

25 REVISTA CIENCIAS SOCIALES

cuarto trimestre 2005



César Albornoz
Ana Esther Ceceña
Rafael Quintero López
Rafael Romero Castellanos

Antonio Romero Reyes
Catalina Toro Pérez
Marco Velasco

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Director:

Rafael Quintero López

Comité Asesor:

Natalia Arias
Enrique Ayala
Susana Balarezo
Jaime Breilh Paz y Miño
Hans Ulrich Büniger
Leonardo Espinoza
Wilson Herdoiza
Joaquín Hernández

Ariruma Kowii
Michael Langer
César Montúfar
Francisco Rohn
Wilma Salgado
Erika Silva
Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz	Alejandro Moreano
Milton Benítez	Gonzalo Muñoz
Alfredo Castillo	Patricio Ruiz
Pablo Celi	Rafael Romero
Julio Echeverría	Napoléon Salto
Mauricio García	Mario Unda
Daniel Granda	Silvia Vega
Francisco Hidalgo	Marco Velasco
Nicanor Jácome	

Administradora:

Marcela Escobar

Comunicador Social:

Fernando García

1ra. Edición:

Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abayayala.org
Quito-Ecuador

Impresión

Docutech
Quito - Ecuador

ISBN:

9978-22-593-5

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Dr. Rafael Quintero. Director de Revista Ciencias Sociales
Casilla # 17034643A, Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 252-6444
Fax: (593-2) 256-5822
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Fundada en 1976 por Rafael Quintero López

Director 1999-2001 : Julio Echeverría

Director 2002: Manuel Chiriboga

Impreso en Quito-Ecuador, diciembre 2005.

La transición desde el desarrollo local⁷⁸

Antonio Romero Reyes⁷⁹

El desarrollo local ha pasado a constituirse en uno de los temas más frecuentemente abordados por las ciencias sociales latinoamericanas, siendo también el objeto de masivas intervenciones a través de planes y proyectos de la cooperación pública y privada. El territorio materia de intervención y su entorno, ciudades pequeñas, medianas o grandes, comunidades y cuencas geográficas, áreas naturales sometidas a la presión humana y/o a los impactos de la explotación de recursos, jurisdicciones político administrativas; en suma, toda forma del espacio construido dentro de los límites de un Estado, reciben la influencia de procesos más complejos que podemos sintetizar en dos grandes fuerzas: la globalización de las relaciones de producción comandadas por el capital, y los cambios en las funciones y tamaño del Estado mediante reformas estructurales. Ambos procesos se caracterizan por su exterioridad a los espacios locales, es decir, provienen de fuerzas económicas y políticas mundializadas, asociadas o en alianza estratégica con los grupos de poder interno en cada país.

En este contexto, y visto desde la perspectiva de su “exterioridad”, tanto la globalización como las reformas estructurales

78 Ponencia para la Mesa temática N° 6 del VIII Congreso Ecuatoriano de Sociología y Encuentro de Ciencias Sociales de las Américas. Quito, 26-28 de julio del 2004.

79 Economista peruano, consultor en desarrollo económico local e investigador asociado del Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

están produciendo cambios de largo plazo en los patrones tradicionales de acumulación de nuestros países y en las relaciones sociales mismas, en función de las nuevas necesidades de valoración del capital y la consiguiente extracción de plusvalor en beneficio del centro⁸⁰. Lo cual se materializa en la cristalización de “nichos de mercado” que atraen inversiones, la negociación de acuerdos comerciales entre los países centrales y periféricos, así como en el papel que juegan las políticas macroeconómicas para las condiciones de reproducción y el crecimiento. En virtud de lo anterior, se han ido construyendo y ya vienen operando las líneas maestras de un nuevo modelo de acumulación y dominación, que está en trance de ser consolidado, y cuya máxima expresión vienen a ser los acuerdos globales de comercio como el ALCA y el TLC con los Estados Unidos.

La novedad del modelo radica en que los estados de la periferia son progresivamente incorporados como socios menores, y además en condiciones de subordinación, en la gestión de los intereses del capital a escala global, siendo la política macroeconómica el instrumento por excelencia para esa gestión. No es gratuito entonces el debate académico y político que se ha generado alrededor de las cuestiones de la pérdida relativa de soberanía de los estados, en la determinación de sus políticas de desarrollo, o en la forma como deben resolver las crisis cíclicas y coyunturales, así como sobre el tema más amplio de la validez del estado nación. Tal vez el ejemplo más extremo en la actualidad de América Latina sea el Ecuador, a raíz de la dolarización de su economía decretada desde el 2000, para evitar el riesgo de un proceso hiperinflacionario y una crisis del sistema bancario entre otros, que ha tenido un costo social y político muy alto. La dolarización, en sus comienzos, elevó dramáticamente los índices de pobreza en el país, al colocar las condiciones de vida y de reproducción social al nivel de los estándares internacionales, que no se podían alcanzar con las remuneraciones existentes⁸¹;

80 Por “centro” se entiende de aquí en adelante tanto a los grupos monopolísticos de los países industrializados, como a la red de relaciones que establecen en los países de la periferia.

pero también el estado se vio privado del manejo de un instrumento esencial de la gestión macroeconómica, como el tipo de cambio que tiene un papel clave en el manejo de la política monetaria en las economías pequeñas y abiertas, vulnerables y dependientes, como la del Ecuador.

La globalización ha desencadenado también tendencias socio espaciales contradictorias que corroen al Estado como actor económico y político relevante en el mundo actual, especialmente respecto al Estado en la periferia del sistema. Por un lado, es observable la «territorialización» de regiones y espacios económicos determinados, que son incorporados a los procesos de producción y reproducción ampliada del capital, ya no al nivel de una sola empresa, o de empresas aisladas, como fue en el pasado, sino al de los grandes conglomerados y corporaciones. Se trata de una tendencia centrípeta que opera con escalas y en ámbitos distintos: 1) en las llamadas mega-ciudades o grandes metrópolis que es donde operan los centros direccionales de la economía global, conformando «redes globales de nodos urbanos»⁸²; 2) en los nuevos espacios industriales o medios de innovación tecnológica, según patrones de localización territorialmente constituidos por la concurrencia de la alta tecnología (microelectrónica, informática) y el capital de riesgo, junto con condiciones sociales

81 Véase el estudio de Carlos Larrea, *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito, Abya-Yala, 2004. Del mismo autor: «Dolarización y desarrollo humano en Ecuador», revista ÍCONOS/19, mayo 2004, pp. 43-53, donde se evalúa la evolución de la pobreza en tres ciudades (Quito, Guayaquil y Cuenca) como resultado de la dolarización.

82 "Por encima de su larga historia como centros de comercio y finanzas internacionales, estas ciudades funcionan ahora de cuatro nuevas formas: primero, como puntos direccionales de la organización de la economía mundial, altamente concentrados; segundo, como localizaciones clave para finanzas y firmas de servicios especializados; tercero, como lugares de producción, incluyendo la producción de innovación en estos sectores avanzados (de servicios); y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidos." [Saskia Sassen citada por J. Borja y M. Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus (4ta. ed.), 1999, pág. 41.]

e institucionales⁸³; y 3) en aquellas áreas geográficas que aun exhiben rentas diferenciales con predominio de actividades extractivas de recursos, como la minería y el petróleo.

En contrapartida, la reducción del tamaño del Estado así como de su rol en la economía, mediante reformas estructurales de primera y segunda generación, para servir con la mayor prioridad a los intereses del capital mundializado, ha producido progresiva y paralelamente la «desterritorialización» de espacios y regiones que quedan al margen de la acumulación global, y que constituyen la mayor parte del territorio de un Estado. Si bien este mantiene su unicidad y formalidad como territorio delimitado por fronteras «nacionales» -hacia fuera- y por jurisdicciones político administrativas -hacia dentro-, en la práctica el estado periférico es territorialmente fragmentado en espacios locales, desconectados entre sí y que compiten por la transferencia de recursos y atribuciones que se descentralizan, así como por atraer a la inversión extranjera. Como sostiene José Luis Coraggio:

“Lo local está hoy atravesado por fuerzas del mercado global, si bien puede haber segmentación, abandono o aislamiento relativo por falta de interés del capital en los recursos o mercados de muchos lugares, y en su interior puedan coexistir o ampliarse dualismos inaceptables desde la perspectiva del desarrollo humano. Como siempre, el desarrollo libre del capital es un desarrollo desigual de las oportunidades entre comunidades, sociedades completas y sus territorios”⁸⁴.

83 Borja y Castells, op. cit., pp. 43-49. Cabe destacar que un medio de innovación es mucho más dinámico que el distrito industrial, y por tanto no son sinónimos: “Lo que caracteriza la nueva lógica de localización industrial es su discontinuidad geográfica construida sobre la base de complejos territoriales de producción espacialmente distantes. El nuevo espacio industrial se organiza en torno a flujos de información que, a la vez, separan y reúnen sus distintos componentes territoriales, según los ciclos y según las empresas. Y esta lógica espacial de las industrias de las tecnologías de información se difunde en el conjunto de la industria en la medida en que la producción y gestión se organiza sobre la base de dichas tecnologías. El resultado es la emergencia de un nuevo espacio industrial caracterizado por una multiplicidad de redes industriales globales...” (Ibíd., pág. 49).

84 J.L. Coraggio, «La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado». Ponencia al Seminario Taller Internacional: “Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local”, Quito, marzo 2000, pp. 10-11.

En estas condiciones el Estado en América Latina se encuentra tensionado por la presión de dos fuerzas con un poder extraordinariamente desigual: las fuerzas provenientes de la globalización de la economía, que son hegemónicas sobre -y disolventes de- toda soberanía; y las demandas sociales por mayor atención provenientes de las localidades y regiones, territorialmente dispersas y fragmentadas, sin un proyecto "nacional" que las articule. Mirando las cosas de esta manera, la gobernabilidad no pasa de ser un discurso sobre el equilibrio que tiene que lograr el ejercicio del poder, cuando en los hechos el Estado periférico y dependiente opera realmente como la "correa de transmisión" y en función de los intereses globalizados del gran capital.

Si lo que se quiere es la reconstitución de la soberanía y del Estado nación, bajo otras condiciones, en términos de una democracia inclusiva y participativa, trascendiendo de la declamación que encandila a las masas pobres y necesitadas, la cuestión del desarrollo local debe ser planteada entonces en otros términos y con una perspectiva estratégica. No basta con hacer del desarrollo un objetivo en sí mismo, aun siendo enfocado en sus distintas dimensiones o con distintos adjetivos (humano, sustentable, etc.) si no se tiene claridad acerca de la trayectoria del nuevo curso por el que los actores locales y sus aliados se van a enrumbar. Se trata de establecer una suerte de «carta de navegación» sobre los procesos que van a ser desencadenados de manera consciente, con sus consecuencias e implicancias. Para ponerlo con otras palabras, si el fin último -determinado mediante un horizonte de largo aliento- es la democratización del Estado o su transformación radical, «desde abajo y desde adentro», el desarrollo local tiene que ser asumido como la plataforma de una transición compleja, difícil y diversa, con todos los riesgos, potencialidades e incertidumbres que encierra. Coraggio es también bastante más explícito al respecto:

"El desarrollo local supone la delimitación de un ámbito (local), pero éste usualmente es insuficiente para lograr la organicidad, riqueza de recursos y sinergia que requiere poner en marcha un proceso de desarrollo donde éste no emerge como resultante de las fuerzas del mercado. Es preciso avanzar en armar redes inter-

locales, urbano-rurales, y allí se afirma la necesidad de ámbitos regionales y otras identidades colectivas para promover el desarrollo y recomponer el Estado nacional sobre bases democráticas”⁸⁵.

La cuestión de la transición fue inicialmente planteada, para América Latina, a partir de las experiencias revolucionarias que atravesaban los países pequeños y periféricos como Nicaragua y Cuba, sometidos además a la agresión militar externa y el bloqueo económico por parte de los Estados Unidos de Norteamérica⁸⁶. Esta problemática implicaba plantear un conjunto de tareas que recaía en el nuevo estado y el grupo o partido dirigente, principalmente en torno a la transformación productiva, la democratización de la sociedad y la participación revolucionaria del pueblo organizado en la arena pública, pues estaba claro que: “La revolución política no culmina con el derrocamiento de un régimen opresor interno. La cuestión del poder está lejos de haber quedado resuelta”. Esta revolución política debía ser continuada, ampliándola además hacia la “revolución social”⁸⁷.

La idea de la «transición» venía fuertemente asociada con «revolución» (la misma idea tenía un sentido histórico desde sus orígenes: «transición al Socialismo»), sin encontrar eco en el resto de América Latina, donde la mayoría de las fuerzas políticas de izquierda de la región atravesaban por reflujos provenientes de las sucesivas derrotas de los movimientos y protestas populares; habiendo optado más bien por estrategias de participación en las instituciones existentes (elecciones, parlamento, municipalidades) con orientación hacia las reformas y el cambio “en democracia”. Era una izquierda en retirada que, tras la caída del Muro de Berlín, terminó desagregándose aun más hasta disgregarse en grupos casi imperceptibles; muchos ex-dirigentes de izquierda, sea por cuestión de simple sobrevivencia u oportunismo político, terminaron siendo reciclados en partidos centristas o de centro derecha en el mejor de los casos, y otros se retiraron a la cátedra universitaria.

85 Op. cit., pp. 15-16.

86 José Luis Coraggio y Carmen Diana Deere (coordinadores), *La Transición Difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos*. México, Siglo XXI, 1986.

87 Op. cit., Introducción, pág. 18

Retomando entonces lo que se dijera anteriormente, el Estado en la periferia del sistema-mundo-capitalista, particularmente la periferia latinoamericana, atraviesa por una encrucijada, como resultado de lo cual estimamos que la problemática de la transición vuelve a cobrar actualidad y vigencia. A diferencia de los procesos de transformación a partir de una revolución política, y mirado el asunto desde la "larga duración", tarde o temprano las cuestiones del poder así como del tipo de sociedad y Estado que se quiera para nuestros países, no podrá ser soslayado esta vez desde las localidades y espacios más abarcativos (regiones).

El programa económico y político del neoliberalismo, que es la ideología más fundamentalista del capital, ve al Estado como un estorbo para el despliegue pleno y óptimo de las "fuerzas libres del mercado" en la sociedad, pero también es considerado un "mal necesario" con el cual hay que contar para el ejercicio de la dominación, en tanto que medio eficaz de control y represión de toda forma de sedición o rebeldía. Ello sin embargo, no ha sido un obstáculo para socavarlo y debilitarlo, desde las privatizaciones enmarcadas en las políticas de reforma estructural de primera generación, hasta estrategias hemisféricas como la del Consenso de Washington o, más recientemente, a propósito de las negociaciones y acuerdos de comercio como el ALCA y el TLC. En cambio, un proyecto de desarrollo en la transición, que se aborda como un largo y contradictorio proceso de transformaciones, buscando la reconstrucción del Estado sobre bases verdaderamente nacionales y democráticas, es decir, desde los intereses y aspiraciones de las mayorías postergadas, podría transitar por varios caminos no necesariamente excluyentes. Entre las propuestas más recientes de la literatura sobre el desarrollo latinoamericano, destacamos tres: 1) La desconexión selectiva de la llamada cadena imperialista, o desarrollo autocentrado; 2) La vía del desarrollo humano y sustentable; y 3) El desarrollo de una economía del trabajo, popular y/o solidaria.

La segunda de las mencionadas es la que goza de mayor popularidad y aceptación entre propios y extraños (es decir, incluidas las clases dominantes), debido posiblemente a la generalidad y ambigüedad que ha llegado a adoptar; la última ha veni-

do ganando adhesiones en los últimos años, particularmente en el ámbito de las ONG, aunque circunscrita todavía a pequeños proyectos focalizados en la periferia de las principales ciudades; en tanto que la primera podría decirse que es la más compleja de todas, si bien ha sido prácticamente desechada debido probablemente a un malentendido (se le identificó con autarquía), pero más aun por el reconocimiento de que la globalización es un proceso ineluctable e irreversible.

Las tres propuestas comparten -con distintos grados e intensidad- la tesis de un Estado promotor del desarrollo (diferente al paradigma del Estado desarrollista del pasado) al que se le requieren determinadas políticas y estrategias. Mientras el desarrollo autocentrado plantea un conjunto de reorientaciones de la política macroeconómica que acompañen ese proceso, las otras dos toman las políticas sociales como eje junto con aspectos parciales de la política económica (principalmente la gestión del gasto público y de la tributación). Las tres también tienen como punto de partida y objeto de desarrollo a los espacios locales; asumen la necesidad de procesos de concertación o alianzas entre fuerzas políticas y sociales heterogéneas, tanto al nivel de distintas escalas territoriales como con el Estado mismo. La dificultad estriba en que tienen al frente un Estado en crisis, más preocupado por mantener los equilibrios macroeconómicos y las finanzas públicas "en orden", así como por satisfacer las condicionalidades impuestas a toda la economía desde fuera para garantizar el pago de la deuda al exterior. Es una crisis también de gobernabilidad por el debilitamiento de los partidos políticos en general, la inoperancia de los regímenes que se suceden en el poder para atender a la sociedad y sus necesidades, y la corrupción generalizada que corroee a todas las esferas del Estado y la gestión gubernamental. De ahí también la limitación para la praxis que implica poner en práctica una u otra propuesta, ya que se carece de actores políticos relevantes, así como de sujetos sociales y/o colectivos que las encarnen. El Estado ha sido prácticamente capturado por los actores de la globalización y los grupos de poder internos: la política relevante se hace ahí, mediante lobby's y negociaciones secretas, so pretexto de asuntos "técnicos", dejando

para el consumo de la opinión pública los discursos sobre los supuestos beneficios para el país de temas tales como las privatizaciones y los acuerdos comerciales que se adoptan.

La problemática de la transición aparece claramente en el debate sobre las alternativas cuando se hacen preguntas como las siguientes: ¿Con qué reemplazamos al mercado?, o ¿qué hacer con el mercado como mecanismo de asignación de recursos?; ¿en base a qué condiciones (re)fundar el estado nacional? Durante mucho tiempo a la hegemonía del mercado se le opuso el fortalecimiento del Estado, o el intervencionismo estatal en la economía, es decir, una dicotomía que consideramos es falsa ya que la historia de nuestros países demuestra que las fuerzas del mercado nunca han podido prescindir del Estado. Sin embargo, el pensamiento sobre el desarrollo latinoamericano terminó envuelto y atrapado dentro de esos tradicionales parámetros, como ha querido siempre el paradigma dominante del desarrollo, y aun se continua siendo prisioneros entre uno y otro. Para la construcción de una economía política que tenga en cuenta la problemática de la transición, se hace necesario entonces superar y trascender el marco ideológico de la contraposición falaz del *Mercado* versus *Estado* en que nos han encerrado. Mientras ello no ocurra, toda propuesta concreta de desarrollo desde los espacios locales y sectores populares, se verá limitada por un clásico listado de reivindicaciones y demandas sociales, que podrían lograr la movilización para presionar al Estado centralista, a un determinado gobierno regional o municipal, pero no necesariamente llevará -por el camino de la transición- hacia una alternativa de poder, como tampoco permitirá el empoderamiento de los actores del cambio social y estructural.

En consecuencia, al hablar de la transición se quiere indicar el *tránsito a una nueva sociedad* "que debe constituirse como proceso concreto de transformación a partir de una sociedad nacional históricamente determinada, con características propias, lo que impide acudir a una secuencia ineluctable de fases o a un destino común a plazo fijo"⁸⁸ Este tránsito para que sea concien-

88. J.L. Coraggio, *Territorios en Transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, 1987, pág. 142.

te, endógeno y autónomo necesita de líderes y actores, de una teoría crítica del sistema de dominación existente pero también orientadora de la sociedad, de condiciones subjetivas, institucionales y culturales, así como de instrumentos y metodologías que vayan de la mano con las situaciones concretas de la realidad que se busca transformar a distintas escalas territoriales.

La dicotomía mercado vs. estado, en cuanto a dónde poner el énfasis del desarrollo, esconde asimismo la separación entre estado y sociedad. Ocurre que el estado capitalista es un organismo exterior, distante y desentendido de las necesidades más apremiantes de la sociedad, mientras que ésta es percibida y manejada como una constelación de individuos y grupos que compiten por recursos escasos, atravesada además por procesos de alienación, disgregación y heteronomía. De allí el mayor reto para toda estrategia de transición: la socialización del poder, la apropiación por la sociedad democráticamente organizada de las funciones del estado y no al revés. La transición consiste -nada más y nada menos- en un proceso de socialización y democratización lo que implica, entre otras cosas, la participación social en las decisiones, el control, la fiscalización y la capacidad de revocación.

“Para la tradición oficial, en suma, el Estado es el alfa y omega del proceso de socialización, que funciona principalmente como un proceso de absorción consensual; para Marx, por el contrario, la socialización se completa precisamente cuando la sociedad misma ... reabsorbe las funciones públicas. No se trata de hacer ‘más eficiente’ la comunidad ilusoria del Estado, sino de hacer real comunidad la disgregada sociedad atomizada de los individuos aislados, que deben liberarse *simultáneamente* de la explotación clasista y de la gestión política separada”⁸⁹.

De lo dicho anteriormente, la transición desde el desarrollo local tiene ante sí una perspectiva más compleja que apunta hacia un proyecto de país, de transformaciones, de democracia

89 Umberto Cerroni, *Teoría política y socialismo*, citado por Coraggio, op. cit., pág. 175. En este contexto, la misma planificación es entendida como «proceso social» y «forma de socialización» (op. cit. págs. 146 y 153).

y desarrollo nacional; entretejiéndose desde el principio dentro de una trama contradictoria dada por las estructuras de opresión imperantes y por las desigualdades en el desarrollo. Si la utopía del neoliberalismo, que encierra la ideología más exacerbada y el programa político más radical del capital, es deshacerse del Estado o reducirlo al mínimo, en aras de las "fuerzas del mercado" y la libre concurrencia; el proyecto alternativo y transformador de las condiciones existentes pasa por la supresión del Estado clasista y su reemplazo por un Estado nacional y democrático, es decir, de las mayorías, que en virtud la socialización del poder va dejando asimismo de ser Estado. La transición es un movimiento histórico, un proceso social y político donde se va configurando la nueva sociedad, y que requiere necesariamente de conducción por parte de actores organizados y líderes populares, no de vanguardias iluminadas y sectarias.

Quito, 19 de julio del 2004