 'asco' y rechazo. Lo que aún predomina y existe muy arraigadamente es el rechazo y exclusión familiar como también una persecución institucionalizada macro estructural por parte de los sistemas de control socio político en un entorno moral-religioso de corte judeo-cristiano que conlleva a la discriminación y el subsiguiente rechazo socio-laboral, "cuando las chicas trans van a pedir trabajo, no les dan"⁴⁵. Es por ello que resulta imprescindible desarrollar estrategias para alcanzar un trato igualitario con dignidad y respeto en condiciones de equidad dentro del marco socio-político estructural del país y el Estado sin que ni la identidad ni la práctica

sexual diversa le disminuya a cualquier sujeto, el cual siempre es un titular de derechos.

"en el contexto social lo fundamental, es la parte del concepto de democracia, sí?, y en lo que significa la división social del trabajo. Entonces en el concepto de democracia (...) se fundamenta en que todos somos iguales y derechos para todos, pero cuando se trata de aterrizar en todos somos iguales y derechos para todos, esa cuestión ideológica, ehh... pretende que a través de establecer políticas generales van a solucionar la situación o las cuestiones de un colectivo en su conjunto que en suma no tiene identidad alguna, verdad? (...) pero en general el mismo concepto de democracia no apunta a ningún lado, simplemente es una cosa que se diluye en el universo, porque no parte de que si queremos solucionar con igualdades para todas, hay que partir de lo individual a lo colectivo no de lo colectivo hacia lo individual"⁴⁶.

Probablemente a consecuencia de éste comportamiento de invisibilización y abuso facultativo por parte del orden heteropatriarcal sobre las denominadas 'minorías' sexuales, es que se ejecuta con mayor vehemencia el abuso de poder, quedando muchas veces en la impunidad más absoluta a consecuencia de que se lo justifica porque se lo identifica socio culturalmente como una práctica gestual-corporal 'femenina' - travestis, "locas"⁴⁷ no más son"- tradicio-

45 *Ibid.*, 2007.

46 Montoya, Orlando, Fundación Equidad, entrevista realizada por la autora, Quito, agosto 2006.

47 Homosexuales varones con una gestualidad y comportamientos de género considerados más femeninos en la esfera socio cultural.

nalmente esta categoría ha sido desvalorizada y 'subordinada' dentro del sistema político socio cultural del mundo occidental blanco mestizo, que además rechaza con repudio que un varón abandone su status de privilegio para feminizarse al mostrarse con una identidad de género trans-femenina.

La fortaleza del lenguaje deja huellas psico-culturales que se plasman y marcan en el cuerpo de la persona, en sus aspiraciones y hábitos *afectando a su vida y a su libertad de ser y estar* a consecuencia de las prácticas de exclusión y discriminatorias del género⁴⁸ culturalmente predeterminadas y asignadas socio políticamente.

"la mayoría de hombres no dicen en su casa que son homosexuales no por su padre sino por su madre, es el problema mayor de enfrentar, porque la madre es la más machista, la madre es la que más se espanta: 'no es que yo crié un hijo varón', la madre cree que al ser homosexual el hijito se va a transformar, se va a maquillar, la madre cree: 'ay dios mío se me fue toda mi ilusión de tener nietitos, para yo cuidarles', la mamá asume incluso posiciones egoístas porque se le va la felicidad de presumir de su hijo varón, 'y tengo hijitos y tengo nietos', en-

tonces por eso muchos hombres se casan, y hasta ahora con Constitución y todo la mayoría de homosexuales se está casando, ojo!, más bien los hombres heterosexuales se están quedando solteros, a que veas la presión que hace"⁴⁹.

Ésta reacción está vinculado al papel reproductivo patriarcal que debe 'cumplir un varón', y al no hacerlo los varones 'feminizados' son disminuidos socialmente porque transgreden el concepto de masculinidad, creando rupturas y poniéndolo en duda, además de desestabilizar la rígida institución familiar, base del sistema heteropatriarcal. Por otra parte la investigación refleja que en el caso de la práctica sexual, el varón que se feminiza está mucho más subordinado y aparentemente tiene menos derecho a expresar, exigir y proponer prácticas placenteras en condiciones de dignidad y equidad frente a su pareja "masculina", reproduciéndose prácticas discriminatorias de género dentro del canon normativo del sistema sexo-género heteropatriarcal occidental. Este orden político, sistemáticamente trata de ocultar e invisibilizar a los 'varones que no cumplen'⁵⁰ con acciones afirmativas su rol protagónico de gé-

48 Es una construcción sociocultural que definen espacios y sujetos concretos desde las diferencias entre dos identidades, usualmente varón - mujer, plantea una relación inequitativa que se teje entre dos identidades, donde la una subordina a la otra, evidenciando una imposición jerárquica en la cual uno ejerce su poder en detrimento de la otra persona. Estas normas socialmente aprendidas pueden cambiar en un proceso de lucha a largo y mediano plazo, al flexibilizar las normas que lo definen y al mirar las posibilidades de género bisexuales, las cuales rebasan el sostenimiento de categorías rígidas, inmóviles que encuadran, sujetan y definen a los seres humanos actualmente. Al flexibilizarlas se construye, se abre y crea espacios de nación más flexibles, asequibles, tolerantes y respetuosos.

49 Guayasamín, Francisco, Revista *País Canela*, actualmente está realizando dos encuestas a un total de 480 homosexuales en Quito y Guayaquil, entrevista realizada por la autora, 2007.

50 Con los roles socio políticos preestablecidos por el orden heteropatriarcal como el de la reproducción-linaje.

nero masculino y definitivamente se han visto perjudicados socio-política-económicamente, quienes 'dejan' sus privilegios de 'varones' para 'feminizarse' en la esfera social.

"es que tú no tienes idea a la maldad que te enfrentas, a una maldad autorizada en nombre de Dios, que te hacen horrores el rato que dices que eres homosexual, lo que yo me pasé, a mí me falsificaron una firma y me dejaron sin herencias (...) decían 'dios mío es que práctica la homosexualidad?; a un amigo que le descubrieron recién, que fue homosexual le quemaron toda la ropa, el papá le quemó y eso sin ser travesti, yo tuve en el año 2000 un tipo que se suicidó en frente del papá, el índice de alcoholismo también es altísimo, la gente aquí es alcohólica porque no puede expresarse"⁵¹.

El testimonio previo evidencia que en la vida cotidiana no se respetan ni se cumplen muchos de los artículos establecidos en la CPE, a consecuencia de que los "efectos de la ignorancia pueden ser utilizados, autorizados y regulados a gran escala para asombrosas imposiciones, quizá sobre todo en torno a la sexualidad, que es la actividad humana de la cultura moderna occidental con una mayor carga significativa" (Sedgwick 1998:15). Es indispensable y necesario organizarse y exigir al Estado que promueva y promulgue políticas públicas y regulaciones específicas con las sanciones correspondientes para alcanzar una convivencia ciudadana ple-

na en términos de equidad e igualdad en todos los ámbitos de la vida política, económica, socio cultural organizativa del país, para proteger la integridad síquica, física y emocional de las personas BLTGT dentro del marco constitucional y de las políticas públicas del Estado.

"y en el colegio pues, tenía una guerra terrible, pues siempre te están ridiculizando, diciendo 'la mujercita', 'ya se le quebró la mano', ese tipo de términos son las cosas, que al final están fomentando justamente en el homosexual el lado femenino, cuando el homosexual tiene derecho, hay un momento de tú vida en que el homosexual tiene derecho a escoger si quiere ser travesti, si quiere ser gay o quieres ser bisexual, hay un momento en el homosexual, en el cual tienes todo el abanico de posibilidades, pero tienes que tener los pies puestos en el piso que lastimosamente es muy difícil, es muy difícil encontrar gente que te pueda ayudar o respaldar frente a ese punto, es super difícil que... depende de tu familia, de la idiosincrasia en el medio en que te desarrolles, inclusive de tus ganas mismas de vivir, porque yo conozco de muchísimos homosexuales que al sentirse presionados lo que hacen es ehh, ehh es suicidarse, es el acoso, hay mucha tendencia o sea somos propensos"⁵².

Este testimonio visibiliza una situación emergente, a consecuencia de que la estigmatización es una marca muy compleja y discriminatoria muy difícil de sobrellevar, por lo tanto es necesario

51 Guayasamín, Francisco, entrevista realizada por la autora, 2007.

52 Informantes 7 y 9, con prácticas homosexuales, *Diario de campo*, agosto 2006.

y fundamental lograr que la no discriminación por orientación sexual contemplada en la Constitución se ejecute efectivamente y sancione estrictamente a quienes la incumplan.

“una abogada ecuatoriana decía que el reconocimiento de la diversidad sexual, es un reconocimiento como sujetos políticos pero no como sujetos sexuales... como que la ley acepta normar y no discriminar, en papel por supuesto....pero no en la práctica en el reconocimiento como sujetos sexuales, si como sujetos políticos, y esa diferenciación a mi me parece super importante”⁵³.

Aunque el reconocimiento constitucional de no discriminación por orientación sexual inicialmente es sólo una igualdad teórica de los derechos, gracias a ésta igualdad constitucional es factible accionar bajo ese marco normativo y emprender acciones legales/judiciales que pueden establecer precedentes como mecanismo de obtención del ejercicio de los derechos fundamentales y constitucionales con horizontes más amplios en la práctica cotidiana.

“irte al sitio donde supuestamente es no! a decir sí, es lo que yo hice cuando empezamos con los contratos para parejas, nos íbamos al propio orden público, a la institucionalidad jurídica hacíamos contratos notariales, en ese espacio decíamos: mire usted aquí este contrato, como en el orden privado uno puede

hacer uso de la autonomía de la voluntad, le das una cachetada al ordenamiento jurídico, aquí en privado usted que es el dador de la fe pública, respetando la institucionalidad, usted presencia y de fé de que aquí estamos intercambiando aros, haciendo un contrato... entonces el potencial político que tiene”⁵⁴.

Aunque existen mecanismos de contrarrestar la rigidez normativa que define al país y el Estado, es aquí donde radica la importancia de reformar las leyes para ampliar el concepto de nación en relación al aspecto de la vida social de los Estados y los derechos ciudadanos fundamentales como la legítima aspiración a vivir en un mundo socio cultural menos opresivo y político-económicamente más equitativo.

“los derechos humanos son esencialmente políticos porque tienen que ver con las relaciones de poder, los derechos humanos surgen históricamente desde una reivindicación social, desde grupos sociales que pelean (...) algo les parece injusto y a partir de esa reivindicación exigen un reconocimiento jurídico de esa reivindicación como un derecho (...) decir: ‘yo tengo derecho de esto’ te da como más fuerza, aparte que efectivamente viene a la par que puedas exigir eso de alguna manera, (...) pero si no te juntas los derechos no pasan de ser un enunciado en un texto legal, si no hay quien le esté dando contenido a los

53 Cordero, Tatiana, entrevista realizada por la autora en Quito, mayo 2006.

54 “yo formulé el contrato ‘tipo’ y ese contrato tuvo más éxito en Perú que acá es también un tema de estrato social, de poder económico (...) esto se difundió en el programa 30 minutos, hace dos años”, Vásquez, Elizabeth, entrevista realizada por la autora, 2007.

derechos, eso se queda en nada y la única forma es juntarse, la organización es un asunto básico”⁵⁵.

Para los diferentes colectivos y organizaciones BLTGTH⁵⁶ sería necesario e imprescindible organizarse, emprender y respaldar procesos legales y juicios tácticos de casos relevantes acerca de hechos que les afecten negativamente a consecuencia de sus prácticas sexuales y/o de género diversas, creando precedentes al buscar y encontrar mecanismos de validar su situación ante los mismos organismos que los restringen y discriminan. Este puede ser un objetivo y buen mecanismo para lograr la atención pública a través de los medios de comunicación masiva, los cuales suelen dar una amplia cobertura a éstas temáticas, aunque suelen estar más interesados en la controversia y en la crónica roja que en la honestidad informativa, sin embargo se podría ir matizando esta circunstancia para sensibilizar a los medios y a la ciudadanía con la intención de obtener su respaldo al fomentar debates públicos respetuosos acerca de la temática de estos procesos⁵⁷.

Actualmente en la mayoría de los medios de comunicación masiva se ha creado-vendido una imagen desvalorizada y tendenciosa del homosexual, por

ello es necesario crear, exigir espacios que presenten a las diversidades sexuales y de género de forma respetuosa y digna y de no ser el caso demandar a los actores como a los medios de comunicación que incurrieran en el desmérito de personajes y distintos actores sociales por su orientación sexual y/o de género diversa, haciendo comentarios denigrantes acerca de las personas diversas al canon heteronormativo blanco mestizo occidental del país.

El movimiento BLTGT ha sido un movimiento de personajes, con muy contadas personas, es decir no ha estado conformado por una población masiva en consecuencia al interior del movimiento BLTGT existen posiciones diferenciadas en cuanto a las estrategias organizativas como a los objetivos que pretenden alcanzar actualmente como a mediano y a largo plazo.

“estas propuestas que tienden a guetóizar, que existen en algunas activistas y algunas organizaciones, son propuestas que respeto desde la construcción de identidad, que me parece que se necesita en momentos, yo no discrepo con Leticia Rojas, por decirte, en que las lesbianas hayan necesitado su espacio, sí vives en una sociedad patriarcal, que invisibilizó lo lésbico hasta el punto de ni siquiera reconocer la práctica lesbiana

55 Salgado, Judith, abogada y profesora de Género y Derecho UASB sede Ecuador, entrevista realizada por la autora, Quito, septiembre 2006.

56 Bisexuales, lesbianas, Travestis/Transgéneros, gays, transexuales, heterosexuales

57 En consecuencia acerca de las prácticas sexuales diversas, roles identitarios vinculados al género y corporalidades diferentes al canon heteropatriarcal como es el caso de travestis y de las Intersexos, son personas que conviven con características de ambos sexos en su cuerpo, se la considera como una categoría política a consecuencia de la presión ejercida sobre estas personas por distintos actores sociales –médicos, familiares, sicólogas– con el objetivo de realizar una intervención quirúrgica y definir su corporalidad sexual dentro de la morfología binaria heterosexista. Suprimiendo el diálogo entre las alteridades y anulando la diversidad.

na... 'ni existe', correcto que para independizarnos y dejar de ser el 'etcétera y el viceversa' y el por añadidura del movimiento gay, yo estoy absolutamente de acuerdo de que se necesita sala de sesiones propia, pero ese momento no tiene sentido histórica ni políticamente luego de ese fortalecimiento, de esa auto definición, de esa construcción de identidad; no hay un diálogo con la otra, con el otro (...) por eso para mi ha sido fundamental que las heterosexuales concurren a esa reflexión, 'hetero y gay', 'trans y no trans' construyan juntos esta reflexión acerca del género, de lo que partimos es de que compartimos un mismo sistema opresor"⁵⁸

En consecuencia y gracias a la reforma penal como al reconocimiento de índole constitucional los grupos y las personas con identidades BLTGT se han ido apuntalando con sus diferentes representaciones de *ser* y *estar* dentro del espacio de existencia de la nación, "mientras más roce, convivencia, cotidianidad haya entre esas identidades, ahí estamos construyendo nación"⁵⁹. Las cuales han adquirido mayor autonomía con su aporte definitivo, significativo, histórico y relevante no solamente para establecer un mejor entendimiento de la cultura, el respeto con dignidad de todos y todas las ciudadanas ecuatorianas, sino ampliando la mirada de los distintos actores sociales desde la diversidad sexual e identitaria en diálogo permanente gracias a la convivencia socializada dentro de un mismo espacio de la trama urbana.

En este interaccionar e interrelacionarse van cambiando nuestras representaciones imaginarias de las identidades, la sexualidad y sus prácticas, así irán paulatinamente cambiando actitudes y comportamientos entre las personas y su relación intersubjetiva con respecto a prácticas diversas y legítimas de otras personas. Para que esto se asiente y reafirme es necesario el cambio de la superestructura ideológica jurídica de la sociedad, porque la 'tolerancia' aún es lábil, sin que se acerque a una real y concreta 'aceptación' socio cultural de las diversidades identitarias y sexuales en la cotidianidad del país.

Estos son procesos que necesitan vincularse con la interiorización efectiva y real de los cambios estructurales en la sociedad-nación, para alcanzar a visibilizar y concretar una transformación cultural respetuosa aunque paulatina en algunos ámbitos sociales donde se desenvuelven las personas BLTGT, gracias a sus luchas por la reivindicación de sus derechos y en rechazo a las prácticas de invisibilización y discriminación de la que han sido objeto dentro del sistema organizativo de la Nación-Estado. Han incursionado en el contexto político como protagonistas activos y necesarios, se han encargado de crear y recrear la significación simbólica y concreta del mundo socio cultural causando rupturas, con sus diversas nociones de feminidad y masculinidad, al tiempo que expanden la conformación identitaria de la sociedad donde cada sujeto y su cuerpo se nutre de sentidos, en la cons-

58 Vásquez, Elizabeth, entrevista realizada por la autora, 2007.

59 *Ibíd.*, 2007.

tante y conflictiva relación política-cuerpo-cultura donde se hace, rehace y organiza constitutivamente la nación en una relación de codependencia mutua.

Y es en el ejercicio de la propia exigibilidad de los derechos mediante la deconstrucción y reconstrucción del sistema político de la sociedad-nación en donde todos los sujetos sociales tienen que luchar cotidianamente y desenvolverse en un juego de acoplamiento y resistencia negociada permanentemente. Las transformaciones sociopolíticas demandan una complejidad a mediano y largo plazo como lo muestran muchos de los testimonios citados en este artículo.

“sólo el mensaje de esperanza de días mejores, que llegue el momento en todo el planeta no sólo en Ecuador, de que nuestros derechos, nuestro estilo de vida sea visto nada más como eso, como un estilo más de vida, como vive un ejecutivo, un panadero, vive un carpintero, vive un maestro, vive un gay, así... visto así!, como vive un hombre, vive una mujer, vive una trans ¿cuál es el problema?, así como para nosotros es natural ver a los heterosexuales, que sea muy natural también para ellos vernos a nosotros”⁶⁰.

Bibliografía

- Alda, Facio
1999 *Metodología para el análisis del género del fenómeno legal*. En: Alda Facio y Lorena Fries, Editoras. *Género y Derecho*, Santiago de Chile, Ediciones LOM, pp. 99-136.
- Bell, Vikki
1999 *Performativity and Belonging*. En: *theory, Culture & Society*, SAGE Publications Ltd., London, 1999, pp. 1-20.
- Berkins, Lohana
2004 “Eternamente atrapadas por el sexo”, en: *Cuerpos Ineludibles: un diálogo a partir de las sexualidades en América Latina* / compilado por Josefina Fernández, Paula Viturro y Mónica D Uva, 1ª ed., Bs.As: Ají de Pollo, pp. 19-24.
- Brabomalo, Patricio, Montoya, Orlando, Elizabeth, Vásquez
2003 “Plan Operativo de la Diversidad Sexual GLBTT 2003 – 2006”, en: *Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador*, NN.UU., Quito, pp. 51-60.
- Butler, Judith
2006 *Deshacer el género*, Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, pp. 34-66 y 189-228.
- Butler, Judith
2002 *Cuerpos que importan: Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*, Editorial Paidós SAICF, Buenos Aires.
- Butler, Judith
2002 *Críticamente Subversiva*. En: *Sexualidades transgresoras: Una Antología de Estudios Queer*, Mérida J., Rafael, editor, Barcelona: Icaria Mujeres y Culturas.
- Butler, Judith
2001 *Mecanismos psíquicos del poder, Teorías sobre la sujeción*, Universitat de València, Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.) (revisión).
- Butler, Judith
1997 *Sujetos de sexo / género / deseo*, Revista Feminaria, Año X, N° 19, Buenos Aires, pp. 109-125.
- Faur, Eleonor
2006 *Género, masculinidades y políticas de conciliación familia-trabajo*. En: *Revista Nómadas* N° 24, *Género y políticas públicas: desafíos de la equidad*, Abril, Universidad Central, Colombia, pp. 130-141.

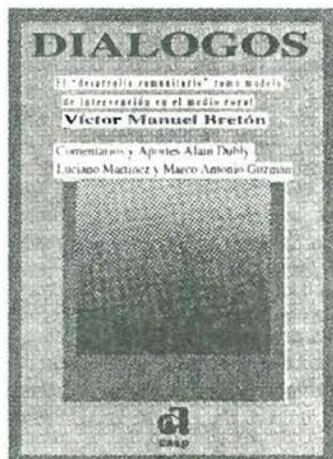
- Fraser, Nancy
 1997 *Justitia Interrupta Reflexiones críticas desde la posición "postcolonialista"*, capítulo 7: "Multiculturalismo, antiesencialismo y democracia radical", Siglo de Hombres Editores, Bogotá, pp. 229-250.
- Halperin, David M.
 2002 *Saint Foucault para una hagiografía gay*, Oxford University, Nueva York, 1995, Ediciones Literales Edelp, Argentina, 2004, pp. 35-144.
- Hill, Ricardo
 2004 *Trabajo sexual social: un servicio como cualquier otro*. En: El cuerpo como empresa: los sexi-servidores, Grupo Editorial Lumen, México y Buenos Aires, pp. 86-144.
- Izaguirre, Inés
 1998 *El poder en proceso: la violencia que no se ve*. En: Sader, Emir, Editor. *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, pp. 135-147.
- Lacqueur, Thomas
La construcción del sexo: cuerpo y género desde los griegos hasta Freud, capítulo 1: sobre el lenguaje y la carne, pp. 15-20, capítulo 3: Nueva ciencia, carne única, pp. 121-202, el descubrimiento de los sexos: pp. 257-328, Ediciones Cátedra, Madrid.
- Lancaster, Roger
 2003 *Biological Beauty and the Straight Arrow of Desire*. En: *The trouble with Nature: Sex in Science and Popular Culture*, University of California, Berkeley, pp. 117-137.
- Larrea, Carlos
 2004 *Pobreza, dolarización y crisis en Ecuador*, Abya-yala, Quito.
- Menéndez-Carrión
 2003 Amparo, *El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy: Una mirada desde América latina*. En: Ecuador-Debate 58, abril, Quito, Ecuador, pp.181-215.
- Menéndez-Carrión
 2002 Amparo, *Pero dónde y para qué hay cabida? El lugar de la ciudadanía en América Latina*. Algunas consideraciones para situar el problema. En: Ecuador-Debate 57, diciembre, Quito, Ecuador,, pp. 199-219.
- Muñoz, Onofre, Darío
 2006 *Sexualidades ilegítimas, Biopolítica heterosexista y política de reconocimiento*. En: Revista Nómadas N° 24, Género y políticas públicas: desafíos de la equidad, Abril, Universidad Central, Colombia, pp. 106-117.
- Ochoa, Marcia
 2004 *"Ciudadanía perversa: divas, marginación y participación en la "localización"*. En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempo de globalización, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 239-256.
- Osborne, Raquel
 2003 *La organización de la sexualidad en occidente: el papel de la institución en la prostitución*. En: Sexualidades: diversidad y control social. Guash, Oscar; Visuales, Olga, Editores, Edicions ballena, Barcelona.
- Sedgwick, Eve
 1998 *"Epistemología del armario"*, Ediciones de la Tempestad, Barcelona, pp. 1-90.
- Slater, David
Repensar la especialidad de los movimientos sociales: fronteras, cultura y política en la era global. En: Política cultural & cultura política, Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos, TAURUS ° ICANH, pp. 411-435.
- Touraine, Alain
 2001 *Los movimientos sociales*, En: ¿Podremos vivir juntos? Iguales y Diferentes, Capítulo III, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 99-133
- Touraine, Alain
¿Qué es la democracia?, En: Temas de Hoy: Ensayo, La ciudadanía, capítulo 5, pp. 145-163. sf.
- Williams, Joan
 1999 *Igualdad sin discriminación*. En: Género y Derecho, editado por Alda Facio y Lorena Fries, Santiago de Chile, Ediciones LOM, pp. 75-97.

**EL "DESARROLLO COMUNITARIO"
Como modelo de intervención en el medio rural**

Víctor Bretón

Comentarios:

Alain Dubly, Luciano Martínez, Marco Antonio Guzmán.



La historia de la relación Estado-Comunidades siempre será incompleta sino introducimos la acción de la Misión Andina en Ecuador, en un contexto en el que se incian complejos cambios en América Latina en la búsqueda de una modernización agraria nunca acabada, y en el que se presentan intensas movilizaciones campesinas hacia cambiar la injusta estructura agraria vigente.

Este es el entorno en el que se ubica el análisis de Víctor Bretón, documento central de esta publicación que cuenta con los versados comentarios de A. Dubly, uno de los más activos pensadores de la ruralidad; de L. Martínez un permanente investigador y de M.A. Guzmán, en algún momento Director Ejecutivo de la Misión Andina.

DEBATE AGRARIO-RURAL

Los desafíos del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones

Fernando Guerrero C.

El propósito es el análisis del desarrollo local en las microregiones referidas a partir de situarlos en el contexto de las teorías del desarrollo rural, y desde una visión operativa de los componentes y terminar señalando en qué medida las experiencias de desarrollo local se aproximan a estos requisitos mínimos, así como identificar los límites y las potencialidades del desarrollo local.

Durante los últimos años en los ámbitos de la planificación del desarrollo y de la academia se ha venido debatiendo con insistencia el tema del desarrollo local. Para algunos este enfoque con sus distintas variantes es una propuesta que nos viene de afuera (Banco Mundial y el BID de por medio) y de ciertos académicos que han idealizado experiencias forjadas en países con costumbres e instituciones ajenas a las nuestras. En otras palabras dichos enfoques tienen ciertas intencionalidades. Dentro de estas últimas se destacan, principalmente, el traslado de responsabilidades desde el Estado y los gobiernos, a la sociedad civil. Como si no fuera poco, a las sociedades locales con toda su variopinta gama de instituciones y organizaciones, además de sostener sus economías domésticas a través de una diversidad de estrategias de sobrevivencia ahora le toca, también, hacer los aportes respectivos (en

dinero y/o en trabajo) para construir sus obras de infraestructura, sus escuelas, sus servicios de salud y, de paso, diseñar proyectos imaginativos que les permita insertarse en la economía internacional. Hasta aquí la versión sospechosa del desarrollo local.

Pero también hay visiones bastante convincentes a favor del desarrollo local. Para quitarnos ese halo de suspicacia que usualmente rodea a los científicos sociales, queremos creer en la fecundidad de estas últimas y, sobre todo, en la posibilidad de que es posible un desarrollo que aspire al cambio de las sociedades locales, mejore las condiciones de vida de las poblaciones y coloque los cimientos de lo que ambiciosamente se ha denominado como proceso de "profundización de la democracia y la ciudadanía locales".

Cualquiera que sea la postura que adoptemos –sospechosa u optimista– desde comienzos de los años 90 en el

Ecuador se vienen impulsando procesos de planificación participativa; se han promovido presupuestos participativos y, además, se cuenta con experiencias de mancomunidades municipales que se han planteado como objetivo el manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas. Para algunos estas experiencias constituyen "modelos" dignos de imitarse y para otros estas experiencias todavía se encuentran en etapas iniciales y que habría que esperar un tiempo más para evaluar sus impactos en las instituciones, en las prácticas ciudadanas y, sobre todo, en la economía local y/o regional.

Los municipios de la Cuenca Alta del Río Jubones y del Sur de Manabí forman parte de este conjunto de experiencias de desarrollo local en los últimos años. En estos casos, las iniciativas han surgido no solamente a partir de apoyos de los organismos no gubernamentales, ONG's, sino que también han contado con el auspicio de organismos internacionales en alianza con las iniciativas gubernamentales.¹

En el presente artículo, más allá de evaluar los resultados de la ejecución de los diferentes programas de desarrollo rural que se han ejecutado en las microregiones, se intenta analizar las potencialidades y los desafíos del desarrollo local en los municipios pertenecientes a la Cuenca Alta del Río Jubones y el Sur de Manabí.

Para el efecto se considera que el desarrollo local es un proceso flexible

en el que la presencia del Estado es importante, así como la participación de las organizaciones sociales, los gobiernos locales y el rol de los cambios institucionales. Se realiza un balance de los enfoques de desarrollo local y se pregunta acerca de la validez de una nueva propuesta de desarrollo local en contextos caracterizados por la migración, la crisis de la producción agropecuaria; y la incapacidad de las organizaciones campesinas y los gobiernos locales por impulsar cambios significativos en sus respectivas instituciones. Adicionalmente, se hace un balance de las propuestas de desarrollo local (desde las vertientes que enfatizan lo económico hasta las que colocan el acento en los cambios institucionales como condición del desarrollo), se identifican sus límites y, por último, se plantea como alternativa el desarrollo local como proceso flexible. Dentro de esta última opción se identifican las condiciones mínimas del desarrollo local, entre las que se cuentan la voluntad política de los gobiernos locales y la capacidad de asociación de su población.

Los avatares del proceso de desarrollo rural

Las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones han sido objeto de varias intervenciones por parte de programas de desarrollo de los diferentes gobiernos de turno y de varios organismos no gubernamentales.

1 Entre 2002 y 2006 en las microregiones señaladas ha intervenido el Programa de Desarrollo Local Sustentable, PROLOCAL, que contó con recursos del Banco Mundial y la Unión Económica Europea. Anteriormente en dichas zonas también intervinieron los programas de desarrollo rural integral, DRI.

Antes de abordar las potencialidades y los desafíos del desarrollo local, es necesario bosquejar a grandes rasgos las características y los alcances de dichas intervenciones.

Sin duda alguna todas las áreas rurales del país en algún momento de su devenir histórico fueron objeto de intervención por parte del Estado, ya sea por considerarlas como zonas de aprovisionamiento de materias primas, como productoras de bienes de consumo, o bien como reservorios de mano de obra para el capital.

Desde una perspectiva general, en el caso ecuatoriano la formulación de políticas agrarias han marchado de manera acorde con tres momentos históricos: en el **primero** de ellos se trató de responder a las exigencias de modernización del agro y, de paso, resolver los conflictos por la tierra, especialmente en las áreas en donde las movilizaciones indígenas presionaban por el acceso a recursos; un **segundo** momento, estuvo marcado por las exigencias de convertir a los productores campesinos e indígenas (pequeños y medianos) en eficientes productores desde el punto de vista del capital; y, finalmente, un **tercer momento**, en curso, en donde se trata deliberadamente de convertir a los campesinos en productores eficientes pero ya no solamente para el mercado interno, sino para los mercados internacionales, aprovechando sus ventajas comparativas y los nichos que se abren a las economías periféricas en el contexto de la globalización.

El primer momento correspondió a las políticas de reforma agraria de los años 60 y 70; el segundo a las políticas

de desarrollo rural integral de los años 80 y 90 y, la tercera generación de políticas corresponde a los programas de desarrollo económico local y territorial. Esta última política se viene ejecutando en el país desde la segunda mitad de la década del 90 por parte de ONG's y en la actualidad por parte del Estado a partir de programas de desarrollo local sustentable. Este último es el caso del Programa de Desarrollo Local Sustentable, PROLOCAL, el mismo que comparte ciertos principios e instrumentos metodológicos con el Programa de desarrollo de los pueblos indígenas y negros, PRODEPINE ejecutado hace pocos años.

En el presente trabajo nos centraremos en el tercer momento histórico, en el período 2002 - 2006 caracterizado por profundas transformaciones no sólo de los sistemas de producción, sino también de las instituciones (entendidas como aparatos encargados de ejecutar normas y leyes agrarias y también como conjunto de prácticas, usos y costumbres) y de los actores sociales inmersos en las sociedades rurales. Este último período, en el que se centra nuestro estudio, los discursos del **desarrollo económico local y del desarrollo rural territorial** han pasado a llenar el vacío dejado por los enfoques y los discursos tradicionales del desarrollo rural. Sin embargo, dado que tampoco el nuevo discurso ha logrado dejar su impronta, tal vez por lo incipiente o porque todavía no se cuenta con resultados, lo que observamos en el agro ecuatoriano es un conjunto de contrastes y contradicciones tanto en el comportamiento de los productores como en las orientacio-

nes de las instituciones y los mercados. En otros términos, vivimos un momento de transición caracterizado por la opacidad de los actores y las instituciones vinculadas al agro.

El desarrollo rural integral en el Sur de Manabí y en la Cuenca Alta del Río Jubones

El antecedente más importante de la política de desarrollo local en el Sur de Manabí y en la Cuenca Alta del Río Jubones, constituye el programa de desarrollo rural integral. Este programa que se implantó bajo iniciativa del Estado, se remonta a comienzos de la década del 90. En dichos años en los cantones de Jipijapa y Santa Isabel —que corresponden a las microregiones de nuestro estudio— se promovieron ambiciosos programas de desarrollo agrario bajo el enfoque conocido como Desarrollo Rural Integral, DRI, es decir el impulso simultáneo de un conjunto de iniciativas estatales orientadas a mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas integrando, al mismo tiempo, acciones de carácter productivo, crediticio, asociativo y de transferencia de tecnología.

Con el pasar de los años, los estudios y evaluaciones de lo que en su momento se denominó Programa Nacional de Desarrollo Rural, PRONADER², demostraron que uno de los obje-

tivos básicos de dicho Programa, a saber, la disminución de la pobreza y el incremento de la producción y productividad de las familias campesinas, no se había cumplido o que, por lo menos, restaba mucho por hacer.

En uno de los estudios sobre el avance del Programa, se señala explícitamente que en las 12 áreas del PRONADER no se consideraron aspectos tales como: "la heterogeneidad campesina marcada por el acceso diferenciado a los recursos, a la tecnología, al crédito y por su nivel de vinculación mercantil" (L. Martínez V. y A. Barril, 1995; 83). Por otra parte, los mismos autores señalan que si bien el empleo de hombres y mujeres en actividades agropecuarias es importante, "existen áreas en donde las actividades no agrícolas toman mayor relevancia y en otras en donde el trabajo asalariado fuera de la parcela es predominante" (1995; 83). En otros términos, desde los programas de desarrollo rural postreforma agraria ya se venía advirtiendo el creciente peso de los ingresos provenientes de actividades **no agrícolas** dentro de los ingresos totales de las familias campesinas.

Por último en el estudio mencionado se advertía acerca de la baja capacidad de las unidades productivas para acceder a la tecnología (a diferencia de las unidades de producción que se concentraban en cultivos mercantiles más rentables) y la concentración de la

2 Las doce zonas en donde se desarrolló el PRONADER fueron Espejo-Mira, Sierra Norte de Pichincha, Santa Isabel (Azuay), Daule, Tres Postes, Playas de Higuera, Jipijapa, Paján, Pangua, Facundo Vela, Guano y T.T.P. Todas estas zonas identificadas a partir de mapas de pobreza. Cabe señalar que en la identificación de las zonas de intervención no consta el criterio étnico. En este sentido los indígenas aparecen formando parte de zonas y estratos a las que genéricamente se las denominó como "campesinas".

pobreza en las áreas en donde se constata una fuerte emigración y en donde el trabajo en actividades agropecuarias ha quedado en segundo plano (1995;86).

Como resultado de las evaluaciones de los programas DRI se terminó sugiriendo la necesidad de formular políticas diferenciadas dada la heterogeneidad no sólo de las zonas de intervención, sino también de los propios cantones e, incluso, las parroquias. Asimismo, se sugirió la necesidad de evaluar la "real capacidad de participación" de los grupos de campesinos o unidades familiares, identificando prioridades de acción (L. Martínez V. y A. Barril, 1995).

Por último el estudio de L. Martínez y A. Barril (1994) sugirió varias medidas de acción hacia futuro: redefinir los componentes del programa (por ejemplo no insistir en la transferencia de tecnología agropecuaria en las zonas en donde esta actividad ha perdido importancia); apoyar acciones de transformación de la producción agropecuaria, agregando valor a los productos campesinos; generación de fuentes de empleo en actividades asociadas a la actividad agropecuaria; formas flexibles de acceso al crédito; y, finalmente, algo que era evidente en provincias como las de Tungurahua, considerar dentro de las nuevas políticas el hecho de que los ingresos de las familias ya no dependen tanto del agro, sino de actividades no agropecuarias.

Con las anteriores constataciones y sugerencias a futuro, se cerró un período -que se inició desde fines de los 80 hasta mediados de los 90- de políticas de desarrollo rural integral que dejó un

legado de frustraciones y desconfianza de los campesinos hacia proyectos de desarrollo y, también, numerosas obras, verdaderos elefantes blancos, que no cumplieron los objetivos previstos.

Algo que sin duda llama la atención es que durante los años siguientes, esto es, del 2002 en adelante, dentro de una nueva generación de políticas de desarrollo rural, sólo que en este caso bajo el ropaje de un nuevo término (el desarrollo local sustentable) las zonas de Santa Isabel, Jipijapa, Facundo Vela, Espejo-Mira, que habían sido objeto de intervención en el PRONADER en los 90s, pasaron a formar parte de las microregiones del nuevo proyecto del desarrollo local PROLOCAL a inicios de 2000.

La constatación anterior sobre la persistencia de programas de desarrollo en las mismas zonas conduce a varias interpretaciones: un reconocimiento del fracaso de los DRI en las zonas señaladas y, por tanto, la necesidad de seguir insistiendo en la lucha contra la pobreza; la necesidad de dar continuidad a proyectos que posiblemente quedaron trancos, o bien, la ausencia de criterios teórico metodológicos para definir áreas de intervención.

Por nuestra parte nos inclinamos a pensar que en la definición de las nuevas microregiones estuvo ausente un análisis más detenido de la variable pobreza. Lo anterior sobre todo porque varias zonas seleccionadas no son, precisamente, las más pobres. Y, por otra parte, se hizo tabla rasa de las consideraciones en torno a la heterogeneidad de las microregiones, característica que, una vez más, está presente no sólo al

interior de las nuevas microregiones, sino de los cantones que forman parte de estas últimas³.

¿Qué es lo que plantean las políticas de desarrollo rural de la última generación? En las microregiones de nuestro estudio y, en general, para las seis microregiones de su intervención, el PROLOCAL, por ejemplo, de nueva cuenta se propone la disminución de los índices de pobreza en las microregiones seleccionadas, lograr la inclusión de todos los sectores sociales en el desarrollo de nuestro país y, como aspecto novedoso, apoyar los esfuerzos de descentralización y gobernabilidad (PROLOCAL, 2001). Lo anterior, a través de varios componentes: la **gestión del desarrollo local, el fortalecimiento de los proveedores de servicios, el fortalecimiento de los sistemas financieros rurales y el apoyo a iniciativas productivas a través de un fondo de inversión social**. Cabe señalar, también como aspecto novedoso, que dentro del componente de gestión del desarrollo local se trata de promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la planificación participativa y, por otro lado, el apoyo a los gobiernos locales (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales) en la gestión del territorio y el desarrollo económico local.

En congruencia con los objetivos y los componentes citados anteriormente,

desde 2002 en las dos microregiones de nuestro estudio, y con posterioridad en las restantes microregiones, se comenzaron a ejecutar los componentes del programa señalados líneas arriba. Se puso especial énfasis en los componentes relacionados con la gestión del desarrollo local, esto es en la formulación de planes de fortalecimiento institucional de las organizaciones campesinas y, por otra parte, en el apoyo a los gobiernos locales (principalmente los municipios y las juntas parroquiales). El apoyo al fortalecimiento organizativo y a la planificación participativa en el enfoque del PROLOCAL constituyen fases importantes dentro de su metodología en la medida en que a partir de éstas se trata de identificar las necesidades de las organizaciones y de los cantones para, después, priorizar y ejecutar acciones ya sea de carácter productivo, ambiental, o bien, iniciativas relacionadas con la capacitación de recursos humanos.

Después de más de dos décadas de intervención de los programas gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo rural –unos con enfoque productivista y complejas tramas institucionales y otros con énfasis en el fortalecimiento de los actores locales y desentendimiento por parte del Estado– bien caben plantearse, entre otras cosas, ¿hasta que punto se han reducido los

3 Las microregiones del PROLOCAL han sido seleccionadas por criterios de pobreza, afinidad ecológica y de infraestructura y por la inexistencia de otros proyectos en ejecución con objetivos similares. Dentro de la Cuenca Alta del Río Jubones se encuentran los cantones de Santa Isabel, Girón, San Fernando, Ponce Enríquez y Pucará. En el Sur de Manabí se incluyen los cantones 24 de Mayo, Santa Ana, Paján, Olmedo, Jipijapa y Puerto López.

niveles de pobreza en las microregiones? ¿Son sostenibles los proyectos iniciados por las organizaciones campesinas en los ámbitos, productivos, ambiental y de capacitación? ¿Se ha creado una nueva institucionalidad? Y, por último, ¿se han profundizado las democracias locales a raíz de los procesos de planificación participativa iniciados por los gobiernos locales?

Las preguntas principales

Una vez que se ha desdibujado el mapa político e institucional que estaba vigente, por lo menos hasta finales de los años ochenta, varias preguntas surgen con respecto a las políticas de desarrollo rural. En este sentido, se trata de analizar los desafíos y los límites del desarrollo local en contextos complejos caracterizados por la pérdida de influencia de las instituciones que tradicionalmente estuvieron encargadas del desarrollo rural. En otros términos, partimos de la constatación de la crisis de las entidades que estaban encargadas de ofertar crédito y asistencia técnica (el Banco de Fomento y el Ministerio de Agricultura, respectivamente) y también de la crisis que se origina en el mundo campesino a raíz de la eliminación de los precios de sustentación de productos tales como el maíz duro, el arroz y la soya. Parte de esta situación es la desconfianza de las organizaciones campesinas en el discurso del desarrollo rural y en la crisis de las propias organizaciones que, en el nuevo contexto económico e institucional del país, no han sido capaces de responder a las demandas de sus asociados en los ámbitos de crédito,

asistencia técnica, provisión de insumos y comercialización.

En estas circunstancias, existen evidencias para plantear la hipótesis de que están surgiendo nuevas instituciones y actores sociales que pueden "llenar" los vacíos dejados por el Estado. En esta dirección nos interesa identificar a dichas instituciones, sus características y el rol que podría jugar en el desarrollo local y regional. Lo anterior sobre todo de cara al proceso de descentralización del Estado.

Asimismo, cabe preguntarse, cuáles son los sentidos del desarrollo local. ¿Cuál es o debería ser el rol de los cambios institucionales y los procesos de concertación? O bien, qué papel debería asignarse al *stock* de capitales (ambientales, económicos, infraestructura, etc.) en el desarrollo local?

A diferencia de las tesis que plantean, sin lugar a debate, que las políticas formuladas por el Estado, simple y llanamente se imponen en las sociedades rurales, esto es, sin que los actores locales puedan oponer resistencia, en este trabajo planteamos que los potenciales beneficiarios (organizados o dispersos) despliegan un conjunto de estrategias que redefinen el discurso del desarrollo rural y también dejan abierto un margen para la negociación.

En este sentido, partimos de la hipótesis de que las diversas metodologías de intervención estatal —a través del programa de desarrollo rural— forman parte de un proceso de construcción social en donde los actores y las instituciones constantemente redefinen no sólo el alcance de las políticas, sino también los discursos del desarrollo. En este marco nos preguntamos ¿Cuál es

ese margen de negociación de los actores y qué desafíos enfrentan, particularmente, las unidades domésticas campesinas, en una situación caracterizada por la pérdida de importancia de la agricultura campesina y por la emigración?

En qué estamos pensando cuando hablamos de desarrollo local

El **desarrollo local** ha sido analizado desde diferentes enfoques teóricos y, en muchos casos, dentro de este mismo concepto subyacen posiciones contrapuestas. Por otra parte, desde la perspectiva de las entidades de desarrollo –sean públicas u ONG’s- se pone énfasis en diferentes dimensiones del concepto. Así, por ejemplo, en algunos casos prima el carácter económico del desarrollo local y, en otros, la dimensión política, vinculada al cambio social y la transformación de las condiciones de vida de la población. En todo caso, el aspecto más visible del debate tiene que ver con la falta de acuerdo en torno al concepto mencionado.

En lo que sí existe acuerdo es en el carácter único e irreplicable de las “experiencias” de desarrollo local. En otros términos, el proceso seguido en espacios locales específicos con todas sus dimensiones sociales, políticas y económicas concretas, no puede ser replicable en otras zonas o localidades. No obstante lo anterior, existen ciertas “condiciones” o requerimientos mínimos necesarios que pueden sentar las bases para un proceso de desarrollo local.

Existe acuerdo, por otro lado, en que el desarrollo local no es solamente una cuestión de procedimientos metodológicos. Si así fuera, todas las localidades que cuentan con planes de desarrollo participativos o con procesos de planificación más o menos participativos ya se hubieran “desarrollado” tal como lo establecen sus visiones y objetivos de largo plazo redactadas, por lo demás, con elegante retórica. Si bien toda propuesta de desarrollo entraña una metodología (¿cómo impulsar el desarrollo?) no se puede confundir **la propuesta** con la **metodología**. Este enfoque entraña el peligro de creer que el desarrollo local forma parte de una ingeniería social que poco tiene que ver con las condiciones externas y las relaciones de poder existentes en los ámbitos locales y regionales y que son las que, generalmente, terminan oponiendo resistencia a las potencialidades del desarrollo local.

Antes de enunciar lo que entendemos como desarrollo local en el contexto de los límites y las potencialidades en dos microregiones del Ecuador (la Cuenca Alta del Río Jubones y el Sur de Manabí), conviene señalar de manera resumida los planteamientos de las corrientes que, a nuestro juicio, han ejercido una influencia importante en los enfoques de desarrollo local, tanto desde la perspectiva académica como de las entidades que impulsan programas y proyectos de desarrollo. Nos referimos a los enfoques del **desarrollo**

endógeno, la perspectiva institucional y el desarrollo local territorial⁴.

Uno de los enfoques de desarrollo local que ha logrado una gran difusión en América Latina es, sin duda alguna, el denominado **desarrollo endógeno** que coloca el acento principalmente en el **proceso económico local** (Vásquez Barquero, 2001). Bajo este enfoque en América Latina ha ganado terreno la necesidad de contar con agencias de desarrollo local las mismas que juntan las experiencias de las ONG's en cuanto a la formación de capacidades para el desarrollo local y las experiencias de las instituciones que fomentan el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, PYMES, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Desde una perspectiva general, el **enfoque del desarrollo endógeno como proceso económico** ha recibido la influencia de los estudios sobre los distritos industriales y se alimenta de las experiencias italianas, especialmente, de los distritos dedicados al trabajo en cuero y calzado (Ferraro, 1998). Según este enfoque, para impulsar procesos sostenidos de desarrollo local en un territorio o una localidad concreta se debe fomentar de manera sinérgica los siguientes procesos: la difusión de las innovaciones tecnológicas y del conocimiento, la organización flexible de la

producción, el desarrollo urbano del territorio y la densidad institucional. Según los defensores del desarrollo endógeno, este conjunto de factores son determinantes del desarrollo endógeno y deben plantearse, no de manera aislada, sino como factores interrelacionados. De acuerdo con lo anterior, tiene sentido plantearse el desarrollo endógeno, sobre todo, en el actual contexto de globalización, después de la crisis del modelo fordista, y ante la presencia de un clima favorable a la producción flexible. De ahí que las experiencias recogidas en varias zonas de España, Alemania, Italia e, incluso, en los Estados Unidos de Norte América constituyen antecedentes importantes para el enfoque mencionado.

En el marco del desarrollo local se parte del supuesto básico de que las localidades y territorios, aprovechando los recursos endógenos (económicos, institucionales, humanos y culturales), es posible impulsar procesos sostenidos de acumulación de capital y generar enlaces entre pequeñas y medianas empresas locales y economías externas. Para lograr este cometido no se desdeña el papel del Estado creando condiciones favorables para la inversión. Tampoco se deja de considerar un clima institucional favorable al desarrollo local, esto es, un papel proactivo de los gobiernos

4 Existen, por supuesto, un mayor número de propuestas y variantes del desarrollo local cuyo análisis escapa a los límites del presente trabajo. Así, por ejemplo, cabe señalar el enfoque de Sergio Boisier (1999) que transita desde los análisis regionales al desarrollo local con énfasis en el capital sinérgico. Por otra parte, también se debate en torno al denominado "desarrollo desde abajo" (José L. Coraggio, 1998) que coloca el énfasis en aspectos relacionados a la economía popular. Asimismo junto a estos enfoques no se puede soslayar el "desarrollo a la escala humana" de Max Nef (1986) y una propuesta más reciente que trata de vincular el desarrollo humano con el desarrollo local y regional del investigador peruano González Olarte (2005).

locales, las instituciones de formación profesional, las entidades financieras y las entidades que agrupan a los pequeños y medianos productores, fomentando el crédito y la capacitación. Desde esta perspectiva, la densidad institucional, disminuyen los costos de transacción, "aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción" (Vásquez Barquero, 2001; 89).

En América Latina el enfoque del desarrollo económico local ha alcanzado una gran influencia, sobre todo, en circunstancias en que se evidencia la necesidad de un proceso de descentralización y participación de organizaciones sociales con base territorial que, en el pasado, no fueron tomadas en cuenta en la identificación y definición de estrategias de desarrollo local y regional.

En términos prácticos, cuando se trata de formular estrategias de desarrollo local, existen ciertas condiciones mínimas o aspectos comunes que deben ser tomados en cuenta en el enfoque del desarrollo económico local (Iván Silva L., ILPES, 2003). Entre estos se destacan el protagonismo del territorio entendido desde distintas perspectivas: territorio como resultados de construcciones sociales y culturales y territorios como soporte de un proceso de reactivación del desarrollo que "le dé imagen de marca diferenciada al proce-

so" (I. Silva, ILPES, 2003). Al protagonismo del territorio y su gente se suman la capacidad de asociación y gestión paratenarial y el liderazgo y la animación del proceso (que a pesar del protagonismo que pueden tener los gobiernos locales, también puede ser asumida por otros actores institucionales e, incluso, empresariales). Todo lo anterior hace pensar que los procesos de desarrollo local sean "difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión muy rígidos y cerrados" (I. Silva, ILPES, 2003).

Una segunda visión del desarrollo local que nos parece sugerente abordar dentro del amplio debate sobre el *desarrollo* es la que alude a la **perspectiva institucional**⁵. Al igual que en el enfoque anterior, en esta perspectiva coexisten diferentes tendencias que en unos casos ponen énfasis en las distintas articulaciones socio-institucionales de cara al impulso del desarrollo y, en otros, enfatizan el análisis de las tensiones entre lo local y lo global y las oportunidades y desafíos del desarrollo local en contextos de concertación complejos.

Más allá de considerar a lo "local" como una alternativa a los males de la globalización, los estudios de J. Arocena (1995 y 2003) principalmente destacan la articulación local-global al interior de procesos concretos de desarrollo y concertación. Desde esta perspectiva el desarrollo local es definido como un conjunto de iniciativas de individuos o grupos orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población

5 En esta línea se inscriben los estudios del CLAEH, Uruguay (Marsiglia, J. y Pintos, G., 1977) y los estudios de J. Arocena (1995).

en marcos de negociación concretos (J. Arocena, 1995).

A diferencia de la propuesta anterior, la perspectiva institucional tiene la virtud de "pensar los procesos históricos de articulación socioinstitucional propios de cada realidad territorial" (Adriana Rofman, et. al., 2004). Lejos de colocar en primer término el análisis del *stock* de capitales, "se interrogan por la capacidad política e institucional de una sociedad determinada para protagonizar un proceso de desarrollo local..." (A. Rofman, et, al., 2004).

Si bien muchas de las afirmaciones de la perspectiva institucional han servido para formular metodologías de intervención en el ámbito local, se deja en claro que los procesos de planificación no constituyen meramente productos técnicos elaborados por grupos de expertos iluminados, sino más bien como productos socio-políticos que surgen de la interacción entre la gente de los territorios y localidades específicas y equipos de apoyo externo.

Por último, cabe señalar que dentro de la perspectiva institucional, los factores o condicionantes del desarrollo local como, por ejemplo, el nivel cultural y los aspectos socioeconómicos son claves para caracterizar las sociedades locales y las potencialidades del desarrollo local. En este sentido, guardan cierta similitud con las propuestas de desarrollo local revisadas anteriormente.

El nivel cultural se expresa en términos de la identidad colectiva y puede convertirse en factor que impulsa el desarrollo y, por otra parte, la producción y riqueza generada en el territorio se constituye en objeto de negociación entre grupos socioeconómicos y en este sentido es un factor a considerar en la medida en que revela las estructuras de poder a nivel local (Arocena, 1995).

El enfoque del **desarrollo territorial rural**, por su parte, recoge los aportes teóricos del desarrollo económico local y, especialmente, el concepto de *cluster*⁶ para dar cuenta de las potencialidades endógenas de los territorios y el papel que juegan la innovación tecnológica, los conocimientos y las instituciones en los procesos productivos locales. Sólo que en este caso la teoría toma en cuenta entornos territoriales compuestos por espacios rurales y urbanos a diferencia del desarrollo económico local que coloca el énfasis en los complejos urbanos.

Para precisar el alcance de la nueva propuesta, A. Schejtman y J. Berdegúe (2003), sus principales impulsores, parten de la identificación de los límites de los enfoques tradicionales del desarrollo rural. En efecto, critican las dificultades de los enfoques tradicionales para formular políticas diferenciadas con respecto a la pequeña agricultura y los sectores pobres. En otros términos, se señala que han dejado de lado el tema de la

6 Concentración espacial de firmas en un determinado sector con presencia de componentes de la cadena de valor en el mismo ámbito territorial y con articulaciones "hacia atrás" con los proveedores de insumos y servicios, como "hacia delante" con los usuarios del producto. Según A. Schejtman y J. Berdegúe (2004) estos conceptos ya fueron desarrollado por algunos economistas entre los que se encuentran M.E. Porter (1998) y A. Marshall (1954).

heterogeneidad de las sociedades rurales y, entre otros aspectos, critican el énfasis de los enfoques tradicionales en las actividades agrícolas, no obstante el carácter "multiactivo" de las unidades agropecuarias.

Asimismo, con base en evidencias empíricas, los defensores del desarrollo rural territorial, destacan que en el pasado las políticas de carácter macro, no siempre estuvieron articuladas con los proyectos y acciones específicas en el nivel micro aspecto que influyó negativamente en la viabilidad y sustentabilidad de las pequeñas y medianas economías campesinas.

Por último, cabe destacar que en los enfoques tradicionales, no se ha considerado los "efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y trabajo de la población, sobre todo los pobres" (A. Schejtman y J. Berdegú, 2003; 18).

A partir del reconocimiento de los límites de las interpretaciones tradicionales del desarrollo rural, A. Schejtman y J. Berdegú (2003; 30) consideran al desarrollo territorial rural como "un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural". La **transformación productiva** supone cambios en los patrones de empleo y la producción así como la articulación competitiva y sustentable a la economía del territorio con mercados dinámicos y el **desarrollo institucional** implica básicamente procesos de con-

certación entre los diversos actores del ámbito local.

De acuerdo con algunos autores, si bien un aporte del desarrollo territorial rural es el rescate del territorio dentro de la definición de las políticas públicas, deja de considerar la inserción de los pequeños y medianos productores en las cadenas de valor dominadas por las grandes empresas alimentarias (César A. Ramírez M., 2006).

Los límites de los enfoques del desarrollo local

La propuesta de desarrollo económico local bajo la vertiente que recoge las experiencias de desarrollo local en algunas zonas de España y, especialmente, en los distritos industriales italianos otorga un papel protagónico al territorio. Desde este punto de vista se asume de manera prescriptiva que la propuesta puede ser válida para todo tipo de territorio. En esta generalización evidentemente no se toma en cuenta la configuración específica de los territorios y la posibilidad real que tienen éstos para el impulso de propuestas de desarrollo endógeno (Adriana Rofman, et. al., 2004). En este sentido resulta evidente que ciertos territorios son el resultado de construcciones sociales e históricas con identidades propias y que crean condiciones para el desarrollo de iniciativas productivas. Otros territorios, como sucede a menudo con las zonas de colonización en tierras baldías o muy poco explotadas, carecen de identidad y sus actividades económicas se inscriben en territorios dominados por empresas multinacionales, reproduciendo

do asimetrías sociales y económicas difíciles de superar⁷.

Otra de las críticas que a menudo se formulan en torno a la concepción del desarrollo económico local tiene que ver con la relación entre cultura-territorio e iniciativa empresarial. En efecto, el desarrollo de los distritos industriales italianos al igual que otras zonas de España, Alemania y los Estados Unidos de Norte América muestra una marcada relación entre estos componentes y, lo que es más, un apoyo de las políticas estatales a la promoción de las PYMES. Sin embargo, esta relación no siempre está presente en los territorios que constituyen el objeto de nuestro estudio. No obstante, autores como A. Schejtman y J. Berdegué (2003) observan que el caso de la producción de quesos en Salinas de Bolívar en el Ecuador puede constituir un ejemplo representativo de procesos de incorporación de tecnología, constitución de redes de productores y vinculación a mercados dinámicos.

Por su parte, la perspectiva institucional comparte con la de desarrollo económico local y con la de desarrollo rural territorial varios aspectos. Entre los más importantes se cuentan la reivindicación del territorio, con todas sus potencialidades, como uno de los protagonistas centrales del desarrollo. Asimismo, la perspectiva institucional comparte con las otras corrientes la tesis de que las innovaciones tecnológicas y

el fortalecimiento de las instituciones en el ámbito local son claves en la creación de un clima favorable a las iniciativas de desarrollo local. Sin embargo, se distancia de las otras corrientes en varios aspectos, como por ejemplo, en la necesidad de desatar procesos de concertación y negociación entre diferentes actores sociales e institucionales, identificando a los actores e instituciones que son portadores de propuestas de desarrollo local. El enfoque institucional, bajo esta perspectiva, coloca el énfasis no sólo en la institucionalización de procesos relacionados con la participación ciudadana, sino también en la planificación del desarrollo local y, por último, en la consolidación de instituciones y prácticas de veeduría social.

Una de las fortalezas de la perspectiva institucional radica en la generación de metodologías y, más precisamente, en el diseño de procesos de participación social que articulan las propuestas de organizaciones ciudadanas, gobiernos locales y, en muchos casos, iniciativas provenientes de empresarios locales o regionales. Sin embargo, a menudo, en estos procesos se pierde de vista las articulaciones entre los niveles locales, nacionales e internacionales. Desde este punto de vista, los críticos de la perspectiva institucional han señalado que el énfasis en la arquitectura institucional en el ámbito local a menudo deja de considerar el tema del desa-

7 Este puede ser el caso de poblaciones de colonos en zonas en donde coexisten empresas madereras, petroleras y de explotación de palma africana en donde resulta difícil la construcción de acuerdos entre grupos originarios de diversas provincias con orientaciones sociales, culturales, productivas diferentes e, incluso, contrapuestas.

rollo (Adriana Rofman, et. al., 2004). En otras palabras, se vuelve necesario debatir acerca del modelo o estilo de desarrollo que se quiere alcanzar y de qué manera se puede cambiar la correlación de fuerzas a nivel local y regional para lograr ese nuevo modelo de desarrollo.

El desarrollo local como proceso flexible

Probablemente uno de los aportes más destacables de todas las concepciones referidas anteriormente es la idea de que el desarrollo local es un proceso particular e irreplicable y que, por otra parte, se trata de un proceso flexible. En otras palabras, las iniciativas de desarrollo local pueden partir de organizaciones de la sociedad civil o bien de instituciones estatales (los gobiernos seccionales) o bien de la conjunción de voluntades entre gobiernos locales y organizaciones de segundo grado tal como se ha verificado en algunos cantones ecuatorianos en donde un movimiento político en alianza con organizaciones de base y de segundo grado, OSG's, han creado las condiciones mínimas para introducir ciertos cambios en la gestión de los gobiernos locales y, de paso, apuntalar procesos –todavía incipientes– de desarrollo económico local.

Si bien es importante contar con una visión del stock de capitales (físicos, sociales, ambientales, etc.) a nivel local, tal como lo sugiere la propuesta de desarrollo económico local y, por otra parte, si bien resulta clave interrogarse acerca de las potencialidades que tienen las instituciones para impulsar propuestas de cambio social, es necesari-

rio tener presente las posibilidades reales de participación de las organizaciones sociales y las instituciones locales en procesos de desarrollo. En este sentido, no puede haber participación efectiva en contextos en donde la inequidad social y las brechas (por razones económicas, étnicas o de género) entre grupos o estratos sociales convierte en prácticamente imposible cualquier proceso de concertación social. De ahí que, a menudo, los procesos de desarrollo local, que comenzaron siendo procedimientos meramente metodológicos para la construcción de planes estratégicos a largo plazo, terminan convirtiéndose en proyectos políticos (que rebasan el lapso de elaboración de un plan) en donde se trata de corregir las asimetrías en la participación social.

Cualquiera que sea la posición que se asuma con respecto a los enfoques del desarrollo local, existen ciertas condiciones o prerequisites mínimos para el impulso de iniciativas de desarrollo en el ámbito local. Evidentemente, acciones de participación ciudadana o iniciativas económicas aisladas, que no generan correas de transmisión con otros componentes del desarrollo local, no pueden ser consideradas como procesos de cambio. En este sentido, se parte del supuesto de que el desarrollo local se construye sólo si los diferentes componentes del desarrollo local (sean estos sociales, culturales, institucionales o económicos) actúan de manera sinérgica en territorios específicos. En este caso con el término **territorio** se alude a una diversidad de localidades y circunscripciones político-administrativas que pueden abarcar ámbitos comunitarios,

cantonales y/o microregionales e, incluso, mancomunidades municipales.

Dicho esto, pasemos a revisar de manera resumida cuáles son los componentes o dimensiones del desarrollo que, a nuestro juicio, deberían estar presentes en un proceso o experiencia de desarrollo local. Tomando en cuenta los procesos particulares del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones, los siguientes componentes o dimensiones reflejan una visión *operativa* del desarrollo local.

La acción del Estado a partir de las políticas públicas. Al respecto se tiende a pensar que el desarrollo local se construye a pesar del Estado o bien por ausencia de éste. Si bien esta afirmación en gran medida es cierta, especialmente porque las acciones del Estado están bajo sospecha después de más de una década de políticas de ajuste, los programas de desarrollo local en donde participan ONG's en alianza con gobiernos locales y organizaciones de base e, incluso, OSG's, corren el riesgo de convertirse en iniciativas insostenibles en el mediano y largo plazo. Lo anterior sobre todo porque existen obras de infraestructura que no pueden ser impulsadas y mantenidas con el sólo concurso de las organizaciones locales. Piénsese, por ejemplo, en las obras de riego y en las de vialidad. Adicionalmente, se requiere la concurrencia del Estado para coordinar acciones entre los niveles estatal y seccional. Si no existe dicho concurso se corre el riesgo de que diversas acciones que se emprenden en el ámbito local se pierdan por falta de apoyo estatal. Este es el caso de las iniciativas ambientales, edu-

cativas e, incluso, de mejoramiento de la salud que emprenden los gobiernos y las organizaciones locales y que, a menudo, son coartadas por la legislación vigente que depende de los ministerios y demás dependencias del Estado.

La voluntad política de los gobiernos locales. Si bien la descentralización, como parte de un proceso más amplio y complejo de reforma del Estado es un camino recorrido a medias, por lo menos en el caso ecuatoriano, existen oportunidades favorables para desarrollar procesos de desarrollo local. En efecto, ahora, como nunca antes, los gobiernos locales cuentan con recursos económicos que les convierten en protagonistas y aliados estratégicos en la tarea de dinamizar no sólo las economías locales, sino también la participación ciudadana. Si bien se requiere mejorar los aspectos de gestión y cambio institucional, sólo con el hecho de contar con la voluntad política de los alcaldes y el apoyo de sus aliados en los concejos municipales y en los aparatos administrativos, se estaría dando un paso importante.

La capacidad asociativa de las organizaciones sociales. Con el término organizaciones sociales nos referimos en general a aquellas que se agrupan a partir de intereses territoriales, desde juntas parroquiales y comunidades de base, hasta las organizaciones ciudadanas con asiento en las áreas urbanas y rurales y las organizaciones de interés. Dentro de estas últimas se cuentan desde los transportistas hasta los gremios productivos y las organizaciones con fines de lucro. Esta gama de organizaciones juegan un rol importante en el proceso de desarrollo. Hacia ellas van

los proyectos y los recursos y de ellas se espera un papel movilizador, que demande y proponga a los gobiernos locales. Asimismo, de ellas dependen los procesos de contraloría social y la rendición de cuentas por parte, no sólo de los gobiernos locales, sino de sus propios líderes y dirigentes.

La necesidad de impulsar cambios institucionales. Aquí se entiende cambio institucional en un sentido amplio, desde la introducción de nuevas metodologías de organización en los municipios, hasta la elaboración de planes de fortalecimiento institucional (en el caso de las organizaciones sociales) constituyen cambios institucionales. Cuanta mayor capacidad exista en torno a la introducción de nuevas formas de organización en las instituciones, mejores condiciones se crearán para el desarrollo local.

La difusión de actitudes de cambio manteniendo la identidad local. En el Sur de Manabí existe la creencia de que, a diferencia de las organizaciones campesinas e indígenas de la Sierra, los campesinos montubios tienen resistencia al trabajo comunitario y cooperativo. Sin embargo, algo que contradice esta afirmación es la gran capacidad que tiene la gente de esta microregión para organizar de manera solidaria las cajas mortuorias. Sólo que en este caso la solidaridad actúa frente a la situación del "bien morir" o de la muerte y no tanto para actividades productivas y comerciales. En este sentido, la difusión

y revalorización de nuevas prácticas organizativas, manteniendo la identidad cultural, resulta clave para impulsar procesos de desarrollo local.

La asimilación de nuevas tecnologías productivas. Este componente que va de la mano con los procesos de cambio institucional, significa para las organizaciones y la población local, la posibilidad de generar valor agregado para sus productos y, por otra parte, representa una oportunidad para vincularse con nuevos mercados. En el caso de las microregiones de nuestro estudio, la introducción de nuevas tecnologías incluye, no sólo los aspectos productivos, sino también el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, las denominadas TIC's. A través de estas últimas se trata de romper con el aislamiento de las microregiones y la posibilidad de acceder a información sobre precios, paquetes tecnológicos, mercados y proveedores de servicios.

Sin duda alguna existen otros componentes del desarrollo local y la lista podría ser más larga. Sin embargo, con base en nuestras observaciones, los señalados anteriormente forman parte de un modelo "típico ideal" de desarrollo local⁸.

Principales características de las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones

La Cuenca Alta del Río Jubones se localiza en los límites entre la provincia

8 Se podría argüir que faltan elementos tales como la participación ciudadana y la formación de recursos humanos (esto es la formación de capacidades para el desarrollo local). La discusión podría ser interminable. Sin embargo, tales dimensiones pueden ser resultados y no tanto requisitos.

del Azuay y la provincia de El Oro e integra a un conjunto heterogéneo de cantones. En efecto, en esta zona se encuentran cantones con características climáticas propias de las zonas altas andinas (Pucará); cantones localizados en las vertientes de los páramos andinos (San Fernando, Santa Isabel, Girón) y, por último, un cantón localizado en las tierras bajas del trópico húmedo (Ponce Enríquez).

Una de las características de esta microregión es el acelerado proceso de desertificación de sus tierras y la escasez de fuentes de agua, tanto para el consumo de las poblaciones locales como para las actividades agrícolas.

La heterogeneidad de la zona se observa también en las características de la producción agrícola. En las partes bajas, localizadas en la zona tropical, se ha desarrollado una agricultura comercial vinculada a las provincias de El Oro y Guayas. Los rubros más importantes son el banano, la ganadería y los cultivos de ciclo corto entre los que se cuentan el arroz y el maíz duro. A estos últimos rubros hay que añadir una gran variedad de frutales. En tanto que en los municipios de las vertientes montañosas de la Sierra se ha desarrollado en mayor medida la ganadería, la producción de papas, trigo, cebada y hortalizas. Estos últimos cultivos están en manos de pequeños y medianos productores que desarrollan en gran medida una agricultura de subsistencia.

Un aspecto característico de todos los cantones y parroquias de esta microregión está dado por el acentuado fenómeno de emigración de la población hacia los Estados Unidos de Norte América y recientemente a España e Italia.

En la actualidad éste tiene diversas y complejas implicaciones. Desde la perspectiva del desarrollo local, se convierte en un obstáculo para impulsar proyectos productivos, o circunstancias en que se produce el ingreso de hortalizas, tubérculos e, incluso, frutas, a precios más bajos desde el vecino país de Perú, los productores locales no encuentran incentivos para la producción agrícola. A este fenómeno se añade la carestía y escasez de la mano de obra en el ámbito local.

Con ciertas diferencias la microregión del Sur de Manabí, que comprende principalmente a los cantones de Jipijapa, Paján, 24 de Mayo, Olmedo, Santa Ana, de esta provincia, también atraviesa una situación de crisis sobre todo desde fines de los años 90 a raíz de la baja de los precios del café a nivel internacional. A este rasgo se suman las prolongadas sequías y las inundaciones cíclicas que asolan la microregión. Los cantones del Sur de Manabí que tradicionalmente se dedicaban al café, se debaten entre diferentes alternativas: la transición hacia sistemas productivos diversificados o bien hacia la búsqueda de actividades no agrícolas que van desde el turismo rural hasta el fortalecimiento de un corredor económico que vincule diversas actividades económicas (agricultura, manufactura, agroindustria, pesca y artesanía) con los principales centros de consumo y con el puerto de Manta.

Los indicadores sobre distribución de la PEA en las ramas de producción y el índice de concentración de la tierra, muestran aspectos característicos de la zona de estudio. Los índices de distribución de la tierra en las dos microregio-

nes, si bien son inferiores al promedio nacional (0.80), señalan que este recurso todavía sigue concentrado en pocas manos. En otros términos, a pesar de las reformas agrarias de los años 60 y 70 y a pesar de los programas de desarrollo rural de los años posteriores, no ha sido posible democratizar el acceso a la tierra o bien formular políticas que alteren su tradicional distribución concentrada.

No obstante que en la mayor parte de los cantones un porcentaje significativo de la PEA se distribuye en actividades agrícolas, la población asalariada en dicha actividad no alcanza niveles importantes. En efecto, en los cantones de la Cuenca Alta del Río Jubones menos del 20% de la PEA agrícola total corresponde a la categoría de asalariados. En cantones como los de Pucará y Santa Isabel una buena parte combina el trabajo asalariado agrícola con las actividades de explotación de minerales.

Como dato ilustrativo del crecimiento desproporcionado de los trabajadores asalariados en los gobiernos locales (municipios y dependencias del Estado) por razones clientelares o de compadrazgo, en el cantón de Jipijapa se observa que alrededor del 11.5% de la PEA total se localiza en la rama sector público.

Finalmente, para concluir con el breve vistazo de los indicadores sociales y el contexto institucional de las microregiones, conviene señalar que una de las características de las áreas de estudio ha sido la descoordinación institucional y la sobreposición de funciones. La primera de ellas tiene que ver con las acciones aisladas que emprenden los municipios, las dependencias

ministeriales e, incluso, las entidades de cooperación internacional. Un caso típico es la descoordinación entre las acciones del Fondo de Inversión Social, FISE, y las acciones que emprenden los municipios y los programas de desarrollo, interviniendo en las mismas zonas, con la duplicación de esfuerzos y, por último, con el desperdicio de recursos escasos. Asimismo, se observa sobreposición de funciones en acciones de carácter educativo en donde el Ministerio de Educación, los Consejos Provinciales y los Municipios trabajan en las mismas áreas (cerramientos de escuelas y colegios, construcción de aulas escolares, etc.).

Por su parte, los municipios tienen en común: poca disposición para ingresar a una etapa de planificación con participación de las organizaciones urbanas, campesinas y la ciudadanía en general; bajos niveles de capacitación del personal para asumir las demandas de la población en el contexto del desarrollo local y territorial; resistencia a los cambios e innovaciones institucionales; reducida capacidad para asumir proyectos sociales y de dinamización de las economías locales; tendencia al abultamiento de personal administrativo en relación a la población total de los cantones; resistencia a la rendición de cuentas y, entre otros aspectos, oposición a los mecanismos de contraloría social.

Las iniciativas de desarrollo local en el Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones

Dentro de los procesos de desarrollo local implementados en las microre-

giones del Sur de Manabí, SM, y la Cuenca Alta del Río Jubones, CARJ), son varias las instituciones que han asumido el liderazgo. Dentro de éstas, los Municipios y, en menor medida, los Consejos Provinciales, han adoptado un papel destacado, sobre todo, en lo referente a la planificación participativa y a la creación de condiciones institucionales que faciliten el desarrollo económico local. Al protagonismo de las instituciones anteriores se suman las Juntas Parroquiales las mismas que se han convertido en aliadas estratégicas de las iniciativas de desarrollo local. En las siguientes secciones se describen algunas de las iniciativas promovidas por estas instituciones y los desafíos que enfrentan hacia el futuro.

La Cuenca Alta del Río Jubones, CARJ

En la microregión de la CARJ las iniciativas de desarrollo local que se están ensayando en la actualidad constituyen respuestas a problemas que subsisten desde décadas pasadas y también reacciones a problemáticas emergentes. Un desafío constante constituye, sin duda alguna, la revitalización de las organizaciones sociales. En esta línea de trabajo que, dicho sea de paso, es una de las condiciones o prerrequisitos del desarrollo local, las organizaciones no gubernamentales, la Iglesia Católica, los organismos de cooperación y el PROLOCAL han concentrado esfuerzos importantes con la finalidad de consolidar las organizaciones sociales tanto

históricas como recientes y convertirlas en aliadas estratégicas de las iniciativas de desarrollo local.

La necesidad de revitalizar las organizaciones sociales de la CARJ parte de la constatación de la decadencia de las organizaciones, especialmente, las campesinas como resultado de varios factores: la desconfianza de las bases en nuevos proyectos de desarrollo rural, después de más de 30 años de desarrollo rural promovido por el Estado con modestos resultados; la falta de credibilidad de las bases en los dirigentes antiguos y las dificultades que tienen las organizaciones para resolver las demandas de sus asociados.

Uno de los objetivos de los programas de desarrollo local recientes ha sido en este caso identificar a las organizaciones con posibilidades de impulsar proyectos tanto de capacitación como productivos y ambientales y, al mismo tiempo, revitalizar a las organizaciones y comunidades que estaban alicaídas. Una de las estrategias adoptadas ha sido, para comenzar, la regularización jurídica de las organizaciones⁹.

Por otra parte, en el fortalecimiento de las organizaciones y en el seguimiento de los proyectos una estrategia importante del PROLOCAL ha sido la conformación y consolidación de una red de proveedores de servicios, es decir un conjunto de profesionales de las propias localidades de la microregión, con formación técnica y profesional, que en un momento determinado comenzaron a desempeñar tareas de

9 En la actualidad el PROLOCAL ha logrado que, de 18 organizaciones, aproximadamente ocho OSC's cuenten con reconocimiento jurídico y planes de fortalecimiento institucional.

seguimiento y asesoría a los diversos proyectos apoyados por dicho programa.

La participación de los Municipios de Girón y Nabón en las iniciativas de desarrollo local¹⁰

En la CARJ se destaca la labor de los Municipios de Girón y Nabón por el temprano impulso de procesos de planificación participativa, la voluntad política de las alcaldesas para profundizar la democracia local y, también, por el número de alianzas que han venido estableciendo con organismos gubernamentales, ONG's y organismos de cooperación internacional en beneficio de sus programas y proyectos.

Los dos cantones han asumido como una política municipal la planificación participativa. Nabón, por ejemplo, cuenta con un plan participativo desde 1999 y también con planes de desarrollo parroquial. No se ejecutan proyectos si es que éstos no han sido identificados y priorizados por dichos planes y, por otro lado, dentro de los presupuestos participativos se consideran en primer lugar los proyectos que están dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población.

El eje de la participación social descansa en las bases sociales. Así, en cada comunidad hay un comité pro-mejoras y se están institucionalizando reuniones mensuales con la finalidad de coordinar

las acciones derivadas de los planes operativos anuales de cada comunidad.

En el cantón Girón, a pesar de reciente inicio de los presupuestos participativos, se ha logrado que las Juntas Parroquiales discutan las prioridades de sus poblaciones y asignen recursos a actividades estratégicas para el desarrollo local como por ejemplo la construcción de sistemas de agua potable y en los casos en donde el costo de dichos proyectos rebasa las disponibilidades de las comunidades se ha logrado que, al menos, se realicen estudios hasta contar con los recursos necesarios para el inicio de las obras.

Dentro del conjunto de iniciativas de desarrollo local, las alcaldesas de los municipios en cuestión consideran que el programa de desarrollo local sustentable del Estado (PROLOCAL) y la Cooperación Técnica Internacional se han constituido en un aliado estratégico de los municipios. En el contexto de la cooperación se destaca, sobre todo, el programa de alfabetización al que consideran como un proyecto prioritario dentro de las necesidades de los cantones¹¹. Existe consenso en que dicho programa debe continuar y avanzar, no sólo a la fase de post-alfabetización, sino también involucrar la educación primaria.

De acuerdo con las alcaldesas de Nabón y Girón una de las características de la cuenca del Río Jubones es la exclusión social. Sin embargo, la lucha

10 En esta sección se toman en cuenta las opiniones y percepciones de las Alcaldesas de Nabón y Girón y de la Vice-alcaldesa del Municipio de Oña.

11 En Girón por ejemplo se han alfabetizado alrededor de 350 personas. Si embargo, censo de población de 2001 identificó a cerca de 800 personas en esta condición. De ahí que, de continuar el PROLOCAL, haría falta trabajar con la población analfabeta restante.

contra este problema no se puede hacer en tan sólo cuatro años, si bien se han sentado las bases para acciones futuras, resta mucho por hacer. En este sentido la colaboración con los programas del Estado y de la cooperación internacional a lo largo de estos años deja varias lecciones y recomendaciones. Entre las más importantes cabe mencionar las siguientes:

- i) Impulsar proyectos de desarrollo integrales –más allá de intervenciones aisladas y puntuales- considerando a los gobiernos locales como aliados importantes. En este caso se sugiere que las entidades aliadas al desarrollo local transiten desde una visión cantonal a una visión de cuenca hidrográfica.
- ii) Fortalecimiento de la mancomunidad de la cuenca del Río Jubones y de las juntas de regantes. Dentro de esta línea de trabajo la mancomunidad debería normar el acceso y el uso del recurso agua. Reconociendo las diferencias étnicas y organizativas, se debe apoyar a las comunidades indígenas de Nabón. En este caso cabe destacar el papel de los cabildos comunitarios como formas de representación de los pueblos indígenas.
- iv) Subsidiar a los productores de las

zonas altas de la cuenca del Jubones y, en contrapartida, sensibilizar a los productores y la población, en general, de la Costa en torno al uso y manejo del agua. Acompañar a los gobiernos locales en el proceso de transferencia de competencias y responsabilidades desde el gobierno central. En este caso las instituciones aliadas al desarrollo local debería jugar un papel decisivo sobre todo en lo que compete a la descentralización de la educación y las competencias ambientales.

- vi) Asesorar a los municipios en la formulación de políticas públicas que tengan incidencia en materia ambiental (uso del agua, concesiones mineras¹² y recursos naturales) y la distribución de la tierra. Lo anterior, sobre todo por la superposición de competencias y atribuciones que existen entre diferentes instituciones¹³.
- vii) Asesorar, por último, a los gobiernos locales en la formulación de metodologías de seguimiento y evaluación de los planes participativos de desarrollo cantonal y parroquial una vez que se ha desarrollado un primer esfuerzo en la realización y ejecución de dichos planes. De lo contrario se corre el

12 Sólo en el cantón de Nabón se conocen de alrededor de 32 concesiones mineras y, hasta el año pasado, en Oña, existían 17 concesiones mineras. A esta muestra hay que añadir las numerosas concesiones realizadas en los municipios de Santa Isabel, Pucará y Ponce Enríquez.

13 Así por ejemplo, los municipios no juegan un papel decisivo en el control y manejo de las concesiones para la explotación de minerales. Igual cosa sucede con las concesiones de agua. Asimismo, en las adjudicaciones de tierras en zonas consideradas como bosques nativos –generalmente en las zonas altas- tiene responsabilidad el INDA y ninguna responsabilidad el gobierno local. Se señala, en esta misma línea, la cantidad de trámites engorrosos que tienen que hacer los ciudadanos y las instituciones cuando se trata de denunciar la quema de bosques o el uso irregular de los recursos naturales.

riesgo de que estas iniciativas se queden en los documentos y que el entusiasmo y las expectativas de la gente vaya declinando.

La Asociación de Juntas Parroquiales, AJUPA, en la CARJ

Desde el surgimiento de la AJUPA en el 2003, uno de sus objetivos ha sido el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo se han propuesto convertirse en verdaderos gobiernos locales, lo que significa transitar a una fase en donde las directivas de las Juntas Parroquiales promueven la participación ciudadana y el desarrollo de sus comunidades, al tiempo que gestionan y administran los recursos de manera transparente.

En el proceso de conformación de verdaderos gobiernos locales, durante los últimos años las ONG's, las entidades de cooperación internacional y el PROLOCAL han jugado un papel importante a través de la elaboración de planes de desarrollo local y de un programa y de capacitación que estuvo orientado precisamente a formar a las directivas de las juntas en las problemáticas del desarrollo local, la planificación participativa, la elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos y, adicionalmente, se capacitó en temas relacionados con administración, contabilidad y aspectos legales, entre otros asuntos de carácter instrumental.

Los efectos de la capacitación fue-

ron positivos en las parroquias a tal punto que el nivel de participación de la población subió significativamente contrastando con la situación anterior en donde la participación social era escasa o, prácticamente, nula¹⁴.

Tan decisivo ha sido el proceso de capacitación de las Juntas Parroquiales que en la actualidad están dados los pasos finales para legalizar su participación como asociación de juntas parroquiales en la mancomunidad de la Cuenca del Río Jubones.

Crear las condiciones para la asociación de las juntas parroquiales y tratar de involucrarlas en las iniciativas de la mancomunidad de la Cuenca del Río Jubones ha sido uno de los objetivos de las entidades aliadas a los procesos de desarrollo local.

No obstante el camino recorrido, todavía resta mucho por hacer en materia de capacitación. En esta línea, las propuestas de la AJUPA hacia el futuro son:

- i) Capacitación en las metodologías de los presupuestos participativos; fortalecimiento de las asambleas parroquiales y comités de desarrollo local y, adicionalmente, en temas de gobernabilidad y sistemas políticos.
- ii) Continuidad del programa de capacitación en lo referente al seguimiento y evaluación de los PDL's.
- iii) Capacitación en temas de gestión

14 Uno de los ejemplos a seguir se encuentra en el cantón Santa Isabel en donde las juntas parroquiales han conseguido ejecutar proyectos de desarrollo local y también impulsar la participación de las mujeres en pequeñas iniciativas de desarrollo local.

ambiental; procesos de descentralización y transferencia de competencias en temas ambientales.

La problemática ambiental y el riego

En la actualidad la microregión de la CARJ enfrenta serios problemas desde el punto de vista ambiental. Entre los más importantes se cuentan: i) la explotación desordenada de los recursos mineros tanto en las zonas altas como en las bajas de la cuenca hidrográfica del Jubones¹⁵; ii) la ampliación de frontera agrícola en Zhagli, Nabón y Pucará y iii) la deforestación de las zonas altas y la disminución de los caudales de agua para riego y para el consumo de la población.

Los componentes ambientales dentro de los proyectos de desarrollo han tenido un papel secundario en la CARJ. Sólo recientemente, desde fines de los noventa, se ve la necesidad de promover el proyecto de mancomunidad involucrando a los municipios de las zonas altas y bajas de la microregión. De ahí que en los años noventa, tanto los organismos de cooperación internacional como las ONG's y el PROLOCAL se han centrado básicamente en dos ejes de trabajo: i) la protección de las fuentes de agua y en el manejo del riego a partir de la construcción de micro-reser-

vorios y la introducción del sistema del riego por aspersión en lugar del tradicional sistema por inundación¹⁶ y ii) el fortalecimiento de la secretaría de la mancomunidad de la cuenca del río Jubones a través de varias acciones entre las que se cuentan la realización de planes de manejo de la cuenca y el apoyo a las juntas parroquiales directamente relacionadas con el manejo de los recursos de la cuenca.

La microregión del Sur de Manabí

En los años recientes las iniciativas de desarrollo local son el Sur de Manabí han tendido a desenvolverse en contextos socioeconómicos y políticos complejos en la medida en que se trata de una microregión que arrastra un conjunto de problemas estructurales. Entre estos se cuentan la resistencia de los gobiernos locales a involucrar a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general a la gestión del desarrollo local y territorial y, por otro lado, las dificultades para encontrar acuerdos en torno a la distribución del agua para riego y para resolver las demandas de los centros poblados.

Como ejemplo de lo señalado anteriormente, a pesar de los esfuerzos realizados en la construcción de infraestructura de riego (Poza Honda y Daule

15 Las actividades mineras durante los últimos años se han consolidado a partir del repunte del precio del oro. En la actualidad, la proliferación de pequeñas y medianas empresas mineras en los cantones de Santa Isabel, Pucará, Ponce Enríquez e, incluso, Nabón y Oña es la causa, no sólo de conflictos ambientales, sino de la contaminación de los ríos cuyas aguas son utilizadas por las y los productores agrícolas tanto de las zonas aledañas a las explotaciones mineras como de las zonas bajas.

16 Este tipo de iniciativas van juntas con los proyectos de seguridad alimentaria que tienen como finalidad el incentivo de la producción hortícola tanto para el consumo de la unidad familiar como para la comercialización en los mercados locales y regionales.

Peripa, entre otras), los trabajos han quedado inconclusos, sobre todo, en lo referente a la construcción de los canales de riego a tal punto que se aprovecha menos del 30 por ciento de la capacidad instalada de las represas.

Después de los fracasos de los proyectos de desarrollo rural integral de las décadas pasadas, los esfuerzos de las entidades de desarrollo (del 2000 hasta la fecha) se han concentrado en articular los proyectos productivos con el fortalecimiento institucional y la planificación participativa. En otros términos, no se ha tratado únicamente de contar con proyectos productivos bien diseñados desde el punto de vista técnico cuyo único objetivo es alcanzar la rentabilidad, sino principalmente de integrar otros componentes necesarios, como por ejemplo el fortalecimiento de las organizaciones, la incorporación de la problemática de género y la articulación de las iniciativas de las OTB con las visiones del desarrollo parroquial y cantonal.

La concertación con los gobiernos locales ha sido particularmente difícil en la medida en que los Municipios de esta zona se caracterizaban por las prácticas paternalistas y clientelares de los alcaldes y, sobre todo, por la resistencia y el desconocimiento frente a las metodologías de planificación participativa, la creación de espacios de participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Los programas de desarrollo local que se han intentado impulsar en la microregión en los últimos años, al igual que en el caso de la CARJ han tenido que vencer la resistencia y la desconfianza de las organizaciones y la

población rural en general. Al cuadro anterior se suma la situación de crisis de las organizaciones como resultado de las políticas de eliminación de los subsidios agrícolas y la abolición de los programas de crédito y asistencia técnica por parte del Estado.

La situación de las organizaciones

De manera similar a lo ocurrido en la CARJ en el Sur de Manabí los programas del PRONADER, el FODERUMA y, en menor medida, los de la Iglesia Católica jugaron un papel importante en la conformación y consolidación de las organizaciones sociales. En las dos microregiones, muchas de estas organizaciones transitaron desde reivindicaciones por la tierra a demandas concretas al Estado en materia de crédito, asistencia técnica y construcción de infraestructura. Asimismo, durante el período de ejecución de los programas de desarrollo rural integral las cooperativas y asociaciones agrícolas se consolidaron en la medida en que tenían posibilidades de responder a las demandas de sus socios. Sin embargo, cuando los proyectos de desarrollo rural concluyeron y los recursos dejaron de afluir, las organizaciones que no habían consolidado su capital social tendieron a desaparecer, en tanto que las organizaciones históricas que habían surgido en los períodos de luchas reivindicativas por la tierra, generalmente, se mantuvieron vigentes.

Al amparo del Programa de Desarrollo Local Sustentable del Estado, PROLOCAL, que arrancó sus actividades en el 2002, en el Sur de Manabí surgieron nuevas organizaciones de segun-

do grado y nuevas organizaciones territoriales de base. Todas ellas bajo la expectativa de gestionar recursos provenientes de los nuevos fondos aportados tanto por el Banco Mundial como por el Estado ecuatoriano y la Comunidad Económica Europea¹⁷. Estas organizaciones han impulsado planes de fortalecimiento institucional que generalmente consistían en la construcción de una misión-visión de la organización, proyectos priorizados y sugerencias sobre posibles alianzas. A menudo, dichos planes incluyeron componentes o aspectos de salud, producción, educación, intercambio de experiencias con otras organizaciones y un componente de equipamiento básico¹⁸. También dichos programas de fortalecimiento apuntaban a formar talentos humanos, discutir principios básicos sobre institucionalidad, democracia y alianzas, conceptos sobre empresas agroproductivas y, por último, aspectos tecnológicos.

En la actualidad las posibilidades de sostenibilidad de las organizaciones dependen de la continuación de la acción estatal y del diseño de una política de descentralización y participación ciudadana que fortalezca los vínculos de las organizaciones con los gobiernos locales, al mismo tiempo que se mantenga la autonomía de las organizaciones campesinas.

Las Juntas Parroquiales y los proyectos de desarrollo

Las Juntas Parroquiales se han revelado, desde su constitución como entidades de desarrollo local, como buenas mediadoras entre los gobiernos locales (Municipios y Consejos Provinciales o bien los programas de desarrollo) y las organizaciones de base ciudadanas. En este sentido las juntas parroquiales de Manabí no constituyen una excepción.

La elaboración de los PDL's parroquiales y los procesos de participación social que se han generado alrededor de ellos han cumplido con dos objetivos básicos según los presidentes de las juntas parroquiales del Cantón Jipijapa. Por una parte han posibilitado que la gente de las parroquias rurales conozca su realidad social y, por otra, ha permitido que la población recobre su autoestima y que formule demandas ante los gobiernos locales y las entidades de desarrollo.

El componente de gestión ambiental

En varias parroquias de la micro-región (El Anegado, Los Positos, Sandial, la Nueva Flor del Salto, Guale, Membrillal, entre otras) se ha venido ejecutando proyectos con componentes ambientales que van desde la combinación de actividades ganaderas y agrosilvopastoriles hasta proyectos de foresta-

17 Las más importantes son la Unión de Organizaciones Campesinas Progresistas de Noboa, UNOCA-PRON en el cantón 24 de Mayo; la Federación de Organizaciones Campesinas de la Zona Sur de Manabí, FOCAZUN y la Federación de Organizaciones Montubias Unidas por el Adelanto de Paján, FOMUDEP.

18 De 16 organizaciones de segundo grado que comenzaron sus PFI, sólo 8 terminaron los planes.

ción. En las cuencas hidrográficas se impulsó la siembra de caña guadua y para mejorar los ingresos de las familias se decidió fortalecer los cafetales incluyendo el cultivo de frutales y plantas de sombra.

La diversificación de los cultivos en la micro-región es un proceso todavía incipiente dado que los agricultores están centrados en el monocultivo, especialmente del maíz. Asimismo, la introducción de prácticas de cultivo con base en insumos orgánicos es un proceso de mediano y largo plazo dada la desconfianza de los productores en las nuevas prácticas y por la creencia de que este tipo de prácticas requieren más jornadas de trabajo.

En lo que respecta a la producción de café, en la micro-región hay proyectos que involucran a cerca de dos mil familias, las mismas que están impulsando, con el apoyo del PROLOCAL y otras entidades de desarrollo la renovación de los cafetales, la "producción limpia" (café orgánico), la diversificación de cultivos y la recuperación de la variedad de café arábigo.

Sin embargo hay proyectos importantes que están en carpeta como por ejemplo la protección de la cuenca del río Ayampe en Puerto López y de la cuenca del río Paján en el cantón del mismo nombre.

Los desafíos del desarrollo local

Si bien desde la perspectiva del desarrollo económico y de la inserción de las economías regionales en el nuevo esquema del comercio internacional se puede pensar que los desafíos que confrontan estas economías tienen que ver

con el impulso de nuevas formas productivas y la gestión de unidades empresariales (tanto agropecuarias como agroindustriales) que tomen como referencia el mercado externo, no es menos cierto que, al mismo tiempo, se requiere la promoción y el impulso de procesos de cambio y fortalecimiento institucional que tome en cuenta no sólo las organizaciones campesinas, sino también los gobiernos locales y los centros que desarrollan procesos educativos y de capacitación de los recursos humanos.

Al caracterizar la situación actual de las microregiones, se han identificado, al mismo tiempo, los principales problemas y los desafíos que confronta tanto la CARJ como el Sur de Manabí. De manera resumida estos últimos se expresan en los siguientes aspectos: la escasez de agua para las actividades agropecuarias; la débil formación de los recursos humanos; la migración (interna e internacional); baja competitividad de las economías y microempresas campesinas urbanas y rurales; bajos ingresos de las familias y la falta de capacitación de los equipos técnicos de los gobiernos locales para impulsar iniciativas de desarrollo local.

A los aspectos anteriores se suma el clima de desconfianza que imperaba y que sigue imperando en las organizaciones sociales del agro después de más de una década de políticas orientadas a la eliminación de los subsidios agrícolas, la disminución de los créditos y la desaparición paulatina de la investigación y los programas de transferencia de tecnología.

De todos los desafíos del desarrollo local, los que, sin duda, adquieren

mayor relevancia son, por una parte, la necesidad de impulsar cambios institucionales en los gobiernos locales y, por otra, la urgencia de contar con propuestas viables de reconversión productiva en las áreas rurales, una vez que ciertos rubros de producción (como el caso del café) han entrado en un período de crisis.

Los cambios institucionales forman parte, a su vez, de un contexto mayor y que tiene que ver con la reforma política e institucional del Estado ecuatoriano. Uno de los instrumentos de esta reforma es, evidentemente, la descentralización política y administrativa del Estado.

En un contexto socioeconómico y ambiental como el que se ha descrito en las microregiones de la Cuenca Alta del Río Jubones y en el Sur de Manabí, el proceso de descentralización y desconcentración crearía el marco institucional adecuado para el desarrollo local en el sentido en que se espera que esta política deje claramente establecidas las atribuciones y competencias de las instituciones del Estado y, por otra parte, "trace la cancha" dejando un margen de acción importante para las acciones e iniciativas de la sociedad civil y los empresarios.

Existe la firme convicción, y en esto coinciden los defensores del último programa de desarrollo rural ejecutado en las microregiones de nuestra zona de estudio, que los cambios que se han iniciado en los gobiernos locales son importantes sobre todo en lo referente a la planificación participativa. Este proceso, sin embargo, es incipiente. De ahí que se requiere un apoyo decidido, ya no sólo a la planificación participativa

sino también a la ejecución y evaluación de dichos planes. En el Sur de Manabí, por ejemplo, los planes de desarrollo local elaborados por los municipios corren el riesgo de ser sepultados en un archivo del Municipio.

En este sentido, se plantea la hipótesis de que los Municipios de las microregiones sólo comenzarán a cambiar, desde el punto de vista político e institucional, en la medida en que las condiciones del entorno también lo hagan. Es decir, el fortalecimiento de las organizaciones y la calidad de la participación ciudadana, se convertirán en condiciones importantes para los cambios internos en los gobiernos locales.

Por último el proceso de reconversión productiva de las zonas rurales -y los espacios que se articulan económica y socialmente a esta última- juega un papel crucial en la reactivación del empleo y la diversificación ocupacional de las economías campesinas.

En este caso la reconversión productiva implica el tránsito desde las prácticas agrícolas que se centran el monocultivo hacia la identificación de nuevos rubros a partir de los cuales las unidades productivas pueden tener ventajas competitivas. Este es el caso de la producción de cacao de aroma, café orgánico en el sur de Manabí y en el caso de la CARJ la producción de hortalizas orgánicas, la producción agropecuaria, los elaborados de leche y la producción de elaborados de carne.

En las siguientes secciones se sugieren algunos de los desafíos, desde la perspectiva del desarrollo local, de las dos microregiones y también se identifican de manera desagregada algunas líneas de trabajo futuras.

Los desafíos del desarrollo local en la micro-región de la Cuenca Alta del Río Jubones

En términos generales, existe la percepción de que durante los últimos años en la microregión de la CARJ se han venido impulsando un proceso de cambio institucional, sobre todo en gobiernos locales. En este sentido, con el apoyo de varias entidades, se habría cumplido una primera etapa en donde básicamente se ha logrado fortalecer el tejido social de la zona, entendiéndose por tal un cambio positivo en los procesos de planificación participativa de los Municipios y las Juntas Parroquiales y la institucionalización de las OSG's y las organizaciones territoriales de base, OTB, una vez que cuentan con planes de fortalecimiento institucional y que han priorizado sus iniciativas de desarrollo local.

Sin embargo, existe también la constatación de que este proceso no se ha extendido de la misma forma en todos los cantones y parroquias rurales de la micro-región en la medida en que hace falta incluir a ciertos grupos sociales que, hasta el momento, han quedado excluidos como las mujeres, los jóvenes y las unidades familiares cuyos jefes(as) de familia no saben leer ni escribir.

Vista las experiencias y, de manera resumida, los desafíos del desarrollo local requerirían asumir aspectos tales como: coordinar acciones con las entidades del Estado y las ONG's que promueven proyectos de desarrollo en la micro-región de tal manera que se evite la duplicación de esfuerzos y la fricción

entre diferentes metodologías de trabajo; apoyar a las organizaciones de proveedores de servicios beneficiando a las y los técnicos y profesionales locales y, al mismo tiempo, formando capacidades para el desarrollo local; así como al fortalecimiento de las juntas de regantes dado el papel protagónico que juegan en la micro-región. Es pertinente una adecuada selección de organizaciones tratando de evitar que sólo aquellas que exhiben mayor grado de institucionalización y poder de negociación queden incluidas en el Programa; incluir a las poblaciones indígenas respetando la identidad y las formas de organización propias de dichas organizaciones. Además, incorporar Programas de educación ambiental, sobre todo en las zonas de explotaciones mineras, que requieren estudios de impacto y mitigación de los daños ecológicos que causan. Por lo que se ha señalado, aparece como un requisito al proceso, incentivar acciones de concertación entre las partes altas y las bajas de la cuenca del Jubones con el propósito de conservar las fuentes de agua.

Desafíos del desarrollo local en el Sur de Manabí

Si bien no todos los Municipios del Sur de Manabí han entrado en un proceso de planificación participativa con todo lo que ello implica (asignación de fondos y apoyo político a la ejecución de proyectos de largo plazo, rendición de cuentas, apertura a la participación ciudadana, entre otros aspectos), existen evidencias para sostener que dichas instituciones están ingresando en una

etapa de cambios en la medida en que no pueden mantenerse al margen de los procesos de desarrollo local.

En esta dirección, por ejemplo, constituyen un signo promisorio de cambio la decisión del Municipio de 24 de Mayo de asignar el 15% de sus recursos a la ejecución del plan de desarrollo local. A lo anterior se suma el interés con que las y los técnicos de este mismo Municipio han asumido un proyecto de viveros, probablemente el más grande de la micro-región. Asimismo, llaman la atención las iniciativas del alcalde de Santa Ana en lo referente al impulso del plan de alfabetización. En este caso, como en el resto de cantones que se han sumado a esta iniciativa, se parte del supuesto de que la alfabetización constituye una política prioritaria que no solamente abre el camino a nuevos programas de formación y capacitación, sino que incide directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la reducción de los índices de pobreza.

En el contexto de la crisis de la producción y comercialización del café se precisa nuevos estudios de mercado. En otras palabras se conoce las potencialidades productivas de la micro-región (vocación de los suelos, producción y productividad, etc.) pero se desconoce el mercado potencial. Conociendo este último, los nuevos programas e iniciativas de desarrollo económico local estarían en mejores condiciones para inducir proyectos de diversificación productiva.

El fortalecimiento de las Juntas Parroquiales no sólo en el proceso de articulación a los gobiernos locales (Municipios y Consejos Provinciales)

debe dirigirse también a, la recuperación de las identidades locales. Para ello se requiere abrir espacios, como pueden ser las ferias cantonales y la capacitación en temas de desarrollo local; lo que además supone el incorporar las iniciativas de las comunidades indígenas y campesinas del Pueblo Manta (Salango, Agua Blanca, las Tunas y El Pital) reconociendo sus formas de organización y autoridad y las formas de manejo de los territorios bajo su jurisdicción.

La iniciativa de conformación de la mancomunidad de la Cuenca del Río Portoviejo, a más de concentrar esfuerzos, parecería propiciar la opción por el manejo territorial, superando la segmentación política-administrativa, requiere ir acercando a las instituciones y organizaciones sociales y capacitando a los diversos actores que potencialmente están involucrados en el manejo de la cuenca, así como del acompañamiento y apoyo técnico a la gestión de los Municipios que, como el de Santa Ana, están interesados en descentralizar y asumir competencias en el ámbito de la educación, o las iniciativas de manejo de cuencas de los ríos Ayampe y Paján de los cantones de Puertos López y Paján.

Conclusiones

A lo largo de las últimas décadas, sobre todo, después de las políticas de reforma agraria (1964 y 1973) se han ensayado distintos enfoques y metodologías con respecto al sector agropecuario y, de paso, las sociedades rurales. Los objetivos de dichas políticas se han orientado invariablemente a la reduc-

ción de los niveles de pobreza y a la inserción de los pequeños y medianos productores (indígenas y no indígenas) en los mercados nacionales. Sin embargo, desde 1990 en adelante, un nuevo discurso del desarrollo rural ha pasado a ocupar, por lo menos en la retórica, los enfoques y las metodologías del desarrollo rural integral, los conocidos DRI. Este nuevo discurso se refiere al **desarrollo local** en sus distintas vertientes: desarrollo económico local y/o desarrollo rural territorial. Uno de los programas que ha asumido el marco conceptual de este nuevo discurso es el Programa de Desarrollo Local Sustentable, PROLOCAL, auspiciado por el Estado ecuatoriano y por el Banco Mundial, que tomando en cuenta las premisas básicas del desarrollo económico local y del desarrollo rural territorial, ha colocado al territorio —o más precisamente las potencialidades del territorio, incluyendo aspectos físicos y sociales— como uno de los protagonistas del desarrollo local. A este elemento se suman, evidentemente, la capacidad de transformación productiva de los territorios y los cambios institucionales como sus prerequisites.

En el presente estudio hemos tratado de abordar algunas iniciativas de desarrollo en dos microregiones con la finalidad de hacer un balance acerca de los límites y las potencialidades del desarrollo local en la Cuenca Alta del Río Jubones y el Sur de Manabí. En una primera aproximación a una problemá-

tica compleja (por la heterogeneidad de los territorios intervenidos y la diversidad de acciones) se constata que en las dos microregiones las iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de las instituciones (organizaciones, Municipios y Juntas Parroquiales) han alcanzado algunos logros. En los proyectos productivos la finalización de programas como el PROLOCAL amenaza la sostenibilidad de las iniciativas y en el caso de las iniciativas ambientales hace falta el concurso de otras instituciones y/o programas para contrarrestar el avance de la desertificación, la deforestación y la disminución de los caudales de agua para riego y para la alimentación humana.

Si bien no se ha tratado de realizar una evaluación del PROLOCAL en las microregiones de la zona de estudio, se puede observar que uno de los límites de dicho programa se localiza, precisamente, en la forma en que se ha identificado las áreas de intervención. De acuerdo con los mapas de pobreza y los indicadores disponibles, en las zonas aledañas a las microregiones, se encuentran cantones y parroquias en situación de pobreza similar o peor a las definidas por el programa¹⁹. Por otro lado, se constata que el Programa, de nueva cuenta, ha vuelto a insistir en las mismas zonas en donde ya intervino un anterior programa (el DRI), con los mismos problemas y deficiencias, entre las más importantes, insistir en la transferencia de asistencia técnica agropecua-

19 Evaluación de la realidad social y ambiental de territorios microregionales para PROLOCAL II, Informe Final, Carlos Larrea (Coordinador), Gloria Camacho Z., Fernando Guerrero C., Katty Hernández B. Quito, PROLOCAL, 2006.

ria en lugares en donde esta actividad ha dejado de ser la fuente principal de ingreso de las unidades familiares.

A los aspectos mencionados se suman, como límites prácticos del desarrollo local, la exigencia de aportes económicos a las contrapartes (unidades domésticas familiares, asociaciones o comunidades) en condiciones desventajosas para estas últimas y la existencia de excesivos trámites burocráticos. Todo lo anterior, entre otros aspectos, ha determinado que las(os) beneficiarios del programa sean justamente las organizaciones más fuertes y consolidadas en lugar de las familias y las organizaciones en condiciones precarias o de vulnerabilidad económica y social.

En nuestro análisis sobre las concepciones del desarrollo local hemos tratado de llamar la atención acerca de los riesgos que existen cuando se lo asume como una metodología replicable en cualquier contexto o localidad, en lugar de asumirlo como un proceso cuyas características son únicas e irrepetibles. Asimismo, hemos destacado los límites de la concepción del desarrollo económico local en su vertiente europea considerando que en los casos paradigmáticos de desarrollo local (véase las experiencias de regiones españolas, italianas y, entre otras, alemanas) se crearon ciertas condiciones, como por ejemplo un clima institucional, una cultura de concertación y la presencia de políticas regionales y estatales –además de ventajosas condiciones económicas internacionales– favorables al desarrollo de conglomerados y distritos industriales. Este no es el caso de las microregiones estudiadas en el Ecuador. De ahí que sea más conve-

niente pensar en ciertas condiciones mínimas, a la “ecuatoriana”, que en determinados contextos pueden favorecer el desarrollo local.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, nos inclinamos a considerar que el desarrollo local, más allá de la carga prescriptiva y normativa que suele tener, es un proceso flexible, plagado de avances y retrocesos. De ahí que, posiblemente, sea más adecuado hablar de las condiciones mínimas que pueden conducir a una sociedad local, en el sentido planeado por J. Arocena (1995) e Iván Silva L. (ILPES, 2003), al mejoramiento de sus condiciones de vida y a la dinamización de la economía de la localidad cualquiera que ésta sea (una comunidad de base, un Municipio o bien una microregión). Dentro de las condiciones mínimas de nueva cuenta cabe considerar el papel del Estado, no sólo por la envergadura de ciertas obras de infraestructura necesarias para el desarrollo local, sino principalmente por el papel que le cabe cumplir en la formulación de políticas que sean coherentes con las acciones y políticas locales. A esta condición mínima se suman la voluntad política de los gobiernos locales, la capacidad asociativa de la población, la necesidad de impulsar cambios institucionales, la difusión de actitudes de cambio manteniendo la identidad local y, por último, la asimilación de nuevas tecnologías productivas.

Una conclusión importante de las experiencias en las microregiones de la CARJ y el Sur de Manabí tiene que ver con el papel jugado por los gobiernos locales y las Juntas Parroquiales ya sea dentro de los procesos productivos, de manejo de los recursos naturales o del

impulso de la participación ciudadana. En efecto, a diferencia de lo que ocurría en décadas pasadas, en la actualidad los gobiernos locales son considerados como aliados estratégicos del desarrollo local. Este hecho se debe en gran medida a que las competencias de los Municipios ya no se circunscriben sólo a las cabeceras urbanas de las parroquias, sino también a las áreas rurales y, por otra parte, se debe a los cambios –aunque sean incipientes– en las políticas de distribución del presupuesto estatal hacia los gobiernos locales. En efecto, los Municipios y los Consejos Provinciales disponen ahora de una mayor cantidad de recursos, lo que les convierte en interlocutores y contrapartes del desarrollo socioeconómico de sus respectivas localidades. Además de esta característica, más allá de la presencia efímera de los proyectos y las ayudas venidas del exterior, los Municipios tienen la posibilidad de otorgar mayor continuidad y sostenibilidad a los proyectos o programas de desarrollo. Sin embargo, sus puntos débiles o los problemas que siguen confrontando son difíciles y profundos. En esta dirección habrá que esperar todavía por los cambios en sus estructuras administrativas, en los estilos de gestión del desarrollo y en la mentalidad de los(as) alcaldes y los funcionarios de las respectivas instituciones.

Bibliografía

- Agrosystems Consortium
2006 **Misión de Evaluación del PROLOCAL**, Mayo a Agosto.
- Arocena J.
1995 *"El desarrollo local: Un desafío contemporáneo"*, CLAEH-Universidad Católica del Uruguay, Montevideo-Ed. Nueva Visión.
- Arocena J.
2001 *"Globalización, integración y desarrollo local"*, Vázquez Barquero A. & Madoery (comp.) (2001) "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.
- Coraggio, José L.
2003 **El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local. (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo)**, Documento preparado para el módulo "teoría y práctica del desarrollo local", en el programa de especialización superior en gestión y desarrollo local de la Universidad Andina, Quito.
- Ferraro, Carlo
1998 *"Distritos industriales y aglomeraciones. Lecciones de la experiencia italiana"*, CEPAL-Buenos Aires.
- González Olarte, Efraín
"Hacia el desarrollo descentralizado local y regional" en Ecuador Debate, CAAP, Quito.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina
2003 **El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes Ecuatorianos**, CLACSO-ASDI, Buenos Aires.
- Guerrero Fernando
2005 "Desarrollo local en tiempos de globalización: los desafíos del PROLOCAL en las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones", ponencia presentada en el Primer Encuentro de Investigación sobre la sociedad rural "La ruralidad en crisis: exclusión social y resistencias frente a la globalización" Quito, octubre de 2005.
- Kay, Cristóbal
2002 **Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa**, Leida, España.
- Larrea, Carlos, Gloria Camacho, Fernando Guerrero y Katia Hernández
2006 **Evaluación de la realidad social y ambiental de territorios microrregionales para PROLOCAL II**, Informe Final, PROLOCAL, Quito.
- Llambí, Luis
2005 "Tratados de libre comercio y pequeña agricultura en los países andinos",

- Revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, **ALASRU, Análisis Latinoamericano del Medio Rural**, Nueva Apoca, No. 1. mayo de 2005, Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Llambí, Luis y Magda Duarte
 2006 "Procesos de crecimiento endógeno desarrollo territorial rural en América Latina" en **El debate teórico rural contemporáneo**, Rev. de ALASRU, No. 3., México.
- Long, Norman
 1996 "Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural" en **La Sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio**, (Hubert C. De Grammont, Héctor Tejera G. Coordinadores), Plaza y Valdez Editores, México.
- Long, Norman
 s/f **La óptica múltiple del análisis de interfaz**, Wageningen University, Holanda.
- Martínez Luciano y Alex Barril
 1995 **Desafío del desarrollo rural frente a la modernización económica**, IICA, Quito.
- PUCE-CELA-PROLOCAL (MBS/BM)
 2003 **Informe final: Línea Base de las Microregiones Sur de Manabí y Cuenca Alta del Río Jubones**, Quito.
- Ramírez César A.
 2006 "Crítica al enfoque de desarrollo territorial rural" en **El debate teórico rural contemporáneo**, Rev. de ALASRU, No. 3., México, 2006.
- República del Ecuador-Ministerio de Bienestar Social, PROLOCAL
 2001 **Proyecto de Desarrollo Local Sostenible. Unidad de Implementación del Proyecto, Pautas Metodológicas para el Desarrollo Local**, Quito.
- Rofman, Adriana, Patricia Polo, Francisco Suárez, Omar Varela
 2004 "La dimensión de la cultura y la comunicación en los procesos de desarrollo local", en **Problemas de comunicación y desarrollo**, UNGS, Prometeo, Buenos Aires.
- Schejtman, Alejandro y Julio A. Berdegué
 2004 **Desarrollo territorial rural**, RIMISP-Debates y Temas Rurales, No. 1., Stgo. de Chile.
- Servicios para el Desarrollo Sostenible-FOES
 2002 **Índice de fortaleza institucional de las posibles entidades ejecutoras en seis microregiones-PROLOCAL**, Quito.
- Silva Lira, Iván
 2003 **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local**, ILPES, Serie Gestión Pública, Stgo. de Chile.
- Vázquez Barquero A.
 2001 "*Desarrollo endógeno*", Vázquez Barquero & Madoery (comp.) "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.

AMÉRICALATINAHOY

Revista de Ciencias Sociales



n° 46, agosto del 2007

CHILE

Marco Moreno: Las reglas del juego político en Chile: incentivos y restricciones para la gobernabilidad

William Porath: Los temas de la discusión pública en las elecciones presidenciales chilenas 2005: relaciones entre las agendas de los medios y las agendas mediatizadas de los candidatos y del gobierno

Jose M. Izquierdo y Patricio Navia: Cambio y continuidad en la elección de Bachelet

Claudio Fuentes: Internacionalización sin "modernización": El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Carolina Aguilera I.: Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales

VARIA

Scott Mainwaring y Edurne Zoco: Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias

Javier Chinchón Alvarez: Democracia y autoritarismo en Iberoamérica: en busca de la década perdida: (1995-2005)

NOTICIAS DE LIBROS

Realizadas por Sarahí Reyes Martínez, Paloma González de Miño, Víctor Espinoza Valle, Luis Párasa, Eduardo Rey Tristán, Luis González Tule, Abel Bruno Arriaga y Flavia Freidenberg.

DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE
AMERICA LATINA HOY EN

<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>

AMERICA LATINA HOY se publica 3 veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos e índices bibliográficos: ISOC-América Latina, Réseau Amérique-Latine, Ulrich's Catálogo Latindex, Handbook of Latin American Studies (HLAS), Hispanic American Periodical Index (HAPI), Thompson Gale, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS) REDALCYC y DIALNET

Esta es una publicación del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica,
con Ediciones Universidad de Salamanca
✉ latinohoy@usal.es

ISSN: 1130-2887

ANÁLISIS

Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México a finales del siglo xx

Rodolfo Casillas*

La migración internacional y sus efectos han sido objeto de atención, estando aún pendiente el evaluar las contribuciones hechas al desarrollo cultural y al conocimiento social. Desde el caso de México, se analiza los aportes de los emigrantes cuya presencia significa un saldo positivo al enriquecimiento cultural y del conocimiento del país receptor.

Preliminares

Presento algunas notas, quizá sólo unas pinceladas, de un tema de amplio interés en México: migración y cultura en el siglo XX. El tema en sí no es nuevo. La migración internacional y sus efectos en el acontecer político, social, cultural, entre otras, ha sido objeto de atención de diversos especialistas. A manera de

ejemplo, se puede recordar las obras de Daniel Cosío Villegas,¹ Moisés González Navarro,² Ricardo Pérez Montfort,³ Ma. Mercedes Molina Hurtado,⁴ Lorenzo Meyer.⁵ Testimoniales como las de Eulalio Ferrer Rodríguez,⁶ de Andrés Fábregas Puig⁷ que en su crónica de formación en antropología, presenta un listado de pensadores excepcionales y Diana Anhalt.⁸ Obras colectivas coordi-

* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica de México. Correo electrónico: casillas@flacso.edu.mx

- 1 Cosío Villegas, Daniel. *Historia moderna de México. Vida política exterior 2ª. parte.* Vol V. México, Ed. Hermes, 1960.
- 2 González Navarro, Moisés. *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero. 1821-1970*, vols II y III, México, El Colegio de México, 1994.
- 3 Pérez Montfort, Ricardo, *Hispanismo y falange. Los sueños imperiales de la derecha española.* México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- 4 Molina Hurtado, Ma. Mercedes, *En tierra bien distante. Refugiados españoles en Chiapas.* México, Gobierno del estado de Chiapas, 1993.
- 5 Meyer, Lorenzo, *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal.* México El Colegio de México, 1991.
- 6 Ferrer Rodríguez, Eulalio. *Páginas del exilio.* México, Ed. Aguilar, 1999, 460 págs.
- 7 Fábregas Puig, Andrés. *Los años estudiantiles (1965-1973). La formación de un antropólogo en México.* México, Universidad Intercultural de Chiapas, el Colegio de San Luís y Universidad de Guadalajara. 2005, 134 págs.
- 8 Anhalt, Diana. *Voces fugitivas. Ex-patriados políticos norteamericanos en México, 1958-1965.* México Segob, INM, DEI ediciones, colección migración. 2005, 267 págs.

nadas por Guillermo Bonfil Batalla,⁹ Judith Bokser,¹⁰ Graciela Freyermuth¹¹ y Virginia García et al.¹² Con una vida fructífera, en el Instituto Nacional de Antropología e Historia funciona, desde hace años, el Seminario Inmigrantes en la Historia de México, que en 1995 publicó una bibliografía *Extranjeros en México (1821-1990)*, que incluía 812 referencias bibliográficas sobre inmigración y emigración y 49 reseñas de libros publicados sobre el tema hasta el fin del decenio de los 80.

No obstante lo anterior, aún está pendiente por realizar una evaluación de las contribuciones que los asilados políticos de los años 70 y 80, procedentes del Cono Sur, y refugiados centroamericanos hicieron en particular al desarrollo de la cultura y el conocimiento social en México. En este texto, en consecuencia, haré una aproximación a esta experiencia con el propósito de establecer un esquema de análisis de dicha presencia en particular las relacionadas con algunas ciencias sociales. Cabe precisar que en la exposición haré mayor referencia a experiencias del asilo y en menor medida a las del refugio, entre otras razones debido a un pro-

blema no resuelto en esta ocasión de fuentes (orales en su mayor parte), tiempo e investigación específica que una obra de esta naturaleza ameritaría, tal y como ocurrió con *Tras la memoria. El asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*.¹³

Antecedentes

1) Habría al menos cuatro razones circunstanciales para hacer explícita referencia al tema de la migración internacional y la cultura. 1) En la producción de conocimiento especializado y en los ámbitos gubernamentales en general hay un énfasis pronunciado, quizá excesivo, sobre los flujos migratorios y su explicación causal por motivos económicos, así como su inserción en la agenda internacional de los países con fundamento económico por excelencia.

2) Desde la administración de George Bush padre, en los círculos gubernamentales de Estados Unidos en particular se impulsó una vinculación entre migración internacional asociada al narcotráfico. En otros momentos, cuyo antecedente se podría rastrear al

9 Bonfil Batalla, Guillermo, *Simbiosis de culturas. Los inmigrantes y su cultura en México*, México, Conaculta/FCE, 1993.

10 Bokser, Judith et al. *Imágenes de un encuentro. La presencia judía en México durante la primera mitad del siglo XX*, México, UNAM/Tribuna Israelita/Comité Central Israelita de México/Multibanco Mercantil-Grupo Financiero Probrusa, 1992.

11 Freyermuth, Graciela *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, México, CIESAS/Instituto Chiapaneco de Cultura y Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1992.

12 García A., Virginia et al. *Inmigrantes y refugiados españoles en México siglo XX*. México, Ediciones de la Casa Chata, CIESAS, 1979, 369 págs.

13 Obra de Silvia Dutrénit y Guadalupe Rodríguez de Ita, editada por Ana Buriano Castro, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luís Mora e Instituto de Cultura de la Ciudad de México-Gobierno del Distrito Federal, 2001, 292 págs.

menos en el origen de la constitución de los estados nacionales, a motivaciones geoestratégicas¹⁴ y más recientemente a lo que se denomina "Seguridad Nacional", con un matiz particular con problemas de terrorismo a partir de septiembre 11 de 2001.¹⁵

3) Frente a este proceder de las instituciones y los estados hay una tendencia creciente hacia la diversificación y engrosamiento de la migración internacional. En efecto, la Organización de Naciones Unidas (ONU) calculaba que 130 millones de personas conformaban el volumen de las migraciones internacionales en fecha reciente, mientras que otras señalan la existencia de 97 millones de trabajadores migrantes en el mundo y de 12 millones de refugiados en las postrimerías del siglo xx.¹⁶

4) La migración internacional ha cambiado cuantitativa y cualitativamente en los últimos tiempos y continúa cambiando sin cesar y con gran dinamismo, poniendo a prueba las capacidades de atención y conducción de las instituciones, en particular las de los Estados nacionales. Preocupa que ante la imposibilidad de generar medidas de

atención a la migración vinculadas al desarrollo, los gobiernos de los países receptores y de algunos de tránsito hayan optado en lo inmediato por diseñar y aplicar políticas restrictivas de la inmigración y de estadía en su territorio de extranjeros que no reúnen los requisitos formales para el otorgamiento de una visa o permiso de residencia prolongada, tal y como se observa en el Congreso de Estados Unidos en este abril de 2006. Ciertamente, ello no ha inhibido la emigración, pero sí ha dotado a los gobiernos de un marco legal que les permite un mayor celo en las fronteras y un notorio incremento en el número de detenciones y deportaciones como se observa en los países de destino, o paso, como es Estados Unidos y México respectivamente.¹⁷

Por las cuatro razones antes expuestas hay necesidad de ensanchar el horizonte de participación social de los migrantes, a la vez que es menester superar la estrechez de enfoques y categorías analíticas del migrante y su aporte a las sociedades de origen, tránsito y destino, particularmente asociadas a lo económico y normatividad migratoria

14 Cosío Villegas, Daniel. *Historia moderna...*, Op. Cit.

15 Para el caso de la frontera mexicana con Estados Unidos, ha habido varios acuerdos de colaboración firmados en lo que va de la administración federal actual (2001-2006). Puede consultarse, por otro lado la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, de marzo 16 de 2006, firmada por el presidente de ese país. En tanto que la migración internacional indocumentada ha sido asociada a la seguridad de EU, dos de los propósitos de política interna de dicha *Estrategia* deben de tenerse muy presentes: 1) Completar la transformación de los departamentos de Justicia y de Defensa, del FBI y de la Comunidad de Inteligencia y 2) Mejorar la capacidad de las agencias gubernamentales para planear, preparar, coordinar, integrar y ejecutar respuestas para situaciones de crisis y para los retos de largo plazo.

16 Ver ILO, *Migrant Workers*, Internacional Labour Conference, 87th Session, 1999, Geneva.

17 Según cifras de las autoridades oficiales de dichos países, Estados Unidos repatrió 791,256 mexicanos en 2001; 583,408 en 2002; 559,949 en 2003; 514,944 en 2004; 542,065 en 2005 y 102,236 en enero y febrero de 2006. México, por su parte, devolvió 110,573 extranjeros en 2002; 178,519 en 2003; 211,218 en 2004 y 235,298 en 2005.

de los estados. Una veta es la recuperación de su aporte intelectual y cultural, como se razona a continuación.

Con las dictaduras de los años 70 en el Cono Sur, particularmente en Chile, Argentina y Uruguay, hubo un éxodo significativo de intelectuales residentes en dichos países. Para algunos de ellos no hubo tiempo de pensar a dónde ir, mientras que otras sí pudieron hacerlo; para unos fue simplemente la única opción posible de salvar la vida, pues la gran mayoría de las embajadas en Chile, Argentina y Uruguay, principalmente, cerraron sus puertas, hicieron inaccesible el otorgamiento del asilo o las condiciones materiales del entorno imposibilitaron el acceso a ellas.¹⁸ Para otros, decía, México tenía un significado fundamental a la luz de: a) el nacionalismo mexicano frente al intervencionismo extranjero. b) la experiencia del asilo español. c) el hecho de que en México ocurriera la 1ª revolución del siglo xx, que logra avances significativos en educación, derechos laborales, sociales y culturales, entre otros. Esto llevó a que desde decenios anteriores México resultara con cierto atractivo para extranjeros disidentes con el acontecer en sus países de origen.

De esa suerte diversos flujos migratorios al país se pierdan en el tiempo, muestren caras diversas, intereses de lo más heterogéneo, preferencias territoriales donde el extranjero se mimetiza con mayor facilidad, donde su identidad social y cultural puede ser reconstruida con menores daños; también ocurre a la ciudad capital, al D. F. (¿cómo no visitar,

vivir, en la gran capital azteca, centro de realizaciones y de sueños?), donde confluyen ríos sin fondo, parafraseando al peruano Arguedas, donde las identidades sectoriales, gremiales, políticas, culturales, confesionales, seculares, deportivas, económicas, estudiantiles, científicas, musicales encuentran un espacio propio. Así, y corriendo el riesgo de las omisiones imperdonables, habría que recordar a personajes como José Martí en alguna etapa de su vida casado con mexicana, que vivió en México, que aquí contrajo nupcias; a un J. Antonio Mella, otro cubano vital y felizmente recordado en *Tinísima*, de Elena Poniatowska publicada por primera vez hace más de 10 años, en cuya obra asoman el rostro infinidad de latinoamericanos ligados de distinta manera a México; a próceres de las luchas revolucionarias como Farabundo Martí y César Augusto Sandino, un Jacobo Arbenz, un Fidel Castro y los muchachos que formaron parte del grupo Moncada; a maestros de la talla de Henríquez Ureña (tan dominicano y mexicano a la vez), Cardoza y Aragón, Augusto Monterroso, Carlos Mérida, Carlos Illescas; a historiadores formados en México y que luego volvieron a su país a escribir su historia, como los cubanos Moreno Fraginals y Julio LeRiverand y algún otro historiador como el guatemalteco Severo Martínez Peláez; o personas de letras y lucha a las que, por tal, les arrancaron la vida, como Alaidé Foppa, en su natal Guatemala; a deportistas que llegaron a México y de aquí ganaron mundo,

como los boxeadores Ultimio Ramos y José Ángel (Mantequilla) Nápoles; a artistas que con su alegría acompañaron a miles de mexicanos, como Ninón Sevilla; o a aquellos otros que con su letra y música, cuando no con su voz, movieron pasiones, como Dámaso Pérez Prado, Acerina (el de la danzonería, ¿cuál otro?), Bienvenido Granda, José Antonio Méndez y Chabela Vargas.

Todos ellos y muchos más, con la impronta de su nación de origen y, a la vez, con la huella de vivir y llevar algo de México en su vida. Gracias a su presencia, las ciencias, artes, deportes y entretenimiento se vieron favorecidos de manera excepcional. Sin las migraciones culturales, para decirlo de otra forma, los mexicanos, por ejemplo, no bailaríamos, pues el baile de salón, el que gozamos desde hace decenios, nos llega del sur del continente (cumbia, ballenato, etc), del caribe (con su amplísima variedad de bailes afroantillanos). El enriquecimiento y diversificación de la música folclórica no hubiera ocurrido. Sin la recuperación del vestido, comidas y bebidas regionales, desde los setenta, no permitiría recuperar a Frida Khalo y su época, tan de moda en años recientes, entre otros ejemplos a la mano.

Estas referencias serían una especie de campo abonado para la feliz llegada e inserción de los asilados de los años 70 en la vida social, cultural e intelectual nacional, aparte del momento político mexicano que era propicio para la aceptación de los luchadores y pensadores sociales buscadores de una sociedad más incluyente y respetuosa de la diversidad; eran los tiempos del Tercer Mundo.

El entorno latinoamericano en las ciencias sociales

Uno de los efectos nocivos del establecimiento de regímenes autoritarios en América Latina en los años 70 fue el cierre de un buen número de las pocas instituciones de Ciencias Sociales en la región. Para mediados de los 80, 80% de los posgrados en ciencias sociales en América Latina se encontraban en sólo dos países de la región: México y Brasil. Este reflujo tuvo otra consecuencia: En los años 70 y 80 se crearon un poco más de 40 programas de sociología, ciencia política, antropología, historia y desarrollo regional. De 47, 14 (30%) fueron creados preferentemente en los 70 en los países citados.

El auge en el reflujo se debió, en buena parte, a la iniciativa de quien fuera hasta el primer trimestre del 2006 presidente constitucional de Chile, Ricardo Lagos, quien la transmitió a Sergio Bagú, que a su vez la compartió con asilados en la embajada mexicana en la Argentina: impulsar la creación de sedes de la FLACSO, en seguimiento de una resolución de la UNESCO de los años 50 sobre la necesidad de impulsar la formación de especialistas para el estudio de los procesos sociales en América Latina. De ese momento datan las sedes de esa Facultad en Ecuador y México y la búsqueda de impulsar los estudios sociales y sus especialistas bajo las modalidades posibles en otros escenarios nacionales.

En México, por el contrario al acontecer latinoamericano, se da un auge en la creación de posgrados en Ciencias

Sociales, que incluye la licenciatura en Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. La coyuntura internacional facilitó el fortalecimiento de las ciencias sociales y económicas en México: está la creación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 1974, la de la sede mexicana de la FLACSO (1976), sin olvidar la inauguración de las nuevas y actuales instalaciones de El Colegio de México en ese año 76. En conjunto, estas tres instituciones conformarán un gran espacio académico para la investigación, la docencia y difusión de conocimiento altamente especializado, con la particularidad de que en ellos se aplican criterios muy selectivos, ajenos a las prácticas de amplia e indiscriminada admisión de las universidades públicas. Aquí ocurre una llamativa coincidencia de enfoques y prácticas entre los gobernantes mexicanos, emanados de la Revolución como entonces se decía, y distintas corrientes políticas y académicas que convergieron en esas instituciones de excelencia: formación de dirigencias de alto nivel; concepción de cuadros y no masa que posiblemente a más de algún pensador marxista pudo inquietar en su proceder.

Presencias y aportes

Cabe destacar algunos rasgos distintivos en las instituciones referidas: FLACSO es la única instancia de impronta latinoamericana con vistas a la propia América Latina. El Colegio, particularmente con el Centro de Estudios Sociológicos (CES), con un cuerpo académico nutrido de latinoamericanos, algunos todavía ahí presentes, crea un

espacio importantísimo para la sociología en distintas vertientes (rural, movimientos sociales, teoría, etc.); el CIDE, en particular con su división de estudios de América, inaugura un hito en la historia del conocimiento especializado, pues es el primero que se ocupa del acontecer interno estadounidense, bajo la conducción de quien entonces se conocía como Lucho Maira, hasta hace poco embajador de Chile en México: Dr. Luis Maira. El Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM), en su corta vida, realiza y promueve diversos estudios, entre otros sobre Centroamérica, algunos de los cuales publica en su revista *Informe* de las relaciones internacionales de México, que entonces coordinaban Adolfo Aguilar Zinser, fallecido en 2005 y que dos años atrás desempeñara el puesto de embajador de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y Sergio Aguayo, de vieja trayectoria en la defensoría de los Derechos Humanos y que fuera uno de los principales dirigentes del partido México Posible, de corta vida. En la UNAM, las facultades de Economía, Ciencias Políticas y Sociales y la de Filosofía y Letras, serán particularmente beneficiadas. Las Universidades Iberoamericana, de Guadalajara, Autónoma de Puebla y Autónoma de Sinaloa, también abrirán sus puertas a los docentes conosureños; algunos de sus estudiantes de ese entonces engrosan los cuerpos académicos de esas universidades públicas y privadas.

Personas. Cabe hacer una aclaración: no todas las personas que aquí se mencionan llegaron con estatuto de asilados, sino que algunos fueron atraídos por el clima de libertad de cátedra, pen-

samiento, expresión y de vida, en general, pero que en conjunto crearon una masa de pensamiento crítico, de innovación y diálogo con su contraparte mexicana; otros más ya residían en el país y potenciaron su contribución con la llegada de los asilados. Otros llegaron porque no tenían otra opción.

Así tenemos, sin pretender presentar un listado exhaustivo, a: Sergio Bagú, Juan Carlos Portantiero (El Negro, introductor de Gramsci a México. Jesús Reyes Heróles sería el otro introductor, aunque en la versión oficial: "lo que resiste apoya"), René Zavaleta (gran pensador boliviano, sin él el estudio de la ciudadanía y el intrincado social en Bolivia sería incompleto), Atilio Borón (hoy, de nuevo en Buenos Aires, ex-decano de la UBA y Secretario Ejecutivo de CLACSO); Emilio De Ipola; Agustín Cueva; Susy Castor y Gerard Pierre Charles que introducen el estudio sistemático del Caribe en México; Ernesto Laclou, de corta estadía en México, señalado como introductor del análisis del discurso político en el país; Gilberto Jiménez, en su momento gran promesa del catolicismo social, ¿quién no ha leído sus trabajos sobre cultura, entre otros temas de su dominio?; Carmen Miró (sin ella, el CELADE, sede primigenia del análisis demográfico en América Latina, y precursor del CEDDU, en El Colegio de México, entre otros, no se entendería); Carlos Quijano; José María Aricó; Carlos Sempat Assadourian, profundo conocedor de la economía precolonial y colonial de la región andina; el maestro Carlos Pereyra, a quien se le recuerda periódicamente mediante un concurso periódico que lleva su nombre; Francisco C. Weffort; René

Mayorga; Fernando Fajnzylber; Rodolfo Puiggrós, cuyo aporte a el diario *El Día*, en particular a la página internacional no puede soslayarse; Adolfo Gilly, profundo estudioso de los procesos revolucionarios, del cardenismo y la Revolución mexicana; Arnaldo Orfila, quien ya estando aquí, dio acogida en el Fondo de Cultura Económica (FCE) a autores, traductores y artistas del diseño editorial; Rubén Drí y Ana María Ezcurra, quienes impulsaron y realizaron estudios de sociología de la religión, especialidad aún hoy ausente en las aulas mexicanas; Anhele Hernández, diseñador que dejaría su impronta en las publicaciones de Siglo XXI editores; Jorge Landinelli, quien llegara como estudiante y volviera a su natal Uruguay años después a impulsar el estudio de los procesos sociales; Ivonne Szasz Pianta, cuya contribución como autora y promotora de los estudios de salud reproductiva es de singular valía. Sin muchos de ellos, los grandes pensadores sociales mexicanos de finales del siglo XX no habrían tenido una interlocución apropiada, ni tampoco las ciencias sociales en México tendrían la riqueza de propuestas y contribuciones que hoy presentan.

Ese tiempo social mexicano no se entiende sin el surgimiento y auge de librerías especializadas, como la Gandhi, hoy empresa transnacional, la Salvador Allende en las inmediaciones de la UNAM, ya algo venida a menos, la del Sótano, la de Clavería, entre otras. Editoriales como Era, siglo XXI, El caballo y FCE. En ese entonces, entre los *best sellers* de la época habría que recordar los manuales del marxismo (el de Marta Harnecker, sin duda, de los

más vendidos: *Introducción al materialismo histórico*), la colección completa de *El Capital*, primero la edición del Fondo en tres volúmenes, luego la de siglo XXI, en siete, que, dicen, era mejor que la del Fondo. Las colecciones de la UAP, emanadas del centro de estudios que ahí encabezaba Enrique Semo, secretario de Cultura del gobierno del DF en tiempos no muy lejanos. Los temas, incluso que se estudiaba en el Colmex, y no sólo en la UAP, en la UAS, la ENAH o la UNAM, eran los de transnacionales, la deuda externa, problemas del desarrollo, la teoría de la dependencia, el Estado, la clase obrera, el campesinado y un serio cuestionamiento a la participación política acotada a las formas partidarias tradicionales, en amplio eco a la obra de don Pablo González Casanova (y su libro clásico *La democracia en México*, de lectura obligatoria en muchas escuelas y facultades del país, incluyendo áreas especializadas como el CES e internacionales [CEI] de El Colegio de México); de los textos de filosofía latinoamericana de don Leopoldo Zea, que hasta días antes de su muerte deambulaba por los pasillos de Filosofía y Letras; de la historia social y política de don Luis Villoro y don Edmundo O'Gorman; de las tesis equivocadas sobre América Latina de Rodolfo Stavenhagen, entre otros de sus propositivos materiales; y, por supuesto, los eternos (e insufribles) seminarios del Capital de Raúl Olmedo en Ciencias Políticas de la UNAM, así como las discusiones sobre el eurocomunismo, avivadas por políticos e intelectuales invitados para la ocasión.

Ese tiempo se complementa con la vida social, cultural, política, musical y militante. Es el tiempo de las peñas latinoamericanas, de la música a fin que se escucha en conciertos (Óscar Chávez, Gabino Palomares, los Folcloristas, la llegada de Tania Libertad, la estadía de Chabuca Granda, las presentaciones de Chabela Vargas, las audiciones incomparables de Alfredo Zitarrosa, etc.), en fiestas, en festivales populares, cuando la Casa del Lago y sus espectáculos dominicales se componían de músicos y artistas que parodiaban el poder y sus agentes (el Llanero solitario por excelencia). Es cuando se forman, o se renuevan, los sindicatos universitarios (como el de la Universidad Autónoma Metropolitana [Situam]; el del Colegio de Bachilleres [Sintcb]; el de la Universidad Nacional [STUNAM]; el de corta y silenciada vida en El Colegio de México [Sitracolmex], etc.) y las sesiones extraordinarias y festivas de algunas directivas sindicales en el Bar León, en pleno centro de la ciudad y a unas cuadras de la casa de formación del catolicismo militante de los años 30 y 40; los festivales de Oposición organizados por el Partido Comunista, ilegal en ese entonces, pero inmerso en vientos renovadores y con la suficiente vida pública como para hacer estos festejos de abierta concurrencia.

Este rápido recorrido sería más limitado si no se hiciera mención alguna a los aportes del refugio. De 82 a 84 ocurrió el refugio masivo de guatemaltecos, pero desde años antes se inició con otros centroamericanos y, por supuesto, guatemaltecos. De los previos, cabe mencionar el de los salvadoreños, cuya

presencia se observó al establecerse, de la noche a la mañana, varios negocios de "Pupusas" (plato tradicional salvadoreño) en la ciudad de Puebla lo que dio lugar en 1977 al primer estudio sobre la presencia centroamericana en el país. Posteriormente, miles de familias, hombres, mujeres, niñas y niños guatemaltecos llegaron a Chiapas, la mayoría de indígenas monolingües, analfabetos y habituados a vivir en caseríos dispersos. Aparte del apoyo gubernamental mexicano, vía la Comar (1980), internacional, vía el ACNUR, y la CEE, que en aquellos años veía con interés los procesos socio-políticos latinoamericanos, se dieron los eclesiásticos. Por parte de la Iglesia católica se dan dos propuestas de pastoral social, diferente en concepción y práctica en las diócesis de Tapachula (Codaif; los escalabrinianos y otros apoyos) y San Cristóbal (Comité Cristiano de Solidaridad); en esta última se establece un vínculo internacional sin el cual no se entiende el apoyo a los llamados refugiados no reconocidos, ni tampoco el amplio eco en Europa, Canadá y Estados Unidos, en redes cristianas luego del levantamiento zapatista del 94. A su manera, cada cual contribuyó en la asistencia alimentaria, educativa, de salud y vivienda, así como en la organización comunitaria en los campamentos (más de 120) que llegó a haber, proceso que resultó más significativo en la jurisdicción eclesiástica administrada por el obispo Samuel Ruiz.

A cambio, la presencia indígena guatemalteca contribuyó en la recuperación de la lengua, tradiciones, vestidos, festividades, ritos religiosos, bailes y ceremonias de sus hermandades étni-

cas del lado mexicano que había tenido pérdidas en su identidad social y cultural debido a programas estatales de homogeneización que negaban las particularidades de la pluralidad étnica nacional. Las organizaciones de las Comisiones Permanentes (1987-88) y Mamá Maquín (1990) con más de ocho mil mujeres organizadas, la mayoría aún en México, han sido desde su gestación, y son, de suma importancia para las propias poblaciones de refugiados.

Consideraciones finales: la riqueza social compartida

La presencia extranjera en México, obligada por distintos conflictos político-militares en Centro y Sur América, ha sido benéfica para la sociedad mexicana, en ámbitos tan diversos como el de la producción de conocimiento social y su enseñanza en centros de educación superior en el país, en un primer momento. Posteriormente se irradiaría el aporte con alcance a distintos escenarios sociales y académicos de América Latina, producto de la formación de profesores, investigadores, líderes y funcionarios gubernamentales y de la promoción de organismos regionales, internacionales, sociales y privados gestados o catapultados en el país.

El beneficio social y cultural de ese período no se restringe a lo ocurrido dentro de las universidades y a la producción y venta de bibliografía especializada, sino también a quienes reciben sus efectos multiplicadores en el diario hacer público, institucional y personal en el momento y con posterioridad, sin la necesaria referencia al aporte primigenio. Es decir, se gestaron prácticas

socioculturales y académicas que enraizaron cobrando carta de naturalidad que, al arribo de las nuevas generaciones, se adoptaron como recurso ordinario local.

También habría que tomar en cuenta el fortalecimiento de la cultura popular habido por los intercambios de las comunidades de refugiados y de mexicanos que desde finales de los años 70, sin ser su propósito, cotejaron sus identidades, lenguas y culturas, renovando, recuperando y desarrollando vínculos que el mal gobierno, de uno y de otro lado, no había podido liquidar, aunque sí había dañado de manera significativa. Mas esos intercambios no se limitan a lo ocurrido en localidades fronterizas del sur mexicano, sino que se amplían a otras poblaciones que alcanzan otros flujos migratorios que ocurren al sureste del país, e incluso al centro y occidente del territorio nacional, con formas y modalidades que las propias

circunstancias y heraldos migrantes imprimen en cada experiencia.

El largo camino hacia la pluralidad, la respetuosa convivencia, la inclusión de la otredad en la vida social y pública, el aprendizaje de conjugar el nos con el otros en el nosotros nacional, no ha sido ni es fácil de transitar; máxime si en ella incluimos a la otredad extranjera. Aún falta mucho por recorrer y espero que la mención del aporte de estos asilados y refugiados sirva para alimentar el sentido de apertura, de oportunidad y de participación que nos debemos dar. Ciertamente, su aporte no se idealiza ni su inserción social e institucional fue, en todos los casos, fluida y exitosa. La condición humana cobró su cuota de adscripción. Empero, en lo general prevaleció la aceptación sobre el rechazo de los asilados; la inclusión sobre la exclusión. La apertura, al final de siglo xx, presenta un saldo positivo: el enriquecimiento cultural de la sociedad mexicana.

Transición socialista en la era de la globalización:

Notas para reflexionar

Mario González Arencibia*

*"Así como no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, tampoco se puede juzgar tal época de revolución por la conciencia de sí misma; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción"*¹

Carlos Marx

La idea anterior es sugerente al evaluar la necesidad de rescatar el concepto de un socialismo sostenible, sobre todo si se observa el agudo conflicto existente en el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción al interior de los distintos países que conforman la economía mundial, lo cual se hace más evidente en la creciente rivalidad interimperialista que se consolida en el contexto de la globalización.

Es importante dejar planteado al lector interesado, que en estas notas no se trata de diseñar un plan de la sociedad socialista, aquí se sostiene la idea de que la sociedad socialista del futuro surgirá de la experiencia y la práctica

colectiva de millones de personas; estas notas solo pretenden apuntar hacia la reflexión en torno a tendencias que podrían contribuir al debate sobre el tema en cuestión. Esto indudablemente, lleva a pensar en la necesidad de renovar el concepto de socialismo bajo el contexto de la globalización, a partir de la concepción, de que el socialismo continúa siendo una alternativa frente a las leyes contradictorias de las relaciones capitalistas de producción.

En efecto, la necesidad de la renovación y rescate del concepto de socialismo bajo nuevos supuestos a principios del siglo XXI, está determinada por la propia agudización de las contradicciones que ya desde finales del siglo

* Universidad de las Ciencias Informáticas

1 Marx, Carlos. Contribución a la Crítica de la Economía Política. Editorial Pueblo y Educación 1973. (PRÓLOGO) p. 13

XIX,² y principios del siglo XX, hicieron emerger tal idea en la práctica revolucionaria. Aquí cabe preguntar: ¿El derrumbe del socialismo, invalida la posibilidad de criticar la irracionalidad del capitalismo?. ¿Ha desaparecido el socialismo como alternativa?. Una respuesta de este tipo indica la necesidad de observar el fenómeno en términos de la viabilidad de su proyección.

Criterios de partida

El término transición socialista sostenible que se utiliza en uno u otro lado de la investigación, hace referencia a cambios sustanciales y necesarios que involucran una transformación correctora del proyecto socialista, con relación a experiencias pasadas. Dicha acción correctora implica superar las deficiencias que se incubaron en modelos de socialismos anteriores, para lograr esto “no-basta con ser revolucionario y partidario del socialismo o comunista en general. Es necesario saber encontrar en cada momento peculiar el eslabón particular, al cual hay que aferrarse con todas las fuerzas para sujetar toda la cadena y preparar sólidamente el paso al eslabón siguiente”.³

En este sentido, es indispensable aprovechar todas las formas económicas, culturales y políticas de transición hacia un socialismo sostenible, de manera que ello fortalezca su desarrollo hacia lo *interno y lo externo*. Para tal valoración partimos del planteamiento marxista,⁴ que sustenta que las leyes de un sistema social en las primeras etapas históricas de su desarrollo y establecimiento actúan como tendencias, y a medida que se crean las condiciones correspondientes se afirman como leyes, en tanto que la producción se afirma en las formas adecuadas. Esta idea conserva su significado metodológico aplicada al análisis del establecimiento y el desarrollo de la búsqueda de un socialismo de nuevo tipo.

A partir de la proposición anterior en esta sección el lector interesado encontrará un examen de algunos supuestos teóricos que llevan a plantear la *necesidad de renovar la opción socialista* en un contexto globalizado. Para la realización de esta valoración se parte del criterio que *del mismo modo que no se construye un edificio cuando se ponen sus cimientos, el concepto del todo no es el todo mismo*.⁵ Los concep-

-
- 2 La etapa leninista del desarrollo de la teoría marxista del socialismo se ubica en tres grandes períodos: primero desde finales del siglo XIX hasta el triunfo de la Gran Revolución Socialista de Octubre; segundo, desde el triunfo de la revolución de Octubre hasta la formación del Sistema Socialista Mundial; tercero, a partir de la transformación del socialismo en Sistema Socialista Mundial. Ver: Alexander Krujmaliov y Yuri Volkov. El socialismo primera fase de la formación comunista. Editorial Ciencias Sociales, La Habana 1979 pp. 2-3.
 - 3 VI Lenin. Obras Escogidas, Tomo 12 Editorial progreso Moscú 197. Citado por Dolores Vilá Blanco. Las reformas y su lugar en la transición al socialismo, en: Teoría Socio-política. Selección de temas tomo 1 (Colectivo de Autores). Editorial Felix Varela, La Habana 2000 p. 173.
 - 4 Ver: Marx Carlos. Manuscritos económicos de 1857-1859. Carlos Marx y Federico Engels, Tomo 46, parte II, p. 154.
 - 5 Hegel, G. F. Fenomenología del espíritu. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 1972 p. 12.

tos no surgen de una vez, en todo los que tienen de concreto, su evolución se efectúa, según van expresando de manera más definida su esencia, a medida que van surgiendo nuevas facetas. Si lo concreto es la unidad de múltiples determinaciones, es natural que al irse conociendo la multiplicidad de las propiedades de las cosas de los propios conceptos, éstos vayan haciéndose más concretos.

Entendemos por concreción conceptual el cambio de los conceptos, no en el sentido que aparezcan otros nuevos o de que se puntualicen los viejos, sino en el sentido que se amplíen los aspectos por ellos englobados mediante múltiples determinaciones, haciéndose más preciso su contenido, ampliándose los límites de su aplicación condicionada a diversos fenómenos, en distintas condiciones y en nexos diferentes.

Los conceptos son concretos también, porque pueden poseer diferentes contenidos, en dependencia del cambio de conexiones y relaciones del fenómeno dado, respecto a otros fenómenos. Por lo tanto, el concepto aplicado a cada unidad específica, cuyas propiedades generales y esenciales refleja, descubre toda la riqueza de su contenido concreto. La concepción planteada, es de particular importancia en el estudio del fenómeno que ocupa esta parte de la investigación, para lo cual se sostiene el criterio que plantea: ***“La llamada sociedad socialista no es una cosa***

hecha de una vez y para siempre, sino que cabe considerarla como todos los demás regímenes históricos, una sociedad en constante cambio y transformación.”⁶

Tomando en cuenta el concepto de observar a la sociedad socialista como un proceso sujeto a constantes cambios, se ofrecen en esta investigación un conjunto de interrogantes e ideas que pudieran contribuir a la reflexión de un tema tan candente como son las interrelaciones entre la práctica del socialismo y la globalización. Aunque se realiza una interrogante sobre que abandonar de las experiencias de socialismo truncado, es posible considerar que las bases de ésta se encuentran a lo largo de todo el trabajo. De lo que se trata es de saber si estamos asistiendo al fin de la teoría marxista del socialismo o por el contrario, si profundizar en las causas de los fracasos permite descubrir lo esencial que no se tuvo en cuenta, y avanzar así en la conformación de un ideal bajo nuevas condiciones.

Una respuesta aproximada a la interrogante planteada, es bastante polémica y requiere múltiples aspectos. Volviendo a las enseñanzas de Marx se podría expresar en sus palabras que: ***“Aunque una sociedad haya encontrado el rastro de la ley natural con arreglo a la cual se mueve, jamás podrá saltar ni descartar por decreto las fases naturales de su desarrollo. Podrá únicamente***

6 Federico Engels. Carta de Engels a Otto Von Boenigk en Breslau 21 de agosto de 1890. Obras Escogidas Tomo 3, Editorial Progreso Moscú 1980 p. 512.

acortar y mitigar los dolores del parto”⁷

Lo planteado a los efectos del análisis que se realiza en esta sección, significa que el proyecto socialista, no debe abandonar la posibilidad de desarrollarse fuera de las áreas de la globalización, su éxito dependerá de la manera que conduzca el proceso en función de beneficiar los intereses sociales del desarrollo. Este planteamiento exige varias cosas **primero**, aplicar de manera renovada y creativa los instrumentos teóricos del materialismo dialéctico e histórico, y otras ciencias afines, las cuales mediante la crítica permitirían asimilar los aspectos más variados de un fenómeno, observando sus avances y retrocesos, ello exige al mismo tiempo una reconstrucción de los instrumentos epistemológicos.

Segundo, reflexionar sobre la idea de que por un tiempo bastante prolongado los constructores del capitalismo aprendieron mucho, tanto de las certezas como de los errores, por los que atravesó la práctica del socialismo, y también de las críticas que les hizo el pensamiento socialista. Hoy la reconstrucción del socialismo de manera inédita podría revertir este proceso, es decir, moviéndose a través de la crítica, podría tomar las lecciones que se deri-

van del proceso de globalización, y aplicarlas creadoramente a una transición que combine participación, solidaridad, democracia, justicia social, independencia económica y política en la organización de un socialismo sostenible.

Tercero, esto requiere reconocer que las posibilidades de pasar del globalismo neoliberal a un socialismo sostenible son intrínsecas a las propias leyes de la globalización neoliberal. Estas por un lado, han conducido a mayores niveles de las fuerzas productivas, y de otro lado, a la extrema agudización de las contradicciones del sistema no sólo en lo económico, sino en términos políticos, culturales, étnicos y ecológicos. Antes de 1917, el sistema capitalista se comportó como una totalidad única y la propia marcha contradictoria del sistema, creó las condiciones objetivas y subjetivas para su rechazo dando paso al proyecto socialista.

Cuarto, otra de las exigencias para colocar al socialismo como una alternativa en el marco de la globalización es que la **Economía Política** que se **aplique “no puede ser la misma para todos los países ni para todas las épocas históricas”⁸** Ello de hecho no significaría en modo alguno, la negación de las experiencias positivas que se puedan derivar

7 Marx expresa esta idea a partir de la globalidad de los cambios que produjo la guerra de independencia de Estados Unidos en el siglo XVIII, la cual según Marx- “hizo erguirse a la clase media de Europa y como la guerra norteamericana de secesión, en el siglo XIX pone en pie a la clase obrera europea”. Visualiza como este proceso en Inglaterra, ya se tocaba con las manos y concluye pronosticando que ese proceso repercutirá sobre el continente. Señala -“Y al llegar aquí, (se refiere a Inglaterra) revestirá formas más brutales o más humanas, según el grado de desarrollo logrado en cada país por la propia clase obrera”. Así, hace un llamado a que “Las naciones pueden y deben escarmentar en cabeza ajena”. Prólogo a la Primera Edición de Carlos Marx, “El Capital”. Crítica de la Economía Política, en tres tomos, tomo 1 Editorial de Ciencias Sociales, Ciudad de la Habana, 1980. p. XI

8 Engels Federico. Anti-During. Editora Política, La Habana 1963 p. 179.

del desarrollo de procesos sociales en otros países. Los caminos hacia el socialismo pueden ser muy variados "pretender reducirlos a esquemas es cerrarle caminos a la historia".⁹

Quinto, la lógica anterior supone pensar que en la construcción del socialismo "las deficiencias, las equivocaciones y los desaciertos son inevitables en una obra tan nueva, tan ardua y de tamaña envergadura".¹⁰

¿Qué abandonar de las experiencias de socialismo truncado?

La lección de las nociones de socialismo planteadas referidas a Europa del Este y la ex-URSS es que una transformación socialista desconectada de la economía mundial y basada en el inmovilismo económico y social, o dirigida por las fuerzas del mercado de manera absoluta en detrimento del Estado, y penetrada por las leyes de la globalización neoliberal no funcionan, se colocan a expensas de las fuerzas políticas, económicas e ideológicas del capital. Esta concepción de socialismo "**truncada**" por las leyes del capital es una práctica que conduce al abandono total, y como tal **debe ser renovada**.

Ello hace pensar en la necesidad de buscar supuestos de un socialismo sostenible contrario al globalismo neoliberal. En este sentido la construcción de un socialismo sostenible, no solo deberá verse como el resultado de un alto grado del desarrollo de las fuerzas pro-

ductivas y las relaciones de producción, **sino como una condición para el desarrollo** entendido en su forma integral, es decir, un desarrollo socialista sostenible contrario a la lógica neoliberal, lo cual debe incluir la crítica y transformación del presente para construir un futuro mejor. Una reflexión en este sentido, lleva a pensar en las siguientes interrogantes: ¿Qué aprehender de la contradicción económica fundamental del capitalismo referida al carácter cada vez más social del proceso de producción y del carácter cada vez más privado de apropiación de los resultados del trabajo?, ¿Cómo colocar esto al servicio de un socialismo sostenible?

Una lectura por dentro al legado de Carlos Marx, podría ayudar a reflexionar sobre el tema cuando expresa: "Una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productivas que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se sustituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones hayan sido incubadas en el seno mismo de la vieja sociedad. Por eso la humanidad no se propone nunca antes más de los problemas que puede resolver, pues mirando de más cerca, se verá siempre que el problema mismo no se presenta más que cuando las condiciones materiales para resolverlo existen o se encuentran en estado de existir".¹¹

9 Carlos Rafael Rodríguez. Cuba en el tránsito al socialismo. 1959-1963, Editora Política, La Habana, 1979 p. 10.

10 Lenin, V.I. De la destrucción de un régimen secular a la creación de otro nuevo. Obras Completas Tomo 40 p. 315.

11 Marx, Carlos. Contribución a la Crítica de la Economía Política. Editorial Pueblo y Educación 1973. (PRÓLOGO) p. 13.

El planteamiento de Carlos Marx indica que la solución de la contradicción económica fundamental del capitalismo está en reconocer de modo efectivo el carácter social de las fuerzas productivas modernas, y por tanto, de armonizar el régimen de apropiación y de cambio con el carácter social de los medios de producción. "Las fuerzas activas de la sociedad obran mientras no las conocemos ni contamos con ellas, exactamente lo mismo que las fuerzas de la naturaleza: de un modo ciego, violento destructor, pero una vez conocidas, tan pronto "se sepa" comprender su actividad, su tendencia y sus efectos, depende de nosotros supeditarlas cada vez más de lleno a nuestra voluntad y alcanzar por medio de ellas nuestros propios fines".¹²

Tal es lo que ocurre con las gigantesca fuerza de la globalización y el mercado, mientras haya resistencia a comprender su naturaleza y su carácter, estas fuerzas actuarán de manera opuesta. "En cambio,- parafraseando a Engels - tan pronto penetremos en su naturaleza esas fuerzas en manos de productores asociados, se convertirán de tiranos demoniacos, en fuerzas sumisas".¹³ La lectura que se podría realizar de lo expresado es que el enfoque de un socialismo sostenible en la era de la globalización debe dar como sumatoria un socialismo diferente, su nueva naturaleza debe emerger, como un **socialismo sostenible hacia lo interno y lo externo**.

Lo antes planteado implica abandonar la vieja concepción de desarrollar un socialismo encerrado en sí mismo. La historia recoge que una de las grandes contradicciones de la práctica del socialismo fue que se convirtió en una regularidad la idea de que a este sistema no le eran inherentes crisis, por lo que se trató de obviar este término, para explicar las insuficiencias y limitaciones del sistema, concibiéndose sólo como un proceso inherente al capitalismo. El resultado de esto fue la limitación del principal rasgo que caracteriza las investigaciones en las distintas esferas de la vida social: **la búsqueda de alternativas**.

En correspondencia con lo anterior el autor de esta investigación coincide con el criterio de que las formas de transición hacia un socialismo sostenible son de particular importancia en el perfeccionamiento del proyecto socialista, las cuales abarcaran dimensiones más amplias y profundas según:¹⁴

- El grado de agudización de las contradicciones de clases a escala nacional y global.
- La estructura económica, social y cultural alcanzada por la sociedad.
- El grado de preparación política-ideológica de los miembros del proyecto.
- Los avances logrados mediante las medidas puestas en funcionamiento para hacer más efectivo el desarrollo social.

12 Federico Engels. Antidhuring. Editorial Pueblo y Educación, La Habana 1979 p. 340-344.

13 Federico Engels, ibídem p.344.

14 Dolores Vilá Blanco. Las reformas y su lugar en la transición al socialismo, en: Teoría Socio-política. Selección de temas tomo I (Colectivo de Autores). Editorial Felix Varela, La Habana 2000 p. 174.

Los inevitables errores de la vanguardia al aplicar su proyecto social de transición.

Es decir, lo alternativo en el diseño de una transición socialista deberá partir de la correlación de factores de carácter interno y externo, observándose los mismos como proceso, de forma que se pueda lograr un equilibrio entre los métodos y los objetivos socialistas, aspecto éste que en la era de la globalización debe ser replanteado. La idea es que el neoliberalismo indiscutiblemente no ha triunfado y los conflictos continuarán mientras existan las desigualdades porque la práctica de la "democracia occidental" actual no garantiza el equilibrio social.

Supuestos de una transformación socialista sostenible en la era de la globalización

"Sólo cuando una gran revolución social se apropie las conquistas de la época burguesa, el mercado mundial y las modernas fuerzas productivas, sometiéndolos al control común de todos los pueblos, sólo entonces el progreso humano habrá dejado de parecerse a ese horrible ídolo pagano que sólo quería beber el néctar en el cráneo de su sacrificado"¹⁵.

Carlos Marx

Lo alternativo en la construcción del socialismo en la época económica actual debe partir del hecho de que las

fuerzas de la globalización esencialmente se apoyan en el conocimiento creado al interior de la nación debido a que "*los valores culturales, las instituciones y las historias universales contribuyen a su éxito competitivo*".¹⁶ En la concepción de Lenin tal reconocimiento significa "tomar toda la cultura del capitalismo y construir el socialismo sobre la base de ella", lo que para Lenin ello implicaba "tomar toda la ciencia, la técnica, todos los conocimientos, el arte".¹⁷ Por lo que la transformación socialista sostenible hacia lo *interno* y *lo externo* supone múltiples supuestos, los cuales representan grandes desafíos en ambas direcciones.

Un *primer supuesto*, es el desarrollo de nexos con los centros de creación de conocimientos a escala mundial, como un paso necesario para incrementar la capacidad local de las fuerzas productivas, y democratizar las relaciones de producción, haciendo avanzar el mercado nacional y colocarlo al servicio de las amplias masas de la población, con ello se garantizaría el principio de justicia y equidad social.

Por otra parte, conviene no satanizar el mercado en el proceso económico, habría que distinguir entre un mercado que en determinadas circunstancias puede ser bueno para los intereses de las clases populares y entre un mercado imperfecto (monopolios y oligopolios) donde en numerosas ocasiones es aconsejable la intervención estatal. La

15 Carlos Marx. "Futuros Resultados de la dominación Británica en la India. Op. cit. p. 54

16 Michael Porter. *The Competitive Advantage of nation*, Macmillan, Basingstoke y Londres 1990 p. 19.

17 Vladimir Ilich Lenin. *La cultura y la revolución cultural*, Obras escogidas TI, p. 62. Citado por Ricardo Cetrulo. *El socialismo real no quebró la racionalidad capitalista*, en: *Interrogantes de la modernidad*, Ediciones Tempo, La Habana 1991. P. 126.

transición socialista debe asumir y utilizar cuando sea preciso términos como mercado; competencia, productividad dotándoles de un profundo sentido social, ya que no son patrimonio exclusivo de nadie.¹⁸

En este ámbito, el desafío que representa la introducción de relaciones de mercado, debe observar éste con un carácter progresivo, selectivo y controlado por la sociedad y el Estado, lo que significa *gobernar al mercado*. Es importante considerar en este sentido que en toda revolución se incorporan elementos de muy distintas tendencias que, no obstante, coinciden en la acción y en los objetivos más inmediatos de esta.¹⁹ El problema fundamental estriba en conocer antes de la acción el fenómeno, pues ello evitaría retrocesos siempre que la teoría asumida esté en correspondencia con la realidad.

El *segundo supuesto*, es que las relaciones de mercado propias para el acceso a la globalización deben estar subordinadas al principio de la democracia, basada en la representación popular, en territorios y unidades productivas, lo que significa que sea la *sociedad la que dirija el mercado*, y no a la inversa. En este marco, el poder del pueblo representado en las asambleas populares, no solo desempeñará la función de detener las distorsiones burocráticas, será también un mecanismo para contener la dirección de los desafíos del mercado. Por consiguiente, el nuevo socialismo debe emerger como

un sólido bloque integrado y apoyado en una nueva cultura de participantes, no de espectadores, y ello requiere *participación como requisito de la democracia*.

Tercer supuesto, la concepción de la transformación socialista y su participación en las áreas de la globalización no solo requiere el control democrático, sino desarrollar en la población una educación ideológica, cultural y política basada en los valores de la solidaridad, la equidad y la cooperación. Pero este proceso de formación de valores tiene credibilidad, solo si los valores articulados reflejan la conducta y práctica de los líderes de las organizaciones de masas, políticas y del Estado. Uno de los rasgos más notables del socialismo en la ex-URSS fue la pérdida de credibilidad en los líderes y sus prácticas, ello lo reafirmó el hecho, de que al final estos fueron absorbidos por la propaganda del globalismo neoliberal, este último aspecto contribuyó a la desideologización.

El poder socialista que es el de la dictadura del proletariado deberá actuar como un todo, en la transformación de la sociedad en su conjunto. Asumir esto como condición primaria significa, crear vínculos socio-económicos entre las necesidades sociales y la reorganización del sistema productivo. Este deberá convertirse en una reforma económica y social que garantice las necesidades crecientes de la población; para ello es necesario un plan de reconversión

18 Ibarzabal, J. Alternativa al neoliberalismo: socialismo identitario vasco. [http://: WWW.lahaine.f2.com](http://WWW.lahaine.f2.com).

19 Ver: selección de aspectos esenciales de la teoría y la práctica económica en el pensamiento de Ernesto Che Guevara. La Habana 1990, p. 79.

industrial que localice las demandas populares, lo cual requiere que los consumidores jueguen un papel central en los procesos y toma de decisiones económicas y de invención.

La invención es un proceso social y es importante solo si es utilizada; es la sociedad la que crea la necesidad, pero ello exige movilizar la participación inventiva en innovaciones inducidas por la escasez de recursos. El efecto deberá ser - **empleando las palabras de Marx y Engels** - "Una sociedad en que el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición primaria del libre desenvolvimiento de todos".²⁰ Esto es contrario hasta ahora, con la lógica que ha exhibido y puesto en práctica el globalismo neoliberal.

Un **cuarto supuesto** importante en la transformación socialista frente al paradigma neoliberal es lo referente al Estado y la gestión empresarial. Las fuerzas de la globalización en sus más variadas experiencias indican que la manera más adecuada de regulación, es la que puede desarrollar el Estado conjuntamente con la gestión empresarial de sus respectivos países. Esto es una experiencia que la transformación socialista deberá tomar como desafío, haciendo funcionar este vínculo mediante un mecanismo económico único, **cooperativo al interior de la nación y competitivo en el escenario de la globalización, sin perder los valores de la solidaridad.**

La naturaleza cooperativa hacia lo interno, podría ser inducida mediante **formas planificadas y descentralizadas de la actividad económica y social**, de acuerdo con las demandas de la época, de manera que ello permita interactuar con una política de **globalización sostenible**, que logre incorporar y desarrollar sujetos sociales de manera **consciente y participativa con respecto al objeto de la construcción socialista**.²¹ En este marco el desarrollo del entorno social es significativo, tanto en la puesta en funcionamiento de una nueva infraestructura como en la capacitación de los recursos humanos.

El carácter competitivo en el ángulo externo exige variados aspectos, los cuales **representan grandes desafíos para la opción socialista**, entre ellos: crecer no sólo en forma extensiva, sino incrementando significativamente los niveles de inversión y de vinculación con el entorno de la globalización a través de mayores niveles de inversión y de exportaciones e importaciones. Sin embargo, el problema no es insertarse en las áreas de la globalización sobre la base de las mercaderías de materias primas, la construcción socialista deberá orientar su balance comercial hacia la exportación, adquisición y creación de bienes de mayor valor agregado, evitando el uso de materias primas que puede conducir al agotamiento de los recursos, y tener **efectos ambientales negativos**. Tal concepción deberá rechazar la

20 Carlos Marx y Federico Engels. Manifiesto del Partido Comunista. Obras Escogidas en dos tomos, Editorial progreso, Moscú 1971 T I p. 39.

21 Ver: Ernesto Molina Molina. La regulación de los mercados en las condiciones de globalización y la transición socialista. Economía y Desarrollo No. 3, La Habana 1998 pp. 112-115.

idea de enclaves naturales de estrategias exportadoras de materias primas basadas en mano de obra barata, empleadas tradicionalmente por elites inversionistas de capital extranjero.

Por otra parte, el entorno de la globalización sugiere que *no son únicamente las empresas las que compiten, sino que se involucra a los sistemas productivos, tecnológicos y educacionales, así como los esquemas institucionales y las organizaciones de cada economía*, en los que la empresa es un factor importante, pero integrado a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial-laborales, el aparato institucional del Estado y no estatal.²²

Ello es significativo en el diseño de las políticas de reestructuración y apertura de las economías socialistas, ya que se impone la necesidad de conocer con el mayor grado de certeza el tipo de modificación que debe realizarse para lograr una óptima inserción en el contexto de la competencia internacional. Lo que supone una planificación de los procesos. De lo contrario, el riesgo podría ser semejante al de las economías de Europa Oriental, las cuales ejecutaron una política de apertura indiscriminada, sin una organización, orientación y conocimiento acorde con los requerimientos tecnológicos y culturales del mercado conduciendo a altos costos económicos, políticos y sociales.

Se hace necesario entonces, en la nueva transformación socialista evaluar los niveles de reestructuración del Estado, los objetivos de alianzas estraté-

gicas con el capital extranjero, y a las políticas públicas de saneamiento financiero, tanto al nivel de empresas como instituciones del gobierno. Esto debe ser equivalente a reestructurar la economía minimizando los costos sociales y económicos, de lo contrario se podría comprometer el proceso de tránsito hacia una economía de mayor apertura, anulando los logros sociales alcanzados, colocando a la sociedad y al proyecto de transición socialista en una situación sólo de pérdidas.

La incursión de capital extranjero que combina el control y administración de decisiones de transferencia de tecnología en función de sus intereses debe ser cuestionada, a través de la búsqueda de tecnología de avanzada sin los inconvenientes que genera la dictadura del capital. Para ello se desarrollarían alianzas estratégicas que permitan aprovechar el conocimiento del capital. Esa forma de "dependencia" es temporal y hace menos posible la perpetuación del capital, cuando esos conocimientos se adecuan a las necesidades locales y al desarrollo de una capacidad de innovación autónoma.

Transición socialista versus globalismo neoliberal

"El socialismo no es una sociedad de beneficencia, no es un régimen utópico basado en la bondad del hombre como hombre. El Socialismo es un régimen al que se llega históricamente, y que tiene como base la socialización de los bienes fundamentales de producción y

22 Gerardo Muller. El caleidoscopio de la competitividad. En CEPAL No. 56 agosto de 1995 p. 142.

la distribución equitativa de todas las riquezas de la sociedad, dentro de un marco en el cual haya producción de tipo social".²³

Ernesto Che Guevara

La transformación socialista debe diferenciarse por su creatividad frente a las estructuras de la globalización neoliberal. El éxito de lo planteado deberá ir acompañado de mayores niveles de diversificación de la producción para la exportación que permita formar parte de **cadena productivas globales y de servicios**, que complementen las modificaciones de la estructura productiva obsoleta, a los efectos de la competencia internacional, ello implicaría acceder a una mayor vinculación con los sectores más dinámicos y de alto valor agregado.

La transición socialista podría conjugar sus intereses con una política de cooperación e integración del **mercado de mercancías, de capitales y de trabajo** beneficiando en un **"rango que sea posible"** los Estados que son afectados por el proceso de globalización. A través de ello podría desempeñar el papel de los llamados **países "bisagra"**,²⁴ los cuales se destacan por su nivel relativamente avanzado de desarrollo, experiencias y conocimientos técnicos acumulados; su capacidad existente o potencial de compartir esos conocimientos con otros países; y su participación relativamente importante en la economía mundial. Esto podría colocar

a la opción socialista en una posición principal cuya influencia potencial se ejercería en las direcciones siguientes:

En el **mercado de mercancías** la cooperación técnica puede ser de gran utilidad para el desarrollo interno de otros países que se estén esforzando por objetivos similares en condiciones análogas, lo mismo podría ser posible en mediación potencial en el marco de agrupaciones regionales de países subdesarrollados, entre dichas asociaciones y en algunos casos en el plano interregional. Por consiguiente, se crearían las bases para desempeñar un papel importante en la configuración de la cooperación económica en términos económicos, políticos, institucionales y prácticos, desarrollando una base tecnológica que responda a intereses sociales por encima de los mecanismos de ganancia, que hasta ahora han deteriorado la mayoría de los países subdesarrollados.

En el **mercado de capitales** la experiencia que se recoge es que el mundo subdesarrollado ha logrado participar en la competencia internacional, a través del empleo de mano de obra barata, elevadas jornadas de trabajo, niveles significativos de depreciación de sus monedas para poder exportar a precios competitivos. Por lo que la competencia se ha basado más en el acrecentamiento de un trabajo más intensivo que en alcanzar niveles de productividad que mejoren la calidad de vida del hombre.

El resultado ha sido que las medidas de transformación se han limitado a

23 Ver: selección de aspectos esenciales de la teoría y la práctica económica en el pensamiento de Ernesto Che Guevara. La Habana 1990, p. 182

24 Países "bisagra" es una designación que se basa en la resolución 50/119 de la Asamblea General. Ver: Michael Sakbani. Op. cit p. 13.

la esfera de la circulación, quedando inerte la estructura tecnológica en prejuicio de la inmensa mayoría de la población de estos países. **Lo alternativo en la transición socialista** podría estar en **aspirar a fortalecer la base monetaria** de los participantes, desarrollar una transformación en las áreas de investigación y desarrollo, bajo un efecto multiplicador articulando los diferentes sectores, ramas y territorios, y que esto contribuya a la generación de empleos. En este marco los vínculos de cooperación mediante la transformación tecnológica y social podría fortalecer la base monetaria de los participantes, siendo contrario a lo que ofrece el globalismo neoliberal.

Los países subdesarrollados tienen otras limitaciones entre ellas: problemas en materia de financiación comercial en el plano nacional, las capacidades institucionales son inadecuadas, las redes de bancos son pequeñas en tamaño y alcance, frecuentemente no se dispone de un seguro de créditos para la exportación, es decir, están en desventaja con relación a los exportadores de los países desarrollados, según esto, no se deberían despreciar las posibilidades que podría ofrecer una **cooperación en el mercado de capitales desde la transformación socialista**.

Es un hecho reconocido que los mercados de capitales pueden ser fuentes muy valiosas y eficaces de financiación para empresas. Cada vez más crece el número de países que establecen bolsas financieras, por ello fomentar el establecimiento de mercados de

capitales bajo una **concepción de ayuda y solidaridad socialista** puede representar una opción para los países que tropiezan con obstáculos para desarrollar una bolsa nacional eficaz. Los mercados de capitales amplían las opciones de financiamiento empresarial al movilizar recursos financieros nacionales y regionales, ofreciendo a los inversionistas oportunidades de reducir los riesgos, también mejoran la eficiencia de la asignación de recursos.

Los **mercados regionales** ofrecen ventajas para los agentes mercantiles, para los inversionistas intrarregionales y extrarregionales, permite diversificar los riesgos inherentes a cartera, así como acceso a informaciones más estandarizadas y difundidas, sobre las obligaciones ofrecidas y un sistema de determinación de precios más fiable para las acciones disponibles, para las empresas intrarregionales ofrecen el acceso a un conjunto más amplio de recursos financieros. El establecimiento de mercados regionales en el ámbito de una transformación socialista implicaría una coordinación más intensa de los agentes estatales y no estatales en el plano nacional y regional, así como, un respeto de la autonomía de los mercados nacionales y de sus reguladores, eliminado lo mayormente posible las incompatibilidades.

En el **mercado de trabajo** la experiencia de un país como **Cuba en transición socialista**, podría ser utilizada por otros países.²⁵ Cuba tiene un mercado de trabajo condicionado por la existencia de una estructura multiforme de

25 Ernesto Molina Molina op. cit. p. 114.

tipos socio-económicos, pero con la particularidad de que cuenta con sindicatos capaces de desarrollar un plan cooperativo entre los obreros activos y parados, así como un Estado capaz de regular con formas planificadas e inéditas ese mercado de trabajo levantándole barreras a la hegemonía del capital. La representación sindical conjuntamente con el estado, ha participado en los procesos de reordenamiento laboral, contribuyendo a crear nuevos puestos, desarrollando programas de capacitación, como vía para reorientar al obrero hacia otras actividades. El Estado cubano coordina la política de empleo con la actividad sindical, con lo que se ofrece una opción distinta a lo que han significado los ajustes neoliberales implantados en América Latina.

Otro punto importante para la transición socialista es que en los marcos de la globalización no basta con contar con "**capital humano**" sino que es necesaria su concreción como fuerza productiva directa, es decir, esa memoria o experiencia científica debe ponerse a prueba en la creación y asimilación del nuevo potencial productivo para hacerle frente a los desafíos de este proceso, en este sentido se puede plantear que la *integración de la opción socialista al proceso de globalización exige aprender de las lecciones de la flexibilidad.*

Este proceso se caracteriza por la existencia de un número creciente de mercados, un mayor número de competidores, mayor diferenciación de la demanda, acortamiento de los ciclos de

producción, y la implantación de innovaciones radicales (microelectrónica, biotecnología, ingeniería genética). Estas ventajas derivadas de la revolución científico-técnicas se podrían poner en función de un proyecto socialista. Pero para ello se requiere incorporar el nuevo paradigma tecno-económico, el cual se caracteriza por **una mayor flexibilidad, integración y ubicuidad o universalidad.**²⁶

En lo que es necesario considerar por parte de la transformación socialista, que cuando se considera la **flexibilidad**, la escala de producción ya no es relevante, ya que la escala de la planta productiva se independiza de la escala del mercado, lo que no debe conducir a la idea de que el futuro de las plantas productivas se sesga al desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

Si bien es cierto, de que estas tienen mayor posibilidad de participar en el proceso productivo, al no depender de la escala del mercado, ello no implica la desaparición de las grandes empresas ni el debilitamiento de su liderazgo, menos aún su obsolescencia. Por el contrario, debido a que son las grandes empresas las que cuentan con mayores posibilidades de incorporar el nuevo patrón tecnológico, continuarán siendo líderes, con la salvedad de que ellas crean las condiciones para incorporar a las PYMES al proceso productivo, con lo que se modifican las relaciones interempresariales, en lo que la tendencia debería ser hacia lo pequeño y hacia lo gigante a la vez.

26 Ver: Klaus Esser, Wolfgang, Dirk Messener, Jörg Meyer-Stamer. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política: CEPAL No. 59 agosto de 1996 pp. 43-44

La integración facilita la supervivencia de la gran empresa al posibilitar el control y coordinación del proceso productivo imprimiéndole mayor capacidad de trabajo y complementariedad con las pequeñas y medianas empresas y haciendo más viable los procesos de distribución orientados tanto a los productores como a los consumidores. Por lo tanto, la nueva tecnología desarrolla tendencias a la centralización y a la descentralización, hacia mayor control y hacia mayor autonomía.

La flexibilidad y la integración refuerzan la ubicuidad o universalidad, debido a que la nueva tecnología permite adaptar las configuraciones de planta y el diseño de productos a las condiciones climáticas, culturales o específicas de cada país o región. Ello contribuye a romper el tradicional imitativo patrón de consumo, aún cuando el grueso de los equipos de producción sean importados, lo cual puede ayudar a rescatar los valores de la creatividad local y los valores de la identidad cultural. Tal efecto es básico en la transformación socialista y rompe con los esquemas impositivos del globalismo neoliberal.

No obstante, habría que plantear que las modificaciones que imprime el nuevo paradigma no son suficientes para garantizar la competitividad, ya que en el contexto de la globalización, no sólo compiten empresas sino naciones, por lo que no basta con incrementar la competitividad de las empresas del país para penetrar en el comercio

internacional. ***Hay que movilizar a la sociedad en su conjunto, esta es la que tiene que hacerse competitiva y eficiente, la opción socialista por su eminente carácter social tiene condiciones para ello.***

Otro supuesto que no debería quedar fuera del debate en torno a la ***transformación socialista***, es la necesidad de mantener o introducir los parámetros de la planificación, la cual no es solo un componente técnico, tiene además un componente político. Este permite de manera orgánica, cuando se desarrolla con niveles de flexibilidad interactuar con la sociedad elevando su capacidad de desarrollar acciones. Su componente político se basa en la posibilidad que ofrece de incorporar a la sociedad en una unidad de intereses, en torno a las relaciones de propiedad y a la distribución de los resultados del trabajo.²⁷

Esto es central en el desempeño de la propiedad social sobre los medios de producción, al permitir interactuar con la sociedad desde un centro de desarrollo socio-económico único, dando como resultado que –parafraseando a Marx– el desenvolvimiento de unos sea el desenvolvimiento de todos, lo cual requiere participación democrática en la toma de decisiones de manera planificada desde abajo hacia arriba y en su orden inverso. Ello explica porque la centralización y descentralización de la propiedad ligada al mercado y a los mecanismos de la globalización, ***debe desarrollarse con cautela***. La experiencia fallida de la planificación en los

27 Ver: Entrevista a José Luis Rodríguez, Ministro de Economía y Planificación de Cuba por Arleen Rodríguez Derivet. En El Economista de Cuba, Esta Isla enero-febrero del 2000 p. 4-10.

antiguos países socialistas no puede llevar a una visión pesimista de ella, esta se debe desarrollar como una ciencia, en constante transformación. La planificación permite manejar las incertidumbres reduciendo los riesgos, y aprovechar las posibilidades de las complejidades del entorno globalizado. Bajo esta forma se emplearían de manera consensuada los recursos, a partir de priorizar las tareas, en cuanto a su alcance, consecuencias momento en que puede tomarse o no una medida, y que esperar de ella.

En este sentido la planificación debe tocar a fondo el problema de la propiedad, en cuanto a su mayor o menor descentralización. La planificación en su vínculo con el mercado y los mecanismos de la globalización se conjugara con resultados que se socialicen a favor de la población, ello hace distinto este mecanismo del liberalismo y la anarquía que genera el globalismo neoliberal.

Como comentario final se puede esbozar las siguientes ideas:

Un **socialismo sostenible frente al globalismo neoliberal**, solo es posible si hay capacidad nacional de resistencia, si hay capacidad nacional de adoptar un camino diferente, si hay democracia, justicia, equidad, participación creativa del pueblo, si hay planificación flexible conjugada con eficiencia social, si hay inserción exitosa en el entorno mundial, si existe unidad interna en la defensa

del proyecto, si existe liderazgo con autoridad basada en el prestigio y en los valores éticos, culturales y humanos, si no hay corrupción del equipo gobernante, si hay organización para esa resistencia tanto en las distintas esferas del desarrollo económico, político, ideológico, ético e incluso militar, y si hay también no solamente organización sino organizaciones que estructuren esa capacidad de resistencia y realmente la movilicen y la hagan efectiva en todos los niveles, donde la función de la organización es hacer productivos los conocimientos.

La opción de un desarrollo socialista sostenible debe partir de un factor decisivo, y es que en última instancia lo determinante es el factor económico, sin el cual, no se puede sustentar ningún proyecto social. No se debe ignorar que sin **"economía sólida todas las aspiraciones políticas y sociales se convierten en un sueño utópico."**²⁸ Esto se sustenta en el hecho de que tanto la construcción de un socialismo **anticipado** como **retardado** son dañinos para el desenvolvimiento de la sociedad, **el primero**, atrofia el adecuado desenvolvimiento de las fuerzas productivas, con la particularidad de que su crisis es visible en el largo plazo, **el segundo**, tiende a frenar la efectiva socialización socialista, lo cual avanza cuando no se logra democratizar el proceso de gestión social.²⁹

28 Carlos Rafael Rodríguez. Intervención en Inauguración del Congreso Latinoamericano de Sociología, mayo de 1991.

29 Ver un excelente análisis del tema en particular en: Dolores Vilá Blanco. Las reformas y su lugar en la transición al socialismo, en: Teoría Socio-política. Selección de temas tomo I (Colectivo de Autores). Editorial Felix Varela. La Habana 2000 p. 180-18

PROCESOS

REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA

ISSN: 1390-0099



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



PROCESOS, revista ecuatoriana de historia, es una publicación semestral producida por el Área de Historia de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Está abierta a la colaboración de académicos del Ecuador y el resto del mundo.

CANJE:

Centro de Información

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia) • Teléfono: (593-2) 3228094, fax: (593-2) 3228426

E-mail: biblioteca@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

Quito- Ecuador

SUSCRIPCIONES:

Valor de las suscripciones bianuales
(cuatro semestres)

Ecuador: USD 22,63 • América: 52,64 • Europa: 69,64 • Resto del mundo: USD 79, 24

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal 17-12-886 • Teléfono: (593-2) 255358, fax: Ext. 12

E-mail: cen@accessinter.net

Quito- Ecuador

PROCESOS Aparece en el Índice de HAPI, *Hispanic American Periodicals Index*, base de datos de la UCLA, University of California, Los Angeles.



CORPORACIÓN
EDITORA NACIONAL

RESEÑAS

TRAZOS DEL TIEMPO: LA CARICATURA POLÍTICA EN EL ECUADOR A MEDIADOS DEL SIGLO XX

Ibarra, Hernán, Museo de la Ciudad, Quito, 2006

María Elena Bedoya H.

El libro *Trazos del tiempo: la caricatura política en el Ecuador a mediados del siglo XX*, nos propone una lectura del humor gráfico a partir de su relación con el devenir político del país. El autor está interesado en indagar en la comprensión que hacen los medios acerca de lo que consideran como “lo político”, referido en este caso, a lo que representa la caricatura de los distintos actos de gobierno, el acontecer parlamentario, los procesos electorales, los actores y personajes políticos, etc. De esta manera, la llamada “caricatura política” se analiza desde dos dimensiones: como una representación gráfica de los “problemas que son procesados en la escena política” y como una forma de opinión impresa complementaria a la expresión escrita de los medios.

En la primera parte de la investigación, el autor nos lleva por un recorrido en los distintos diarios aparecidos entre la década del cuarenta y sesenta como, *La Nación*, *El Día*, *El Comercio*, *La Tierra*, *La Escoba*, y *Diario del Ecuador*, haciendo un cierto seguimiento del tipo de tratamiento ideológico dentro del corte

editorial de cada publicación. En este primer momento del análisis, se promueve una lectura coyuntural sobre el acontecer político y social, relacionada a la mirada de los humoristas frente a la “polarización liberal /conservadora” que se encontraba vigente a mediados de siglo y los niveles de ingerencia del pensamiento de izquierda en este contexto. Señala además, los procesos de definición de las relaciones centro-periferia en el seno del Estado con el reconocimiento de la figura del Alcalde y la refundación de los Consejos Provinciales, que permitió el fortalecimiento de algunos poderes locales, así como también, de segmentos del CFP y el Velasquismo; por último, nos ofrece un vistazo -desde la caricatura- sobre el contexto de posguerra y la confrontación entre dos modelos políticos distintos representados en aquel entonces por Estados Unidos y la Unión Soviética.

En un segundo momento de su trabajo, Ibarra delinea un particular análisis respecto a las revistas de corte político que mantienen un respectivo sesgo ideológico que intenta privilegiar objetivos políticos particulares. Entre las revistas

más importantes se señalan, *Momento* (ligada a las ideas del CFP), *Verdad* (vinculada al Velasquismo), *La Calle* (anti-conservadora), y *Mañana* (de tendencia de izquierda), que, según el autor, “introdujeron una manera beligerante de enfocar los eventos políticos y demarcaron el espacio político”. En estos casos, la caricatura fue una herramienta que ayudó a caracterizar el enfoque de cada magazín y utilizar a la imagen como un elemento que podía acentuar los “rasgos negativos” de los adversarios en segmentos reiterativos que “apoyaban al desarrollo de los argumentos discursivos” de la publicación.

Por último, el autor recurre al análisis de ciertos tópicos trabajados tanto en las revistas como en los periódicos, sobre las imágenes de la nación, el uso de símbolos católicos, un retrato sobre las complejas relaciones entre lo regional y lo local, la sociedad indígena y el mundo rural, así como la esfera del trabajo y los conflictos en su interior; este acercamiento nos ha permitido una lectura sobre las distintas representaciones de la cultura popular, esencialmente “laica”, que se despliegan en el ejercicio del humor visual.

En suma, a nuestro parecer, el estudio de Ibarra nos convoca a una lectura del caricaturista desde su particular posicionamiento periodístico; en este sentido, la interpretación de la imagen se vincula al momento en que la noticia es producida y se liga al ámbito de lo considerado como “político”, abriendo una línea de discusión en el medio escrito. Empero, quizá para ampliar nuestra comprensión sobre este tipo de expresiones visuales, sería pertinente en futuras investigaciones sobre el tema, balancear el análisis entre el corte editorial de cada publicación y la práctica de la caricatura, siguiendo el hilo del enfoque de editorial frente a la intervención del *caricaturista como autor y sus usos de la imagen*, en otras palabras, entender desde qué lugar se despliega su oficio y qué le está permitido decir o no. La imagen se puede entender no solo como co-relatora del texto escrito, sino como un punto de partida desde el cual podemos entender las posibilidades móviles del humor visual en un determinado entramado social, y quizá, las distintas apropiaciones que de él se hacen en escenarios ampliados.

LA TRAMA DE PENÉLOPE. PROCESOS POLÍTICOS E INSTITUCIONES EN EL ECUADOR

Simón Pachano. 2007 Quito: FLACSO Ecuador, International IDEA, Agora Democrática, NIMD, 225 páginas, ISBN 978-9978-67-121-4

Flavia Freidenberg

La *Trama de Penélope* es un libro ambicioso que estudia al sistema político ecuatoriano desde la perspectiva neoinstitucionalista, lo que supone explorar el modo en que los arreglos institucionales y los cálculos estratégicos de los actores configuran la acción política y definen los procesos de formación de políticas. El autor *desenreda* el entramado que ha configurado el sistema político nacional, identifica el modo en que diversos factores han incidido sobre las instituciones y sobre ese mismo entramado, así como también, analiza la manera en que éstas han explicado las políticas y los comportamientos del gobierno y los individuos.

Desde esa visión, Simón Pachano contribuye a la comprensión del proceso político ecuatoriano por diversas razones. Primero, por su capacidad para describir el funcionamiento del sistema político como un “tejido que se ha ido

haciendo y deshaciendo constantemente hasta terminar maltrecho, en hilachas, irreconocible y sin utilidad práctica” (p. 9). El uso de la metáfora del tejido de Penélope ayuda a comprender el modo en que han interactuado los actores sociales y políticos con las instituciones en el Ecuador, acomodándolas a las condiciones del momento y a los intereses particulares de los que competían en la lucha política. Pachano describe y explica la relación entre instituciones y actores sociales, la dinámica de esa conexión, los cambios que se han dado en el tiempo y sus consecuencias sobre la democracia.

Segundo, porque el texto asume una posición respecto a cuáles son los problemas de gobernabilidad del Ecuador. Su hipótesis de trabajo general sostiene que el oportunismo en los cálculos de los actores, el constante acomodo de las reglas de juego a sus intereses y la interacción que se produce

entre esos comportamientos y las instituciones afectan la gobernabilidad democrática. Tercero, porque muestra cómo la política informal tiene un efecto clarísimo en el modo en que las instituciones funcionan, a partir de su señalamiento de la relevancia de las relaciones clientelares, las formas corporativas de representación y la capacidad de veto de un gran número de actores en los procesos de toma de decisiones. Cuarto, porque contribuye no sólo a detectar los problemas sino que además indica una serie de posibles reformas en el diseño institucional y en el sistema político. En un momento en el que se están preparando las propuestas para la Asamblea Constituyente, trabajos como éste permiten identificar qué cosas han funcionado mal, cuáles han sido sus efectos sobre el sistema político y cómo podrían ser modificadas.

El conjunto de investigaciones que se presentan en este libro describe el modo en que han fracasado los intentos de implantación de un modelo de estado y las políticas de apertura y liberalización de la economía, debido a la alta capacidad de veto que múltiples actores tienen sobre el proceso de toma de decisiones, primando sus beneficios particulares, y la escasa capacidad para generar consensos en torno al modelo económico a implementar dan muestra de esa dificultad. Asimismo, el marco institucional ha fomentado la fragmentación y ha desincentivado la cooperación entre los actores sociales y políticos para acordar un modelo económico, dando como resultado un híbrido, caracterizado por la coexistencia del centralismo estatal y una economía

abierta (p. 14). Las perspectivas de cálculo que hacían los diversos actores de oposición respecto al beneficio inmediato que le podría significar la caída del gobierno supusieron un aliciente mayor que la naturaleza de las propias políticas económicas y sociales. En este sentido, el autor defiende la idea de que las características institucionales han promovido un "juego político de corto plazo" para obtener resultados inmediatos y delimitados a cada grupo social (Capítulo I).

El peso de los factores institucionales sobre la gobernabilidad, entendida ésta como la "capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos que tiendan a afianzar y profundizar la democracia" (p. 45), en un contexto en el que ha sido imposible la consolidación de un marco institucional que obligara a los actores a respetar las reglas de juego y obrar en función de incentivos estables, también ha dificultado la capacidad de gobierno de las instituciones. El cambio constante de las reglas (del principio de representación, de la fórmula electoral, del calendario y la estructura de voto, entre otros) ha incentivado comportamientos "erráticos", ha imposibilitado la rutinización de los comportamientos sociales y políticos y ha facilitado la consecución de efectos contradictorios en temas como la capacidad de representación de los distritos electorales, la posibilidad de hacer alianzas, el umbral de registro, la organización territorial de los partidos, la votación personalizada de los diputados elegidos en listas abiertas y la participación de los independientes (Capítulo II).

Quienes hicieron el diseño institucional de 1977 pensaron que la solución al populismo y al personalismo, dos de las causas de la inestabilidad y la ingobernabilidad crónica del Ecuador, estaba en los partidos políticos y, en ese sentido, centraron el modelo institucional en ellos. El modo en que se configuró ese modelo y la manera en que se fue complejizando, enredando y desenredando, han formado parte de los problemas de gobernabilidad del país. La cuestión no está en hacer reformas sino, precisamente, en la consecución incansable de reformas. Por tanto, la primera de ellas –sostiene Pachano– sería *no* hacer reformas o por lo menos garantizar su carácter integral, identificando claramente los objetivos y los límites de las mismas y dejarlas descansar para que puedan dar cuenta de sus efectos y respuesta a los problemas que se quisieron resolver. La descentralización del poder, el fortalecimiento de los partidos y su nacionalización, la introducción de elementos de control y balance entre los poderes del Estado, la eliminación de las listas abiertas, el cambio en la forma de distritalización y la configuración de gobiernos de mayoría son algunas de las reformas necesarias –urgentes– que propone el autor (Capítulo III).

El modo en que los partidos tienen distribuidos sus apoyos en el territorio ecuatoriano es uno de los temas más interesantes y que más impacta sobre la gobernabilidad del sistema. El autor presenta un índice para medir el peso desigual de los partidos y muestra cómo en un escenario de alta fragmentación se ha dado la consolidación de cuatro partidos de carácter subnacional en un período de casi dos décadas, cumplien-

do éstos con las funciones que les corresponden en tanto estructuras de intermediación territorial y en cuanto representan a grupos sociales específicos asentados territorialmente. Aún cuando algunos denuncian una crisis de representación del sistema de partidos, lo que en verdad se da es un problema de articulación de intereses diversos, ya sean tanto sectoriales como territoriales, y de gestión de los partidos políticos, lo que mina su legitimidad ante la opinión pública (Capítulo IV).

Finalmente, los problemas de la democracia ecuatoriana se analizan en perspectiva comparada, indicando los diversos factores que han contribuido a que la región andina sea donde mayores peligros enfrenta la democracia. El autor identifica una serie de problemas comunes a los cinco países andinos (pobreza e inequidad, bajos niveles de calidad de la representación política y un constante sentimiento antipolítico, el neopopulismo, la inseguridad ciudadana, la violencia y los actores armados, el narcotráfico, la corrupción, la falta de acuerdo entre las élites, entre otros); para luego describir las características centrales de este régimen político en la región y de cómo en la última década se ha debilitado y ha experimentado transformaciones claves respecto a sus condiciones de supervivencia. Pachano termina siendo pesimista en su evaluación y señala que se ha ido perdiendo la idea de que la democracia puede también suponer un mínimo de “orden que asegure la vida armónica en la sociedad” (p. 212), lo cual supone un retroceso en la vida democrática y en la concepción de la misma en el contexto regional.

Este texto debe ser de lectura obligatoria de los estudiantes de Doctorado y Maestría en Ciencia Política, porque ya que además de su claridad, muestra cómo deben plantearse las investigaciones en ciencias sociales. Su rigurosidad metodológica da pistas sobre cómo abordar un estudio de caso sin perder la perspectiva comparada, cómo definir conceptos y operacionalizarlos y cómo explorar causas en fenómenos complejos pero, además, señala claramente

cuáles son los aspectos del sistema que no funcionan y propone qué cambios hacer para que ayuden a resolverlos. En este sentido, el libro enseña cómo la Ciencia Política puede tener una dimensión aplicada, algo que no siempre está claro entre los politólogos. Trabajos como el de Simón Pachano muestran la manera en que la Ciencia Política puede y debe contribuir al mejoramiento de la sociedad en la que está inmersa.

MÁS ALLÁ DE LA IDEOLOGÍA SOBRE EL "COMPORTAMIENTO" DE LOS MEXICANOS

Ricardo F. Macip Ríos, Semos un país de peones: Café, crisis y el estado neoliberal en el centro de Veracruz, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2005, 230 pp.

Juan Fernando Regalado

La interferencia lingüística de *semos* (por "somos") un país de peones es una metáfora que el autor usa para empezar a explicar el conjunto de factores e implicaciones específicas que han tenido lugar en la sociedad mexicana luego de la estrategia liberal y neoliberal, y que superan los prejuicios acerca del "comportamiento" histórico de los mexicanos.

Este es el primer punto que otorga relevancia al estudio de Macip Ríos: haber logrado salir de los tópicos comunes, de los estereotipos y de las generalidades naturalizadas a fuerza de repetición, sobre la "democracia", la "eficiencia", los comportamientos, la "transparencia" e "institucionalidad", cuya falta, carencia, o distorsión, supuestamente explicaría procesos sociales y fenómenos políticos de hoy día. Para ello, el autor recurre a investigar detenidamente en una región de México los medios de aplicación de un repertorio de políticas económicas y sociales en las últimas cuatro décadas (reformas de "ajuste", la austeridad fiscal y competitividad).

De ordinario se supone *a priori* que los fenómenos actuales de "crisis" se deben a factores arraigados en las profundidades antiguas de un comportamiento natural de los mexicanos. En realidad, buena parte de los componentes de las dinámicas sociales y políticas que se perciben hoy día, son la consecuencia de procesos nacionales e internacionales bastante específicos e inscritos en el período histórico reciente.

Por otra parte, el trabajo de Macip Ríos toma como nivel de análisis un ámbito regional-local caracterizado por la producción de café y, como punto de entrada, efectúa un sistemático seguimiento del desarrollo del mercado laboral junto a las formas de participación política. Ese específico ámbito de análisis resulta ser una potente estrategia de estudio, pues posibilita reconstruir el enlace entre los mecanismos sociales y culturales que apuntalaron y facilitaron la política económica del "ajuste" y liberalización de mercados.

Ese es un ámbito que permite comprender cómo un modelo socio-econó-

mico es vivido en los niveles locales de la sociedad en sus facetas de la vida diaria. El éxito de ese modelo es haber producido segmentos locales que asumieron en este período las nociones y prácticas del repertorio neoliberal, por ejemplo, naturalizando los tópicos de eficiencia o competitividad, y -más recientemente- la idea de una cultura de la corrupción o ilegalidad.

Pero, sobre todo, contextos más específicos como aquel, permiten dimensionar las opciones y las posibilidades ciertas que tiene el conjunto poblacional de contar con un futuro de vida. Miles de asalariados afrontan diariamente las vicisitudes de la estrategia liberal y neoliberal al menos desde hace tres generaciones. A pesar de la "diversidad" de México, este estudio ofrece elementos explicativos de índole estructural que atraviesan al conjunto nacional y que no se deben a dimensiones espontáneas ni emotivas de la colectividad.

Allí se explican de modo más cierto los espacios o ámbitos de orden organizativo e "institucional", antes que en fenómenos del mismo mundo de lo político. Según esta investigación, las dinámicas en la escena de la política resultan mucho más visibles y audibles que aquellas que resultan más decisivas para la vida de las localidades. Aspectos de naturaleza social y de estructura política han sido desplazados al ámbito de la diversidad cultural de los pueblos, cuando en realidad lo que está en juego es que a nombre de la competitividad y los "negocios" resulta inevitable la dificultad de incorporar a la masa laboral en el pleno empleo, no solo en las loca-

lidades y regiones. También se revelan las formas de olvido y ocultamiento sobre las profundas diferenciaciones nutridas de la etnicidad. Parfraseando a Macip Ríos: el carácter no-indio se forja en su participación histórica en los proyectos e instituciones nacionales, mientras que sus contrapartes indias, negras o cholos, se reproducen en un suspenso relativo, que se interrumpe estacionalmente con el trabajo asalariado flexible.

La misma dimensión social de lo que implica el desplazamiento temporal y la migración de miles trabajadores de familias campesinas hacia los centros de producción (internacionales o interregionales) es un hecho que la historia económica del último período no ha podido o no ha querido explicar. Esta faceta inmensa, oculta o mimetizada bajo una serie de tópicos del sentido común de la política, es lo que ha posibilitado que en la percepción de las localidades se concluya que es un país de peones. El estudio muestra empíricamente cómo en el propio proceso de la modernización y de la insistencia en la estrategia económica de los últimos treinta años, no se ha podido impedir la sobreexplotación laboral ni las desigualdades.

Las condiciones laborales del último período en progresión han obligado a otorgar cada vez más energía laboral para lograr un mínimo nivel de subsistencia. A ello se suma la visualización *in situ* de los cambios que ha sufrido el lugar del Estado mexicano en el último período de su historia, destacando la base cultural y política del estado neoliberal; y no sólo en cuanto a su "adelgazamiento" o en su tarea de regulación de mercados.

Finalmente, el autor trabaja sobre la idea de "crisis" cuyo origen es posible identificar políticamente en un contexto nacional o trans-nacional y cuya fuerza debe comprenderse en su proceso histórico de conformación. Al menos desde los años 1980 se introdujo aquella figura retórica de "la crisis" tanto como argumento en el análisis social cuanto motivo para las formas de movilización política. Sin embargo, el principal efecto ha sido asumir la crisis como instrumento de explicación de varias de las facetas socio-económicas y políticas del período. A ello se ha sumado la fuerte injerencia de organizaciones internacionales y de cooperación al tercer mundo que indujeron esa noción de crisis.

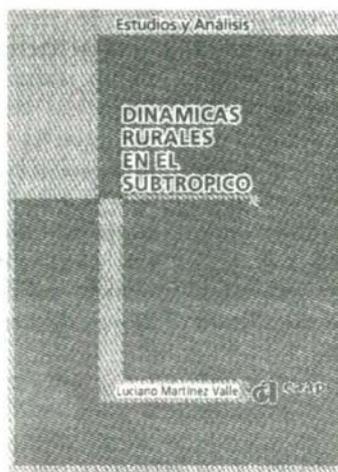
Este libro, en cambio, posibilita revelar aspectos más complejos dentro

de la retórica de crisis, identificando fundamentalmente la estructuración de una posición de peonaje (o asalariados flexibles a través de varias generaciones) en las bases de la sociedad del siglo XX. Ese es el principal tipo de violencia que condiciona fuertemente al conjunto social, cuyas causas se generan local y regionalmente. El estudio identifica la idea de crisis asociada a las nuevas políticas de liberalización financiera. La crisis en realidad se refiere a una crisis financiera identificable históricamente, pero que ha sido extendida al plano de la herencia cultural de los pueblos. Este tipo de estudios como el de Macip Ríos posibilitan quitar perpetuidad a la "crisis" y posicionarla como fenómeno de cambio político y social en las condiciones del capitalismo actual.

Serie: Estudios y Análisis

Dinámicas Rurales en el Subtropical

Luciano Martínez Valle



Este nuevo trabajo de L. Martínez, presenta la complejidad de las estrategias de producción de estos sectores que en la mayor parte provienen de colonizaciones internas, sujetas a un dinámico mercado de tierra.

Partiendo de un estudio de caso en La Maná-Cotopaxi, se abordan cuestiones como: la agricultura familiar (en crisis?), las estrategias productivas y de sobrevivencia en sectores de subtropical, la conformación de urbesdormitorios tugarizados.

La viabilidad de los clusters productivos, los medianos y pequeños productores y las empresas de agroexportación bananera son otros de los problemas tratados.