

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Junio del 2001

20

II Epoca

Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa

Pablo Celi

La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:

implicaciones para el Ecuador,
Manuel Chiriboga

La inclusión de los pobres en la agenda de desarrollo internacional

César Montúfar

El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador

Larry Sawyers

Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas

Rafael Quintero

Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político

Pablo Dávalos

El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana

Gloria Ardaya y Luis Verdesoto

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Comité Asesor:

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Daniel Granda

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

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:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

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

Impreso en:

EDITORIAL
UNIVERSITARIA

ÍNDICE

Editorial	5
Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa, <i>Pablo Celi</i>	7
La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional: implicaciones para el Ecuador, <i>Manuel Chiriboga</i>	25
La inclusión de los pobres en la agenda de desarrollo internacional, <i>César Montúfar</i>	41
Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas, <i>Rafael Quintero</i>	71
El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador, <i>Larry Sawyers</i>	99
Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político, <i>Pablo Dávalos</i>	111
El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana, <i>Gloria Ardaya y Luis Verdesoto</i>	139

EDITORIAL

Las complejas condiciones por las que atraviesan las relaciones internacionales en esta fase de intensa globalización de los procesos económicos, políticos y culturales exige de un detenido análisis por parte de las ciencias sociales. Es lo que se realiza en la primera parte del presente número. Desde distintos ángulos, y con diferenciados enfoques se toma el pulso de las actuales complejidades que caracterizan a las relaciones internacionales. Las interdependencias y dinámicas concurrentes de integración económica y fragmentación política, trascienden los espacios económicos, políticos y territoriales de los estados nacionales, relativizando su soberanía y planteando nuevos retos para entender y prospectar las relaciones internacionales.

El trabajo de Pablo Celi centra su intervención en el análisis de las modificaciones de los fundamentos estratégicos de la seguridad, los cuales condicionan las políticas de defensa de los estados nacionales. Los balances de poder, en la nueva distribución política de la postguerra fría, se manifiestan en equilibrios inestables tanto a nivel mundial como regional y abarcan diversos ámbitos y jerarquías de una seguridad multidimensional que se despliega en distintos niveles. El artículo de Celi cobra particular relevancia en el actual contexto de redefinición de las condiciones de la guerra y de la seguridad global, que se desataron luego de los acontecimientos del 11 de Septiembre, en el centro simbólico y estratégico del poder hegemónico norteamericano.

El artículo de Campodónico y Chiriboga, pone bajo examen la actual lógica del sistema financiero internacional. Las políticas de liberalización de los mercados de capital y financiero impulsadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y promovidas por los gobiernos de los países "en vías de desarrollo" han generado escenarios de alta inestabilidad financiera y de volatilidad de los flujos de capitales de corto plazo. Los autores advierten sobre la ausencia de estructuras de regulación adecuadas que permiten y fomenten arreglos especulativos de los mercados financieros que conducen a las economías de los "mercados emergentes" a recesiones periódicas, que agravan las condiciones de pobreza de la población. La crisis financiera ecuatoriana es mirada bajo estos parámetros.

El trabajo de Montúfar indaga sobre el papel de los Organismos internacionales y sus políticas de Ayuda Internacional en particular en relación a la definición de las políticas de combate a la pobreza que se definieron en la

década de los 70 por parte del Banco Mundial. La definición de estas orientaciones se presenta como parte importante de la compleja articulación de un sistema internacional que encuentra en los actores internos de cada Estado sus interlocutores y promotores efectivos.

Rafael Quintero, realiza una importante tarea de síntesis sobre las dimensiones de participación ciudadana en 18 municipios de América Latina, seleccionados desde una óptica comparativa, y explica la relación entre participación y gobernabilidad en el ámbito municipal. Examina los actores, y los mecanismos de adopción de decisiones para descubrir las transformaciones en la relación entre representación y participación. Los municipios con participación ciudadana seleccionados exhiben procesos de empoderamiento de las organizaciones de base; el autor sostiene que se trata de receptores de transferencias de poder de los gobiernos centrales a sus instituciones y desarrollan, aunque en muy diverso grado, una socialización del poder.

El artículo de Larry Sawyers presenta un análisis del ajuste argentino y sus resultados, tratando de extrapolar la experiencia de ese país del cono sur a Ecuador. El autor realiza una interesante revisión de los antecedentes del ajuste argentino: el boom de la economía a partir del siglo XIX, basado en las exportaciones de carne y cereales; las sucesivas crisis y recesiones, y como éstas desembocaron en distintos intentos de adaptar el modelo estatal y la economía a las nuevas condiciones internas y externas.

El presente número de la revista se cierra con dos intervenciones de extrema relevancia en el actual debate de las ciencias sociales ecuatorianas: el análisis del movimiento indígena ecuatoriano, y las propuestas de descentralización política y administrativa del estado ecuatoriano; el trabajo de Pablo Dávalos, sobre el movimiento indígena ecuatoriano, y el de Ardaya y Verdesoto sobre descentralización: apuntan de manera rigurosa y documentada, a discernir las características de estos dos fenómenos políticos altamente relevantes en la actual coyuntura política ecuatoriana.

Julio Echeverría
Director

Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa*

Pablo Celis**

Sumario

Los procesos de transnacionalización en las relaciones internacionales, determinados por las transformaciones en la cualidad de la economía mundial, modifican los fundamentos estratégicos de la seguridad y condicionan las políticas de defensa. Las interdependencias y dinámicas concurrentes de integración económica y fragmentación política, presentes en el sistema internacional, trascienden los espacios económicos, políticos y territoriales de los estados nacionales, relativizando su soberanía y, con ella, las concepciones doctrinarias de la seguridad nacional, sus objetivos y estructuras. Los balances de poder, en la nueva distribución política de la postguerra fría, se manifiestan en equilibrios inestables tanto a nivel mundial como regional y abarcan diversos ámbitos y jerarquías de una seguridad multidimensional que se despliega en dominios militares, económicos, sociales, políticos y medioambientales.

Economía mundial, estados nacionales y seguridad colectiva

¿Son posibles la seguridad y la defensa en su tradicional concepción *nacional-estatal* en un mundo global, cuando el poder se despliega en condiciones de un orden internacional que no se expresa exclusivamente en relaciones *interestatales* y los intereses sociales se articulan al carácter universal de los procesos económicos?

* Ponencia presentada en: "Research and Education in Defense and Security Studies Seminar REDES 2001, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, Mayo 2001.

** Doctor en Ciencias Internacionales. Profesor y subdirector de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador.

Los estados nacionales surgieron y se desarrollaron como unidades políticas territoriales vinculados a la condición nacional de sus economías. En torno al territorio económico se estableció el ámbito de validez de un ordenamiento jurídico-político y el espacio para la vigencia de las políticas públicas,¹ entre ellas las políticas de seguridad y defensa nacional. La plenitud de la *soberanía estatal*, en relación con la cual se construyeron los paradigmas de seguridad y defensa, ha estado ligada a la construcción del territorio económico de las naciones, como escenario para el desarrollo de las colectividades sociales y de sus sistemas políticos y culturales.

Las concepciones de la defensa y la seguridad, propias de la condición territorial de los estados nacionales, han sido expresión de un tipo de economía que se desarrolló sobre una base territorial y a intereses sociales y políticos que se organizaron y relacionaron dentro de estados nacionales autónomos, desde donde se establecieron vínculos definidos como de naturaleza *externa* con otros estados y actores más allá de sus fronteras políticas y de la estructura local de sus economías. La nueva cualidad de la *economía mundial* subordina y sumerge a las economías nacionales en sistemas de producción, distribución e intercambio interdependientes, estructurados a una escala global, que tienen como protagonistas principales a empresas y corporaciones multinacionales y transnacionales, y como escenarios privilegiados a los mercados, los procesos financieros y una nueva división internacional de la producción.

Estos factores cualitativos de la economía mundial, desbordan el territorio económico de los estados nacionales, limitando su soberanía e impulsando uniones económicas, asociaciones interestatales y procesos de integración regionales o globales, en pos de optimizar sus condiciones de inserción en las nuevas estructuras de la economía planetaria. La mayor parte de las funciones estatales, primariamente las económicas y progresivamente las políticas, entre ellas las de seguridad y defensa nacional, enfrentan problemas propios de un Estado nacional aquejado por las exigencias de apertura correspondientes a la transnacionalización de la economía.

1. El Estado Moderno convertido en modelo universal como Estado nacional, en las condiciones de la postguerra, evolución desde los mecanismos internos de autoregulación, en su desempeño como *Estado Administrador*, *Estado fiscal*, *Estado social*, *Estado regulador*, etc. Jürgen Habermas, *La constelación posnacional*, Paidós, España, 2000.

Las fronteras territoriales, económicas, sociales y políticas de los estados se volvieron difusas y permeables, dejando de concebirse como indivisibles, la soberanía perdió su condición de absoluta² con lo cual se relativiza la seguridad como control territorial. La propia noción de *frontera económica* desaparece en economías *abiertas*, para las cuales la expansión de sus vínculos productivos, comerciales y financieros, impulsa también aperturas políticas y culturales, correspondientes al surgimiento de una *sociedad mundial*,³ propia de un momento en el que la economía adoptó formas transnacionales y, progresivamente, las características de un solo sistema económico de alcance mundial.

Las interdependencias globales devienen *multidimensionales* en el seno de una sociedad mundial y ponen en cuestión una política de seguridad nacional de alcance estrechamente territorial y su trascendencia efectiva en destino real de las sociedades locales, frente a condicionantes que la rebasan, cuando las alianzas y las políticas propias de los mecanismos de cooperación y las organizaciones internacionales inciden, muchas veces más que las orientaciones de su propio Estado, sobre el destino de las colectividades nacionales.

En el proceso de configuración de una economía mundial, los estados nacionales han resultado particularmente debilitados en el alcance territorial de sus instituciones, sus competencias se han visto restringidas en los escenarios marítimo, aéreo y espacial, lo cual se ha reflejado en las nuevas tendencias del Derecho Internacional que han evolucionado desplazando a las concepciones autonomistas de la soberanía absoluta, por regímenes compartidos, conveniados por los estados, expresión de políticas abarcales de dimensión global. En el plano de sus relaciones jurídicas, los estados han avanzado, superando la rígida separación entre derecho internacional y derecho interno, propia del viejo dualismo, reconociendo el condicionamiento que ejerce sobre la normativa jurídica la dinámica de la sociedad y el sistema internacional en una época de transición mundial caracterizada por la progresiva ampliación y diversificación de los vínculos entre estados, naciones, actores internacionales no estatales y comunidades internacionales.⁴

2. Jürgen Habermas, *Más allá del Estado Nacional*, FCE, México, 1999.

3. La heterogeneidad e interdependencia concomitantes en la sociedad internacional, como *sociedad mundial* y *sociedad interestatal*, son tratadas por Ester Barbé en su sugerente estudio: *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid 1995.

4. Juan Antonio Carrillo Salcedo, *El derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid 1991.

La presencia de problemas globales que demandan el tratamiento concurrente de actores diversos, estatales y no estatales, coadyuva a la formulación de políticas concertadas y de responsabilidad común, en campos tan sensibles como el equilibrio medio ambiental, el desarrollo sustentable, las tendencias y movimientos demográficos, la energía y los recursos no renovables, la extensión de los conflictos regionales y dimensión internacional de la guerra, el uso equitativo del conocimiento, la información y las comunicaciones.

En la medida en que las funciones económicas estatales, su acción política e incluso sus competencias jurídicas sólo pueden cumplirse más allá de la soberanía tradicional, las propias funciones de seguridad y defensa son irrealizables fuera de un contexto global, que condiciona la trascendencia de los actores estatales en las estructuras del sistema internacional, a su capacidad relacional para construir acuerdos y escenarios supranacionales. Sin llegar a constituir un *régimen político transnacional*, la postguerra fría despliega una nueva distribución política planetaria, en una estructura de relaciones y regiones políticas no regida por la confrontación entre regímenes y sistemas de distinta orientación económico-social, sino por grupos de países o regiones con distinto grado de desarrollo e integración a una economía mundial unitaria, o por zonas de desarrollo integrado de producción y comercio.

En este contexto, las proyecciones de seguridad y las políticas de defensa, en la actualidad se inscriben en un escenario mundial transformado y en transición, con estructuras y relaciones inconclusas y tendencias contradictorias que generan equilibrios inestables y relativizan las hegemónías. Una nueva visión de la seguridad tendrá que partir de la coexistencia entre una *unipolaridad militar relativa*, que lo será menos en el tiempo, y una *multipolaridad económica y política* que se manifiestan en progresivas interdependencias globales y regionales. Los *balances de poder* no resultan de la voluntad ni la acción unilateral de los estados, se sostienen en situaciones, relaciones y posiciones de poder entre ellos, de naturaleza diversa y variable, con referencia a los dominios geográficos, demográficos, económicos, políticos y militares, que comprometen su capacidad de movilizar recursos, fijar reglas de juego e influir en los equilibrios regionales o globales y en las estructuras de seguridad y formas de control recíprocas.

El posicionamiento internacional de los estados se inscribe en el contexto de la coexistencia de una economía de dimensiones planetarias con

un *sistema interestatal*⁵ en proceso de reestructuración, donde concurren fenómenos discordantes de proliferación de unidades estatales a partir de la postguerra y la descolonización y desequilibrios entre las fronteras políticas, las dinámicas de población, la disponibilidad de recursos y los enclaves de producción y mercado para estados con diverso grado de desarrollo relativo. Estas tendencias contradictorias en el sistema internacional entre la *integración económica* y la *fragmentación política*,⁶ tensionan la conformación de sistemas regionales en lo económico, político y militar.

De otro lado, muchos de los procesos políticos contemporáneos han conducido a una relativización del Estado como actor unitario. Las fracturas sociales y los conflictos nacionales, en la actualidad, ponen en evidencia los límites de representación y legitimidad de muchos gobiernos y estados, que ven tambalearse sus estructuras institucionales, erosionando su cualidad de entidad homogénea en su proyección exterior.

En conclusión, a partir de estos elementos, los temas de la seguridad y la defensa se inscriben en una nueva distribución política planetaria, en una estructura de relaciones y regiones que involucra a países de distinto grado relativo de desarrollo, cohesión social, articulación nacional e integración a una economía mundial unitaria y sujetos a escenarios políticos supranacionales y a equilibrios de poder no dependientes en forma unilateral de intereses nacionales, en los que se asientan la seguridad colectiva, la cooperación interestatal, las alianzas y los agrupamientos regionales.

Transnacionalización, poder y seguridad: ámbitos y jerarquías

De todas las políticas de estado, las de seguridad y defensa han tenido siempre una mayor inserción en contextos supraestatales, puesto que,

5. Oran Young destaca como características fundamentales del sistema interestatal, el crecimiento numérico de sus componentes, su interdependencia relativa, sobre una base de capacidades diferenciadas con relación a: tamaño geográfico, población, disponibilidad de recursos naturales, capacidad de producción, acceso a tecnologías. "Sistema y sociedad en la escena mundial: consecuencias para las organizaciones internacionales". En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. No. 144, Junio, 1995.

6. Stanley Hoffman ha visto una "contradicción intrínseca" entre una economía mundial y la fragmentación del mundo en estados soberanos. "Política interna e interdependencia", en *Jano y Minerva*. GEL, Buenos Aires, 1987.

por su propia naturaleza no pueden desconocer escenarios externos, factores de poder y equilibrios de fuerza que no dependen de la sola voluntad del Estado. Sin embargo, en la actualidad, una transformación de contexto global se ha producido para los escenarios y aspectos estratégicos de la seguridad y la defensa,⁷ comprometiendo sus concepciones, medios e instituciones, con un fuerte impacto sobre la identidad y la determinación del interés nacional, la interacción cultural, las posiciones ideológicas y los procesos de información y comunicación, desde el desarrollo de interrelaciones más amplias entre países o grupos de países.

En el aspecto doctrinario, las nuevas situaciones han puesto en evidencia los límites de la seguridad y la defensa como *cuestión nacional* y la caducidad de una visión tradicional que se habituó a establecer sus políticas y agendas a partir de la percepción aislada de cada Estado acerca de *amenazas externas* o *internas*, desde una suerte de identidad particular con sus propios fines, intereses y objetivos. Esta envejecida concepción, que siempre tuvo dificultades para la definición de los *objetivos nacionales* en lo económico, político y sobre todo militar, en la actualidad enfrenta el cuestionamiento a su idoneidad para definir el perfil de la *amenaza*, los fundamentos y alcance del *poder nacional*, los *intereses* que lo sustentan, su base demográfica, territorial y de recursos y sus proyecciones estratégicas, en circunstancias en las que los estados son más permeables e interdependientes.

Al definir las prioridades en Seguridad y Defensa, ubicar la relación de los factores nacionales e internacionales en las estrategias estatales, establecer sus objetivos y precisar las amenazas y riesgos potenciales, el poder no puede ser determinado desde una perspectiva exclusivamente nacional, sus componentes se encuentran sujetos a factores interdependientes⁸ que se desenvuelven en diversos escenarios transnacionalizados, en los cuales la distinción entre política interna y externa es muy relativa. La naturaleza de la seguridad estará determinada ya no solamente por su pertenencia estatal, sino por la dimensión de la economía, el entramado social y político, y las relaciones supraestatales que abarca y sobre los que su potencial se proyecta.

7. El Libro Blanco de la Defensa 2000 de España caracteriza esta situación como "globalización del escenario estratégico".

8. El establecimiento de "interdependencias complejas" para un análisis sistémico del poder a nivel internacional, fue ya adelantado por Robert Keohane y Joseph Nye. *Power and Interdependence*. Boston, 1977.

El poder a nivel internacional es necesariamente *multipolar y relacional*, con divisiones menos marcadas entre lo interno y lo externo, sus estructuras son multidimensionales y complejas, no descansan simplemente en equilibrios entre agregados de fuerzas económicas, políticas y militares de las diversas naciones y unidades estatales, y sus potenciales de coerción, disuasión o asociación para movilizar recursos o fijar las reglas del juego. La configuración del poder en el escenario internacional no es unilateral, surge de relaciones entre actores estatales y supra-estatales, estableciendo *redes de interacción* en las que se fijan los límites dentro de los cuales se distribuyen y desempeñan estos actores en conjunto y órdenes de estabilidad y equilibrio variables, no sujetos intereses ni acciones unilaterales.

La interrelación que resulta de la transnacionalización en las relaciones internacionales, establece un condicionamiento recíproco a las políticas de defensa y seguridad de los diversos estados, sujetas no solo a la naturaleza y situación de poder de cada uno de ellos, sino a su compatibilidad y correspondencia con la relación de fuerzas y tendencias prevalentes en el sistema internacional y sus manifestaciones globales y regionales. Los componentes del *interés nacional* en las políticas de defensa y seguridad, hoy demandan no solamente de la identidad y el arraigo en los contextos económicos y políticos de sus colectividades, sino de una proyección y un posicionamiento externo que corresponda a ciclos estratégicos de largo plazo, sustentados en perspectivas compartidas y concurrentes que los reconozcan significativos para los equilibrios de poder y relevantes en las estructuras de seguridad colectiva.

La principal condición internacional sobre las políticas de defensa se establece en torno a la naturaleza global del sistema de relaciones en la que estas políticas se desenvuelven, que ha ido reduciendo progresivamente el margen de unilateralidad, aislamiento o arbitrariedad que puedan darse en sus formulaciones, objetivos o procedimientos.

La dinámica de la sociedad y el sistema internacional contemporáneos, está configurada desde diversos *órdenes de poder* que atañen a los procesos económicos y políticos, el conocimiento, la información y la seguridad, y se manifiestan en distintas estructuras del sistema,⁹ a cuyo interior se expresa y desarrolla una desigual distribución de poder entre

9. Es a lo que Stanley Hoffman se ha referido como "*heterogeneidad estructural*" del sistema internacional. "El futuro del sistema político internacional", en *Jano y Minerva*. GEL, Buenos Aires, 1987

actores estatales y no estatales, de la que dependen los equilibrios relativos y variables a los que se ajustan las constantes reestructuraciones del sistema en su conjunto.

En el contexto de una heterogénea distribución de poder y recursos entre actores, una diversificación en la determinación de objetivos orientará en la actualidad las estrategias de vinculación de temas internacionales, imponiendo nuevas funciones a las alianzas y los bloques políticos, en condiciones en las que se ha elevado el costo político del uso de la fuerza. La diversidad de ámbitos y escenarios que abarca la seguridad internacional, en un periodo en el cual las dinámicas de las relaciones económicas internacionales han subordinado a las político-militares que se privilegiaron durante la guerra fría,¹⁰ integran un conjunto de aspectos especializados, no exclusivamente militares, en la definición de sus agendas. En este contexto, la noción de *amenazas*,¹¹ quizá debe ser superada por un concepto de *factores de inseguridad*¹² en diversos ámbitos, económicos, sociales, tecnológicos, militares.

Los problemas de la propia *seguridad militar*, hoy rebasan las nociones de ofensiva armada, posición defensiva o condición disuasiva en la percepción de la amenaza interestatal, incorporando aspectos tales como la prevención de conflictos y gestión de crisis, el control del comercio de armamentos en un contexto de proveedores dispersos y diversos y demanda creciente y no localizada; el establecimiento de regímenes más estrictos de seguridad colectiva y controles frente a riesgos de regionalización de conflictos; las negociaciones sobre control y no proliferación de armas nucleares; la complementariedad del poder civil y militar

10. Las condiciones de la seguridad internacional, que durante la Guerra Fría estuvieron dominadas por la confrontación ideológica y las políticas de fuerza, en lo que Raymond Aron denominó como la paradoja de "*la paz imposible y la guerra improbable*", orientando a los estados hacia concepciones y agendas de seguridad en las que predominaron aspectos político-militares.

11. La definición de las *amenazas* desde supuestos ideológicos o a partir de orientaciones políticas contrapuestas, ha adolecido de la ambigüedad e incertidumbre propias de valoraciones no unívocas, como las manifiestas alrededor de la amenaza nuclear y armas de destrucción masiva, o las referidas a la caracterización de conflictos regionales, insurgencias, terrorismo e incluso el tráfico de drogas.

12. En distintos Libros de Defensa se recoge este cambio en la naturaleza y la diversidad de las amenazas desde variadas caracterizaciones, por ejemplo, en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina se las formula como "*amenazas de seguridad clásica*", "*amenazas emergentes*" y "*factores de riesgo*"; en el libro español de la defensa, se lo plantea como "*panorama de riesgos e incertidumbres de carácter multidireccional y multifacético*".

y la relación de la producción de armas con la economía civil y los procesos de industrialización.

Tras el fin de la bipolaridad ideológica, para los estados enfrentados a los índices de desempeño de sus economías y escenarios sociales, los aspectos de la *seguridad política*, aluden a la estabilidad del sistema político y su ordenamiento institucional; a la relación del Estado y los procesos económico-sociales; a las dinámicas de la sociedad civil y el sistema político en relación con los problemas de representatividad, legitimidad y participación ciudadana. Para el desarrollo global de la economía internacional, el equilibrio macroeconómico y la estabilidad del ciclo reproductivo, la *seguridad económica*, se orienta por el acceso a recursos, la dinámica de los mercados y procesos financieros, los problemas del desarrollo, el impacto social e internacional de la pobreza y las políticas redistributivas.

Las condiciones de vida en sociedades de elevada industrialización y consumo, con tendencias a la concentración urbana y la desestructuración agraria, crecientes fenómenos de migraciones masivas, heterogéneos sistemas de relaciones sociales, étnicas, culturales, determinan los aspectos *sociales* de la seguridad, a los que se añaden los específicos de la *seguridad medioambiental*, referida a la conservación de la biosfera local y planetaria.

En un sistema internacional en el cual las relaciones de poder se desarrollan en diversos dominios: geográfico, demográfico, económico, político, militar, determinando la variedad y complementariedad de sus ámbitos, las políticas de defensa no pueden prescindir de una diversidad de aspectos especializados y competencias en áreas de conflicto y consensos inestables, en las cuales ninguno de los factores de riesgo más significativos tiene una dimensión estricta ni exclusivamente nacional en su naturaleza, tratamiento y proyecciones sobre la seguridad de las sociedades y los estados.¹³

13. Entre estos podríamos destacar los desequilibrios propios de situaciones de pobreza; la discriminación y conflictos étnico-culturales; los nacionalismos exacerbados; los radicalismos religiosos y otras confrontaciones culturales; el narcotráfico; los desequilibrios en la dinámica poblacional y las migraciones masivas y desordenadas; el deterioro medioambiental; las confrontaciones en torno a la transferencia de tecnología y control tecnológico sobre el Sur, por la dificultad de acceso a tecnología de punta; las restricciones de mercado y limitaciones relacionadas con desarrollo de tecnologías de aplicación militar; el crecimiento y distribución de los gastos militares; la diversificación de los sistemas de armamentos; los conflictos en torno a la desaceleración en los estímulos hacia la proliferación de las armas nucleares de largo alcance y destrucción masiva, que no anulan el riesgo de la dispersión de los arsenales

Los múltiples canales de interconexión entre sociedades nacionales, gubernamentales y transgubernamentales van a condicionar una jerarquía variable, no necesariamente unívoca ni equitativa, en los problemas y acciones de seguridad, sujetos a los balances de poder, presiones y formas de control recíprocas entre actores. La definición de escenarios y factores de riesgo, conflicto o confrontación, supone el reconocimiento de *niveles de seguridad* distintos y relacionados: mundial, regional y vecinal, en los cuales, la naturaleza de los conflictos ha cambiado, estando hoy sujetos a factores y fuerzas transnacionales, lo cual incide sobre los fundamentos estratégicos, tácticos y operacionales de la defensa, y exigen tecnología, organización y estructura institucional adecuadas y una fuerte cohesión social en torno a las política y las tareas de la defensa.

Las dimensiones regionales de la seguridad

Bajo el impacto de las transformaciones internacionales la seguridad hemisférica se encuentra en una etapa de transición en la que inciden tanto los nuevos escenarios económicos y políticos globales, como las demandas provenientes del desarrollo de los estados y los sistemas políticos en cada región. Esta transición implica una redefinición de objetivos nacionales, la determinación de las características de un escenario regional y su vinculación con las grandes tendencias de reestructuración del contexto mundial.

La nueva configuración de tendencias en los diversos órdenes de poder a nivel mundial, ha modificado el *escenario espacial* de la seguridad y la defensa, tornándolo más amplio e integral. Al menos en dos sentidos se manifiesta esta tendencia: como efecto de una economía global que tiende a disolver las fronteras económicas nacionales y como resultado de los adelantos tecnológicos, fundamentalmente los que comprometen los sistemas de telecomunicaciones, información, transporte y armamentos, que han aproximado los escenarios de acción social y estatal, produciendo un sentido de mayor articulación e interdependencia internacional.

La mayor aproximación tempo-espacial de los estados, en un planeta cuyos procesos son cada vez más integrados y totalizadores, en la ac-

nucleares existentes ni el potencial destructivo localizado de armamentos convencionales y armas no nucleares de alta tecnología.

tualidad, eleva la exigencia de niveles de seguridad superiores en el sistema internacional.¹⁴

El vacío relativo en el sistema de seguridad internacional en la postguerra fría, fue progresivamente cubierto por el dominio relativamente global de una comunidad de seguridad establecida entre potencias industriales, con un significativo liderazgo de los estados Unidos, que se proyectó sobre las principales estructuras militares de la seguridad internacional a finales del siglo XX. Esta comunidad de seguridad ha venido actuando como moderador supremo de los diversos ordenes de un poder multipolar, coexistiendo con la acción de coaliciones no permanentes de nivel regional o de acción sobre regiones, como las que se evidenciaron en la guerra del Golfo o frente a la descomposición violenta de Yugoslavia.

A esta suerte de *multipolarismo unipolar*, acompaña la emergencia de tendencias hacia el establecimiento de políticas y sistemas de seguridad *regionales*, en un contexto de potencias dispersas en varias regiones y zonas de influencia y de ausencia de una rivalidad ideológica como eje universal.

Sin referentes ideológicos vinculantes y en un contexto internacional en el que la escisión Norte-Sur surge como el escenario más significativo y abarcante de una distribución desigual y opuesta de fuerzas a nivel global, las actuales tendencias regionales de seguridad manifiestan una mayor autonomía de los conflictos locales y los agrupamientos regionales. Este factor se ahonda ante las limitaciones para la constitución un sistema de comercio efectivamente mundial, teniendo en cuenta que las alianzas de seguridad tienden a regionalizarse en correspondencia con procesos de integración económica y sus expresiones políticas.

En el contexto de este desequilibrio, que se va tomando global, surgen polos de poder y agrupamientos regionales, que pueden expresarse incluso como conflictos entre grupos de naciones, de naturaleza económica, territorial, étnica y hasta cultural, mas allá del equilibrio general del sistema internacional.¹⁵

14. Una perspectiva abarcante de la seguridad internacional y sus componentes se formula en: *2015: Power and Progress*. Patrick M. Cronin, ed. Washington, National Defense University Press, 1996

15. Samuel Huntington lo relaciona con el carácter *multipolar* y *multicivilizacional* de la política global. *El choque de civilizaciones*. Paidós, Barcelona, 1997.

Algunos escenarios regionales en la actualidad son afectados en forma directa o indirecta por conflictos y confrontaciones bélicas localizadas, resultantes de factores étnicos, nacionalistas y religiosos o de la explosiva fragmentación política interna de estados con conflictos civiles y étnico-nacionales, fenómenos que se proyectan como factores de conflicto e inestabilidad regional e incluso global, poniendo en cuestión los conceptos tradicionales de soberanía y autodeterminación y las estructuras de regionalización del poder a nivel internacional. Toda regionalización se sostiene en equilibrios de poder variables y, por tanto, supone un grado de integración desigual de los actores estatales, lo cual no necesariamente excluye las oposiciones políticas y económicas e incluso el riesgo de tensiones armadas. La distribución desigual del poder, se expresa en hegemonías y asimetrías en las regiones en torno a las cuales se configuran situaciones de estabilidad relativa y equilibrios cambiantes.

En el caso de los países de las Américas, más allá de sus aproximaciones, marcadas diferencias gravitan sobre las proyecciones efectivas de sus acuerdos económicos y políticos y el marco de sus alianzas militares. La continuidad geográfica no es suficiente para definir una región y en torno a ella una política de defensa común, que dé cuenta de intereses y objetivos compartidos. Los problemas comunes deben ser vistos en contextos sociales y estatales distintos, en los que se evidencian desiguales niveles de desarrollo económico, diferentes configuraciones nacionales, culturales y étnicas, y sistemas políticos con una evolución institucional y sustento social y nacional no homogéneos.

Los equilibrios regionales muchas veces se mantienen desde el mayor peso relativo de uno de los actores. En el espacio del denominado Sistema Interamericano, los equilibrios inestables se han venido produciendo desde una presencia altamente significativa del interés de los Estados Unidos frente a la dispersión, debilidad o subordinación relativas de los otros actores estatales, determinada por los límites de su desarrollo, las fracturas internas, la fragilidad institucional de sus estados, el alcance limitado del potencial militar de la mayoría de países de la región.

En el escenario continental americano no ha sido aún posible una definición de consenso de una agenda de seguridad que exprese equilibrios regionales de proyección estratégica. Para las Américas, el tema de la seguridad hemisférica se ha mantenido institucionalmente referido al marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), surgido en condiciones propias del escenario bélico y postbélico de mediados del siglo pasado y posteriormente circunscrito a las percepciones de

la amenaza propias del contexto ideológico-político de la guerra fría, escenarios irrelevantes en la actualidad.

Las viejas instituciones de seguridad hemisférica no han podido impulsar un proceso político que se oriente a consolidar los vínculos regionales en materia de seguridad y defensa. Su débil significación y convocatoria para la definición de una Agenda de Seguridad regional contrastan con la capacidad de reestructuración activa evidenciada en otro tipo de acuerdos regionales, como es el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que lejos de desintegrarse con la extinción del Pacto de Varsovia, se afirma en un proceso de mayor autonomía regional y ampliación de su cobertura y acciones continentales.¹⁶

La inercia de una concepción de la seguridad definida en términos hemisféricos en el contexto del TIAR, conduce a efectuar una asociación mecánica entre las Políticas de Defensa que han comenzado a ser sistematizadas y debatidas entre los países de la región y los organismos e instituciones propios del Sistema Interamericano, lo cual en la actualidad no obedece necesariamente a las nuevas condiciones y tendencias de los intereses nacionales y colectivos contemporáneos y a su visión de los sistemas de seguridad requeridos a nivel hemisférico.

En una perspectiva estratégica el continente americano y sus espacios subcontinentales se presentan como una zona en la se despliegan intereses heterogéneos, inscritos en países de diversa estructuración social y política, dando lugar a un complejo sistema de subregiones, más proclive a una inserción regional *múlticéntrica* que a un esquema único y abarcante de seguridad hemisférica.¹⁷

16. La definición de una Agenda de Seguridad Latinoamericana, no puede dejar de considerar el alcance del proceso político-militar que se viene desarrollando en el viejo continente y sus significación regional y global, para la configuración de un escenario internacional multipolar sujeto a equilibrios inestables y la concurrencia de fuerzas heterogéneas con relaciones de conflicto-colaboración variables. Un proceso de consolidación exitoso de la regionalización han alcanzado los países miembros de la Comunidad Económica Europea, como factor de su reinserción en la economía y los escenarios políticos globales, que no ha descuidado los escenarios de seguridad y defensa y el factor militar como componente de la reestructuración y desarrollo de esa región.

17. Es muy significativo el apareamiento en varios países de visiones estratégicas ponen en cuestión el concepto de *hemisferio* como región de seguridad común, con intereses y perspectivas estratégicas compartidas, planteando mas bien la existencia de varias regiones o subregiones más próximas entre si en cuanto a su naturaleza, intereses y objetivos: Sistema de Seguridad del Sur, Sistema de Seguridad Andino, Sistema de Seguridad Centroamericano y Caribeño, por ejemplo.

En lo que tiene que ver con el Sistema Interamericano, su reforma y transformación en una instancia más integral y participativa de los países del continente, abierta a las diversas visiones de seguridad y defensa que se vienen gestando en nuestros países, permitiría que sus estructuras puedan converger con otras potenciales instancias y mecanismos de asociación para la seguridad, latentes en las distintas regiones del hemisferio, en un sistema común y unitario, para lo cual la reestructuración del Sistema Interamericano es indispensable.

En la caracterización regional de las Américas, quizá es necesario ir más allá de la valoración tradicional que las asumió como una región integrada en un sistema de seguridad colectiva, alejada de los focos mundiales de tensión y significativamente más desmilitarizada que otras regiones, con una confiada y sobredimensionada expectativa en la estabilidad de regímenes democrático representativos y en la escasa probabilidad de conflictos bélicos interestatales.

La seguridad hemisférica debe partir de un concepto de seguridad mutua y colectiva en el nuevo escenario mundial, expresión más actualizada del pensamiento común de los estados y las fuerzas militares americanas, que tenga como un referente básico la relación entre el establecimiento de sistemas de seguridad cooperativa y la implementación de Políticas de Defensa nacionales coherentemente concurrentes, desde el supuesto fundamental de que la seguridad de cada uno de los estados está directamente vinculada con la seguridad regional y del hemisferio en su conjunto. Una visión no estrechamente nacional de la seguridad regional, es correspondiente a las condiciones de integración y al contexto globalizador en los que hoy se despliegan los asuntos de la defensa. Ningún estado puede fortalecer su propia seguridad en detrimento de la seguridad de los demás. La seguridad lo es relativa a todos los estados o deviene en su contrario para todos ellos.

La aproximación en las concepciones y agendas de seguridad de los países del continente es un imperativo que, en las actuales circunstancias, debe partir de una caracterización más rigurosa de la *región*, que permita desarrollar una perspectiva de la seguridad común que supere las limitadas percepciones de la amenaza como situaciones de guerra entre países o ataques extra continentales, desde la definición de intereses efectivamente compartidos, en relación con los problemas comunes del desarrollo, la reinserción internacional de sus economías y las correspondientes transformaciones en sus sistemas políticos.

En este escenario, las desproporciones y desigualdad en el desarrollo relativo de las economías de la región constituyen una amenaza sobre los procesos de integración económica, mercados comunes y zonas de libre comercio. El funcionamiento efectivo de un sistema económico regional, fundado en un mínimo equilibrio en los niveles de desarrollo del norte y el sur, parece ser una condición indispensable, que haga sustentable un Sistema de Seguridad efectivamente común.

Un aspecto fundamental que gravita sobre el proceso de reforma del sistema de seguridad regional, es el referido al ordenamiento político y los conflictos sociales ligados al problema de la pobreza y al atraso de sus sistemas productivos. Los efectos de la inseguridad social y económica sobre los sistemas de gobierno son un factor de alto riesgo para la estabilidad de la región. Los graves desequilibrios estructurales con sus efectos en la desestructuración del tejido social y las situaciones de violencia y confrontación socio-política, imponen tareas inminentes en el campo de la seguridad económica y societal.

Los aspectos políticos de la seguridad hemisférica tienen relación con la necesidad de encontrar salidas consensuadas y participativas a las crisis político-estatales que se derivan de la pérdida de legitimidad del sistema político y el deterioro de las instituciones de representación democrática en varios países de la región. Las crisis de seguridad derivadas del riesgo de regionalización de conflictos que se mantuvieron localizados dentro de fronteras estatales, entre ellos, el de la extensión del fenómeno del narcotráfico, obligan a soluciones políticas concordadas y concurrentes entre los países afectados y su entorno regional.

La evolución desigual y desproporcionada de las Fuerzas Armadas en la región, al margen de una política de seguridad común, con mecanismos de control colectivo débiles, en condiciones de coexistencia y, en muchos casos, de vecindad de sistemas de armamentos de diversa factura y proyección estratégica, torna indispensable un marco de seguridad militar común asentado en medidas de confianza y transparencia.¹⁸

El acelerado proceso de deterioro medioambiental que amenaza a los países de la región, exige de una seguridad medioambiental corresponsable desde políticas sustentables en el manejo de recursos no renova-

18. En este aspecto son significativas las acciones llevadas a cabo desde la Junta Interamericana de Defensa para el inventario de Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad de Carácter Militar. 1998.

bles y del entorno natural en áreas con sistemas ecológicos de alta fragilidad.

En una renovada visión de la seguridad hemisférica es fundamental la relación entre las políticas de defensa y la políticas exteriores, como constitutivos de la proyección estratégica de cada país, en un ambiente regional asumido como escenario común en sus concepciones, objetivos y acciones, así como la implementación de medidas de confianza efectivas y de una estructura institucional que resguarde los principios de integridad, equidad y transparencia que supone todo sistema de cooperación colectiva, tanto en sus organizaciones políticas como en sus instancias militares, a fin de superar la debilidad de los instrumentos políticos y jurídicos de la seguridad regional y elevar sus niveles de institucionalización y funcionamiento efectivo.

Sociedades nacionales, política de defensa y escenario militar

Las tendencias integradoras de la economía internacional y la proyección vinculante de los procesos políticos, no anulan los factores de anarquía y confrontación en un orden internacional caracterizado por una transición limitadamente estructurada, en la que no han dejado de concurrir factores de conflicto, guerra y dinámicas fragmentadoras y carente de un sistema de coacción global.

El problema de la guerra, como elemento de la previsión estratégica de los estados, experimenta transformaciones significativas en el contexto de la globalización. El riesgo de la confrontación estratégica global, propio del la guerra fría, se extinguió con las oposiciones políticas que lo figuraron; sin embargo, dejó tras sí un peligroso ambiente de confrontación de fuerza carente de un equilibrio rector, en circunstancias de arsenales nucleares dispersos, fuera del control de estructuras de poder pre-visibles.

De otro lado, los conflictos internos y guerras localizadas que surgen de factores territoriales, sociales, étnicos o culturales, han diversificado y ampliado los escenarios de la guerra contemporánea.

En este contexto mundial, la defensa para las sociedades nacionales y sus estados, incluida su expresión militar, sigue siendo un componente fundamental de su política, tanto en un sentido *disuasivo* como *reactivo*,

lo cual supone definir una política de defensa *sustentable*¹⁹ y realista que oriente una adecuada valoración y acción social y la estructura de una fuerza armada de defensa confiable. Un sistema de seguridad colectiva se proyecta como un entorno integrador en lo doctrinario y estratégico para la refuncionalización institucional, operativa y tecnológica de las Fuerzas Armadas nacionales y una superior administración política de la defensa nacional.

A nivel regional, la determinación de escenarios y perspectivas comunes, la transparencia en las acciones militares, el intercambio de información y las medidas de confianza mutua en materia de defensa, permiten una aproximación en las concepciones y metodologías para la formulación de las políticas de conducción, formación, actividad, funciones y misiones de las Fuerzas Armadas como constitutivo de la defensa nacional de cada uno de los estados y de una seguridad hemisférica compartida.

La ambigüedad e indeterminación de los objetivos de la defensa y la ausencia de una definición rigurosa de su contexto conducen a peligrosas inercias burocráticas y distorsiones en la preparación, la planificación y acción militares, dando lugar a rutinas operativas poco eficaces y de costos no correspondientes a sus rendimientos. Si no se renueva la doctrina, la planificación militar deviene ilusoria e inútil, carente de creatividad en la determinación de los riesgos reales, del tipo de fuerzas y técnicas necesarias para la garantizar la seguridad que las sociedades y los estados demandan para su desarrollo y la región para su equilibrada integración.

Un sistema de seguridad regional fundado en un *balance estratégico* estable fomenta la reciprocidad y armonía en la definición de los fundamentos de la seguridad y las políticas de defensa de los países concurrentes, permitiendo una determinación proporcionada de las funciones de los sistemas de armamento y su sustento tecnológico, del tipo de fuerza necesaria para garantizar el equilibrio general y los intereses nacionales de los estados, manteniendo adecuados niveles de disuasión mutua.

La formación de bloques económicos regionales constituye una condición política que contextualiza las políticas de defensa y seguridad,²⁰

19. El término ha sido significativamente difundido en los documentos de defensa de Brasil.

20. En los Libros de la defensa de Chile y Argentina se desarrolla con mucho énfasis esta visión de contexto económico subregional.

desde un concepto más flexible de soberanía que posibilite adecuadas proporciones en los gastos de defensa y una orientación más rigurosa y efectiva de las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas, a partir de un balance estratégico de fuerzas perceptible y políticas de defensa sustentables, en un contexto en el cual la perspectiva del desarrollo constituye el marco para la definición de intereses comunes y conciliación de intereses nacionales de diversa naturaleza.

Los factores transnacionales que condicionan el desarrollo condicionan también la seguridad y la defensa nacionales y su espectro multidimensional, en relación con los espacios económicos, el conocimiento, la información y los procesos tecnológicos. En la relación entre seguridad y desarrollo se afirma la proyección de la soberanía estatal relativa y su entorno, dotando de sustentabilidad tanto a las políticas de defensa nacional como a los sistemas internacionales de seguridad cooperativa.

Una política de defensa sustentable, orientada a la elevación de las capacidades y el potencial de la sociedad y el Estado, está necesariamente ligada a un proceso de desarrollo que reduzca la brecha de desigualdades sociales y los desequilibrios regionales, armonizando las demandas políticas, sociales, económicas y militares, con las necesidades de la seguridad y la defensa, en la estructuración del sistema político y la actuación internacional del Estado.

Una Política de Defensa que armonice los objetivos de *seguridad* y *desarrollo*, es un componente fundamental de la conciencia nacional en sociedades que enfrentan fuertes tensiones y exigencias provenientes de contextos internacionales, coadyuva a elevar la estatura estratégica de los estados orientando la actividad productiva de los países, afirma los valores éticos y la moral ciudadana y desarrolla una voluntad social sobre una base de identidad, unidad e integración de las naciones y sus entornos.

La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:

Implicaciones para Ecuador ¹

Humberto Campodónico
Manuel Chiriboga²

Sumario

Este artículo examina la lógica del sistema financiero internacional como una característica central de la globalización. Las políticas de liberalización de los mercados de capital y financiero impulsadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y promovidas por los gobiernos de los países "en vías de desarrollo" han generado escenarios de alta inestabilidad financiera y de volatilidad de los flujos de capitales de corto plazo. La ausencia de estructuras de regulación adecuadas propician los aspectos especulativos de los mercados financieros, lo que conduce a las economías de los "mercados emergentes" a recesiones periódicas, que desembocan en un agravamiento de las condiciones de pobreza de la población. La crisis financiera ecuatoriana es mirada bajo estos parámetros, brindando una nueva perspectiva que rebasa las explicaciones restringidas al análisis de los elementos internos al fenómeno.

En 1998 y 1999, buena parte de los países de América Latina entraron en una recesión económica severa, la que motivó quiebras de empresas con el consecuente cierre de muchas de ellas, deterioro de la situación financiera de los bancos acreedores de estas empresas, despidos masivos que aumentaron el desempleo existente, desembocando en la pérdida del poder adquisitivo de grandes sectores de la población. En este año 2001, el fenómeno parece reproducirse. La crisis financiera de Ar-

1. Una primera versión de este trabajo apareció en la revista *Resurgence*, publicada por el Third World Network, Malasia, 2000. Para esta versión se ha trabajado la sección sobre Ecuador, a cargo de Manuel Chiriboga y se han actualizado algunos datos.

2. Humberto Campodónico era investigador de DESCO en Lima, Perú cuando escribió este artículo. Manuel Chiriboga es secretario ejecutivo de ALOP y profesor de la Escuela de Sociología.

gentina y la expansión de la onda de inestabilidad financiera denominada "Mate", han tenido repercusiones en toda la región. Ello parece señalar que la inestabilidad financiera y los flujos de capitales de corto plazo son una característica central de la globalización.

La mayoría de los analistas coincide en afirmar que el detonante de las crisis recientes han sido, en lo fundamental, el enorme peso que ha tomado el capital financiero de corto plazo en la estructura financiera de los mercados emergentes, incluida América Latina, como parte del proceso de globalización. La preponderancia de estos capitales fue al mismo tiempo el resultado de políticas del FMI, que propició entrada de estos capitales mediante la apertura de la cuenta de capitales de la Balanza de Pagos de la mayoría de los mercados emergentes.³ Como lo ha mencionado repetidamente Joseph Stiglitz, el anterior economista principal del Banco Mundial, "el impulso hacia la liberalización de los mercados de capital y financiero, sin adecuada atención al diseño y ejecución de estructuras de regulación adecuadas a las circunstancias, se basó más en la ideología que en la ciencia económica".⁴ Ello fue el resultado de la presión ejercida por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y del FMI.⁵

Así, de 1990 a 1995, los capitales de corto plazo triplicaron su ingreso a estos países (ver cuadro). Mientras este flujo fue positivo, las economías de los países en desarrollo pudieron experimentar un crecimiento pues estos capitales financiaron importaciones, créditos al sector privado, créditos de consumo y los pagos de la deuda externa. Sin embargo, estos capitales de corto plazo tienen un carácter especulativo, volátil y errático, lo que puede apreciarse en la abrupta disminución de los flujos a partir de 1996, continuando en 1997 con la crisis asiática, profundizándose en 1998 con la crisis rusa y en 1999 con la crisis brasileña. Esta

3. "Desde el inicio del despegue de Asia hasta principios de la década del 90, el crecimiento de la Región fue financiado principalmente sobre la base de proyectos específicos, con el pago inmediato de las deudas, mediante el ahorro de cada país. El nivel de endeudamiento era bajo. Buena parte del capital extranjero ingresaba como inversión extranjera directa, o sea, empresa que construían fábricas, generalmente para atender los mercados de exportación. Si hubo alguna fiebre especulativa —y la hubo—, ésta se manifestó más tarde, y no compromete la realidad del crecimiento anterior" (Paul Krugman, *The Return of Depression Economics*, WW Norton & Company, 1999, p. 48). La liberalización de la cuenta de capitales de estos países comenzó a principios de 1990.

4. Joseph Stiglitz hablando la reunión de primavera de los Miembros del Instituto de Finanzas Internacionales, Abril 25-26 de 1999.

5. Joseph Stiglitz, "What I learned from the Economic Crisis", *The New Republic*, April, 2000.

disminución fue verdaderamente espectacular: de US\$ 31,200 a US \$ 4,900 millones de 1996 a 1998. Para el caso de América Latina, también se aprecia su carácter errático y volátil: entre 1997 y 1998, casi US\$ 9,000 millones salieron de la Región.

Cuadro 1
Países en desarrollo - Flujos de capital de corto plazo 1990-1998
(en US\$ miles de millones)

	1990	1995	1996	1997	1998
Asia del Este y Pacífico	11.9	43.1	19.1	2.7	-6.1
América Latina y el Caribe	9.1	5.6	0.8	10.3	0.9
Medio Oriente y Africa del Norte	1.7	-0.6	0	-1.5	0.4
Asia del Sur	1.6	2.1	1.2	-2.1	1.4
Africa Sub-Sahara	2.3	2.8	2.4	3.3	1.5
Europa y Asia Central	-7.0	8.2	7.7	8.4	6.9
Total	19.5	61.1	31.2	21.1	4.9

El Banco Mundial ilustra el problema cuando se refiere a Corea del Sur: "En Corea del Sur, la práctica de tomar un excesivo riesgo financiero doméstico –en un contexto de patrimonio poco significativo y fuerte endeudamiento bancario– era una costumbre arraigada. Lo que podría haber inclinado la balanza en la crisis de 1997, sin embargo, fueron los flujos de capital externo. Cuando, al ingresar a la OCDE, Corea del Sur liberalizó las reglas para que los bancos puedan tomar préstamos de corto plazo en el exterior (en lugar de ajustar las salvaguardias), hubo una entrada masiva de dichos flujos. Posteriormente, la salida de estos flujos precipitó la crisis".⁶

En 1996, cinco economías asiáticas (Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas) recibieron flujos netos de capital privado equivalentes a US\$ 93,000 millones. Un año después (en 1997), experimentaron una salida de capitales estimada en US\$ 12,000 millones, lo que significa que salieron US\$ 105,000 millones en un solo año, equivalente a más del 10% del PBI de estos países tomado en su conjunto. En 1998, las economías de Indonesia, Tailandia y Corea del Sur estaban atravesando severas crisis económicas, cuya magnitud hubiera sido inconcebible, hasta sólo unos meses antes, incluso para los observadores más conocedores e intuitivos de la Región".⁷

6. Banco Mundial, citado en Barry Eichengreen, *Toward a new financial architecture: A practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, 1999, p. 41.

7. Dani Rodrik 1999, *The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work*, Policy Essay # 24, Overseas Development Council, Washington. D.C.

La crisis asiática contagió vía Rusia rápidamente a Brasil y por medio de él al resto de América del Sur. Brasil utilizó medidas parecidas a las asiáticas, manteniendo altas tasas de interés para atraer capitales, con la finalidad de defender el tipo de cambio fijo pegado al dólar. El resultado fue el ingreso masivo de capitales volátiles. Ello aumentó su vulnerabilidad a problemas financieros externos, como los que se producirían a raíz de la crisis asiática. Durante el verano de 1998, la crisis rusa aumentó los temores sobre la salud de la economía brasileña y 20,000 millones de dólares salieron del país. A pesar de la negociación de un paquete de respaldo organizado por el Departamento del Tesoro y el FMI, el drenaje continuó y Brasil tuvo que devaluar, luego que el gobierno dejara flotar el real, abandonando la vinculación al dólar.

La crisis brasileña contagió rápidamente a la mayor parte de países de América del Sur que vieron salir miles de millones de dólares en pocos meses y dificultó el intercambio comercial con el poderoso vecino. Como consecuencia, los países del continente han tenido uno de sus peores recesiones económicas, han cerrado múltiples empresas lanzando al desempleo a miles de personas y la pobreza ha aumentado. El impacto de la crisis fue particularmente violento en las economías más pequeñas de la región, como Bolivia, Ecuador y Uruguay, pero no se libraron de ella países como Argentina, Colombia y Chile.

Efectos de la crisis

La salida de capitales de corto plazo llevó a una recesión generalizada en la región. Si América Latina había crecido al 5.3% en 1997, para 1998 bajó al 2.3% y en 1999 el crecimiento del PIB regional fue del 0.3%. En algunos países la crisis fue particularmente fuerte, tal como se puede ver en el cuadro. Para asegurar un mínimo de estabilidad económica, los países contrajeron préstamos de "salvataje" otorgados por los organismos multilaterales, los mismos que ascendieron a más de US\$ 10,000 millones en 1999. En consecuencia, se ha incrementado la deuda externa de los mercados emergentes y, también, de los países de la Región, la misma que ahora asciende a US\$ 750,000 millones.

Además de ello, los préstamos de salvataje fueron orientados, esencialmente, a producir el rescate ("bail out", en inglés) de los grandes bancos de la región, muchos de los cuales tienen importantes inversiones extranjeras, incrementando así el llamado "riesgo moral". En efecto, los inversionistas prosiguen sus actividades especulativas, a sabiendas de

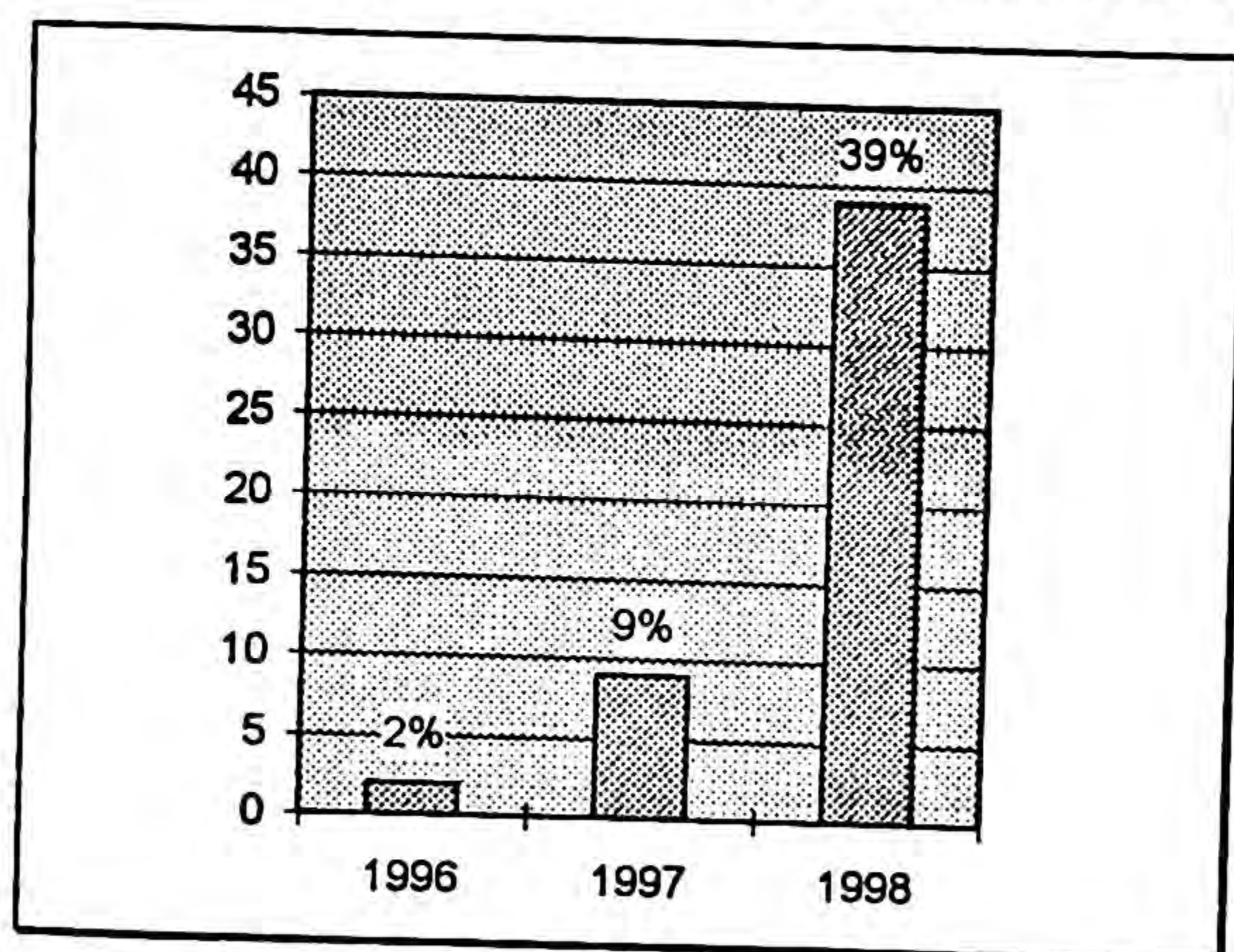
Cuadro 2
Evolución del PIB per capita, países sudamericanos

País	1998	1999	2000
Argentina	2.6	-4.5	0.0
Bolivia	2.1	-1.3	2.0
Brasil	-1.4	-0.9	4.0
Chile	1.7	-2.7	5.5
Colombia	-1.2	-6.9	3.0
Ecuador	-0.9	-9.0	2.0
Paraguay	-3.2	-2.5	1.5
Uruguay	3.8	-3.2	-1.0
Venezuela	-2.2	-8.8	3.5

los problemas que atraviesan las economías de mercados emergentes, porque tienen la seguridad de que, una vez que estalle la crisis, los organismos multilaterales proveerán los fondos necesarios para su rescate.

Otro efecto nocivo de esta crisis es que disminuyó la capacidad de los organismos multilaterales de financiar préstamos para fines sociales y para las reformas de segunda generación. En efecto, como se aprecia en el gráfico, los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial, que casi habían desaparecido en 1996, se incrementaron hasta el 39% del total en 1998 (ver cuadro), llegando a cifras superiores en 1999 (ver gráfico). En el caso del BID, los préstamos de ajuste pasaron de un promedio de 15.6% de la cartera total entre 1961 y 1999 al 24.3% en 1999.

Gráfico 1
Préstamos de ajuste estructural como porcentaje de los préstamos totales



Fuente: Banco Mundial

Cuadro 3
Banco Mundial - Composición de los préstamos

	BIRF	(%)	IDA	(%)	BIRF+IDA	(%)
Ajuste estructural (*)	13.9	62.6	1.5	21.7	15.4	52.9
Inversión	8.2	36.9	5.4	78.3	13.2	45.4
Total	22.2	100.0	6.9	100.0	29.1	100.0

(*) Los préstamos de ajuste para el sector social representaron 25 a 30% de este total.

Fuente: Banco Mundial

La crisis por la que atraviesan nuestros países incrementó el llamado riesgo país, lo que incide directamente en el encarecimiento de las tasas de interés a las cuales nuestros países contraen préstamos en los mercados de capital internacionales. Según la CEPAL, “tras la moratoria de Rusia de agosto de 1998, el costo del financiamiento externo regional se elevó considerablemente, a casi un 15% anual, que paulatinamente fue disminuyendo hasta llegar al 10.5% en abril de 1999; luego se incrementó a una tasa del 12%. Estas tasas reflejaron una percepción de alto riesgo de realizar inversiones en la Región y en los últimos meses también el alza de las tasas de interés internacionales. En cuanto a los plazos de las emisiones de bonos de la Región, cabe mencionar que se deterioraron hasta un promedio de 5 años en el III Trimestre de 1999”.⁸

Asimismo, otro de los efectos de la crisis se da en el plano fiscal, pues la recesión disminuyó los ingresos tributarios lo que, a su vez, incide en los recortes de los programas de apoyo social, así como de reducción del tamaño del Estado (despidos de servidores públicos y aumento del desempleo). El Banco Mundial afirma en un informe reciente sobre la pobreza en la región que: “En principio, los programas de protección social deben ser anti-cíclicos, pero en la práctica es difícil proteger a los programas focalizados de atención a la pobreza durante las crisis porque durante una recesión varias fuerzas se unen para presionar hacia abajo las transferencias hacia los pobres.”⁹ En Brasil por ejemplo, a raíz de la crisis, se produjeron recortes en el presupuesto para reforma agraria, protección social, medio ambiente, ayudas alimentarias y de ingresos a las familias más pobres.

8. CEPAL 1999, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago p. 12.

9. Quentin Woodon, editor, *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*, draft, February 15, 2000, pg. 19.

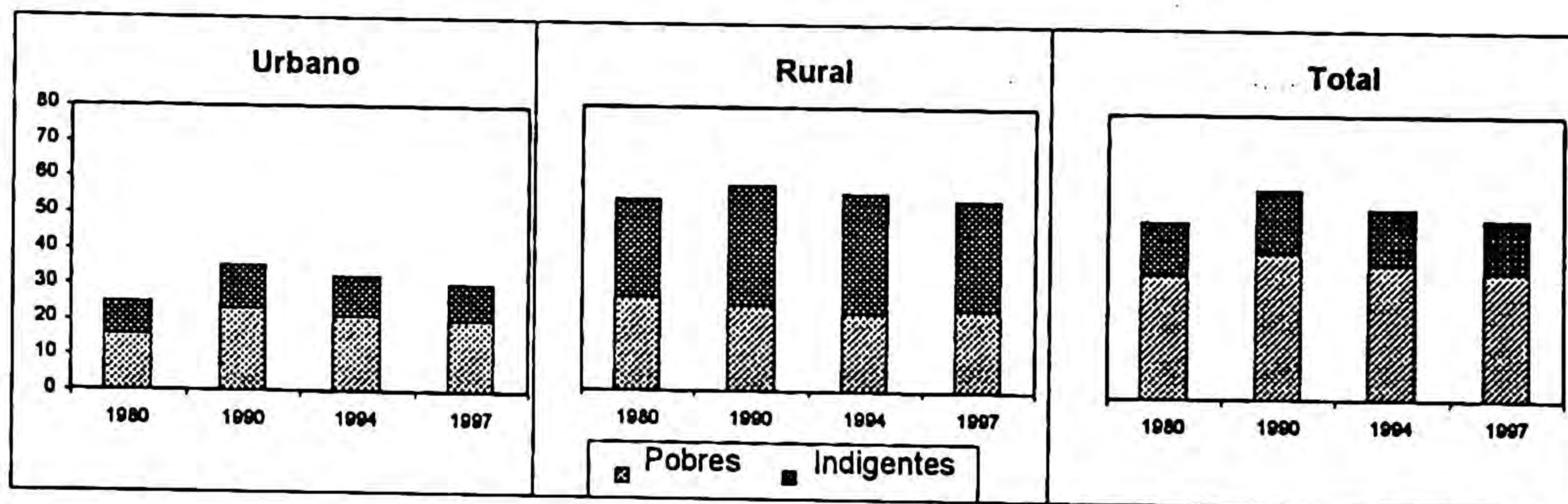
En el plano social, la variación del Producto Interno Bruto por habitante disminuyó de 3.3% en 1997 a 0.4% en 1998, continuando su caída en 1999, cuando la tasa de disminución fue de -1.6%. Según CEPAL (1999), la creación de empleos se contrajo en la mayoría de países sudamericanos. El desempleo urbano también aumentó, de 6.3% en 1995 a 8 y 8.7% en 1998 y 1999, respectivamente; este último porcentaje representa la tasa más alta registrada desde que se dispone de información sobre un número significativo de países.

Este deterioro de las condiciones sociales agrava la situación de la población en pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad en la distribución del ingreso, la misma que, incluso durante los años de crecimiento que caracterizaron al período 1990-97, no pudo revertirse, lo que apunta a fuertes deficiencias del modelo neo-liberal que se viene aplicando en muchos países de la Región.

En efecto, el crecimiento económico experimentado en el período 1990-97, contribuyó muy poco a la erradicación de la pobreza. Como se aprecia en el gráfico, si bien los niveles totales de pobreza bajaron de 41 a 36% de 1990 a 1997, en ninguno de los casos se ha llegado a los niveles de 1980, previos al inicio de la "década perdida".¹⁰

Gráfico 2

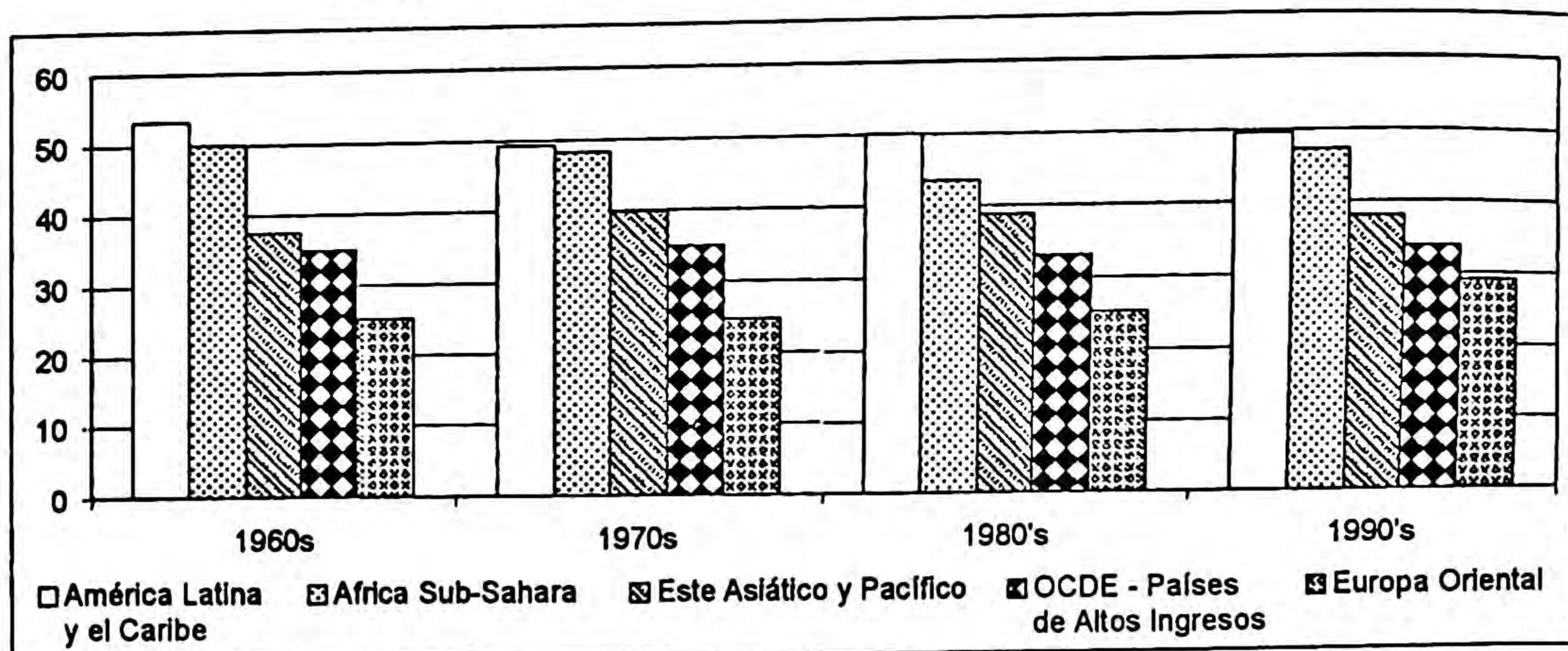
América latina: evolución de la pobreza y de la indigencia: 1984-1997



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1999.

10. En China, de 1975 a 1995, la pobreza descendió de 59 a 22%; en Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas, las cifras fueron de 8 y 1, 64 y 11, 17 y 4, 35 y 25, respectivamente (Banco Mundial, *Social consequences of the Asian crisis*, 1998). Estas cifras indican una amplia generalización de los beneficios del crecimiento económico.

Gráfico 3
Desigualdad por regiones (Coeficiente Gini x 100)



Fuente: FMI, Staff Country Report 1998/97, septiembre de 1998.

La preocupación se agrava cuando se aprecian las cifras sobre la distribución del ingreso. El gráfico muestra cálculos recientes del FMI sobre la evolución del coeficiente de Gini (a coeficiente más alto, peor es la distribución del ingreso) en distintas regiones del mundo. América Latina tiene el vergonzoso privilegio de encabezar la desigualdad en todo el mundo, la misma que, tercamente, se mantiene en niveles del 50%.

La disminución del crecimiento en 1998 y 1999, ha agravado esta situación, como vimos líneas arriba.

La nueva arquitectura financiera internacional

A raíz de la crisis se multiplicaron las discusiones sobre la efectividad de los sistemas de gobernabilidad internacional del sistema financiero o arquitectura financiera internacional. La crisis puso en evidencia las limitaciones del sistema organizado en los años 40 y se han oído llamados a cambios desde muy diversos sectores. En efecto, a diferencia de los sistemas financieros nacionales, el sistema financiero internacional carece de instrumentos de regulación adecuados para evitar la especulación, volatilidad y el carácter errático de los capitales de corto plazo. Aun más, con la globalización y la apertura de las cuentas de capitales de la Balanza de Pagos, no existe reglamentación internacional para las transacciones de estos capitales en los mercados de divisas, en los mercados bursátiles y tampoco en los mercados financieros. Ni el Fondo

Monetario Internacional ni el Banco de Pagos Internacionales (BIS, con sede en Basilea) tienen esta atribución. Estos capitales se mueven en tiempo real y abarcan el conjunto del planeta, tanto en los mercados de divisas (más de US\$ 1,5 billones diarios, según el FMI), como en los mercados bursátiles y de bonos. Además, en los últimos años han aumentado las colocaciones en los mercados emergentes de los inversionistas institucionales (fondos mutuos, fondos de pensiones), los que se caracterizan por su mezcla de altos riesgos y ganancias, así como su alta volatilidad en función de estas apreciaciones. Igualmente, se han constituido empresas como los *hedge funds* que llevan al límite las consideraciones señaladas. Este es uno de los principales problemas que preocupan a la nueva arquitectura financiera internacional.

Tampoco existe en el sistema financiero y monetario internacional un prestamista de última instancia, lo que sí sucede en el ámbito nacional. En efecto, los Bancos Centrales de los países tienen como uno de sus objetivos el de fortalecer y evitar la crisis de los sistemas financieros nacionales. En caso de crisis financiera o monetaria, el Banco Central está facultado para tomar las decisiones correspondientes. No existe, sin embargo, un Banco Central Internacional, que cuente con la legislación y los recursos adecuados para intervenir en las crisis que se desaten en uno o más países. Es por ello que los países del Grupo de los 7 recurren al FMI y a los organismos multilaterales para que, por su intermedio, se pongan en marcha las medidas destinadas a salir de la crisis, así como los recursos para las mismas. En este caso, lo que está en cuestión son dos cosas: de un lado, la no-idoneidad de estos organismos para cumplir dichas funciones y, de otro, la receta de políticas económicas que dictan los organismos internacionales, las mismas que, en muchos casos, contribuyen a agravar las crisis y no a superarlas.

Este debate ha cobrado la más alta importancia desde 1997. Sobre él se han pronunciado los Presidentes del G-7 y sus Ministerios de Hacienda y Finanzas, los Bancos Centrales, los organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el BID. Más recientemente, la comisión Meltzer del Congreso de Estados Unidos pidió un cambio significativo de FMI y del Banco Mundial, limitando su rol y vinculándoles más fuertemente al mercado internacional de capitales. También el Secretario de Estado Summers hizo varias propuestas. También lo ha hecho las Naciones Unidas y numerosos organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina, de Naciones Unidas (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), entre otros. Asimismo, existen propuestas que provienen de sectores académicos, como la Propuesta

Tobin de poner un impuesto a la circulación de capitales de corto plazo. Es de especial importancia el rol que vienen cumpliendo las asociaciones ATTAC en diferentes países. También se han formulado propuestas por parte de las ONGs y de organizaciones laborales.

Recuadro

Sobre la nueva arquitectura financiera internacional

Declaración de las Naciones Unidas, enero de 1999

Por último, la reciente crisis ha puesto de manifiesto un problema fundamental de la economía global: la enorme discrepancia que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, con rápida globalización de las carteras financieras, y la ausencia de un marco institucional capaz de regularlo. En pocas palabras, las instituciones actuales no son las adecuadas para enfrentar la globalización financiera. Lo dicho vale para las instituciones del plano internacional, que han mostrado importantes deficiencias en cuanto a la consistencia de las políticas macroeconómicas, al manejo de la liquidez, y a la supervisión y regulación financieras. Vale también para las instituciones nacionales, incluso en los países industrializados, cuando se trata de enfrentar la globalización. La deficiencia sistémica, y la consiguiente amenaza de nuevas crisis futuras, han puesto de relieve, por lo tanto, la necesidad de reformar de manera integral el sistema financiero internacional, con miras a evitar costosas crisis y a poder manejarlas mejor cuando se produzcan. De esta forma, se lograría mejorar las perspectivas económicas y sociales en todo el mundo.

La reforma financiera internacional: Una agenda ampliada
José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL, 2000

La CEPAL es crítica del carácter incompleto y asimétrico de la globalización tal como se da hasta el momento, particularmente de la agenda de políticas que la acompaña y de la "arquitectura financiera global" de instituciones asociadas con ella. Se requiere con urgencia la creación de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, la movilidad internacional de la mano de obra así como de los capitales, bienes y servicios, la movilización de recursos para compensar a los países y sectores sociales que han sido dejados atrás, y el establecimiento de códigos de conducta para las corporaciones transnacionales.

La participación de las ONGs en este debate se ha limitado a aquellas localizadas en los países industrializados. Así, por ejemplo, OXFAM América y la Overseas Development Centre, conscientes de la importancia de este debate para el desarrollo económico y social, así como de

sus efectos en los países del Sur, organizaron diferentes conferencias para ocuparse del tema. También grupos como CAFOD, Christian Aid, y las diversas plataformas que participaron recientemente en las manifestaciones en Washington o en los debates en torno a las reuniones de primavera del FMI y del Banco Mundial han hecho pronunciamientos que van desde la abolición del FMI hasta su reforma radical.

Los debates principales sobre la necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional se pueden organizar en torno a los siguientes temas principales:

- a. El papel del FMI y el tipo de créditos que puede entregar a los países y sus plazos; su papel en torno a los impactos sobre la pobreza: necesidad o no de mecanismos como el PRSP y su rol de supervisión sobre la economía de todos los países
- b. Papel de los Bancos Multilaterales o regionales en relación tanto a los países más pobres como a los de mediano desarrollo. Relación de dichos organismos y especialmente del IFC, del MIGA y de la CFI, con el mercado privado de capitales.
- c. El tema de la deuda de los países en desarrollo, tanto de los más pobres cubiertos por el HIPC, como los de mediano desarrollo.
- d. Los mecanismos de control y supervisión de los capitales especulativos internacionales, el tema de los paraísos fiscales, y la necesidad de establecer impuestos sobre los capitales especulativos
- e. Relación entre los mecanismos de regulación financiera y la OMC
- f. Nivel de transparencia con que operan estos organismos, peso de los países en desarrollo en sus directorios, relación con el sistema de las Naciones Unidas, participación de la sociedad civil en ellos.

Sobre cada uno de estos puntos es posible reconocer diferencias importantes entre los países del norte, los países en desarrollo, las representaciones del sector privado y las ONGs y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, es visible el poco peso que en estas discusiones tienen las organizaciones del sur, en nuestro caso las de América latina, a pesar de que la discusión trata sobre temas cruciales para nuestros países.

El caso de Ecuador

Ecuador no se salvó de la lógica financiera internacional que acabamos de describir. Por el contrario la salida de capitales de corto plazo que

ocurrió en 1998-1999 fue uno de los factores que contribuyó a la dramática crisis que se inició entonces. En efecto, y como puede verse en el cuadro siguiente, desde 1998 se produce una caída significativa en la inversión externa directa y un incremento en la salida neta de recursos hacia el exterior. Obviamente, ello refleja tanto la salida de capitales de corto plazo que habían sido invertidos en Ecuador, como también la salida masiva de capitales privados nacionales hacia los centros financieros internacionales.

Cuadro 4

Ecuador: Indicadores de Inversión extranjera y transferencia de recursos

	1996a	1997a	1998a	1999a	2000a	2001b
Inversión externa directa (*)	0.49	0.63	0.81	0.69	0.71	1.00
Transferencia neta de recursos	-1185	-375	231	-2306	-2520	-

(*) Como porcentaje del PIB. a. Datos definitivos. b. Datos estimados.

Fuente: CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe, 2000*. Santiago 2000.

Dicha salida, junto con el impacto del fenómeno del Niño, el impacto fiscal de los enfrentamientos bélicos con Perú y la caída del precio del petróleo, frenaron drásticamente el crecimiento que se había observado entre 1993 y 1997. Este se había sustentado fundamentalmente en los flujos de inversión extranjera, en flujos de capital de corto plazo y en el endeudamiento externo. Los capitales de corto plazo se canalizaron por medio de la banca, la que a su vez prestó al sector privado, que lo destinó en buena parte a consumo y a riesgosos negocios o a créditos vinculados.

La entrada de capitales entre 1993 y 1997 se sustentó en la liberalización del mercado financiero, incluyendo la autorización al establecimiento de un mayor número de bancos y financieras, así como en la liberalización de las tasas de interés, al tiempo que se debilitaban los sistemas de regulación financiera y las autoridades de control monetario y bancario. Las altas tasas de interés se convirtieron en importante atractivo para los capitales de corto plazo. Ecuador, aun cuando en proporción menor que el resto de países de la región, se integró así al mercado financiero internacional y sus prácticas especulativas.

En este contexto, las propias entidades bancarias y financieras nacionales se integraron al nuevo sistema financiero globalizado. Ellas establecieron sus propios fondos de inversión, atrayendo sus clientes entre los

ahorristas nacionales, sobre la base de altas tasas de interés. Dichos fondos no solo invirtieron en el exterior, sino también en el país y se convirtieron en uno de los agentes principales de colocación de créditos de corto plazo.¹¹ Una práctica más o menos generalizada fue un sistema de triangulación entre la banca local y sus sucursales *off shore* en los paraísos fiscales del Caribe, que les permitió esconder sus prácticas financieras riesgosas.

Cuando se inició la crisis en 1998, no solo que los capitales de corto plazo se retiraron, sino que los bancos nacionales entraron en crisis. En un período de algo más de 1 año, cerca de 14 bancos tuvieron que ser cerrados o estatizados, incluyendo cuatro de los cinco bancos más grandes del país. El Estado ecuatoriano intentó frenar la caída inyectando recursos en los bancos privados, pero ello resultó insuficiente. La historia posterior es conocida: incremento de la inflación, incautación de los depósitos en el sistema bancario, aumento de la emisión monetaria, suspensión de pagos de los Bonos Brady, devaluaciones continuas, etc. La salida encontrada a la crisis, vigorosamente empujada por los sectores productivos, fue la dolarización. Esta, sin embargo, lejos de constituir un elemento de regulación, puede facilitar las transferencias financieras de corto plazo al exterior. De hecho, a raíz de la dolarización y a pesar de una leve recuperación económica en el año 2000, se mantuvo la salida de capitales hacia el exterior.¹²

El Estado ecuatoriano tuvo que responder a la estrategia del sector financiero ecuatoriano frente a la globalización, inyectándole considerables recursos y profundizando el ajuste económico. Para ello, debió negociar con las instituciones financieras internacionales, incluyendo el FMI y los Bancos Multilaterales de Desarrollo: el Banco Mundial, el BID y la CAF, las que a su vez demandaron mayores ajustes económicos. Un análisis de los préstamos contraídos por el país con el Banco Mundial y el BID desde 1998 demuestra que dichos recursos se dirigieron a financiar el programa de ajuste. Si bien, los préstamos y la carta de intención con el FMI ayudarán a fortalecer los sistemas nacionales de regulación del sector bancario, entre otros promoviendo reglas en cuanto a la composición del capital de acuerdo a las reglas de Basilea, dichas obligaciones implicarán en lo fundamental mayores niveles de apertura

11. Pedro Paéz, "Apertura financiera, crisis bancaria y dolarización en Ecuador", ponencia presentada en el seminario ALOP / OXFAM, *Nuevas Reglas para el Sistema Financiero Internacional*, Lima, Septiembre del 2000.

12. FMI, Ecuador, Letter of Intent, May 14, 2001, Washington.

de la economía, mayor privatización de las empresas públicas y desregulación de los mercados.

En ese marco, cabe preguntarse si dichas medidas por si solas ayudarán a Ecuador a protegerse de un nuevo período de inestabilidad financiera, una característica que parece estructural del sistema financiero internacional. Si bien, las medidas dirigidas a fortalecer el sistema bancario ecuatoriano pueden ayudar, es muy posible que el país sufra el efecto en forma directa. El impacto sin embargo, no se limita a los grupos financieros del país. Por el contrario, tal como lo demostró la crisis de 1998-1999, dichos sectores han tenido una enorme capacidad de distribuir la carga entre toda la población.

Cuadro 5
Préstamos aprobados a Ecuador por la Banca Multilateral

	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Banco Mundial	46.7	60.0	65.0	41.3	193.5	406.5
BID	65.0	252.0	106.5	-	186.4	609.9
Total	111.7	312.0	171.5	31.3	679.9	1016.4
% para ajuste o privatizaciones	0.0	12.8	34.11	0.0	82.0	40.3

Fuente: Informes anuales y páginas electrónicas de las dos instituciones.

En efecto y tal como puede observarse en el cuadro siguiente, el impacto de la integración del país al sistema financiero globalizado fue desastroso: todos los indicadores de bienestar sufrieron un importante deterioro. No solamente que la pobreza aumentó, sino que los niños y niñas del país dejaron las escuelas y optaron por el trabajo o fueron abandonados. Adicionalmente, el acceso al cuidado de la salud se redujo, como resultado del deterioro del sector público encargado del mismo, como también del encarecimiento de la atención médica.

A manera de conclusión

Si bien resulta difícil vincular la crisis ecuatoriana exclusivamente al impacto de los movimientos de capitales de corto plazo ocurridos en 1998, ésta indudablemente amplió el impacto de los factores internos. La ausencia de mecanismos internacionales de regulación a dichos flujos y de control de los así llamados paraísos fiscales, incrementó la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana. En efecto, los grupos financieros nacionales intentaron utilizar la mayor disponibilidad de recursos

Cuadro 5
Impacto de la Crisis en los Indicadores Sociales

Indicadores (porcentajes)	1998	1999
Tasa de pobreza (ingresos)	37.9	43.8
Tasa de pobreza extrema (ingresos)	14.3	17.5
Tasa de Desempleo entre 15-28 años (mayo)	15.3	27.8
Tasa de Desempleo entre 29-44 años (mayo)	5.4	11.0
Niños entre 10-15 años trabajando y fuera de la escuela (urbana)	4.5	4.5
Niños 10-15 trabajando y fuera de la escuela (rural)	20.9	23.3
Postergación de atención médica debido a costos	51.5	72.0
Niños de menos de 5 años que recibieron "Alimentos Gratuitos"	1.9	1.9
No inscritos en escuela debido a costos (6-15 años)	49.5	64.4
No atienden a la escuela debido a costos (respecto a inscritos 6-15 años)	4.6	6.2

Fuente: Banco Central de Ecuador, y LSM5 98 y 99, tomado de University of Cornell, *Ecuador Informe Económico Semestral*, Abril del 2001, <http://instruct1.cit.cornell.edu/Courses/crp522/ecse0401.pdf>.

financieros de corto plazo y la ausencia de regulaciones internacionales sobre los paraísos fiscales, para aumentar sus utilidades. Para ello crearon nuevos instrumentos financieros, como los fondos de inversión, pero también la contratación de préstamos de este tipo en el mercado financiero internacional.

La estrategia especulativa de buena parte de la banca pudo darse justamente por la ausencia de regulaciones, tanto en el ámbito internacional como nacional. Adicionalmente, el hecho de que dichos créditos fueron utilizados para préstamos vinculados o para consumo suntuario, hizo que, cuando esos fondos salieron del país, la estrategia especulativa de los Bancos los llevara a encarar serias dificultades y a la postre su quiebra y cierre. El Estado ecuatoriano, al intervenir para intentar parar el derrumbe del sistema financiero, inyectó considerables recursos, que finalmente ampliaron la crisis y la convirtieron en una de tipo nacional.

Buena parte de la lectura ecuatoriana de la crisis se ha centrado en los elementos nacionales y los comportamientos de los diversos grupos económicos; sin embargo, se ha puesto poca atención a la dimensión internacional. Una mejor comprensión de las articulaciones entre lo externo y lo interno, resulta fundamental, para explicar el comportamiento de dichos grupos, pero también para discutir las estrategias políticas y sociales frente a la crisis. Como ha señalado recientemente Manuel Castells:

“Su expresión (la de la globalización) más determinante es la interdependencia global de los mercados financieros, permitida por las nuevas tecnologías de información y comunicación y favorecida por la desregulación y liberalización de dichos mercados. Si el dinero (el de nuestros bancos y fondos de inversión, o sea, el suyo y el mío) es global, nuestra economía es global, porque nuestra economía (naturalmente capitalista, aunque sea de un capitalismo distinto) se mueve al ritmo de la inversión de capital. Y si las monedas se cotizan globalmente (porque se cambian dos billones de dólares diarios en el mercado de divisas), las políticas monetarias no pueden decidirse autónomamente en los marcos nacionales.”¹³

13. Manuel Castells, “Globalización y Anti-Globalización”, *El País*, 24 de Julio del 2001.

La inclusión de los pobres en la agenda del desarrollo internacional

1970-1990*

César Montúfar**

Sumario

El presente trabajo reconoce líneas de continuidad relevantes en la modificación de las orientaciones de la Ayuda Internacional en particular en relación a la definición de las políticas de combate a la pobreza que se definieron en la década de los 70 por parte del Banco Mundial. Se trata de un análisis que permite superar la escasa criticidad que domina en la definición de las políticas y de las intervenciones de superación de la pobreza que se generaliza en los distintos países. La definición de estas orientaciones se presenta como parte importante de la compleja articulación de un sistema internacional que encuentra en los actores internos de cada Estado sus interlocutores y promotores efectivos.

La preocupación por el tema de la pobreza mundial por parte de los donantes bilaterales y agencias multilaterales fue vista con sospecha por los "países en desarrollo", apenas ésta se volvió predominante a principios de los años setenta. Estos países temían que el énfasis dado a políticas distributivas internas obstaculizaría la estrategia de desarrollo industrial y, por tanto, dejaría trunco el proyecto de consolidación de economías independientes en los países llamados "en desarrollo". La in-

* Este artículo reproduce una parte del capítulo tercero del libro *Hacia una teoría internacional para el desarrollo*, que saldrá próximamente como el volumen 2 de la Serie de Estudios Internacionales, Centro Andino de Estudios Internacionales, Corporación Editora Nacional, Quito, 2001.

** Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar y Director del Centro Andino de Estudios Internacionales.

dustrialización era entendida por el movimiento de países proponentes del Nuevo Orden Económico Internacional como un medio para revertir los patrones negativos de vinculación de sus economías al sistema económico internacional. Al mismo tiempo, los países receptores de asistencia (PRA) desconfiaban de la posición de los países y organizaciones donantes respecto a las implicaciones de su nuevo interés por la pobreza. A este respecto, el BIRF había dejado en claro que los frutos de su asistencia para el desarrollo no debían representar transferencias a los sectores ricos y medios de los PRA sino fundamentalmente a los sectores desaventajados de dichas sociedades.¹

Los pobres ingresaron, entonces, al paradigma del desarrollo internacional en un momento de aguda disputa entre los países donantes y los PRA. Este evento ocurrió promovido por la introducción de nuevos temas al interior del marco epistemológico del desarrollo como el desempleo, la distribución del ingreso, las necesidades básicas.

Muy pronto, sin embargo, esta perspectiva se agotó y la atención comenzó a concentrarse en la problemática de la baja productividad de la fuerza del trabajo y la distribución del ingreso. La nueva perspectiva sugería que los esfuerzos desarrollistas debían enfocarse directamente en los pobres que, en su mayoría, eran identificados como trabajadores de bajos salarios y escasas capacidades productivas.²

Los pobres y el desarrollo

En 1973, el Congreso de EEUU aprobó una nueva acta de asistencia internacional, la denominada "*New Directions Policy*". Esta ley representó un cambio radical en la visión estadounidense respecto a sus políticas de desarrollo internacional en el sentido de redirigir la asistencia de EEUU hacia los problemas fundamentales de los grupos humanos en situación de extrema pobreza, desnutrición, sobre población y falta de acceso a servicios de educación, salud y desarrollo de recursos huma-

1. Ver Ajit Singh, "The 'basic needs' approach to development vs the New International Economic Order: The significance of Third World industrialization" en *World Development* Vol 7, The World Bank, 1979, pp. 586-587.

2. Ver Frances Stewart, *Basic needs in developing countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1985, pp. 9-10. Para una reconstrucción de la evolución del pensamiento sobre el desarrollo y su impacto sobre las tendencias sobre el desarrollo ver David Morawetz *Twenty-five years of economic development 1950-1975*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1977.

nos.³ Este cambio de la política estadounidense fue parte de un giro epistémico mayor que ocurrió a nivel de toda la comunidad internacional de desarrollo, y que comenzó en 1969, desde la Conferencia Mundial sobre Empleo, organizada por la OIT. Para esta organización, las políticas de empleo no debían aplicarse de manera aislada, sino ser parte de estrategias más integrales, vinculadas a la satisfacción de las necesidades básicas.⁴ En concordancia con la línea del informe *Los límites del crecimiento*, la agenda de asistencia en ciernes enfatizaba la idea de transferir inversiones de los activos físicos al capital humano, del desarrollo urbano al rural, de actividades con capital intensivo a aquellas con fuerza de trabajo intensiva y de la producción de bienes no esenciales a la producción de bienes de consumo básico.⁵

Los temas de empleo y necesidades básicas no fueron tampoco ajenos a las preocupaciones respecto al problema de la sobre población mundial, que también se pusieron de moda en aquella época. Para 1970, aproximadamente 30 gobiernos firmaron la Declaración sobre Población de la ONU en la cual se reconoció al crecimiento poblacional descontrolado como uno de los principales problemas del mundo. Como parte de la misma tendencia, UNICEF y la Organización Mundial de la Salud incorporaron programas de planificación familiar a sus proyectos integrales de atención de salud a mujeres y niños.⁶ En 1974, este movimiento se cristalizó en la Primera Conferencia Mundial sobre Población realizada en Bucarest. El consenso entre los OAI sobre este tema consistió en postular que el alto crecimiento demográfico era uno de los obstáculos principales que impedía mejorar el ingreso *per capita* en los “países en desarrollo”. Altas tasas de crecimiento poblacional serían resultado de crecientes tasas de natalidad y del declive de la mortalidad, producto del mejoramiento de los servicios de salud. Debido a que la mortalidad se reduciría aun más en el futuro, la tarea fundamental de la política de población implicaba tendría que ver con la reducción de la fertilidad. De esta manera, la planificación familiar se constituyó en la estrategia pre-

3. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 8.

4. Ver International Labour Office, *Employment, growth and basic needs*, Geneva: ILO, 1976, pp. 4-5.

5. Ver International Labour Office, *Employment, growth and basic needs*, Geneva: ILO, 1976, pp. 6-7.

6. Antes de 1950, los pioneros en abordar el tema de la población fueron ONG como las fundaciones Ford y Rockefeller. Ambas fundaciones fueron las primeras en llevar a cabo programas de control de la fertilidad e investigaciones sobre biología reproductiva. En 1952, se estableció el Consejo de Población. Ver también UNICEF, *Unicef in the Americas. For the children of three decades*, Unicef History Series, Monografía IV, 1986, p. 47.

ferida para reducir el crecimiento de la población mundial sobre la base de reducir las tasas de nacimientos.⁷

Debido a que el BIRF se convirtió en la década de los setenta en la principal fuente de recursos para el desarrollo, la posición que adoptó este organismo significó el giro más importante en la orientación del desarrollo internacional para los años subsiguientes. El BIRF llevó a cabo una dura oposición a las perspectivas desarrollistas de las décadas 50 y 60, a base de criticar los patrones negativos de distribución del ingreso que habían generado. Para corregir este problema, el BIRF recomendó la aplicación de políticas a tres niveles: aceleración de crecimiento económico, mejora en la distribución del ingreso, y reducción del crecimiento poblacional. Ninguna de estas políticas por sí sola sería suficiente para resolver todos los problemas del desarrollo. Diferente a concepciones previas, la aceleración del crecimiento económico no corregiría los problemas de una inequitativa distribución del ingreso. Los países del Tercer Mundo, proponentes de la tesis del NOEI, ignoraban que cambios en el comercio internacional y una mayor asistencia para el desarrollo no necesariamente alterarían los patrones internos de distribución del ingreso. Por ello, los obstáculos para reducir la pobreza en los "países en desarrollo" estarían más dentro de cada uno de los mismos antes que en el área de sus relaciones económicas con los países desarrollados.⁸

Es importante anotar que este giro en la posición del BIRF estuvo relacionado a varios cambios internos en esta organización. Aart Van de Laar sostiene que los contactos establecidos entre el Banco y la comunidad académica estadounidense, luego de que el profesor de la Universidad Harvard Hollis Chenery fuera nombrado vicepresidente de política económica en 1970, resultaron cruciales para que el BIRF cambiara de orientación.⁹ Para 1971, se creó al interior del Banco la oficina de política del desarrollo que ayudó a fortalecer su liderazgo intelectual en el área de economía para el desarrollo. Se crearon también las oficinas

7. Para un estudio de la relación entre patrones demográficos y desarrollo en los años setenta ver The World Bank, *Population planning*, Sector Policy Paper, Washington, D.C., 1972, pp. 3-4, 25-27, y Robert Cassen, "Population and development," en *World Development*, 1976, Vol. 4, No. 10/11.

8 Ver Montek Ahluwalia, Nicholas Carter and Hollis Chenery, "Growth and poverty in developing countries" in *Journal of Development Economics* 6, North Holland Publishing Company, 1979, p. 300.

9. Ver Aart Van de Laar, "The World Bank and the world's poor," en *World Development*, 1976, Vol.4, Nos. 10-11, p. 838.

sectoriales para agricultura y desarrollo rural, población, salud y nutrición. Todos estos cambios contribuyeron para que el BIRF se diversificara y creciera significativamente en la década de los setenta incorporando a su personal profesionales y técnicos en desarrollo económico, ingeniería, educación, población, salud, etc.¹⁰

Los puntos principales de la nueva visión del desarrollo del BIRF fueron presentados por su presidente, Robert McNamara, en su discurso a la junta de gobernadores del Banco en Nairobi, Kenia, en septiembre de 1973. Allí, McNamara sostuvo que el problema principal en los "países en desarrollo" era que los beneficios del crecimiento económico no llegaban a los pobres y que, por lo tanto, los pobres no contribuían al proceso de desarrollo. Por esta razón, el rápido crecimiento económico de estos países había sido acompañado por una tendencia que agudizaba el problema de la mala distribución del ingreso, especialmente en el sector rural. Aumentos en la producción minera e industrial, habían generado mejores condiciones de vida para los sectores de la población dependientes de estos sectores, pero la productividad y el ingreso de los pequeños agricultores y otros grupos poblacionales se habían estancado.¹¹

En este discurso, McNamara hizo una importante distinción entre los conceptos de pobreza relativa y pobreza absoluta. La pobreza relativa hacía referencia al hecho de que algunos ciudadanos tenían menos ingresos que otros. Este concepto estaba íntimamente relacionado con el problema de la desigualdad. La pobreza absoluta, en cambio, se refería a condiciones de vida degradadas por la enfermedad, el analfabetismo, la desnutrición, etc. Debido a la extensión y prevalencia de la pobreza absoluta en los "países en desarrollo", su solución debía tener prioridad frente a las correcciones que requería la pobreza relativa. Políticas en contra de la pobreza relativa tendrían límites en generar importantes cambios en el ingreso *per capita* de toda la población a menos que ocurrieran al mismo tiempo que aumentos totales en el ingreso nacional.¹²

10. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, pp. 6, 91.

11. Ver Robert McNamara, "Speech to the Board of Governors", Nairobi, Kenia, Septiembre 24, 1973 en Robert McNamara *The McNamara years at the World Bank. Major policy addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981, p. 242.

12. Ver Robert McNamara, "Speech to the Board of Governors", Nairobi, Kenia, Septiembre 24, 1973 en Robert McNamara *The McNamara years at the World Bank. Major policy addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981, pp. 239-240.

Así mismo, según McNamara, los sectores rurales concentraban la mayoría de pobres en los países "subdesarrollados" debido a la existencia de millones de pequeños agricultores cuya baja productividad solo les proporcionaba productos para su subsistencia. Por ello, el desarrollo rural merecía una especial consideración de las políticas de asistencia internacional. Este objetivo podría ser alcanzado a través de reformas en la propiedad de la tierra, el logro de un mayor acceso a recursos como el agua, el desarrollo de programas de crédito y de extensión de servicios públicos y la creación de instituciones y organizaciones orientadas a promocionar el potencial y la productividad de los agricultores pobres.¹³

Siguiendo esta perspectiva, el BIRF publicó en 1974 un muy importante informe dedicado a analizar la relación existente entre crecimiento económico y distribución del ingreso. Este informe, titulado *Crecimiento con redistribución (Growth with redistribution)* fue el resultado de un esfuerzo conjunto entre el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Sussex y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo del BIRF. Este informe propuso que en las etapas iniciales de desarrollo la distribución del ingreso tendía a concentrarse solo en algunos sectores debido a la desproporcionada concentración de la inversión. Esta tendencia representaría la base sobre la cual crecería el producto general. Sin embargo, al tiempo que el crecimiento continúe, los beneficios del desarrollo podrían difundirse a otros sectores de la población, incluidos los pobres.

El problema estaba en los varios obstáculos que impediría que estos grupos de pequeños agricultores, artesanos, trabajadores informales, puedan vincularse al sector moderno de la economía. Entre estos obstáculos se encontraban sus bajos niveles de capital humano y su limitado acceso a servicios públicos. Allí estaba una de las principales causas por las que la población de bajos ingresos perpetuaba su desconexión con la economía moderna. En conclusión, resultados positivos en contra de la pobreza y la concentración del ingreso podrían obtenerse a través del mejoramiento de la educación y una reorientación de las inversiones públicas, en general. Si las políticas de desarrollo tomaran en consideración las características peculiares de grupos poblacionales pobres y de-

13. Ver Robert McNamara, "Speech to the Board of Governors", Nairobi, Kenia, Septiembre 24, 1973 en Robert McNamara *The McNamara years at the World Bank. Major policy addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981, pp. 246-249.

finieran políticas dirigidas a modificar las tendencias existentes hacia la concentración del ingreso, los beneficios del desarrollo económico se redistribuirían de manera más equitativa.¹⁴

Crecimiento con redistribución fortaleció el énfasis en el desarrollo rural y en las políticas en contra de la pobreza absoluta. De acuerdo a este informe, el problema de la distribución del ingreso no solo tenía que ver con cómo repartirlo sino que fundamentalmente con la posibilidad de mejorar el ingreso de los pobres. La repartición general del ingreso era un problema de pobreza relativa, es decir, se conectaba con el problema de la redistribución, mientras que la estrategia del BIRF, concentrada en atacar la pobreza absoluta, intentaba resolver el problema de cómo incrementar el ingreso de los grupos menos favorecidos.¹⁵ De esta manera el aspecto principal de las políticas en contra de la pobreza del BIRF era cómo mejorar el ingreso de los pobres sin obstruir el crecimiento económico. Las políticas económicas de los “países en desarrollo” debían por tanto vincular ambos objetivos mediante estrategias que cambien la dirección de las inversiones públicas en el beneficio de los grupos más necesitados y ayuden a que éstos se vinculen a la economía moderna.¹⁶ Una estrategia de esta naturaleza tenía por obligación partir de programas de desarrollo rural, puesto que el incremento de la productividad de los pequeños agricultores debía garantizarse a través de políticas que mejoren su acceso a la tierra, al agua, al crédito y obras de infraestructura.¹⁷

El paquete de políticas recomendado por *Crecimiento con redistribución* se basó en acciones e iniciativas estatales. En uno de los capítulos de este volumen, Montek Ahluwalia puntualizó que cinco serían las áreas en las que el Estado debía concentrarse: factores económicos que inciden sobre los mercados, distribución de los activos existentes, reorientación de la inversión pública hacia los pobres con un énfasis en políticas de educación, promoción del capital humano y desarrollo ru-

14. Ver Hollis Chenery, “Introduction” en Hollis Chenery, et al., *Redistribution with growth*, Oxford, Oxford University Press, publicado por el BIRF y el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 1974, pp. xiii-xv.

15. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 77.

16. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 79.

17. Ver “Introduction” en Hollis Chenery, et al., *Redistribution with growth*, Oxford, Oxford University Press, publicado por el BIRF y el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 1974, pp. xviii-xiv.

ral, tributación y regulación estatal de mercados cruciales para mejorar el ingreso y el acceso a servicios de los pobres.¹⁸

Así, el trabajo de investigación del BIRF de principios de la década de los setenta difundió una nueva visión del papel del Estado que puso énfasis en intervenciones focalizadas dirigidas a los sectores de menos ingresos, constituidas a partir de paquetes integrales que incluyeran componentes de desarrollo rural, salud, educación, vivienda, etc. Una visión de esta naturaleza concebía a la situación de pobreza de amplios sectores de la población no como una relación estructural de explotación de los pobres con otros sectores sociales, sino sencillamente como una condición que podía ser modificada a través de intervenciones multisectoriales y focalizadas.¹⁹ Según esta estrategia anti-pobreza, políticas focalizadas y multisectoriales lograrían que las inversiones públicas lleguen a los sectores más necesitados y, de esa manera, cambien los patrones distributivos del ingreso en los “países en desarrollo”. A este nivel, políticas sectoriales de expansión de la cobertura de los servicios públicos, especialmente en educación y salud, pasaron a ser consideradas las principales herramientas de la intervención pública.²⁰ Este cambio en la orientación del BIRF vino acompañado de una reorientación en la ubicación de sus créditos, lo que implicó una progresiva disminución de áreas relacionadas a infraestructura económica y el crecimiento del crédito para sectores como el agrícola, educación, salud, etc.

Para fines de la década de los setenta, el BIRF agregó a su estrategia anti pobreza la noción de las necesidades básicas. En una importante investigación de esta época, que apareció bajo el título *Primero es lo primero (First things first)*, se planteó que el enfoque de las necesidades básicas constituía una respuesta pragmática a problema de la pobreza mundial, cuya superación era el objetivo último del desarrollo. De acuerdo a este libro, los actores del desarrollo internacional deberían buscar que en el lapso de una generación se garantice a todos los pobres el acceso a los servicios y bienes que satisfagan sus necesidades básicas. Las necesidades básicas de todos deberían ser cubiertas antes de que una minoría de ciudadanos en los “países en desarrollo” satisfagan

18. Ver Montek Ahluwalia, “The Scope for Policy Intervention” en Hollis Chenery, et al., *Redistribution with growth*, Oxford, Oxford University Press, publicado por el BIRF y el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, 1974, pp. 72, 89-90.

19. Ver Aart Van de Laar, “The World Bank and the world’s poor”, en *World Development*, 1976, Vol.4, Nos. 10-11, p. 845.

20. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, pp. 1, 4.

necesidades superfluas. Como parte de las necesidades básicas, *Primero es lo primero* también incluyó bienes no materiales como la autodeterminación, la auto sostenibilidad, la participación ciudadana, etc. A pesar de que el ingreso era un asunto importante para determinar el nivel de vida de una persona, según el informe, este indicador no debía ser el único.²¹

Antecediendo a las nociones actuales de focalización, el enfoque de las necesidades básicas propuso que se debía seleccionar a los beneficiarios de los programas de desarrollo y utilizar políticas selectivas para alcanzar los resultados deseados. De esta manera, se intentaría personificar las intervenciones de desarrollo mediante una clara identificación de los beneficiados y de las políticas con las que se debía alcanzarlos. En fin, para *Primero es lo primero*, las anteriores políticas de desarrollo se habían agotado al intervenir solo sobre los medios del desarrollo, dar una importancia desproporcionada a la producción, productividad, ahorro, exportación, etc. olvidando intervenir de manera directa sobre los objetivos y fines mismos del desarrollo.²²

Como se puede ver, el enfoque de las necesidades básicas requería de un Estado profundamente involucrado en el desarrollo. Entre sus funciones más importantes, se encontraban políticas sectoriales dirigidas a modificar los patrones existentes de distribución del ingreso, la oferta de productos básicos, programas de nutrición para los pobres, educación gratuita, subsidios que mejoren los ingresos de los menos favorecidos. Otra área de intervención gubernamental importante era la regulación de oferta de productos básicos. No solo se trataba de crear mayores oportunidades de trabajo, aumentar la productividad, o instaurar de precios relativos sino de intervenir en la estructura productiva y en la oferta para que se garanticen precios bajos y abastecimiento de productos que satisfagan las necesidades básicas.²³

Primero es lo primero destacó una clara oposición a la estrategia de industrialización. La industrialización debía considerarse como una estrategia secundaria frente al imperativo de reorientar la producción hacia las necesidades básicas de la gente. Este cambio de estrategia de

21. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. ix, 8, 13, 33-35.

22. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. 21-22.

23. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. 42-45.

desarrollo tenía implicaciones directas en términos de las alternativas tecnológicas, de inversión y búsqueda de mercados. Se apuntaba a que los "países en desarrollo" produjeran más de lo que consumen y consumieran más de lo que producen. Ello requeriría una dramática redistribución del ingreso, los activos, e incluso el poder político. Los pobres debían movilizarse políticamente para que la agenda de las necesidades básicas pueda ser aplicada.²⁴

Para Robert Ayres, los enfoques de redistribución con crecimiento y de las necesidades básicas, si bien tenían puntos de concordancia, discrepaban en varios aspectos. Para los proponentes de las necesidades básicas, no era suficiente aumentar la producción aumentando las destrezas y productividad de los trabajadores sino que se necesitaba incidir sobre la oferta, incluso utilizando inversiones que impliquen una intervención estatal masiva. Las posiciones contenidas en el enfoque de redistribución con crecimiento, por el contrario, no contemplaban intervenciones masivas del Estado sobre la demanda o los precios y más bien exponían puntos de vista críticos respecto a la ineficiencia gubernamental.²⁵ Igualmente, a la estrategia de redistribución con crecimiento le preocupaba la distribución de los incrementos en el ingreso por medio de la mejora de los mecanismos del mercado, mientras que el enfoque de las necesidades básicas presentaba una tendencia hacia incidir sobre la redistribución de los activos existentes e, incluso, los patrones de ingreso, para lo cual no se podía confiar solo en el mercado y había que utilizar la intervención del Estado. Según Ayres el enfoque de las necesidades básicas fue relegado a una posición secundaria en las políticas del BIRF, en favor del enfoque de redistribución con crecimiento dado que éste avalaba la idea de concentrar esfuerzos en aumentar el ingreso y la productividad de los trabajadores pobres. Su preeminencia, además, tuvo mucho que ver con el hecho de que este enfoque tenía lazos más cercanos a las visiones convencionales del desarrollo de décadas pasadas, los cuales ponían énfasis tanto en la necesidad de promover el crecimiento económico como de mejorar los ingresos pero sin la adopción de ninguna medida que implique la redistribución radical de la riqueza y los recursos.²⁶

24. Ver Paul Streeten, et al., *First things first: Meeting basic needs in the developing countries*, Oxford, Oxford University Press - The World Bank, 1981, pp. 24, 26.

25. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, p. 86.

26. Ver Robert Ayres, *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*, Cambridge, The MIT Press, 1983, pp. 89-90.

Si bien las discrepancias entre ambos enfoques reflejaron dos apreciaciones distintas respecto al tratamiento que el Estado debía dar al sector social, los dos compartían la premisa de que era necesario reorientar las inversiones públicas hacia los sectores menos favorecidos.²⁷ Desde esta posición ganaron terreno políticas como las de inversión en capital humano, el desarrollo rural, las políticas de atención a grupos vulnerables. Esta nueva estrategia de inversiones públicas hacia los pobres se consolidó con la publicación del *Informe de desarrollo mundial* de 1980, cuyo tema central fue el tema de la pobreza mundial. En este informe, el BIRF reafirmó la idea de que el alivio de la pobreza absoluta y el aumento de la productividad y el nivel de empleo productivo debía ser el centro de su agenda de asistencia. El *IDM 1980* claramente estableció que era necesario que el gobierno utilizara una perspectiva múltiple, dentro del cual la promoción del crecimiento económico debía fortalecerse a través de un énfasis en los recursos humanos y el desarrollo humano. Aun más, el desarrollo humano debería concebirse como un medio y el fin del progreso económico. El mejoramiento de la educación y la salud, los programas de nutrición, la reducción de la fertilidad y todas las políticas de desarrollo humano no podían deslindarse de la meta de lograr tasas más altas de crecimiento económico.²⁸

Adoptando la posición de *Redistribución con crecimiento*, el *IDM 1980* puso muy claro que para el BIRF la única solución para la pobreza era el crecimiento económico. El crecimiento económico, se entendía, era el resultado de dos elementos que debían ser impulsados por políticas gubernamentales. El primero tenía que ver con la creación de un acumulado mayor de activos productivos y destrezas humanas, y el segundo se refería al aumento de la productividad de estos activos, destrezas y recursos naturales.²⁹ En lo que concernía al tema del desarrollo humano, el *IDM 1980* recalcó en que se debía dar especial consideración a cuatro sectores: educación, salud, nutrición y fertilidad. A este nivel, la contribución de los componentes de educación y salud de las mujeres, en particular, podría influir de manera decisiva para mejorar los indicadores de fertilidad, nutrición y salud infantil.³⁰

27. Esta distinción aparece con mucha claridad en Marcelo Selowsky, "Income distribution, basic needs and trade-off with growth", en *World Development*, Vol. 9, 1981.

28. Ver The World Bank *1980 World development report*, Washington, D.C., The World Bank, 1980, p. 32.

29. Ver The World Bank *1980 World development report*, Washington, D.C., The World Bank, 1980, pp. 35-36.

30. Ver The World Bank *1980 World development report*, Washington, D.C., The World Bank, 1980, p. 97.

La relación existente entre crecimiento económico y redistribución había sido analizada por varios documentos de soporte técnico al *IDM 1980*. Uno de ellos, preparado por Norman Hicks del Departamento de Planificación de Políticas y Programas del BIRF, analizó de manera comparada la experiencia de 83 países, entre 1960 y 1977 respecto a esta relación y concluyó que “existe evidencia que abona a la hipótesis de que a medida de que crece su nivel de desarrollo de los recursos humanos los países tienden a experimentar tasas más elevadas de crecimiento económico”.³¹ Por ello, se concluyó que políticas gubernamentales encaminadas a mejorar el desarrollo de los recursos humanos tendrían un impacto positivo no solo sobre el acumulado de capital humano, sino sobre las tendencias generales de desarrollo.

En ese sentido, Hicks propuso que no se puede entender al gasto en recursos humanos como consumo sino solamente cuando las inversiones en los mismo tengan una tasa de retorno de cero. Adicionalmente, los programas de recursos humanos tendrían la virtud de ser muy eficientes en la lucha contra la pobreza, mucho más que aquellas medidas de distribución directa de recursos a los pobres. Más aun, reorientar los servicios públicos hacia los pobres resultaría políticamente mucho más aceptable que programas de redistribución de tierra o riqueza.³² La idea era afianzar inversiones sociales en educación primaria, en vez de en educación secundaria y superior,³³ y en el “cuidado de salud primaria”. Vale mencionar que, para lograr acceso y coberturas universales, el nuevo enfoque en salud enfatizó el uso de técnicas de participación de la comunidad y de promotores médicos y curanderos indígenas a nivel comunitario.³⁴ El concepto de “cuidado primario de salud” se dirigiría, así a superar las nociones que veían el desarrollo del sector salud como la

31. Ver The World Bank, “Economic growth and human resources”, A Background Paper for the World development report 1980, Staff Working Paper No. 408, preparado por Norman Hicks, Policy Planning and Program Review, julio 1980, p. ii. Ver también The World Bank, “Human resource development and economic growth in developing countries”, A Background Paper for the World development report 1980, Staff Working Paper No. 407, preparado por David Wheeler, Consultor, Development Policy Staff, Julio 1980.

32. Ver The World Bank, “Economic growth and human resources”, A Background Paper for the World development report 1980, Staff Working Paper No. 408, preparado por Norman Hicks, Policy Planning and Program Review, julio 1980, pp. 28-29.

33. Ver George Psacharopoulos, “Returns to education: An updated international comparison”, en The World Bank *Education and income*, Staff Working Paper No. 402, A Background Study for the World development report, 1980, julio 1980, p. 95.

34. Ver The World Bank, *Health issues and policies in developing countries*, Staff Working Paper No. 412, A Background Study for the World development report, agosto 1980, p. 26.

simple expansión de construcciones médicas, hospitales y centros de salud en el marco de la constitución de sistemas de salud nacionales.³⁵

El valor puesto a la educación primaria y el cuidado primario de salud debía acompañarse de una nueva orientación en las políticas de población. Al respecto, el BIRF planteó que las estrategias de control poblacional no debían reducirse a la planificación familiar sino que debían vincularse a estrategias integrales que apunten a elevar los estándares de vida, especialmente en educación y salud. La planificación familiar, por tanto, debía relacionarse con otras políticas que contribuyeran a disminuir la tasas de fertilidad. Mediante la incorporación de ideas extraídas de la economía de la familia, se llegó a la conclusión de que con un mejor nivel de educación y un ingreso mayor, los pobres afrontarían mayores costos por cada hijo. Si a ello se agregara una mayor disponibilidad de servicios básicos y costos más reducidos para controlar los nacimientos, las metas de reducción de la fertilidad serían logradas.³⁶

En 1982, el presidente del BIRF A. W. Clausen nombró una Comisión Especial (Task Force of Senior Staff) para que evaluara las políticas del BIRF respecto al tema pobreza durante la década de los setenta. Esta Comisión presentó un informe que en gran medida refleja la perspectiva de la comunidad internacional del desarrollo de aquella época. En su informe, titulado *Enfoque en la pobreza (Focus on Poverty)*, se reafirmó la posición respecto a comprender al crecimiento económico como un objetivo complementario a la eliminación de la pobreza. Sin embargo, este informe puso en relieve la necesidad de encontrar para cada país un equilibrio entre ambos objetivos de modo que las políticas destinadas al crecimiento y a la eliminación de pobreza puedan coexistir de manera equilibrada.³⁷ *Enfoque en la pobreza* anunció que la crisis de la deuda en los "países en desarrollo" les imponía realizar ajustes tendentes a corregir distorsiones en el mercado y mayor eficiencia en sus intervenciones. Todos estos cambios debían realizarse por medio de un marco de diálogo entre agencias donantes y PRA.³⁸ Ya para 1982, este

35. Ver The World Bank, *Health issues and policies in developing countries*, Staff Working Paper No. 412, A Background Study for the World development report, agosto 1980, p. 27.

36. Ver Nancy Birdsall, "Population and poverty in the developing world", The World Bank Staff Working Paper No. 404, A background Paper for World development report, 1980, julio 1980, pp. 1-2, 60, 67.

37. Ver The World Bank, *Focus on poverty*, Washington, D.C., The World Bank, 1983, p. 2. Este grupo estuvo conformado por expertos del propio BIRF como Mahbub ul Haq, Hollis Chenery, Norman Hicks, Michael Lipton, entre otros.

38. Ver The World Bank, *Focus on poverty*, Washington, D.C., The World Bank, 1983, p. 28.

Informe argumentó sobre la necesidad de que se considere el impacto de las políticas de ajuste promovidas por el Banco sobre los sectores de ingresos más bajos y reafirmó la noción de que combinar políticas de alivio a la pobreza con estrategias de crecimiento constituía el mejor camino para alcanzar una tendencia de desarrollo de largo aliento.³⁹

Al tiempo que las políticas de ajuste se tomaron la agenda de las OAI, desde principios de los ochenta, las políticas anti-pobreza perdieron terreno en la retórica de la AID. La atención otorgada al ajuste estructural desplazó al tema del desarrollo de los recursos humanos y a la agenda de las necesidades básicas. Este interesante proceso será discutido en la sección siguiente.

El enfoque de la reforma institucional

Durante los años ochenta, como consecuencia de esta discusión sobre la relación entre crecimiento y redistribución, el Estado desarrollista en su primera versión también fue el blanco de ataque. Esta incómoda posición surgió del fuego cruzado que recibió desde dos vertientes que coincidieron en cuestionar sus amplias prerrogativas de inversión y su estructura de planificación y gestión centralizada. La primera vertiente provino de las críticas a la ineficiencia de la intervención estatal como generadora de desperdicio, competencia por renta, asignaciones ineficientes, desequilibrios macroeconómicos, etc. Esta posición derivó en propuestas de ajuste económico dirigidas a asegurar la austeridad fiscal y la contracción de los antiguos niveles de intervención directa del Estado en la economía. La segunda vertiente de críticas al modelo centralizado y vertical de intervención estatal puso énfasis en la necesidad de desarrollar las capacidades de los actores locales y promover su participación en los distintos ámbitos de decisión pública. Esta corriente se movió alrededor de propuestas de descentralización del Estado y participación de los sectores involucrados en los programas de desarrollo.

Las reformas propuestas a ambos niveles tendieron a redefinir radicalmente el modelo de Estado desarrollista, dominante desde principios de los cincuenta, conduciendo sus transformaciones hacia el logro de objetivos que ya no eran la planificación centralizada ni la inversión económica directa sino el logro de un marco macroeconómico estable que

39. Ver The World Bank, *Focus on poverty*, Washington, D.C., The World Bank, 1983, pp. 33-35.

incentive el crecimiento a base de la iniciativa privada, y el desarrollo humano a través de políticas descentralizadas y participativas que satisfagan las demandas de los grupos más vulnerables. Por razones de espacio nos concentraremos solamente en el segundo, y ello, debido a la relevancia que han adquirido en el debate actual tanto la descentralización como la participación.

Descentralización de los estados

En términos de la orientación de políticas enunciadas por las OAI, las primeras propuestas de descentralización y participación comenzaron a ser discutidas a principios de los años setenta como derivación de los programas anti pobreza. Especialmente en lo que tiene que ver con el enfoque del desarrollo rural, se produjo un claro consenso respecto de que una activa participación de las poblaciones beneficiarias era requisito de su éxito. De igual manera, la existencia de estructuras estatales centralizadas y no participativas fue aducida como una de las razones principales a la hora de evaluar las razones que condujeron al fracaso de dichos programas.⁴⁰

En 1971, al interior del sistema de la ONU se produjeron propuestas en torno al área de la administración y planificación para el desarrollo que plantearon que la descentralización y la participación de los beneficiarios podían ser instrumentos eficaces para lograr resultados positivos en todas las iniciativas de desarrollo.⁴¹ USAID, por su parte, desde fines de los setenta introdujo al análisis la noción de fortalecer la capacidad institucional a nivel local como una variable a ser tomada en cuenta para la aplicación de cualquier proyecto. Los modelos centralizados, se sostenía, concentraban la experiencia y el conocimiento en la capital nacional y, por lo tanto, bloqueaban la emergencia de la iniciativa y liderazgo locales. En 1979, un proyecto de investigación patrocinado por USAID sobre el papel de las organizaciones locales en el desarrollo, concluyó que era necesario que sea a nivel local en donde se dé forma a todas la

40. Ver Dennis Rondinelli y Kenneth Ruddle, "Local organization for integrated rural development", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. XLIII, no. 1 (1977), pp. 20-30. Citado por Richard Harris, "Centralization and decentralization in Latin America", en Dennis Rondinelli y Shabbir Cheema, ed., *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, p. 199.

41. Ver Wilburg Jimenez Castro, "Estrategia de Reforma Administrativa en la América Latina", en United Nations, *Report of the interregional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries*, ST/TAO/M/62, 1971, pp. 21-22.

iniciativas de desarrollo encaminadas a reducir la pobreza. Para que ello sea posible, se requería que los gobiernos locales obtuvieran un grado significativo de autonomía en el proceso de decisiones públicas.⁴²

Al mismo tiempo, el BIRF inició una discusión sobre el tema de la descentralización bajo la rúbrica de las transferencias intergubernamentales. En un documento de apoyo técnico al *Informe de desarrollo mundial* de 1980, los expertos en administración pública Milton Esman y John Montgomery expusieron que la consolidación de una estrategia de desarrollo orientada a aliviar la pobreza debía incluir un cambio importante en el diseño y organización de las estructuras burocráticas de los Estados. Entre esos cambios, debería darse una atención especial al tema del relajamiento de las estructuras centralizadas por medio de procesos de desconcentración de funciones y responsabilidades. La desconcentración administrativa debería operar delegando responsabilidades a los agentes locales. Unidades del gobierno local, sujetas a un control legal, deberían asumir las principales responsabilidades del desarrollo con la ventaja, frente a las instancias centralizadas, de que podrían organizar de mejor manera a las comunidades locales y lograr una más amplia movilización de recursos. Aun más, este documento sostuvo que cuando los programas de desarrollo se organizan jerárquicamente, la coordinación se convierte en un problema incontrolable. Por esta razón, la desconcentración de la autoridad podría convertirse en una herramienta válida para corregir el problema de la descoordinación en las iniciativas públicas.⁴³

El tema de la desconcentración se convirtió en uno de los temas preferidos de discusión en los corrillos del BIRF a principios de los ochenta. Otro documento de apoyo técnico, esta vez preparado por Jacob Meerman, argumentó que en los “países en desarrollo” la administración central había crecido a expensas del poder local y regional, por lo cual la mayor parte del gasto se lo ejecutaba desde las instancias centralizadas y nacionales. Por esta razón, era necesario que se establecieran varios procedimientos para movilizar recursos desde los niveles nacionales a los niveles locales y regionales de la administración pública.⁴⁴

42. Ver USAID, *Managing decentralization*, Washington, D.C., USAID, 1979, pp. 20-30.

43. Ver Milton Esman y John Montgomery, “The administration of human development”, en The World Bank, *Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, pp. 194-195, 222.

44. Ver Jacob Meerman, “Paying for human development”, en The World Bank, *Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for

De este modo, la descentralización sería una alternativa viable tanto para reducir los costos de los proyectos y programas de desarrollo como para una mejora en la calidad de las asignaciones. Y es que, según Meerman, “la descentralización puede significar que los servicios provistos estén mucho mejor sintonizados con las necesidades locales y que por ello exista una más extendida rendición de cuentas de las unidades de brindan esos servicios.” Su documento, sin embargo, advirtió acerca de la paupérrima eficiencia administrativa de las autoridades locales, de ahí que la descentralización no solo debería significar la traslación de recursos sino de competencias.⁴⁵

Las críticas expuestas a la intervención gubernamental centralizada abrió el camino a toda una discusión sobre el desarrollo institucional que siguió sonando con mucha fuerza por toda la comunidad internacional en la coyuntura crítica de principios de la década del ochenta. El desarrollo institucional fue uno de los temas principales del *Informe de desarrollo mundial* de 1983 y figuró como uno de los cuatro aspectos prioritarios que USAID propuso a su agenda de asistencia para la década de los ochenta.⁴⁶ En el contexto de las naciones industrializadas, la OCDE también comenzó a incluir este tema en el debate por la vía de resaltar el papel de los gobiernos locales y la necesidad de trascender modelos centralistas de bienestar. Entre los puntos negativos de las estructuras centralizadas y los programas de bienestar universales, la OCDE puso de relieve su tendencia a crear dependencia en los beneficiarios, el debilitamiento de las capacidades administrativas locales, los problemas presupuestarios a nivel nacional y una congestión de funciones y responsabilidades del gobierno central.⁴⁷

En cuanto a las iniciativas preparadas para los “países en desarrollo”, se debe mencionar el informe que Richard Bird preparó sobre las transferencias descentralizadas en el caso de Colombia. Este Informe, publicado en 1981, constituyó sin duda el primer esfuerzo dirigido a elaborar

the World development report, julio 1980, pp. 160-162.

45. Ver Jacob Meerman, “Paying for human development”, en The World Bank, *Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, p. 118.

46. Para profundizar la discusión sobre el tema descentralización al interior del BIRF ver Dennis Ronndinelli, John Nellis y Shabbir Cheema, *Decentralization in developing countries. A review of recent experience*, Washington, D.C., The World Bank, 1983.

47. Ver OECD, *Managing urban change: Policies and finance*, Paris, OECD, 1983. Citado por Robert Bennet, “Decentralization, intergovernmental relations and markets: Toward a post-welfare agenda?”, en Robert Bennet, ed., *Decentralization, local governments and markets*, Oxford, Claredon Press, 1990, pp. 12-13.

una descripción detallada de la estructura laberíntica del sector público de un PRA, luego de casi tres décadas de expansión. Su objetivo, además, fue evaluar al Estado colombiano en términos de su eficacia para promover el crecimiento, la equidad y asignaciones de recursos eficientes. Junto a ello, este Informe realizó un conjunto de sugerencias encaminadas a lograr una reorganización de las transferencias intergubernamentales en Colombia de modo que se corrigieran problemas en la asignación de recursos y se procurara a los gobiernos locales una mayor autonomía administrativa y fiscal. A pesar de que muchas de estas recomendaciones no fueron puestas en práctica, el Informe Bird tuvo un gran impacto en el sentido de la reforma fiscal que siguió Colombia y otros “países en desarrollo”, incluso en la década de los noventa.

El debate sobre descentralización al interior de círculos académicos también influyó de manera indirecta los puntos de vista de las OAI. Entre las piezas más representativas se cuenta el libro de Korten y Alfonso, publicado en 1983, *La burocracia y los pobres (Bureaucracy and the poor)*. Esta publicación fue resultado de un trabajo conjunto de varios centros de estudio de administración pública de Asia y América Latina, con el auspicio de las Fundaciones Rockefeller y Ford. Este libro propuso un desarrollo centrado en la gente para el cual debía aplicarse un nuevo estilo de administración que reorienta el trabajo de las burocracias estatales.⁴⁸ Cuando la intervención del Estado se limitaba a recaudar tributos y proveer ciertos servicios públicos, resultaba posible un modelo de administración pública en que exista cierta distancia entre las burocracias y la sociedad. En el presente, cuando el Estado tiene como objetivo principal la eliminación de la pobreza, esa distancia entre burocracias y la masa de beneficiarios era inviable. El anterior era un modelo administrativo en el que las burocracias podían permanecer insensibles a las aspiraciones de los pobres, de ahí que los pobres hayan generado una gran desconfianza respecto a sus gobiernos. Ello ya no sería posible en las actuales circunstancias y, por ello, reducir la brecha entre el Estado y las poblaciones pobres se habría constituido en uno de los mayores desafíos para el desarrollo internacional.⁴⁹

Los artículos de este libro establecieron un conjunto de reformas para provocar un cambio en la lógica centralizada de toma de decisiones

48. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed. *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. xiv.

49. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed. *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. xv.

públicas y una transformación de las actitudes, valores y destrezas de los burócratas a cargo de los programas.⁵⁰ En general, tanto para Korten y Alfonso como para sus colaboradores, el punto principal de la reforma debía ser el superar los obstáculos a la participación de los pobres que impondrían los prevaecientes procedimientos administrativos. Por ello, la solución era ampliar el ámbito y profundidad social de las iniciativas gubernamentales, lograr su adaptación a las circunstancias locales y eliminar todas las formas de dependencia que éstas pudieran provocar en los beneficiarios.⁵¹

Otra importante contribución académica fue el libro co-editado por S. Cheema y D. Rondinelli, *Descentralización y desarrollo (Decentralization and development)*. Este libro presentó un enfoque muy claramente influido por la escuela de la escogencia pública. La descentralización, según esta perspectiva, era un proceso que debía incluir un conjunto muy amplio de reformas estatales, todas ellas encaminadas a delegar la autoridad estatal a organizaciones para estatales o semi autónomas, la desconcentración de procedimientos administrativos, la devolución del poder a los gobiernos locales y la transferencia de responsabilidades del gobierno a instituciones no gubernamentales.⁵² Junto a todo ello, todos los esfuerzos descentralizadores deberían procurar la desagregación de las propuestas de desarrollo de modo que calcen las necesidades de grupos muy heterogéneos, los cuales debían estar adecuadamente representados. Además de institucionalizar canales para la participación ciudadana directa, se debería mejorar la coordinación entre las distintas instancias burocráticas, bajar los costos y elevar los parámetros de eficiencia. Todo ello con el fin de que las instituciones públicas, nacionales y locales mejoraran su desempeño, no solo administrativo sino también político.⁵³

50. Ver Frances Korten, "Community participation", en David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, pp. 184-196.

51. Ver Frances Korten, "Community participation", en David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, pp. 182-183.

52. Ver Shabbir Cheema y Dennis Rondinelli, "Implementing decentralization policies", in Rondinelli y Cheema, ed., *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, pp. 18-25.

53. Ver Shabbir Cheema y Dennis Rondinelli, "Implementing decentralization policies," in Dennis Rondinelli y Shabbir Cheema, ed., *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, pp. 14-16.

Para fines de la década del ochenta, enfoques provenientes de la escogencia pública se hicieron más pronunciados en el debate sobre la descentralización, conectándola con el tema privatización. Como ejemplo de esta posición tenemos el texto de Robert Bennett, *Descentralización, gobiernos locales y mercados (Decentralization, local governments and markets)*, en el cual la descentralización fue vinculada directamente a la idea de transferir funciones y responsabilidades gubernamentales a organizaciones locales y actores económicos. Para Bennett, el objetivo de la descentralización sería provocar un cambio en el modelo de provisión directa de servicios, fomentándose la posibilidad de que el gobierno central se concentre en el establecimiento de un marco regulatorio general diseñado para estimular una mayor inclusión en las políticas públicas de actores privados y organismos no gubernamentales. Este giro implicaría también un mayor énfasis en los gobiernos locales, provinciales y regionales, los cuales, junto a los sectores privados, estarían en una mejor posición para proveer una oferta diferenciada de servicios públicos para los usuarios. Los gobiernos centrales no tendrían por qué ser los únicos proveedores de bienes colectivos. Deberían sí, mantener un eficaz papel regulatorio, precautelar un ambiente propicio para la toma de decisiones y vigilar el desempeño del sector no gubernamental. El punto de la propuesta de Bennett era el encontrar nuevas y más efectivas formas de provisión de servicios públicos sin reparar en el carácter público o privado de los entes proveedores. La idea sería trascender este dilema falso y apuntar a satisfacer las demandas de los usuarios, reducir su dependencia e incrementar la rendición de cuentas de los mismos.⁵⁴

La influencia de las ideas de los economistas del bienestar y de la escuela de la escogencia pública al debate de la descentralización fue un giro epistemológico fundamental. La idea que subyacía a estos enfoques no era otra que aquella de que las preferencias individuales podían variar localmente y que estas variaciones muy difícilmente serían detectadas en el ámbito del gobierno central. Los servicios públicos deberían ser diferentes de lugar en lugar, puesto que los gustos y preferencias a nivel local diferirían por la heterogeneidad de contextos geográficos, culturales e históricos. Una provisión central de los servicios públicos sería incapaz de satisfacer a todos. Y ello, porque los gobiernos centrales tendrían límites para recabar la información suficiente respecto a las

54. Ver Robert Bennet, "Decentralization, intergovernmental relations and Markets toward a post-welfare agenda?" en Robert Bennet, ed., *Decentralization, local governments, and markets*, Oxford, Claredon Press, 1990, pp. 12-24.

necesidades locales y a su la capacidad para lograr ser eficientes localmente. La atención prestada a las preferencias individuales, y a las capacidades de los individuos para escoger entre distintas alternativas creó la necesidad de reformar a los gobiernos de modo que puedan satisfacer las demandas locales.⁵⁵

A pesar de estas propuestas y debate, la descentralización no llegó a cristalizarse como una de las reformas principales a la estructura del Estado desarrollista durante los años ochenta. Solo algunos países de América Latina, como Colombia y Chile, aplicaron algunas reformas descentralizadoras en cuanto a la orientación de las transferencias intergubernamentales, y la desconcentración de las responsabilidades del Estado central. El momento de la descentralización vino después, cuando otras tendencias de la reforma apuntalaron un ambiente mucho más propicio para una redefinición general de las políticas de desarrollo. Entre ellas, vale mencionar la creciente importancia que al interior de las OAI adquirió el tema de la participación, vinculado al tema de las políticas para la eliminación de la pobreza, una vez que la coyuntura más crítica de la crisis de la deuda pasó y ello abrió la posibilidad para que la agenda del desarrollo humano tome nuevamente el centro del debate.

Participación de los beneficiarios

La discusión sobre cómo aumentar canales de participación en la toma de las decisiones estatales, surgió íntimamente ligada al debate sobre la descentralización. Ambas líneas de reforma pueden ser consideradas como parte de una misma tendencia dirigida a transformar la estructura centralizada del modelo de Estado desarrollista anterior. Al respecto, durante los años sesenta la organización de grupos de acción comunitaria, bajo el auspicio de USAID, fue el primer intento de incluir la dimensión de la participación en la AID. Estos grupos eran una réplica de experiencias similares en el contexto de la "guerra contra de la pobreza" que impulsó el gobierno de Lyndon Johnson. Esta tendencia fue profundizada cuando en Congreso de EE.UU. aprobó su Ley de Asistencia Internacional de 1966 demandando de USAID programas que contemplaran "una máxima participación en la tarea del desarrollo eco-

55. Ver Jeni Klugman, "Decentralization: A survey of literature from a human development perspective," Human development report office occasional papers No. 13, Nueva York, pp. 5-6.

nómico por parte de las gentes de los “países en desarrollo”, por medio de la promoción de instituciones democráticas de orden privado y dimensión local”.⁵⁶ La participación, de acuerdo a esta Ley, debía colocarse, junto al desarrollo económico, como uno de los principales objetivos de la asistencia internacional de EE.UU.⁵⁷

De acuerdo al Acta de Asistencia Internacional de 1966, la necesidad de la participación popular radicaba en la creencia de que la difusión del poder era uno de los requisitos principales del desarrollo democrático y de la modernización política. El vínculo entre modernización y participación aparecía muy estrecho considerándose esencial incluir a los beneficiarios en los procesos de toma de decisiones y aplicación de los programas de desarrollo. Cooperativas, uniones de crédito y organizaciones locales de carácter privado eran concebidas como algunas de las estructuras orgánicas a través de las cuales la participación popular podía concretizarse. Todas estas iniciativas colocaron el tema de la creación de instituciones democráticas como una de las metas fundamentales de la asistencia internacional de EE.UU., en el contexto de una perspectiva de la contención que no solo consideraba la aplicación de defensas militares sino de cambios económicos y políticos.⁵⁸

Durante los años setenta, organizaciones multilaterales como la ONU, OIT y el BIRF agregaron a sus agendas de asistencia recomendaciones similares. El Programa de Acción que aprobó la OIT en su Conferencia Mundial de Empleo de 1976 y las Resoluciones de Seguimiento a dicha Conferencia de 1979 reconocieron de manera explícita que la participación popular debía ser considerada como uno de los medios principales para el logro del objetivo de las necesidades básicas. Se sostenía que la estrategia de las necesidades básicas requería de la movilización masiva de los recursos locales subutilizados.⁵⁹ Tal como lo planteó Franklyn

56. Ver Max Millikan, et al., *The role of popular participation in development*. Report of a Conference on the Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act, Cambridge, The MIT Press, 1969, p. v.

57. Ver Max Millikan, et al., *The role of popular participation in development*. Report of a Conference on the Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act, Cambridge, The MIT Press, 1969, p. 26.

58. Ver Max Millikan, et al., *The role of popular participation in development*. Report of a Conference on the Implementation of Title IX of the Foreign Assistance Act, Cambridge, The MIT Press, 1969, pp. 35-36.

59. Ver Franklyn Lisk, “The role of popular participation in basic needs-oriented development planning,” en Franklyn Lisk, ed., *Popular participation in planning for basic needs*. A study prepared for the ILO within the framework of the World Employment Conference, New York, St. Martin’s Press, 1985, pp. 15-17.

Lisk de la OIT: “por medio de la participación popular debería ser posible crear capital de lo que por el contrario solamente sería trabajo subempleado y subutilizado”.⁶⁰

En relación con las iniciativas del BIRF, en varios documentos de trabajo publicados en 1975 sobre desarrollo rural y salud se sostuvo la necesidad de organizar a la población beneficiaria en sus programas de desarrollo. Más cerca de una argumentación política, la distribución inequitativa de poder en las sociedades “subdesarrolladas” fue catalogada como una de las causas principales de los sesgos negativos existentes para el acceso de los pobres a los servicios públicos y para un mejoramiento en la distribución del ingreso. En las zonas rurales, las asociaciones de agricultores y las cooperativas podrían jugar un papel fundamental en movilizar la participación de los campesinos y desempeñar una función de intermediarios entre las agencias estatales y los beneficiarios de los proyectos.⁶¹ Las organizaciones a nivel local podrían cumplir un doble papel. Por un lado, ayudar a que el poder se distribuya mejor en la sociedad y, por otro, que los pobres tengan una mayor capacidad de presión frente al Estado para que éste satisfaga sus necesidades.⁶²

El énfasis puesto en la participación fue desarrollado también por el *Informe de desarrollo mundial* de 1980. Varios de sus documentos de soporte técnico toparon de manera explícita las dimensiones administrativas y políticas de los programas de lucha contra la pobreza. Norman Uphoff, en uno de ellos, sostuvo que las nuevas iniciativas del desarrollo debían comenzar desde la consideración de la débil posición política de los pobres y buscar formas y mecanismos para compensarla.⁶³ En este contexto, las organizaciones de base de los beneficiarios de los proyectos tendrían un importante papel que cumplir. Estas podían ayudar al logro de una mayor eficiencia de los programas y, sobre todo, fortalecer la base de apoyo político para los mismos. Los pobres po-

60. Ver Franklyn Lisk, “The role of popular participation in basic needs-oriented development planning,” en Franklyn Lisk, ed., *Popular participation in planning for basic needs*. A study prepared for the ILO within the framework of the World Employment Conference, New York, St. Martin’s Press, 1985, p. 24.

61. Ver The World Bank, *Rural Development*, Sector Policy Paper, Washington, DC., The World Bank, 1975, pp. 37-38.

62. Ver The World Bank, *Health*, Sector Policy Paper, Washington, DC., The World Bank, 1975, p. 47.

63. Ver Norman Uphoff, “Political considerations of human development”, en The World Bank *Implementing Programs of Human Development*, Staff Working Paper No. 403, A Background Study for the World development report, Julio 1980, pp. 6-7.

drían compensar así sus escasos recursos políticos y convertirse en una fuerza social. El desarrollo humano no solo implica mayor educación, salud y nutrición para los sectores de menores ingresos sino también un aumento en sus capacidades políticas, sociales y psicológicas.⁶⁴

El lenguaje de la escuela de la escogencia pública fue nuevamente el enfoque que más alimentó la discusión. En el mencionado documento de soporte técnico para el *IDM* de 1980, Milton Esman y John Montgomery establecieron que uno de los problemas principales de los programas de desarrollo era que mientras los pobres del campo y la ciudad eran los que con mayor urgencia requerían acceder a los servicios públicos, éstos eran los sectores que mayor dificultad tenían para lograrlo a través de los sistemas convencionales. Aun más, si lograban acceder a los mismos, ello no era garantía de que los utilizaran. Por esta razón, los programas de desarrollo humano debían sustentarse en las demandas positivas de los usuarios, las cuales debían ser determinadas a nivel de las comunidades locales. Estilos burocráticos convencionales, basados en comandos verticales ignoraban las necesidades de los pobres, sus preferencias y capacidades. A este nivel, administradores y planificadores del desarrollo humano debían hacer un mayor uso de los grupos voluntarios que actúan a nivel regional y local, repetidamente ignorados por los administradores del desarrollo.⁶⁵

Para Esman y Montgomery, la experiencia y vivencias de las personas de escasa educación y bajo estatus es totalmente distinta a las de los bien educados administradores públicos. Según ellos, “(Los burócratas) tienden a vivir en un mundo muy diferente y a percibir la realidad de manera muy distinta. Sus sesgos son agrandados por su experiencia fragmentaria: su estilo de vida urbano, su perspectiva de carretera que excluye hogares en caseríos inaccesibles; la invisibilidad aparente de los niños que no asisten a las escuelas o de los enfermos que nunca han visto una clínica; su menosprecio a las mujeres que mantienen a las familias; y su falta de contacto con los sin tierra y trabajadores migrantes que no están capacitados para tomar ventaja de las nuevas tecnologías”.⁶⁶

64. Ver Norman Uphoff, “Political considerations of human development”, en *The World Bank Implementing Programs of Human Development*, Staff Working Paper No. 403, A Background Study for the World development report, Julio 1980, pp. 8-9.

65. Ver Milton Esman and John D. Montgomery, “The administration of human development” en *The World Bank Implementing programs of human development*, Staff Working Paper No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, pp. 185-186.

66. Ver Milton Esman and John D. Montgomery, “The administration of human development” en *The World Bank Implementing programs of human development*, Staff Working Paper

En suma, todos estos problemas administrativos que se derivaban de las divisiones existentes entre los burócratas y los pobres podrían ser afrontados por nuevos métodos de administración preparados para adaptar preferencias, necesidades y capacidades públicas. La idea de que la participación comunitaria podría transformar los servicios públicos hasta el punto de acortar el abismo que separa a las burocracias estatales y los beneficiarios fue ratificada por un grupo de estudios patrocinados por la Fundación Interamericana bajo el título *Directo a los pobres (Direct to the poor)*. Los artículos de este volumen propusieron la necesidad de construir un enfoque al desarrollo desde los grupos de base que sea anti-burocrático y no gubernamental. Para ello, debía constituirse un esquema de transferencia directa de recursos que previniera que éstos fueran desperdiciados en gastos burocráticos o políticos.⁶⁷

Otras contribuciones ayudaron también a afianzar la perspectiva respecto a la participación de los beneficiarios en los programas de desarrollo. De acuerdo a Korten y Alfonso, en su libro *La burocracia y los pobres*, la participación debía ser vista como una necesidad humana básica y elemental. Solo aquellos que participan, según estos autores, reclamarían con derecho su parte en los beneficios del desarrollo y, más aun, conocerían las prioridades, ideales y valores de la comunidades en que viven. "La necesidad de la participación, dice el prologo de este libro, es una necesidad fundamental. Al satisfacerla se puede lograr que cualquier persona sea capaz de satisfacer sus demás necesidades básicas."⁶⁸

Para Korten, una de la mayores limitaciones de los sistemas públicos centralizados sería su limitado alcance, su imposibilidad de provocar la necesaria acción a nivel local, su escasa capacidad para adaptarse a las condiciones locales y su tendencia a crear dependencia en los beneficiarios. La participación comunitaria, en cambio, podría ser una opción válida para resolver los problemas administrativos de programas concebidos y aplicados desde las capitales nacionales o regionales, sin el necesario insumo de la opinión de las poblaciones beneficiarias.⁶⁹

No. 403. A Background Study for the World development report, julio 1980, pp. 188-189.

67. Ver Sheldon Annis y Peter Hakim, "What is grassroots development?" en Sheldon Annis y Peter Hakim *Direct to the poor. Grassroots development in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1988, pp. 1-2.

68. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. x.

69. Ver David C. Korten y Felipe B. Alfonso, ed., *Bureaucracy and the poor. Closing the gap*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1983, p. 181.

Algunas de estas ideas fueron profundizadas en un libro de John Montgomery de 1988. En este texto, el autor sostuvo que la participación popular no siempre es necesaria sino únicamente cuando “los gobiernos desean cambiar los comportamientos públicos”.⁷⁰ Para Montgomery, si esta proposición era válida para temas de política interna sería, incluso, de mayor validez para temas internacionales. El compartir los procesos de toma de decisiones ayudaría a solventar las dificultades que aparecen en el proceso de aplicación de ciertas políticas en contextos diversos e, incluso, superar problemas de incompatibilidad de culturas políticas. La participación, de ese modo, podría convertirse en una herramienta muy útil para influir sobre las concepciones, pensamientos y actitudes de los beneficiarios. Los políticos y burócratas no siempre entienden a sus sociedades, de ahí que la participación podría ser un puente para unir los abismos culturales que los separan de los beneficiarios de los proyectos.⁷¹

Junto a este tema de la conexión existente entre participación y cambio de los comportamientos de los beneficiarios, a fines de los años ochenta se inició una muy importante discusión vinculando la idea de participación con el llamado empoderamiento. En un artículo de 1989, Dharam Ghai, del UNRISD, distinguió tres tipos distintos de participación. Uno que miraría a la participación solo como un mecanismo para movilizar a la gente hacia las metas de los programas de desarrollo. Esta forma de participación se articularía desde arriba y la gente solo contribuiría con materiales o mano de obra gratis. Un segundo tipo que la concebiría como un proceso de transferencia a nivel de autoridades locales de recursos y capacidad de tomar decisiones. Este tipo de participación sería casi lo mismo que descentralización. Y un tercer tipo que pensaría a la participación como un proceso de empoderamiento de los excluidos. Para este efecto, se presupondría la existencia de organizaciones que representen a los pobres y que al mismo tiempo sean democráticas, independientes y autosustentables. Una dimensión adicional del empoderamiento tendría que ver con el proceso de fortalecimiento de los pobres que, incluso, los conduzca a consolidar un contra poder en la sociedad. “El empoderamiento, según Ghai, tiene una íntima relación con una noción de desarrollo vinculada a la satisfacción de las potencialidades y capacidades humanas”. Este tipo de desarrollo participativo im-

70. Ver John Montgomery, *Bureaucrats and people. Grassroots participation in Third World development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988, p. xi.

71. Ver John Montgomery, *Bureaucrats and people. Grassroots participation in Third World development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988, p. xii.

plicaría que las organizaciones de base adquirieran influencia sobre el diseño, proceso y resultado de los programas de desarrollo. En esta propuesta, la palabra clave es potencial y capacidades humanas. Todo proyecto de desarrollo debería ser evaluado a la luz de su expansión.⁷²

En general, la discusión acerca de la participación que se mantuvo entre 1960 y fines de los años ochenta presenta varios puntos de coincidencia y diferencias. Si a finales de los sesenta, el problema de la participación estaba concebido al interior de la doctrina de la modernización política, veinte años después, la discusión se ubicó en el tópico de las capacidades y potenciales humanos. Si antes la participación se relacionaba con el llamado a incluir a los grupos marginados a la sociedad nacional, a finales de los ochenta, debido a la influencia de enfoques dominados por la escuela de la escogencia pública, la participación se situó en el campo de las necesidades y demandas individuales de los mismos. Más aun, las nociones de participación transitaron de modelos de simple movilización de recursos materiales y humanos subutilizados a una nueva comprensión que la miraba como un medio para lograr el empoderamiento y cambios en las actitudes y comportamientos de los actores involucrados en los programas de desarrollo.

Los diferentes enfoques a la participación presentes en este periodo dieron al tema de los desniveles de poder en la sociedad un inmenso peso explicativo respecto a las carencias de acceso de los pobres a los servicios públicos y a otras formas de asignación de recursos gubernamentales. En consecuencia, se produjo una muy amplia discusión sobre el papel de las organizaciones voluntarias como uno de los vehículos principales de la participación y de incentivo de la descentralización. A este nivel, la literatura identificó un conjunto muy amplio de cooperativas agrícolas, gremios y organizaciones de base. Según Ghai, ningún proceso de empoderamiento efectivo de la sociedad podría ocurrir sin la participación de estos grupos, pues ellos proveerían el foro indispensable para el diálogo y la reflexión social. Adicionalmente, la membresía de los individuos a estos grupos reduciría su inseguridad y aumentaría su autoestima; transformaría la debilidad individual en fortaleza colectiva, aumentaría la eficiencia de los servicios públicos y fortificaría los fundamentos democráticos de la sociedad.⁷³

72. Ver Dharam Ghai, "Participatory development: Some perspectives from the grassroots", en *Journal of Development Planning*, (19), 1989, pp. 216-218.

73. Ver Dharam Ghai, "Participatory development: Some perspectives from the grassroots", en *Journal of Development Planning*, (19), 1989, p. 229.

Las propuestas sobre la promoción de un desarrollo de abajo hacia arriba fortaleció la posición de las organizaciones voluntarias al interior de la agenda desarrollista.⁷⁴ Esta tendencia tuvo su inicio a principios de los años setenta cuando la ONU empezó a estrechar sus nexos con el sector no gubernamental. El artículo 71 de la Carta de la ONU otorgó a las ONG un estatus consultivo al interior de la Comisión Económica y Social mientras que otras agencias del sistema como UNICEF, UNFPA, PNUD y el Alto Comisionado para los Refugiados establecieron diversas formas de colaboración con las ONG en áreas como la recolección de fondos y la aplicación de programas puntuales. Para finales de la década, el BID inició un programa de financiamiento a proyectos de pequeña escala hacia sectores de bajos ingresos que incluyó a las ONG como las estructuras intermediarias. En la misma línea, desde 1981 el BIRF estableció mecanismos oficiales de cooperación con el sector no gubernamental. Para ello, se creó el Comité ONG-BIRF con la intención de que promoviera un diálogo permanente entre el Banco y las organizaciones voluntarias. Paralelamente, la Comunidad Económica Europea instituyó un comité de enlace con ONG, dirigido a coordinar las iniciativas de desarrollo entre el Parlamento Europeo y la red de ONG europeas, mientras de la OCDE y su Comité de Asistencia para el Desarrollo definieron como una prioridad el que la asistencia internacional fortaleciera sus lazos con las ONG de los países receptores de ayuda.⁷⁵

Todos estos cambios en la política de las agencias multilaterales y bilaterales terminaron por modificar los patrones Estado-céntricos de asistencia y abrieron nuevas posibilidades de colaboración entre los gobiernos, las OAI y el sector no gubernamental, tanto internacional como nacional. Este giro en la dinámica organizacional de la AID ocurrió paralelo al fortalecimiento de la idea de que las ONG podrían asumir un papel cada vez más activo en los programas de desarrollo promoviendo el involucramiento de los beneficiarios. Este creciente papel del sector no gubernamental sería la respuesta más efectiva a los repetidos fracasos de las burocracias gubernamentales centralizadas, caracterizadas por su inflexibilidad y conservatismo. En ese sentido, las ONG presentarían una importante ventaja comparativa frente a la acción de los gobiernos en el caso de la aplicación de programas de alivio contra la pobreza,

74. Ver Samuel Paul y Arturo Israel, ed., *Nongovernmental organizations and the World Bank*, Washington, D.C., The World Bank, 1991, pp. 24, 31.

75. Ver Samuel Paul y Arturo Israel, ed., *Nongovernmental organizations and the World Bank*, Washington, D.C., The World Bank, 1991, pp. 31-32.

empoderando a los beneficiarios, logrando que sus organizaciones locales adquirieran un mayor peso político y permitiendo que los grupos pobres y excluidos sean tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones.

Adicionalmente, el debate puso énfasis en la posibilidad de que las ONG se conviertan en un mecanismo para evitar presiones políticas e impedir que los gobiernos atiendan primero las necesidades de los grupos acomodados antes que las de los pobres. De esta manera, las ONG podrían ocupar un espacio de mediación entre el gobierno y las poblaciones beneficiarias, independientes de ambos; podrían operar como una fuerza equilibradora de las relaciones de poder entre el gobierno y los grupos privilegiados con respecto a los grupos de menores ingresos y sin acceso a los servicios públicos. Finalmente, en un momento de limitaciones financieras y de mayores necesidades, las ONG podrían ofrecer una opción válida para que los pobres obtuvieran beneficios directamente y a costos menores sin caer en vicios de corrupción, dependencia y patrimonialismo.⁷⁶

Esta visión optimista de la posible contribución de las ONG se derivó de la lectura hecha a la experiencia de muchas organizaciones voluntarias, especialmente latinoamericanas, que durante los años setenta trabajaron conjuntamente con los sectores más pobres de la sociedad en contra de gobiernos dictatoriales. Para varios autores, las ONG de Chile y Brasil dieron las espaldas a las dictaduras de sus países para recoger las iniciativas de las organizaciones de base. De esta manera, su trabajo contribuyó a crear un espacio para el desarrollo de proyectos sociales alternativos e independientes, pero vinculados a las iniciativas de los gobiernos.⁷⁷

Otro factor que cimentó el accionar de las ONG en las nuevas propuestas de desarrollo tuvo que ver con la consolidación en las últimas décadas de un movimiento internacional de asistencia no gubernamental. Si bien ONG internacionales operaron en América Latina desde principios del siglo XX, este movimiento se fortaleció debido a la emergencia de numerosas redes de cooperación locales, nacionales e internacionales, promovidas por las mismas agencias bilaterales y multilaterales como

76. Ver David Korten, "Third generation NGOs strategies: A key to people-centered development", en *World Development*, Vol. 15, 1987, Supplement, pp. 146-147.

77. Ver Leilah Landim, "Non-governmental organizations in Latin America," en *World Development*, Vol. 15, Supplement, 1987, pp. 31-32.

medio más expedito para el intercambio de experiencias, conocimiento y recursos financieros entre las sociedades de los países donantes y las de los receptores de asistencia.⁷⁸

En términos generales, el modelo de desarrollo participativo fue concebido con el objetivo de reestructurar las agencias estatales de modo que incluyeran la visión y demandas de los beneficiarios, organizaciones de base, ONG en las iniciativas de desarrollo. En un artículo que sintetiza la discusión, David Korten afirmó que sería la propia realidad la que habría obligado a tomar en cuenta nuevos enfoques administrativos que superen anteriores visiones centradas en la producción y el accionar de organizaciones burocráticas y centralistas. Siendo que en el pasado las prioridades del desarrollo se encontraban en el crecimiento económico y en la producción material, los enfoques administrativos utilizados se concentraron en lograr que la intervención del Estado facilitara la producción, el crecimiento y la acumulación de riqueza material. Según Korten, este estilo burocrático entró en su fase de declive en los años setenta pues probó ser ineficiente para reducir la pobreza, además de crear situaciones de dependencia para los beneficiarios. Como consecuencia, se debió reconcebir los estilos de administración de modo que den cabida a la participación, a la equidad y a nuevas prioridades encaminadas a expandir, de forma focalizada, servicios y beneficios entre los pobres. Así nacieron los enfoques de desarrollo centrados en la gente, los cuales necesariamente requirieron que los gobiernos sean menos interventores, menos costosos y más responsables de sus acciones no solo a nivel nacional sino también local.⁷⁹ En suma, la propuesta administrativa para el desarrollo debió transitar hacia procesos de desburocratización que reformen los modelos de gestión que dominaron durante la era industrial y abran la posibilidad de nuevas formas organizativas que se concentren en la satisfacción de las necesidades de la gente.⁸⁰

78. Ver Anne Gordon Drabek, "Development alternatives: The challenge for NGOs. An overview of issues," in *World Development* Vol. 15 Supplement, 1987, p. xiv.

79. Ver David Korten "Strategic organization for people-centered development." en John Ickis, edit., *Beyond bureaucracy. Strategic management for social development*, Kumarian Press, 1986, pp. 234-235.

80. Ver David Korten "Strategic organization for people-centered development." en John Ickis, edit., *Beyond bureaucracy. Strategic management for social development*, Kumarian Press, 1986, p. 250.

Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina

Situación actual y perspectivas

Rafael Quintero López*

Sumario

El autor sintetiza los hallazgos sobre las dimensiones de participación ciudadana en 18 municipios de América Latina, seleccionados desde una óptica comparativa, y explica la relación entre participación y gobernabilidad en el ámbito municipal. Para ello, examina las fases, los actores, las formas en que se adoptan decisiones y los niveles de la participación para descubrir las transformaciones en la relación entre representación y participación. Los municipios con participación ciudadana seleccionados exhiben procesos de empoderamiento de las organizaciones de base, son receptores de transferencias de poder de los gobiernos centrales a sus instituciones y desarrollan, aunque en muy diverso grado, una socialización del poder.

Participación ciudadana, gobernabilidad y representación¹

Aun cuando exhiba diversos nombres y significados conceptuales, *participación ciudadana* se relaciona con fenómenos vecinos tales como *participación comunal, ciudadanía activa, participación urbana, participación política y activismo civil entre otros*. Es necesario recordar, en primer lugar, que nuestro objeto de análisis no ha de entenderse como equivalente a *participación política*,² ya que en nuestra investigación aparece como un fenómeno más amplio que aquella participación ob-

* Profesor y Director de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador.

¹ Conferencia dada en Seminario Internacional "Municipios, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Era de la Comunicación y las redes Electrónicas", La Paz, Bolivia, 19 de febrero de 2001.

² Ver Lester W. Milbrath, 1965, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally & Company.

servada como un movimiento hacia el poder político.³ Por otra parte, uno requiere tratar la *participación ciudadana* no como una propiedad o una función de determinada variable (la comunidad en búsqueda de poder), sino como un *término relacional*, y eso implica que el concepto adoptado sea un término relacional. Por otra parte, en tanto he encontrado una gran variedad de formas de participación ciudadana, cuyos ámbitos de variación dependen de factores contextuales y políticos, no he usado métodos cuantitativos para medir el fenómeno. En todos los casos estudiados mantengo una invariancia de tratamiento. Participación ciudadana no es una sola variable, sino variables que se pueden derivar de ella (v.g. tales como las dimensiones y niveles de participación ciudadana). Por lo tanto, presento los resultados como un marco conceptual, dando definiciones y clarificando los problemas con la ayuda de los cuales podemos analizar instituciones políticas existentes, actores, fases del quéhacer de la política, niveles de participación y áreas focales. “Participación ciudadana” pertenece a una problemática muy amplia del análisis político comparado que plantea cuestiones y asuntos relacionados con los fundamentos de una teoría general de la política, tales como la gobernabilidad, la representación política y democracia.

Propongo entender por participación ciudadana *a las acciones individuales y/o colectivas de sujetos miembros de un Estado (nativos o naturalizados, titulares de ciertos derechos reconocidos por la ley)*, que interactúan para redefinir las estructuras, las relaciones institucionales, los procedimientos y las prácticas de gobernabilidad para que estén más cerca de ellos. Esta definición comparte dos valores: primero, abarca los usos y dimensiones de términos fronterizos hallados en la investigación y es capaz de asimilarlos al estudio; y, en segundo lugar, plantea la cuestión de la transformación de las dimensiones de la participación ciudadana cuando afirma que “redefine” los factores contextuales.

Asimismo, propongo entender por gobernabilidad la capacidad del desempeño gubernamental para desarrollar estrategias de conciliación “entre la democracia política y la democracia social en la dirección de (i) una mayor socialización de los mecanismos de poder y (ii) expansión

³ Esta diferencia sobresale en la fundación de los así llamados “parties de los ciudadanos” en lugar de “partidos políticos” alrededor del mundo, como el que fuera fundado por Barry Commoner en los EE:UU donde fue candidato presidencial en 1980. Esta búsqueda por “cuestiones más globales” (y no solo el poder) se reflejó en el Comité de Ciudadanos por la Reforma de las Naciones Unidas fundada por Ely Culbertson en los años cuarenta. Ver *Encarta 98 Encyclopaedia*, Microsoft Corporation. 1993-1997.

del acceso de toma de decisiones, unidos a la adquisición de un máximo de capacidad de autogobierno por parte de las instituciones de la sociedad civil, de manera que se reconozca a la vez la función reguladora del estado” (FLACSO, 1989: 8-9).

Compatible para el análisis comparado de la relación de la participación ciudadana, la gobernabilidad con la representación, propongo concebir a ésta como el “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable ante ellos. El representante ha de actuar independientemente; sus acciones han de involucrar la discreción y el buen juicio; él debe ser quién actúa. Los representados han de ser concebirse como capaces de acción independiente y con juicio, y no meramente como aquellos a quienes se cuida. Y, a pesar del potencial resultado de conflictos entre representantes y representados acerca de lo que se debe hacer, ese conflicto normalmente no debe darse” (Pitkin, 1967:209).

Con estos conceptos en mientes, podemos visualizar más significativamente las características centrales de los procesos participativos en 18 municipios latinoamericanos seleccionados desde una óptica comparativa y explicar la relación entre participación y gobernabilidad en el ámbito municipal. Para ello, el objetivo aquí es examinar *las fases, los actores, las formas en que se adoptan decisiones y los niveles de la participación* para descubrir si las cosas han cambiado en la relación entre *representación y participación*. Estos municipios con *participación ciudadana* exhiben procesos de empoderamiento de las organizaciones de base, son receptores de transferencias de poder de los gobiernos centrales a sus instituciones y desarrollan, aunque en muy diverso grado, una socialización del poder. En esta conferencia sintetizo los hallazgos sobre las *dimensiones de la participación ciudadana* en 18 municipios (véase al final del texto el Cuadro 1).

Fases del quéhacer de la política

Las políticas públicas se realizan por fases y en una temporalidad secuencial que exhiben los procedimientos de toma de decisiones. Las fases del quéhacer político en las experiencias municipales estudiadas varían dentro de un país en un determinado momento histórico, o varían también en el tiempo para una municipalidad determinada.

Identificación del problema

Como era de esperarse, en todas las experiencias analizadas, con la excepción de San Ignacio Guazú, los ciudadanos participan en la identificación de los problemas. En el resto de municipalidades, las autoridades del gobierno local concurren a asambleas o audiencias donde los problemas son identificados como una herramienta del quéhacer de las políticas.

Pero la identificación de los problemas y los diagnósticos son abundantes en América Latina, y esta fase *per se* no fomenta la intrincación ciudadana. Como el resto de experiencias muestra, lo que importa son los *grados de intrincación que tiene la gente en esta fase*. Las organizaciones comunitarias parecen ser excelentes medios para realizar la identificación de las necesidades sociales, a pesar de los óbices técnicos de precisión que la identificación de necesidades sociales puede implicar, como nos mostraron los casos de Pucarani y Cotacachi, donde las organizaciones cívicas fortalecen programas sociales. Otra cuestión que se plantea en la identificación del problema es la del liderazgo. En todos los casos hay una elite lúcida cuya intrincación directa genera una condición de cambio. La sociología del acatamiento tiene que ver con estos fenómenos.

Análisis del problema, incluyendo la prefactibilidad

El análisis de los problemas implica el establecimiento de puntos de referencia para evaluar las condiciones desde las cuales potenciar cambios. Como tal esto, requiere un conocimiento técnico o una experiencia acumulada para procesar una serie de impactos y nuevos problemas sociales con los cuales, hasta el momento, la mayoría de los gobiernos nacionales de la región han sido incapaces de tratar. Parece equivocado creer que la existencia de "recursos y destrezas" es suficiente para que los gobiernos locales en los países en desarrollo dirijan los procesos de desarrollo participativos. Los casos bolivianos, ecuatoriano y salvadoreño demuestran lo contrario. El análisis de los problemas induce a la recuperación de la autoestima local (como sucedió en Cotacachi, Yapacaní, Tobatí, Tijuana, Porto Alegre, Medellín, Villa El Salvador, San Marco Sierra entre otros) o a una reafirmación, como aconteció en La Florida, Córdoba y Maracaibo. Pero también plantea otras cuestiones tales como el mercado, la necesidad de asociaciones y alianzas,

como también la cuestión de la cooperación internacional, como ocurrió en Montevideo, Maracaibo, Cuenca, Córdoba, Tijuana y Nejapa.

Preparación de las políticas, incluyendo factibilidad y movilización de recursos

Es aquí donde se establece un umbral crítico de la participación ciudadana, pues en ella comienza a asegurarse la sustentabilidad de la experiencia. Salimos del procedimiento del cómo se decide para entrar en el qué se decide. Este parece ser el punto de quiebre en la espiral de la participación ciudadana. En términos concretos, de los 18 casos estudiados, con la excepción de San Ignacio Guazú donde los ciudadanos no participan en la preparación de la política —llevada a cabo exclusivamente por autoridades y funcionarios del municipio—, las restantes 17 experiencias representan una gama muy amplia de prácticas, pero el *marco general de todas ellas es el gobierno local y la metodología se basa en la asociación*. Por ejemplo, la metodología para la asignación de recursos con el FINCOMUN en Tijuana, México, pudiera ser muy distinto a la Audiencia Pública de Presupuesto de San Ignacio Guazú en Paraguay, aunque estas dos experiencias puedan haber recibido la influencia del presupuesto participativo de Porto Alegre. A pesar de las diferencias entre, digamos, Tijuana y Porto Alegre, la similitud básica descansa en el enfoque asociativo de los tres casos, incluyendo aquel de San Ignacio Guazú, donde el ímpetu proviene de la asociación entre la cooperación internacional y las ONGs. Este es también el caso de Medellín y en parte de Tobatí. La preparación de políticas públicas con asociación basada en aliados nacionales internos está representada por los casos de Villa El Salvador, Cotacachi, Medellín, Pucarani, Yapacaní, La Florida, y Córdoba. Asimismo, en todos estos casos las actividades de desarrollo local —al tener en los grupos comunitarios a su fuerza directriz—, prosperan a pesar de las tendencias hacia la centralización en países como el Ecuador y Perú.

Toma de decisiones y diseño

La participación en las decisiones genera una transformación en las políticas de las municipalidades bajo estudio. En Tijuana cambió la correlación de fuerzas en una región entera convirtiendo a un partido de la oposición (el PAN) en un competidor hegemónico del poderoso PRI, una tendencia que se observó también en otras partes de México. En Córdoba y Porto Alegre la participación ciudadana ha convertido a estas ciudades en poderosas y/o influyentes centros urbanos en la política

municipal de sus respectivos países o regiones y ha generado nuevas relaciones dentro de los gobiernos provinciales y municipales de los distritos vecinos, y también influye en la política nacional e internacional. Villa El Salvador es un primer ejemplo de esta *glocalización* (la influencia de lo local sobre lo global).

Ejecución de políticas públicas

Todas las experiencias tuvieron que superar sus *mayores problemas* en esta fase de ejecución de las políticas públicas, pues los mayores problemas no se derivaron de incapacidades técnicas o de impedimentos logísticos, sino que provinieron de las respuestas prácticas requeridas frente a la cuestión de *¿por qué la gente acata decisiones en situaciones de participación ciudadana?* En cuanto una práctica de participación ciudadana es un punto de quiebre para el establecimiento de una nueva relación entre la política local y el Estado que cambia las bases de legitimidad en una sociedad, la ejecución de políticas enclavadas en activismo cívico implica un alto nivel de acatamiento y esto a su vez requiere un tipo permanente y siempre progresivo de participación popular en espiral.

¿Cómo funciona la puesta en vigor de las decisiones? ¿Cómo, por ejemplo, fue posible para peruanos muy pobres crear una ciudad como Villa El Salvador “de la nada”, en una llanura desértica? O, ¿cómo fue posible que 563 comités populares en Tijuana, dirigieran la construcción de un número similar de obras públicas en barrios azotados por la pobreza y lo hicieran de una manera muy eficiente? Similares preguntas pueden ser planteadas respecto a todos los casos. Lo novedoso aquí es la siempre creciente institucionalización de un proceso de formación de consensos en espiral, es decir, un proceso de formación de consenso que implica un permanente desarrollo de la participación ciudadana hacia niveles más altos con el fin de alcanzar niveles comparables de acatamiento cívico. Los éxitos de la planificación estratégica participativa en Tobatí, Paraguay, o del Plan Ambiental en Jericó, en Colombia, demuestran que un grado de creciente participación ciudadana crea nuevos recursos, tanto humanos como financieros, dos elementos decisivos en el fortalecimiento del acatamiento. Esto está presente en todos los casos.

Monitoreo y evaluación, seguimiento para la sustentabilidad

La evidencia recogida indica que el monitoreo y la evaluación con participación ciudadana son un desafío cuesta arriba. Se quedó corto en

San Ignacio Guazú, Paraguay, donde comisiones mixtas o tripartitas – integradas por autoridades, organizaciones de base y sectores privados – participan en el proceso de evaluación, poniendo en riesgo, en mi opinión, su autonomía frente a las autoridades y contratistas. En el Programa de Paz y Convivencia de Medellín se mantienen, debido a un contrato de cooperación internacional, pero carece de un peso en el presupuesto del programa. Estos son ejemplos de una misma parcela. Además, el monitoreo y la evaluación constituyen puntos críticos, pues este estudio revela que esta fase *necesita de una estructura*. En Porto Alegre con su presupuesto participativo y algunos de Bolivia con su Ley de Participación Popular, la evaluación y el monitoreo han sido institucionalizados a través de la creación de un Consejo de Presupuesto que recibe apoyo técnico de los poderes centrales del Municipio, o a través de los llamados “comités de vigilancia” en los distritos municipales bolivianos, una nueva institución con derechos legalmente expresados de control social, y a cargo de la realización de esta fase crítica del quéhacer de las políticas. En Bolivia en su conjunto, y en Porto Alegre específicamente, una compleja red de estructuras participativas entraron en juego para articular las necesidades de significativas porciones de ciudadanos pobres, cuando se levantaron estas estructuras. Y, por supuesto, ha de esperarse que surjan los problemas subyacentes de cualquier esfuerzo encaminado a tener una política pública socialmente controlada y monitoreada.

Actores⁴

Concejos municipales, alcaldes y concejales

En todos los casos, alcaldes (o alcaldesas) y miembros del Concejo aparecieron como actores políticos centrales *directamente ligados a la experiencia participativa*. De los diversos actores considerados en la clasificación aceptada, los mentados son los únicos que *siempre* están

⁴ ¿Quién toma las decisiones? De acuerdo a nuestra comprensión y definición de *participación ciudadana*, la identificación de los “actores” no debe mezclar aquellos “actores institucionales” exteriores de un proyecto internacionalmente respaldado de una comunidad en desarrollo con los actores sociales y políticos que componen la “ciudadanía” en un determinado país. No me refiero entonces aquí a la esfera general de la política, sino a la esfera real y potencial de las decisiones adoptadas por actores cívicos, y tampoco a las agencias y canales de tomas de decisiones, que pueden ser nacionales o internacionales, definidos aquí como *otras contrapartes y/o socios*, pero no como actores cívicos, aunque puedan jugar roles políticos importantes entre los factores contextuales. Los actores siguientes han de ser comparados.

presentes con un papel dirigente. En muchos de estos municipios ocupan un lugar único en la estructura de la participación ciudadana, y ya que esa estructura modifica el sistema político local, uno tiene la impresión de que los concejos municipales solo supervisan la ejecución de decisiones en una suerte de democracia consensual nueva y más avanzada. Este papel central convierte al gobierno local en el eje de la participación *de otros actores*. Y le confiere al municipio una centralidad que también encontramos en otras experiencias. Pero en todos ellos, alcaldes y concejales actúan como “diseñadores” y arquitectos políticos de las estructuras de participación ciudadana. La excepción a esta regla, y solo en una extensión limitada, es el caso de los dos municipios bolivianos.

Por mucho tiempo, los municipios bolivianos solo jugaron un papel sumiso, con la excepción de unos pocos Palacios Municipales ciudadanos que gozaban de un estatus superior (las ciudades capitales y sedes departamentales). Con la Ley de Participación Popular (1994) lo que sucedió en Bolivia no fue “una restauración” o renovación de los municipios en un contexto de re-democratización, sino una formación práctica de lo que en efecto fue un primer flujo municipal de reforma democrática. Las municipalidades bolivianas realmente emergieron pues ellas no existían, y se ha referido a esta situación como la “municipalización” del Estado nacional (Molina, 1994). La reciente institucionalización del proceso explica las diferencias respecto al resto de casos. Concejos y alcaldes son altamente diferenciados en América latina, y muy rara vez actúan como una unidad integrada y única. Pero en las municipalidades bajo estudio, ellos, por lo general, lo hacen. Creo que la clave de esta cuestión de acatamiento colectivo con el gobierno local tiene que ver con las identidades regionales, un rasgo común de estas municipalidades (Quintero, 2000^a).

Los empleados municipales

El *tamaño* es importante respecto a estos actores. En municipios pequeños y medianos, los empleados no están organizados como burocracias públicas, y aquellos que participan forman “grupos de empleados” cercanos a las autoridades. Es difícil discriminar si ellos no actúan como una clientela, pues en algunos casos parecen altamente independientes del alcalde, como en Jericó. Algunas veces ellos fueron reclutados *enteramente* por la nueva administración participativa (caso de Pucarani), o actúan como unidad monolítica, como es el caso de San Ignacio Guazú. Una mirada más cercana a Cotacachi mostró tanto una incorporación

informal como formal de los empleados al proceso participatorio. Sea esto como fuere, en grandes ciudades como Porto Alegre, Córdoba, Tijuana y Medellín, pero también en medianas como Cuenca, los empleados municipales son altamente diferenciados, técnicamente y socialmente, y, por lo general, su inserción en los procesos participatorios es de apoyo técnico y no como una *clientela*. Además, en todas estas ciudades grandes, y en La Florida, los empleados están también organizados en gremios de burocracias públicas, con su propia lógica de funcionamiento y participación en la política local.

ONGs

Las ONGs pequeñas comprenden la categoría más variada de actores, presentes en todas las municipalidades. Ellas se movilizan en torno a otros intereses centrales (salud, educación, planificación, comunicación, organización territorial, resolución de conflictos, identidades étnicas y culturales, medio ambiente, etc.), y una participación activa en el proceso político es meramente una fase subsidiaria de un conjunto más amplio de intereses. Cuando los gobiernos locales están ligados a una práctica de participación ciudadana, se producen cambios en la estructura del sistema político local. Por cierto, en todos los casos estudiados, las ONGs comparten el mismo estatus: ellas carecen del poder para dictar decisiones oficiales de la manera en que los funcionarios lo hacen, y aún como lo hacen los empleados, y solo en Tijuana, ellas exhiben un grado de participación mayor.

Pero en América Latina, el principal problema del quéhacer de la política pública radica en *la falta de estructuras adecuadas* para tratar con poblaciones en áreas, localidades y vecindarios azotados por la pobreza. Las ONGs pueden llenar este vacío. Me pregunto si en Córdoba el problema central sea la falta de una estructura para tratar con los vecindarios más pobres. Al menos Vanella parecer sugerirlo cuando afirma que "(p)or fin se estableció una estructura para articular las necesidades de una porción significativa de los pobres de la ciudad", cuando se levantó una organización. ¿Qué marcó la diferencia? "Lo que (le) impresionó" a él acerca de las Unión de Organizaciones de Base para los Derechos Sociales, afirmaba, eran "sus ideas, su tamaño, y su habilidad gerencial". "Las ONGs añadieron pericia técnica y experiencia," reconocía él, "pero es el temple del liderazgo de las UOBDS lo que marca la diferencia (Vanella, 1999)". En Córdoba, las Mesas de Concertación — como instrumentos de políticas— habían demostrado ser una experiencia eficiente de participación ciudadana (Vanella, 1999), ya que ellas ar-

güían a favor de ampliar el espectro de la sociedad civil comprometida en ese diálogo, aumentando el número de contrapartes (Vanella, 1999). En el caso de Tijuana, las ONGs participaron como proveedores de servicios de consultoría, promoción y difusión social del Fondo de Inversión Comunitario. En Cotacachi, las ONGs no parecen ser vitales, y su papel en el proceso participatorio se cumple solo como “miembros invitados”. Sin embargo, en Cotacachi las ONGs apoyan el empoderamiento comunitario a través de una variedad de proyectos educativos y de salud y elevan propuestas que el Municipio podrá ayudar a diseñar y llevar a cabo (CISALUD, 1999). El papel de las ONGs en Córdoba contribuye al empoderamiento real de las organizaciones de base y revela que las relaciones entre ONGs y los Palacios Municipales poseedores de una política de participación ciudadana muy bien pueden tener sinergia.

Organizaciones comunitarias de base (OCB)

Las OCBs, de las cuales hay un millón en América Latina y El Caribe, constituyen una colección multiplicada de subconjuntos. No hay aquí excepciones, aunque Bolivia está sobrellevando un proceso de nacionalización de los procesos participatorios locales que puede, a la larga, exhibir la tendencia a homogeneizarlas. Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) bolivianas son poderosas organizaciones civiles de origen popular. Sus roles comprenden desde la representación de los intereses comunitarios que presionan por la modificación de las acciones adoptadas por funcionarios municipales; y pasan por la participación y promoción de actos relacionados con el desarrollo económico, ecológico y sustentable; incluye la capacidad de estar informado acerca de los recursos financieros destinados a obras públicas solicitadas por las comunidades, y exhibe el derecho a proponer, controlar, y monitorear y evaluar así como también a supervisar la entrega de obras y servicios requeridos por su base social (Ardayas Salinas, 1998; Guardia Butron, 1998; Perez de Castaños, 1997).

En Tijuana, México, las OCB también adquirieron un muy importante papel. En ese caso, los Comités Vecinales de las “colonias” citadinas estaban incluidas en los proyectos y eran escogidas con criterios técnicos para representar a la comunidad organizada. Estos comités comprendían la base social para la operación del FINCOMIN. Al disponer de apoyo técnico, ellas son responsables de formular, ejecutar, monitorear, y evaluar los *Planes Integrales de Vecindarios* (PIVs), y como una consecuencia de esto, ellas deben presentar las propuestas de proyectos al

UEP, para su final calificación y selección. En Cotacachi, Ecuador, la UNORCAC –una organización indígena campesina– ha sido la principal OCB junto con el “Comité de desarrollo de Intag”, pero ellas no tiene funciones ejecutivas en el proceso de toma de decisiones. En La Florida, Chile, los Comités de Pavimentación son grupos ad hoc que salen a luz en conexión con una acción o decisión específica (la pavimentación de una calle, vía o carretera) y luego se desvanecen de la arena municipal o se transforman en “comités de vecindario” para sustentar otro proceso participatorio armado por la comunidad. En contraste, en Villa El Salvador, Perú, ellas son organizaciones permanentes.

En Porto Alegre, Brasil, se han institucionalizado un complejo arreglo de procesos participatorios para representar a las OCBs y empoderarlas en el tratamiento de una cuestión municipal axiomática: el presupuesto. Por cierto el presupuesto es la encarnación fiscal de substantivas decisiones de políticas públicas, de organización y procedimiento, Porto Alegre, y en cierta medida también la Audiencia Pública de Presupuesto de San Ignacio Guazú, Paraguay poseen la estrategia para impulsar un proyecto de intrincación comunitaria irreversible en la toma de decisiones substantivas. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre representa un caso similar a aquel de Villa El Salvador, Perú, dado sus activos históricos acumulativos y valores de solidaridad económica. En Medellín, Colombia, la Asesoría de Paz y Convivencia busca crear un modelo alternativo para el procedimiento público administrativo, la planificación y desarrollo urbano dado el crecimiento rápido y desorganizado de la población en los barrios pobres de la ciudad en los últimos años. Se los define como lugares de encuentro en ciertos sectores urbanos que buscan contribuir a la convivencia pacífica ciudadana mediante la promoción de un trabajo de coordinación interinstitucional entre entidades estatales y organizaciones comunitarias, para facilitar la provisión de servicios básicos, la promoción de actividad económica, y la integración y recuperación de espacios públicos, a través de la construcción y conformación instalaciones comunitarias, recreaciones, culturales, deportivas, y sociales, complementarias a la vida residencial.

Sector privado, si tanto el gobierno local y los ciudadanos se involucran

Aunque están presentes como activos participantes en 14 de las 18 experiencias estudiadas, es en Córdoba, Argentina, Cuenca, Ecuador donde los empresarios tienen una relevancia que va más allá de un papel transitorio. Como lo revela la evidencia de apoyo acerca de la “*Agencia*

para de Desarrollo Económico de Córdoba”, el sector privado ahí se ha convertido en un grupo de ciudadanos directamente involucrados en el proceso de gobernabilidad ciudadana y descentralización democrática. Es verdad que también en Tijuana, dada la naturaleza social del partido gobernante y sus conexiones con empresarios, varios sectores privados institucionales participaron: un banco privado de Tijuana como fideicomisario de los fondos; empresas privadas, grupos financieros, empresas “maquiladoras”, otros bancos, compañías constructoras, entre otras, como contribuyentes del FINCOMUN. Las empresas privadas y los despachos profesionales han sido proveedores de servicios o contratistas encargados de la ejecución física de los proyectos empleados por las organizaciones comunitarias y supervisadas por el UEP.⁵ En Cotacachi, Yapacaní, y San Ignacio Guazú, Porto Alegre, los sectores privados no estuvieron involucrados en las experiencias desde un inicio. Y su participación en la Asesoría de Paz de la prospera Medellín permanece como un asunto expectante.⁶

Ciudadanos individuales o grupos ad-hoc de ciudadanos

Evidentemente, no son actores estamentales. Constituyen un cuerpo heterogéneo, y la relación entre sus acciones y la decisión de los funcionarios que ellos escogen comporta tres aspectos: 1) participan como miembros de organizaciones; 2) participan como asistentes a reuniones públicas, talleres, audiencias públicas, asambleas ciudadanas, centros de recursos, grupos de asesoría, extensión comunitaria, diseños, mediaciones, etc.; y 3) participan también, en los actos electorales, en referendos, plebiscitos. Es decir, como miembros de un electorado. En otras palabras, la ciudadanía general sí se parece a las otras categorías de actores en un importante respecto: no es monolítica. Esto significa que el análisis de los actores requiere un adicional refinamiento si fuéramos a explorar todas las dimensiones de la participación ciudadana. Por ejemplo, aunque la clasificación aceptada no incluya a los *partidos políticos*

⁵ En Tijuana el sector privado también está representado en los niveles de toma de decisiones muy cruciales, tal como Velasco y Murgueityo lo resaltan en su pertinentes estudio (Velasco&Murgueityo, 1997).

⁶ Su Cámara de Comercio, con cerca de 50.000 socios empresarios, renovados y suscritos cada año, es una poderosa organización de servicio que funciona para las personas de negocios y para el desarrollo regional. Las imágenes prevalecientes de prestigios y símbolos en Medellín comprenden al sector privado puesto que la comunidad imputa prestigio a los empresarios. Bajo estas circunstancias, considero un buen desafío para la OPC de Medellín incorporar a los sectores privados a sus proyectos dado que los actores involucrados en la violencia urbana poseen una dudosa o absoluta falta de prestigio.

como actores, y por cuanto los actores constituyen una de las dimensiones del activismo cívico, uno debe conceder que los partidos estuvieron presentes en todas experiencias escrutadas y a veces cumplen un papel central, en una fase particular del quéhacer de las políticas públicas. En Porto Alegre, por ejemplo, fue el PT que definió el problema, propuso un programa y puso en marcha un proceso. En Nejapa lo hizo el FMLN. En Tijuana lo hizo el PAN. Finalmente, no todos los actores y las variedades de participaciones ciudadanas analizadas se encontraron en cada municipalidad y en cada comunidad. En las ciudades grandes sin duda existen todas las complejidades bosquejadas aquí. En municipalidades menos pobladas y en algunas comunidades más pequeñas, donde la industria y el comercio son menos diversificados, y la población es bastante homogénea y donde se descubre que el cargo busca a la persona en lugar de que las personas busquen al cargo, es posible que haya mucha menos interacción entre grupos diferenciados. Sea esto como fuere, lo que importa es determinar y conocer si los actores con poder *antes* del inicio de la experiencia consideran a la *participación ciudadana* desde la pragmática del poder (respecto a los medios usados para tomar decisiones); o si la *participación ciudadana* es vista como un medio para asegurar obediencia hacia decisiones ya tomadas por ellos desde una pragmática del poder. Solo la primera clase de participación es congruente y sostenible con un desarrollo democrático en el cual el consenso es elemento primordial.

Instrumentos de políticas: ¿cómo se toman las decisiones?

Uno de los aspectos más innovadores se refiere a las maneras en que los ciudadanos interactúan en el conocimiento, formulación y ejecución de políticas. En los 18 municipios se toman decisiones como acciones aparejadas a servicios gubernamentales locales, y esto incluye tanto esas acciones realizadas *para* la gente, tales como obras públicas, y aquellas acciones realizadas *a la gente* para beneficio de otros (creación de impuestos, contribuciones, etc.), pero llevadas a cabo con consenso. Para ser consensuales, los gobiernos locales han desarrollado nuevas formas de activismo cívico.

En orden de importancia, de todos los 18 casos estudiados, la *reunión pública* (que adopta diversos nombres) se ha vuelto tan importante que ha dado su nombre a experiencias comparables de participación ciudadana. Con propósito multiforme, varía en importancia desde el estable-

cimiento de las políticas presupuestarias a cuestiones más pedestres, pero siempre se ejecutan para aprender y dar una jerarquía a los urgentes problemas, establecer diálogos y relaciones con la población. El principio que parece regir estos instrumentos es que “se atiende todos los problemas si se los plantea”. Otro propósito es hacer que la gente conozca a las autoridades locales. Dados los diversos tamaños de las poblaciones estas reuniones se realizan por turnos, cada cierto tiempo, en diferentes barrios, “colonias” o distritos. Políticamente hablando, la meta es lograr que toda la gente se involucre ya hacia el término del periodo del mandatario. Estas reuniones pueden ser programas comunitarios integrales con mecanismos de participación bien institucionalizados, como lo ejemplifican los casos de Porto Alegre y San Ignacio Guazú. Pero en otros casos y de acuerdo con los requerimientos de participación comunitaria, la reunión pública recibe apoyo de un comité de iniciativas ciudadanas para conocer la naturaleza, el impacto, los costos y beneficios de los nuevos proyectos y para afirmar sus opiniones sobre lo mismo. Estos comités, que portan diversos nombres, tales como Mesas de Concertación en Córdoba, pueden tener docenas de miembros comunitarios y pueden congregarse muchas veces. En La Florida y en Tijuana los criterios de certificación dados por tales comités son tomados en cuenta como una condición fundamental de la participación del vecindario que recibirá los beneficios del proyecto de la obra pública, y que puede eventualmente inclusive cubrir parte de los costos de las instalaciones. Como lo encontramos en Tobatí, un proyecto debía tener la certificación del correspondiente comité y era necesario que el mismo sea conocido y reciba apoyo y aprobación de la comunidad. En ciudades más grandes se diseñan encuestas de opinión pública y se ejecutan campañas de información, a través de los Centros de Recursos y de los Grupos de Asesoría Ciudadana, como instrumentos circundantes.

Las principales obligaciones de estos comités, grupos focales, instancias de mediación etc., originados directamente en las reuniones públicas, consisten en participar en la definición de un programa integral de intrincación ciudadana, dar seguimiento a ese programa, informar y establecer un dialogo con la comunidad con reuniones subsidiarias, definir y aprobar las estrategias de información y comunicación, seleccionar un instrumento de publicidad para el programa de información y comunicación, supervisar y proveer un proceso de seguimiento a la campaña por los medios, y encuestas de opinión, y participar en la invitación de reuniones públicas generales. Una vez creados, estos instrumentos requieren de bastante “trabajo extra” para apoyar futuras reuniones públi-

cas y en todos los casos los ciudadanos ofrecen voluntariamente su tiempo para servir en estos arreglos institucionales.

En la misma vena, la audiencia pública, la extensión comunitaria, el taller y la mediación se usan al construir políticas públicas, y dejan un impresionante récord de huellas en las municipalidades. Las relaciones entre los gobiernos centrales y locales se basan en distintos principios y prácticas. Las estructuras gubernamentales locales son crecientemente distintas debido a cambios causados por factores sociales y contextuales, incluyendo la influencia inter-regional, nacional, latinoamericana y la influencia extra-regional internacional. Esto es verdad para todos los casos. También marca una diferencia el diferente concepto de desarrollo en los hacedores de políticas como una meta de participación ciudadana, entendida con nuevos parámetros culturales. Esto parece cierto, particularmente en las municipalidades indígenas de Cotacachi, Pucarani, Yapacani, Villa El Salvador, sin ser exclusiva de ellas.

Niveles de participación

Diferencio los siguientes niveles de participación: información, consulta, construcción de consensos, toma de decisiones, compartimento de riesgos, asociación y autogestión. Por razones analíticas, uno puede pensar que la lista incluye demasiados niveles y puede creer necesario solo incluir la toma de decisiones y la autosugestión, considerando algunos que otros grados de participación son supletorios del concepto. Esa decisión sería incorrecta pues la participación ciudadana tiene un amplio y no un estrecho ámbito de aparición en las municipalidades latinoamericanas. Ahora podemos preguntar: ¿son esos 7 niveles de participación necesarios para el propósito de la gobernabilidad ciudadana? En todos los 18 casos la respuesta fue afirmativa. *Ciudadanía y participación* son dos términos y realidades tan profundamente interdependientes que es imposible separarlos. Lo que hace relativamente distintos a los niveles de participación ciudadana en los varios contextos no es que ciertos niveles sean “más necesarios” que otros para desarrollar gobernabilidad, sino *las maneras* en que son necesarios. Es decir, en cada contexto los varios niveles exhiben diferentes maneras de interrelaciones entre ellos. Una teoría de participación ciudadana afirmaría relaciones necesarias o contingentes entre las dimensiones de la participación y el propósito del ejercicio democrático de gobierno, y, en último término, de la sociedad democrática. Para construirla se requiere más casos, pero no todos, para tener una muestra representativa de “ex-

periencias” que nos permita pensar en dicha participación como un fenómeno compuesto por niveles de participación *no en un continuo, sino en una espiral*. Eso ayudará mejor a explicar no solo por qué y en qué direcciones los ciudadanos participan, sino también por qué la gente no se involucra más en la gobernabilidad.

Conclusiones y recomendaciones

1. En la mayoría de los casos la participación ciudadana prevalece a través de las fases del quéhacer de las políticas, desde la *identificación del problema hasta el monitoreo y evaluación*. Pero en todos las experiencias se observan procesos de empoderamiento de las OCBs, socialización del poder y transferencia de poder a los gobiernos locales, ganados por la participación o en compactación negociada o presionada con el poder central. Esto nos permite concluir que existe hoy en América Latina un conjunto de 300 gobiernos locales donde las decisiones ya no las toman las oligarquías y/o donde las decisiones políticas no se adoptan ya en forma tradicional.
2. La participación ciudadana en los espacios sociales de los gobiernos locales plantea un desafío a la política de esos Estados “subsidiarios sin ciudadanía”.⁷ Es cierto que la globalización conlleva a “la pérdida de representatividad del estado (central) (y) conduce al repliegue de los intereses sociales en identidades parciales” (ibid). Pero la investigación realizada nos enseña que “lo local” puede constituirse en un espacio de reconstitución de “lo público” con una dimensión democrática de la que carecen los Estados “subsidiarios”. Por lo cual el carácter catastrófico de la globalización se da en unos casos *pero no en otros*, en ese respecto, entre otras razones también porque los procesos de reconstitución de lo público –desde lo local– en América Latina, son temporalmente anteriores a la misma globalización (casos de Porto Alegre y Villa El Salvador) y por existir una resistencia efectiva a la misma. La participación cívica redefine los factores contextuales de los gobiernos locales, aunque dentro de ciertos límites y dependiendo del tamaño e importancia de cada gobierno local.

⁷ El término es de Pablo Celi, en *Ciencias Sociales*, Escuela de Sociología, UC, Número 18, Quito, 2000, pág.19-28.

3. En las fases de la realización de las políticas públicas existe un umbral que aparece como crítico: éste se sitúa en la *preparación de las políticas*. Si la participación ciudadana llega a él, entonces se establece una espiral en la formación consentida sobre la participación cívica y la sustentabilidad de la misma se halla mejor asegurada. Pero la participación ciudadana no significa, necesariamente, un cambio en la estructura de poder de los gobiernos locales, aunque puede ser su antecedente inmediato.

4. La mayor parte de los problemas atinentes a esta nueva realidad de participación popular aparecen en la fase de ejecución de las políticas públicas. Los problemas no son una consecuencia de las limitaciones logísticas o técnicas por parte de las asociaciones o grupos civiles. Aunque es errado pensar que la existencia de “recursos y pericias” es suficiente para que los gobiernos locales dirijan procesos de desarrollo participativos. Cotacachi y Pucarani demuestran que no basta con transferir recursos financieros a una municipalidad. Es también necesario desarrollar capacidades técnicas y administrativas; aun cuando y por lo general, los ciudadanos en todas partes revelen que ellos saben como resolver esas limitaciones. El problema radica en saber por qué la gente obedece al encontrarse en situaciones de participación ciudadana. Al tratarse de una posición de ruptura, la participación ciudadana implica un alto nivel de acatamiento que requiere de una participación popular progresiva y creciente. Consecuentemente, cuando en el proceso de la espiral de la participación ciudadana se llega a la fase crítica de la ejecución de las políticas y la participación declina, los problemas se presentan. La participación ciudadana requiere de un desarrollo democrático permanente, que lleva irremediabilmente a la socialización del poder. Con lo cual podemos predecir que los fenómenos estudiados han venido para quedarse en las sociedades latinoamericanas.

5. Otra cuestión presente en las experiencias se refiere a si el punto de referencia para un efectivo quéhacer de política pública con activismo cívico debe ser *concentración* versus *dispersión* del poder. Las experiencias revelan que este problema fue en todos ellos planteado. Pero el antecedente inmediato de la participación ciudadana en cada municipio no es *necesariamente* la experiencia política local, sino la matriz y las condiciones de activismo cívico en el conjunto del país, tal como los factores contextuales analizados en cada caso lo revelan. En tanto y en cuanto la democracia ocupa la centralidad de nuestra investigación, este dilema parece ser inevitable para todos

los casos, aparte de estar en la base de la discusión actual sobre descentralización. La evidencia recogida señala el hecho de que solo en el caso boliviano de descentralización, la reforma política ejecutada ha definido a las organizaciones de base como los principales actores del proceso, estableciendo tanto al gobierno central como a las prefecturas con un papel complementario. En otras partes, las elites centralizadas, en un contexto regional o suprarregional, continúan ejerciendo un control sobre las políticas públicas de descentralización, que luego responden no a la perspectiva local sino a la central, aunque haya ejemplos de una capacidad creciente de las municipalidades para combinar descentralización con la promoción de reformas estructurales para los gobiernos receptores de ayuda (casos de La Florida, Tobatí, San Ignacio de Guazú, Tijuana)⁸ o una demostración de cómo una comunidad organizada puede incrementar sus posibilidades de manejo público cuando se instala un gobierno democrático local que exhibe adecuadas respuestas a los otros niveles de gobierno (casos de Villa El Salvador, Cotacachi, Medellín, y Porto Alegre). La evidencia acumulada nos aconsejaría que uno haría bien en hablar de diferentes rutas de la participación ciudadana, considerando que la misma es posible en municipios pequeños, medianos y grandes y que no hay óbice al activismo cívico derivado del tamaño de la comunidad. También aparece muy claramente que la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones genera una transformación en la política municipal.

6. Preguntémonos ahora: ¿Cómo se encuentran los actores identificados con la participación en el proceso del gobierno local? Éstos se identifican respecto a un territorio dado como potenciales sujetos de participación, o como aliados en una determinada situación cívica que asegura estabilidad y consenso. En este estudio hemos encontrado actores sociales, individuales, privados y comunitarios. El análisis de los actores requiere un posterior refinamiento si nos disponemos a explorar todas las dimensiones de la participación ciudadana. Debemos profundizar nuestra comprensión al comparar a los participantes de acuerdo a la amplitud y frecuencia de sus intervenciones en el proceso de hacer políticas públicas. En cualquier caso, cabe preguntarse ¿cuáles son los factores que promueven la participación ciudadana? Aunque no hay fórmula única aplicable a todos los casos, los ejemplos aquí analizados señalan hacia una cierta

⁸ El actual sistema legal mexicano no contempla las enormes diferencias entre las municipalidades.

ruta metodológica para entender mejor esa cuestión que, a su vez, levanta un conjunto de inquietudes interesantes. ¿Cómo explicar la realidad de participación ciudadana presente en tan variados casos de municipalidades? ¿Cómo se explica su apareamiento en ambientes contextuales diferentes, tanto en regímenes dictatoriales y democráticos de todas las suertes? Propongo la fórmula siguiente: Una conjunción de factores lo hacen, y esta propuesta teórica sobre participación ciudadana (una afirmación de las relaciones, necesarias o contingentes, entre las dimensiones de la participación ciudadana y el propósito del gobierno democrático, y, en último término, de la sociedad democrática) debe construirse inductivamente, pero el objetivo debe ser afirmarla deductivamente, v.g. en principios de los cuales se podrían deducir los límites y las posibilidades de la circunstancias particulares de la participación de los ciudadanos. Podríamos llamar P_{ij} a la participación ciudadana en la municipalidad i , en el país j y considerarla una función de los siguientes factores: de los liderazgos democráticos de los actores involucrados de la municipalidad respectiva (i), es decir de L_{di} , más las concertaciones de esfuerzos colectivos en la realización de las políticas públicas de i , más las identidades interesadas y más las políticas nacionales y contextos institucionales de i en el país j . Esto podría ser expresado en una simple fórmula sugerida por Néstor Vega y Marco Velasco al comentar esta propuesta:

$$P_{ij} = L_{Di} + C_{Ci} + I_{ii} + P_{cij}^9$$

7. La participación no es el resultado de una serie de decisiones racionales y calculadas adoptadas por actores democráticos guiados por la naturaleza cambiante de la situación de transición hacia la democracia en América Latina, o por esos actores que buscan la eliminación de opciones y que compiten con los regímenes oligárquicos tradicionales. Este modelo de toma de decisiones por secuencias debe ser descartado, de acuerdo con la evidencia hallada en nuestro estudio. Por supuesto, hay decisiones que promueven la participación ciudadana, pero el mismo proceso de toma de decisiones que

⁹ En donde la participación ciudadana (P_{ij}) en la municipalidad j es función del liderazgo democrático de los actores involucrados (alcaldes, concejales, líderes de la comunidad, etc.) de la municipalidad i (L_{Di}); más las asociaciones y concertaciones de esfuerzos colectivos en el quehacer de las políticas públicas de la municipalidad i (C_{Ci}), más las *identidades interesadas* debido a la cultura, historia y experiencias de la municipalidad i (I_{ii}), más las políticas nacionales y contextos institucionales, en la municipalidad i del país j (P_{Cij}).

puede llevar a la promoción de la participación ciudadana opera así espasmódicamente más que en una forma de progresión secuencial y pausada. Esto en gran medida se explica por la variedad de factores frecuentemente encontrados y contrapuestos que operan en el ámbito nacional, local, regional y *globalizado del proceso de toma de decisiones*. A causa de estos factores contrapuestos, una administración municipal parece a veces que fomenta la participación cívica, o como lo dijo una alcaldesa, “aprieta el acelerador de la participación popular”, y “pone el pie en el freno en otro momento”. Los cambios recurrentes en estos factores han permitido a las varias municipalidades aquí estudiadas, obrar con cautela o disparar el proceso.

8. Sea esto como fuere, la institucionalización de la *participación ciudadana* es aún débil en América Latina. Y no solo porque una pequeña porción de gobiernos locales está comprometida en experiencias participativas (solo el 2% de los municipios, aunque en términos poblacionales estimo que alcanza al 25% de la población de la región), sino también porque estas experiencias son recientes, exhiben un desarrollo desigual, o son casos aislados o exhiben problemas intrínsecos de sustentabilidad. A pesar de todo esto, hay un cambio que se viene en unos pocos cientos de los 16.000 municipios en América Latina, ahí donde la participación ciudadana es una realidad, pero también está latente en toda la región, como en ninguna otra parte del mundo. Parece evidente que por cuanto muchas de las cosas que estos 18 municipios ofrecen a la población tendrían que ser alternativamente conseguidas en el mercado (educación, obras públicas, seguridad y servicios) la existencia de una vigorosa política social que combata a la pobreza como el principal problema contextual y ambiental de América Latina, se vuelve un prerequisite necesario de una política sostenible de gobernabilidad ciudadana.
9. En la relación entre representación y participación ciudadana en el ámbito municipal observamos que no solo están cambiando los procedimientos y métodos formales de la democracia en América Latina. Además, se están introduciendo en el ámbito municipal nuevos campos de decisiones. Es decir, cambian también los contenidos de las decisiones adoptadas por los ciudadanos. Cambia el *qué se debe decidir*. Hoy, en una nueva relación, se toman decisiones sobre presupuestos, políticas de inclusión social, procesos de descentralización, programas de salud, políticas de empleo, y otros asuntos de

trascendencia que atañen a la creación de una democracia como auténtica condición social.

En estos municipios hay un nivel de acción nuevo en la relación entre representación y participación, que convierte a la participación ciudadana en gobernante, y a la representación política en vehículo de la gobernabilidad.

10. En verdad, los casos estudiados han sido influyentes en la política nacional de sus respectivos países. Lo que parece más relevante para iniciar una fiebre de participación popular es el papel jugado por el Estado, pues una combinación de instituciones públicas fuertes y asociaciones organizadas se vuelven herramientas poderosas del desarrollo participativo (Tendler, 1996; Evans, 1996; Navarro, 1998, Quintero, 2000). La sustentabilidad de los procesos democráticos resulta de suma importancia y algunos factores contextuales, como la descentralización, incluyendo el ambiente político de democratización de cada país, crearon condiciones favorables para estos experimentos. Pero en mi opinión, ellos *no producen* estas experiencias innovadoras de participación ciudadana. ¿Cómo se encuentran los actores identificados con la participación ciudadana en el proceso del gobierno local? Los actores se identifican con respecto a un territorio dado como potenciales sujetos de participación, o como aliados en una determinada situación cívica que asegura estabilidad y consenso.

Anexo

Cuadro No. 1
Población y experiencia de los 18 municipios seleccionados en países
incluidos

País	Municipio y nombre de la experiencia	No. habitantes
1. Argentina	1. Córdoba: Descentralización con Participación ciudadana	1'258.716 *
	2. San Marcos Sierras: Inclusión social de descendientes del pueblo Henen en un gobierno local	3.000
2. Bolivia	3. Pucarani: Participación popular	22.799
	4. Yapacani: Participación municipal femenina	30.000
3. Brasil	5. Porto Alegre: Presupuesto participativo	1'288.879
	6. Santo André: Programa integral de inclusión social	650.000
4. Colombia	7. Medellín: Asesoría de Paz y Convivencia	2'000.000
	8. Jericó: El Plan Ambiental Municipal como Inversión Social Verdadera	18.500
5. Chile	9. La Florida: Pavimentos participativos	400.000
6. Ecuador	10. Cotacachi: Asamblea de la Unidad Cantonal	38.000 *
	11. Cuenca: El Consejo de Salud y el Programa Mejora tu Barrio.	433.315
7. El Salvador	12. Nejapa: Construyendo un gobernabilidad local después de un conflicto armado.	31.484
8. México	13. Tijuana: Fondo de Inversión Comunitaria	1'238.538
9. Paraguay	14. Tobatí: Plan Estratégico Participativo	20.641 *
	15. San Ignacio Guazú: Audiencia Pública de Presupuesto	20.101 *
10. Perú	16. Villa El Salvador: Una comunidad urbana autogestionaria	300.000
11. Uruguay	17. Montevideo: Descentralización participativa	1'330.405
12. Venezuela	18. Maracaibo: Promoción de ciudadanía plena como mecanismo de superar la pobreza	2'000.000
TOTALES	18	10'981.378

*Cálculo para 1999.

Fuentes y Bibliografía¹⁰

- Agora**
 1997 "Carta Abierta a los Participantes", *Seminario Taller de la Subregión Cono Sur en Torno a Pobreza Urbana y seguridad Ciudadana*, Cuesta Blanca, Córdoba, Argentina, 3-5 de noviembre: En <http://www.argfnrp.htm>
- Amnesty International**
 1998 *Annual Report*.
- Ardaya Salinas, Rubén**
 1998 *El Comité de Vigilancia al Auxilio de la Democracia Municipal*, Friedrich Ebert, ILDIS, La Paz.
- Ayuntamiento de Tijuana-Copladem-Banco Mundial**
 1998 *Programa de Mejoramiento de las Zonas Marginales de Tijuana. Plan Estratégico*, Quito, IULA, Septiembre.
- Border Environmental Co-operation Commission**
 1997 "Parallel Conveyance System for the City of Tijuana", March 16.
- Cañizares Aguilar, Ernesto y Aguilar Moscoso, Marcelo**
 1998 *Organización de los Servicios y Condiciones de Salud en el Azuay durante el Siglo XX*, CNS, Cuenca.
- Celso Daniel**
 2000 *Improving governance: A Perspective From The Greater ABC Region*, Sao Paulo, Brazil.
- Centro de Estudios para la Reforma del Estado (CERE)**
 1998 "Estrategias y Justificación de la descentralización", México: <http://www.cere.org.mx/art.htm>
- Comisión Episcopal**
 1997 "Buscará la Comisión Episcopal 'escenarios' en Apoyo al Diálogo", 14 de julio, en <http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/obiscos.html>
- Consejo de Salud de Cuenca-MSP-MC**
 2000 *Sistema Descentralizado de Salud. Información para los Usuarios*, Cuenca, s/p.;
- Costa, Emily**
 2000 "Estudio de Caso: Consulta Urbana en Maracaibo, Venezuela", Quito, 25 de octubre.
- DMA**
 1999 *Dimensions of Citizens Participation*, Doc., n/p., 1999.

¹⁰ Se incluye solo las fuentes disponibles para todo lector, omitiéndose lista de entrevistas (más de 100) y fuentes de archivo particulares.

FINCOMUN

- 1998 *Manual de Operaciones del Fondo de Inversión Comunitaria de Tijuana*, Quito, IULA.

FLACSO

- 1989 "La Gobernabilidad de América Latina y los retos del futuro. Una visión comparativa desde lo andino" (Quito). Proyecto de Investigación.

Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas

- 1998 *Asentamientos Humanos para un Futuro más Sostenible*, Bogotá, Colombia, Octubre 19-21.

Funaro, Rita and Valenzuela, David

- 1999 *Grassroots T.O.C.: Letter from the Editors* en: <http://www.iaf.gov/jml21-1/letter.htm>

Graves, Scott

- 1999 "El Activismo Ciudadano y la Formulación de Políticas en la COCEF", en *Borderlines* 53, Volumen 7, Número 2, febrero.

Guardia Butrón, Fernando

- 1996 "La Participación Popular en Bolivia en el Contexto de la Descentralización". En IULA CELCADEL, *Autonomía Local, Descentralización y Desarrollo Municipal en América Latina* (Quito: IULA-CELCADEL).

Guillermo Angel González

- 1988 *Raíces de Cultura en Jericó*, Medellín.

Municipalidad de Jericó

- 1997 *Estatuto Municipal del Ambiente*, Jericó.

H. Congreso Nacional de Bolivia

- 1999 *Ley de Municipalidades*, 19 de octubre.

Hallahan

- 1999 <http://lamar.colostate.edu/~hallahan/hexplication.htm>

Heckscher, Gunnar

- 1960 *The Study of Comparative Government and Politics*, London, George Allen & Unwin Ltd.

IDB

- 1998a "Citizens Participation Increases Efficiency of Development" First Seminar Concludes at IDB Annual Meeting, Cartagena, Colombia, March 14.
- 1999b "Forum on development and culture Stresses Role of citizen Participation", Press release, March 13.

IBAM

- 1999 "Projeto inclusão social como um elemento intrínseco de uma estratégia emancipadora de combate à pobreza: estudo de uma abordagem integrada de Santo André" report elaborated in July.

INDES

- 1999 Mesa3, "Experiencias de Desarrollo del Capital Social, Participación Comunitaria y Construcción de la Ciudadanía", Seminario sobre Experiencias Innovadoras de gerencia Social, Asunción, 17-18 de octubre.

Inkinen, Tiina-Department of Social Policy & Social Work

- 1998 "Citizen Participation in the Urban Context", Tampere, University of Tampere, March. En: <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/tutkimus/index.htm> <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/asu/intro.htm>.

Koga, Dirce and Pontual, Pedro de Carvalho

- s/f "O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão" to be published in Estado do Amapá.

La Jolla Institute

- 1998 "Civic Participation, Social Capital and Leadership. Civic Participation: Does it Make Better Communities?" 20 May. Contact: romine@net.com

Ludeking, Gert (co-ordinator)

- 1999 "Best Practices Database. Community Development Programme", Nairobi, Kenya. En: <http://www.bpl.htm>

Lunas, Elba

- 1996 "Argentina".

Microsoft® Encarta

- 1998 "Nationality", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Commoner, Barry (1917)", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Federal Government", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Expatriation", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Alien", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Culbertson, Ely (1891-1955)", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.

Milbrath, Lester W.

- 1965 *Political Participation*, Chicago, Rand McNally & Company.

Municipio de Coatzacoalcos

- 1999 "Calidad de Vida", Archivos Página Web.
 1999 "Infraestructura para el Desarrollo Industrial".

Municipio de Cotacachi

- 1998 *Encuentro de Alcaldes Colombo-Ecuatorianos. Municipios y Procesos Participativos*, Cotacachi, Perfect Print, Julio.
 1997 *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*, Un Proceso Participativo. Asamblea de Unidad Cantonal, Cotacachi, Municipio de Cotacachi, Diciembre

Murgueytio, José y Silva, Erika

- 1999 *Bolivia: Diagnóstico de la Capacitación para el Desarrollo Local (1994-1999)*, Bolivia, ICMA/TULA/CEPAD

- Municipio de Cotacachi-CEPAR
1998 *Investigación sobre la Situación de la Salud en Cotacachi*, Cotacachi, CEPAR, Junio.
- Municipalidad de Cuenca
2000 *Informe 1996-2000*, Cuenca, Impresión Gráficas Hernández.
- Municipalidad de Cuenca
2000 *Urban Agricultural Programme*, Outlet presented for the Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment, Cuenca.
- Municipio de Cuenca, Dirección Financiera
2000 *Programa Mejora Tu Barrio*, Cuenca, folder.
- Consejo de Salud-MODERSA- Municipio de Cuenca
2000 *Sistema Descentralizado de Salud. Un nuevo Modelo*, Cuenca, s/p.
- Municipalidad de Cuenca
2000 *Decreto para el funcionamiento de las juntas parroquiales en el sector rural del cantón Cuenca*, Cuenca, s/p.
- Jorge Escobar Celi
2000 "¿Ahora qué con los gobiernos parroquiales?", en revista *Cántaro*, Cuenca, Junio.
- Municipalidad de Jericó
2000 *Parque Ecológico Las Nubes*.
- Ortiz Crespo, Santiago
1998 *Participación Ciudadana. Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado*, Coedición ACJ/UASB.
- Parada, Cerritos, Porfirio y Morán Aída Herrera
1998 *Participación Ciudadana y Gestión Democrática Municipal. Cuatro Experiencias en Proceso*.
- Pérez de Castaños, María Inés, José Baldivia Urdininea
1997 *Participación Popular. Primeras Visiones sobre Logros y Limitaciones*, La Paz, Grupo Esquel.
- Pitkin, Hanna Fenichel
1967 *The Concept of Representation*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- Pontual, Pedro de Carvalho and Koga, Dirce
1999 "Lutando Contra a Exclusão" article published in "Diario do Grande ABC", octubre.
- Pontual, Pedro Carvalho
"O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão: lições aprendidas a partir da experiência de Santo André" to be published in Bolivia.

Quintero, Rafael

- 1999 "El Desarrollo Social y las Identidades Interesadas en América Latina" en *Ciencias Sociales*, Revista de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador, noviembre, Número 17, II Epoca, páginas 51-62.
- 2000 *Citizens Governance. Dimentions of Citizen Participation in Contemporary Latin American Municipalities*, Quito, IULA, 99 ps.

Rodríguez, Marcos

- 1999 "El fortalecimiento socio institucional del territorio como metodología del desarrollo local" en *Desarrollo regional Local: reto estratégico del siglo XXI*, FUNDE.

Saldarriaga, Leon Jairo

- 2000 "Jericó sesquicentenario", in *El Colombiano*, Medellín, 11-10-00. *Nuevo Horizonte*, Boletín de Palocabildo.

Santana, Ivone de

- 2000 *Sistematização da Consulta Urbana*, Instituto de Governo e Cidadania do ABC-Escola de Governo.PGU-ALC/ONU, Prefeitura Municipal de Santo André.

Secretaría de Relaciones Exteriores

- 1997 "Chiapas:Diálogo para una Paz Duradera", Documento de la SER, México, Marzo.

Silva, Erika

- 1991 "Gobernabilidad y democracia en el Ecuador" en Consejo Provincial de Pichincha, VIII *Encuentro de Historia Nacional. Libro de Ponencias*, Quito, Mayo 27-31.

Silveira, Alair

- 1997 "Empresários de Porto Alegre e administração petista. Novos marcos relacionais", en Marcello Baquero, Organizador, *A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos*, Porto Alegre, Editora da Universidade.

Smith Pyle, Kathryn

- 1998 "Funding Participation at the Municipal Level", Grassroots T.O.C., Internet.

The Columbia Encyclopedia

- 1993 *Coatzacoalcos*, Colombia University Press. Fifth Edition. Licensed from Inso Corporation.

The Colombia Encyclopaedia

- 1993 *Citizen*, Fifth Edition Copyright 1993, Colombia University Press.Licensed from Inso Corporation.

The Together Foundation

- 1998 "Disaster Management Programme", UNCHS (Habitat), Nairobi, Kenya

UDAPSO-PNUD

- 1997 *Indices de Desarrollo Humano y Otros Indicadores Sociales en 311 Municipios de Bolivia*, Coordinación, supervisión y análisis: David Haquim, Bolivia.

Vereniging Van Nederlandse Gemeenten (VNG)-Netherlands Organization for International development Cooperation, (NOVIB)

1999 *Dimensions of Citizens Participation*, O:\open\4540\Diverse\Diamond 1.doc.

Velasco, Marco y Murgueytio, José

1998 *Primer Informe de Consultoría para Apoyar la Formulación del Programa de Mejoramiento de Zonas Marginales de Tijuana y la Elaboración del Manual de Operaciones del Fondo de Inversión Comunitaria*, Tijuana, México, IULA-CELCADEL,, 26 de agosto.

Vanella, Ricardo

1999 "Building A Structure For Self-Governance The Roundtable for Concerted Social Policy in Córdoba, Argentina", en <http://www.iaf.gov/jml21-ric.htm>, *Valledupar Online*.

WOPEBI, Working Papers Series Web Sites.

XV Ayuntamiento

1997 *CD-ROM ¡Buenos Días...! Tijuana Baja California*, Data Storage. Dirección de Comunicación Social, Tijuana.

El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador

Larry Sawers*

Sumario

El artículo efectúa un análisis del ajuste argentino y sus resultados, tratando de extrapolar la experiencia de ese país del cono sur a Ecuador. El autor realiza una interesante revisión de los antecedentes del ajuste argentino: el boom de la economía a partir del siglo XIX, basado en las exportaciones de carne y cereales; las sucesivas crisis y recesiones, y como éstas desembocaron en distintos intentos de adaptar el modelo estatal y la economía a las nuevas condiciones internas y externas. A continuación, se pasa revista en forma sucinta a los resultados del ajuste en varios ámbitos fundamentales de la economía: el crecimiento del PIB, la inflación, el empleo, etc. Hecho esto, se examinan los paralelismos y diferencias entre la economía ecuatoriana y argentina, en un intento de prever los resultados del ajuste en el Ecuador. La conclusión para ambos casos es que, indudablemente, las políticas de ajuste han evitado un mayor deterioro de la economía y de las condiciones de vida de la población.

La prehistoria del ajuste argentino

Para que se entienda el ajuste en Argentina, se debe revisar brevemente la historia del país. La nación argentina se formó en los años 1860 e inmediatamente empezó a prosperar en sus exportaciones de lana, granos y carne. A principios de la Primera Guerra Mundial, el PIB por habitante estaba entre los diez más altos del mundo, y era mayor al de varios países de Europa occidental. Aunque la base de la prosperidad eran las exportaciones de productos agrarios, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) empezó a cobrar impulso al final del siglo XIX, pero sin apoyo estatal. Poco después, Argentina era el país

* Facultad de Economía, American University, Washington, D.C.

más industrializado de América Latina. Había una aluvión de millones de inmigrantes europeos que llegaron a la pampa, que antes había estado casi despoblada.

La tasa de crecimiento en Argentina se desaceleró fuertemente durante y después de la Primera Guerra Mundial, y la economía se estancó durante los años 30 y 40 a causa de la falta de mercados de exportaciones. Después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina no podía exportar debido al boicot estadounidense como respuesta a los lazos del país con Alemania durante la guerra. A partir de 1930, Argentina había intentado introducir una política de ISI a la vez que se intensificaba su aislamiento. Repentinamente, el país se convirtió en uno de los más aislados económicamente en América Latina: sus exportaciones, medidas en porcentajes del PIB, estaban entre las más bajas en la región. Sin embargo, Argentina era el país más industrializado. El estancamiento del país por más de medio siglo producía profundo descontento y generaba una situación política casi imposible de resolver. Entre 1968 y 1976 el país colapsó en medio del caos y violencia.

En 1976, el ejército tomó el poder de nuevo con la intención de ejecutar un programa plenamente neoliberal. No obstante, las reformas se ejecutaron en forma incompleta e imperfecta. El fracaso del primer experimento neoliberal tuvo tres razones principales:

1. Se planteó la privatización de más de 2000 empresas estatales, pero se vendieron muy pocas. El ejército creía que la mayoría de las empresas estatales tenía una importancia militar y rehusó venderlas. Hasta 1976, ninguna de esas empresas tenía un balance general consolidado y por eso nadie sabía sus ganancias ni sus pérdidas, pero seguramente las pérdidas sumaron miles de millones de dólares por año. Esto provocó un déficit fiscal enorme que, a su vez, impulsó la inflación. Con tanta inflación, la inversión llegó a ser casi nula y la fuga de capitales era masiva.
2. En 1979, el gobierno ejecutó "la tablita", un programa o calendario de mini devaluaciones. Casi inmediatamente, sobrevino el segundo shock de los precios del petróleo, estimulando una ola de inflación mundial. No obstante, el gobierno rechazó una revisión de la tablita para que correspondiera a la nueva realidad inflacionaria. El tipo de cambio se sobrevaloró rápidamente. Con un tipo de cambio cada vez menos realista, la fuga de capitales se convirtió en un aluvión. Con importaciones tan artificialmente baratas, la importa-

ción de bienes de consumo creció a un ritmo pavoroso. Además, el ejército compró mucho armamento y equipos. Por estas tres razones, la deuda externa creció sin controles.

3. Con el objetivo de ganar el respaldo político de la población, que se mostraba cansada de la crisis económica, los generales provocaron una guerra con Gran Bretaña por las Islas Malvinas. Al perder la guerra, el gobierno quedó totalmente desacreditado a causa de sus fracasos militares y económicos, y renunció en medio del desprestigio. Se experimentó el retorno a la democracia.

Raúl Alfonsín asumió el poder en 1983 y empezó a reconstruir las instituciones democráticas, pero prestó muy poca atención a la política económica. La economía se estancó, el nivel de vida cayó, y el país no podía pagar los intereses de la deuda externa. El intento del gobierno de revigorizar la ISI y rescatar las economías del interior del país de su crisis empeoró el déficit fiscal. La oposición controlaba el Congreso e impedía cualquier tipo de reestructuración. Sin un ajuste en serio y únicamente con controles de precios para restringir la inflación, la economía derivó hacia el desastre.

Los argentinos se asombraron cuando, en 1989, el flamante presidente Carlos Menem anunció un programa de liberalización económica, incluyendo terminar con la ISI por medio de cortes drásticos en aranceles y subsidios; y eliminar los déficit fiscales por medio del despido de trabajadores públicos, la racionalización del sistema tributario, y el incremento y la recaudación agresiva de impuestos. Además, el programa incluyó esfuerzos para racionalizar las finanzas provinciales y la privatización de todas las empresas estatales. Después de 60 años de estancamiento, después de 20 años de la inflación más alta del mundo, al llegar una hiperinflación en que los precios se triplicaron en una semana, los argentinos estaban finalmente lo suficientemente desesperados como para intentar una solución radical.

El ajuste no puede ser aplicado simplemente por decreto. Es un proceso que cuesta años o décadas de esfuerzos intensos para estructurar nuevamente el gobierno y la economía. Durante los primeros dos años de la presidencia de Menem, el gobierno no podía esperar más que la estabilización de la economía, después de la hiperinflación desastrosa, y remontar el PIB al nivel que existía antes de la depresión. El gobierno debía aprender mucho sobre la implementación del ajuste. Por ejemplo, para ganar la confianza de los inversionistas extranjeros, tenía que pri-

vatizar inmediatamente algunas de las empresas estatales más importantes. Pero vender una empresa gigantesca, con ganancias desconocidas y sin una lista exhaustiva de activos, es muy difícil y complejo. Se privatizaron las aerolíneas estatales y la empresa telefónica, pero con muchos problemas y quejas legítimas. Fue una lección costosa.

El proceso de ajuste dio un paso importante a principios de 1991, cuando Domingo Cavallo asumió el liderazgo del proceso de liberalización como titular del Ministerio de la Economía. Sin demora, lanzó su famoso Plan de Convertibilidad en que la moneda era completamente convertible y atada al dólar, se liberalizaron completamente los flujos de capital, y se terminó para siempre con las devaluaciones. Al mismo tiempo, se reforzó fuertemente la tendencia a reestructurar, liberalizar, desreglamentar y racionalizar la economía, en forma mucho más sistemática y agresiva que en los dos años anteriores.

Sólo como un ejemplo del ajuste relámpago, se cosechaba la yerba mate (el té nacional de los argentinos) con una amplia variedad de subsidios y regulaciones. Por decreto presidencial, en solo un día, la oficina a cargo de la administración de esos programas quemó todos sus papeles y documentos, despidió todos los funcionarios y empleados, y cerró sus puertas, poniendo fin a una historia de 70 años de tratamiento especial para los productores de yerba mate. Sin control, la cosecha de yerba se incrementó 66% en los siguientes cinco años, y el precio cayó en el mismo porcentaje, generando un desastre entre los productores.

Hay que apuntar que, en 1996, Cavallo fue despedido por criticar públicamente la corrupción del gobierno de Menem, pero el régimen continuó con las políticas anteriores. A fines de 1999, Fernando de la Rúa sucedió a Menem como presidente de la república. Su gobierno está todavía en funciones, pero el foco del presidente de la Rúa aparentemente será el fin de la corrupción, la reducción del déficit fiscal, y la flexibilización del mercado laboral. Consecuentemente, el proyecto del presidente de la Rúa es la racionalización y la intensificación del ajuste en lugar de un cambio significativo de rumbo.

¿Cuáles son los resultados del ajuste en Argentina?

El crecimiento

Las cifras del Banco Mundial muestran que el PIB casi triplicó entre 1987 y 1998 (2.68 veces) y el PIB por habitante ha crecido 3.1% por año entre 1988 y 1998. Esas cifras explican la imagen muy positiva de Argentina presentada en el *Wall Street Journal* y otros diarios de negocios. Pero una parte de este crecimiento es ficticio: las cifras son demasiado altas porque reflejan el cambio de un dinero subvalorado a uno sobrevalorado y la inclusión reciente del sector informal en las cuentas nacionales. También la tasa de inflación ha sido subestimada: se calcula la inflación con una canasta familiar basada en una encuesta de 1985, cuando los servicios tenían una participación muy baja. Con la privatización, los precios de los servicios se han incrementado significativamente, duplicando su participación en la canasta familiar y generando una subestimación de inflación y una sobreestimación de crecimiento real.

Las cifras de la CEPAL, basadas en los datos del Ministerio de la Economía, nos cuentan otra realidad. El PIB en 1999 era solamente 30 o 35% más alto que el nivel antes de la depresión de 1988 y 1989, y la población creció alrededor 13% en esos años. Consecuentemente, el PIB por habitante se ha incrementado solamente 15 o 20%.

Estos resultados escasos nos permiten entender porqué la mitad de la población argentina opina que su situación personal se ha deteriorado desde el comienzo de la convertibilidad, y solamente 16% considera que se encuentra en una mejor situación que antes.

La producción industrial

Durante el primer año del Plan Cavallo (1992), la producción industrial había recuperado su nivel de 1988. Sin embargo, 10 años más tarde, la producción industrial era solamente 20% superior al nivel de 1988 o 1992. La mayoría del crecimiento industrial se ha concentrado en la producción de automóviles o de repuestos. La industria automotriz no puede sobrevivir sin regulaciones que virtualmente prohíben la importación de carros; su precio en Argentina es varias veces superior al de los países industrializados. La industria de bienes de capital, sin protección arancelaria, decreció en un 60% entre 1990 y 1995. Otras industrias han crecido, pero lentamente.

La inflación

Antes de la convertibilidad, la inflación promedio era en del orden del 20% por mes. La tasa de inflación bajó fuertemente dentro de seis o ocho meses después de la implementación de la convertibilidad. Fue 7.5% en 1993 y menos de 4% en 1994. A partir de 1995, la tasa de inflación en Argentina era una de las más bajas del mundo. Hoy en día, la inflación es negativa. Pero en el primer año de la convertibilidad, la inflación fue de más del 50%. Con el tipo de cambio fijo, esa inflación provocó la sobrevaloración del dinero.

El control de la inflación resultó de la reducción del déficit fiscal. Pero aún más significativo es que el precio más importante de la economía — el tipo de cambio— ha sido fijado rígidamente a partir de 1991. La inflación ha sido reprimida en lugar de eliminada, porque el peso drásticamente sobrevalorado reduce artificialmente el costo de las importaciones.

El presupuesto fiscal

El gobierno ha reducido el déficit fiscal. En 1993 y 1994, el gobierno aparentemente alcanzó el equilibrio presupuestario, un éxito impresionante en una sociedad en la que se creía una tontería el pago de impuestos. La razón más importante del éxito fiscal es los ingresos de la privatización de 2000 empresas estatales. Además, la privatización redujo el déficit porque las pérdidas de las empresas privatizadas habían sido incluidas en el presupuesto fiscal. El rigor de la recaudación de los impuestos ha mejorado, con fuertes castigos a la evasión.

Al finalizar con la privatización, el alcanzar el equilibrio presupuestario se hizo mucho más difícil. Además, a pesar de esfuerzos titánicos, los subsidios a los gobiernos provinciales se han incrementado fuertemente. A partir de 1996, los déficit se ubicaron entre el 1 y el 2% del PIB y aún más en 1999.

El comercio exterior

Las exportaciones crecieron con el ajuste a partir de 1989. Pero, mientras que el peso llegó a ser cada vez más sobrevalorado y los consumidores podía comprar más bienes importados con sus salarios más altos, las importaciones se incrementaron rápidamente. En 1992, las exportaciones fueron casi 30% más que en 1989, pero las importaciones fueron 300% más. En 1990, había un superávit en la balanza comercial de 8 mil

millones de dólares que se convirtió en un déficit de casi 6 mil millones 4 años más tarde, un cambio de 14 mil millones de dólares. La recesión de 1995 provocó que los consumidores reduzcan sus demandas por importaciones, pero en 1997 y 1998, el déficit comercial fue tan grande como el de 1994. En 1999 se duplicó con la crisis brasileña que provocó una fuerte devaluación del real. Ahora el problema es la avalancha de los productos brasileños.

Lo bueno de todo eso es que este déficit tan grande nos muestra que los inversionistas extranjeros están dispuestos a invertir su dinero en Argentina y la fuga de capitales da marcha atrás. Pero lo malo es que la deuda externa crece insistentemente.

La importación de capital

El BID, el Banco Mundial, y el FMI han efectuado gran cantidad de préstamos a Argentina para apoyar el ajuste estructural y la estabilización del tipo de cambio. Además, había una gran cantidad de capital especulativo comprando acciones en la Bolsa. Esta importación de capital ha financiado el déficit en la balanza comercial y ha generado un alza impresionante de precios en la Bolsa. Pero el capital especulativo, parqueado en la Bolsa, puede irse en cualquier momento. Durante la crisis del peso mexicano en 1995, por ejemplo, 4 mil millones de dólares huyeron del país en 5 meses y los precios de las acciones en la Bolsa cayeron en un 60%. Además, el lento crecimiento de la producción industrial y el estancamiento en la productividad en los últimos 15 años sugieren que el influjo de capital no ha sido bien invertido.

Para prevenir la fuga de capitales, el gobierno mantiene un tipo nominal de interés del 22%. Con la inflación cercana a cero, el tipo real es también más o menos del 22%. El tipo de interés por empresas chicas y medianas es de entre el 30 y el 60%. Eso constituye una carga muy pesada para la industria.

La deuda externa

Argentina ha entrado en el Plan Brady, pero con un 'write-down' (amortización parcial) desesperada y engañosamente pequeño. Con el enorme déficit de la balanza comercial, la deuda externa continúa creciendo. Los intereses de la deuda externa han crecido en desde un 6% en relación al gasto fiscal en 1994, hasta un esperado 15.6% en el 2000.

El desempleo

El desempleo creció a más del doble en los primeros tres años del Plan Cavallo y alcanzó 12% en 1994, el nivel más alto en la historia del país. El fenómeno se incrementó hasta en un 18% durante la crisis de 1995, y fue aún más alto durante la depresión de 1999. El sector informal crece cada año. El salario real se ha reducido y la clase media ha disminuido.

La desreglamentación

El ajuste ha producido una notable desreglamentación de la economía, pero aún hay mucho que hacer. Específicamente, a causa de la resistencia sindical, el gobierno ha alcanzado poca flexibilización del mercado de trabajo. Esa es una de las metas más importante del nuevo gobierno del presidente de la Rúa.

La corrupción

La corrupción del gobierno de Menem aparentemente sobrepasó la de los gobiernos anteriores; por lo menos, era más visible que antes. En particular, los corruptos han aprovechado mucho del proceso de privatización.

La corrupción e insolencia de Menem, de su familia, de sus compinches y de su gobierno en general debilitaron el apoyo político de Menem. En las campañas electorales de 1995 y 1999, su débil respaldo forzó a Menem a incrementar el gasto fiscal para captar los votantes desilusionados por la corrupción masiva.

El ajuste en Argentina

El ajuste en Argentina ha producido un incremento de entre el 15 y el 20% en el ingreso del argentino medio en términos reales, pero mucho del crecimiento fue a parar en los bolsillos de los ricos. El trabajador industrial típico recibe un sueldo reducido y la clase media es ahora más pequeña que antes. No obstante, Argentina no podía elegir otro sendero que el ajuste liberal. Por lo menos, el ajuste ha podido parar la declinación de la economía argentina. Casi de seguro, el típico campesino u obrero está ahora en una situación mejor que si el gobierno hubiera permitido que el caos económico continúe y se intensifique.

El ajuste en el Ecuador

¿Podemos esperar el éxito del ajuste y la dolarización en el Ecuador? Por supuesto, no soy un profeta y no tengo una bola de cristal, pero puede ser que la experiencia del ajuste argentino y de otros países nos ofrezca lecciones. No voy a fingir que puedo desarrollar un análisis definitivo o completo. Lo que pretendo es poner sobre la mesa varias observaciones para estimular una conversación.

Seguramente, hay bases para el pesimismo. Lo más importante es que el Ecuador tiene un PIB por habitante mucho menor que el de Argentina al principio de su ajuste. La experiencia global con el ajuste en los últimos 20 años es que tiene menos éxito en los países más pobres.

En algunos aspectos, las situación del Ecuador ahora, y la de Argentina en 1989 son parecidas. Por ejemplo:

- La deuda externa ecuatoriana como porcentaje del PIB es más o menos la misma que la deuda argentina en 1989 (78% v. 65%)
- La proporción de manufacturas del PIB ecuatoriano es actualmente igual a la de Argentina en 1989.

Según otras dimensiones, el Ecuador está ahora más listo para ajuste que Argentina en 1989. Por ejemplo:

- Hace 80 años, el ingreso por habitante en Argentina era uno de los más altos del mundo. El Ecuador no tiene una memoria de gran prosperidad como la que obstaculiza siempre la búsqueda de una política económica racional en Argentina. El Ecuador no tiene una experiencia de ajuste que fracasó totalmente, ni tiene una historia de medio siglo de violencia fraternal y conflictos intensos, terminando en un baño de sangre en que 30 mil o 40 mil personas eran torturadas y asesinadas.
- Las exportaciones ecuatorianas como porcentaje del PIB son cuatro veces más altas que la cifra argentina en 1989. En otras palabras, el Ecuador ya está mucho más abierto a la economía mundial y orientada hacia afuera.
- Argentina entró a la convertibilidad con una gran desventaja que el Ecuador no tiene: la sobrevaluación de la moneda. Ya al principio

de la convertibilidad, en abril 1991, el tipo de cambio estaba sobrevalorado. La inflación bajó en la medida en que la confianza de los inversionistas domésticos y extranjeros en el Plan Cavalho crecía, pero en los primeros seis u ocho meses, la inflación inercial generó un incremento en los precios de más o menos 50%. Con un tipo de cambio fijado rígidamente, eso dejó al dinero espantosamente sobrevalorado. Hasta el día de hoy, está todavía sobrevalorado. Por diez años, la economía ha luchado contra y ha padecido de las importaciones artificialmente baratas y las exportaciones artificialmente caras. Eso explica la pésima experiencia de la industria argentina, el gran déficit comercial, el crecimiento en la deuda externa y la tasa baja de crecimiento del PIB.

En contraste, el Ecuador tiene un tipo de cambio subvalorado. Seguramente, los precios domésticos van a subir mientras que la economía se ajusta al dólar. Al fin de este proceso inflacionario, y el momento en que la economía esté plenamente dolarizada, habrá la posibilidad de sobrevaluación. No obstante, si el gobierno impone sueldos demasiado altos por decreto o por ley, los precios de bienes no comercializables pueden crecer excesivamente, perjudicando las exportaciones de una manera parecida a la sobrevaluación del tipo de cambio. Por eso, la política salarial es un punto crucial para el éxito de la dolarización, pero la posibilidad de éxito con este asunto es mayor que la argentina.

Creo que la única salida de la crisis ecuatoriana es el ajuste liberal. La elección de otro sendero quiere decir una continuación del caos y de la pobreza. No obstante, cabe destacar estos puntos, y extraer varias lecciones de la experiencia de otros países donde se aplicó el ajuste, especialmente la de Argentina:

- El ajuste liberal no es una varita mágica. El éxito no está garantizado. Como con cualquier política, puede ser mal implementada. Inevitablemente, los líderes van a cometer errores, y si son demasiados, el ajuste fracasará. En otros países, los políticos que implementaron mal la ISI produjeron resultados insuficientes. Igualmente, la mala implementación del ajuste producirá poco crecimiento.
- No se implementa el ajuste en un vacío político. Siempre hay fuerzas políticas con influencia sobre las políticas económicas. Inevitablemente, los ajustadores tienen que hacer transacciones y com-

ponendas que desviarán el proceso. No se debe esperar resultados como en los libros de texto.

- Está también claro que los argentinos habían podido implementar el ajuste sin imponer la mayoría del costo en los hombros de los pobres y de la clase media baja. Por ejemplo, el gobierno no tenía que abandonar el sistema de salud pública.

Las personas malignas gobiernan malignamente. Es la verdad en cualquier tipo de economía. En Argentina, el gobierno de Menem maltrató a los campesinos y a los trabajadores. Pero lo mismo pasó en el país con el régimen anterior. Corea del Sur, Taiwán, y Singapur han desarrollado con una distribución del ingreso entre las más iguales en el tercer mundo. Por contraste, muchos líderes malvados emplearon la ISI para robar a sus sujetos, especialmente, a los pobres. Paraguay, Brasil, y Guatemala han seguido la ISI con la mayor desigualdad en el mundo. En cualquier economía en que se usa la ISI, la gran mayoría de los subsidios del gobierno va a las clases medias y altas, no a los pobres. El enemigo no es ajuste liberal. El enemigo es la incompetencia y la maldad.

comentario internacional

No. 2, II SEMESTRE/ 2001

Coyuntura

La política exterior de George W. Bush, *Diego Cordovez* • Coyuntura de la economía mundial. ¿Perspectivas de una crisis generalizada?, *Marco Romero*

Tema central

Geopolíticas del conocimiento

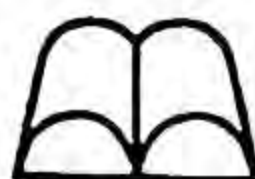
Artículos varios

La seguridad en la agenda de cooperación política sudamericana, *Allan Wagner* • Relaciones bilaterales entre el Ecuador y EE.UU. durante las décadas de los años ochenta y noventa, *Gustavo Palacio* • Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo, *César Montúfar*



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Centro
Andino
Estudios
Internacionales



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Archivos: Documentos históricos

Global Trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment expert • Tercera Cumbre de las Américas. Declaración de la ciudad de Quebec, 22 de abril de 2001 • Segunda Cumbre de los Pueblos de América. Declaración de la ASC sobre el ALCA, abril de 2001 • Declaración conjunta. Organizaciones de la comunidad negra de la región andina • Acuerdo entre España y Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios

Entrevista • Reseñas • Actividades

Movimiento indígena ecuatoriano:

La constitución de un actor político

Pablo Dávalos A.*

Sumario

No hay duda que el movimiento indígena ecuatoriano suscita importantes interrogantes sobre su estructura política, sus formas organizativas, sus discursos y sus prácticas. En ese sentido, el autor analiza las transformaciones políticas experimentadas por el movimiento indígena ecuatoriano, y en las cuales el 21 de enero del 2000, sería el fin de un ciclo que empezaría en 1990 con el levantamiento del Inti Raymi. A lo largo de este periodo, la noción de plurinacionalidad se constituiría como el eje epistemológico que actuaría de matriz para la acción política y normativa del movimiento indígena. El 21 de enero, agotaría ese ciclo por cuanto incorporaría la dinámica del poder a un movimiento cuyas coordenadas de acción siempre estuvieron dadas por la capacidad de convertirse en el contrapoder social. En esa dinámica, el levantamiento de febrero del 2001 aparece como un intento hecho desde las bases por retomar el proyecto original de los indios.

Introducción

Los acontecimientos del 21 de enero del 2000, por los cuales el movimiento indígena ecuatoriano, en una alianza con militares de rango medio, logran destituir al presidente demócrata-cristiano, Jamil Mahuad, y constituyen un efímero gobierno de "Salvación Nacional", son parte de un complejo proceso político que ha rediseñado la política ecuatoriana y en la cual el movimiento indígena se ha ido constituyendo como uno de los actores políticos más importantes de la actual coyuntura, y cuya fecha de emergencia y visualización puede ser identificada a partir del

* Economista, Docente de la Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública, PUCE-Quito.

primer levantamiento indígena de la era contemporánea, el levantamiento de junio de 1990.

De otra parte, la importancia política que ha cobrado en la actualidad el movimiento indígena no se corresponde con el esfuerzo que debe hacer la sociedad para conocer las dinámicas, los procesos y las formas organizativas de los indios, su cosmovisión, sus referentes simbólicos, su historia más íntima. Más bien al contrario, la sociedad ecuatoriana, aferrada aún al racismo, sigue expresando un temor ante la emergencia de un actor social y político al que por mucho tiempo se lo había despreciado e, incluso, ignorado explícitamente.

Ante la insurgencia política del movimiento indígena, las respuestas que ha dado la sociedad han variado entre el paternalismo y de la condescendencia, que se corresponde a un discurso de la compasión, y en el cual perviven intactos el racismo y la prepotencia (*"el reclamo indígena es justo, siempre han sido los preteridos de la sociedad, pero..."*, *"los indígenas han sido manipulados por los militares..."*, etc.); hasta un discurso oficial que excluye la posibilidad de abrir el espacio de lo social hacia nuevas formas de participación y de acción, y que condena enérgicamente la acción política del movimiento indígena del 21 de enero como "golpismo", "aventurerismo", etc.

De hecho, la acción del 21 de enero del año 2000, es parte de un largo y complejo proceso político del movimiento indígena ecuatoriano, que comprende en toda la década de los 90's, una serie de transformaciones cualitativas, la emergencia de nuevos liderazgos, el apareamiento de nuevos discursos, la incorporación de nuevos temas en la agenda indígena, que la transforman de agenda étnica en agenda política. Estas profundas transformaciones van emergiendo hacia la sociedad, y su punto de inflexión puede establecerse a partir del levantamiento indígena de 1990, que incorporó a los indígenas como un poderoso actor social en el escenario nacional.

De este levantamiento pasando por la participación política en 1996, a través de la creación del movimiento político Pachakutik, hasta las elecciones del año 2000, y el levantamiento de febrero del año 2001, el movimiento indígena ecuatoriano ha ido cambiando los ejes fundamentales de su discurso: de la lucha por la tierra, que caracterizó las reivindicaciones del movimiento indígena durante la mayor parte de los años 50-80's, a la lucha por la plurinacionalidad, es decir, el cuestionamiento

a la estructura jurídica y política del Estado, marcan una importante transformación cualitativa.

Sin embargo, el levantamiento de enero del 2000, que parece cerrar un ciclo de transformaciones políticas del movimiento indígena, se caracteriza por realizar una crítica radical al Estado, que no había estado presente en los levantamientos anteriores más que a nivel retórico, y que no encontramos en el proyecto original de la CONAIE. En efecto, el pedido de disolución de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y poder judicial), y la creación de un gobierno de "Salvación Nacional", en la cual los indígenas tendrían una directa participación, dentro de las propuestas históricas del movimiento indígena (la lucha por la tierra, la plurinacionalidad), se constituye como una ruptura con respecto a las demandas anteriores, y da la impresión de que el movimiento indígena, o al menos su dirigencia, está dispuesta en la actual coyuntura a "quemar etapas" en su proyecto original de cambiar las estructuras de poder de la sociedad ecuatoriana.

En efecto, existe un párrafo muy revelador en este sentido:

Nuestra meta no es la simple toma del poder o gobierno sino la transformación de la naturaleza del actual poder del Estado Uninacional hegemónico, excluyente, antidemocrático y represivo; y construir la Nueva Sociedad Humanista Plurinacional.¹

Así, lo que otorga un cariz diferente a la propuesta de crítica radical al Estado hecha el 21 de enero, e incluso la crítica radical al proyecto de "democracia", es la transformación del movimiento indígena en factor para la toma del poder o del gobierno. En esta coyuntura, los indígenas logran una alianza estratégica con militares de rango medio, que transformaron radicalmente el panorama político del Ecuador y en el cual su propuesta apunta a cuestionar severamente los límites de la democracia, de sus instituciones y de su ordenamiento jurídico.

Empero, esta transformación cualitativa plantea una multitud de nuevos problemas al movimiento indígena, tanto en la formación de discursos, cuanto en la adecuación de las estrategias organizativas, como en el campo de la legitimidad, la credibilidad y la legalidad de la propuesta indígena: ¿Fue legítimo el levantamiento de enero y el posterior golpe

1. CONAIE: *Proyecto Político de la CONAIE*, Ed. Consejo de Gobierno de la CONAIE, Quito, 1994, Declaración Política, pp. 7

de Estado? ¿Estaba en la agenda del movimiento indígena la destitución al ex Presidente Mahuad? ¿Hubo el suficiente diálogo al interior de las bases del movimiento para apoyar esta acción? ¿Había una propuesta alternativa, consensuada, discutida y legitimada desde las bases, a la destitución de los tres poderes del Estado? ¿Se habían abierto canales con otros sectores de la sociedad para legitimar las acciones previstas en enero? ¿Cómo queda a futuro la estructura organizativa y la propuesta política del movimiento indígena? ¿Cómo afectarían estos acontecimientos ante las futuras elecciones?

A fin de comprender y evaluar los acontecimientos de enero, es necesario analizar el proceso que ha experimentado el movimiento indígena en el cual logra su visualización como actor social y su posterior transformación en uno de los actores políticos más importantes del país. El presente texto se centra más en los aspectos de la coyuntura política del movimiento indígena, es por ello que algunos aspectos que son trascendentales para la comprensión del movimiento indígena como actor político, como por ejemplo el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, en el cual el discurso de la gobernabilidad subsume y derrota políticamente al discurso de la plurinacionalidad, no es estudiado en su profundidad, ni tampoco aspectos claves como la representación parlamentaria de los indios, o las acciones que derivaron en el derrocamiento del ex Presidente Abdala Bucaram en 1997.

Otro aspecto al que no se hace mención pero que de todas maneras es importante, es aquel proceso por el cual la modernización capitalista, sobre todo en su forma neoliberal, golpea en la estructura agraria y en las comunidades indígenas, obligándolas a asumir un rol más protagónico en la reivindicación económica y política. Este proceso fue fundamental para el levantamiento de 1994 en contra de la Ley de Desarrollo Agrario, así como en la coyuntura de 1999, cuando se realizaron dos levantamientos en contra de la imposición de un paquete de ajuste.

La constitución de un sujeto político: las demandas por la plurinacionalidad en los noventa:

La lucha por la plurinacionalidad es la lucha por el reconocimiento a la diversidad, por el derecho a existir y pervivir en la diferencia fundamental frente al proyecto de la modernidad y frente a la expansión del capitalismo, tal es al menos un primera lectura que puede derivarse de la demanda indígena. Pero es también la crítica radical a la constitución

del Estado, a sus formas de representación política, a sus estructuras de poder oligárquicas. La plurinacionalidad evidencia el fracaso de constituir un "Estado-Nación" bajo un proyecto nacional. La concepción de plurinacionalidad apelaba al concepto de Nación y con ello desbarataba, por decirlo así, todo un andamiaje simbólico, ideológico, jurídico y político construido desde la idea de la "Nación Ecuatoriana".

Cuestionar al Estado desde la Nación, equivalía a desnudar ese entramado de relaciones simbólicas y reales del poder. La Nación Ecuatoriana era una sola y a su interior se abrigan diferentes opciones que finalmente tendrían que integrarse a un "proyecto nacional", tal era la prioridad de las elites. Cuando se produce la emergencia de los indios como actor social en el levantamiento de 1990, el Ecuador estaba viviendo un profundo proceso de transformación a doble nivel. Por un lado, se habían impuesto políticas de ajuste y el país entraba en una etapa de consolidación del modelo neoliberal, en la cual la propuesta del "Estado Mínimo" implicaba la desarticulación de todo un diseño institucional creado desde la década de los cincuenta y que tenía como objetivo la modernización por la vía de la industrialización interna. Pero, por otro lado, es significativo el hecho de que el levantamiento indígena de 1990, se haya dado sin una alianza con los obreros, hasta ese entonces la fuerza de oposición y resistencia más importante de la sociedad. Esta aparente ruptura, o desencuentro, va a caracterizar los procesos sociales de movilización y resistencia a lo largo de la década.

Uno de los principales líderes y teóricos de la nueva organización social indígena, Luis Macas, con respecto a los objetivos que se propuso el levantamiento indígena de 1990, establece:

... nuestra demanda contempla el pedido de reforma al artículo 1 de la Constitución Política del Estado, reconociendo al país como Estado plurinacional, ya que consideramos que nos identificamos como nacionalidades indígenas, que formamos parte de un Estado plurinacional... Esta demanda se orienta, al mismo tiempo, al reordenamiento constitucional y la creación de leyes e instrumentos jurídicos que permitan nuestro derecho a la autodeterminación ... El derecho que demandamos a la autodeterminación, consiste en crear un régimen (autogobierno) que nos permita tener competencia legal sobre la administración de los asuntos internos de nuestras comunidades, en el marco del Estado nacional.²

2. Macas, Luis: "El levantamiento indígena visto por sus protagonistas", en *Indios: Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. ILDIS, Ed. Abya-Yala, Quito, 1992.

Existen varias posibles lecturas a este párrafo:

Uno: Es evidente el cuestionamiento al Estado-Nación y a su afán de construir un “proyecto nacional” a partir de la homogenización y la construcción de una Identidad Nacional, un cuestionamiento que nos indica que este proyecto de las elites había fracasado. De haber tenido éxito, los indios no habrían tenido razón en reclamar un reconocimiento y una integración en condiciones de respeto a su diferencia. Un fracaso histórico que muestra la poca pertinencia que tuvieron los discursos del mestizaje, de la unidad nacional, de la identidad nacional (¿No titula acaso Jorge Enrique Adoum un libro suyo como: *“Ecuador: señas particulares”*, como un esfuerzo de identificar algo parecido a una supuesta identidad cultural nacional?).

Dos: Los indios se establecen como los Otros, los Diferentes, a este proyecto identitario. Para ellos su diferencia actúa como elemento de unificación estratégica, política y organizativa. Se asumen como los Otros y reclaman ese status. Ello implica que el debate político tiene que necesariamente cambiar sus coordenadas de comprensión. Si se generan respuestas desde lo Mismo, el Otro siempre será contrapunto y disrupción. Por ello su propuesta llega al corazón de la estructura misma de la dominación política. No es gratuito su pedido de reforma al Artículo 1 de la Constitución. Es el artículo fundamental. A partir de este artículo se definirá el Estado mismo, sus sistemas de representación, su ser y su deber-ser. Cambiar este artículo significa reconocer otro deber-ser para el Estado, un deber-ser en el que la diferencia, o si se quiere la Alteridad, proponga nuevos contenidos. Reconocer la Diferencia significa relativizarse. El reconocimiento de esa relativización es justamente el Estado plurinacional. Una relativización que alcanza a los contenidos del poder y la dominación. Que los desestructura. Que los obliga a reasumir sus roles y a clarificar sus estrategias de dominación.

Tres: Los indios reconocen el status vigente. Aceptan el marco constitucional e incluso el marco del Estado nacional, como ellos lo llaman. Pero al mismo tiempo que lo aceptan como condición general, imponen condiciones que ameritarían una transformación profunda y radical de ese marco constitucional. Para ellos es dable vivir dentro de los límites de un “contrato social”, pero hay que reformular este contrato social y reconocer el derecho a la autonomía de los diferentes. Autonomía, es darse a sí mismo sus propias reglas, lo que los indios dicen es que el Estado, el proyecto de Estado que habían construido las elites en todo este tiempo, debe tener límites y que hay que crear un nuevo Estado,

aquel que respete esos límites y la posibilidad de la autodeterminación política de los indios. Del discurso antisistema se pasa al discurso más pragmático de reconocimiento al Estado pero a condición de que ese mismo Estado reconozca la autonomía de los pueblos y naciones indígenas. Una propuesta que altera el ordenamiento vigente y que obliga a una reforma estructural del Estado pensando en la plurinacionalidad.

Cuatro: La noción de ciudadanía que emerge de esta propuesta contradice aquella que sirve de sustento de legitimación y que otorga legalidad al sistema democrático y al sistema de representación. Si se cambia el Artículo 1 de la Constitución, entonces debe generarse un nuevo concepto de ciudadanía. De hecho, tal como se había constituido el Estado Nación llamado "Ecuador" la ciudadanía siempre fue utilizada como recurso estratégico del poder para restringir la capacidad política de la sociedad. Desde sus inicios como república, siempre se limitó la ciudadanía a la propiedad, al hecho de saber leer y escribir, en español obviamente, o a la mayoría de edad. Había, entonces, que plantear una noción diferenciada de ciudadanía. La noción de ciudadanía, perdía sus contenidos más fundamentales cuando se trataba de indígenas de la Amazonía, por ejemplo. Era fundamental crear contenidos nuevos a la noción de ciudadanía, contenidos que solamente podían ser creados desde el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado Ecuatoriano, tal es la conclusión que puede extraerse de la lectura de este párrafo de uno de los líderes históricos del movimiento indígena ecuatoriano.

Así, la plurinacionalidad se constituye para los indios como el eje estratégico a partir del cual el movimiento indígena articula su discurso, sus prácticas, y sus organizaciones, durante la década de los noventa. Es natural, entonces, que la lucha por la plurinacionalidad afecte la formación de los imaginarios sociales y las construcciones simbólicas elaboradas por el poder sobre lo indígena, y afecte también a la estructura misma del poder.

En efecto, una lectura a las reacciones que provocó el pedido indígena de autonomía y plurinacionalidad del Estado, son indicativas de la conmoción que provocó esta propuesta:

Ya ha empezado a dar sus frutos de violencia e invasiones la demagógica y perversa cantaleta que sobre las "nacionalidades indígenas" iniciaron unos cuantos políticos y politicastros con miras exclusivamente subversivas, anarquistas y nihilistas... Hay que advertir, sin embargo, que estas minorías étnicas ... propenden muchas veces a exaltar más de lo

*debido sus características raciales propias, hasta el punto de antepo-
nerlas a los valores comunes propios de todos los hombres...³*

*Lo que ha ocurrido es que ni la sociedad ni el Estado se han preocupa-
do del indígena. Bestia de labor sin ningún derecho, era y sigue siendo
aún la práctica. Jamás se intentó educarle e incorporarle a nuestra
civilización, ni menos a la cultura... Para el bienestar del país es nece-
sario que se atiendan los reclamos justos, pero posibles de esa clase
desheredada y que los blancos y mestizos de este país reconozcan que el
indígena ha sido un factor de progreso nacional y que es necesario
incorporarle a nuestra nacionalidad...⁴*

*El mestizaje constituye la piedra angular de la historia y de la cultura
latinoamericana. Desconocerlo y afirmar que los "blancos somos unos
y nosotros somos otros", es pretender ir a contrapelo de la historia y, lo
que es más serio, introducir en las relaciones entre las comunidades
indígenas y el resto de la sociedad un particularismo que nos terminará
enfrentando irremediable e inútilmente.⁵*

*Debemos mirar más al futuro que al pasado... Debemos reconocer la
realidad multiétnica, pero sin antepo-nerla al ideal de la unidad nacio-
nal y el Estado unitario y democrático, que solo puede acatar decisio-
nes tomadas por voto mayoritario y no por imposición de minorías.⁶*

La lucha por la plurinacionalidad será una lucha básicamente política. Dos eventos son claves dentro de este proceso para los indios, por una parte la ratificación, en 1998, por parte del Congreso Nacional del Ecuador, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y, de otra parte, la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-98 que reconoce la existencia de los Derechos Colectivos para los pueblos indígenas. Como antecedente, ya a inicios de la década de los noventa, se había cambiado la Constitución y se había aceptado que el Ecuador es un país pluricultural y multiétnico. Respecto a la declaratoria de la plurinacionalidad del Estado, hasta el momento, el sistema político parece haberse cerrado totalmente a la sola posibilidad de discutirla, menos aún aprobarla.

3. Acosta Yépez, Francisco: "Las nacionalidades indígenas", periódico *El Comercio*, 20-07-1990, sección editoriales.

4. Vacas Gómez, Humberto: "El Problema Indígena", *El Comercio*, 18-08-1990, sección editoriales, subrayado mío

5. Corral, Fabián: "Mestizaje y Nacionalidades", *El Comercio*, 03-09-1990, sección editoriales

6. Salvador Lara, Jorge: "La Cuestión Indígena", *El Comercio*, 21-09-1990, sección editoriales

Sin embargo, para que se hayan dado estos dos eventos fueron necesarias profundas transformaciones políticas y organizativas al interior del movimiento indígena y en la sociedad. La primera de ellas fue la comprensión del rol que juega la institucionalidad en toda estrategia de poder y de contrapoder. El movimiento indígena supo darse cuenta de que si no accedía a los espacios institucionales, sobre todo a aquellos del sistema de representación política, sus demandas tenían pocas posibilidades de ser escuchadas. La clase política ecuatoriana había clausurado el debate de la plurinacionalidad desde el inicio de la formación de la república. Los Otros, simplemente, no existían.

Para acceder a estos espacios de representación, había que adscribir a las reglas de juego del sistema y había que cambiar el discurso antisistema por un discurso en el cual era posible el cambio dentro del sistema. Para el movimiento indígena fue una transacción bastante dura pero que evidencia su pragmatismo en la construcción de su proyecto político.

La participación en la institucionalidad se dio a partir de la convocatoria a la consulta popular hecha por el gobierno de Sixto Durán Ballén, en 1995, realizada para conseguir la legitimidad necesaria para privatizar el sistema de la seguridad social y otros aspectos relacionados con la reforma neoliberal del Estado. Esta fue una oportunidad en la cual el movimiento indígena pudo aliarse con otros sectores de la sociedad civil y llevar adelante la campaña en contra de la privatización de la seguridad social, además de oponerse a la reforma neoliberal. Pero los sectores con los que el movimiento indígena hizo alianzas no fueron los obreros aglutinados en el Frente Unitario de Trabajadores, fueron más bien un conjunto heterogéneo de movimientos, sindicatos y personalidades que a la larga habrían de constituir la Coordinadora de Movimientos Sociales. Los resultados fueron alentadores y sorprendieron a sus mismos organizadores. De ahí a presentar candidaturas para las elecciones de 1996 había solamente un paso.

En 1996, efectivamente, se constituye el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. La conformación de este movimiento plantea algunas interrogantes dentro del sistema de representación política con respecto a los indios y a los autodenominados "movimientos sociales": ¿Es el movimiento Pachakutik un partido político? ¿Cuál es el papel que juegan los indios dentro de este movimiento? ¿Cómo se constituye su política de alianzas con otros sectores? ¿Cuál es su proyecto político? ¿Cuál es su relación con la CONAIE? ¿Constituye realmente el "brazo político" de la CONAIE? ¿Cómo respondieron las estructuras organi-

zativas indígenas a este nuevo requerimiento político? ¿Cómo evitar la práctica corporativa de un movimiento que nace signado por intereses particulares, en este caso los indios?

La creación de este movimiento implica una separación formal con la clase política tradicional y el tutelaje que esta clase había ejercido siempre sobre los movimientos sociales; implica, además, la aparición de un movimiento nuevo dentro de la institucionalidad democrática. Su primera representación parlamentaria es significativa, cerca del 10% del total, y el acceso, por vez primera, a varios poderes locales. Es justamente uno de sus diputados más emblemáticos, el dirigente indígena de la provincia de Chimborazo, Miguel Lluco, quien posibilita la ratificación por parte del H. Congreso Nacional del Convenio 169 de la OIT por el cual se reconocen los derechos de los pueblos y naciones ancestrales. El movimiento indígena puede, de esta manera, adecuar los espacios institucionales ganados dentro del sistema de representación política de manera integrada con su proyecto político y con su visión al largo plazo.

A la par que el movimiento indígena presiona por la ratificación del Convenio 169 de la OIT, ejerce una presión social para la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, que cambie la Constitución y que apruebe las demandas de plurinacionalidad. Un pedido, vale anotar, que los indios insisten en realizarlo desde inicios de la década.⁷

La convocatoria y las formas de representación a la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, comprueban la importancia de los partidos políticos en los sistemas de representación política. Fueron precisamente los partidos políticos tradicionales quienes acapararon la mayoría de la representación a la Asamblea Constituyente. El movimiento Pachakutik, no logró una representación lo suficientemente importante en número que asegure que su principal demanda, aquella de la plurinacionalidad, sea aceptada. Por el contrario, la Asamblea Constituyente de 1998 se orientó bajo los parámetros de la gobernabilidad, y fortaleció el sistema presidencialista, como una vía para lograr una mejor gobernabilidad de la democracia ecuatoriana.

7. En el proyecto político de la CONAIE elaborado entre 1993 y 1994 se lee: "La Carta Política Fundamental de la República del Ecuador vigente, no refleja la realidad plurinacional del país ... es necesario y urgente contar con una Nueva Constitución Política, la misma que determinará los niveles de responsabilidad y de participación de los pueblos indígenas, así como de los diferentes sectores sociales organizados." CONAIE: *Proyecto político*. Doc. Cit. Plan de Acción, pp. 17.

La visión de las elites es que el movimiento indígena debe darse por satisfecho con la declaratoria de multi-etnicidad y pluriculturalidad. El objetivo, según las elites, debería ser el apoyo a las reformas políticas del Estado que garanticen la gobernabilidad. En efecto, investigadores vinculados al grupo CORDES, señalan:

La propuesta indígena es otro de los temas de urgente atención a nivel de reforma del Estado. Es complejo y difícil tratar ya que choca con concepciones tradicionales sobre el Estado y su papel. El reto para los pueblos indígenas, como parte de la sociedad ecuatoriana, y el reto de la sociedad con los indígenas es hacer viable la reforma. Las declaraciones constitucionales del Ecuador como Estado pluriétnico y pluricultural, reflejan esa diversidad y terminan con la tendencia de asimilación que ha caracterizado a nuestro país desde su nacimiento. La ratificación por parte del Ecuador del convenio 169 de la OIT es una respuesta alternativa para el problema indígena, que no necesariamente implica el riesgo de buscar su solución por medio de una Asamblea.⁸

Este texto demuestra que la noción de plurinacionalidad no sería transada por las elites, a lo más que podía llegarse y que de hecho se dio fue la aceptación de la condición de “Pluriculturalidad” y “multi-etnicidad” de la sociedad ecuatoriana. Pero “Pluricultural” y “multiétnico” no es “plurinacional”, los primeros conceptos hacen referencia a la identidad cultural y étnica de cada pueblo y de cada nación como un conjunto de características propias que los hacen diferentes, son conceptos culturales, el concepto de “plurinacionalidad”, en cambio, es más bien un concepto político, no solamente implica la aceptación de las diferencias culturales, va más allá y demanda un régimen de autonomía y autogobierno, justamente legitimado en la diferencia cultural, para cada una de las naciones y pueblos indígenas.

De esta manera, la Asamblea de 1998, y en la cual el movimiento indígena había puesto muchas expectativas, clausura una vez más el debate sobre la plurinacionalidad al tiempo que ratifica su énfasis en lograr cambios políticos orientados más en la gobernabilidad de la democracia que en las transformaciones sustanciales que había exigido el movimiento indígena. Quizá el proceso de enero del 2000 pueda entenderse a partir de esta clausura del espacio político que los indios habían reclamado

8. Mejía Acosta, Andrés y Wray Reyes, Norman: *Asamblea Nacional para la Reforma Política. Límites y Posibilidades*. Documento de Trabajo No. 1, Proyecto Cordes-Gobernabilidad, Quito, abril 1997, p. 21, subrayado mío.

desde inicios de la década. Si el sistema de representación política se había negado a escuchar las demandas de plurinacionalidad y había confiscado toda forma de representación política de la Asamblea a favor de los partidos políticos tradicionales, entonces los indios habrían de privilegiar en la coyuntura posterior sus formas de lucha y su discurso antisistema. El diseño institucional de la democracia, se había construido bajo el lema conocido ya en la colonia de: "se acata pero no se cumple". La Constitución de 1998 había incorporado a los Derechos Colectivos, pero los indios no tardaron en darse cuenta de que si no mediaban procesos de resistencia y de lucha más activa, éstos serían letra muerta.

Así, la CONAIE, como el espacio político y organizativo más importante que tienen los indios del Ecuador, se constituirá en el eje de contrapoder más importante que exista en el país. Su paso por la institucionalidad le demuestra que la estructura de poder no está dispuesta a ceder el más mínimo espacio a los indios. La CONAIE asume nuevamente un rol más político. Su discurso se radicaliza y opta por lo institucional solamente como campo para la gestión de los poderes locales indígenas. Pachakutik como movimiento político, esta vez y en la coyuntura política de ese entonces, cede su espacio y su iniciativa a la CONAIE.

Los levantamientos indígenas en el período de 1999

El fracaso de la Asamblea Nacional Constituyente de constituir un Estado Plurinacional, tal como consta dentro del proyecto político del movimiento indígena, hizo que éste cambie sus estrategias políticas hacia una politización y radicalización creciente de la CONAIE. La Asamblea Constituyente había agotado un espacio que había sido creado originalmente por el movimiento indígena y los movimientos sociales, y había cerrado la posibilidad de generar un debate sobre las demandas indígenas y de otros sectores de la sociedad. En efecto:

A diferencia de lo ocurrido en Ecuador en anteriores procesos políticos de las últimas dos décadas, hay que reconocer que gran parte del impulso e inspiración del actual proceso de reforma política proviene de los sectores organizados de la sociedad. Han sido precisamente las asambleas ciudadanas, organizaciones populares, indígenas, mujeres, obreros, empresarios y estudiantes quienes han llevado la iniciativa para reestructurar al actual sistema político...⁹

9. Mejía Acosta, Andrés y Wray Reyes, Norman: *Asamblea Nacional para la Reforma Política. Límites y Posibilidades*. Doc. Cit. pp. 31

Hubo un interregno de asimilación de las reformas provocadas por la Asamblea, sobre todo aquellas que hacían referencia a la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución. Pero la lección, aparentemente, había sido aprendida por los indios: los espacios institucionales del sistema de representación política, piensan ellos, no son la vía adecuada para producir los cambios que el movimiento indígena reclama al Estado y a la sociedad.

La CONAIE asume un rol político y ante la imposición de un paquete de ajuste en marzo de 1999, realiza un levantamiento indígena. En esta ocasión, los indígenas logran la constitución de “mesas de diálogo” con el régimen, para resolver un conjunto de problemas sociales y económicos de la población indígena y no indígena. A pesar de los compromisos adquiridos por el gobierno de la Democracia Popular, en estos espacios, la falta de voluntad política del régimen para lograr acuerdos deslegitiman estas “mesas de diálogo”, y cierran la posibilidad de utilizar al diálogo como vía para superar los conflictos.

En efecto, a pesar de que el gobierno había manifestado su compromiso por adoptar una política social y revisar los programas de ajuste; cuatro meses después, el régimen demócrata-cristiano, decide la aplicación de un paquete de ajuste económico que contempla, entre otras medidas económicas, la elevación de los combustibles, entre ellos el gas de uso doméstico, la congelación de salarios, y la eliminación total de subsidios sociales.

Frente a la aplicación de este paquete de ajuste económico, el movimiento indígena realiza su segundo levantamiento durante el mes de julio de 1999, y, en alianza con otros sectores sociales, entre ellos los taxistas, se logra, finalmente, la revisión del ajuste: el precio de los combustibles y del gas doméstico se congelan por un año, además de arrancar al gobierno la promesa de iniciar políticas sociales.

Lo que llama la atención en esta coyuntura es el rol político que asume la CONAIE, incluso dentro de la política de alianzas con otros sectores sociales, como es el caso de los taxistas, y el bajo perfil político del Movimiento Pachakutik y de su representación parlamentaria. El movimiento indígena no acude a sus diputados para procesar los conflictos existentes. La experiencia le demuestra que la acción fuera de la institucionalidad es más efectiva. El mismo diseño institucional del Estado Ecuatoriano está hecho para procesar demandas, solucionar con-

flictos y negociar con los actores justamente fuera de los espacios institucionales de la democracia.

La CONAIE está consciente de que existen dos niveles de la acción política que se corresponden a dos formas de ejercer el poder. De una parte, todo el andamiaje jurídico institucional, en virtud del cual el sistema sustenta su legitimidad, construye consensos y garantiza la existencia de un modelo político altamente excluyente y proclive al autoritarismo; y, de otra parte, una pragmática del poder evidenciada en instituciones paralelas y no reconocidas por el sistema de representación política, que aparentemente lo contradecirían pero que no obstante le son muy funcionales, como la existencia de redes clientelares, formas paternalistas de la gestión pública, la manipulación política de los discursos, el patrimonialismo, el caciquismo, etc., y cuya representación más visible sea el excesivo poder que tendría la figura del Presidente de la República.

Dada esa estructura institucional de la democracia en el Ecuador, es normal entonces preguntarse por el sentido que tendría el diseño institucional existente, en el cual el Congreso no es en modo alguno un contrapeso o un contrapoder del Ejecutivo, y el sistema judicial es totalmente funcional a la estructura del poder. Además de que la clase política piensa más en términos de sus intereses patrimonialistas que en los intereses de la colectividad. Gestiona la cosa pública pensando en su interés particular, con el agravante de que el discurso que legitima y justifica esta utilización particular es aquel justamente de la democracia.

La práctica política del movimiento indígena le enseña que la representación parlamentaria no constituye una garantía efectiva de contrapoder, y que la única manera de doblegar a ese poder está en la fuerza organizativa, en la capacidad de movilización nacional y en la lucha en las calles y carreteras. Solo frente a posiciones de fuerza, el Ejecutivo negocia. Los levantamientos de 1999 muestran justamente esas falencias del diseño institucional de la democracia representativa, de las lógicas de los actores, y de los discursos utilizados por los actores. Ello implica:

- La pérdida de legitimidad y de credibilidad de todo el sistema de representación política (el desgaste de los partidos políticos que no son vistos por la sociedad civil, ni por los actores sociales, como instancias de mediación con el Estado).

- La falta de adecuación de los sistemas de representación a las lógicas, dinámicas, procesos y necesidades de los actores sociales y de la sociedad civil. Mientras los partidos políticos tienen sus tiempos, éstos no se sincronizan con los tiempos de la sociedad civil.
- Las reformas estructurales del Estado y sus sistemas de representación no se procesan al interior de la sociedad civil, sino fuera de ella, y estas reformas se adecuan más bien al carácter corporativo y patrimonial que han asumido los partidos políticos, que tienden a adscribirse y a funcionalizarse de acuerdo a las necesidades de ciertas elites, que a las necesidades de la sociedad civil.
- La evidencia de que las estructuras de poder vigentes en el Ecuador no se armonizan con el discurso de la democracia liberal: el presidencialismo implica el ejercicio real del poder, el contrapoder o al menos el contrapeso al poder del Ejecutivo en un régimen presidencialista, no estaría en la legislatura, o en la estructuración constitucional de los poderes del Estado, sino en la capacidad de los actores sociales y de la sociedad civil por negociar directamente con el ejecutivo.
- La incapacidad del sistema de representación política, con sus discursos y sus instituciones, de constituirse en instancia de mediación entre la sociedad civil y el Estado, que hacen imposible un diálogo democrático entre las instituciones del sistema de representación política y la sociedad civil.
- La sociedad civil no se siente “representada”, valga la redundancia, por el sistema de representación política. Las mediaciones políticas más bien tienden a alejar la responsabilidad social de los actores de su propia problemática. Los sistemas de representación política tienden a usurpar los espacios sociales organizativos, a destruir la capacidad de movilización y generar sobre las estructuras organizativas redes clientelares y comportamientos patrimonialistas. De ahí el rechazo a la injerencia de los partidos políticos en los asuntos que competen directamente a los actores sociales.
- El mismo régimen desgasta al sistema de representación política, cuando tiende a acusar a los actores sociales de haber “politizado” sus demandas, o de corresponderse a “intereses políticos”. Cuando un actor social que demanda atención, diálogo o defiende sus intereses, es acusado de tener “intenciones políticas”, inmediatamente repliega su discurso alejándose de la esfera política, y con ello se distancia de todo esquema de representación política.

Estos elementos configuran una situación de bloqueo político permanente. Los actores sociales saben que si quieren negociar una propuesta

determinada deben partir desde propuestas maximalistas y desde posiciones de fuerza. El bloqueo genera *impasses* en los cuales la conquista de la legitimidad es básica para derrotar a la posición contraria. Los levantamientos de 1999 otorgaron una legitimidad y credibilidad social a la CONAIE, por cuanto situaba el terreno de la confrontación entre la sociedad y el Estado. La CONAIE se había constituido en el referente de la sociedad para negociar directamente con el Estado. Su propuesta reivindicativa no era solamente indígena, iba más allá y abarcaba los intereses de casi toda la población. En esta coyuntura la CONAIE puede pensarse a sí misma como la representación no formal de la soberanía popular.

Cuando la CONAIE inicia las conversaciones con militares de rango medio, que estaban preocupados por los visos de corrupción que adoptaba el régimen de la Democracia Popular, se presenta como la única institución social, o el único movimiento social, que representaría por sí mismo la voluntad general. Los levantamientos de 1999 transforman políticamente a la CONAIE en el sentido en el que la configuran como espacio de representación política informal, que goza de legitimidad y credibilidad social, y que en virtud de esa credibilidad y de esa legitimidad puede reclamar para sí una función de representación política paralela dentro de la institucionalidad vigente. Es un cambio nuevo y que no consta en el proyecto original de la CONAIE. Las "Mesas de Diálogo" le convirtieron en interlocutor válido frente al poder, y le posibilitaron posicionarse como alternativa a ese poder.

La CONAIE, en esta coyuntura, está al filo de la navaja, porque las percepciones que tiene sobre sí misma, para que puedan efectivamente ser parte de su proyecto político, y para que las recientes transformaciones políticas puedan ser asimiladas por sus estructuras organizativas, tienen que entrar en un proceso de redefinición, de discusión interna, de construcción de consensos sobre los horizontes que debería asumir a futuro su proyecto político, con todas sus bases, y si reclama para sí el status de la representación política no formal de la voluntad general, tiene que discutir estos temas también con la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, tal práctica no se da y se produce una ruptura entre el proyecto original de la CONAIE y la percepción que tienen sus dirigentes del momento político por el que atraviesan. Esa percepción es la de que la CONAIE bien puede constituirse en poder, o más que en poder, en gobierno. La CONAIE opta por la conspiración y entra así en una de sus etapas más críticas.

La disolución de los tres poderes del Estado: la tentación del poder y la acción estratégica

En la Teoría de la Acción Comunicativa, Habermas propone una comunidad basada en la palabra, en la discusión y el consenso. La comunicación debe tener cuatro condiciones básicas, para tener una pretensión de validez: ser inteligible, ser veraz, ser justa y ser sincera. Cuando la comunicación rompe uno de sus esquemas estaríamos en presencia de lo que Habermas, siguiendo las teorías de la acción de Parsons, llama la acción estratégica, es decir, la comunicación hecha para manipular al otro, para convencerlo, para adscribirlo a las coordenadas de nuestra voluntad.¹⁰

Cuando la CONAIE plantea la disolución de los tres poderes del Estado, ingresa de lleno en la crítica a la institucionalidad vigente y su ordenamiento, pero su entrada no es aquella establecida por la plurinacionalidad, tal como estaba planteado en su proyecto original. La CONAIE no critica a las funciones del Estado desde la posición deontológica de la plurinacionalidad, sino desde la acción estratégica del discurso político (“*¿Qué nos ha ofrecido la democracia? Solo elecciones y hombres políticos que nunca cumplen sus promesas*” exclamaba en ese entonces, Antonio Vargas, Presidente de la CONAIE).¹¹

No es la crítica que se establecía en el levantamiento de 1990, y por la cual se cuestionaba al Estado Nación en su *episteme* misma. Es más bien la utilización de un discurso político hecho con fines de movilización, legalización y legitimación. De ahí que no se haya presentado un marco normativo alternativo. Ese marco normativo alternativo, simplemente no existía. Se criticaba al Estado, a su institucionalidad y su ordenamiento, pero no se había dicho cómo reemplazarlo y cuál sería ese esquema posible.

En efecto, la propuesta de la disolución de los tres poderes del Estado, hecha por el presidente de la CONAIE a inicios del año 2000, como parte de lo que luego se constituiría el levantamiento indígena y posterior destitución del ex Presidente Mahuad, adolece de una propuesta

10. Cfr. Habermas, Jürgen: *Teoría de la Acción Comunicativa. Complementos y estudios previos*. Cátedra, Madrid, 1997

11. Citado por Quintero López, Rafael: “El Alzamiento popular del 21 de enero y sus consecuencias para la democracia en el Ecuador”. *Rev. Ciencias Sociales*. Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas. Universidad Central del Ecuador. No. 18, junio del 2000, II época, Quito, pp. 16.

alternativa que es sintomática de las transformaciones políticas del movimiento indígena ecuatoriano durante esta coyuntura. Se trata de adecuar la legitimidad política lograda en la coyuntura de 1999 a una estrategia que se irá develando a lo largo del mes de enero del 2000: la toma del poder. Más como toma de un aparato gubernamental que como toma efectiva de un poder real.

Así, la crítica a la democracia tiene la apariencia de ser radical. Forma parte de su discurso anti-sistema. Pero en realidad se inscribe dentro de la acción estratégica de los discursos políticos hechos con una intencionalidad concreta, aquella de posibilitar el *coup de force* y finalmente legitimarlo.

Esta apelación a la crítica a la democracia tal como se la vive y practica en el Ecuador, parte de un cuestionamiento que en lo fundamental aparece como justo para el movimiento indígena. En efecto, la democracia, o al menos el discurso que se ampara en la democracia tanto como discurso que legitima una forma de representación política, cuanto en la institucionalidad vigente y en el régimen de gobierno, no había logrado cumplir con sus expectativas desde el retorno constitucional en 1979. Todo lo contrario, desde 1983 se da un fenómeno bastante complejo y es la articulación de la democracia a las necesidades del ajuste económico y la reforma neoliberal del Estado. Desde ese año, casi ininterrumpidamente e independientemente del color político del régimen de turno, el Ecuador vive una serie de imposiciones traumáticas de políticas de ajuste. La pobreza se extiende, el aparato industrial quiebra, la concentración del ingreso se agrava, los impuestos regresivos se multiplican, y las opciones a futuro parecen cerrarse. Frente a tal escenario es bastante difícil que la democracia como sistema político y como contrato social, goce de la simpatía unánime. En todo este periodo, el sistema democrático no pudo crear ningún mecanismo que logre al menos fiscalizar las políticas de ajuste y privatización.

No es extraño entonces que luego de la enorme legitimidad lograda después de los levantamientos de marzo y de julio de 1999, la CONAIE no suscite mayores resistencias en su discurso anti-sistema. En términos generales, la CONAIE decía en voz alta lo que la sociedad pensaba en voz baja. El sistema de representación política había llegado a su punto culminante de corrupción durante el gobierno de Mahuad. Adscribir al juego institucional de la democracia, luego del congelamiento bancario, y la crisis financiera de 1999, ameritaba un enorme esfuerzo social.

El levantamiento de enero del 2000, marca una de las transformaciones políticas más importantes del movimiento indígena. Una primera constatación es la distancia que la dirigencia de la CONAIE opera con respecto al proyecto original de los indios. Ahora no se apela a la plurinacionalidad como posibilidad crítica de construir un orden diferente, se critica las formas procedimentales de la democracia, sus instituciones, y su sistema de representación.

Es en esta coyuntura cuando la sociedad comprueba la capacidad política de acción de la CONAIE. Su alianza con los militares de rango medio, posibilitó que se cumpla con su consigna de disolver las tres funciones del Estado. Durante un breve periodo, el movimiento indígena efectivamente disolvió el Congreso, la función judicial y luego se tomaría, por breves horas, el poder ejecutivo.

Lo que trasluce de esto es el hecho de que la CONAIE nunca posicionó un discurso alternativo. Dijo que disolvería las tres funciones del Estado, pero no dijo nunca cuáles serían las instituciones alternativas, cómo serían sus formas de representación y de qué manera se articularían sus procedimientos. No aclaró cuál sería el diseño institucional alternativo y en base a qué propuesta y con qué legitimidad sería impuesto.

La CONAIE estuvo en el umbral entre el movimiento político y el movimiento social, y dentro de ese umbral no supo cómo atravesar al otro lado sin perderse a sí misma. Su discurso antisistema tiene toda vigencia, toda legitimidad y toda credibilidad como movimiento social que adopta comportamientos políticos, es decir, como sujeto político, pero ese mismo discurso antisistema pierde su fuerza convocante y su poder de movilización cuando se convierte en movimiento político que disputa espacios de poder reservados para la esfera política, y en el cual el respeto a la institucionalidad es parte integrante del juego del poder.

En ese umbral estaba en cuestión todo su proyecto y todo su acumulado histórico. Convertirse en poder significaba dejar de lado su proyecto más estratégico y más al largo plazo, aquel de construir una sociedad verdaderamente plurinacional.¹² La tentación del poder inmediato hizo que la CONAIE confunda las apreciaciones entre poder y gobierno, y

12. Con respecto a la plurinacionalidad, eje central de la propuesta indígena desde 1990, y que codifica una nueva relación con el Estado, con el poder, con las formas políticas que ha ido asumiendo la construcción del Estado Nación ecuatoriano, la CONAIE, en su proyecto político de 1993 define como su objetivo central.

entre poder y contrapoder. Hasta el 21 de enero, la CONAIE se había convertido en el contrapoder más efectivo que existía en la sociedad. Su capacidad de limitar la acción del gobierno se revelaba como más eficaz que su participación dentro de las políticas del gobierno, como lo demostraron las fracasadas Mesas de Diálogo durante el gobierno de Mahuad.

Lo que es paradójico es el hecho de que su propuesta de disolución de los tres poderes del Estado, no tiene ni la fuerza ni la radicalidad de su proyecto de construir un país y una sociedad plurinacional. ¿Cómo retornar al proyecto original? ¿Qué procesos se habían dado al interior de las estructuras organizativas del movimiento indio? ¿Cómo conjugar la noción de la plurinacionalidad con aquella de la toma del poder del Estado? ¿Se puede construir un país y una sociedad plurinacional desde un ejercicio de poder no democrático? ¿Cómo había pensado la CONAIE legitimar su recurso al *coup de force*?

La dialéctica del poder

Foucault solía decir, parafraseando a Clausewitz, que la política era la lucha por el poder y que el poder era la continuación de la guerra por otros medios.¹³ Dentro de la concepción del poder, sea desde una visión institucional, funcional, marxista o, incluso sistémica, es necesario comprender que no existe un ejercicio del poder sin que se generen estrategias de defensa, de contrapoder. Existe una dialéctica por la cual toda forma de imposición de poder implica determinadas relaciones de contrapoder.

En una visión algo forzada podríamos decir que la lógica del movimiento indígena a partir de su emergencia en los años noventa, fue aquella de constituirse en un contrapoder social, con la suficiente capacidad de convocatoria y movilización para convertirse en un referente social. Desde el levantamiento de 1990, pasando por la marcha de la OPIP en 1992, el levantamiento en contra de la aplicación de la Ley Agraria de 1994, las elecciones de 1996, el derrocamiento de Bucaram en 1997, la Asamblea Constituyente de 1998, los levantamientos indígenas de 1999, la destitución de Mahuad en el 2000, y el levantamiento de febrero del 2001, toda la década ha estado signada por la presencia política del movimiento indígena.

13. Cfr. Foucault, Michel: *Dits et Ecrits*, Ed. Gallimard, 1997, Vol. III.

Justamente esta presencia es la que posibilita la emergencia de una nueva forma de organización social que deja de lado la identificación con la producción industrial y el papel de vanguardia de la clase obrera. La década de los noventa marca la derrota estratégica a la clase obrera y la constitución de los indios y de los movimientos sociales como ejes históricos de contrapoder social.

La lógica del movimiento social, y entre ellos el movimiento indígena, ha sido la de constituirse como un contrapoder lo suficientemente fuerte que pueda constituirse en un límite real y efectivo a las pretensiones del poder. Dentro de la lógica del contrapoder se desarrollan acciones de organización y movilización. Los paros, las huelgas, los levantamientos, las sublevaciones, son estrategias por medio de las cuales el movimiento social busca oponerse al poder, busca constreñir sus espacios de acción, limitarlos, atenuarlos.

Por su parte, las estructuras del poder desarrollan varias dimensiones al interior de la sociedad. Para el poder lo importante es proceder de manera estratégica, es decir, actuar de tal manera sobre los adversarios que la lucha o la resistencia para ellos sea virtualmente imposible. Dentro de estas estrategias se generan lo que Foucault llama los "dispositivos de poder". Dentro de estos dispositivos Foucault identifica:

En primer lugar ... un conjunto heterogéneo que comporta los discursos, las instituciones, los arreglos arquitectónicos, las decisiones reglamentarias, las leyes, las medidas administrativas, los enunciados científicos, las proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, breve, lo dicho así como lo no dicho ... En segundo lugar, aquello que yo quisiera identificar dentro del dispositivo es justamente la naturaleza del vínculo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. Así, tal discurso puede aparecer tanto como el programa de una institución cuanto como su contrario, como el elemento que permite justificar y ocultar una práctica o ... funcionar como una segunda reinterpretación de esta práctica... El dispositivo tiene, entonces, una función estratégica dominante.¹⁴

Si el poder ejerce un uso estratégico de los discursos, las instituciones, los campos del saber, entonces el contrapoder tiene que adecuar sus prácticas a este uso estratégico. Este uso en forma de "dispositivos" (Foucault hablará también de las "tecnologías" del poder), nos permite una comprensión del poder como un campo de relaciones de fuerza en

14. Foucault, Michel: *Dits et Ecrits*, Ed. Gallimard, Paris, T. III, pp. 299, traducción mía.

el cual los actores luchan constantemente por imponer o resistir, por adecuar sus estrategias en función de la capacidad de respuesta y organización de sus adversarios. En el Ecuador, las elites habían construido todo el sistema de representación política, todas las formas procedimentales, institucionales, discursivas y normativas, como verdaderos dispositivos de poder hechos en función de una acción estratégica, aquella de doblegar al otro, de condicionarlo a su voluntad, de restringir todo lo posible su capacidad de respuesta.

De ahí que las formas que asume la resistencia sean las de la movilización, las del bloqueo, las de la maximización de las propuestas. El contrapoder se adecua a los formatos que ejercer el poder. En esa lógica de la resistencia, los indios comprendieron que el sistema democrático permitía la apertura de ciertos espacios sociales que posibilitaban la incorporación de nuevos discursos, de nuevas prácticas.

En la transformación política del movimiento indígena, la constitución como contrapoder político se inscribe con fuerza dentro del horizonte de acción al largo plazo. De allí que la coyuntura que va de 1999 a aquella del 21 de enero del 2000, en la cual los indios quieren constituirse directamente en poder, genere problemas de interpretación en la constitución del movimiento indígena.

Los indios estaban bastante claros que su proyecto era al largo plazo. Su primera intención que subyace al levantamiento de 1990 fue la de lograr una visualización, condición indispensable para posicionar un discurso y un proyecto alternativo:

La emergencia del Movimiento indígena ecuatoriano en estas dos últimas décadas ... nos permiten ubicar algunos puntos importantes para el análisis y el debate, entre esos puntos cabe resaltar el de la visualización histórica que ha logrado el movimiento indígena ... El resultado es que el movimiento indígena se visibiliza como un proyecto social alternativo con perspectivas y objetivos de transformación histórica basados en el respeto profundo de la convivencia humana. Sin embargo, si este reconocimiento y esta transformación social, histórica y política de los pueblos y nacionalidades indígenas se ha producido en estos últimos años, cabe preguntarse, ¿dónde estuvimos antes? ¿Qué hacíamos? ¿Cuáles eran las características de nuestra condición de invisibles? ¿Porqué la sociedad no podía visualizarnos?¹⁵

15. Macas, Luis: "La resistencia cultural", *Boletín ICCI* No. 16, julio del 2000, Instituto Científico de Culturas Indígenas, Quito.

Para lograr la visualización de la sociedad y la consideración de su status de diferentes, los indios formularon su proyecto de plurinacionalidad como cambio radical de la sociedad y del Estado. Su práctica de resistencia es atávica y su concepción de los tiempos políticos es diferente. Es decir, en su construcción de contrapoder, los indios parten desde una autoobjetivación histórica. La visualización implica existencia. La existencia, presencia.

Es por ello que el planteamiento de la CONAIE, de disolución de los tres poderes del Estado y la conformación de un nuevo gobierno, rompe con las prácticas del movimiento social e instaura una nueva visión dentro del movimiento social ecuatoriano, aquella del poder. ¿Hasta qué punto esta nueva visión se revela como contraproducente a su proyecto de construir una sociedad plurinacional?

Existe una ruptura de concepción interna dentro del movimiento indígena a partir del 21 de enero del 2000, ruptura se da sin que existan procesos previos de transformación organizativa interna a través de la discusión, debate y reflexión de esta nueva propuesta, y procesos de conformación de nuevos discursos y nuevas prácticas organizativas. De hecho, el movimiento indígena, o al menos su dirigencia, se plantea el problema del poder, desde la misma lógica y la misma dinámica con la que se había consolidado como contrapoder.

Ello implica una serie de rupturas que conllevan el riesgo de fracturar seriamente la cohesión organizativa y de movilización de los indios. Constituirse como poder implica la convicción de que es necesario dejar las dinámicas propias de la resistencia y construir formatos más institucionales que sirvan a la larga como mecanismos de control al surgimiento de posibles resistencias por parte de otros actores sociales. Pero este cambio debe adecuarse a la realidad. Significa para los indios cambiar su lógica de resistencia por la lógica del poder. Pero, dentro de esa dialéctica de las sociedades, asumir la lógica del poder puede implicar la destrucción de la experiencia ganada como contrapoder.

El levantamiento de febrero de 2001: ¿un retorno al proyecto original?

El movimiento indígena se halla en una coyuntura delicada. Los momentos históricos se constituyen en desafíos cotidianos que generan nuevos conflictos para las estructuras organizativas del movimiento in-

dígena. Ahora el movimiento indígena se halla en un punto culminante, pero existe el riesgo de que sea el comienzo de la pendiente. El hecho de haberse asumido como opción de poder incorpora nuevos elementos a la práctica política del movimiento indígena, que pueden incluso debilitarlo.

Existe algo que diferencia cualitativamente al levantamiento indígena de febrero del 2001 con respecto a aquel de enero del año pasado. Y es la formulación de un discurso, de una práctica que recuerda a aquellas formas originales de lucha y de resistencia del movimiento indígena. En ese sentido, parecería que la coyuntura del 21 de enero del 2000 cierra un ciclo de transformaciones políticas del movimiento indígena. Un ciclo en el cual se parte de una búsqueda de visualización y reconocimiento social, y que empezaría desde las formas organizativas de 1986, y se llega a su punto más culminante cuando el presidente de la CONAIE forma parte de un triunvirato en el poder del Estado.

Durante ese periodo, los indios reclamaron al Estado y a la sociedad, cambios en lo económico, en lo social, en lo jurídico, en lo político, en lo simbólico. En ese periodo se constata la ruptura y el resquebrajamiento del sistema hacienda como núcleo político-simbólico de dominación. Los indios refrescan el debate político e incorporan nuevos temas a la agenda y a las expectativas suscitadas desde la democracia. Se constituyen en actores imprescindibles y cuya fortaleza está en su capacidad de convocatoria, en su poder de movilización y en su enorme legitimidad social.

Sin embargo, su breve paso por el poder revela su grandeza y su debilidad. En ese fugaz instante la sociedad comprendió que debía contar con los indios para comprenderse a sí misma. Las elites, profundamente desgastadas por la crisis y casi sin ninguna capacidad de generar consensos y auspiciar legitimidades para cualquier proyecto, oscilan entre las respuestas autoritarias y el temor atávico a lo diferente.

El levantamiento indígena de febrero del 2001, es un hecho político en el cual el movimiento indígena retorna a su proyecto original. Este levantamiento no es ni convocado ni provocado por la dirigencia indígena. Nace desde las bases, con una plataforma de lucha más modesta que aquella del año anterior. Pero logra reconducir políticamente al movimiento indígena.

En esta coyuntura fueron las bases las que presionaron por una unidad estratégica de todas las organizaciones del movimiento indígena, fueron ellas las que asumieron directamente la conducción política del levantamiento. Los dirigentes que fueron los principales protagonistas el 21 de enero del 2000, en esta oportunidad mantuvieron, por la presión de las bases, un perfil bajo. De hecho, se había dado un profundo cuestionamiento a la dirigencia a fines del año 2000, cuando incluso se limitó su periodo. Las estructuras organizativas indígenas comprendieron la necesidad de retomar la visión original que las había guiado en un inicio.

Este era un proceso fundamental para el movimiento indígena. El hecho de llevar al movimiento indígena a una confrontación directa en contra del poder y de constituirlo no en un contrapoder social sino más bien en una opción de gobierno, acarrea un desgaste que habría terminado por romper las estructuras organizativas indígenas. Era necesario adecuar los tiempos políticos a las nociones fundamentales de la cosmovisión indígena. Más importante que acceder al control del gobierno es transformar a un país desgarrado por el racismo, el autoritarismo, la prepotencia.

Hasta ahora la democracia, como contrato social ha hablado en un solo idioma y para un solo pueblo. Es necesario que el espacio social se abra al reconocimiento del Otro. El reconocimiento a la alteridad en la política es otra forma de democratizar la institucionalidad y el ordenamiento vigente. En las transformaciones políticas del movimiento indígena, la agenda de construir una sociedad plurinacional, que no es otra cosa que construirnos a nosotros mismos como seres históricos y con un proyecto incluyente, permanece intacta. Los retos alcanzados hasta ahora son evidencia de una parte del camino recorrido, un camino que a futuro se presenta más duro, más complejo, más difícil que aquel recorrido hasta ahora. Antonio Machado solía decir que *“lo otro no se deja eliminar; subsiste, persiste; es el hueso duro de roer en que la razón se deja los dientes. Abel Martín, con fe poética, no menos humana que la fe racional, creía en lo otro: en “la esencial heterogeneidad del ser”, como si dijéramos en la incurable otredad que padece lo uno”*.

Conclusiones

El movimiento indígena ecuatoriano se ha ido constituyendo como uno de los actores sociales y políticos más importantes de la última década. Su acción política ha estado mediada por su discurso sobre el Estado a

partir de la categoría de la plurinacionalidad. En esta categoría puede observarse un cuestionamiento radical a la conformación del Estado-Nación ecuatoriano. En esta crítica al Estado Nación, así como a su institucionalidad, a sus formas de representación política, a sus marcos jurídicos, a sus procedimientos, el movimiento indígena no ha podido articular una propuesta normativa alternativa, así como tampoco ha podido abrir el espacio de la discusión sobre las necesarias reformas al sistema político bajo los parámetros de la interculturalidad y la plurinacionalidad.

Ello se debe a la incapacidad que tendría el sistema político para abrirse al debate y a la discusión de la plurinacionalidad, básicamente porque se presume que abrir ese espacio implicaría una deconstitución de todo un andamiaje jurídico e institucional, que garantizaba la persistencia de determinadas relaciones de poder y dominación.

Esta rigidez de lo político y de lo institucional, ha chocado siempre con las demandas indígenas de reforma política del Estado. Por una parte, es cierto que las formas simbólicas de la dominación étnica, como el racismo y la exclusión, aún perviven en la sociedad ecuatoriana, pero, por otra parte, es necesario considerar que el Ecuador de inicios de milenio no ha logrado superar los dilemas que se le plantearon desde sus inicios de conformación como república burguesa desde el siglo XIX, esto es, los problemas derivados de la adscripción de su clase política a los intereses particulares, patrimoniales y corporativos, que le impiden tener una visión de nación a largo plazo, que se evidencia en el fracaso de construir algo parecido a un proyecto nacional.

Por ello, el sistema político ecuatoriano ha adecuado de manera complementaria los mecanismos formales con los informales en el ejercicio de poder, suscitando la generación de caudillismos, redes clientelares, populismos, etc. Es justamente la persistencia de este ejercicio del poder lo que ha generado la dinámica de los bloqueos como forma cuasi permanente de resolución de conflictos. El movimiento indígena ha logrado una importante presencia política desde el bloqueo bajo las formas de los levantamientos indígenas. Ahora bien, esta práctica política entra en contradicción con las mismas dinámicas internas del movimiento indígena que buscan en la construcción del consenso la solución a los conflictos. De ahí que uno de los retos que tenga la sociedad ecuatoriana a futuro, sea la incorporación del diálogo como pilar fundamental del convivir democrático.

Por otra parte, en la formulación de su proyecto político, el movimiento indígena tiene el reto al futuro de ir integrando a nuevos sectores de la sociedad, así como crear los marcos normativos que podrían derivarse de su propuesta de plurinacionalidad. Este es un debate prioritario y que involucra a todos los sectores de la sociedad. El movimiento indígena debe crear y proponer una agenda no étnica de reforma al sistema político, pero para hacerlo necesita recrear los contenidos de la plurinacionalidad en los actuales contextos de globalización y liberalización de las economías.

En ese sentido, quizá el movimiento indígena debería retomar su proyecto original de transformar a la sociedad, más que su intencionalidad de constituirse en gobierno. No tanto porque sean tareas excluyentes, sino porque la visión que implican ambas opciones ameritan una visión de futuro diferente. Transformar una sociedad tan profundamente racista, tan excluyente y autoritaria como la sociedad ecuatoriana de inicios de milenio, es una tarea más compleja que asumir las formas políticas de llegar al gobierno. Quizá el movimiento indígena, que conoce desde su propia cosmovisión los grandes ciclos de tiempo que implican las transformaciones más profundas de la historia, pueda apelar a su conocimiento milenario y ancestral para recuperar esa noción de futuro que parece haber cedido a una visión más inmediatista, más comprometida con proyectos particulares de poder, y a partir de ese retorno a las ideas originales, reformular los contenidos de su utopía para los tiempos que vendrán.

Bibliografía

Acosta Yépez, Francisco

1990 "Las nacionalidades indígenas", periódico *El Comercio* (20-07-1990), Quito.

CONAIE

1994 *Proyecto Político de la CONAIE*, Ed. Consejo de Gobierno de la CONAIE, Quito. Declaración Política.

Corral, Fabián

1990 "Mestizaje y Nacionalidades", periódico *El Comercio*, (03-09-1990), Quito.

Foucault, Michel

1997 *Dits et Ecrits*, Ed. Gallimard, Paris, T. III.

Gómez, Humberto

1990 "El Problema Indígena", periódico *El Comercio* (18-08-1990), Quito.

Macas, Luis

1992 "El levantamiento indígena visto por sus protagonistas", en *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. ILDIS, Ed. Abya-Yala, Quito.

2000 "La resistencia cultural", Boletín ICCI No. 16, Instituto Científico de Culturas Indígenas, Quito, julio del 2000.

Mejía Acosta, Andrés y Wray Reyes, Norman

1997 *Asamblea Nacional para la Reforma Política. Límites y Posibilidades*. Documento de Trabajo No. 1, Proyecto Cordes-Gobernabilidad, Quito.

Quintero López, Rafael

2000 "El Alzamiento popular del 21 de enero y sus consecuencias para la democracia en el Ecuador". *Rev. Ciencias Sociales*. Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas. Universidad Central del Ecuador. No. 18, , II época, Quito, junio del 2000.

Salvador Lara, Jorge

1990 "La Cuestión Indígena", periódico *El Comercio*, (21-09-1990), Quito.

El sistema político y la descentralización

Una lectura desde la cultura política ecuatoriana

Gloria Ardaya*

Luis Verdesoto**

Sumario

Los autores analizan cómo los elementos de la cultura política ecuatoriana pueden influir sobre los intentos de descentralización que caracterizan a la coyuntura actual, y que constituyen una importante opción de gobernabilidad frente a la crisis política por la que atraviesa el Ecuador. La cultura política expresada alrededor de la descentralización es examinada a través de los actores, los discursos, los núcleos de significación y las distintas propuestas alrededor de este tema. Por otro lado, se observan los rasgos más evidentes de la cultura política ecuatoriana, de democracia limitada, poco abiertas a la participación y marcada por clivajes de tipo regional, étnico y cultural. Por último, se exponen algunas propuestas a las instituciones del gobierno local para viabilizar la descentralización.

La cultura política y la descentralización

La crisis ha mostrado la caducidad de un orden en la nación y la ausencia de un orden económico, político y social alternativo. La pertenencia a la comunidad está en crisis y la nación no es el horizonte. La democracia no tiene la consistencia necesaria para lograr la integración y la cohesión sociales.

La inconsciencia del Estado ecuatoriano acerca de las dimensiones territoriales de la representación y la gestión, se manifiesta en los peligro-

* Coordinadora del postgrado en Desarrollo Local, CIDES-UMSA, Bolivia.

** Investigador de la Corporación para la Democracia y el Desarrollo, Ecuador.

sos contornos que ha adquirido el regionalismo y la ausencia de una voluntad política para enfrentar los problemas de las “formaciones sociales regionales”. Por el contrario, el sistema político se ha “regionalizado”, produciéndose una peligrosa polarización y ausencia de tratamiento de los problemas con sentido nacional (Verdesoto- Ardaya, 1999).¹

El Estado dejó de ser el instrumento de integración social pero tampoco lo es el mercado ni la política. Una expresión de la crisis es la ausencia de referentes que cohesionen a la sociedad en un proyecto nacional. Sin embargo, la crisis también está mostrando niveles de cohesión locales sustentados en pactos destinados a la modernización de la gestión y a la superación de la pobreza.

En el ámbito global, la crisis económica se expresa en el agotamiento de un modelo de desarrollo y en la imposibilidad de lograr consensos para construir otro. La crisis política ha dado lugar a una crisis de gobernabilidad. El diseño en curso no ha permitido alianzas que faciliten una transición de modelo de desarrollo y la gestación de una imagen de país a la cual aspirar. Sin embargo, en el ámbito local, se aprecian importantes modificaciones que se expresan en niveles de gobernabilidad y de agregación de consensos.

En el contexto de crisis interesa indagar aspectos relacionados con la cultura política, a cuyas características muchos autores relacionan y atribuyen la exacerbación de la actual crisis (Bustamante, 1996).

La cultura política es una variable importante para la comprensión de los sistemas políticos ya que permite revelar los temas centrales del(os) discurso(s) que sustenta(n) a los comportamientos de los actores y las instituciones. Nuestra preocupación central es, ¿cuál es la agenda de la descentralización desprendible de las diversas propuestas formuladas?; ¿cuáles son los principales “núcleos de significación” en torno a los que adoptan posiciones los actores sociales, políticos e institucionales? y ¿cómo estas particulares modalidades de entender a la descentralización generan comportamientos dentro del sistema político–institucional?²

1. Sin embargo, junto con el proceso analizado las regiones buscan su inserción externa, muchas veces por sobre los límites y las formas del Estado.

2. Un análisis detallado de esta sección puede encontrarse en Hurtado, Edison, “Cultura política y descentralización: falacias y mitos en los discursos para descentralizar el Estado ecuatoriano”, Ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Sociología, Guayaquil, febrero de 2000.

Las culturas políticas son colectivas, nacen de la interacción social y espacial, y generan sistemas de valores y creencias en torno al poder, el territorio y las demandas ciudadanas. Estos sistemas otorgan sentido a los comportamientos de los actores y a sus relaciones con el sistema político. Las relaciones no son necesariamente orgánicas sino frecuentemente conflictivas. Entre otros elementos, los discursos de la descentralización argumentan, como propósito, “acercar el Estado a los ciudadanos” modificando, de este modo, las relaciones entre Estado y sociedad, base de la reforma del Estado. A su vez, entre cultura y política existe un espacio de interpretaciones y experiencias que condiciona a los comportamientos.

La disputa por los “sentidos” del discurso y de los comportamientos se produce en coyunturas específicas. Es una construcción social de diálogo entre el actor y su contexto. Así, la histórica heterogeneidad social y regional ecuatoriana adquiere mayores dimensiones. También determina cómo la cultura político—institucional dominante, que orienta a los otros sistemas de valores, difiere según la pertenencia y ubicación social, étnica, económica, política, territorial, de clase o género del actor.

Las demandas por autonomía, federalismo y regionalismo fueron el ambiente en el arranque de la crisis ecuatoriana en el primer semestre de 1999. La crisis integral y nacional adquirió también una forma territorial, y modificó la agenda y los tiempos de la descentralización. La crisis bancaria fue el “evento” que generó un clima para la formación de las opiniones que derivaron en las propuestas denominadas de “autonomía”, las que han emergido con inusitada fortaleza, tanto como se han avivado los sentimientos regionales. Estas demandas han sido utilizadas como mecanismos de presión/negociación política, especialmente, por sectores de la empresa privada de Guayaquil. Conviene retener esta asociación, pues confiere sentido a las recomendaciones posteriores.

Los sujetos sociales, individuales o colectivos, que participan en el debate público sobre la descentralización tienen una lógica de acción. Se los puede identificar a través de una matriz, definiendo, en un eje, la posición social desde la que intervienen, y en el otro, los intereses que los motivan a intervenir.

Un primer grupo está formado por los partidos políticos (especialmente los de representación parlamentaria) y el gobierno (especialmente a través del Consejo Nacional de Modernización). Un segundo grupo son las asociaciones o mancomunidades de provincias a través de los Con-

sejos o mixtos con algunos Municipios (Grupo de los seis, Grupo del Norte, Grupo del Centro Sur, Grupo del Sur). Otro grupo está conformado por los movimientos cívicos locales/regionales (Fuerza Ecuador, Comité Cívico pro autonomía de Manabí). Un cuarto grupo está integrado por actores corporativos (Cámaras de la Producción, Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE). Los intelectuales nacionales o extranjeros y los generadores de opinión forman el quinto grupo. Por último, un sexto grupo está basado en los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Entre ellos existen coincidencias y distancias, en el discurso y en la práctica.

El análisis de los “núcleos de significación” comunes a todas las propuestas permite interpretarlas en sus referencias explícitas e implícitas, y buscar los términos que estructuran al “sentido común público” de la descentralización

Los tópicos y lugares comunes de los discursos descentralizadores, inicialmente, son afirmaciones dicotómicas sobre la conformación del escenario público. En el contexto de “quejas y lamentos”, los soportes de la “maldad pública” son el “centralismo”, el “gobierno de los quiteños” y el “Estado paternalista e ineficiente”. Las “bondades” a ser alcanzadas con la descentralización son “más democracia”, “mayor participación social”, “mejor redistribución de los tributos”, “derecho a autogobierno de las localidades”.

La noción de “descentralización” es, generalmente, ambigua y vaga. Agrupa a temas diversos, desde una mayor distribución de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, hasta una reestructuración del Estado que apunte hacia un modelo liberal de desarrollo, pasando por la clásica definición de la “transferencia de competencias y atribuciones” del gobierno central a los gobiernos seccionales.

La referencia al “Estado” no tiene contenidos únicos. En varios casos, el debate prescinde de referentes en el Estado, o en otros, se lo define desde sus deficiencias (“no funciona”, “está mal” o “por redefinirse”). Más aun, el Estado, entendido como forma de organización de la sociedad, “esta demás”, es innecesario. Ciertamente, esos mismos discursos apelan a gobiernos “más cercanos” a los ciudadanos.

El discurso de la descentralización es ex-céntrico. La identidad desde la que se soporta no refiere necesariamente al carácter nacional de la relación Estado-sociedad. La referencia a “nosotros”, punto de emisión de las propuestas analizadas, está siempre referida a lo local (“nosotros los manabitas”, “nosotros los colorados”, “el pueblo de Guayaquil”). Los sentidos de pertenencia e integración nacional no sólo son débiles, sino, en ocasiones, inexistentes.

Varias propuestas, sin embargo, plantean como objetivo de la descentralización, establecer la “identidad nacional” y el sentido de un “todo social” a través del fortalecimiento de lo local (“la unidad en la diversidad”). Queda aun por establecerse la exacta dimensión retórica de la invocación, que puede incluir metas a ser alcanzadas tales como “relaciones más democráticas”, “reducción de la pobreza”, “equidad entre las regiones”.

El ejercicio de la ciudadanía como aplicación del derecho al cambio social se muestra como agregado exógeno a las capacidades de acción de los sujetos. Las propuestas apuestan a una “mayor participación” y al “reconocimiento del derecho de autogobernarse” como acción correlativa a la descentralización, pero, a la vez, su condición de posibilidad.

Las responsabilidades de los ciudadanos también forman parte de los silencios del discurso de la descentralización. No aparece, por ejemplo, la necesidad de instaurar una “ciudadanía tributaria”. Si bien no se alude a esta vertiente del pacto tributario, sí se invoca a la forma de distribución de los ingresos fiscales y a la forma de recaudación, lo que se constituye en matriz del discurso y de la práctica aspirada.

Las propuestas de descentralización mantienen un sesgo corporativista en los estilos de hacer política. Apuntan al “desmantelamiento” del Estado central en beneficio de entes corporativos asimismo estatales (Municipio o Consejos Provinciales). También se contempla que las corporaciones privadas intervengan en la gestión de servicios públicos.

Por último, es visible la falta de consenso acerca de los andariveles del proceso. No hay claridad con respecto a los niveles de gobierno (provincia, municipio, parroquia, circunscripciones territoriales y regímenes especiales) ni a la jerarquía entre ellos. Tampoco hay consenso sobre las autoridades, competencias y roles de una “nueva organización del Estado”. Incluso algunas propuestas proponen una distritación electoral previa a toda reorganización territorial del Estado.

¿Qué se entiende por descentralización? Las propuestas tienen un carácter local antes que nacional; son acuñadas por actores con referentes locales antes que nacionales. Ante la ausencia del gobierno o de los partidos políticos, las elites locales, especialmente los movimientos cívicos regionales, hegemonizan el debate.

El carácter corporativo de las redes sociales, económicas y políticas del país tiñe de intereses privados a las propuestas de descentralización antes que de una voluntad por construir lo público/estatal desde el interés general (Bresser y Cunill:1998).

Los tres referentes de los núcleos de significación del discurso de descentralización son: a) el carácter centralista del Estado y la necesidad de reformarlo, b) la descentralización como mejor distribución de los recursos, y c) las posibilidades (promesas) de cambio como fruto de la descentralización.

Todas las propuestas parten del supuesto del centralismo. El Estado ha llegado a un punto de evolución que se caracteriza por ser concentrador, excluyente y absorbente, pero también obsoleto e ineficiente. El centralismo es identificado como retención, en Quito, del dinero de las regiones y como agresión de un sistema de decisiones ajeno a las realidades locales. Estas nociones no son ajenas a las insatisfacciones que ha generado la democracia.

La descentralización es una palabra con muchos significados. El significado más común alude a una "mejor" distribución de los recursos "acaparados" por el gobierno central; lo que extrae de las provincias, no lo devuelve. "La consolidación del Estado nacional redujo las funciones de los gobiernos locales y seccionales hasta convertirlos en pordioseros del presupuesto nacional» (Burgos, 1998). Dentro de esta visión, la descentralización es, fundamentalmente, un acto de recuperación –legítimamente unilateral– de transferencia de recursos sin responsabilidades.

La descentralización también aparece como condición suficiente para resolver los problemas de la crisis. La expectativa más interiorizada es la descentralización como motor que impulsa el desarrollo local. Se entiende que bajo un régimen descentralizado, las localidades tendrían más y mejores oportunidades de desarrollo como de una planificación autónoma. Esta expectativa incluye la necesidad de una autoridad local "fuerte" y de la capacidad ciudadana de ejercer control sobre las instituciones políticas.

La “cultura institucional”, en este contexto, se percibe como valores y normas a ser mejorados por el proceso descentralizador. El gobierno local se fortalecería, y por ende la institucionalidad, el ejercicio de la ciudadanía y la gobernabilidad local tendrían otros referentes.

La controversia sobre la descentralización tiene aspectos ideológicos –aliados y detractores–, aspectos prácticos –redistribución del poder económico y político– y aspectos técnicos –estrategias de aplicación y objetivos a perseguir–, que suelen ser evadidos en su tratamiento.

Los diversos significados de la descentralización se generan y se confunden, por un lado, al amparo de la red de intereses de los actores; y, por otro lado, en el discurso más comprensivo de la modernización del Estado. También en este plano es notoria la incompleta y bloqueada reforma del Estado, que no ha podido completar su refuncionalización y la definición de sus competencias externas, internas y políticas.

En general, las elites ecuatorianas se caracterizan por su incapacidad para orientar comportamientos al conjunto de actores, siendo, en este sentido, deficitariamente nacionales. Tampoco han podido constituir un centro político articulador y cohesionador de la sociedad. En este sentido, la descentralización es parte del proceso de la propia constitución de las elites, especialmente, locales y regionales.

Como correlato de esta deficiencia, la planificación nacional o el papel del gobierno central solo son contemplados como funcionales a cada una de las propuestas. Por ejemplo, tanto AME como CONCOPE sostienen que el gobierno central debe tener funciones mínimas, pero su rol como distribuidor de recursos es privilegiado sobre otras funciones del Estado.

Cultura política y cultura social

En el Ecuador coexisten dos patrones culturales. El “liberal”, que organizó a la sociedad por más de cien años y la dotó, de manera inconclusa, de derechos de ciudadanía y de legalidad. El “populismo”, cuyas bases sociales se asientan principalmente en la costa, expresa las demandas insatisfechas por parte de la población a través de los líderes carismáticos.

En la actualidad, predomina en la costa un patrón conservador/populista, mientras que en la sierra un patrón liberal/centro-izquierdista. Estos paradigmas han dado origen a las actuales culturas políticas.

La cultura política se transforma, permanentemente influenciada por las distintas subculturas regionales, de género, etáreas y culturales. Sin embargo, algunas generalidades las atraviesan y permiten vislumbrar un “modelo” de cultura política nacional.

Los rasgos más importantes de la cultura política ecuatoriana son:³

- La ausencia de democratización del sistema político y la sociedad, los altos déficits de ciudadanía y la falta de transparencia en las relaciones políticas, sociales y económicas permite que el orden familiar sea trasladado a la esfera pública y se debilite la vigencia del orden institucional.
- Las percepciones sobre los otros homogenizan a los ciudadanos y no se consolidan las identidades diversas que existen en el tejido social, por lo que predomina una forma de hacer política basada en las exclusiones y en la invisibilidad de los “otros” y, temporalmente, predomina la lógica del amigo/enemigo.
- La elite política no ha logrado introducir un modelo eficiente de gestión pública y de medida de eficacia en los resultados tanto como no existe un discurso político calificado que señale los derroteros de la sociedad y el largo plazo.
- La sociedad, basada en el predominio simbólico de la legalidad en el comportamiento de las relaciones sociales y políticas, es renuente a las influencias externas pero se mira en el espejo externo.
- En la dinámica del conflicto social o político no se busca la “muerte” de los “enemigos”, sino la invisibilización temporal de los mismos; se construyen salidas y explicaciones “fáciles” ante los problemas, generalmente atribuidas al “otro»; predomina la falta de autonomía para el ejercicio de los derechos y obligaciones, al margen de la adscripción familiar o clientelar.
- Una práctica política usual es dilatar la toma de decisiones, lograr el predominio de la palabra sobre los hechos, se ha institucionalizado la ambigüedad, la ausencia de memoria y el insulto como forma de comunicación.

3. Este tema fue desarrollado en extenso en Ardaya, Gloria y Ernest, Miriam, “Imaginario urbano y violencia intrafamiliar”, CEPAM, Quito, 2000.

- El funcionamiento político y estatal se basa en la ausencia de un discurso técnico, en el desconocimiento o invisibilización de los conflictos, en la búsqueda de salidas a través del centro excluyendo a los extremos, en la ausencia de solidaridad y escaso funcionamiento de los mercados, entre otros.

Cultura institucional

El “papel del aparato administrativo para la consolidación de un Estado moderno» y la importancia de los valores y actitudes (meritocracia, nepotismo, etc.) conforman el poder real del Estado moderno, que “no se manifiesta en los discursos parlamentarios ni en las proclamaciones de los monarcas, sino en la actuación administrativa cotidiana, reside necesaria e inevitablemente en las manos del funcionariado” (Weber, 1991:126).

Es posible distinguir entre a) el Estado como institución y como conjunto de instituciones, y b) la burocracia como parte ese Estado, entidades que portan una cultura institucional estatal. El concepto de “cultura institucional”, en analogía al de “cultura política”, da cuenta del sistema de valores, significados (creencias) y comportamientos (prácticas y rutinas) de los miembros de una institución, y de ella misma en tanto actor, que influyen sobre la vida política. Las instituciones son actores y no sólo escenarios que deben ser comprendidos en el “contexto” económico, ideológico, social y político (March y Olsen, 1997).

Consiguientemente, se analizará la cultura institucional del Estado ecuatoriano, atendiendo a sus estructuras organizativas burocráticas y a los diferentes niveles de su institucionalidad.

La exportación petrolera modificó al Estado ecuatoriano y consolidó una estructura burocrática nacional. Entonces, la burocracia estatal apareció como el principal agente de cambio y motor de la modernización social y política. La burocracia fue un status profesional respetable (incluso con buenos salarios) que gozaba de legitimidad por acompañar un proceso de cambio y crecimiento.

El pacto Estado–sociedad fue debilitándose (caída del precio del barril de petróleo, planificación centralizada, predominio de relaciones patriarcales y clientelares, crisis fiscal, etc.) y en los años ochenta se perdió la oportunidad de sentar las bases, vía la institucionalización so-

cial y política, de un proyecto societal con dimensiones democráticas. Ahora, la democracia y la sociedad se han deslegitimado junto a una crisis estatal de innumerables aristas, que han derivado en una crisis nacional sin precedentes (Verdesoto, 2000).

El Estado como institución política y la burocracia como estructura organizativa han perdido importancia en la transición del modelo de desarrollo. En la década de los noventa, la manifestación principal ha sido la reducción de la burocracia bajo varios mecanismos para llegar a un "Estado mínimo pero eficiente". La principal distorsión consistió en "comprar renuncias" sin un diseño previo y sin prever dispositivos para impedir la recontratación pública. El corolario práctico consiste en que se ha producido la salida de los burócratas más capacitados porque tienen mejores oportunidades de inserción en el sector privado.

La cultura institucional de la burocracia estatal se caracteriza principalmente por carecer de una "ética de la responsabilidad". No se ha generalizado la noción de "servidor público" sino más bien la figura de "servirse de lo público". Tampoco existe transparencia de la gestión.

A la ética demandada, sólo se habría llegado por una empatía en la cultura político/institucional de las elites políticas y de las elites burocráticas (Ibid, Bustamante, 1996). Al contrario, es frecuente que como parte de la cuota de poder de un funcionario electo y como parte de la normativa, que éste disponga discrecionalmente la facultad de crear plazas de trabajo en el sector público. La meritocracia como valor de la burocracia ha sido relegada.

Una práctica de la burocracia ecuatoriana que tiende a institucionalizarse (Ibid, March y Olsen, 1997) es la coima, a lo que contribuye un ejercicio restringido de la ciudadanía caracterizado por no exigir derechos en la medida de asumir responsabilidades. Este elemento explicativo es extensible a varias situaciones de la cultura institucional en el Ecuador.

La atención al público es deficiente ya que entre los valores de la burocracia no predomina un sentido de "servicio". También existe una particular forma de entender la eficiencia administrativa en que no hay posibilidad de control ni de seguimiento. "El trámite" y "la palanca" son otras prácticas institucionalizadas extrapoladas de lógicas familiares y de la vida privada. También lo son el carácter racista y elitista de la atención prestada. En suma, la frase "no sea malito" acompañada de un gesto propio de quien "pide un favor" y no ejerce un derecho, es una

situación general de la ciudadanía restringida de los usuarios del servicio público.

Las instituciones en tanto actores son también portadoras de una “herencia de comportamiento político” (Skocpol, 1989) que constriñe su funcionamiento. La estructura institucional del Estado ecuatoriano ha tenido una capacidad centralizadora/concentradora de funciones, propia de los Estados modernos, pero que no responde adecuadamente a las demandas de la sociedad y su composición territorial. Ahora, en la crisis, además es cada vez más deficiente el cumplimiento del papel estatal de cohesionador social.

El proyecto societal ecuatoriano no ha llegado a mínimos consensos nacionales (Quintero–Silva, 1999) por parte de sus elites. Más bien las elites burocráticas han permitido la cohesión nacional, más como pacto administrativo funcional que como proyecto societal.

Acerca de la discreción en la cultura institucional, cabe señalar que un Estado moderno configura un marco institucional que norma su relación con la sociedad, obviamente, dentro de un contexto político. La institucionalización político–social busca minimizar la incertidumbre de los actores al establecer pautas en esa relación reduciendo a su mínima expresión la discrecionalidad de la voluntad de los actores y, en lo que hace relación a las estructuras estatales, limitando el elemento no calculable en el ejercicio del poder político.

Las formas democráticas de comportamiento político, como expresiones del Estado de derecho moderno, no se hallan clara ni definitivamente institucionalizadas en el Ecuador. Antes bien, la institucionalización política ha establecido pautas de comportamiento político enraizadas, paradójicamente, en la “discrecionalidad de los actores”.

Sistema político local y gobernabilidad

El sistema político ecuatoriano es complejo, está estructurado en diversos planos incomunicados y se basa en una “conflictividad” intermedia, que tiende a neutralizar a las partes. Sus vertientes históricas son el conservadurismo, el marxismo, el liberalismo y el populismo. La ideología finalmente asumida por el Estado es el liberalismo. Su consolidación se relaciona desde las décadas de los sesenta y setenta durante la más reciente modernización económica. Este proceso fue liderado por

las Fuerzas Armadas y sustentado en una burocracia estatal entonces emergente. El modelo de desarrollo económico y político que impulsaron las Fuerzas Armadas se basó en tendencias centralizadoras, planificadoras e intervencionistas en la economía y excluyentes del populismo en lo político. Estas visiones constituyeron la vocación programática de las dictaduras militares desde 1925 (Echeverría, 1997). En el rediseño contemporáneo, las Fuerzas Armadas contaron con el excedente petrolero y consolidaron, al mismo tiempo, su papel de actor corporativo. Luego de la transición democrática (1979) ejercen un rol tutelar sobre el sistema político, asentado en una amplia legitimidad institucional.

Entendemos al sistema político como a "cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. Cuando se habla de sistema político, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizado por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso» (Urbani, 1980).

Echeverría (ibid, 1997) liga al concepto de sistema político con la teoría de la modernidad, ya que refiere a condiciones y situaciones de interacción individual y colectiva que han alcanzado un grado elevado de complejidad y de diferenciación funcional.

Ahora tratamos de diagramar algunos de los alcances del sistema político nacional y de los subsistemas provincial y local ecuatorianos. Se busca registrar variables explicativas de la dificultad del sistema y los subsistemas para alcanzar su propia reforma, especialmente, en los niveles nacional y provincial. No obstante, en el ámbito local se han producido cambios que no han tenido visibilidad e incidencia en el ámbito nacional. Por el momento rige una superposición del sistema y los subsistemas políticos, dificultades que se superan ocasionalmente a través de la comunicación que logran los actores e instituciones nacionales como la Iglesia, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas.

En efecto, la modernización económica y política ocurrida en la década de los setenta no estuvo acompañada de una corriente de modernidad inclusiva de aquellos resultados. Como sostiene Echeverría (ibid, 1997), la modernidad tiene como horizonte estratégico el logro del orden y una integración colectiva asentada en la neutralización de las diferencias, especialmente de aquellas que puedan generar disgregación social o dificulten la conformación del interés general. El sistema político procesa relaciones entre entidades sociales diferenciadas. La actual crisis ecua-

toriana muestra justamente lo contrario, esto es, la dificultad para lograr acuerdos.

Los sistemas económico y social deben diferenciarse del sistema político. La diferenciación permite traducir la complejidad social en complejidad política e incrementar la complejidad sistémica del conjunto. Históricamente, cuando se logra esta diferenciación, el sistema político puede autonomizarse de las presiones sociales y económicas, y producir decisiones políticas acordes al interés general y al fortalecimiento de la democracia. En la actualidad, la democracia ecuatoriana atraviesa por una severa crisis de legitimidad de sus instituciones representativas (partidos políticos, Parlamento, gobierno central) y por el predominio de prácticas ligadas al patrimonialismo, prebendalismo, arreglos cupulares y componendas entre elites desvinculadas de los procesos reales.

En general, las crisis ocurren cuando se debilitan los mecanismos de reproducción y agregación de los consensos, lo que afecta a los procesos decisionales, a los actores y a la gobernabilidad. En la actualidad, la sociedad ecuatoriana no se ha podido reconocer como proyecto colectivo, ni en la articulación de los procedimientos normativos. Incluso, cada vez existe menos reconocimiento de la democracia como sistema de gobierno y como fuente de imágenes de futuro.

Siguiendo la metodología de Urbani (Ibid, 1980) tomaremos algunos elementos de análisis, que permitirán explicar y comparar los subsistemas políticos provincial y local.

Idealmente, los niveles de complejidad y especificidad del sistema político nacional y de los subsistemas provincial y local son diferentes. El cumplimiento de los roles asignados y la coherencia de su diseño debe garantizar su eficiencia. En general, el subsistema político provincial ecuatoriano comparte las características del sistema político nacional, básicamente, la búsqueda de la globalidad con un bajo o casi inexistente nivel de reconocimiento de la diversidad. Insisten en los mecanismos de delegación antes que de participación. En este sentido, el Consejo Provincial ha tenido una histórica dificultad para constituirse en instancia de intermediación entre los niveles nacional y local. Pretende canalizar instructivos de la planificación nacional —cuando ésta existió— tanto como articular inorgánicamente demandas locales dispersas. La labor del Consejo Provincial está enfocada a la realización de obras antes que en la formación de una visión global y particular del desarrollo en la dimensión territorial que le es asignada.

La ventanilla más importante de canalización de la demanda a nivel seccional tanto autónomo como dependiente son los alcaldes y los líderes barriales y comunitarios, que configuran, en grado variable, articulaciones de patrón (personal o institucional) y cliente (organizativo y territorial). En la práctica y en la generalidad de casos, las instituciones –conjuntos normados de garantías para el ejercicio de derechos– no generan una relación con la ciudadanía –que colectiva e individualmente demanda derechos y debe asumir responsabilidades–. Por lo tanto, en el funcionamiento cotidiano del sistema no requiere de un sistema de rendición de cuentas. Sin embargo, se ha producido un caso de apertura de un espacio institucional a una forma germinal de rendición de cuentas es el recientemente conformado Consejo de Desarrollo de la provincia de El Oro. Esta instancia se reconoce en la nación y en el territorio.

Los entes provinciales dependen de los recursos financieros transferidos por el gobierno central (94%) mientras que la mayor parte de los Municipios –que intuyen la creciente complejidad de sus sociedades locales asociada con la crisis– han logrado ingresos propios en un nivel superior al provincial. En lo local, la primacía del territorio permite que una multiplicidad de actores e instituciones canalicen la demanda.

Los controles de recursos son menores a nivel provincial que cantonal y se focalizan, especialmente, en las transferencias. Las auditorías internas adquieren más relevancia conforme al interés que muestra la población. En el ámbito local, los controles de la ciudadanía funcionan en mayor o menor grado ya que aquellos se enfrentan a la deficiencia de servicios utilizados cotidianamente. La oferta de servicios de los entes provinciales es más difusa y destinada a una demanda dispersa.

Los Municipios han logrado una inserción social más sólida porque su diseño institucional les permite roles más claros, de materialidad más ligada al usuario del territorio y expresiva de necesidades sentidas. Mientras tanto, los Consejos Provinciales no encuentran una ubicación institucional en la transición que vive el Estado ecuatoriano, los actores –fundamentalmente la empresa privada– no alcanza a configurar un interés vinculado al territorio de sus mercados con las políticas estatales, y los roles asignados –especialmente competencias concurrentes– carecen de especificidad.

La política provincial y la política pública provincial deben buscar su especificidad entre lo nacional y lo local. No deben ser operadores o verificadores de decisiones nacionales en un ámbito menor, ni mecanis-

mos de restricción de la amplitud de la demanda local. Su gestión provincial debe estar asentada en una determinación de las bases sociales de la provincia y de los intereses provinciales que deben ser representados. La provincia es un ámbito en que se generan y se distribuyen recursos. Desde esta dimensión deben producirse decisiones procesadas normativa y democráticamente, las mismas que tienen referencia en un grado de autonomía respecto a la nación y en un grado de integración a su interior.

Esta dimensión, confundida entre otras, se estaría expresando en las demandas actuales de autonomía provincial. La modalidad "heroica" de la demanda (autodeterminación vía consulta popular) tiende a "poner en posición de ventaja" a la provincia que adopte la modalidad frente al gobierno central. Ahora bien, las dos principales limitaciones son, por un lado, la imposibilidad de determinar, con precisión y justicia, los recursos en los que se podrá parar este funcionamiento autónomo y las competencias que le permitirán asumir; y, por otro lado, las modalidades de integración interna de sus partes diversas, especialmente, municipios de desigual participación en los intereses provinciales.

La posibilidad de encontrar la forma de articular la nación y la localidad está en la conformación de un subsistema político provincial que procese, en un marco normativo pactado por la nación y los interesados, una distribución justa y eficiente de todos los recursos económicos y políticos de la provincia. El empoderamiento de la provincia y de los actores y autoridades provinciales debe corresponder también a una redefinición del Estado y de las modalidades territoriales de gobierno y de las funciones y ejercicios políticos de las autoridades provinciales.

Entre los niveles local y provincial se ha producido una articulación pasiva basada en la omisión. Los procesos de los dos subsistemas deben ser integrables. Sin embargo, lo constatable en el caso ecuatoriano, es que los actores locales se han configurado e influyen mientras que los provinciales apenas participan.

Desde el ámbito local, la Prefectura y la Gobernación no son obstáculos ya que su capacidad operativa es cada vez menor. La distancia y la inoperancia entre los niveles no permite la coordinación de competencias concurrentes, que finalmente deviene en duplicación con desperdicio de recursos.

En el ámbito provincial se produce una relación estrecha con los partidos, a los que se representa, situación que no se reproduce a nivel cantonal y barrial. En el ámbito local, la relación de las instituciones con los partidos políticos es menos subordinada y es más estrecha con otros grupos de interés como la burocracia, otros entes locales y la empresa privada

La misma relación hasta ahora examinada se produce entre los niveles se produce la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, que se presenta como más institucionalizada y con objetivos de largo plazo y al Confederación de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, con escasos niveles de institucionalidad y, en la práctica, con objetivos coyunturales y de corto plazo.

La existencia de diversos planos de funcionamiento del sistema político y los subsistemas muestra una fortaleza y una debilidad relativas a la descentralización. El ámbito local ha concentrado las rutinas institucionales para la descentralización, especialmente relativas a la gestión de servicios públicos. Existe una capacidad política y, en menor medida técnica, instaladas para asumir nuevas funciones y atribuciones, previa transferencia de recursos. A su vez, el ámbito provincial es el espacio para la demanda política para la descentralización sin que exista estructura institucional para asumirla

El primer factor del empoderamiento provincial es la justa redefinición de las cuotas de ingresos propios y transferencias. Un primer elemento es que la fuente de legitimidad de la autoridad ya no debe ser exclusivamente la capacidad personal, política e institucional para obtener recursos del gobierno central sino orientar esa capacidad a la obtención y distribución de recursos internos.

La gobernabilidad en un subsistema político provincial debe estar ligada a, por un lado, la legitimidad otorgada por las bases sociales del subsistema; y, por otro lado, a la coherente adopción de decisiones en el marco institucional. De este modo, un subsistema político provincial debe cada vez más autosustentarse en recursos económicos y de consentimiento propios, y alejarse de las transferencias de recursos centrales de todo tipo.

Gran parte de su gestión está dedicada a lograr gobernabilidad sustentada en el clientelismo y la corrupción. En cambio, la mayor parte de los gobiernos locales han traspasado el mandato formal para avanzar en un

conjunto de nuevas atribuciones como respuestas a las demandas de la gente. En efecto, crecientemente asumen la gestión de un conjunto de servicios mejorando la calidad y la cobertura, al mismo tiempo que incrementan los costos de los mismos.

Los Consejos Provinciales buscan administrar recursos propios; reconocimiento del Estado y de la sociedad civil; mejorar la calidad de la representación; realizar obras de mayor reconocimiento e impacto; acceder a recursos financieros internacionales; calificación y mayor reconocimiento monetario a la burocracia.

Las Alcaldías pretenden una mayor participación ciudadana; mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios; ampliación de la ciudadanía tributaria; estímulos productivos; consolidación de mancomunidades; reconocimiento de la diversidad social y regional; impulso a la planificación; y, articulación de nuevos mercados.

Algunas propuestas sobre agendas locales y provinciales

Un subsistema político provincial podrá basarse en grados diferentes de autonomía para el diseño de la intermediación entre los niveles nacional y local, situación que deberá expresarse en el rango de competencias que asuma. Una concepción moderna de la soberanía interna del Estado no se debe afectar por una redefinición acordada de la articulación de niveles de gobierno.

El primer reto de la conformación de un subsistema provincial es conformar un pacto entre los actores de la provincia, que garantice el cumplimiento de los objetivos de la autonomía tales como el mejoramiento de la eficiencia en el gasto, la distribución más equitativa de los recursos, las decisiones más apegadas a la demanda ciudadana y el fortalecimiento del carácter representativo de las autoridades. Estos objetivos deberán lograrse dentro de un nuevo acuerdo nacional territorial, que desarrolle las modalidades de convivencia expresadas en Políticas Públicas Nacionales y de pertenencia a una comunidad política de origen y destinos históricos. El pacto territorial nacional y el pacto político provincial tienen un objetivo de nueva asociación con perspectivas de desarrollo.

Un subsistema político provincial deberá basarse en la mayor eficiencia en el uso de los instrumentos de que disponga como la recaudación y

montos de los ingresos tributarios, el mejoramiento de la calidad del gasto, el ejercicio de una efectiva voluntad contralora y de rendición de cuentas en todos los planos de la política pública, la efectiva participación de la ciudadanía de la provincia y la mayor eficacia legislativa dentro de los ámbitos que se acuerde para su competencia.

La participación contralora y corresponsable de las organizaciones territoriales y sectoriales de la provincia es de extrema importancia para evitar que los mayores niveles de autonomía se traduzcan en incremento de la corrupción por el debilitamiento de los controles nacionales y el acceso a los recursos por las elites locales y provinciales sin intermediación. El subsistema provincial evoca la conformación de un sentido público, que en ningún caso es retroceso frente a las modernizaciones políticas ya logradas sino adecuación y perfeccionamiento en las nuevas dimensiones de la escena pública.

El subsistema político provincial deberá armar la representación interna y de cara a la nación dentro del marco normativo actual, expresado en normas constitucionales, y administrar distintos escenarios de conflicto institucional, político, social y económico.

Un elemento central de la conformación del subsistema político provincial es la conformación de su propio escenario de opinión, el que no podrá estar definido por reivindicaciones contra la nación. A su vez, las instituciones de la provincia deberán adquirir cada vez más legitimidad para alejarse de la clásica desvalorización del servicio público, ganar confianza y estimular a una transformación de las elites, no solo a cargo de la gestión sino de la orientación de valores u comportamientos.

Un buen gobierno provincial deberá estar basado en la eficiencia y eficacia de las instituciones, en un contexto de competitividad externa e interna, estimular los procesos del capital, tecnología y mercados. En especial supone una eficiente y equitativa "gestión" de las oportunidades de la globalización, especialmente, en sus inversiones sociales como educación, salud e ingresos. A su vez, el empoderamiento de la provincia —como actores sociales— y del gobierno provincial —como institucionalización política— deberá permitir una distribución equilibrada del poder político evitando nuevas relaciones de dominación interna y dependencia externa. En este sentido, el subsistema provincial no solamente recibe poder transferido por la nación sino que debe crear legitimidad y voluntad política sostenible.

De modo esquemático, se propone crear un Sistema Nacional de Participación⁴ en que se pueda interrelacionar, por un lado, a los niveles de gobierno –nacional, intermedio y local– y, por el otro lado, a las organizaciones sectoriales, organizaciones territoriales y a las organizaciones de desarrollo. En el cruce entre niveles y organizaciones, se diferencia el grado constante de participación para el diseño de políticas públicas por parte de las organizaciones de desarrollo, mientras que las organizaciones territoriales incrementan sus niveles de influencia mientras más próximo se encuentra el nivel local, en tanto portadoras de la diversidad. El Consejo Provincial es una institución que debe basar al rediseño –representatividad y funciones– del nivel intermedio de gobierno. El Sistema Nacional de Participación Social reconoce a las organizaciones territoriales como sus interlocutores fundamentales para el control social de áreas de la inversión pública y la representación de intereses de la comunidad.

El propósito global del Sistema es complementar a la participación política y mejorar a la calidad de la democracia. Su orientación principal es:

- la gestión local;
- la modernización y fortalecimiento municipales;
- el estímulo a las organizaciones sociales a través del reconocimiento de las organizaciones territoriales como interlocutores responsables del desarrollo e instancias de control social y de la gestión de la infraestructura;
- la correcta utilización de los recursos;
- la optimización del gasto social por reasignación consecuente de responsabilidades y financiamiento;
- la redistribución del ingreso municipal por dimensión de la disparidad histórica y actual;
- la reglamentación de la revocabilidad de los mandatos seccionales;
- la reglamentación de la Consulta Popular Provincial y Cantonal;
- el estímulo al fortalecimiento institucional local y a la capacidad fiscal local;
- la formalización de las prácticas de participación existentes;
- la información amplia acerca de la adopción de decisiones;

4. Este tema ha sido desarrollado en Verdesoto, Luis, *El control social de la gestión pública. Lineamientos de una Política de participación social*, CEPLAES-ABYA YALA, Quito, 2000.

- la injerencia de los sujetos de la participación en las decisiones de todos los niveles subnacionales de gobierno;
- la reconfiguración de los mecanismos de representación conducente a la mayor cercanía entre representantes y representados, respeto a la diversidad social y electoral, eficiencia en la delegación local, intermedia y nacional, innovación partidaria, representación social en la escena política, entre otros aspectos.

La estrategia que debe subyacer en el Sistema es su carácter obligatorio en una porción de competencias, opcional en las restantes de acuerdo a la capacidad y progresiva dentro de una estrategia acordada. Además que su implantación debe realizarse por grados de modernidad y necesidades, por tamaño de los Municipios y por sector urbano o rural.

Para constituir a los interlocutores sociales y estatales del Sistema se debe lograr el reconocimiento de las organizaciones sociales territoriales dotándoles automáticamente de una "personería jurídica frente al desarrollo local", lo que implica reconocimiento de la representación histórica de los barrios y comunas, y de una sola representación estimulando la agregación y castigando la división. Además se debe producir un cambio en algunas funciones, atribuciones y competencias de los Municipios en atención a la composición urbana o rural de su población y problemática socio-económica.

En su concepción y en su operativización, se debe perseguir una definición precisa y limitada, correspondiente a la disponibilidad de recursos y especificidades urbanas y rurales. Los instrumentos principales son el destino específico de los nuevos recursos, la propiedad y responsabilidades de esas inversiones y el automatismo tributario.

La prioridad consiste en crear sistema de planificación local, con una definición básica de organizaciones sociales y apoyada por un aparato específico.

En el plano de la cultura social, política e institucional se debe estimular la conciencia tributaria, la participación en las organizaciones sociales, el interés en la gestión municipal, una conciencia social más equitativa y los acuerdos plurales en torno a la gestión local. El papel de los organismos de la sociedad civil debe consistir en vincular la representación sectorial y la territorial.

Bibliografía

- 1998 Bresser Luiz y Cunill Nuria, editores, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Buenos Aires.
- 1998 Burgos, Dalton, "La descentralización y el desarrollo local. Alternativas para la organización de un nuevo modelo de desarrollo nacional", Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Sociología, Machala.
- 1996 Bustamante, Fernando, "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en "Ecuador: un problema de gobernabilidad", CORDES-PNUD.
- 1997 Echeverría, Julio, *La democracia bloqueada*, Editorial Letras, Quito.
- 2000 Hurtado, Edison, "Cultura política y descentralización: falacias y mitos en los discursos para descentralizar el Estado ecuatoriano", Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Sociología, Guayaquil, febrero.
- 1997 March, J y Olsen, J. *El redescubrimiento de la instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- 1989 Skocpol, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Revista Zona Abierta No. 50*.
- 1999 Quintero, Rafael y Silva, Erika, *La disputa por la nación*, Abya Yala, Quito.
- 1999 Verdesoto, Luis, "Las agendas de desarrollo en los 90", Sépales, Abya Yala, Quito.
- 2000 Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, "Excluidos de la globalización en el Ecuador: indígenas insurgentes y militares insubordinados", *Revista de Estudios Sociales N-6*, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, Bogotá.
- 1991 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.