

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Noviembre de 1999

17

II Epoca

## EL DESARROLLO SOCIAL EN ECUADOR Y AMERICA LATINA

Lo social en el proceso  
de globalización  
José María Tortosa

La gerencia social:  
¿nuevo paradigma  
del discurso del desarrollo?  
Nicanor Jácome

Globalización, crisis sistémica,  
y estrategia social en el Ecuador  
Julio Echeverría

El desarrollo social  
y las identidades interesadas  
en América Latina  
Rafael Quintero

Calidad en el servicio público:  
gerencia pública/gerencia social  
José Espinal

La gerencia pública local  
en el Ecuador  
Marco Velasco

Programa social de niños  
y adolescentes trabajadores  
(NATS). Una estrategia de  
supervivencia en Piura-Perú  
Gloria Castillo

Reflexiones  
sobre la participación popular  
en los proyectos sociales  
Mario Unda

Proyectos sociales en el sector  
privado (ONGs) en el Ecuador:  
el caso de la Cooperativa  
Maquita Cushunchic  
Patricia Camacho

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

---

**Director:**

Julio Echeverría

**Comité Asesor:**

Fernando Bustamante

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

**Consejo Editorial:**

César Albormoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Simón Corral

Mauricio García

Iván Gomezjurado

Daniel Granda

Luis López

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón 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

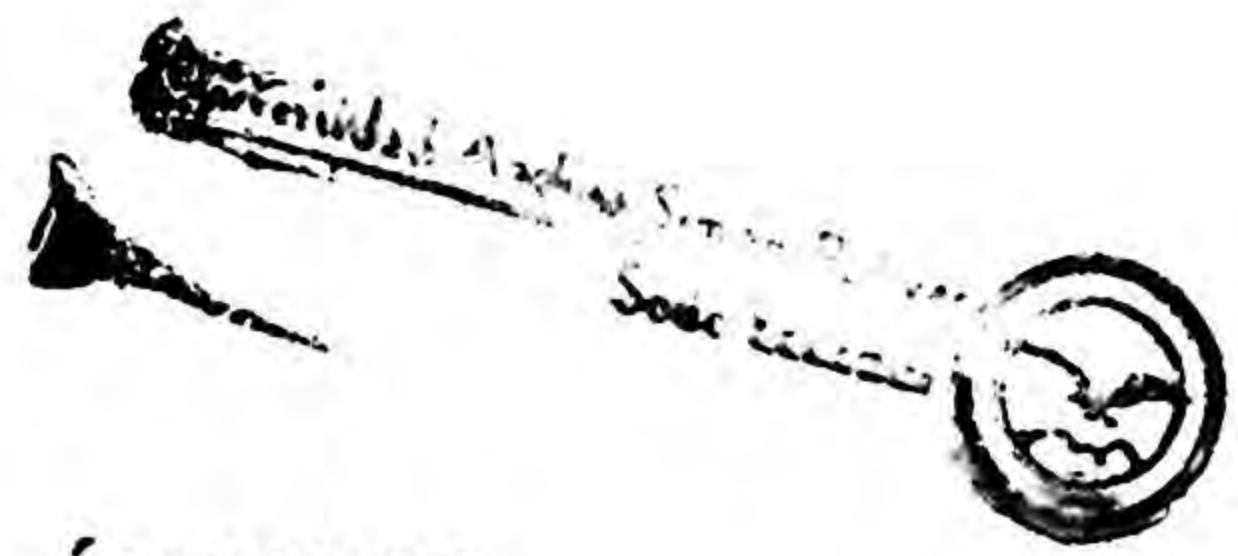
Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: [jechever@uio.satnet.net](mailto:jechever@uio.satnet.net)

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

Impreso en:  
  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA  
1999



## ÍNDICE

<b>Editorial, Julio Echeverría</b> .....	5
<b>Globalismo y exclusión, José María Tortosa</b> .....	7
<b>La 'gerencia social': ¿nuevo paradigma del discurso del desarrollo?, Nicanor Jácome</b> .....	19
<b>Globalización, crisis sistémica y estrategia social en el Ecuador, Julio Echeverría</b> .....	33
<b>El desarrollo social y las identidades interesadas en América Latina, Rafael Quintero</b> .....	52
<b>Calidad en el servicio público: gerencia pública / gerencia social, José Espinal</b> .....	63
<b>La gerencia pública local en el Ecuador, Marco Velasco</b> .....	72
<b>Programa social de niños y adolescentes trabajadores (NATS): una estrategia de supervivencia en Piura – Perú, Gloria Castillo</b> .....	85
<b>Reflexiones sobre la participación popular en los proyectos sociales, Mario Unda</b> .....	99
<b>Proyectos sociales del sector privado (ONG's) en el Ecuador: el caso de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Maquita Cushunchic Ltda. en los barrios del Sur de Quito, Patricia Camacho</b> .....	121

### **Reseña Libros**

<b>La verdadera historia del tiempo, José Murgueytio y Marcos Guerrero (Simón Espinosa)</b> .....	13
<b>Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador, Galo Chiriboga y Rafael Quintero eds. (Julio Echeverría)</b> .....	13
<b>Larga crónica acerca de la Constituyente por dentro, Alfredo Vera (Rafael Quintero)</b> .....	13
<b>La institucionalidad de lo social, Julio Echeverría (Iván Gomezjurado)</b> .....	13

## EDITORIAL

Con este número de la Revista Ciencias Sociales, se da inicio a su segunda época. En la primera, desde su fundación en agosto de 1976 hasta la aparición del número 16 en noviembre de 1984, la Revista logró difundir los más destacados resultados investigativos que en el campo de las ciencias sociales ecuatorianas se venían produciendo. Si bien la Revista se constituyó como órgano de difusión de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador, su proyección fue mucho más amplia al recoger en sus páginas artículos y ensayos de un vasto conjunto de científicos sociales, lo cual permitió presentar ante los lectores un cuadro relativamente completo del quehacer de las ciencias sociales ecuatorianas.

En esta segunda época, la Revista Ciencias Sociales se propone fortalecer esa línea editorial e introducir innovaciones que no solamente difundan los avances investigativos más destacados, sino que haga de ella un espacio para la producción de nuevas síntesis en el trabajo, tanto de la teoría científica como de las ciencias sociales aplicadas. Para ello será necesario preservar una dimensión de autonomía y de independencia del quehacer científico respecto de las urgencias políticas y de aplicación práctica, que los procesos históricos y las dimensiones coyunturales por lo general exigen. Muchas veces la ciencia social ecuatoriana ha debido perder su perfil crítico y de generación de sentido para la sociedad, justamente al querer sustituir o responder de manera instrumental y apurada a esas legítimas exigencias.

El papel de las Ciencias Sociales en este campo es decisivo, porque su intervención parte de la crítica asumida como procedimiento metódico a toda proyección de valor colectiva; la sociedad, como proceso siempre en acto, es un juego de valores, representaciones y elaboraciones simbólicas que solamente puede constituirse como construcción colectiva en base al aporte crítico de la sociología y de las ciencias sociales; sin esta intervención el juego de referentes y representaciones puede reproducirse *ad infinitum*, presentando lo social como puro campo de tensiones, conflictos, fuerzas e intereses que se encuentran y se eluden en una dinámica intermitente e indetenible. El papel

que pueda cumplir la revista Ciencias Sociales en este contexto, es de particular relevancia; se trata de trabajar en dirección a la construcción de nuevos sentidos que orienten el accionar de los actores sociales y políticos. Para ello, la ciencia social debe reflexionar sobre sí misma, construir sus propios conceptos, examinarlos críticamente y proyectarlos como referentes para la acción social y política. No se trata de la construcción de nuevas ideologías, sino del diseño de posibles recorridos investigativos y de reflexión que refuercen los procesos de autorreferencia colectiva.

Por otro lado, la creciente complejidad de las crisis internas y el reto de la integración global que caracteriza a esta época de cambio de milenio, trae consigo nuevas exigencias de esclarecimiento a las ciencias sociales. En el presente número, la revista enfoca justamente esta problemática al analizar las actuales condiciones del desarrollo social en el Ecuador y América latina y, en ellas, los nuevos retos para la gestión pública. Estos artículos y esas proyecciones surgen de las discusiones llevadas a cabo en el contexto del Seminario «Experiencias Innovadoras del Desarrollo Social en el Ecuador y América Latina» que la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas organizó en Quito desde el 12 al 15 de Julio de 1999.

Conviene subrayar además que la aparición de este primer número de la segunda época no hubiera sido posible sin el empeño puesto para ello por parte del actual Director de la Escuela de Sociología, Dr. Rafael Quintero, así como por el apoyo y auspicio que ha brindado a esta iniciativa el Dr. Hans Ulrich Büniger, representante residente en el Ecuador de la Fundación Friedrich Ebert y Director del Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales ILDIS.

Julio Echeverría  
Director

# Globalismo y exclusión

José María Tortosa\*

## Sumario

*El autor realiza una minuciosa puesta a punto del estado de situación del debate internacional sobre globalismo y globalización. Los distingue como dos maneras de conceptualizar un mismo fenómeno; mientras por globalización entiende un proceso de apertura e integración mundial reconocible bajo el membrete de la «economía sin fronteras»; por globalismo, 'una ideología que subraya en exceso dicho proceso sin sacar consecuencias de los aspectos que lo complementan, a saber, las 'fronteras en la economía'', donde se juegan en efecto fenómenos de exclusión no solo económica, sino política y cultural, que la ideología del globalismo justamente oculta.*

El tema de la globalización está siendo visto desde múltiples ángulos relacionándolo con campos muy dispersos al tiempo que es objeto de defensas mientras los críticos comienzan igualmente a abundar. Para tratar, de la manera más descriptiva posible, el tema de «lo social en el proceso de globalización», se iniciará discutiendo el sentido que normalmente se le da a la palabra globalización. A continuación, se distinguirá globalización y globalismo para pasar a lo que de nuevo o viejo puedan tener los mecanismos de exclusión, asunto que dará paso a una nueva palabra, «mundialización» que refleja procesos nada nuevos, pero que, en mi opinión, reflejan mejor el asunto que aquí nos ocupa.

## Economía sin fronteras

En un documento que se encuentra en la Red en la «DOSFAN Home Page» que se define como una «fuente oficial del gobierno de los Estados Unidos»,

---

\* Profesor de la Universidad de Alicante (España).

Joan E. Spero, Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Empresariales y Agrícolas<sup>1</sup> afirmaba que los datos que demuestran la existencia de la globalización son innegables, a saber:

- El capital se mueve ahora a una velocidad asombrosa dando la vuelta al mundo. Cada día se negocia 1 billón de dólares en un mercado internacional que no cierra nunca.
- Los avances tecnológicos en ordenadores y telecomunicaciones están allanando el camino hacia una nueva economía basada en la información.
- Incluso las pequeñas y medianas empresas reconocen que la competencia por la cuota de mercado es global y que participar en la economía global ya no es cuestión de elección sino de necesidad.

Nos encontramos, pues, ante una enorme «economía sin fronteras» cuyos elementos quisiera describir aunque sea someramente.

En primer lugar, nos encontramos ante la existencia de productos globales, marcas reconocidas por todo el mundo y que se venden y compran en todo el planeta. Según «Interbrand», dedicada al estudio de estos objetos, los diez primeros, para 1996, eran: McDonald's, Coca-Cola, Disney, Kodak, Sony, Gillette, Mercedes-Benz, Levi's, Microsoft y Marlboro. Nadie duda de qué son estos productos y todos podemos estar seguros de que los encontraremos donde quiera que vayamos.<sup>2</sup> Es, de todas maneras, la versión más superficial de la globalización.<sup>3</sup>

En segundo lugar, nos encontramos con que los factores de producción, todos ellos, se encuentran igualmente globalizados, es decir, que tienen un carácter igualmente planetario. Así, el *capital*, evidentemente, es global: se mueve libremente durante todo el día por todos los mercados locales creando un mercado único que se superpone al globo terráqueo. Frente a ese casi mítico billón de dólares diarios (probablemente, billón y medio) que mueve el mercado global, los estados pueden hacer cada vez menos. Las reservas del Japón a finales de agosto de 1997, cuando era el país con más mayores reservas oficiales, no llegaban a 250 millardos de dólares. España y Alema-

---

1. Spero, J.E., «The challenges of globalization», intervención en el World Economic Development Congress, Washington DC, 26 de septiembre, 1996.

2. Sobre la alianza fáctica entre los tres primeros, ejemplo para otras coaliciones a escala mundial, ver «The science of alliance», *The Economist*, 4 de abril, 1998, pp. 73-74. El caso de Microsoft es particularmente significativo. En un juego no de palabras sino de letras, *Newsweek* dedicaba su portada del 9 de marzo de 1998 a Bill Gates con la frase «Why We Will Win» (e.d. WWW) a propósito de la «guerra» entre Washington y el «imperio del mal» Microsoft.

3. Ver, por ejemplo, Mieres, F., «Sociología de la globalización», *América Latina en Movimiento* (Quito, Agencia Latinoamericana de Información) XXIII, II época, 10 de marzo, 1999, pág. 19-22.

nia, que le seguían, no alcanzaban los 100 millardos. En ninguno de los casos permitían cubrir las respectivas importaciones por un año. Frente a estos flujos de capital que incluyen no sólo el mercado de divisas sino también las Bolsas y el mercado de bonos, los Estados han perdido poder. Son flujos relativamente autónomos, transnacionales, deslocalizados.

La *gestión*, otro factor de producción, se encuentra también globalizada. Revistas de información general como *The Economist* junto con las especializadas, difunden la idea de que los sistemas de gestión son universales. Es cierto que pueden ser objeto de modas relativamente pasajeras («reingeneering», «downsizing» «bench-marking» y demás), pero no es menos cierto que, en general, las grandes escuelas de Business Administration extienden por todo el planeta formas de organizar, dirigir, controlar, planificar y entender la empresa que se suponen son válidos para cualquier contexto local.

La *tecnología* es otro factor globalizado: por un lado, porque está detrás de la posibilidad de globalización del capital y, por otro, como factor específico, porque no sólo se presenta con capacidad de responder a problemas planetarios como el medioambiental, sino también porque su influencia alcanza a todos los rincones de la Tierra.<sup>4</sup>

La presentación que normalmente se hace de las *materias primas* encaja con lo que se viene diciendo: son bienes de toda la humanidad en el plano de los principios y son necesarias para el funcionamiento de esta economía global.

Finalmente, la globalización del *trabajo* (fuerza de trabajo, trabajadores en suma) se da como obvia. Es cierto que su análisis plantea algunos problemas pero, en general, se mantiene que las migraciones transnacionales son un elemento más a considerar en la globalización económica ya que desdibujan las fronteras territoriales y transnacionalizan las identidades nacionales, étnicas y sociales.<sup>5</sup> Simultáneamente, y desde la perspectiva local, son un efecto de dicha globalización.<sup>6</sup>

La economía sin fronteras no termina aquí. Sus agentes también son globales, a saber, las **empresas multinacionales**, empresas transnacionales o empresas mundiales cuyo papel en la internacionalización de la economía es

---

4. Ver Novek, J., «Technological change and global change: Toward a flexible environment», *Research in Community Sociology*, 7 (1997) 63-94.

5. Jacobson, D., «New frontiers: Territory, social spaces, and the state», *Sociological Forum*, XII, 1 (1997) 121-133.

6. Pérez Sainz, J.P., «Entre lo global y lo local: Economías comunitarias en Centroamérica», *Sociología del trabajo*, 30 (1997) 3-19.



innegable.<sup>7</sup> Como mostraba el «Informe sobre el desarrollo humano 1997» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), algunas de estas empresas tienen unas ventas totales superiores al PIB de muchos Estados: la General Motors, más que Turquía o Dinamarca; Toyota más que Noruega, Polonia o Portugal; IBM más que Malasia o Venezuela; en general, las cinco primeras empresas tienen casi 900 millardos de dólares frente a los 76 millardos que supone el PIB de los países que el PNUD llama «menos adelantados», los 450 que supone Asia meridional o los 246 millardos de África al sur del Sahara. Si de lo que se trata no es de ventas sino de capitalización, las seis primeras empresas (superando los 130 millardos de dólares) eran, de mayor a menor, la General Electric, Microsoft, Exxon, Coca-Cola, Intel y NTT. Frente a ellas, como se ha dicho, sólo tres países (Japón, España y Alemania) superaban, por las mismas fechas, los 50 millardos de reservas oficiales.

La globalización de estas empresas, es decir, su posición por encima de los estados, habría estado a punto de conseguir un nuevo impulso mediante el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), asunto que se vino discutiendo en secreto durante los últimos tres años en el entorno de la OCDE. De haberse llevado a cabo, y en palabras de Renato Ruggiero, entonces director general de la Organización Mundial del Comercio (WTO), «estaríamos escribiendo la constitución de una única economía global», aunque, como dicen sus críticos, lo único que se habría estado haciendo habría sido dar todo el poder a los inversores y quitar a los estados cualquier posibilidad legal de enfrentarse a las multinacionales.<sup>8</sup> No habría ya fronteras para estos agentes globales.

Las condiciones de producción, finalmente, tampoco conocerían fronteras. En primer lugar, porque los sindicatos, con notables dificultades ya a escala local,<sup>9</sup> estarían dejando de ser una traba para la globalización total dado el desplazamiento de la mano de obra y vista su sustitución, en importancia si no físicamente, por el trabajo «mental».<sup>10</sup>

---

7. Ver Leaver, E. y J. Cavanagh, Controlling Transnational Corporations, *Foreign Policy in Focus*, I, 6 (1996).

8. Ver Anderson, S. y J. Cavanagh, World Trade Organization, *Foreign Policy in Focus*, II, 14 (1997). Una presentación de Ruth Caplan que incluye la lista de organizaciones estadounidenses que se han opuesto al Acuerdo (Columban Fathers Justice and Peace Office o Maryknoll Missioners Justice and Peace Office) en <http://cyberjournal.org/cadre/PPI-archives>, distribuido por Peoples Press International, de CADRE (Citizens for a Democratic Renaissance).

9. La tasa de sindicación en España, según la OIT, llega con dificultad al 20 por ciento de los asalariados, porcentaje que es doble del francés. La tendencia general, a escala mundial, es decreciente: en el Japón de los años 40, los sindicatos rondaban el 50 por ciento de los empleados. Hoy son el 22. En los Estados Unidos eran el 35 por ciento por aquellas mismas fechas. Hoy están en torno al 15 por ciento. En el Reino Unido, se ha producido un descenso de casi el 20 por ciento entre 1989 y 1996.

10. Otra cosa es que todos juzguen que esa tendencia es positiva. Ver Zapata, F., «Relaciones laborales, desarrollo y democracia en el siglo XXI», *Estudios Sociológicos*, 15, 44 (1997) 437-52.

Generalizando, el comercio sería, como indicaba Joan Spero en la cita al comienzo de esta aportación, global. No habría escapatoria ni alternativa. Hasta las pequeñas y medianas empresas locales acabarían sintiendo el impacto de flujos de productos y factores de producción conducidos por empresas globales. Frente a tales flujos, los viejos poderes de los estados (controlar la moneda, gestionar el mercado nacional, vigilar las fronteras) se tambalarían e incluso, obsoletos, desaparecerían.<sup>11</sup>

¿Es lo dicho cierto? Parece que sí. ¿Es toda la verdad? Ciertamente, no.

### Las fronteras de la economía

Ante la evidencia de una economía sin fronteras emerge la evidencia de las fronteras de la economía. El *comercio* no es tan global y abierto como se pretende.<sup>12</sup> Por lo menos no lo es en el sentido de que los productos pueden moverse libremente sin ningún tipo de restricciones: algunos estados, en efecto, son particularmente activos cuando se trata de ponerles trabas de todo tipo, incluso lingüístico.<sup>13</sup> Un caso bien interesante son las acciones anti-dumping de las que la Organización Mundial del Comercio tenía conocimiento de unas 900 en 1996: de ellas, la mitad correspondían a los Estados Unidos –311– y a la Unión Europea –153–. En términos más generales, puede decirse que algunos países practican y siguen practicando evidentes **políticas proteccionistas** que, curiosamente, son más fuertes entre los países ricos que entre los países pobres.<sup>14</sup> Si extendemos la lista de estas prácticas hasta incluir las ayudas («dumping» al fin y al cabo) a la industria, la evidencia es todavía mayor. Algunos analistas llegan a decir que «todos sabemos que sin Airbus habría desaparecido la industria aeronáutica europea y sólo quedaría un constructor mundial de aviones, Boeing/McDonnell, y que sin la Agencia Espacial Europea, la industria aeroespacial mundial sería exclusi-

11. Ver Morris, L., «Globalization, migration and the nation-state: The path to a post-national Europe?», *British Journal of Sociology*, XLVIII, 2 (1997) 192-209; Amin, A., «Placing globalization», *Theory, Culture and Society*, XIV, 2 (1997) 123-137.

12. Barratt Brown, M., *Comercio justo, comercio injusto*, Barcelona, Icaria, 1998.

13. Ver Feld, S.A., «Language and the globalization of the economic market: The regulation of language as a barrier to free trade», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, XXXI, 1 (1998) 153-202.

14. Es el caso de las cuotas europeas al plátano ecuatoriano acompañadas por consejos europeos a los ecuatorianos para que «abran» sus fronteras a los productos europeos. El asunto es, evidentemente, más complejo ya que intervienen multinacionales (Chiquita, Dole y Del Monte que están entre las grandes contribuidoras al Partido Demócrata de los EE.UU. y la ecuatoriana Noboa) que unas veces consiguen que el Estado trabaje a su favor (el papel estadounidense en la «guerra del plátano» era debido a aquellas contribuciones y a la conveniencia de abandonar Centroamérica) y otras todo lo contrario. Ver «La sanción al exportador de banano la paga el productor» en *El Comercio* (Quito), 6 de julio, 1999, B1.

vamente estadounidense [y] todos sabemos que sin la ayuda a la producción agrícola apenas quedaría agricultura europea». <sup>15</sup> Poco, pues, de productos globales que se mueven libremente por todo el mundo.

La globalización del *capital*, por otro lado, no debe hacer perder de vista que determinados Estados salen más beneficiados que otros: en concreto, los Estados Unidos, el Japón y el Reino Unido, repiten, 50 años después, el mismo ciclo de internacionalización del capital siempre que ellos sigan controlando los lugares donde se lleva a cabo la parte más importante de la transacción basados en una característica, por otro lado obvia, del «dinero global»: la de tener una estructura centro-periferia, divisas fuertes y fortalecidas para los países del centro y divisas débiles y debilitadas para los países de la periferia. <sup>16</sup>

Por su parte, la globalización de la *gestión empresarial* no tendría que ocultar la existencia de divisiones clasistas a escala mundial y que sitúa, en un extremo, a lo que algunos han llamado la «cosmocracia», auténtica barrera para el resto de la humanidad cuya legitimidad proviene, por un lado, de su dominio de las técnicas empresariales y, por otro, del mismo concepto de globalización: legítima el cosmopolitismo de dicha «cosmocracia». <sup>17</sup>

Lo mismo puede decirse, consiguientemente, de la globalización de la *tecnología* y de las *materias primas*: que van acompañadas, en los países centrales particularmente, de fuertes presiones proteccionistas en el terreno de las patentes y de evidentes acciones intervencionistas en el terreno del petróleo y de las llamadas materias primas estratégicas que nada tienen que ver con el libre flujo de bienes y servicios. Pero donde más claro resulta lo limitado del planteamiento de la economía sin fronteras es, obviamente, en el terreno de la movilidad de la *fuerza de trabajo*: si algo hay claro en el mundo contemporáneo son las evidentes barreras a las migraciones, leyes de extranjería, cuotas para la inmigración y el asilo político, condena a la patera y a convertirse en «boat people», prácticas todas ellas legitimadas (que no producidas) por un incremento del racismo y la xenofobia en los países centrales. <sup>18</sup>

---

15. Vidal-Beneyto, J., «Mercado mundial frente a proyecto europeo», *El País* (Madrid), 15 de abril, 1998, pág. 6.

16. Ver Köhler, G., «The structure of global money», <http://csf.colorado.edu/wsystems/archive/papers/kohler.htm> (20/04/98); Lütz, S., «The revival of the nation-state? Stock exchange regulation in an era of globalized financial markets», *Journal of European Public Policy*, V, 1 (1998) 153-168; Robinson, W.I. y P. Cammack, «Promoting polyarchy: Globalization, US intervention, and hegemony», *New Political Economy*, III, 1 (1998) 161-166.

17. Duclos, D., «La cosmocratie, nouvelle classe planétaire», *Le Monde diplomatique*, agosto, 1997.

18. De Lucas, J., *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996, especialmente cap. II sobre «la exclusión global»; Oliván, F., *El extranjero y su sombra. Crítica*

Lo dicho sobre el AMI puede ser cierto. Y lo es. Pero no lo es menos que las multinacionales presentan pautas de comportamiento moldeadas por tradiciones institucionales e ideológicas estrictamente nacionales, cosa particularmente evidente entre las multinacionales con origen en Alemania, el Japón y los Estados Unidos, es decir, entre la inmensa mayoría de ellas que, además, presentan una clara mezcla de estrategias locales e internacionales cuando se trata de situarse en el mercado mundial.<sup>19</sup> Llevado al extremo, para muchas de estas multinacionales todavía puede ser cierto el dicho de los años 60: los intereses de la General Motors son los intereses de los Estados Unidos y viceversa. Lo que hay que ir cambiando es el nombre de la empresa y del país.

De todas maneras, es en el terreno de las *condiciones de producción* donde el núcleo del problema se muestra más claramente. Que hay una producción y manufactura global es algo innegable; que el hecho tiene efectos sobre las condiciones de producción, imponiendo determinadas condiciones para la flexibilización, parece también relativamente claro;<sup>20</sup> que de ahí se deriven conclusiones sobre lo que se debe hacer es una cuestión muy diferente;<sup>21</sup> y mucho más lo es el que de ahí se deriven legitimaciones sobre otro tipo de situaciones como son las dificultades que tiene el movimiento obrero para organizarse a escala global.<sup>22</sup> El núcleo del problema estriba en que la afirmación del hecho de la economía sin fronteras se convierte en ideología cuando se niegan los otros aspectos que lo complementan<sup>23</sup> o incluso que lo minimizan,<sup>24</sup> es decir, la existencia de fronteras en la economía.

---

*del nacionalismo desde el derecho de extranjería*, Madrid, San Pablo, 1998. Por contra: Joppke, Ch., «Why liberal states accept unwanted immigration», *World Politics*, L, 2 (1998) 266-293.

19. Pauly, L.W. y S. Reich, «National structures and multinational corporate behavior: Enduring differences in the age of globalization», *International Organization*, LI, 1 (1997) 1-30; D. Archibugi y J. Michie, «Technological globalisation or national systems of innovation?», *Futures*, XXIX, 2 (1997) 121-137.

20. Ver Appelbaum, R.P. y B. Chirsterson, «Cheap labor strategies and export-oriented industrialization: Some lessons from the Los Angeles / East Asia apparel connection», *International Journal of Urban and Regional Research*, XXI, 2 (1997) 202-217; Bloch, B., «Globalisation's assault on the labour market: A German perspective», *European Business Review*, XCVIII, 1 (1998) 13-24.

21. «Why are workers still holding a weak hand? Global competition», comentario. *Business Week - Industrial Edition*, 2 de marzo, 1998, pp. 98-99. En buena lógica, no puede derivarse el *deber ser* del *ser*.

22. Ver Boswell, T. y D. Stevis, «Globalization and international labor organizing: A world-system perspective», *Work and Occupations*, XXIV, 3 (1997) 288-308.

23. Tabb, W.K., «Globalization is an issue, the power of capital is the issue», *Monthly Review*, XLIX, 2 (1997) 20-30.

24. Weiss, L., «Globalization and the myth of the powerless state», *New Left Review*, 225 (1997) 3-27.

## La ideología globalista

Una ideología es un conjunto de proposiciones cuya función es la de legitimar una determinada posición y/o proponer pautas de acción o no-acción basadas en una particular lectura de la realidad o, si se prefiere, en una particular deformación de dicha realidad. Llegados aquí, creo que conviene distinguir entre lo que sería **globalización**, es decir, ese proceso de economía sin fronteras y lo que sería **globalismo**, es decir, una ideología que subraya en exceso dicho proceso sin sacar consecuencias de los aspectos que lo complementan, a saber, las fronteras en la economía o de los aspectos que mejor la explican, a saber, quiénes ganan y quiénes pierden gracias al proceso de globalización.<sup>25</sup> Esta ideología, si se me permite la licencia, tendría como portadores principales a los «economistas sin fronteras», por ejemplo, los neoclásicos del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional.

El globalismo es una ideología en la medida en que presenta una parte como si fuera el todo. La economía sin fronteras es una realidad, pero lo es igualmente, además de las fronteras a la economía como se pasará a ver de inmediato, la existencia de fenómenos concomitantes de exclusión.<sup>26</sup> La fragmentación o la localización han ido al paso de la globalización y así se ha reconocido desde la perspectiva del análisis desde hace tiempo.<sup>27</sup>

Sin embargo el globalismo cuenta la parte que le interesa: que el Estado, como institución, ya no tiene el poder que tenía y que la economía global ha crecido de forma espectacular en los últimos años y afecta a todos los rincones del planeta. El proceso de construcción ideológica prosigue: del reduccionismo se pasa a la exageración y, consiguientemente, se asegura que el Estado, como institución, está quedando obsoleto y que la economía global es lo único importante.

Esta construcción, para la que se cuenta con infraestructura y medios,<sup>28</sup> se hace para legitimar posiciones bien concretas. Se hace, en efecto, para defender los intereses de los que salen ganando: la cosmocracia como clase, los países ricos como zona. No importa que la cosmocracia no practique la

---

25. Ver, por ejemplo, Castells, M., «La insidiosa globalización», *El País*, 29 de julio, 1997. Me remito a Tortosa, J.M., «Universalismo neoliberal y particularismos socialdemócratas, desde la perspectiva del sistema mundial», *Ecuador Debate* (Quito), 43 (1998) 185-198; Id. «Aspectos sociales de la globalización», *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (Toluca, México), VI, 18 (1999) 11-29.

26. Luhmann, N., «Globalization or world society: How to conceive of modern society?», *International Review of Sociology*, VII, 1 (1997) 67-79; Cardoso, F.H., «La globalización y el orden mundial», *Estudios Sociológicos*, XV, 43 (1997) 261-276.

27. Tortosa, J.M., *Sociología del sistema mundial*, Madrid, Tecnos, 1992.

28. George, S., «Comment la pensée devint unique», *Le Monde diplomatique*, agosto 1996, pp. 16-17.

globalización. Tampoco importa que los países ricos sean proteccionistas, distorsionadores del mercado libre, intervencionistas, contaminadores, agotadores de recursos. Todo eso viene ocultado por la afirmación de un proceso impersonal, ciego, natural (tan natural que parece tomado de las ciencias naturales, no de las ciencias humanas o sociales), que se produce con independencia de las voluntades de los seres humanos y que, por otra parte, sólo puede traer bienes para aquellos que sepan aprovechar las oportunidades que brinda.<sup>29</sup> Someterse a dicho proceso, se nos dirá, no es someterse a los intereses de una parte del globo sino utilizar, en mezcla de «necessità» y «virtù» maquiavélicas, las inmensas posibilidades de mejora que conlleva. Si, para ello, hay que sacrificar algunos puestos de trabajo, salarios, condiciones de producción, ése será el precio que hay que pagar o la consecuencia ineludible del proceso ciego llamado «globalización».

La otra función del globalismo es proponer pautas de acción. En términos generales, el globalismo (al que otros también llaman neoliberalismo<sup>30</sup> lo que viene a proponer es «menos Estado, más mercado» (global, por supuesto), para lo cual hay que renunciar a barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio global, liberalizar la producción, flexibilizar las plantillas y privatizar. Cuando alguien intenta poner en duda la bondad de tal propuesta, la respuesta es conocida: TINA, «There Is No Alternative», el thatcheriano «no hay alternativas».<sup>31</sup> Cuando alguien intenta hacer ver que el globalismo forma parte de una estrategia neo-neo-neocolonialista para integrar a los países pobres cada vez más en el mercado controlado por los países ricos y sus empresas,<sup>32</sup> se reacciona acusando de «tercer-mundismo» pasado de moda a quien se atreve a decir tal cosa o de «jurásico» si lo hace desde un país del en otros tiempos llamado Tercer Mundo.

En definitiva, y aquí entra de lleno la cuestión de la exclusión, el globalismo funciona como una nueva legitimación de una vieja expansión: la expansión del sistema capitalista desde sus orígenes históricos en la Europa del XV-XVI hasta la actualidad, en que ya cubre el planeta entero. A este proceso de expansión, diferente del de globalización, se le puede llamar mundialización y comenzó con un *colonialismo* de diversas legitimaciones incluida la religiosa, siguió con el *neocolonialismo* de corte estadounidense y hoy puede llamarse *globalización* con las mismas características de deber moral de di-

---

29. Ver Spero, «The challenges of globalization», ob.cit.

30. Fox Piven, F., «¿Globalización de la economía o neoliberalismo?», *Viento Sur*, 25 (1996) 52-60.

31. Power, G., «Globalization and its discontents», *Development*, XL, 2 (1997) 75-80.

32. Leaver, E., International Financial Institutions, *Foreign Policy in Focus*, 1, 8 (1996).

33. Rist, G., *The history of development. From Western origins to global faith*, Londres, Zed Books, 1997.

fundirlo para el «hombre blanco» y de obligación histórica para el que la recibe y los mismos aditamentos de necesidad histórica.<sup>33</sup> Desde ese punto de vista, el globalismo no añade mucho a la vieja exclusión de los incluidos, es decir, al proceso de integración en el sistema pero como periferia, como alejado de las decisiones, de las ventajas y de los bienes producidos sin duda alguna dentro del sistema. El globalismo es, desde esta perspectiva, una nueva legitimación de la vieja situación de los países de la periferia.

En segundo lugar, la globalización se presenta como un nuevo medio para un viejo objetivo: el de la acumulación de capital, motor secular del sistema. El que se lleve a cabo, básicamente, mediante la economía financiera a costa de la economía real y se haga a escala mundial no es nuevo ni es definitivo: se ha producido anteriormente en otras fases decrecientes de los ciclos económicos en los que parece moverse el sistema y, como en las fases anteriores, no es descabellado que se repliegue con un retorno del estatismo como ideología dominante a escala mundial.<sup>34</sup> Desde el momento en que la acumulación de capital es un juego de suma cero, la globalización se convierte en un medio nuevo para el viejo efecto del funcionamiento del sistema: la creación de desigualdad en general y de pobreza en particular, unida correlativamente al incremento de la producción y la riqueza.<sup>35</sup>

Si, como parece, la globalización es una fase de la mundialización, es esperable que las exclusiones creadas por el sistema que se expande tengan un elemento de continuidad por más que las características concretas de la fase en cuestión den a dichas exclusiones su tinte histórico particular. Las grandes exclusiones<sup>36</sup> asociadas con la mundialización serían:

- **El clasismo:** la división del trabajo convertida en división social entre los que tienen y los que no tienen, legitimada mediante la meritocracia liberal. Hoy es cuestión de quién sabe aprovechar las oportunidades por más que no se haga siguiendo los dictados del mercado libre ideal. Los que no «saben» quedan excluidos.<sup>37</sup>
- **El sexismo:** una división social del trabajo que se superpone a la atávica división política del patriarcado. El sexismo contribuye a la especifica-

---

34. Me remito a mi «Universalismo neoliberal y particularismos socialdemócratas, desde la perspectiva del sistema mundial», ya citado. Ver también Tortosa, J.M., «Globalización: Tendencias, ideologías y políticas» en *Estado y globalización*, Quito, ILDIS, 1998, págs 9-30 y Id., «Globalismo, neoliberalismo y políticas sociales», en *Neoliberalismo vs democracia*, F. Álvarez-Uría y otros comp., Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1998, págs. 391-403.

35. Ver Wallerstein, I., *El futuro de la civilización capitalista*, Barcelona, Icaria, 1997.

36. Wallerstein, I., «Integration to what? Marginalization from what?», *Scandinavian Political Studies*, XX, 4 (1997) 317-329.

37. Duhaime, R., «La dualisation des sociétés actuelles», *Cahiers de Recherche Sociologique*, 26 (1996) 171-175.

- ción de la fuerza de trabajo y guarda relación con la dualización de las economías y con la economía sumergida.
- **El racismo:** que se superpone a la atávica y animal xenofobia y que está relacionado tanto con la legitimación de la expansión (las razas «inferiores» deben someterse a las «superiores») como con la estructuración de la fuerza de trabajo. En este sentido, la globalización acentúa el racismo al proporcionar un chivo expiatorio para los perdedores en el proceso.
  - **El nacionalismo:** como forma de estructurar el sistema mundial convirtiéndolo en un sistema interestatal formado por entidades en las que se pueda controlar la fuerza de trabajo (para lo cual han de ser suficientemente fuertes) pero que, al mismo tiempo, no puedan convertirse, en los países periféricos, en una amenaza para la estructura de poder mundial (para lo cual no han de ser excesivamente fuertes). La globalización, desde este punto de vista, acelera las debilidades de los Estados periféricos.<sup>38</sup>

Como se ve, la mundialización, proceso mediante el cual el sistema capitalista se ha convertido en un sistema planetario, mundial, ha sido movida por la necesidad de acumular capital de forma incesante, que ha llevado a esa lógica expansiva e inclusiva ya indicada, creando un único mercado y un sistema interestatal, es decir, un elemento que necesita de legitimación universalista (el único mercado se legitima ahora mediante el globalismo) y un elemento que necesita de una legitimación particularista (que, desde un principio, ha sido el nacionalismo aunque con altibajos). El sistema se basa, igualmente, en una división del trabajo por zonas entre centro y periferia y por clases sociales y está sujeto a ondas económicas y ciclos de hegemonía. Pero su principio básico es claro: la desigualdad.<sup>39</sup> En el fondo, como se ve, la fase actual de la globalización que parece estar terminando no presenta formas nuevas de exclusión. Agudiza algunas, proporciona matices nuevos a otras, pero siempre bajo la lógica general del sistema en que se producen.

## Las políticas sociales

Sólo unas palabras para concluir y referidas a la cuestión de la lucha contra la exclusión. Si lo dicho aquí fuese cierto, numerosas formas de llevar a cabo dicha lucha podrían ser, paradójicamente, un factor de estabilidad del sistema. Desde esta perspectiva, tal vez los comunistas, que hoy muchos piensan estuvieron equivocados en otros ámbitos, tuvieron razón en sus críticas a los

---

38. Tortosa, J.M., *El patio de mi casa: El nacionalismo dentro de los límites de la mera razón*, Barcelona, Icaria, 1996.

39. Para una revisión bibliográfica al respecto ver Tortosa, J.M., «Para seguir leyendo a Wallerstein», en I. Wallerstein, *El futuro de la civilización capitalista*, ob.cit., pp. 103-131.



socialdemócratas. Pero no hace falta ir tan lejos. Basta darse cuenta de que personajes como Soros o Kapstein están abogando por que se ponga coto a los excesos de la globalización y precisamente en el sentido de lo que aquí se ha estado diciendo: evitar que, con el exceso de desigualdad y exclusión, se pueda acabar el sistema mismo.<sup>40</sup>

De todas maneras, y a este respecto, sí parece claro para muchos que la lucha contra la exclusión (la exclusión de los países de la periferia y la exclusión de grupos sociales dentro de cada país) es algo que pasa necesariamente por un cambio en los, llamémosles, «excluidores». En el caso del desarrollo parece claro: no habrá desarrollo sin un cambio profundo en los países ricos con independencia de lo bienintencionados que estén en sus proyectos de cooperación.<sup>41</sup>

Finalmente, la cuestión sobre un posible contrato social mundial. Yo no lo veo fácil, pero empiezo a pensar que es posible.<sup>42</sup> Sí veo, en cambio, deseable el que se trabaje por una transformación del sistema mundial que sustituya al presente por otro basado en la igualdad y la solidaridad. No es tarea fácil, pero no es imposible. Comienza por un pequeño paso: el que den aquellos que creen que la solidaridad es un valor y la igualdad un objetivo deseable y lo den practicándolo en su vida cotidiana, asociándose y caminando juntos. El resultado no está garantizado. Lo que sí está garantizado es que si nadie lo hace, no se conseguirá.

---

40. Kapstein, E.B., «Trabajadores y la economía mundial», *Politica Exterior*, X, 52 (1996) 19-40; Soros, G., «The Capitalist Threat», *The Atlantic Monthly*, CCLXXIX, 2 (1997) 45-58; Sweezy, P.M., «More (or Less) on Globalization», *Monthly Review*, XLIX, 4 (1997) 1-4; «Diálogos de fin de siglo: George Soros y Anthony Giddens», *Cinco Dias* (Madrid), 10 de noviembre, 1997.

41. Sachs, W., «Ecology, justice and the end of development», *Development*, XL, 2 (1997) 8-14.

42. Lo desarrollo en mi *El juego global y el futuro del maldesarrollo*, Barcelona, Icaria, próximo.

# La 'gerencia social': ¿nuevo paradigma del discurso del desarrollo?

Nicanor Jácome\*

## Sumario

*El autor acude a las nociones de desarrollo y progreso para ubicar las concepciones tradicionales de administración y gestión, las cuales están siendo fuertemente cuestionadas por las propuestas de reforma administrativa inspiradas en visiones neoliberales. Esta contextualización permitirá luego identificar los alcances de las actuales corrientes que plantean a la 'gerencia social' como nuevo paradigma organizacional de la administración pública.*

## La visión del progreso y del desarrollo en las ciencias sociales

La idea de progreso constituye una de las ideas fuerza de la humanidad. En efecto, ésta se remonta a épocas muy antiguas de la historia del hombre. Las primeras ideas de progreso pueden encontrarse en la antigüedad griega. Estos «percibían el mundo en un proceso de crecimiento, como el desenvolvimiento gradual de potencialidades, pasando por etapas fijas y produciendo avance y mejora» (Sztompka Piotr, 1993, p.47).

En un segundo momento se constata el rescate de la idea de progreso en la tradición religiosa judía. Se trata de la constitución de una historia del pueblo elegido guiado por la voluntad divina, y por lo tanto el cumplimiento de un destino predeterminado, irreversible y necesario.

Estas dos vertientes van a dar lugar a la tradición judeocristiana de Occidente sobre el progreso, idea y concepto que se articula con la modernidad. Resulta recurrente y una constante la idea de evolución progresiva, de mejoramiento

---

\* Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central. Director del Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

constante, de logro de una situación superior a la anterior, en un proceso progresivo, constante.

Esta concepción está presente de una u otra forma en los pensadores de la Ilustración. Por ejemplo, Bossuet (1627-1704) introduce la idea de una historia universal como modelo omniabarcante que subyace a las historias particulares; Condorcet (1743-1794) formula una periodización de la historia de la humanidad en diez etapas, y finca el progreso en el conocimiento y en la ciencia; Giambatista Vico (1668-1744) intenta buscar las regularidades existentes en la historia humana (Sztompka Piotr, 1993, p.49). Donde cobra especial importancia la idea de progreso es en los iniciadores de la Sociología, destacándose Augusto Comte con su enunciado de la Ley de los tres estadios, como un medio para la explicación del movimiento de la sociedad y del «orden y progreso» que prevalecían en ella.

En los autores clásicos de la Sociología, la idea de progreso cobra una enorme importancia. Marx ve en el desarrollo de las fuerzas productivas el progreso continuado y creciente; Durkheim explica que la división del trabajo garantiza el fortalecimiento y ampliación de la sociedad moderna; en cambio para Weber, el progreso se basa en la racionalidad que permite adecuar los medios necesarios para alcanzar el desarrollo del capital.

La definición de progreso utilizada por los clásicos especifica el contenido de este concepto, que hace referencia a los siguientes aspectos: una noción de tiempo irreversible, que fluye en forma lineal, que proporciona continuidad al pasado, al presente y al futuro; la noción de movimiento direccional, en que ningún estadio se repite, y cada uno de éstos se va acercando cada vez más a un estadio final; el progreso acumulativo que desde la agregación de la cantidad da paso a la variación de la cualidad; existencia de estadios necesarios a través de los cuales pasa el proceso; movimiento progresivo visto como inevitable, como «necesario» o «natural»; y, finalmente, la concepción de que cada estadio es comparativamente superior al anterior.

Luego de la postguerra, la idea continuada en Occidente de progreso, en el caso de la interpretación de los países autodenominados como «periféricos», da paso, por un lado, a la teoría de la modernización, y por otro, a la teoría de la economía del desarrollo, que se constituyen en los elementos directores del análisis del movimiento económico y social de dichos países. La idea de desarrollo se fue consolidando, principalmente en EE.UU como respuesta a los movimientos de descolonización de los pueblos de Africa, la política seguida por el Plan Marshall en Europa, y el peligro que implicaba la posible consolidación de la política de corte nacionalista en América latina.

El «desarrollo», más allá del discurso que postula como idea fuerza el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es asumido como un

instrumento para expandir la creencia de que «los anglosajones americanos eran un pueblo aparte, innatamente superior, destinado a llevar el buen gobierno, la prosperidad comercial y la cristiandad a los continentes americanos y al mundo» (Slater, David, 1995, p. 34). Este sentido de «misión» que se le dio al desarrollo, trató de «vender» la imagen de que el estilo de vida anglosajón era superior, que respondía a lo moderno, y que por lo tanto los otros pueblos debían imitar e intentar seguir las características de este modelo, si querían ser sociedades «civilizadas», «modernas», y «prósperas».

Se trataba de un proyecto modernizador que no respondía en la cultura latinoamericana a las transformaciones de la propia base económica, a un verdadero proceso de modernización, sino a las ideologías de grupos intelectuales que lo introducen como imitación y anhelo en la cultura (Martner, Gonzalo, 1986, p. 167).

Conjuntamente con el proceso expansivo de la influencia económica y política de EE.UU. en el mundo, y «a la par que preservaba el orden e imponía una voluntad geopolítica de autoridad sobre esas otras sociedades, introdujo una serie de programas sociales económicos y conexos que fueron los precursores de los proyectos de desarrollo contemporáneos» (Slater, David, 1995, p. 35). En este sentido, se puede observar la realización de programas de salud, de saneamiento ambiental, desarrollo agrícola, infraestructura social. Las invasiones militares realizadas por EE.UU. en diferentes países de América Latina fueron frecuentemente justificadas a partir de la necesidad de imponer orden, civilización.

Entre la década de los 50 y 60, la Economía del Desarrollo y la Teoría de la Modernización predominaban en el escenario del análisis y de las políticas de desarrollo en las ciencias sociales (Jurgen Schuldt, 1995, p.29). La teoría de la modernización se construyó en base a los siguientes puntos fundamentales: una visión acrítica de Occidente; una perspectiva de las sociedades no-occidentales o tradicionales que ignoraba su historia y medía su valor en términos del nivel de occidentalización; y una interpretación del encuentro entre Occidente y no-Occidente basada en la suposición dominante, de que podía desarrollarse adoptando relaciones con Occidente (Slater, David, 1995, p. 36).

Las dos teorías asignaban especial importancia al crecimiento económico, asumiéndole a este comportamiento como el factor básico para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La máxima de la época era «crecer primero, para distribuir después».

A finales de la década de los sesenta el entusiasmo y la validez de los puntos de vista generados por la teoría de la modernización se debilitaron sensiblemente. En efecto, se evidenció que la ecuación crecimiento y distribución

no era una cuestión que se daba de forma automática y autoregulada, pues de por medio existían estructuras de poder que determinaban la existencia de relaciones económicas asimétricas, cuyos resultados se constataban en la desigual distribución de la riqueza y del excedente, dando lugar al crecimiento de un importante porcentaje de la población en situación de «marginalidad» económica, social y política.

Se constataba que el crecimiento económico no necesariamente se traducía en bienestar social, pues estas dos situaciones no mostraban en todos los casos interdependencia entre la una y la otra. Por esta razón surgió la premisa sobre la «posibilidad de compatibilizar crecimiento productivo con justicia distributiva, la participación popular en el proceso de desarrollo, la necesidad de cambios profundos en el orden internacional, los sistemas sociales y estilos de vida» (Graciarena, Jorge, 1980, p. 5). Se comenzó a hablar cada vez con mayor insistencia del «otro desarrollo», que enfatizaba en la necesidad de un desarrollo ampliamente participacionista, con el pueblo como actor principal y beneficiario de sus logros.

En el análisis sobre la relación de desarrollo entre países, cierto tipo de interpretaciones fueron negadas. Así, la concepción del desarrollo sostenida por Rostow como «etapas de crecimiento económico» fue cuestionada duramente. Desde la posición analítica histórico-estructural se dio un giro en el análisis, entendiéndose, por ejemplo, en el caso de América latina, en oposición a la teoría de la modernización y a la teoría neoclásica, que «el subdesarrollo es el resultado de un proceso mundial de acumulación capitalista el cual de manera permanente, reproduce ambos polos del sistema mundial» (Kay, Cristóbal, 1991).

Este punto de vista fue sostenido principalmente por la teoría de la dependencia en su vertiente revolucionaria. Entre las tesis más relevantes que tratan de explicar la situación de América latina está la de Marini, quien explica que «la dependencia involucra la sobre o superexplotación del trabajo de los países subordinados» (Cristóbal Kay, 1991). Esta sobreexplotación de la periferia surgiría de la necesidad del capitalismo de compensar parcialmente la caída de su tasa de ganancia resultante del intercambio desigual.

Al finalizar el siglo XX, el escenario se caracteriza por la terminación de la Guerra Fría y la radicalización del fenómeno de la globalización, que trastoca la orientación de las economías y por ende de las explicaciones tradicionales del desarrollo. Al hablar de globalización, se hace referencia al proceso estructural y no a la ideología de este concepto. De forma específica, a través del término globalización se trata de expresar, entre otros aspectos, la extraordinaria velocidad en la innovación tecnológica que penetra la producción de los bienes y servicios; el acelerado desarrollo de las comunicaciones y el marcado influjo y poder por parte de quienes detentan los medios de

comunicación, principalmente la televisión; la globalización financiera facilitada por la revolución tecnológica; el énfasis en el área de los servicios por sobre la producción; y, el rápido incremento del comercio mundial (Perales Salvador, Arturo 1998; Couriel, Alberto 1998).

El cambio en las economías como consecuencia de la variación del escenario mundial ha conducido a preguntarse hasta qué punto el concepto de desarrollo es adecuado para el momento presente, o si se trata de un concepto nacido y fortalecido en el seno de la modernidad y que se ha debilitado con las falencias y limitaciones que ésta demuestra.

Como ya quedó señalado arriba, en las sociedades industriales el desarrollo se redujo a los efectos del crecimiento sobre la mejora del nivel y de las condiciones de vida, y las formas de la vida social y cultural sólo se tomaron en cuenta como factores que favorecían o perjudicaban dicho crecimiento (Touraine, Alain, 1997, p. 155).

Frente a las consecuencias negativas que ha provocado esta orientación del desarrollo, ha cobrado fuerza en el análisis de las ciencias sociales la consideración del actor, desempeñando un rol protagónico en la acción social, por encima del enfoque que enfatiza en la estructura y en el sistema. El tema «del sujeto» ha ganado terreno frente al clásico análisis de clases. El intento de **construir la sociedad sobre la libertad del sujeto personal** y no ya sobre un bien común o un interés general (Touraine, 1997, p. 157).

Esta interpretación sale al paso del intento de nuevamente ver al desarrollo «asociado a la modernización y universalización o globalización» (Touraine, 1997, p.158). Asumir este punto de vista sería aceptar que la modernidad sólo puede ser alcanzada mediante una acción directa de modernización, que supone la acumulación de recursos en manos de una élite que posee instrucción, propiedad, dinamismo, y que cualquier otra tentativa para ir en otra dirección sólo hunde a los países en la marginalidad y la pobreza (Touraine, 1994, p. 40). Tal vez convenga entender el desarrollo hoy como un «tipo de acceso a la modernidad, intermediario entre la modernización endógena de las sociedades liberales y la defensa de la identidad cultural, de los regímenes nacionalistas» (Touraine, 1994, p. 43).

En la actualidad, ya no se cree en el progreso. Se vive en una profunda crisis, donde se disocia por un lado «el universo de las técnicas, los mercados, los signos, los flujos», y por el otro, el «universo interior» denominado frecuentemente como «identidad» (Touraine, 1997, p. 27). Se vive en una mezcla de sumisión a la cultura de masas y de repliegue sobre nuestra vida privada. Se ha debilitado el imaginario de los fines generales o colectivos, y se concibe que el espacio donde puede efectuarse «la combinación de la instrumentalidad y de la identidad, de lo técnico y lo simbólico, es el proyecto de vida perso-

nal» (Touraine, 1997, p. 21). Para concluir señalando que en un mundo en un acelerado proceso de cambio no hay otro punto de apoyo que el esfuerzo del individuo para «transformar unas experiencias vividas en construcción de sí mismo como actor» (Touraine, 1997, p. 21). Desde este punto de vista, el concepto de desarrollo ya no corresponde a la clásica idea de progreso, ni al concepto de identidad a secas; «introduce antes que nada el tema de la capacidad de una sociedad de actuar tanto sobre su funcionamiento como sobre sus relaciones con el medio social y natural» (Touraine, 1994, p. 55). Mientras la idea de progreso conduce a la unidad del reino de la razón y por ende al fin de la historia, la idea de desarrollo orienta «hacia la diversificación de las historias y de las sociedades» (Touraine, 1994, p. 56).

### **Los modelos de desarrollo tradicionales y la gestión del desarrollo: la problemática**

Poca preocupación analítica ha existido sobre la relación entre los modelos de desarrollo prevalcientes y su correspondencia con las formas y procedimientos de gestión en la concreción de las políticas de desarrollo. Posiblemente, en el pasado, establecer esta interrelación no tuvo una gran importancia, a lo mejor no llegó a constituirse en un problema sociológico; sin embargo, en el momento presente, cuando en algunos sectores sociales se da por descontado que las líneas matrices de orientación del desarrollo ya están definidas por la orientación neoliberal, y que lo único que interesa son las formas metodológicas e instrumentales de acción, es el momento de abordar con especificidad el tema.

El modelo de la modernización como el modelo de la economía del desarrollo, tenían como referente de acción de las políticas económicas y sociales al Estado. En cuanto a estas últimas, el Estado era visto como el responsable de la protección al trabajador asalariado; la instancia encargada de crear la «clase media»; y de asegurar la capacidad de compra de bienes producidos localmente (Franco, Rolando, 1996, p. 10). La función del Estado en el campo social consistía en la planificación y ejecución de programas, el mismo que a su vez se encargaba de diseñar, financiar, ejecutar, supervisar, y esporádicamente evaluar. En este caso, «todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto» (Franco, Rolando, 1996, p. 12).

El objetivo de esta actuación del Estado era contribuir a la marcha del sistema económico. «La satisfacción de las demandas de los grupos medios y populares agrarios y urbanos, fuera del beneficio inmediato que les reporta, contribuye a mantener un cierto grado de armonía social y a la vez legitimar el Estado y el sistema económico» (Enzo Faletto, 1988, p.76). De este modo, el desarrollo social tiene especial importancia a partir de impulsar y ganar espacio y legitimidad para el desarrollo del capital.

El enfoque prevaleciente en la organización para la ejecución de las políticas sociales en el contexto del modelo desarrollista en América Latina fue el del paradigma tradicional basado en la «concepción de administración pública de comienzos de siglo» (Bernardo Kliksberg, 1987, p.84), que presenta como elementos dicotómicos la política y la administración. De acuerdo con esta visión paradigmática, «los políticos daban por supuesto, implícitamente, que los niveles de mando político del Gobierno dictan decisiones que se cumplen por el solo hecho de ser promulgadas y tener fuerza legal» (Bernardo Kliksberg, 1987, p. 86).

A partir de la vigencia del Estado planificador, propio del modelo de crecimiento hacia adentro, los planificadores se basaban en este supuesto de organización. El Plan Nacional de Desarrollo, resolvía los problemas definiendo las líneas de acción, y luego advenía una etapa en la que se ponía en práctica el Plan. Bajo esta óptica, se suponía que los entes encargados de la ejecución de las políticas sociales se dedicaban cumplidamente a la realización de los programas emanados de la decisión de la instancia política. Para el cumplimiento administrativo de los programas previstos en el Plan se ponía especial cuidado en los procedimientos administrativo–metodológicos. De aquí la importancia que se dio en la administración pública, por ejemplo, a la creación de un mayor número de unidades de organización y métodos.

Una de las limitaciones de este enfoque organizativo fue el asumir al sector burocrático público como un cuerpo administrativo meramente ejecutor, cuerpo social racionalizador, abstraído de criterios y de proyectos político–ideológicos propios, como expresión de los intereses políticos e ideológicos de los sectores medios. Esta afirmación tiene sentido si se toma en cuenta que en América latina el Estado ha tenido un papel importante en la constitución de los grupos sociales, y que ha influido incluso en la promoción de la capacidad de organización.

### **El nuevo paradigma de la organización y la «gerencia social»**

Es conocida la crítica realizada al Desarrollismo en América latina, sus límites se evidenciaron a mediados de la década de los años sesenta, pudiendo constatarse que la propuesta de desarrollo de «crecimiento hacia adentro» no se tradujo en la concreción del desarrollo, tal como lo formularan sus mentores en la década de los años cincuenta.

Efectivamente, la industrialización y el crecimiento y modernización del Estado, que eran vistos como medios necesarios para alcanzar mejores niveles de desarrollo, no lograron revertir la grave tendencia al subdesarrollo. La posibilidad de que se consolidaran los estados nacional–populares se había



debilitado, pues, la mayor vinculación y dependencia de América latina al capital internacional terminó desconstituyendo los objetivos planteados por el desarrollismo, así como debilitando la posibilidad del nacionalismo.

Al promediar la década de los años setenta eran notorias las falencias del desarrollismo manifestadas, entre otros aspectos, en el enorme crecimiento del SIU y el subempleo generalizado, la alta concentración del ingreso, la escasa articulación entre la producción industrial y la producción agrícola, la escasa difusión del progreso técnico (Graciarena, Jorge y Franco, Rolando, 1981).

Como ya se indicó arriba, la radicalización de la globalización y la ejecución de las políticas de ajuste estructural, crearon las condiciones para el surgimiento de un nuevo paradigma sobre el rol del Estado en las políticas sociales. El «paradigma emergente», evidencia el agotamiento de la concentración de responsabilidades en el aparato estatal y se caracteriza porque el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas...de manera subsidiaria, en reemplazo de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir estas tareas (Franco, Rolando, 1996, p. 12).

Este cambio da cuenta de que se asigna un nuevo papel al Estado, esto es, organizar las políticas sociales como parte de su legitimación a partir de una ejecución descentralizada, donde nuevos actores sociales asuman responsabilidades. De esta manera, políticamente se abren espacios para la expansión de las ONGs, de las organizaciones sociales y de otras formas institucionales para la ejecución de la política social.

El nuevo paradigma tiene un correlato con nuevas formas de actuación en la realización de las políticas sociales. Fomenta la participación de otros actores; «busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos, elaborados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales» (Franco, Rolando, 1996, p. 15). La nueva forma de abordar las políticas sociales introduce un elemento básico como es el enfoque estratégico. Se critica que el pensamiento administrativo tradicional tiene serias deficiencias de pensamiento estratégico, y que el énfasis radica en cuestiones tácticas.

Por otro lado, se trata de optimizar el proceso racional de intervención social en la ejecución de las políticas sociales, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de «eficiencia» y de «eficacia». La «efectividad» en la acción se convierte en un criterio nuevo, incluso en el apareamiento y énfasis que se

da al concepto, constituyendo una ruptura respecto del pensamiento que tradicionalmente prevalecía sobre la «organización» para el desarrollo. En otros términos, se trata de potenciar en el sentido weberiano la acción social, posibilitando que ésta se halle regida e impulsada cada vez más por fines altamente racionalizados.

En el marco de esta serie de hechos y de desplazamiento del pensamiento sobre la institucionalidad y de las acciones específicas sobre la práctica del desarrollo, surge el concepto de la «gerencia social», asociada a la idea de que en el fomento del desarrollo social deben participar varios actores sociales con quienes se requiere interactuar y concertar. En cuanto a los procedimientos técnicos, se da especial énfasis a la necesidad de conocer y disponer de las destrezas en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de proyectos; disponer de capacidades y habilidades para la negociación y la solución de conflictos, manejar con solvencia programas informáticos y comunicacionales que permitan alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas sociales.

El nuevo paradigma vuelve notoria la ruptura entre «administración» y «gestión». Mientras la primera involucra las actividades rutinarias que incluso pueden ser previstas en los manuales de normas y procedimientos, la gestión consiste básicamente en (1) construir y compartir una visión comprensiva del futuro (visión heurística), (2) identificar y consolidar elementos orientadores de referencia para el logro de los objetivos demandados por esta visión de futuro, (3) tomar decisiones coherentes con estos elementos de referencia asociados a la visión de futuro; decisiones que no pueden ser anticipadas en manuales de normas y procedimientos, y que son fuertemente influenciadas por el entorno cambiante donde operan las organizaciones (de Souza Silva, José, 1999).

La idea del administrador en el ejercicio de la aplicación de las políticas sociales es sustituida por el concepto de gerente. Este cambio, en el imaginario y en la ideología, contribuye, entre otros aspectos, a deslegitimar y deteriorar la imagen de las organizaciones públicas, que son vistas como la muestra de lo «tradicional», de la ineficiencia, centros en los que campea la corrupción, en suma de lo «no moderno». Se ha logrado deteriorar la imagen de las instituciones públicas nacidas al amparo del paradigma anterior, lo que contribuye al debilitamiento del Estado, y a la valoración del mercado.

Asumida la gestión de las políticas sociales bajo la óptica de las formas gerenciales, atribuyendo a éstas el empleo de procedimientos, técnicas e instrumentos para lograr la eficiencia y eficacia deseadas en la práctica de los programas y proyectos de desarrollo social, resulta ser una situación sumamente cuestionable, pues, una posición de esta naturaleza no apuntaría al desarrollo de un pensamiento que intente ser orientador y alternativo.

Concebir de esta manera la «gerencia social», está en concordancia con aquellas corrientes que postulan nuevamente la necesidad de la modernización de nuestras sociedades, de acuerdo a los lineamientos y formas que requiere la expansión del capital, donde lo que se espera es recibir el apoyo y el concurso para colaborar en la implementación de la orientación política surgida a la luz de la globalización capitalista, principalmente en lo que respecta a los planteamientos ideológicos de la misma.

### **Cómo entender la gerencia social**

La idea de gerencia nos remite a una cuestión básica que es el empleo y el perfeccionamiento del pensamiento estratégico. Por esta razón se afirma que el gerente tendrá éxito en la medida en que «logre identificar los problemas estratégicos y emplee su tiempo útil a un calendario de decisiones absolutamente fundamental para la organización». Igualmente, se precisa de la «construcción de una red de apoyo, lo más extendida posible y diversificada, con sólidos puntos de contacto, que dé fluidez a la aplicación de las decisiones» (Kliksberg, Bernardo, 1987, p. 191).

Lo que dio en llamarse «nueva gerencia», hace referencia al desarrollo de capacidades para «gerenciar» la complejidad. Se trata de «pasar del campo de la 'gerencia fácil' operando en ciertas condiciones de estabilidad y competitividad limitada, a la gerencia que debe encarar contextos en continuo cambio y una competitividad agresiva y creciente» (Kliksberg, Bernardo, 1991, p. 154). La nueva gerencia se caracterizará por el cambio con el que trabaja el sistema tradicional. Se privilegia el manejo de escenarios múltiples frente a la complejización de la realidad.

Cabe preguntarse cuál es la base y la orientación que desde la teoría del desarrollo debe tener este enfoque e insistencia hacia el pensamiento estratégico. Al respecto pueden existir muchos puntos de vista, de acuerdo a la cercanía de una de las propuestas de desarrollo. En primer lugar, aquella que postula como eje la vigencia y prioridad del mercado; la segunda, la visión neoestructural que intenta articular Estado y mercado; y, en tercer lugar, aquellas orientaciones que se basan en el desarrollo autocentrado.

En el primer caso, la gerencia social se constituye en un medio para impulsar a que la sociedad se «modernice» bajo los criterios del Consenso de Washington. En la práctica, se orienta al perfeccionamiento profesional en los procesos técnicos de formación y capacitación en la identificación, diseño y formulación de proyectos; se enfatiza en las técnicas de cuantificación para responder al diseño de políticas y programas con una perspectiva focalizada; se da importancia al conocimiento y manejo de instrumentos económico-

financieros para la elaboración de presupuestos; y, al empleo de técnicas de evaluación ex-ante y ex-post.

En el segundo caso, se parte de la concepción de que el Estado, a través del sector público, debe contribuir a eliminar las limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos para lograr la equidad y a la vez lograr la transformación productiva. Existen algunas áreas donde caben, en mejores términos, la necesidad de compensar las fallas de mercado, como «la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica, y la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente» (CEPAL, 1995, p. 11).

Si bien es cierto que el neoestructuralismo atribuye mayor relevancia a las fuerzas del mercado, la empresa privada y las inversiones extranjeras directas en comparación con el estructuralismo tradicional, sin embargo «alega que el Estado debería gobernar el mercado» (Kay, Cristóbal, 1998, p. 115). A diferencia del «desarrollo hacia adentro, la orientación del neoestructuralismo se basa en una estrategia de desarrollo desde dentro, esto es, que el «quid del desarrollo está por el lado de la oferta: calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficientes de los recursos productivos, adopción de adelantos tecnológicos, espíritu innovador, creatividad, capacidad de organización y de disciplina social, austeridad privada y pública, énfasis en el ahorro, y desarrollo de habilidades para competir internacionalmente» (Kay, Cristóbal, 1998, p. 116). En todo este proceso, el Estado es el que debería decidir en qué dirección desea desarrollar sus vínculos con la economía mundial.

En cuanto al aspecto de la gestión del desarrollo, existe conciencia sobre la necesidad de aumentar el impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto por parte del sector público. Para ello «el Estado debe renovar su estilo de intervención, desarrollando una mayor capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación, como en el de la equidad» (CEPAL, 1995, p. 11). En el cumplimiento de estos objetivos, la gerencia social es un medio, en el que el conocimiento y destrezas señaladas en el primer grupo ayudan para racionalizar lo que se ha venido haciendo en el campo de los programas y proyectos sociales.

La posición neoestructuralista para el desarrollo es la consecución de “la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática...el mayor énfasis ha de ponerse en los problemas de la extrema pobreza y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente” (Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo, 1990, p. 43). Entre otras recomendaciones de política, en lo referente al modelo de gestión, el desarrollo “desde dentro” requiere de un Estado promotor eficaz, y para poder cumplir con sus

responsabilidades debe reservarse sólo para atender las de mayor peso, para lo cual debe establecer prioridades.

En el tercer grupo, la gerencia social se convierte en el desarrollo de un pensamiento estratégico, que a través de un «proceso constructivo» puede apoyar los esfuerzos que realizan los actores sociales para encontrar alternativas de desarrollo, que tomen en cuenta, por un lado, la realidad de un mundo que se globaliza y, por otro, la dimensión de la realidad y especificidad de la cultura, de los actores y de sus identidades.

Asumiendo la gerencia social como un elemento que contribuye al proceso de racionalización, en este caso, del desarrollo y de su aplicación, las características que se adjudican a ésta, principalmente en cuanto a la capacidad propositiva y de concertación, son un elemento importante para establecer un cambio en la concepción y en las prácticas del desarrollo. Se trata de fomentar procesos de concertación, de negociación con los diversos actores sociales, públicos y privados, para ayudar a construir alternativas válidas de desarrollo que se opongan a la modernización y que termine suscribiendo acriticamente el modelo neoliberal. En este sentido, se puede asumir lo planteado por Touraine:

«En el momento mismo en que la vida de las sociedades parece reducirse a su participación en los mercados mundiales y su competitividad... no es aceptable reducir la gestión económica y social de cada ciudad, país o región a su apertura al mercado globalizado. Y es urgente redescubrir el pensamiento y la acción política» (Touraine, 1997, p. 159).

Esta línea de acción en América latina se halla relacionada con las propuestas del desarrollo autocentrado, o en otra perspectiva también el denominado «desarrollo a escala humana», planteada por Max-Neef. En ambos casos, existe una fuerte apelación a que el desarrollo logre la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo. Igualmente, se apunta hacia la profundización de la democracia, que permita «revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanan desde abajo» (Max-Neef, 1986, p. 15).

A diferencia de la visión tradicional del desarrollo que postulaba la vigencia de un modelo universal, un punto importante de diferenciación radica en la apertura hacia una forma de entender el desarrollo como proceso diferenciado, donde exista la posibilidad de un desarrollo específico, que se integra a la economía globalizada con una modalidad propia, que negocia esta incorporación, reivindicando la identidad.

Con las limitaciones y distinciones del caso, dentro de las propuestas innovadoras y sugerentes del desarrollo, se puede citar la formulación del

PNUD sobre el «Desarrollo Humano», definido como «un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano...las tres más esenciales (oportunidades) son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente» (PNUD, 1990, p.34). Cabe destacar que a pesar del interés que reviste este planteamiento, a diferencia del desarrollo autocentrado, o de las formulaciones del «desarrollo a escala Humana», la versión del «Desarrollo Humano» continúa manteniendo una orientación «universalizante» y «occidental-centrista».

Un aspecto central en algunas de estas visiones del desarrollo es la «participación social», no para eximir la responsabilidad que tiene el Estado de velar por el bienestar de los ciudadanos, sino a partir de la necesidad de «complementar propuestas políticas del Estado con la perspectiva de los actores sociales...y del potencial que en sí mismos pueden contener» (Max-Neef, 1986, p. 17). Se trata de un orden referido a la ejercitación de una cultura democrática. La democracia como un sistema que debe ser perfeccionado por el concurso de los actores que postulan la existencia de garantías para el cumplimiento de sus demandas (étnicas, de género, de desarrollo sustentable, de descentralización y desconcentración del poder), que permitan superar las situaciones de marginalidad y de exclusión social.

A partir de este conjunto de preocupaciones válidas e importantes en el momento presente, la gerencia social, respondiendo a un nuevo paradigma de desarrollo y de formas de organización, debe articular estos diferentes elementos (democratización y participación social) en su desenvolvimiento, y colaborar en el diseño, gestión y desarrollo de las instituciones creadas por los actores populares (Schuldt, Jurgén, 1995, p. 176) para incrementar su capacidad para enfrentar y resolver problemas, así como para fortalecer y estimular sus potencialidades.

## Conclusión

En esta línea de pensamiento, la universidad tiene una especial responsabilidad en impulsar procesos de formación y capacitación que contribuyan a la formulación de propuestas de carácter alternativo en el campo del desarrollo y en el campo de las prácticas de la gestión del mismo. como bien se afirma, las universidades deben reconocer «el análisis crítico de las prácticas sociales como una de sus tareas de mayor relevancia» (Touraine, 1996, p. 171), y también de que «es responsabilidad de las universidades elaborar conceptos de desarrollo que combinen la apertura económica con la integración social y la creatividad cultural de cada nación» (Touraine, 1996, p. 172).

## Bibliografía

- CEPAL  
1995 *Notas sobre la economía y el desarrollo. Una síntesis de la propuesta de la CEPAL*, N. 579-580 agosto-septiembre.
- De Souza Silva, José  
1999 *Hacia la construcción y apropiación colectiva del enfoque de la Gestión Social, para Organizaciones Públicas y sin fines de lucro en el Siglo XXI*, (publicación en preparación).
- Faletto, Enzo  
1988 «La especificidad del Estado en América latina», *Revista de la CEPAL*, N. 38.
- Franco, Rolando  
1996 «Los paradigmas de la política social en América latina», *Revista de la CEPAL*, N. 58.
- Graciarena Jorge y Franco Rolando  
1981 *Formaciones sociales y estructuras de poder en América latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Graciarena, Jorge  
1984 «Creación intelectual, estilos alternativos de desarrollo y futuro de la civilización industrial», en, Pablo González Casanova, *Cultura y creación intelectual en América latina*, México, Edit. Siglo XXI.
- Kay, Cristobal  
1991 «Teorías latinoamericanas del desarrollo», *Revista Nueva Sociedad*, N. 113.  
1998 «Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el periodo neoliberal», en, *Revista Nueva Sociedad*, N. 158, noviembre-diciembre.
- Klikshberg, Bernardo  
1987 «Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina», *Revista de la CEPAL*, N. 31.  
1989 *¿Cómo transformar al estado?, más allá de los mitos y los dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.  
1991 «La perspectiva de la gerencia empresarial en los años noventa», en, *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, N. 19, enero-junio, 1991.
- Max-Neef y otros  
1986 *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*, Santiago de Chile, Cepaur y Fundación Dag Hammarskold.
- Martner, Gonzalo  
1986 *América latina hacia el 2000: opciones y estrategias*, Caracas, Edit. Nueva Sociedad.
- PNUD  
1990 *Desarrollo Humano, Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Schuldt, Jurgen  
1995 *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Slater, David  
1995 «Itinerarios de la teoría del desarrollo», en, *Revista Nueva Sociedad*, N. 137, mayo-junio.
- Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo  
1990 «Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa», *Revista de la CEPAL*, N. 42, diciembre.
- Sztompka, Piotr  
1995 *Sociología del cambio social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Touraine, Alain  
1994 *¿Qué es el desarrollo?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.  
1996 «Presentación de la candidatura de Alain Touraine al Doctorado Honoris causa de la Universidad Nacional Autónoma de México», en, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, N. 4, octubre-diciembre.  
1997 *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Universidad de la Salle  
1997 *La gerencia social como desafío para el desarrollo*, Bogotá.

# Globalización, crisis sistémica y estrategia social en el Ecuador\*

Julio Echeverría\*\*

## Sumario

*La crisis del sector social en el Ecuador es vista por el autor en el contexto de lo que define como 'crisis sistémica'. El artículo recorre las características de los principales modelos de desarrollo que se han afirmado en el país: el primario exportador y el de sustitución de importaciones; descubre una particular lógica de neutralización entre ambos que termina por conformar una salida transaccional, la cual se agota en el contexto de la crisis fiscal y se manifiesta en la lógica enfrentacionista y de bloqueo de los actores políticos representativos de ambos modelos.*

## El carácter sistémico de la crisis social en el Ecuador

Si hay un concepto que define a la situación económica, social y política de el Ecuador en este fin de milenio este es el de la crisis. La crisis en el Ecuador es multidimensional; es económica, en la medida en que sus principales indicadores revelan una fuerte inestabilidad en la cual se combinan altos índices de inflación y de recesión productiva; es política, en cuanto se presentan seriamente debilitados los mecanismos y sistemas de representación, de producción de legitimidad y de gobernabilidad; es crisis social la cual se vuelve patente en el indetenible incremento de la pobreza y del desempleo; y es también crisis ética, con fuertes rasgos de debilitamiento del sentido de lo público y de explosión de la corrupción y de la violencia.

---

\* Este artículo apareció como ponencia en el Seminario Internacional «Experiencias innovadoras del desarrollo social en el Ecuador y América Latina» bajo el nombre «Viabilidad de la participación social: variables económicas y políticas».

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



Estas distintas caras hablan de una cualidad de la crisis: se presenta como disfunción sistémica de conjunto, como agregado de rasgos y síntomas de deterioro que esconden y escamotean la formación de nuevas condiciones y posibilidades para la vida social. Esta multiplicidad de caras de la crisis no es sin embargo sinónimo de indeterminación o de desdibujamiento de perfiles; el papel de la investigación social y de la intervención política consiste justamente en la construcción de referentes conceptuales que permitan inferir, en la obscuridad caótica de la realidad social, posibles encadenamientos causales que orienten la definición de líneas de acción o de políticas, que se dirijan a reducir o poner bajo control la realidad con fines de ordenamiento coherente y de estructuración de sentido.

Las políticas públicas, sean estas sociales o económicas, son en lo fundamental proyecciones de realización que se despliegan sobre la realidad con fines de control y de reducción de su complejidad. La intelección de las distintas dimensiones de la crisis permite definir el carácter de las políticas en cuanto éstas están pensadas para enfrentar sus causas y reducir sus efectos. Sin embargo, la definición de políticas, en el caso ecuatoriano, adolece de serias deficiencias que se producen en la incapacidad de la clase política y de los actores políticos en desarrollar visiones estratégicas de conjunto que superen el inmediatismo de las salidas, y la pura y exclusiva defensa de intereses particulares y corporativos. Esta falta de visión estratégica se evidencia en la desconexión entre políticas, en la insuficiente capacidad de coordinación institucional entre agentes y actores que intervienen en los procesos decisionales.

En el Ecuador, esta situación se vuelve particularmente relevante en las relaciones entre la política económica y la política social. Esta última se ha convertido en una estrategia secundaria o subsidiaria respecto de la marcha y de los requerimientos de la política económica. Muchas veces ha sido concebida como un conjunto de acciones compensatorias frente a los desajustes y tensiones que ha provocado la política económica. Siendo el bienestar de la sociedad el objetivo al que debe apuntar un país, la política económica no es sino un instrumento a su servicio. En la realidad efectiva, se tiende a cambiar el orden de importancia de estas magnitudes de política. La política social ha pasado a depender o responder a la política económica, invirtiendo el orden de prioridad que debería articularlas.

Al ser la crisis de carácter multidimensional, la orientación de las políticas deberá ser integral; definir los perfiles de una de ellas –la política social o la política económica– deberá significar establecer las relaciones de interacción entre ambas. Desde un punto de vista sistémico, cada una se presenta como ámbito de referencia para la otra, y por lo tanto la estimación de los efectos o impactos que pueda alcanzar una de ellas deberá medirse en relación a los requerimientos de los campos de referencia de la otra. Si bien cada ámbito de

políticas mantiene su autonomía en cuanto reduce complejidades de un mismo tipo, los efectos que producen son altamente pertinentes para el campo de referencia de la otra; así, de la misma forma como una determinada política económica tendrá efectos directos sobre el campo de referencia de las políticas sociales, una determinada política social lo hará en relación al campo de referencia de las políticas económicas.

En conjunto, políticas sociales y económicas, forman un campo de relacionamiento altamente condicionado, que interactuará después con otros ámbitos de referencia del sistema político que mantienen similares autonomías, como lo es el de la estructura de gobierno y la del sistema de representaciones. Estas relaciones tienen que ver fundamentalmente con los procesos de producción y reproducción de legitimidad política, por lo cual una adecuada interrelación entre éstas será de singular relevancia para la producción de legitimidad del sistema político y, más en particular, para la misma coherencia de los procesos de gobernabilidad política. Una insuficiente solución en este nivel, será una de las causas, seguramente la determinante, de las recurrentes crisis de gobierno o de gobernabilidad.

### **La crisis social y económica como acumulación de las inercias de los modelos de desarrollo del pasado.**

El carácter sistémico de la crisis en el Ecuador se manifiesta como agregado de inercias o de contradicciones no resueltas propias de los dos modelos económicos que han sido hegemónicos en el país durante el presente siglo: el modelo agroexportador, en el cual el país se especializó como proveedor de materias primas; y el modelo de sustitución de importaciones que se caracterizó por el impulso a la transferencia tecnológica de procesos que las economías más avanzadas se disponían a abandonar.

Entre ambos modelos se planteó, al menos en términos teóricos, una relación de superación, por la cual el modelo substitutivo representaba un paso adelante en las concepciones del desarrollo. En ambos casos se trató de modalidades de inserción en el mercado mundial, pero que demostraron una débil capacidad de innovación tecnológica, en particular en lo referente a la definición de un perfil productivo propio para la economía nacional.

Al impulsar el desarrollo sin definir una estrategia de esta naturaleza, la economía se volvió extremadamente vulnerable a las variaciones del mercado mundial. En el caso del primer modelo, las crisis eran cíclicas y coyunturales porque el crecimiento económico dependía de la demanda de materias primas que las economías más dinámicas ejercían sobre la nuestra; vulnerabilidad que era mayor dado el carácter del perfil productivo especializado en productos que no eran indispensables para el funcionamiento de las econo-

mías centrales. En el segundo caso, la vulnerabilidad tuvo una mayor densidad estructural, la economía nacional se obligaba a una especialización productiva que la relegaba a un puesto secundario en los procesos de acumulación de capital, lo cual derivaba en un débil posicionamiento competitivo que reforzaba las determinaciones estructurales de dependencia económica y financiera. Una economía menos productiva por su misma composición tecnológica interna, dependerá siempre de otra economía que se sustente en procesos tecnológicos de mayor complejidad y de mayor composición agregada de valor.

Estas características de ambos modelos los ubicaba en una situación de forzada dependencia y de extrema vulnerabilidad a la competencia económica abierta. Su sostenimiento exigía, por tanto, de estructuras políticas que resguardaran los entornos de un sistema económico en lo fundamental cerrado o poco expuesto a la competencia internacional. Esta construcción de una economía de fortaleza extremadamente cerrada a la competencia externa trajo consigo la reiteración de una lógica de resistencia a los cambios y a la transformación de un modelo en otro. En su lugar se instauró una compleja trama de neutralización, una peculiar lógica transformista de compromiso que no ha significado la substitución ni la predominancia exclusiva de un modelo o de otro; un tipo de desarrollo sin grandes desenlaces, un desarrollo por diferenciación, un enfrentamiento que no es dialéctico sino que, al contrario, se ha caracterizado por la acumulación de contradicciones y por su solución transaccional como distribución de cuotas o parcelas de poder entre los protagonistas o actores de esos modelos de organización económica, social y productiva.<sup>1</sup>

En el lugar de una historia con desenlaces, que permitiera articular algún sentido de transformación, se ha producido una peculiar distribución regional de poder que ha funcionado bajo la lógica de una diferenciación productiva sancionada y amparada de manera precaria e inestable por el aparato administrativo del Estado. La lógica del modelo agroexportador, que privilegiaba una vinculación excluyente y de carácter oligárquico con el mercado mundial mediante la exclusiva exportación de materias primas, no se ha transformado substancialmente; ha convivido con la lógica corporativa de intermediación estatal que promovió el modelo de substitución de importaciones. Este último que pudo haber funcionado como substitución de los patrones excluyentes propios de la organización oligárquica del poder, pospuso esa

---

1. Las inercias se han demostrado más fuertes que los jalonamientos hacia el futuro, develando las características de una sociedad con fuertes rasgos tradicionalistas y de conservación o resistencia a los cambios. Los enfrentamientos siempre han concluido en la neutralización, nunca en la aniquilación o en la superación efectiva de los mismos, de allí las características de inestabilidad, pero también las de continuidad de lo mismo, las de la reiteración de los patrones de reproducción social propios de cada modelo de organización social. Cf. Echeverría J. *La democracia bloqueada*, Edit. Letras, 1997, Quito.

tarea. La disposición de ingentes recursos provenientes de la renta petrolera funcionó como piso de sustentación para la coexistencia de ambos modelos, reproduciéndolos en base a una dinámica cíclica de recambio político de élites regionales interesadas exclusivamente en promover la reproducción de sus propios intereses económicos y productivos.<sup>2</sup>

Esta lógica de neutralización y de bloqueo sistemático se desgastó de manera vertiginosa durante los años 80 al no poder definir una estrategia coherente de transformación productiva en un contexto internacional caracterizado por una cada vez más intensa competitividad económica e innovación tecnológica y productiva.

El retraso tecnológico en la producción y en la organización de la economía que se desprende de la neutralización de ambos modelos, en el contexto de un aparato de Estado de carácter clientelar, condujo a la ampliación de la brecha tecnológico financiera, al agudizamiento de las condiciones de la crisis económica, manifestada como crisis fiscal y de financiamiento del desarrollo; crisis que explotará durante los años 90 como crisis política con claros perfiles de bloqueo decisional, de corrupción política generalizada, de deterioro social, y de debilitamiento generalizado de la ética de lo público.

Para fines de la década de los 90, la economía refleja condiciones de recesión productiva con altas tasas de inflación que se traducen en una situación de creciente deterioro social con secuelas de incremento de pobreza, desocupación y subocupación. Según estimaciones oficiales, la tasa de crecimiento promedio anual registrada en la década de los 80 fue del 2% y en el periodo 90-97 de 3.2%. El crecimiento promedio anual de la población fue de 2.4%. El servicio de la deuda externa representó el 9.4 % del PIB en 1998 y se calcula que crecerá hasta llegar al 13.5% del PIB hacia el año 2010; atender este incremento significaría tasas de crecimiento de la economía ecuatoriana superiores al 6% anual. El déficit del sector público para 1998 fue del 5.9%. La inflación con tendencia al alza desde 1996, alcanzó una tasa anual del 43.4% para fines de 1998.<sup>3</sup>

---

2. En el caso ecuatoriano, la desregulación que exigen los nuevos procesos productivos es promovida como estrategia de sobrevivencia de las viejas fuerzas oligárquicas, pero su proyección refleja el inmediatismo de la lógica primario-exportadora; mientras la promoción de una estrategia de política pública que defienda el interés colectivo y promueva una inserción activa en la nueva economía global, es escamoteada por parte de los actores corporativos, y substituida por la exclusiva defensa de intereses vinculados a la intermediación con el Estado. Generalmente, se vincula con el Estado a los sectores serranos de la burocracia y de la industria. Sin embargo, no se toma en cuenta que el sector agroexportador costeño, supuestamente representante de la iniciativa privada, basa su capacidad de generación de excedentes en el usufructo de privilegios provistos por el Estado. Por ejemplo, la adjudicación de los manglares a los camaroneros, o la permisividad de su ocupación ilegal.

3 *Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI*, Gobierno Constitucional 1998-2003.

El incremento de la pobreza, que en 1995 registraba un nivel estimado del 58.4% registra para 1998 el 62.5% fenómeno que agudiza las viejas inequidades y exclusiones, y combina peligrosamente penuria económica con exclusión social y cultural. Las brechas entre ricos y pobres se ensanchan, las exclusiones sociales se profundizan al punto que la extrema vulnerabilidad pasa a convertirse en condición propia de la sociedad en su conjunto. Los índices de pobreza y de exclusión no se reducen, a pesar de las proyecciones y de las políticas oficiales.<sup>4</sup>

Los débiles resultados de las políticas económicas responden a una incapacidad de decidir y de construir un camino de realizaciones que enfrente el reto de la globalización y transforme las estructuras de inequidad internas que mantienen a la economía atrapada en el círculo vicioso de la inflación y la recesión productiva. Debilidad e incapacidad que no es atribuible solamente a las élites económicas y de poder, sino a la sociedad y a sus actores, la cual ha permanecido por mucho tiempo paralizada en la defensa a ultranza de intereses y privilegios alcanzados en el contexto de los viejos modelos de desarrollo sustentados en una lógica dual de populismo y protección corporativa.

Elites políticas y sociales que se han neutralizado mutuamente permitiendo que se afirmen de manera incontrastada las inercias de una lógica incoherente y altamente inestable de ajustes económicos que han apostado a la exclusiva estabilización macroeconómica sin afectar las condiciones estructurales que hubieran permitido la reactivación económica y productiva.

Son estas condiciones las que se constituyen en referentes de complejidad para la definición de una estrategia de política social y económica actualizada y moderna. Una concepción de políticas –sean estas económicas o sociales– como exclusivas intervenciones sectoriales es de por sí insuficiente para reducir la complejidad de la crisis sistémica; ambos tipos de políticas deberán conformarse como piezas o partes de un complejo más amplio y articulado de intervenciones; como estrategia integrada de desarrollo económico social que supere las inercias de los dos modelos anteriores, e impulse la conformación de una modalidad de organización y crecimiento económico autosustentable, que se demuestre consistente con las actuales tendencias de internacionalización y globalización económica.

---

4. Según la misma Agenda citada, se establecen metas de reducción de la pobreza (58% al concluir 1999 y una reducción a un porcentaje inferior al 50% luego de los 4 años de gobierno) cuya consecución dependerá de una radical transformación de las estructuras y de los mecanismos de gestión económica, cuya efectiva implementación la Agenda no define con claridad. Al finalizar 1999, los indicadores macroeconómicos han sufrido un agudo deterioro que revela no solo la impracticabilidad de estas metas, sino también la inconsistencia en la gestión gubernamental para alcanzarlas, lo que conducirá a la expansión y profundización de la pobreza.

## **La internacionalización y globalización económica como nuevo parámetro de referencia para el desarrollo económico, social y productivo.**

El Ecuador ha ingresado ya en una nueva fase de apertura hacia el mercado mundial sin haber consolidado un conjunto de reformas económicas y políticas que superen las inercias de los dos modelos antes descritos.

El modelo actual de desarrollo gira en torno al protagonismo del mercado mundial, lo cual genera el apareamiento de nuevos actores transnacionales que intervienen decisivamente en los espacios locales, presionando y comprometiendo la soberanía política de los estados nacionales. Se trata no solamente de empresas multinacionales o transnacionales, cuyo auge y despliegue comenzó a manifestarse desde los años 70, tejiendo redes y estructuras productivas que atravesaban el planeta, descentrando procesos tecnológicos e integrando fuerzas productivas con una diferenciada composición técnica y social.

Lo que inicialmente fue el despliegue de una nueva lógica productiva de carácter transnacional, se convirtió luego en una verdadera estrategia política de articulación más amplia de economías y sociedades. Transformaciones que se iban sucediendo de manera relativamente espontánea, pero al mismo tiempo impulsadas vertiginosamente por procesos de innovación tecnológica, centrados en los sectores de la comunicación y la informática. Se trata de nuevas lógicas productivas que presionan sobre los ordenamientos políticos e institucionales, validando de manera paradójica el sentido del desarrollo ya definido por Marx un siglo atrás.

Desde los años 80 y vinculado a la centralidad de las políticas de ajuste estructural, se presencia el fortalecimiento de instancias supranacionales de gobierno global como el Fondo Monetario Internacional y la banca multilateral, que, desde una lógica exclusivamente financiera se sobreponen a las todavía incipientes instituciones de gobierno global, articuladas por el sistema de las Naciones Unidas.

¿En qué aspectos esta nueva modalidad de desarrollo se diferencia y se distancia de los modelos de desarrollo del pasado? ¿Qué continuidades y rupturas es posible establecer entre esos modelos y el de la internacionalización y globalización económica?

Si bien el modelo agroexportador encontraba en su relación con el mercado mundial su principal fuente de acumulación, se trataba de una vinculación externa e instrumental; la producción local exportaba materias primas que luego eran procesadas y elaboradas en las economías centrales. Esta relación de externalidad permitía que, internamente, los procesos productivos no su-

frieran mayores transformaciones. Las relaciones de intercambio comercial eran de productos más que de procesos.

Las tendencias hacia la globalización e internacionalización económica ahora en curso se articulan, en cambio, sobre redes sociales, tecnológicas y financieras que atraviesan a toda economía y que se constituyen en nuevas estructuras que fomentan e impulsan el desarrollo económico y productivo.

El marxista italiano Antonio Negri define esta nueva fase en los siguientes términos:

«Las escalas de producción y las integraciones de los modos de elaboración se hacen más extensas y complejas que nunca, ¿cómo calcular el valor, la plusvalía, el salario y el beneficio que se forman y son distribuidos dentro de estas nuevas máquinas de producción? Todo está por experimentar y es indudablemente difícil un discurso que proponga fórmulas, complejas o simples, para definir los procesos de composición del valor y de distribución de la riqueza. Habrá que trabajar en este propósito. En cualquier caso este embrollo en la práctica funciona. Representa un funcionamiento compacto que coordina e integra dimensiones diferentes, en sectores económicos, en mercados nacionales, y desarrolla coordinación e integración multinacional sobre la totalidad de la faz del globo.»<sup>5</sup>

Los actuales procesos de migración poblacional, las tecnologías de comunicación 'en tiempo real', la dinámica de los flujos financieros, revelan estas nuevas dinámicas y ponen sobre el tapete una nueva condicionalidad para el desarrollo: la necesidad de superar las barreras de orden institucional y político que detengan o frenen el flujo de los nuevos procesos de producción y de acumulación económica.

Tampoco se trata de substituir importaciones tal cual lo definía la receta del modelo intervencionista, el cual giraba sobre el paradigma del desarrollo nacional auto-sostenido y autárquico; la nueva lógica de relacionamiento en red sobrepasa la ingenua concepción de la reproducción de procesos tecnológicos completos por parte de cada economía local. Se trata ahora de vincular productos y procesos productivos a través de una lógica abierta en la cual se afirmen aquellos que demuestren mayor capacidad competitiva. Una lógica de mercado potenciada tecnológicamente y sustentada sobre nuevas bases sociales, que justamente por estas características está necesitada de procesos y mecanismos de coordinación y regulación altamente sofisticados.

Desde un punto de vista político, la nueva estrategia se afirma sobre un doble proceso de reforma institucional; el uno de desregulación de todas las trabas

---

5. Cf. Antonio Negri *The politics of subversion*, trad. cast. *Fin de Siglo*, Paidós, Barcelona, 1992, p.63.

que impiden el libre flujo de mercancías, productos, personas, informaciones; el otro, de articulación de estrategias productivas y de desarrollo que vinculen posibilidades y potencialidades en un nuevo ordenamiento que garantice sustentabilidad social y ecológica.

El modelo de la globalización e internacionalización económica, al desplegar sobre nuevas bases tecnológicas la lógica del mercado, desarrolla una doble vulnerabilidad que es de tipo social y ambiental. El ambiente, exento de regulaciones, puede convertirse en 'fuente inagotable de recursos' para la explotación económica, lo cual a la postre puede comprometer las posibilidades del mismo desarrollo tecnológico y productivo.<sup>6</sup> De igual forma, la dinámica de los mercados puede succionar poblaciones y actores sociales a su lógica productivista, generando desintegraciones valóricas y de sentido que pueden comprometer la estabilidad política y la identidad sociocultural.

No toda sociedad o economía se encuentra en las mismas condiciones para enfrentar los retos de la globalización e internacionalización económica. Tendrán mayores ventajas aquellas economías que hayan resuelto, en alguna medida, la transición desde el modelo primario exportador al de la industrialización substitutiva; aquellas economías, en cambio, que mantengan rezagos estructurales encontrarán mayores dificultades para insertarse activa y protagónicamente en los actuales procesos económicos y productivos.

Entre los alcances esperados de esa transformación están la conformación de estados de derecho que hayan puesto en vigencia las instituciones básicas del sistema político; entre ellas, una administración pública de carácter meritocrático altamente legitimada como instancia de salvaguardia del interés público; una infraestructura básica de comunicaciones y de servicios que permita fomentar procesos productivos de cierta complejidad tecnológica; una estructura social que haya reducido polaridades extremas en la distribución de la riqueza y de los ingresos.

La no resolución de estas dimensiones del desarrollo resulta en una amalgama de complejidad altamente disruptiva. En el caso de muchos países de América latina, y en particular en el caso ecuatoriano, se asiste a una situación de retraso estructural justamente en estos aspectos.

Las políticas sociales están llamada a enfrentar esta situación; sin embargo, la radicalidad y complejidad de los problemas anotados rebasa el puro ámbito sectorial en el cual estas por lo general son concebidas. Se trata por tanto de diseñar una estrategia económico social integrada, en la cual la política

---

6. El proceso de globalización induce a una creciente regulación del ambiente, lo que incorpora nuevas significaciones al término ecología; logos y ambiente, racionalización como estrecha vinculación entre sociedad y naturaleza, lo que hace pertinente la misma definición de sistema ecológico.



social sea un componente central de la reactivación productiva, del crecimiento económico, de la recomposición ética y de la reforma del sistema político.

### ¿Reformas de segunda generación?

La definición de una estrategia económico social ha pasado en estas últimas décadas por procesos de reforma de las instituciones económicas y sociales encargadas del desarrollo. En el debate contemporáneo, se reconoce a estos intentos bajo la denominación de reformas de primera y segunda generación.

En la actualidad, el conjunto de América latina, estaría atravesando por las reformas institucionales de 'segunda generación', consistentes en procesos de reinstitucionalización que se promueven luego de que se han afirmado las reformas de 'primera generación' que consistieron en el achicamiento y en la reducción de funciones del Estado.<sup>7</sup> En realidad lo justo sería hablar de una tercera generación de reformas, si es que se acepta que la primera generación no consistió en el achicamiento del Estado, sino más bien en su centralización y reforzamiento.

La primera generación de reformas se caracteriza por encargar al Estado un papel central como inductor de relaciones económicas y sociales; la modernización es entendida como capacidad de intervención y regulación del Estado, para lo cual se impulsan políticas consistentes de reforma agraria y de fomento industrial; mediante este tipo de orientaciones, se potencia al aparato de Estado como entidad empresarial y de regulación e intervención en la economía. A esta fase se corresponde el rol central de la planificación, la centralización y el reforzamiento de instituciones económicas de regulación del mercado. En el caso ecuatoriano, se asiste al auge y a la consolidación de estas reformas durante la década del 70 en la cual, gracias a la disposición de ingentes recursos provenientes de la explotación petrolera, el Estado pasa a convertirse en el eje propulsor del desarrollo económico.

La dimensión programática de esta primera generación de reformas consistirá en la conformación de una burocracia administrativa en la cual repose la legitimidad de la administración de lo público; en esta concepción se otorga-

---

7. «La segunda generación de reformas demanda medidas de fortalecimiento institucional para reducir la corrupción, garantizar los contratos, regular la producción y preservar la competencia entre los agentes económicos, crear mecanismos de protección de los consumidores, reducir la vulnerabilidad de las economías frente al capital especulativo. Reformas de la administración pública, justicia, legislación laboral, de antimonopolio y de mercados de capitales, pasan a ser consideradas prioritarias para alcanzar un mejor desempeño de la economía» Cf. Fleury Sonia, «Reforma del Estado en América latina, ¿Hacia dónde?» en *Nueva Sociedad* n.160, Caracas, 1999.

rá un puesto central a la planificación del desarrollo, la misma que creará las premisas técnicas que permitan definir como 'políticas de Estado' a aquellas que preserven el interés público sobre el privado, el mediano y largo plazo, sobre los intereses inmediatistas. Esta dimensión se verá afectada por la otra cara del proceso consistente en la articulación corporativa y clientelar del mismo aparato de Estado.

La fuerza y debilidad del modelo consistirá justamente en la confusión de funciones entre legitimidad y administración política. Se utilizó a la administración pública como mecanismo de legitimidad política, lo cual contrastaba con la orientación de fondo que buscaba un desempeño meritocrático y relativamente autónomo de la administración respecto de las presiones políticas y corporativas.

Las llamadas reformas de 'primera generación' en realidad arremeten contra esta segunda cara del modelo burocrático intervencionista, pero al hacerlo amenazan con desmontar la función de regulación y de orientación estratégica que le compete al Estado.<sup>8</sup> El examen de las experiencias internacionales permite identificar los problemas que ha traído consigo la implantación de esta primera generación de reformas; como lo resalta O. Oszlak «...las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo (...) seccionar áreas enteras de intervención no fue equivalente a profundizar el cambio en el aparato institucional sobreviviente».<sup>9</sup>

Mientras la primera generación de reformas agota su proyección en la contraposición ideológica entre Estado y mercado, promocionando las virtudes del mercado y delegando a la lógica de la competencia capacidades distributivas; la 'segunda generación' de reformas introduce una pareja de conceptos, los de eficiencia y equidad, con los cuales pretende enfrentar las inercias tanto del modelo primario exportador<sup>10</sup> como del modelo intervencionista; mercado regulado o autorregulado parecería ser su imagen objetivo, capaz de corregir las inequidades distributivas del modelo oligárquico y las ineficiencias propias de las economías dirigidas. El planteamiento supone una perfecta articulación de procesos y la integración entre economías con

---

8. El fenómeno surgió con fuerza durante los años 70 a partir de las políticas impulsadas por los gobiernos de Reagan y Thatcher e inspiradas en las formulaciones de Friedmann; cf. Fabbrini. S. *Política e mutamenti sociali*, Il Mulino, Bologna 1988.

9. O. Oszlak, «De menos a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado», en *Nueva Sociedad* n.160, Caracas, 1999, p.85

10. En realidad las reformas de 'primera generación' impulsadas durante los años 80 acentuaron las inequidades distributivas, lo cual evidenció que en efecto en muchos casos lo que se enfrentaba eran inequidades heredadas del viejo modelo primario exportador que no pudieron ser resueltas tampoco por el modelo intervencionista. Una subsiguiente generación de reformas debería afrontar por tanto las inercias acumuladas de ambos modelos.

similares niveles de desarrollo, con objetivos comunes y con homogéneas políticas macroeconómicas, lo cual puede ser un objetivo a alcanzar pero que requiere de gran capacidad de orientación y de proyección estratégica, justamente porque las sociedades y economías que se enfrentan en el mundo globalizado presentan asimetrías y altos grados de diferenciación. Las reformas de primera generación al reducir el tamaño del Estado debilitaron esta función que es crucial en el contexto de competitividad que exige la economía globalizada.<sup>11</sup>

Por estas consideraciones, el interrogante que surge tiene que ver con la real capacidad que puedan demostrar las reformas de 'segunda generación' en enfrentar las complejas condiciones de deterioro social y económico. No se trata solamente de introducir mecanismos regulatorios que mejoren la eficiencia en la entrega de los servicios sociales y el funcionamiento estable de la economía. Se trata de reconstituir la capacidad de orientación estratégica en el diseño de políticas públicas integradas que permitan mejorar el posicionamiento competitivo de la economía en el contexto global.

Los avances que presentan las reformas de segunda generación alcanzan efectos de diferenciación al interior de las políticas públicas que debilitan su necesaria integralidad. Esta separación, especialización y recorte de perfil en la definición institucional de las políticas seguramente permite logros y alcances en sus proyecciones tecnicistas, en cuanto mejoran el instrumental sectorial de la implementación de políticas, pero pierde en su capacidad de efectivo impacto político, y termina por generar complejidad a los procesos de gobierno de la economía y de la sociedad.

### **Visión restrictiva y segmentada de política social y política económica**

Los alcances a los que ha conducido la discusión en torno a las reformas de primera y segunda generación podrían sintetizarse en la siguiente premisa: al debilitamiento de la capacidad de orientación estratégica del Estado se co-

---

11. Existen serios desfases temporales en la formulación de indicaciones de reforma que surgen de los organismos internacionales; por lo general, estos elaboran propuestas en base al análisis de los casos y de las experiencias 'exitosas', y abandonan o eliminan con rapidez las formulaciones que estaban vigentes antes de que se produjeran esas mismas experiencias. Este fenómeno es palpable en el caso de las reformas de primera y segunda generación. Una insuficiente abstracción y elaboración conceptual impidió que los rasgos propuestos para la segunda generación de reformas estuvieran presentes en la primera; fue necesario enfrentar el alto costo social que supuso la implementación de las primeras, para intentar corregirlas mediante el impulso de las segundas. Es por esta consideración, que lo que puede ser adecuada implementación de políticas en el contexto de economías que han recorrido transformaciones institucionales internas y que funcionan ya como sistemas integrados, puede significar en el caso ecuatoriano la puerta de entrada a un tipo de integración pasiva y subordinada a la economía global.

responde una mayor especificación y especialización funcional de cada cuerpo de política que perfecciona su instrumentación técnica.

En el lugar del concepto de desarrollo integral, se presencia una creciente separación de los distintos campos de política, en especial del social y del económico. En ambos casos se asiste a una concepción restrictiva de política; en el caso de la política económica ésta se define como 'pura estrategia de estabilización macro-económica'; en el campo de la política social, presentamos una similar concepción restrictiva como 'puro incremento de eficiencia y eficacia en la gestión de servicios'.

Esta supuesta especificación y especialización de ambos campos de política presenta además otra particularidad: su creciente separación aparece como conformación de ámbitos que no comparten orientaciones comunes o que no hacen parte de estrategias más amplias de desarrollo integral. Esta exagerada separación temática y disciplinar delata una insuficiente capacidad de abstracción funcional en la definición e implementación de políticas en ambos ámbitos, el económico y el social, lo cual se traduce en serios problemas de gobernabilidad; los resultados de ambas políticas muchas veces se contradicen o apuntan en direcciones opuestas. Así, los efectos de las políticas económicas son, por lo general, contrarios a los objetivos de la política social; mientras esta última apunta a promover la integración de actores sociales excluidos o postergados, la política económica genera sistemáticamente exclusión y pauperización de amplios segmentos de la población.<sup>12</sup>

Esta divaricación de efectos contrarios expresa una efectiva ausencia de comunicación en la misma definición y formación de políticas, una clara subordinación de la parte 'activa y dinámica' de estos dos polos. Es sabido y constituye ya un 'lugar común' el reconocimiento de la subordinación de la política social a la política económica, que se traduce muchas veces en formas de efectiva subordinación institucional del sector social al sector económico y dentro de él a quien cumple las funciones de rectoría sectorial, el Ministro y el Ministerio de las Finanzas Públicas.

---

12. La política económica no puede reducirse a seguir la lógica espontánea del mercado, ni puede esperar a que sea la política social la que reduzca los efectos de desintegración que se presentan como resultado de la competencia económica; esta división de tareas entre las políticas económicas y sociales denota una insuficiente funcionalidad estructural entre ambas. Tanto la política económica como la social deben diseñar una misma estrategia de reducción de complejidad, y volverse responsables de su gestión no solamente frente a sus propios ámbitos de referencia, sino a los campos de referencia de conjunto vistos en su integralidad de determinaciones y efectos.

## **La confusión entre procedimientos metodológicos y políticas públicas**

Mientras en la realidad efectiva es la autoridad económica la que define la política, al sector social se le ha reservado la exclusiva instrumentación técnica en la dotación de servicios. La política social ha sido reducida a una tecnología de entrega de servicios que responda a los criterios de eficiencia y eficacia impuestos por una lógica de ajuste económico sustentada en la exclusiva estabilización de variables macroeconómicas. De ello se desprende una orientación de política fundamentalmente asistencial o de compensación a los efectos de deterioro causados por una política económica que gira exclusivamente en torno a metas de estabilización.

Ello se evidencia en la misma definición de prioridades de política; ubicar el enfrentamiento a la pobreza como eje sectorial prioritario, responde más a consideraciones de oportunidad política o de orientación metodológica que a una efectiva estrategia de intervención política.

El logro de mejores niveles de equidad y la consecuente intervención diferenciada que apunte a atender prioritariamente a quienes más lo necesitan no es un eje de política sino una orientación de método y de procedimientos operativos. No se puede confundir una política o una orientación de política con los criterios operativos y metodológicos de su implementación.

La superación de la pobreza no depende de políticas paliativas —como es en la actualidad el bono de solidaridad o programas de dotación de infraestructura básica— sino de la introducción de reformas radicales en la distribución de la riqueza, y en el mejoramiento de la capacidad competitiva del conjunto de la economía; la política social no puede reducirse o recluirse a la búsqueda de eficiencia en la entrega de los servicios sociales básicos, porque esa orientación es parte de la modernización y racionalización del conjunto de la intervención pública.

El enfrentamiento a la pobreza no puede ser sino el resultado de una intervención de carácter multisectorial en la cual se combinen políticas económicas y sociales, y se definan objetivos conjuntos e integrados.

### **Elementos para una nueva estrategia económico social: variables económicas y políticas a considerar**

A continuación se presentan algunas tesis o ejes de problemas a tener en cuenta para la elaboración de una nueva estrategia económico social:

1. La estrategia económico social enfrenta el reto fundamental de resolver las inercias y las contradicciones de los anteriores modelos de desarrollo. Se trata de profundizar, o iniciar allí donde aún no se ha iniciado, el cambio de modelo de desarrollo desde la pura explotación de ventajas comparativas, o de la sustitución de importaciones, al del crecimiento 'hacia afuera', transformando las ventajas comparativas en ventajas competitivas, e introduciendo variables que aseguren la sostenibilidad social y ambiental del modelo de desarrollo. Se trata por tanto de ampliar y modificar el perfil exportador de la economía nacional, de introducir innovaciones tecnológicas en el producto y en los procesos, vinculando estrechamente las políticas de desarrollo humano a los requerimientos de esta estrategia. Sólo entonces, las políticas de estabilización macroeconómicas podrán sustentarse sobre efectivas transformaciones estructurales que modifiquen la actual situación de extrema vulnerabilidad financiera, que atenta y corroe cualquier capacidad decisional en el campo del desarrollo social y económico.

2. Como parte de las relaciones que existen entre la política social y la política económica está el crecimiento de la economía. No pueden existir políticas sociales consistentes y sostenidas en el tiempo si no existe un crecimiento sostenido de la economía. Y, a su vez, no puede existir crecimiento sostenido y estable si las políticas sociales no intervienen modificando la calidad de ese crecimiento económico. Solamente una economía en crecimiento sostenido y sustentable estará en capacidad de redistribuir la riqueza, y de alcanzar objetivos de estabilización en el crecimiento de la economía; una economía inestable y de crecimiento negativo como lo demuestran los actuales indicadores de la economía ecuatoriana, solamente podrá producir y distribuir pobreza.

3. La redistribución de la riqueza y el incremento de la capacidad competitiva de la economía se presentan como dos objetivos de política que se complementan. Una política de desarrollo humano consistente y avanzada es el mejor sustento para una política de competitividad, porque mejora la composición técnica del proceso productivo y proyecta condiciones estructurales más propicias para la introducción de valor agregado en el producto exportable. Por otro lado, es la mejor forma de introducir equidad al mejorar la redistribución de oportunidades para la población que ingresa en los procesos económicos.

4. La política social deberá por tanto modificar su orden de prioridades, deberá ser entendida como política que fortalezca la estrategia de reactivación productiva y de competitividad económica. La política económica por su lado, deberá volverse responsable de los efectos sociales de sus intervenciones, asegurando nexos adecuados entre eficiencia, equidad y sustentabilidad del desarrollo económico; deberá ampliar y diversificar el tipo de intervención desde una lógica de exclusiva estabilización macroeconómica a una de

potenciación y diversificación de la base exportable de la economía nacional. En este campo se requiere de una deliberada política de fomento a la exportación, al desarrollo tecnológico y a la apertura de mercados, que sea en sí misma consecuente con metas de equidad distributiva y de desarrollo sustentable; la política económica deberá diseñarse e implementarse en términos tales que alcance efectos e impactos conjuntos de sostenibilidad social y ambiental.

5. La nueva estrategia económico-social requiere de la introducción de mecanismos regulatorios que no se limiten a mejorar la eficiencia en la entrega de los servicios sociales, sino que reconstituyan la capacidad de orientación estratégica en el diseño de políticas públicas integradas dirigidas a promover el posicionamiento competitivo de la economía en el contexto global. Las reformas de 'primera generación' al reducir el tamaño del Estado debilitaron esta función que es crucial en el contexto de competitividad que exige la economía globalizada.

5.1. Esta tarea de reconstitución de la capacidad de orientación estratégica del Estado no es exclusiva de la política económica, más aún en su versión restrictiva como estrategia de estabilización; exige de orientaciones que apunten al fomento productivo en el contexto de una política de competitividad claramente definida. El rol de la política social es definitivo en este aspecto y funciona como una pieza central en la estrategia de reactivación económica y productiva.

6. La reforma institucional coherente con la estrategia económico social deberá por tanto articularse en dos direcciones; la primera, que apunte a perfeccionar y potenciar la capacidad de orientación estratégica de la gestión pública; la segunda, que apunte a introducir eficiencia y eficacia en la gestión de políticas y en la entrega de servicios públicos. En el primer caso, deberá definir nexos adecuados entre los procesos de planificación, gestión y evaluación de políticas públicas integradas; ello exige de rediseños institucionales que mejoren la formación de políticas y su especificación institucional tanto en el campo propio de la administración pública, como en el de sus relaciones externas con los sistemas de representación política, y más ámbitos del sistema político.<sup>13</sup> En el segundo caso, se trata de introducir o potenciar procesos de descentralización y desconcentración de la gestión pública que

---

13. La gestión interinstitucional está en la base de la formulación de políticas multisectoriales, y exige de procesos de coordinación y centralización decisional que garanticen mayor univocidad política; para ello es fundamental no solamente mejorar la coordinación entre entidades que comparten objetivos y dominios administrativos comunes, como pueden ser las instituciones del sector social, sino y fundamentalmente, entre ámbitos institucionales diferenciados como son los encargados de la formulación y gestión de la política económica, de la política de fomento productivo y de la política social. Cf. Echeverría J., *La institucionalidad de lo social*, Documento de trabajo 1, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, 1998.

acerquen la gestión de los servicios a los usuarios, mejoren la eficiencia de la entrega de servicios y fomenten la participación ciudadana para el control y la rendición de cuentas sobre la gestión pública y privada.

7. Esta nueva lógica de articulación global pone en juego estrategias de acción colectiva inéditas en las cuales se aglutinan agentes sociales de diverso perfil organizativo. Tres dimensiones parecerían articular las lógicas de participación social y política en esta nueva fase; dimensiones que a momentos pueden encontrarse, en especial en determinadas conflictos y enfrentamientos, pero que en otras se distancian radicalmente. Estas dimensiones responden de manera diferenciada a una misma lógica, que es la de la integración de procesos, de fuerzas, de culturas y de conocimientos; lógica que surge de la misma tendencia a la integración global y planetaria.

7.1. La primera dimensión hace referencia a la resistencia a la disminución de poder que sufren los intereses corporativos de aquellos actores que anclaron el sentido de su participación a los tradicionales modelos económicos de reproducción social. Se trata, en el un caso, de la defensa de nichos productivos en los cuales la explotación de las ventajas comparativas puede servirse del aislamiento regional; existe una fuerte tendencia de ciertos movimientos regionales que apuestan a la defensa de sus prácticas económicas, sustentadas en tradicionales formas de organización y explotación del trabajo y de los recursos naturales. En el otro caso, se trata de la defensa de intereses materiales y económicos, que se constituyeron en el momento de más alta politicidad del desarrollo capitalista y que se presentaron como enfrentamiento entre el capital y el trabajo, cuya manifestación institucional se presentó como lógica sindical; en este caso, la impugnación al capital sirvió como plataforma para la estabilización de esa fase de desarrollo del mismo capitalismo.

7.2. La segunda dimensión tiene que ver con aquellas fuerzas que impulsan el proceso de globalización, entre las que se encuentran tanto sectores empresariales vinculados al desarrollo de tecnologías de punta en los sectores de la comunicación, de la informática, de la biotecnología. En estrecha relación con estas lógicas productivas se hallan las fuerzas vinculadas al capital financiero internacional y los organismos de gobierno de la economía mundial liderados por el FMI y la banca multilateral. Estos sectores han logrado estabilizar hegemonías regionales en base a las cuales se regula y controla el funcionamiento del mercado y de la economía global, cuentan con gobiernos y alianzas regionales que han impulsado políticas de reforma institucional acordes con las características de este nuevo modelo económico.<sup>14</sup>

---

14. A este sector se suman las fuerzas y los intereses de las tradicionales industrias del armamento las cuales han logrado importantes reconversiones estratégicas desde la lógica bipolar de enfrentamientos propia de la guerra fría, a la de la seguridad internacional, entendida como sujeción a las reglas de esta nueva constelación de fuerzas hegemónicas.



7.3. Una tercera dimensión es aquella articulada por los nuevos actores y movimientos sociales, los cuales se insertan como agentes activos de los actuales procesos de integración global; definen los nuevos límites de la organización sistémica del mundo, límites productivos, ecológicos, y de construcción de sentido. Existe en esta trama de participación social y política una determinada lógica que apunta a conformarse como constitutiva de los nuevos movimientos sociales, de sus lógicas organizativas y que es o puede ser altamente pertinente para la definición del mismo proceso de globalización.

8. Una misma articulación de politicidad parecería atravesar a este conjunto de formas políticas y tiene que ver con una tendencia profunda de institucionalización entendida como búsqueda de normas, regulaciones y acuerdos que emergen desde el ancestral nivel de integración propio de la tribu y de la comunidad, al del Estado nacional, y de este nivel de integración, se proyecta al de las agregaciones regionales y globales.

El carácter de la estrategia social puede gravitar definitivamente en la articulación de este proceso de reinstitucionalización. Una estrategia social que responda a las nuevas condiciones que se derivan del proceso de globalización se vuelve un requisito necesario para reorientar el sentido de la participación política de los viejos actores políticos y poner bajo control a aquellas fuerzas que se alimentan de la desbocada intermitencia del proceso.

## Bibliografía

- Echeverría, Julio  
 1997 *La democracia bloqueada*, Edit. Letras, Quito.  
 1998 *La institucionalidad de lo social*, Documento de Trabajo 1, Secretaría Técnica del rente Social, Quito.
- Fabbrini, Sergio  
 1988 *Politica e mutamenti sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Fleury, Sonia  
 1999 «Reforma del Estado en América latina, ¿Hacia dónde?» en *Nueva Sociedad* No.160, Caracas.
- Negri, Antonio  
 1992 *The politics of subversión*, trad cast. *Fin de Siglo*, Paidós, Barcelona, p.63.
- Oszlak, Oscar  
 1999 «De menos a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado», en *Nueva Sociedad* n.160, Caracas.

# El desarrollo social y las identidades interesadas en América Latina

Rafael Quintero López\*

## Sumario

*El artículo aborda el examen de algunas experiencias innovadoras de desarrollo social que se han dado en América latina durante los últimos años. Su intención es invertir el sentido de la discusión sobre el desarrollo y proceder a elaborar teorías en base a la reconstrucción histórico-comparativa de experiencias exitosas de desarrollo social. El autor propone como una clave interpretativa de este fenómeno lo que denomina como identidades interesadas, que son aquellas que permiten reconstruir los tejidos sociales, impulsar la participación y dotar de consistencia y perdurabilidad a los proyectos y a las acciones sociales.*

## Introducción

La elaboración de *nuevos modelos* de desarrollo social en América latina ha recorrido un largo trecho en variadas direcciones, y sus empeños, han sido suficientemente observados en la abundante literatura sobre el tema.<sup>1</sup> De acuerdo a ese enfoque, se parte de la premisa de *replantear el desarrollo* o de buscar *desarrollos alternativos*, cambiando la disposición de factores tradicionalmente aceptados o/e interponiendo otros elementos considerados optativos –nuevos actores y clases sociales, la sustentabilidad del medio ambiente, o el contexto internacional con un nuevo orden–, cuya lógica se defiende en la construcción de una meta-teórica sobre el desarrollo.

---

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

1. Véase Johannes Dragsbaek Schmidt, *The uses and misuses of development theory*, 1998.

Sin embargo, lo que no se ha hecho, o se ha realizado únicamente como estudio de políticas sociales, es un análisis comparativo sobre ese conjunto *de experiencias existentes* de desarrollo social, que sin ningún modelo preestablecido —ni en la discusión hegemónica sobre el tema, ni en los ejercicios admitidos por las agencias internacionales de desarrollo—, se han encajado *desde la base social*, como prácticas reales de desarrollo social, y que tienen un origen propio en América latina, demostrándose que en la región no hay pérdida de confianza en la capacidad para crear proyectos de desarrollo.

Desde hace varias décadas, han aparecido en América latina, una gran cantidad de proyectos, programas, e iniciativas de desarrollo social que han sido exitosos, a nivel urbano, rural, regional, provincial, departamental, con participación de los pobres rurales y urbanos, y de los cuales se han hecho cargo las comunidades locales, barriadas, ONGs, gobiernos municipales, iglesias, entidades estatales e incluso la empresa privada.<sup>2</sup> Evidentemente no todos son innovadores ni tampoco lo son de inspiración propia, pues algunos se sustentan a veces exclusivamente en factores externos.

Pero, incluso dejando a un lado aquellos que podríamos llamar los *contra-proyectos de desarrollo* de la guerra fría, en América latina hoy son decenas de miles los proyectos de desarrollo social. Entre ellos, podemos encontrar, sin pretender realizar una tipología, 1) unos de *promoción del desarrollo social y económico mediante la movilización en grupos de autoayuda y ayuda mutua*; 2) otros promueven los *derechos de los trabajadores* para que reciban más por lo que producen; 3) aún otros son *programas de créditos para pobres*; 4) hay los que *organizan a distintos tipos de trabajadores* para su autodefensa, incluyendo la de *género*; y, 5) *aquellos destinados a categorías específicas de actores sociales y a la defensa de los derechos humanos*. Evidentemente, las experiencias innovadoras de desarrollo social se hallan en ese *pout-pourri*, pero selectivamente.

Por obvias razones, de la selección posible, he singularizado unos pocos ejemplos, pero los he escogido por su perdurabilidad, su peculiaridad innovadora, así como por su carácter de medio alcance sobre las poblaciones nacionales de sus respectivos países. Aquí me propongo introducir el tema, para invertir el sentido de la discusión sobre el desarrollo: no quedarnos en la elaboración teórica de modelos alternativos (ejercicio por cierto válido, pero insuficiente), y pasar a la construcción de teorías sobre el desarrollo en base a la reconstitución histórica y comparación de las prácticas y experiencias existentes en América latina.

---

2. Ver Bernardo Kliksberg, "Seis tesis no convencionales sobre participación", Mimeo proporcionado por el autor, 1998. Respecto a la empresa privada, ver los artículos publicados en Boris Comejo y Angela Venza (Editores), *Responsabilidad social: una empresa de todos*, Fundación Esquel, 1998.

## Análisis comparativo del desarrollo social en América latina

### La experiencia de Villa El Salvador en Perú

La historia de Villa El Salvador comenzó hace 28 años con un hecho socialmente desafiante: 200 pobladores invadieron en Lima terrenos destinados a residencias de estratos sociales acomodados.<sup>3</sup> Salidos de barrios pobres de la capital peruana, en pocos días se integraron a esas áreas otras 50.000 personas, convirtiendo en político al problema de “una invasión”. Reprimidos primero, fueron luego trasladados por el gobierno a un vasto arenal desprovisto de servicios urbanos, situado a 19 km. de Lima. Ahí surgiría un *pueblo joven* que se fue rápidamente convirtiendo –sin apoyo externo y sin el trabajo de ONGs– no en una típica “ciudad dormitorio” de pobres urbanos, sino en una localidad donde sus moradores se organizaron en “Comunidades Urbanas Autogestionarias” y por gestión de dirigentes y la activa participación de los pobladores apertrechados con una organización sectorizada, lograron construir sus viviendas, arborizaron sus parques, construyeron sus calles y avenidas, desarrollaron importantes ejes productivos en la pequeña y mediana industria, un importante proyecto agropecuario, de comercialización con empresas autogestionarias. “Villa”, como oímos llamarla a sus moradores, es el lugar en el Perú donde surgió la primera Federación de Mujeres entre otras organizaciones populares de nuevo tipo, para llegar a ser hoy, con sus más de 300.000 habitantes, un municipio organizado por sectores de 50.000 personas, democráticamente gobernado, urbanísticamente bien diseñado, en el cual si bien no se ha erradicado la pobreza, *se han ejecutado un sinnúmero de políticas sociales desde la base popular* que han elevado significativamente las condiciones de vida de sus moradores, comparados con todos los indicadores nacionales (incluyendo vivienda, infraestructura física, empleo, educación, y salud). Ganadora de varios premios nacionales e internacionales<sup>4</sup> Villa El Salvador es incluso “el único caso en el Perú en el cual el Estado a través de su órgano local transfiere funciones públicas sustantivas a la gestión autónoma por parte de la comunidad” (Franco, 1994:430). ¿Qué hizo posible este desarrollo social?

### El presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil

La experiencia del *Orçamento Participativo* o Presupuesto Participativo de Porto Alegre, la capital de Río Grande do Sul, se destaca como un ejem-

---

3. El 28 de abril de 1971, un grupo de familias sin techo se tomaron un lugar para construir sus viviendas en las denominadas “Tierras de Pamplona” en Lima.

4. De UNESCO por su experiencia en educación popular; de NNUU como promotora de formas de vida comunitaria; de España (con el Premio Príncipe de Asturias) como modelo de desarrollo social; y en el Perú, un premio por su diseño urbano (Kliksberg, 1998:7)

plo de desarrollo social y democracia directa en una ciudad latinoamericana de mediano tamaño, con 1 millón y medio de habitantes.<sup>5</sup> Comenzó hace diez años, en 1989 con un motivo muy importante: lograr que la gente decida en qué se debe gastar el presupuesto de la ciudad y lo haga de manera directa, formulando propuestas del gastos público y controlándolo. Y, operando fuera del sistema electoral formal, se diseñó, formuló y materializó en pocos años un mecanismo viable que moviliza, cada vez más, a los sectores sociales de diverso tipo a participar en la gestión presupuestaria. “Los habitantes de la ciudad han podido decidir con respecto a prácticamente todos los aspectos relacionados con los recursos públicos de propiedad municipal –desde calles a pavimentarse a la reforma del principal mercado público de la ciudad, desde el apoyo a las iniciativas culturales en zonas periféricas a la publicación de un libro contando la historia de una determinada comunidad, desde los sistemas sanitarios a las políticas de salarios para los empleados de la municipalidad.”(Navarro, 1998:) ¿Qué mecanismos se usó?

Porto Alegre se dividió en 16 “regiones” o zonas en las cuales la gente se moviliza entre los meses de marzo y junio a conocer sobre lo realizado el año anterior y los ingresos previstos para el siguiente año. A este nivel se conoce un formato preliminar del presupuesto proyectado, con las posibles nuevas inversiones. En ese lapso se toman decisiones sobre las prioridades principales por temas y en cada tema, las demandas se jerarquizan<sup>6</sup>, en cada una de las 16 regiones y se eligen los “consejeros de presupuestos” de cada una, y se decide cual será el formato final del presupuesto municipal. Los consejeros de presupuesto se reúnen a negociar pública y transparentemente (con presencia de la prensa) sobre el formato final del presupuesto ciudadano, teniendo para ello la asistencia técnica del municipio. Ahí se deciden las prioridades finales del gasto e inversiones, tomando en cuenta un grupo de factores “que describen las prioridades de cada región, por ejemplo el tamaño de la población, las condiciones de las necesidades locales”, etc.

¿Qué es lo innovador en esta experiencia? Que las autoridades gubernamentales de la ciudad, el Alcalde y la Asamblea Legislativa de Porto Alegre, hayan cedido voluntariamente poder político, y lo hayan transferido a una estructura compleja pero flexible de decisiones compuesta por delegados de asociaciones de la ciudad. Ha surgido entonces un nuevo tipo de gobierno local que combina creativamente la disminución de las interferencias del gobierno sin mermar de las esferas públicas. Es decir, una descentralización democrática combinada con una política social de redistribución de ingresos

---

5. Cerca de 70 ciudades brasileñas han incorporado elementos y/o prácticas parecidas a la experiencia de Porto Alegre. En el caso ecuatoriano, lo mismo ocurre con la ciudad de Limón Indanza, en la Amazonía.

6. Para un ejemplo de como funciona, véase Orçamento Participativo-PMPA, 1999, “*Crerios Regionais*”

por la vía fiscal, cuyos logros son universalmente reconocidos: “eficiente distribución de los recursos públicos”, emergencia de “polos económicos nuevos con inversiones que abarcan todo el espacio urbano... (beneficiándose así a) las pequeñas empresas y (creando) nuevas oportunidades económicas para muchos; justicia social, marcada mejora en los servicios de educación, salud, a más de la transformación de la infraestructura urbana” (Navarro, 1998; PMPA, 1999). O como señala otro observador, la “participación comunitaria demostró ser un mecanismo más eficiente de asignación de recursos, que los métodos tradicionales usuales. Los recursos fueron reorientados hacia las prioridades reales de la población. Entre 1989 y 1995, entre otros aspectos, la cobertura de agua subió del 80 al 98% de la población, el sistema de alcantarillado se extendió del 46 al 74% de la población, las escuelas públicas matricularon el doble de niños, y se extendió el pavimento en los barrios pobres. Mejoró suficientemente el diseño y la gestión del presupuesto, al recibirse los puntos de vista de la población, y hacerse totalmente transparente.” (Kliksberg, 1998:9) ¿Qué hizo posible este desarrollo social?

### Las ferias de consumo familiar de Barquisimeto en Venezuela

Desde 1983 opera en el Estado Lara, Venezuela, un sistema de producción, distribución y venta al por menor de alimentos y otros productos básicos, dirigido a sectores de menos recursos, con locales en toda la urbe. Se organizó sin subsidios estatales y compitiendo en el mercado. Hasta el año 1998 el sistema abarcaba ya 50 ferias, atendía a 40.000 familias cada fin de semana (sábado y domingo en la ciudad y en sus alrededores rurales), vendía semanalmente 300 toneladas de productos hortofrutícolas y movilizaba ventas por 26 millones de dólares, constituyéndose en el principal proveedor de alimentos y productos básicos en Barquisimeto, la ciudad capital con 1.500.000 habitantes, “en una escala comparable a la de grandes cadenas de comercialización a escala nacional, y a precios considerablemente más bajos que en el comercio al detal” (Gómez, 1998). En términos de las economías populares esta experiencia, mantenida por casi 20 años, ha significado un ahorro anual para la comunidad de 11 millones de dólares en 1998. El gobierno no intervino para lograr todo esto.<sup>7</sup> Ninguna agencia internacional de desarrollo tampoco. Lo hicieron venezolanos de la ciudad y el campo. ¿Qué hizo posible este desarrollo social?<sup>8</sup>

7. En América latina, donde nos parecemos mucho por el lado de la pobreza, hay países en los cuales el gasto social de los gobiernos ha aumentado, pero sin embargo, han seguido creciendo los niveles de pobreza.

8. En el Ecuador hay una experiencia similar pero en menor escala. es la experiencia de Maquita Cushunchic que revela como productores campesinos organizados, sin haber tenido poder sobre el mercado, lograron “crear valor agregado y transferirlo a su propia economía” (Moyerso en Camacho y Villalba, 1997:7), lográndose en pocos años transformar sus relaciones con otras organizaciones del campo y la ciudad.

## Los elementos comunes de estas experiencias innovadoras

Como se ha mostrado en otro lugar,<sup>9</sup> el dilema entre desarrollar “económicamente” o desarrollar “socialmente” es falso. El desarrollo económico y social y su sustentabilidad no pueden ser enfocados simplemente como el examen de estrategias y mecanismos de cambio para erradicar la pobreza. El problema de la pobreza es también el problema de la riqueza existente en pocas manos. El desarrollo social implica entonces, fortalecer la diversidad, la democracia, el pluralismo, la participación en los activos de la sociedad y en la toma de decisiones. Implica cambios en la representación política, donde hoy hay un déficit de representación en contra de los pueblos en América latina. En toda la región se requiere canalizar la energía social dispersa y construir una vía propia de desarrollo en cada nación por hacerse. El esfuerzo abarca todas las esferas (económica, social, política, ética, espiritual, y cultural de la vida). Todo es importante. Por eso hablaba de una “ley de hierro del desarrollo social” (ibid:9).

Pero, ¿acaso hay un complejo de elementos que precipita el apareamiento de otros o actúa como catalizador de todos ellos? ¿Qué alienta a los pobres, a los medianamente pobres y a mujeres y hombres de sectores medios a organizarse, a participar sobre una base permanente? ¿Qué despierta las energías latentes de las personas? ¿Qué libera sus capacidades creativas? ¿Qué logra movilizar la mano de obra y otros recursos para iniciar actividades generadoras de desarrollo social? ¿Qué hace que la gente decida *participar* y lo haga realmente? Creo que la respuesta está en esas identidades interesadas que permiten reconstituir el tejido socio-político de un pueblo, bajo ciertas circunstancias históricas. Pero logrado conjugar los intereses de la base social de una comunidad con una identidad, ésta cuando se logra, es una fuerza vital que cual savia recorre las ramas de los factores económico, político, cultural y social de una población, estructurándola nuevamente como entidad histórica capaz de proyectos perdurables.

1. En todas estas experiencias, sus participantes siempre señalan *objetivos* que van más allá de las metas materiales, que caracteriza a los proyectos de desarrollo de corto plazo real. Hay, en todos los casos estudiados, una conjugación de *valores no* común en la *tradición política latinoamericana dominante*. Lo que sobresale de estas experiencias es su carácter tan distante de las acostumbradas prácticas políticas habidas en los espacios locales de América latina: el caciquismo, el caudillismo, el autoritarismo, el gamonalismo, que —con bases también regionales— impregnaban todo “proyecto” de las elites tradicionales. En los casos estudiados, la evidencia indica que sus

---

9. Ver mi artículo “Desarrollo Económico y Desarrollo Social: ¿Cual Viene Primero?”, Quito, ILDIS, 1998.

participantes ven al desarrollo (al cual le dan muchos nombres) como incompatible con el deseo de ser dominados y dependientes. En contraste ha surgido y se ha fortalecido en esas experiencias, valores tales como el reconocimiento y la autoestima, la solidaridad, el respeto, sentido de dignidad, la democracia, la participación, y la afirmación de controlar sus propios destinos, que caracteriza la existencia de identidades colectivas fuertes.<sup>10</sup>

2. Se registra en todos los casos un aumento en la organización<sup>11</sup> y movilización social para emprender proyectos de desarrollo económico, social, político y cultural, aunque sin la intervención de las instituciones que tradicionalmente han estado presente en "lo social" en América Latina (la Iglesia, los padrinos, los patronazgos, las agencias internacionales de desarrollo), y cuando han estado presente, son marginales al proceso, o se han subido al carro del éxito de un proceso de movilización dinámica acompañada por una red compleja de organizaciones populares. Pero, como se sabe, esa movilización que expresa participación efectiva, —y no un mero *participacionismo* (Cardarelli y Rosenfeld 1998: 22)—, solo es posible si hay una *identidad de intereses* sentidos. Este asunto se relaciona con la civilidad, pues en base a estas innovaciones del desarrollo social está emergiendo también una nueva ciudadanía en América latina.

3. Las figuras claves de la iniciación y consolidación de esas experiencias siempre fueron lugareños o nacionales de la región o país involucrado, o personas profundamente involucrados en el medio que aportan un *elemento afectivo de identidad* con él.<sup>12</sup> Al respecto cabe añadir que los agentes externos del desarrollo cuentan en distinto grado, y que en ninguno de los casos estudiados se planteó una línea de ruptura con el mundo externo.<sup>13</sup> Hubo en todos los casos un momento constitutivo de las identidades interesadas proporcionado por las experiencias de interacción inicial entre los miembros del grupo o comunidad. Ese momento varía en su duración, pero estuvo

---

10. El papel de la cultura en las propuestas relevantes de cambio. Modelos de organizaciones inéditos; conocimientos nuevos; redes de cooperación; voluntarismo.

11. Aspecto cada vez más reconocido como clave para el desarrollo. Ver por ejemplo una reciente publicación de la Red de Centros de Investigación del BID, compilada por Savedoff, 1998.

12. A este respecto resalta la semejanza con los casos de África y Asia, continentes que tuvieron una colonización tan destructiva como la nuestra, de la cual surgieron problemas y desafíos similares. "El éxito de estas iniciativas se debe en proporción no desdeñable —afirma Ghai Dharam al examinar experiencias africanas y asiáticas de desarrollo—, al enfoque y al estilo de trabajo de esos agentes (nacionales)." (Ghai, 1989:236) Es interesante descubrir este elemento en las biografías de los participantes de estos proyectos. En América latina hay centenares de testimonios publicados de estos participantes que cuentan las historias de esas experiencias innovadoras. El comparatista tiene en ellos una gran ayuda investigativa. Los hay también en el Ecuador por docenas.

13. En los tres casos presentados su presencia no cuenta para explicar los éxitos. Hay casos donde parecerían casi decisivos para la obtención de logros, como por ejemplo el de las queseras rurales del Ecuador estudiadas por Cadena y Boada, 1998, ora porque evitaron que se pierda la competitividad en el mercado, ora por el apoyo financiero otorgado.



siempre presente, y pudo facilitarse mediante los debates, las acciones, la reflexión, la capacitación y los análisis de sus propios integrantes.

4. Su orientación es hacia adentro, aunque no lo entiendo como "desarrollo autocentrado", a pesar de que considero pertinentes esos criterios.<sup>14</sup> Lo que planteo es la existencia de un registro de pertenencia entre los miembros de la comunidad, localidad o lugar de la experiencia, que incluso tienen un núcleo importante de posicionamiento frente a la educación (se educa económicamente a las comunidades involucradas<sup>15</sup>), y una clara política de comunicación (con sistemas que han llegado al uso de sofisticados instrumentos mediáticos), lo cual subraya su carácter innovador, pues permite que *las identidades interesadas* sea incluyente de colectivos de personas a las cuales los participantes individuales nunca vieron, tocaron o hablaron. Por ello, la pensamos un valor social.<sup>16</sup>

5. En lo local y regional, se asigna una dinámica especial al desarrollo porque brinda identidades, ausentes aun en un plano "nacional". Es en ese plano regional donde se encuentran referentes al desarrollo autonómico. Por ello hemos definido a "*la región como espacio de expresión social, étnico-cultural, económico y político de una población asentada en un territorio sobre el cual se ha desarrollado una identidad interesada*" (Quintero, 1998b:3) En todas estas experiencias existe una descentralización de los mecanismos gubernamentales, y han aparecido órganos de nivel menor al central, comités, zonas, comandos a nivel local que llevan a cabo los proyectos. Pero esta es una descentralización controlada para beneficiar a la base social. Esto requiere asimismo de identidades, afinidades interesadas.

Como lo afirmara el Alcalde de Villa Michel Azcueta, reflexionando sobre aquello que hace diferente a Villa, "(l)o principal sigue siendo que se ha constituido una identidad propia como población, con Villa El Salvador, dentro de lo que es el contexto peruano...(es) una comunidad que se forma con familias venidas de todo el Perú y en estos años se va constituyendo una

---

14. Por lo demás, la crítica de Jurgen Schuldt a los neoliberales y a la CEPAL es correcta: ellos dejan de considerar el factor "lo externo" al creer "que hay 'espacio' creciente para exportar" (Schuldt, 1991:4), cuando los países desarrollados ejercen proteccionismo (industrial y agrícola), entre tantos otros factores.

15. Ya Federico Lists en el siglo pasado hacía un llamado a la ética al afirmar que la misión de la economía política es llevar a cabo la educación económica *de la nación*. En presencia de naciones en ciernes en América Latina, esto adquiere un valor estratégico. Algunos proyectos de desarrollo analizados en el caso ecuatoriano tienen un fuerte ingrediente de este factor, tales como los de Maquita Cushunchic (ver Camacho y Villalba, 1997).

16. Alzamora dice con pertinencia que "una cultura urbana, que es a la vez la causa y el efecto de la migración ..., tiende a intensificar los procesos de comunicación y cooperación con el resultado de una mayor unidad". "El poseer una cultura en común da además una identidad y una cohesión propia al grupo, que la distingue de los demás grupos" (Alzamora, 1998).

identidad propia, con mucho pero al interior y reconocida desde fuera.” (Azcuenta, 1998). Igual fenómeno podemos señalar para la experiencia de Porto Alegre, donde al decir de Zander Navarro, “la regionalización basada en las identidades comunitarias pareciera ser también una condición del éxito del proceso, al menos en las ciudades medianas y grandes” (Navarro, 1998:56). Ese mismo sentido de pertenencia regional se encuentra entre quienes hacen la experiencia de las Ferias de Consumo Familiar en Barquisimeto (Gómez, 1998:40). El sentir pertenencia hacia un grupo, local, regional o nacional, permite muchas conductas colectivas que favorecen la participación, la movilización social y de recursos: permite cruzar y obtener información; permite establecer normas y sanciones en relación a los comportamientos de individuos; establecer relaciones de autoridad dentro de la comunidad; genera organizaciones sociales.<sup>17</sup> El desarrollo es incompatible con el deseo de ser dominado y dependiente. La identidad interesada de los miembros de un colectivo con un imaginario común, es un principal activo societal para el desarrollo.

## Conclusiones

1. Necesitamos un cambio de perspectiva en la lucha por el desarrollo social desde los sectores democráticos de América latina, que parta de reconocer los límites del reclamo por el “gasto social” a los estados. Es cierto que el gasto público es el principal instrumento de hacer explícitas las preferencias de políticas sociales. Los casos aquí analizados lo confirman también. Pero no se trata de “gastar más en lo social” si la lógica institucional de ese gasto no ha cambiado.<sup>18</sup> Por esa vía no se podrá encontrar una renovada estructura social de acumulación. Creo que el caso de México lo revela fehacientemente. Según Karla Valverde, en este caso el mercado ha polarizado y consolidado las diferencias sociales, se han privatizado más de mil empresas públicas, y aunque *el gasto en desarrollo social ha crecido*, la pobreza ha aumentado: hay 40 millones de pobres extremos, a más de los medios pobres (Valverde, 1998).

2. Todas esas experiencias han sido exitosas al mejorar las condiciones de vida de las poblaciones participantes, aunque se constate que no hayan influido en las ideas y prácticas oficiales en esta esfera. Sea esto como fuere, nos hemos propuesto no solo saber que pasó sino cómo fue posible sostener

---

17. No acojo el concepto de capital social porque este se puede prestar para el antidesarrollo. Por ejemplo, el “familismo amoral”, concepto que designa la conducta de mafias que tienen un alto nivel de capital social, puede ser pensado por ese concepto, pero la conducta de ellas es para beneficiar a ese grupo.

18. El problema en un país como el Ecuador es que se habla de reformar el Estado, pero la lógica institucional de dichas “reformas” es la misma de siempre que no incluye la participación social.

esas experiencias en condiciones de una región como América Latina, cuyos países han estado marcados por la indiferencia de los Estados hacia el desarrollo, debido a que esos procesos, cambios y transformaciones no fueron albergados en una estructura nacional que los integrara orgánicamente en un todo consolidado al momento de su inserción en el capitalismo.<sup>19</sup> Situación que no ha cambiado mucho en la mayoría de países, agobiados aún no solo por la ausencia de naciones; sino también por el agobio de la “deuda eterna”<sup>20</sup> y un ambiente estatal hostil al desarrollo.

3. Estas experiencias de desarrollo social difieren radicalmente de las estrategias de desarrollo históricamente habidas en el mundo capitalista desarrollado, donde el Estado jugó el papel central en el desarrollo, o donde el Estado dirigió dicho proceso de desarrollo. Por ello, ante la interrogante de “¿qué es lo estratégico para cada país?” en América latina, podemos encontrar respuestas si analizamos las innovaciones al desarrollo realizadas, y no si examinamos “esquemas” alternativos nunca probados.

4. El análisis de las identidades interesadas aporta una nueva dimensión al estudio del desarrollo social. Lo extraño es que este elemento no haya sido subrayado antes por nadie. Ello se debe al espíritu imperante que desvaloriza la cuestión de las identidades.<sup>21</sup> Aquí propongo algunos elementos teóricos sobre las *identidades interesadas*, como el elemento común reconocido en cada caso exitoso de desarrollo social de *mediana escala*. Una *identidad interesada* la desarrolla una población asentada en un territorio (localidad, región, provincia, estado, país) como un sentido de pertenencia colectiva de tipo psico-social, cultural, étnico-cultural, económico, ético y político. Es un intangible de valores referidos al común o colectivo capaz de movilizar otros valores y capacidades (a veces guardados en los recovecos de la memoria de ese grupo social por mucho tiempo) que emerge o sale a flote en diversidad de formas. Mi hipótesis de trabajo es que todo esfuerzo de desarrollo social que no se sustente en una identidad colectiva carece de sustentabilidad a mediano y largo plazo.

5. ¿La globalización puede poner en riesgo estas identidades interesadas y por ende esas experiencias? Contestemos por partes. Creo que de continuar una política neoliberal en nuestros países, sin duda, al Estado no le interesará fortalecer las organizaciones populares ni incrementar su participación, ni su movilización social. Y no le interesa todo lo que es organización, todo lo

---

19. Tesis propuesta en *Ecuador: Una nación en Ciernes*, no solo para el Ecuador.

20. Véase su libro *La Deuda Eterna*, varias ediciones.

21. También en América latina, obviamente, se oyeron y oyen muchas voces en ese sentido. “No me gusta la palabra identidad”—decía Octavio Paz, de México. “Aún menos la frase de moda: ‘búsqueda de identidad’” en Foro Cultural Iberoamericano a distancia Globalización vs. Identidad nacional” <http://www.mav.cl/canalcultural/foro-cult/index.htm>

que es objetivos comunales, porque es un modelo neoliberal clásico, y hasta salvaje. Como todos sabemos, el liberalismo se basa en el individualismo. Entonces estamos siempre contra corriente.<sup>22</sup> Sin el abrigo de *políticas públicas constantes*, las posibilidades de desarrollo productivo, o desarrollo social de una comunidad, una localidad, región, o municipio encuentra sus límites en todos los casos analizados. No existen “comunidades ejemplares”, proyectos de pequeños productores capaces de defender sus intereses, sin tener mecanismos de expresión institucionalizados en la sociedad y en el sistema de representación política. De ahí que el desafío de estas experiencias es socializar y proyectar ese nuevo poder político al plano nacional.

6. En muchos lugares de América latina se está construyendo un nuevo orden estatal desde abajo, con obligaciones y con derechos empalmados en un nuevo orden civilizatorio. Los derechos políticos y la lucha por la democracia en esta región del mundo no es consecuencia de los derechos civiles de un orden liberal (y menos aun del neoliberal), sino que las grandes luchas se están dando como luchas por derechos colectivos. Por ello, desde la academia debemos afianzar una perspectiva comparativa de lo nuestro para visualizar con mayores certezas los escenarios propios del desarrollo social de América latina.

Conocoto, 19 de junio de 1999

## Bibliografía

Azcueta, Michel

1996 “Entrevista” publicada en el *Boletín informativo monográfico sobre ciudades de ingeniería sin fronteras*, No 6, invierno. Internet.

Alzamora Revoredo, Oscar Monseñor

1998 “Identidad nacional”, Lima, marzo. Internet. Página-Web Obispo Auxiliar de Lima.

Cadena, Mario y Boada, Jorge

1998 *Las queseras rurales del Ecuador: Trabajo de campesinos, Don José y otros soñadores del desarrollo rural*, Quito, ImpreFEPP.

Cadena, Mario y Boada, Jorge

1998 *Las queseras rurales del Ecuador*, Quito, ImpreFEPP.

Camacho, Patricia y Villalba, Vinicio,

1997 *Construcción de sistemas de comercialización comunitaria: el caso del Programa de Cacao de MCCH (Ecuador)*, Quito, SID-MCCH.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica

1998 *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Comejo, Boris y Venza, Angela (editores)

1998 *Responsabilidad Social: Una Empresa de Todos*, Quito, Fundación Esquel.

---

22. Hay ciertas condiciones sociales que son favorables para un desempeño económico mejor de la población. Tanto en Maquita Cushunchig, en el proyecto de las Queseras rurales del Ecuador, existe una redistribución de activos físicos y humanos y acceso de la población a esos activos. El límite con el que se tocan estos proyectos se relaciona con los problemas de propiedad, en un país como el Ecuador donde se resiste a la Reforma Agraria. Son esas resistencias las que ponen límites a la recuperación de la producción agrícola y rural en muchos lares.

- Dragsbaek Schmidt, Johannes  
 1998 "The uses and misuses of development theory", Internet.
- Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid  
 1998 "Ciudades para un futuro más sostenible" en *El Boletín de la Biblioteca*, Número 4. Enero. Internet. Patrocinado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento de España. Franco, Carlos  
 1994 "La Experiencia de Villa El Salvador: Del Arenal a Logros Fundamentales a Través de un Modelo Social de Avanzada", Reproducido por INDES, Washington, D.C. de Editorial Tesis Grupo Norma, en BID-INDES, Curso para Formadores en gerencia Social, Lecturas requeridas, Tomo IV.
- Ghai, Dharam  
 1989 "Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular", Publicación de Naciones Unidas, reproducida en BID-INDES, *Curso para Formadores en Gerencia Social, Lecturas Requeridas*, Tomo III, Washington D.C., 1998.
- Gómez Calcaño, Luis,  
 1998 *Las Ferias de Consumo Familiar del Estado Lara, Venezuela: Una Experiencia de Organización Participativa*, Cartagena, Colombia, Seminario: "Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana", BIB.
- Kliksberg, Bernardo  
 1998 *Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación*, Mimeo, BID, Washington, DC.
- Navarro, Zander, 1998, *La Democracia Afirmativa y el Desarrollo Redistributivo: El Caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)*, Seminario "Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana", Cartagena, Colombia 12 y 13 de marzo de 1998, BID.
- Orçamento Participativo-PMPA  
 1999 "Regimento Interno do Conselho Do Orçamento Participativo", 8 ps. Internet.  
 1999 "Cretérios Regionais", 3ps.
- Quintero, Rafael, (editor)  
 1991 *La Cuestión Regional y el Poder*, Quito, CEN  
 1997 "Identidad y Estado Nacional en el Ecuador", en Acosta, Alberto, 1997, *Identidad Nacional y Globalización*, Quito, ILDIS-FLACSO-IAEN, págs.139-164.  
 1998a *Desarrollo Económico y Desarrollo Social: ¿Cual Viene Primero?*, Quito, ILDIS.  
 1998b "La Relación entre el Régimen Seccional Autónomo y el Régimen Seccional Dependiente", Quito, CONCOPE.
- Savedoff, William D.  
 1998 *La Organización Marca la Diferencia. Educación y Salud en América Latina*, Washington, BID.
- Sin autor  
 1996 "El Ejemplo de Villa El Salvador. Conquistar el derecho a la vivienda", Entrevista publicada en el Boletín Informativo Monográfico sobre Ciudades de Ingeniería sin Fronteras, n. 6, invierno 1996.
- Valverde, Karla  
 1996 *Revista Estudios Políticos*, 133, UNAM. Fac. CCPP y Sociales, México.  
 1998 Exposición en INDES-BID, Washington, Octubre de 1998.
- Zapata Velasco, Antonio  
 1997 *Sociedad y Poder Local: La Comunidad de Villa El Salvador 1971- 1996*.

# Calidad en el servicio público: gerencia pública / gerencia social

José Espinal\*

## Sumario

*Este artículo realiza un ejercicio de aplicación del modelo de calidad total, originado en el sector privado de la economía, al Estado, entendido éste como empresa de prestación de servicios por excelencia. El autor argumenta los beneficios que puede acarrear el incremento continuo de calidad y de productividad a las prestaciones del Estado. Esto acarrea la descentralización, la intervención de actores privados y el mejoramiento de la integralidad del proceso que desemboca en la calidad del producto ofrecido.*

Los estados modernos se han venido caracterizando por especializar cada vez más sus servicios, dejando a sus asociados la prestación de muchos que en tiempos anteriores consideraron de su exclusividad. El movimiento mundial de la calidad y la productividad, si bien arranca en la empresa privada, gracias a la acción competitiva, no se puede reducir a ella; por el contrario, es imperioso reconocer el carácter universal de la estrategia de mejoramiento continuo. Gracias a este carácter, se extendió rápidamente al ámbito de la gestión estatal, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran en proceso de desarrollo.

Y enhorabuena se da esta extensión, pues es un hecho insoslayable que el ritmo de crecimiento y productividad lo marca el sector público. Por muy pujante que sea la empresa privada en cualquier parte, siempre estará sometida a las licencias, controles, dictámenes del Estado. De aquí que el enfoque de calidad del servicio se extiende cada vez más en los países que quieren entrar al siglo XXI por la puerta grande.

---

\* Profesor e investigador de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

Un alto funcionario de una empresa estatal colombiana se refería así al fenómeno de transformación que se ha venido impulsando en los últimos tiempos: “El Estado sólo ha venido respondiendo de manera parcial a las exigencias de la época actual, por esta razón las nuevas funciones asumidas se han tomado ineficientemente y los procedimientos siguen siendo artesanales. Los errores se repiten indefinidamente y sobre todo el funcionario público no ha tenido el sentido de pertenecer a un gran equipo de trabajo a favor de la comunidad, para buscar otras finalidades y, lo que es peor, participar en una guerra sin sentido donde la propia importancia reemplaza el logro de los resultados y la capacidad de creación es sustituida por la capacidad de obstrucción”.

Aseveraciones como la anterior se ven frecuentemente confirmadas por la experiencia diaria, haciendo cada vez más necesaria una acción coherente y de amplia cobertura que nos vuelva a los cauces abandonados del trabajo serio, responsable y honesto como respuesta eficiente a aquel que lo paga: el ciudadano.

El enfoque de calidad total es un modo de vida al que no puede ser ajena ninguna institución ni empresa en el mundo actual. Para que funcione debidamente es necesario que todos y cada uno de los miembros de cualquier ente estatal conozcan y compartan esta filosofía, los valores y los postulados que la soportan. Cuando se tiene esta base, las técnicas de aplicación son fácilmente asumidas y practicadas, convirtiéndose en ejercicio natural del trabajo cotidiano.

### **El Estado: empresa de servicios**

Cada vez es más notorio en el mundo en que vivimos la concepción del Estado como una gran empresa de servicios. La Constitución colombiana de 1991 dice así en su artículo 2º:

“El Estado tiene como finalidad esencial servir a la comunidad, promover la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, defender la independencia nacional y mantener la integridad territorial, asegurar la práctica convivencia y la vigencia de un orden justo”.

Sólo hay una forma de materializar estas expresiones y es a través de las personas vinculadas laboralmente con el Estado, quienes lo encarnan y hacen que la Constitución y las leyes pasen de la letra a la acción. La sociedad posindustrial se caracteriza cada día más como una sociedad en la que prima

la venta y la demanda de servicios y la empresa de servicios por excelencia es el Estado. Pero es necesaria, para que todos la asumamos como tal, una transformación cultural que incorpore y desarrolle las siguientes características:

- Entender la calidad como la satisfacción de las legítimas necesidades y expectativas de sus clientes externos e internos.
- Que sea la alta dirección quien lidere el cambio y asuma el compromiso con la calidad tanto de productos y servicios, como de toda la gestión administrativa.
- Que base su fortaleza en la educación, capacitación, compromiso y participación de sus recursos humanos, en la integración de esfuerzos y el trabajo en equipo.
- Que instituya el mejoramiento continuo y la mejora de la productividad como una forma de vida, basada más en los pequeños logros del día a día que en las grandes inversiones en equipos.
- Que busque la racionalización y la flexibilidad en los procesos, inspirados más en los resultados buscados que en las normas.
- Que incorpore eficientemente las tecnologías requeridas para el mejoramiento, haciendo uso de adecuadas transferencias tecnológicas y de esfuerzos propios en investigación y desarrollo.
- Que transfiera los beneficios del aumento de la productividad a la comunidad destinataria, manifestados en mejores y más eficientes servicios.

Todo esto requiere una acción mancomunada, una verdadera cruzada encaminada a desarrollar una cultura en cada organización del estado y en éste como un todo.

### *Recuadro 1*

Los servicios de sanidad para prevenir la epidemia del cólera

- Es necesario trabajar en una campaña educativa para desarrollar hábitos de higiene y manejo adecuado del agua potable
- Hay que desarrollar infraestructuras de almacenamiento, tratamiento y conducción de aguas, que sean manejadas y cuidadas por la comunidad.

En este corto párrafo podemos advertir la necesidad de que intervengan, de común acuerdo, con miras al mismo resultado, varias entidades estatales como son:

- Sanidad,
- Educación,
- Obras públicas
- Desarrollo comunitario
- Hacienda pública.

Si alguna falla, el resultado esperado se verá seriamente comprometido.



## Un marco conceptual sistémico

Al concebir el Estado como un gran prestador de servicios, se hace necesaria la visión holística del sistema como un todo integrado por distintos subsistemas que no se explican por sí mismos, aún más, que sólo pueden entenderse como aportantes parciales a una solución que necesariamente es global.

Si tales aportes funcionan aisladamente, como ha sido nuestra costumbre, llegan incluso a entorpecerse mutuamente. Ilustremos, con un ejemplo el funcionamiento sistémico:

### ¿Porqué se dan los servicios?

Es un hecho claro que el ser humano tiene una capacidad limitada para bastarse a sí mismo. La especialización nos ha permitido que todos aprendamos a hacer bien algunas pocas cosas, y por lo tanto, tenemos que buscar quien nos haga todas aquellas otras que no sabemos hacer y para las que ellos, a su vez se han preparado. Esto nos conduce a la interdependencia, cada vez más evidente y necesaria. Los estados se han venido replanteando sus compromisos con los asociados en el sentido de reconsiderar la conveniencia o no de prestar directamente muchos servicios o hacerlo a través de los mismos asociados, manteniendo un papel de vigilancia y control.

En los mismos Estados Unidos se han venido dando una serie de transformaciones que llevaron a David Osborne y Ted Gaebler a escribir su famoso libro *La reinención del gobierno*, en el que recogen diversas experiencias que muestran el desarrollo de iniciativas comunitarias o de funcionarios locales que han cambiado prácticas ancestrales, con beneficios notorios para los ciudadanos.

La comunidad participante es cada vez más exigente respecto de los servicios a que tiene derecho. Al darse nuevas alternativas de ofertas por parte de los ciudadanos, las entidades públicas se ven obligadas o a competir o a repensar su permanencia en un mercado en creciente sofisticación, para clientes cada vez más exigentes.

### ¿De qué se componen los servicios?

#### Personas

Lo primero y más importante al hablar de servicio es que se trata de una actividad altamente personalizada, a diferencia de las actividades manufactureras donde las máquinas juegan un papel preponderante. Por esta razón

resulta mucho más dispendiosa la selección y el entrenamiento de los funcionarios públicos, pero sobretodo la capacitación adecuada y permanente que estimula la creatividad para el mejoramiento continuo. Es indispensable considerar tanto la aptitud como la actitud pues el servicio está compuesto de un sinnúmero de intangibles que se dan en la relación, el trato, la atención, la disponibilidad y otras tantas características que se desarrollan paulatinamente, pero que requieren una vigilancia permanente por parte de quien desempeña un puesto de servicio. Este componente es el más importante obviamente, y todo lo que digamos es poco en tratándose de la más grande empresa de servicios, el Estado.

### Conocimientos

Para prestar cualquier clase de servicio es indispensable el conocimiento actualizado. De poca utilidad sería tener una persona con magnífica actitud de servicio si carece de los conocimientos necesarios para hacerlo. La verdadera ventaja competitiva de las organizaciones hoy, lo destacan todos los estudiosos del tema, es la capacidad de aprender. Las organizaciones que quieren estar a la vanguardia invierten sumas cuantiosas en capacitar a su personal, pues la organización que aprende sólo puede ser tal cuando su personal está sólida y actualizadamente preparado.

### Tecnología

Los avances tecnológicos han penetrado todos los campos de la actividad humana. La tecnificación es, sin lugar a dudas, una ayuda invaluable en el manejo de las complejas situaciones que a diario se nos presentan en nuestro mundo globalizado. De aquí que este componente facilitador y agilizador de los servicios, haya entrado con todo vigor, tanto en el sector privado como en el público.

### Instalaciones físicas

El lugar de prestación de los servicios ha venido cobrando más significación a medida que las organizaciones se van concentrando en los clientes. Desde la perspectiva de éstos, los espacios físicos tienen un peso importante por los accesos, las esperas, la orientación, etc. Los viejos hospitales, por ejemplo, diseñados pensando en médicos y enfermeras, han redistribuido sus espacios e incluso han cambiado sus colores, sus muebles, su decoración para buscar ante todo la comodidad del cliente. Las oficinas públicas son hoy mucho más confortables, señalizadas, ambientadas, con amplios espacios para el público y con sitios y muebles de espera.

Así como los tres primeros componentes requieren de toda la dedicación y de una actitud de mejoramiento permanente por parte del empleado público,

así, el aspecto físico es también de toda su incumbencia como parte integral del buen servicio. No se puede hoy ser indiferente al Estado y presentación de las instalaciones físicas; ellas por sí mismas magnifican o deterioran la imagen del servicio que allí se presta.

## Procesos

Todo servicio, por simple y sencillo que parezca, consta de varias operaciones que se agrupan en procesos. Partamos de la definición sencilla que da Edwards Deming de este concepto: "Proceso es una secuencia de actividades cuyo resultado es adicionar valor a ciertos insumos para transformarlos en producto o servicio". El tema de los procesos se ha convertido en algo crucial dentro de la orientación organizacional de la calidad, por cuanto los cambios de toda índole que caracterizan al mundo actual, obligan a replantear muchas operaciones que en otros momentos no fueron consideradas como aportadoras de valor y hoy en cambio resultan claves en la transformación cultural requerida para la puesta en marcha del mejoramiento continuo. Tal es, por ejemplo, la incorporación del cliente al diseño del servicio.

### *Recuadro 2*

La tarea del servicio público tiene que dejar de verse como un obstaculizador y adquirir la imagen de facilitador. La razón de ser de los puestos públicos no puede ser otra que la de facilitar a la comunidad:

- El cumplimiento de sus deberes comunitarios,
- La obtención de los servicios a que tiene derecho y por los que ha pagado,
- La satisfacción de sus necesidades,
- La mejor calidad de vida,
- La obtención de la información para su recto proceder,
- El orden en sus relaciones con la colectividad.

A la luz de esa imagen tenemos que revisar los procesos de nuestro trabajo y replantear o suprimir aquellos que definitivamente no agregan valor.

## Características especiales de los servicios

### Consumo inmediato

Como el servicio es algo que se consume en el momento mismo de ser prestado, requiere una conciencia muy aguda por parte de quien lo presta. Una mala atención a un cliente, una información equivocada, una actitud displicente, son todas cosas de un instante que producen reacciones en cadena y generalizaciones, las más de las veces injustas.

## **Retroalimentación en el proceso mismo**

Durante la prestación del servicio se produce una interacción con el cliente que da lugar a que éste intervenga, critique, sugiera, urja, muchas veces en términos y modales que no son los más apropiados. Para quien trabaja en servicios es indispensable recordar esto todos los días, varias veces al día, para que no pierda la esencia de su trabajo. La gama de los seres humanos es tan variada, que resulta inútil cualquier intento de estandarizar posibles reacciones. La única recomendación que finalmente funciona, y que no es nada fácil de aplicar siempre es: Conserve la calma, manténgase amable; esta es la red que generalmente vuelve a atrapar al cliente.

## **Irrepetibilidad**

Es esta una clara consecuencia de las dos anteriores. Tenerla presente a cada instante propicia la calidad del servicio. La máxima de "hacer las cosas bien desde la primera vez", tiene aquí su mayor campo de aplicación, pues casi siempre es ésta la única vez.

## **Irreparabilidad**

A diferencia de los objetos o productos tangibles, los servicios no se pueden reparar. El tiempo que se le hace perder a una persona, los formularios dañados, los viajes inútiles, las colas perdidas y en fin, todo un cúmulo de intangibles que conlleva cualquier servicio hacen prácticamente imposible reparar los daños causados. Es necesario, entonces articular las acciones de mejora en todos los núcleos y áreas para que el resultado final sea un servicio como el cliente lo pide. El ciclo de la calidad aplicado con el sentido de compromiso personal con el cliente, nos facilitará la aproximación a ese estándar.

## **Gerencia pública–gerencia social**

Es notorio que la tendencia actual en el mundo va dejando en manos de los ciudadanos muchos de los servicios que anteriormente prestaba el Estado, por lo cual éste se va desplazando hacia aquellos que no son atractivos para el sector privado. La perspectiva de mayor creatividad y despliegue de ingenio se avisa por el lado de lo social, con las tendencias de descentralización, municipalización, desarrollo local, participación comunitaria.

Los procesos de afianzamiento cultural, de aprovechamiento de las ventajas ambientales, de consolidación y preservación de la diversidad en todas sus manifestaciones, biológicas, culturales, étnicas abren el campo ilimitado de la gerencia social hacia los horizontes del tercer milenio. Tal vez por estos

rumbos cobre significado una nueva concepción de Estado, más allá del Estado-nación, el Estado de bienestar, el Estado nodriza, el megaestado, y se pueda abrir la perspectiva de un desarrollo social y ambientalmente sostenible.

## Bibliografía

- Drucker, Peter  
1994 *La sociedad postcapitalista*. Bogotá, Norma.
- Senge, Peter  
1992 *La quinta disciplina*, Granica.
- Senge, Peter et al.  
1994 *La quinta disciplina en la práctica*, Granica.
- Kliksberg, Bernardo (compilador)  
1995 *Pobreza, un tema impostergable*. México, FCE.
- Varios Autores  
--- Memorias de seminarios internacionales sobre Calidad y productividad. Cartagena (Colombia), Lima (Perú), Miami (USA).

# La gerencia pública local en el Ecuador

Marco Velasco\*

## Sumario

*En el presente artículo se desarrolla el nuevo concepto de gerencia pública local y se lo estudia en relación a las determinaciones que lo afectan de manera directa, a saber, las tensiones entre centralismo y clientelismo, entre ámbito local y ámbito nacional. Se pone en relieve también las dificultades por las que atraviesan los procesos de descentralización y de participación social, dimensiones que están en la base de gerencia pública social.*

## Introducción

“El Alcalde Julio Hernán Valarezo Cedeño llega vestido con su mejor traje, como conviene al funcionario de un pueblo pequeño, para enfrentarse ante la mujer más poderosa del país. Lleva fotografías, para la Ministra Ana Lucía Armijos, de su casa inundada en Tosagua. ‘La lluvia no deja de caer’ dice, ‘y no hay dinero’. El gobierno está cuatro meses atrasado en pagos a su pueblo y a las otras 213 municipalidades del Ecuador. El Alcalde suplica por el valor de dos meses de fondos, esto es, el equivalente a 114,000 dólares. La ministra murmura compasivamente y libera el pago de enero. Promete que la próxima semana verá lo que puede hacer sobre febrero. Pero sabe que esta es una promesa vacía: en ese preciso momento, el gobierno únicamente tiene \$432,000 dólares en caja.”

---

\* El Autor es Sociólogo, M.A. en Estudios del Desarrollo, Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central y Consultor del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA.

De este modo empieza un reportaje del periodista norteamericano Michael Phillips, publicado en el *Wall Street Journal* de Nueva York y presenta una imagen patética de los escenarios en los cuales se desarrollan las actividades y condicionan las conductas de la gran mayoría de alcaldes ecuatorianos.

Julio Valarezo, como muchos otros alcaldes de localidades pequeñas y rurales del Ecuador, podría realizar una mejor gestión si no tuviera cifradas todas sus esperanzas en las transferencias fiscales y ninguna en las capacidades y recursos locales. El entorno inmediato y el entorno nacional en los cuales se ejerce la administración pública local, así como la generalizada persistencia de prácticas y concepciones populistas, imponen, si se quiere mantener popularidad y obtener un mínimo de resultados prácticos en términos de obras y servicios, el mantenimiento y reproducción de relaciones clientelares intra y extra municipales. Sin embargo y como se sostiene con lógica impecable "...a igualdad de condiciones las personas hacen la diferencia, para bien o para mal". Y este es el ámbito específico de la discusión sobre la gerencia pública local, un tema que no cabe en los modelos determinísticos de la tradición marxista.

En función de las consideraciones expuestas, el presente artículo está organizado del siguiente modo: La discusión sobre el concepto de gerencia precede al análisis de los condicionamientos nacionales (centralismo) y locales (clientelismo) para el ejercicio de la gerencia pública; para finalmente concluir en la presentación de nuevas concepciones y nuevas prácticas de la gerencia pública local.

### **La gerencia pública: un concepto extraño a la cultura política local**

El término gerencia –tradicionalmente asociado al ámbito de la Sociedad Civil, esto es a la esfera de los intereses privados según la clásica definición hegeliana– alude a dirección, conducción, administración, decisión, gestión, ... en resumen a *gobierno*. Mientras que este último se circunscribe al ámbito de la Sociedad Política, esto es, al Estado. Los intereses privados fueron satanizados por las diversas variantes ideológicas del marxismo y con ellos los gerentes y la gerencia, sujetos y concepto perversos, propios del egoísmo y la voracidad capitalistas. Por oposición los intereses públicos eran exaltados como el sumum de todas las virtudes humanas. El Estado no podía entonces tener *gerentes*, estos se asociaban a la obtención de rentabilidad, a la maximización de beneficios económicos, a la eficiencia; propósitos por demás extraños al sector público, cuyo fin era la solidaridad, el beneficio social, la provisión de servicios a los desposeídos.

Al finalizar el milenio y, al parecer, como resultado de la globalización y el fracaso de las experiencias populistas, se advierte una suerte de acercamiento ideológico entre los propósitos y los medios de la *gerencia* privada y el *gobierno* de lo público. Los términos de gerencia y gobierno se reconocen como sinónimos. Es notoria, en las empresas privadas, una creciente preocupación por la calidad de los productos y la satisfacción de los clientes. Mientras que las organizaciones del Estado comienzan a preocuparse por la eficiencia y por la calidad de los servicios públicos. La crisis fiscal constituye un incentivo a la preocupación por la eficiencia, por los costos y tarifas de los servicios.

Tabla 1: Escenarios y estilos de gerencia pública local

Escenarios	Estilos de gerencia	
	Estilo tradicional autocrático	Estilo moderno participativo
<b>Nacional</b>	Reforzado por el sistema centralizado y discrecional de distribución de recursos fiscales.	Impulsado por la difusión de nuevas ideas y nuevas prácticas de desarrollo local y por los apoyos técnicos y financieros extra estatales que se puede obtener.
<b>Local</b>	Reforzado por la debilidad institucional y de la sociedad civil, así como por la persistencia de concepciones populistas sobre los roles del Estado.	Impulsado por autoridades locales portadoras de nuevos estilos y concepciones sobre el desarrollo local.

### Centralismo y descentralización: el escenario nacional de la gerencia pública local

El entorno nacional para el ejercicio de la gerencia pública local está básicamente determinado por la existencia y funcionamiento discrecional de un sistema centralizado de distribución territorial de recursos fiscales, cuyo marco de referencia es el centralismo como forma de organización del Estado y como práctica de concentración territorial del poder. La distribución centralizada de recursos públicos ha conducido a la irresponsabilidad fiscal de las autoridades locales, así como a la maximización del gasto en ausencia de las presiones y controles que las comunidades locales impondrían si este comportamiento se asociara con más y más altos impuestos locales.

Los efectos negativos de la distribución centralizada de recursos fiscales y que en el Ecuador se han manifestado con desmesura son evidentes.



- a) Como las transferencias fiscales no están asociadas a esfuerzos locales de recaudación de ingresos, éstas se convierten en una especie de estímulo a la pobreza. Los recursos se destinan al crecimiento burocrático y a los subsidios. El "piponazgo"<sup>1</sup> y las deficiencias de los servicios públicos constituyen los resultados más deplorables del modelo. En el Municipio de Esmeraldas, por ejemplo, en el año 1998, el total de los ingresos previstos resultaba insuficiente para cubrir las obligaciones salariales.
- b) El clientelismo fiscal es otro de los peores efectos del modelo de distribución centralizada. El gobierno central ejerce ciertos márgenes de discrecionalidad en la distribución de recursos y lo hace para favorecer clientelas políticas. Grupos de municipios constituyen clubes de acreedores que presionan al gobierno para que incremente el volumen de las transferencias.
- c) Los gobiernos locales generan déficit fiscal sobredimensionando sus compromisos de gasto frente a las expectativas de ingresos por transferencias; retrasan los pagos a proveedores y contratistas y acuden al gobierno central a solicitar el incremento de las transferencias. La negativa casi segura les provee el argumento de que el gobierno central se niega a satisfacer las demandas de la población. Esta situación genera tensiones y conflictos entre los niveles nacional y local de gobierno.

Aunque parece existir consenso respecto a la necesidad de descentralizar, las diferencias de concepción respecto de qué se pretende con las descentralización y respecto de cómo debe hacerse, son dramáticas. Las propuestas descentralizadoras de mayor circulación e impacto en el país, incluida la que se expresa en la Ley de Descentralización, han pasado por alto los aspectos políticos y territoriales, que parecen ser los de mayor trascendencia y significación.

Los enfoques vigentes de la descentralización, impulsados por los organismos multilaterales de crédito (BID y Banco Mundial), por las agencias gubernamentales de desarrollo (Banco del Estado, CONAM) han enfatizado, más bien, en los aspectos fiscales (reducidos a la magnitud y la regularidad de las transferencias intergubernamentales) y en los aspectos administrativos (transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los municipios, que no se ha efectuado en absoluto, en virtud de las resistencias de los propios gobiernos municipales).

---

1. Término que describe el cobro indebido de salarios, esto es sin la contraprestación laboral correspondiente, en las entidades públicas, por parte de clientelas políticas, que incrementan la nómina de personal.

Es posible, sin embargo, identificar al menos cuatro enfoques de la descentralización: administrativo, político, territorial y fiscal. Cada uno de estos enfoques cuenta con sus propios adherentes institucionales. El enfoque administrativo está siendo promovido por el Gobierno Central, principalmente para resolver los problemas del sobredimensionamiento y la ineficiencia del sector público centralizado. El enfoque político es promovido desde los diversos actores de la sociedad civil con énfasis en las autonomías territoriales y en la democracia local. El enfoque territorial, que es quizá el más novedoso, enfatiza en las condiciones para el desarrollo local endógeno y finalmente el enfoque fiscal, emblema fundamental de los gobiernos subnacionales y sus gremios, que reclama una mejor distribución territorial de los ingresos públicos.

Tabla 2: Enfoques de la descentralización y roles de la gerencia pública local

Enfoques	Roles de la gerencia pública local
<b>Administrativo</b>	Asumir funciones y servicios que pueden ser cumplidas y provistos a menores costos por los gobiernos subnacionales.
<b>Político</b>	Contribuir a la democratización del Estado por la vía de posibilitar e incrementar la participación ciudadana en la gestión de lo público. Aprovechar la cercanía de los gobiernos locales a la comunidad para incrementar su legitimidad, mediante la participación comunitaria en la gestión de lo público.
<b>Territorial</b>	Promover el desarrollo local endógeno y la formación de mancomunidades para la provisión de obras y servicios cuya magnitud trascienda el nivel local.
<b>Fiscal</b>	Incrementar la recaudación de ingresos de origen local. Financiar gastos corrientes con ingresos propios.

Elaboración: El autor.

El entorno nacional para el ejercicio de la gerencia pública local podría mejorar significativamente si se consideran un conjunto de principios de política territorial y de metodologías de intervención en los ámbitos subnacionales, distintos a los que hasta hoy han orientado las diversas propuestas de descentralización; que tengan en cuenta los nuevos escenarios del desarrollo, como la globalización y las capacidades locales para el desarrollo endógeno.

### El entorno local de la gerencia pública: viejas prácticas en nuevos escenarios

Las concepciones tradicionales, que reducían el problema del desarrollo a la falta de infraestructuras y servicios, identificaban las carencias, asignaban recursos, diseñaban, construían obras físicas, persisten en las prácticas de los

Tabla 3: principios de política territorial

Tradicionales	Modernos
Énfasis en la distribución o asignación territorial de recursos desde el gobierno central, para el mejorar e incrementar el capital físico.	Énfasis en el desarrollo local y regional, esto es en la generación de recursos endógenos y en el mejoramiento del capital social y el capital humano.
Enfasis en la importancia de los recursos externos para el desarrollo.	Énfasis en el potencial endógeno, en el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.
Modelo de crecimiento concentrado y centralizado en ciertas localidades y regiones.	Modelo de desarrollo difuso que ofrezca oportunidades a todas las localidades y regiones.

Fuente: Vásquez Barquero, Antonio. Láminas complementarias al documento "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual." CEPAL. Santiago de Chile, julio de 1998. Documento inédito.

Elaboración: autor.

Tabla 4: Procedimientos de intervención en el territorio

Tradicionales	Modernos
Intervenciones centralizadas y con criterios sectoriales. Actuación directa por vía de unidades ejecutoras, aseguramiento del control sobre el poder y los recursos desde el gobierno central. Minimización de los gobiernos seccionales.	Intervenciones descentralizadas y con criterios territoriales. Fortalecimiento de los niveles intermedios y locales de gobierno, para delegar y descongestionar territorialmente la administración central.
Gestión centralizada y aproximación sectorial. Movilidad del capital como condición y posibilidad del desarrollo local y regional.	Gestión descentralizada y aproximación territorial. Potenciación de factores endógenos.
Acciones ordenadas en función de una jerarquía territorial que deviene jerarquía administrativa, sobre la base de autoridades delegadas por el gobierno central.	Acciones e iniciativas que se sustentan en la creación y fortalecimiento de redes y asociaciones regionales, provinciales y municipales.
Coordinación administrativa jerarquizada.	Coordinación territorial sustentada en consensos.

Fuente: Vásquez Barquero, Antonio. Láminas complementarias al documento "Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual." CEPAL. Santiago de Chile, julio de 1998. Documento inédito.

Elaboración: autor.

gobiernos locales. Este estilo de promover el desarrollo, característico del paradigma desarrollista tradicional opuesto a las tendencias teóricas y prácticas hoy vigentes, se ajusta y es aprovechado por estrategias clientelares.

Gran parte de los municipios, particularmente los de zonas rurales, se mantiene aún en el pasado. Sus políticas y sus acciones están inspiradas todavía en el viejo modelo de desarrollo, que enfatizaba más en las cosas que en las personas, más en el crecimiento que en el desarrollo. Hay fuertes resistencias a incorporar a la comunidad en la gestión del gobierno local, se teme perder poder al ver reducida la discrecionalidad, se desconfía de la gente y se desaprovecha las capacidades locales para el desarrollo. Predominan los estilos populistas, autoritarios y clientelares de ejercer el poder local. Los caudillismos, la imagen del "hombre fuerte", soberano de su localidad, que sustenta su poder en la riqueza personal y en su red de relaciones, persisten como lo demuestra fehacientemente el caso de Guayaquil.

Sin embargo, procesos y acontecimientos inéditos han tomado por sorpresa a los gobiernos locales, particularmente a aquellos de las zonas menos desarrolladas. Gran parte de los municipios no están debidamente preparados para asumir las nuevas funciones y responsabilidades resultantes, tanto de las lentas pero inevitables reformas del Estado, como del fortalecimiento de la sociedad civil o de lo que también podría denominarse «acumulación de capital social».

### **La sociedad civil: un escenario complejo y adverso a las prácticas de la gerencia pública local**

El Ecuador es un país con predominio de las organizaciones sectoriales, de los gremios y los grupos de interés (los choferes, los comerciantes, los agricultores, los taxistas, los empleados públicos, los profesores, etc.), cuya presencia en la escena política ha sido particularmente elocuente en los últimos años. Mientras que las organizaciones territoriales de la población, que trascienden los intereses privados y se constituyen en torno de necesidades públicas, espacios de socialización o servicios de consumo colectivo, son débiles y escasas, lo que hace del Ecuador un país en el que predominan y se imponen intereses particulares y de grupo y, por ello, una sociedad con persistente tendencia al conflicto. En el gráfico que se expone más adelante, el Ecuador se ubicaría en el cuadrante inferior izquierdo.

A diferencia de países como Chile (cuadrante superior derecho) en donde se registra un cierto equilibrio entre organizaciones territoriales y organizaciones sectoriales, en donde las organizaciones creadas en función del lugar de residencia, constituyen espacios de socialización, de construcción de con-

sensos, de discusión de problemas y soluciones de carácter colectivo, en resumen, de educación para la democracia.

Una de las tareas de los gobiernos locales, es la de fortalecer las organizaciones territoriales, para posibilitar la formulación y ejecución de planes estratégicos de desarrollo local.

Tabla 5: Tendencias organizacionales en el ámbito local

		Organizaciones territoriales	
		Pocas y débiles	Numerosas y fuertes
Organizaciones sectoriales	Pocas y débiles	Sociedad desestructurada y carente de poder Tendencias disolutorias	Sociedad enfocada al grupo. Tendencias cohesivas
	Numerosas y fuertes	Sociedad enfocada al individuo. Predominio de intereses sectoriales Tendencia al conflicto	Sociedad estructurada. Ciudadanía constituida. Tendencia al consenso

Elaboración: El Autor.

En este escenario los gobiernos locales ecuatorianos, en cuanto a sus estilos de gerencia, podrían ubicarse en un continuo que va de lo tradicional y autocrático a lo moderno y participativo. La participación comunitaria es, en este análisis, una variable esencial. En muchos casos la participación de la comunidad se reduce al aporte en mano de obra y materiales para la construcción de obras y servicios públicos. En las comunidades rurales se aprovecha la institución ancestral del trabajo comunitario como único mecanismo de participación.

Es muy conocida por los promotores de procesos participativos la conjugación del verbo participar y se la usa para diferenciar la participación aparente de la participación real, es decir, en las decisiones.

Yo participo  
 Tu participas  
 El participa  
 Nosotros participamos  
 Ellos deciden

El ámbito de las decisiones, particularmente las decisiones de gasto, se restringe a los círculos de poder formal e informal. Las propias comunidades carecen de cultura participativa y no reivindican la participación en la administración de lo público, como un derecho que se puede y se debe ejercer.

También ocurre que la comunidad no participa en los asuntos de la administración pública local por apatía y rechazo a los partidos políticos.

Las concepciones sobre el desarrollo y sobre los roles que en este tiene la comunidad, constituyen un elemento clave a la hora de identificar estilos de gerencia pública local. La participación comunitaria es hoy un tema de consenso que muy pocos cuestionan, casi todos la admiten como imperativo ético y algunos la ponen en práctica en grados diversos:

- a) Aportación de mano de obra, de recursos materiales y/o financieros, de criterios e información;
- b) Participación en las decisiones: identificación y priorización de necesidades, selección de alternativas, asignación de recursos, diseño de proyectos.
- c) Gestión y empoderamiento.

En buena medida, los diversos estilos de gerencia se expresan en la importancia que los alcaldes asignan a los actores locales.

### La preocupación por la sostenibilidad del desarrollo

Actualmente la preocupación central de las diversas instituciones, programas y proyectos de desarrollo es la *sostenibilidad*, que es, en realidad, un conjunto de preocupaciones:

- a) Sostenibilidad social: un proceso de desarrollo es socialmente sostenible cuando la comunidad se ha *apropiado* de sus resultados, los sienten suyos y los han incorporado a su patrimonio colectivo.
- b) Sostenibilidad económica: un proceso de desarrollo es económicamente sostenible cuando la comunidad financia, vía impuestos, tarifas u otro tipo de aportaciones, al menos los costos de administración, operación y mantenimiento de las obras y servicios públicos creados o construidos en virtud del proceso.
- c) Sostenibilidad ambiental: un proceso de desarrollo es ambientalmente sostenible cuando no provoca efectos negativos al ambiente y no altera el funcionamiento de los ecosistemas, permitiendo el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

### Conceptos claves en las nuevas concepciones del desarrollo

El tema de la sostenibilidad está en primera línea de las nuevas concepciones del desarrollo. Han sido superados aquellos que enfatizaban la necesidad de

incrementar la dotación de recursos de capital y el volumen de ingresos, para producir más bienes y servicios y recursos financieros para comprarlos.

El concepto de Desarrollo Humano Sustentable del PNUD "... definido como el incremento de las capacidades y opciones de las personas, a través de la formación de capital social, como medio para lograr la equidad y lograr la satisfacción de las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer a las futuras..."<sup>2</sup>, ha tenido tanto éxito que, actualmente, más de 100 países en el mundo y 18 en América Latina y el Caribe, cuentan con informes sobre desarrollo humano nacional.

Se puede sostener, en resumen, que las preocupaciones sobre sostenibilidad se basan en un nuevo paradigma, esta vez centrado más en la gente que en las cosas y que considera al capital humano y al capital social, como aspectos claves para lograr el desarrollo humano sustentable. Esta es, además, una visión que empieza a ser compartida y profundizada por instituciones como el BID y el Banco Mundial, ante la evidencia de que el crecimiento económico de muchos países puede atribuirse a la acumulación de capital humano y capital social.

Se define como *capital social* a la combinación de los siguientes elementos: institucionalidad, confianza social, capacidad para concertar y construir consensos, existencia de derechos, normas, valores e imaginarios compartidos, organizaciones y redes de organizaciones territoriales y sectoriales.

El concepto de *capital humano* hace referencia, en cambio, a la calidad del recurso humano, al estado de salud y a los niveles educativos de la población, a la capacidad técnica y profesional, a la dotación de talentos y a la capacidad gerencial.

El capital físico, la infraestructura, los recursos financieros, la dotación de recursos naturales y la calidad de los recursos humanos, son cruciales para el desarrollo, pero "... sin capital social las otras formas de capital no pueden ser aprovechadas y mantenidas por las personas".<sup>3</sup>

El cuadro 6 muestra las diferencias entre los estilos tradicional y moderno de ejercer la gerencia pública local en función de los enfoques que se tenga sobre los proyectos de desarrollo.

2. PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1995.

3. Ibid.

Tabla 6: Contraste de enfoques aplicados a la ejecución de proyectos de desarrollo según estilos de gerencia pública local

En referencia a:	El estilo tradicional propone:	El estilo moderno propone:
Modalidades de ejecución de proyectos.	Proyectos esquemáticos. Énfasis en los aspectos técnicos y de ingeniería.	Participación y gestión de la comunidad. Proyectos flexibles.
Objetivos	Programados, cerrados	En desarrollo, abiertos.
Toma de decisiones	Centralizada	Descentralizada. La comunidad decide.
Tecnología	Paquete único.	Diferentes opciones, adaptadas a las características y capacidades locales.
Estrategia de promoción	Unidireccional, motivación, control	Multidireccional. Facilitación de procesos participativos y decisionales. Espacio a la iniciativa comunitaria. Otorga poder. Empoderamiento.
Las comunidades son vistas como:	Beneficiarios	Actores
Relación con la comunidad	Vertical. Enseña. Solicita.	Horizontal. Facilita procesos. Promueve.
Planificación y acción	De arriba hacia abajo	De abajo hacia arriba.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia. Servicios sostenibles de agua y saneamiento. Aspectos conceptuales. (Adaptado por el autor)

### La dimensión cultural del desarrollo.

Las nuevas estrategias de desarrollo se sustentan en la cultura local y en el hecho de que los propios actores sociales se convierten en promotores y gestores, que generan propuestas a partir de la realidad, las costumbres, el lenguaje y las condiciones locales.

Un aspecto clave de la cultura es lo que Carl Jung denomina *inconsciente colectivo*, esto es el conjunto de experiencias acumuladas por una comunidad en el curso del tiempo, que se manifiestan en un cierto número de creencias y convicciones, imágenes o arquetipos, que operan configurando los comportamientos individuales y colectivos.

Con mucha frecuencia aparecen, en los diversos programas de desarrollo local, referencias a la importancia de las variables culturales, sin embargo, en



la mayoría de los casos, no pasa de ser un principio que no se operacionaliza. Pero además y en virtud de que la cultura, lo cultural, no es un concepto que admita definiciones unívocas, es necesario tener en cuenta la existencia de visiones alternativas que pueden ser operacionalizadas.

La visión de la cultura como construcción es la que más se ajusta a los nuevos paradigmas que inspiran algunas propuestas de desarrollo local, sin olvidar que la cultura como herencia del pasado constituye la base sobre la cual se construye el porvenir.

Tabla 7: Visiones sobre la cultura

Como ilustración	Como estilo de vida	Como construcción
Se apoya en los conocimientos y la creación artística.	Se apoya en el pasado, en la herencia social.	Se apoya en los proyectos de futuro, en la generación de nuevos modos de ser y conocer.
Es aprendizaje ilustrado	Es adaptación inconsciente	Es anticipación consciente
Privilegio de pocos	Patrimonio que todos hemos heredado.	Patrimonio que todos vamos creando.
Posesión individual de saberes.	Posesión individual y colectiva de rasgos que caracterizan los modos de vida.	Posesión individual y colectiva de lo que ha sido y de lo que se va siendo.
Adorno, folklore.	Respuesta proveniente del pasado.	Abierta a la creación del futuro
Conocimientos, información académica, saber que está en los libros.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar heredadas.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar proyectadas hacia el futuro.
Producto del saber	Obras e instituciones que se han ido realizando.	Invención del futuro.

Fuente: Adaptado de Ander-Egg, Ezequiel. *Desarrollo y política cultural*. Ed. Circus. Buenos Aires, Argentina. Citado por: Bombarolo, Felix. *Capital social, capital simbólico. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina. Cuadernos de Análisis*. Editorial. Promesha. Cochabamba, Bolivia. 1998.

### Algunos casos para la reflexión

Aún son minoría los municipios que han incorporado a su discurso y a sus prácticas institucionales, temas como el de la democracia local participativa, la gerencia pública, la equidad social, la equidad de género, la sustentabilidad ambiental, la competitividad local, la promoción del desarrollo o la ética de la gerencia pública. Muchos de estos son, aún, temas exóticos para buena parte de los gobiernos locales.

Sin embargo y sin hacer un listado exhaustivo, es posible identificar algunos casos destacados de gerencia pública local y deducir de ellos los factores explicativos más probables.

Tabla 9: Casos especiales de gerencia municipal

Como ilustración	Como estilo de vida	Como construcción
Se apoya en los conocimientos y la creación artística.	Se apoya en el pasado, en la herencia social.	Se apoya en los proyectos de futuro, en la generación de nuevos modos de ser y conocer.
Es aprendizaje ilustrado	Es adaptación inconsciente	Es anticipación consciente
Privilegio de pocos	Patrimonio que todos hemos heredado.	Patrimonio que todos vamos creando.
Posesión individual de saberes.	Posesión individual y colectiva de rasgos que caracterizan los modos de vida.	Posesión individual y colectiva de lo que ha sido y de lo que se va siendo.
Adorno, folklore.	Respuesta proveniente del pasado.	Abierta a la creación del futuro
Conocimientos, información académica, saber que está en los libros.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar heredadas.	Formas de ser, hábitos y maneras de pensar proyectadas hacia el futuro.
Producto del saber	Obras e instituciones que se han ido realizando.	Invención del futuro.

Elaboración: El autor.

Se requiere construir gobiernos locales inteligentes, que puedan responder a los retos del desarrollo de un territorio en el contexto de economías de mercado abiertas y globalizadas. Esto implica planificar el desarrollo con participación de la comunidad, lo que supone establecer consensos, fortalecer las organizaciones, crear redes. El ejemplo bastante difundido internacionalmente es el de Cajamarca en el Perú, cuyo gobierno municipal posibilitó la creación de unas instancias de participación ciudadana a las que denominó "Mesas de Concertación". Estas "mesas" integran, en grupos temáticos, a los diversos actores del desarrollo local, con el propósito de construir lo que Sergio Boisier denomina *matriz decisional orientada al desarrollo*. Puesto que no basta la voluntad de los actores para lograr el desarrollo, hay que imprimir direccionalidad, definir a donde queremos llegar y ello supone la realización de *planes estratégicos locales*.

La planificación estratégica local debe ser un ejercicio democrático y altamente participativo, que combine la representación territorial con la social y

la sectorial. Un espacio de expresión de los intereses locales y de construcción de consensos para el desarrollo, esto es de selección de alternativas aceptadas por todos, con las que todos puedan vivir, sin estar absolutamente satisfechos, aunque tampoco en cerrada oposición, según la definición que del término "consenso" hace Larry Suskind del Instituto Tecnológico de Massachusetts, MIT.<sup>4</sup>

Para concluir, es necesario remitirnos a un aserto ya expuesto al inicio de este artículo: *"A igualdad de condiciones, las personas hacen la diferencia"*.

---

4. Larrea, Silvana y Trujillo, Ernesto. "Mis intereses primero". En *Revista Mundo Diners* No. 204 de mayo de 1999. P. 15.

# Programa social de niños y adolescentes trabajadores (NATS):

una estrategia de supervivencia  
en Piura – Perú

*Gloria Castillo Rosales\**

## Sumario

*Después de hacer una exhaustiva exposición de los indicadores de la crisis social del Perú de los años 90 y de las estrategias gubernamentales de enfrentamiento a la pobreza, la autora centra el análisis en la situación específica de los niños y adolescentes trabajadores (NATS) en esta coyuntura. Este ejercicio conduce a la exposición de la experiencia de varias universidades y ONGs de Piura en la generación de un programa de atención a los NATS de la Región de Grau. El artículo termina exponiendo algunas recomendaciones producto de esta experiencia.*

## Escenario de la pobreza en el Perú de la década de los 90: una revisión sucinta

Al entrar en la década de los 90, la realidad peruana se caracterizaba por la inflación, terrorismo y ruptura con la comunidad internacional. Tres aspectos que se derivan de las inadecuadas medidas de política de la última década que hicieron más pobres a los pobres y empobrecieron a los que no lo eran. Como evidencia de este proceso la información muestra que la pobreza pasó de 7.5 millones en 1986 a 12 millones en 1991, dentro de esta pobreza, la pobreza extrema se incrementó de 3 a 5 millones. En este marco de gobierno se inició la lucha contra la pobreza buscando, primero estabilizarse económicamente, pacificarse y reinsertarse en la comunidad internacional en el logro de los objetivos propuestos.

---

\* Docente del Curso de Gerencia Social de la Universidad Nacional de Piura (Perú).

Al iniciarse la década de los 90, los estudios de la pobreza en el Perú, se tornan mucho más pragmáticos, en tanto la aplicación de un programa de ajuste era inevitable frente a la crítica situación del país. En el entendido de que las medidas de "shock" afectarían dramáticamente a la población pobre, y buscando llamar la atención del gobierno entrante, surgen diversas propuestas que intentan medir los déficits que afectarían a esta población, con el fin de proponer alternativas para "compensar o apoyar" a los segmentos de la población considerados en mayor riesgo. Surgen propuestas tales como:

### **Estrategia nacional de alivio a la pobreza**

Paralelamente a los estudios anteriores, el gobierno peruano inició una serie de acciones de alivio a la pobreza, las cuales están contenidas en el programa nacional de alivio a la pobreza, que se expuso ante la Comunidad Internacional de París en 1993, Así mismo en el año 1994, se iniciaron las acciones para la elaboración del Plan de superación a la pobreza con un horizonte de mediano y largo plazo.

Las acciones contenidas en la Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza, mencionada anteriormente tenían como objetivo atender a las necesidades más apremiantes de la población más vulnerable del país, así como sentar las bases para la definición de una estrategia de más largo alcance.

La estrategia de alivio a la pobreza consideraba como principio de base: la recuperación económica y mayor eficacia del gasto social, aspectos en los cuales se ha centrado la preocupación de la política social. La lucha contra la pobreza constituyó una prioridad de la política social del gobierno del Presidente Alberto Fujimori, pues se asume el reto de reducir la pobreza al 50% al año 2000.

Bajo esta perspectiva el Perú se inscribe en la Estrategia Focalizada de lucha contra la Pobreza Extrema, la cual se ha propuesto la realización de acciones de carácter integral en distritos y localidades previamente por sus niveles o número de personas en pobreza extrema. El compromiso del Ministerio de la Presidencia, es el de contribuir al logro de la meta a través de la ejecución de proyectos de infraestructura social y económica que permitan a los pobres extremos incorporarse en igualdad de condiciones a la economía. Pero la concentración de esfuerzos que requiere la lucha contra la pobreza extrema será posible y sólida si se funda sobre un compromiso nacional y sobre una población participando activamente en el logro de estos objetivos.

### ***Características de la estrategia:***

La lucha contra la pobreza demanda propuestas concretas que permitan complementar las acciones en curso, con otros a ejecutarse en el futuro; articular

esfuerzos privados y públicos y especialmente, viabilizar el proceso de desarrollo.

El aspecto central de lucha contra la pobreza es la generación de empleo e ingreso. Bajo este concepto los pilares para el desarrollo del país se sustentan en una estrategia que relacione de la manera más eficiente, lo económico con lo social, de manera tal, que el proceso económico pueda generar la cantidad de empleos e ingresos necesarios para que la población más pobre pueda participar en igualdad de condiciones de los beneficios de crecimiento.

### Principios de base<sup>1</sup>

La lucha contra la pobreza requiere: a) de un entorno económico estable y de crecimiento sostenido; b) exige considerar las particularidades regionales del país y sus diversas causas y actores locales; c) exige que la estrategia contra la pobreza potencie a la mujer pobre; y d) un compromiso nacional de solidaridad.

En la siguiente sección a manera de resumen presentamos algunas medidas de la pobreza para 1996. De un total de 23 millones 947 mil personas, 10 millones 552 mil estarían en condiciones de pobreza. Es decir, el nivel de gastos del 44.1% de peruanos se encuentran por debajo del valor de una canasta mínima de consumo alimentaria y no alimentaria.<sup>2</sup>

La pobreza extrema afecta a 4 millones 479 mil peruanos lo que representa el 18.7 % de la población total del país.

El mayor porcentaje de pobres se concentra en el área rural, siendo el 57%, la incidencia de la extrema pobreza es del 36.6 %. En las áreas urbanas debido a un mayor desarrollo relativo, la proporción de la población pobre es de 36.9%, la extrema pobreza representa una incidencia de 8.7%.

**Pobreza y empleo.** La PEA en el Perú que comprende a las personas de 6 y más años que aportan su trabajo para producir bienes y servicios, asciende a 10 millones 779 mil personas. De esta fuerza de trabajo más de 4 millones 066 mil son pobres y 1 millón 646 mil son pobres extremos. La población laboral en estado de pobreza, está conformada básicamente por trabajadores que desarrollan actividades agropecuarias (52,3%) de comercio (19,6%) y otros servicios (9,8%).

---

1. Ministerio de la Presidencia. "Elementos de la Estrategia Localizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000". Equipo Técnico para la Inversión Social -PROPACEB- Lima, Perú.

2. Perú, Medición de Niveles de Vida y Pobreza, 1996.

**Vivienda.** El 78,5% de hogares pobres cuenta con una vivienda propia, el 11,8 % ocupan viviendas cedidas por otro hogar y el 6,0 % cuenta con una vivienda alquilada.

Se observa como característica predominante de las paredes de las viviendas de los hogares pobres el adobe o tapia en un 57,2 %. En cambio, el material que caracteriza a las viviendas de los no pobres es el ladrillo o bloque de cemento en un 49,6 %.

A nivel nacional, el 46,2% de los hogares pobres cuenta con abastecimiento de agua con red pública, en cambio el 68,3% de los hogares no pobres disponen de este tipo de servicio.

**Educación y analfabetismo.** El 51,4% de los pobres de 6 años y más, tiene básicamente primaria, en tanto que los no pobres ostentan una mayor proporción de población con nivel superior, concentrándose en los niveles de secundaria (36,1%) y superior (20,1%).

El porcentaje de aprobación escolar de la población infantil entre 6 y 12 años en condición de pobreza fue de 79,3% mientras que el de no pobres alcanzó 88,7%. La tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más en condición de pobreza es de 15,2% y en los no pobres es de 8%, es decir más de 1 millón 6 mil personas no saben ni leer ni escribir.

**Salud.** A nivel nacional, el porcentaje de pobres que presentaron síntomas de enfermedad o accidente fue de 36%, mientras que en los hogares no pobres fue de 37,9%. Del total de pobres extremos que manifestaron algún síntoma de enfermedad o accidente, un 32,5% realizó consulta de salud. En los pobres no extremos este porcentaje aumentó al 43,6% y en los no pobres fue de 49,1%.

### **Trabajo infantil, gran problema social**

El trabajo infantil es uno de los graves problemas sociales que afronta el Perú de hoy. Diversas causas suelen explicar la configuración del problema tales como el estado de pobreza de la mayoría de las familias, la aplicación de políticas económicas inequitativas, los procesos migratorios, la superpoblación de las ciudades, el centralismo económico y político, los patrones culturales, el incremento de la violencia política, social y familiar, entre otros factores.

Es evidente que la situación de pobreza no es una condición suficiente para la existencia del trabajo infantil, puesto que la magnitud de las familias pobres superan ampliamente a aquellas familias con niños trabajadores. Se trata mayormente de familias con diferentes patrones socio culturales referido a la

valoración positiva o negativa que otorgan los padres a la educación o trabajo del niño, lo cual probablemente logre explicar mejor el problema.

Para comprender mejor la lógica del trabajo infantil es preciso definir a la familia como una unidad de gestión económica cuyos miembros se organizan para adquirir, producir y distribuir los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Por otra parte definimos sociedad al contexto inmediato donde el niño y su familia desarrollan sus actividades de sobrevivencia según la estructura socio económica del país y de acuerdo a su cultura. Es necesario, sin embargo, mencionar como a nivel de familia y sociedad subsisten valores culturales e ideológicos nocivos para el niño que hacen difícil revelar su verdadera identidad.<sup>3</sup> No obstante, el desarrollo conceptual más reciente considera al niño como sujeto pleno de derechos, con ello el trabajo deja de ser considerado como un agravio para el menor siempre y cuando esto no altere su bienestar.<sup>4</sup>

### El trabajo infantil en el Perú

La situación de la familia y el niño en el Perú se caracteriza por estar inserta en una diversidad de clases sociales, producto de la desigual distribución del ingreso que afrontan de diferente manera. La situación de pobreza general así como la de extrema pobreza en que viven muchas de estas familias van marcando implacablemente el desarrollo sicosocial del niño. La familia urbana cuyo modelo original dependía sólo del salario del padre para responder a la función económica y de la madre dentro de la función doméstica, comienza a modificarse.

El trabajo infantil y adolescente en el Perú no ha sido adecuadamente dimensionado, las estadísticas últimas no muestran la magnitud real del problema. Según las encuestas disponibles del INEI (1996) registra que un millón 425 mil menores entre los 6 y 17 años de edad se encuentran trabajando, de los cuales 433 mil son menores de 12 años. Un dato importante, de otras fuentes, señalan que el 70% de los niños trabajadores no asisten a la escuela y el 30% de niños que estudian tienen un atraso escolar de 2 años en relación a otros niños de la misma edad.<sup>5</sup>

---

3. En opinión de Manfred, sociólogo alemán, es un reto repensar el concepto de niñez que dé unidad a realidades diferentes en el mundo social de hoy. En *Autoeducación*, Lima, No. 47 (Oct. 1995), pág. 47.

4. El cambio radical que representa esta nueva postura, consiste en concebir al niño como ser humano y no sólo como ser humano en formación. Verhellen, 1998, en *Reporte especial sobre la situación de la niñez en las Américas*, OEA 1991.

5. I Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, a cargo del grupo Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño-GIM, Lima, julio 1996.



Esta situación evidenciada en 1996 se ha empeorado en 1999 debido al proceso recesivo que vive el Perú, según afirma Mary Lozada,<sup>6</sup> “ni en los años de shock (1990-91) habíamos tenido esta caída brutal en las matrículas”. La gratuidad de la enseñanza esgrimida como campaña del Sector Educación, resulta sabotada por la descomunal ola de desempleo y deprimente recesión. Muchos padres pierden el trabajo y luego de vender cuanto pueden para financiar la educación de sus hijos optan por una salida drástica. Ciertamente los programas de asistencia que buscan facilitar la concurrencia a las clases (desayunos y textos escolares, uniformes, calzado) no dejan de tener mérito. Sin embargo, expertos del Foro Educativo advierten que en muchos casos los alumnos son matriculados sólo por los incentivos y luego no asisten a clases o lo hacen con irregularidad, alternando el colegio con el trabajo.

El trabajo de menores es una actividad fundamentalmente de adolescentes, teniendo en promedio un menor que trabaja en las ciudades de Perú alrededor de 13 años de edad. Así tenemos que el 36% del trabajo infantil es realizado por niños mientras el 64% restante está en manos de adolescentes. Las actividades laborales identificadas son bastante diversas, pero la venta ambulante es el trabajo que congrega la mayor parte de niños trabajadores (45%) seguida por la venta en kioscos y establecimientos (12%).<sup>7</sup> De tal modo que, en las ciudades del Perú, el trabajo de los niños aparece fundamentalmente en el sector comercio como vendedores ambulantes.

Por el lado de las remuneraciones, éstas no alcanzan el promedio mínimo legal y no compensan el total de horas empleadas. En muchos casos, la propina es la principal forma de pago al niño trabajador urbano del Perú; en otros el trabajo gratuito o casi gratuito es la principal forma de contribución de estos menores a la economía de las familias populares y en menos proporción obtiene a cambio un sueldo o salario.

### Realidad socio-económica

Las políticas de ajuste estructural, lejos de avanzar hacia un desarrollo integral armónico profundizan cada vez más la desigualdad. El alto costo social que se expresa en millones de vidas humanas, en especial niños, que se pierden en el empeño, es el caso más clamoroso de este desajuste.<sup>8</sup>

---

6. Opinión expresada por Mary Lozada de la Asociación de Promotoras de Centros Educativos Particulares en: «El precio de saber», *Revista del Domingo* del Diario La República del 6 de junio de 1999, Lima, Perú.

7. Resultados de la encuesta que con la colaboración de las ONG Gente del Mañana (GEMA), Qosko Maqui, Pirwa y la Comisión de Bienestar Social de la Iglesia (COBIS) se aplicó a los niños trabajadores en varias ciudades del Perú a fines de 1992.

8. Quizá el órgano de mayor trascendencia sea el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), creado a fines de 1991, que viene operando con recursos aún escasos desde

Como consecuencia del ajuste, en el área del empleo se verificó un traslado de la población en condición de desempleo (personas que no trabajan ni buscan trabajo) hacia el subempleo (trabajan por lo menos 35 horas semanales y perciben menos del ingreso mínimo legal), reduciéndose, de otro lado, la proporción de personas adecuadamente empleadas (Alarcón; 1994).

En este marco, se profundiza la participación de toda la familia en la obtención de ingresos. Así, las mujeres y niños incrementan su tasa de actividad laboral para de alguna manera recompensar la pérdida de la capacidad adquisitiva de sus ingresos.

En relación a la política social, son muy limitadas las acciones que el gobierno viene realizando. La enorme contracción del gasto social y el empobrecimiento del Estado limitan su capacidad para atender los servicios elementales, y aún para realizar mínimas inversiones de mantenimiento de la infraestructura social. Al respecto el gasto social estatal en el Perú se contrajo (en términos constantes en 1985), desde los 40 dólares per cápita en 1981, hasta 12 dólares en 1990. A estos problemas sociales se añade el terrorismo aún latente, el problema del narcotráfico y la violencia común, que tiene en los niños sus víctimas más vulnerables.

### Influencias de las políticas gubernamentales

A nivel de gobierno no encontramos una política social definida coherente con los derechos del niño, dirigida a la atención de sus necesidades, menos aún para asegurar la sobrevivencia y desarrollo de los niños de niños sectores populares.

Un factor que pudiera ser fundamental para explicar el aumento del trabajo infantil es justamente la disminución de la cobertura y calidad de los servicios sociales brindados a los menores (Verdera 1995). No obstante se trata de un tema poco tratado, debido a que no existen políticas sociales integrales respecto al trabajo infantil, el que, antes bien es afectado indirectamente por las políticas aplicadas en materia de educación, salud, alimentación y recreación.<sup>9</sup>

Como muy bien lo añade el informe de Mansilla (1989): "La ausencia de una política estatal, permanente y coherente, en programa de asistencia social y

---

1993. El gobierno, mediante el FONCODES, otorga financiamiento a proyectos de desarrollo en diversas áreas, especialmente en las zonas de extrema pobreza, y es asesorado y apoyado por instituciones privadas, incluyendo las ONGD.

9. En tal sentido, muchos programas son aplicados a determinados sectores que se acogen a estos beneficios sin ser específicamente la población más necesitada.

protección de menores en el pasado, se refleja en la actualidad en la carencia de una estructura integrada de servicios de bienestar social dirigidos a la infancia, niñez y juventud a nivel nacional.»

La consecuencia de ello es la ausencia de una planificación social dirigida al bienestar de la población menor de edad, para garantizar su desarrollo integral. La creciente falta de atención del estado ante las necesidades de amplios sectores populares está contribuyendo a la aparición de numerosas instituciones que cubren parcialmente el déficit del gasto público social. Entre ellas, algunas se dedican a promover y proteger a los niños trabajadores.

### **El papel de las ONGs**

Las ONGs son organismos que dirigen sus actividades destinadas a la niñez como un complemento a las políticas sociales descuidadas por el Estado, unas pocas se dedican a los niños que trabajan, existiendo un mayor número de instituciones que atienden las necesidades de aquellos menores abandonados o que están desvinculados de sus familias y han hecho de la calle su medio de vida.

Alarcón (1991) considera que la ausencia de una visión estratégica de la problemática del trabajo infantil y de alternativas en esta materia que se puede percibir en la mayoría de instituciones es el principal obstáculo para que ellas desarrollen una acción más efectiva. La clave para superar la situación actual, concluye, es la coordinación interinstitucional.

### **Propuesta y programa de acción al trabajo infantil en la Región Grau. Una vision micro. Los NATS.**

#### **Situación del niño pobre de la región Grau**

En la región Grau existe aproximadamente 728 mil menores de 18 años, vale decir que un 46% de la población de Piura y Tumbes está constituida por jóvenes según datos estimados del INEI/UNICEF 1993.

El Instituto de Pedagogía Popular (IPP) ha proporcionado información estadística de primera mano que busca señalar características de la niñez en la región Grau.

Respecto al significado de ser niño, probablemente la situación de pobreza en que viven ha sido un factor condicionante de lo que se ha encontrado en la encuesta de la referencia. Mayormente los niños asumen un cierto prototipo de niñez (autoimagen deseable), donde ya no tenga preocupaciones (29%) y donde se pudiese estudiar (20%). La falta de preocupaciones tiene mayor

incidencia en los niños de áreas urbano marginales (31%), mientras que en el campo disminuye el significado del estudio (15%) para los mismos niños. Según el tipo de organización y participación de los niños, la encuesta señala que un 80% de ellos no participa de organización alguna.

Respecto a las tareas y trabajo remunerado de los niños, los resultados de la encuesta revelan que las tareas domésticas son la primera ocupación de los niños en la región. Para los niños el trabajo ejercido por ellos, tenía algunos aspectos negativos como el cansancio derivado (41%); su impacto en el estudio y rendimiento escolar (35%) y la falta de recreación (13%). Para los padres de familia el aspecto negativo central se daba en los estudios (22%) y el cansancio (16%). Cerca de la cuarta parte de los padres de familia no encontraban aspectos negativos en el trabajo de los niños.

Finalmente, los ingresos por el trabajo remunerado generalmente se canalizan a la familia, a través de la madre. Precisamente el IPP estima que un 77% de los niños que trabajan en la región entregan todo o una parte de sus ingresos a su madre. Los niños de 6 a 14 años son más de 285 mil<sup>10</sup> en el departamento de Piura, de ellos el 94,5% se dedica a estudiar, cuidar el hogar y no tiene que trabajar, un 5,5% de niños tiene que estudiar y además trabajar y constituye la PEA infantil piurana, según cifras del INEI: 1994.

Así también se estima que cerca del 60% de niños en la región Grau sufren de abusos, maltratos y de todo tipo de situaciones lesivas a su condición de personas.<sup>11</sup> Sin embargo las violaciones a sus derechos no son denunciadas a los organismos respectivos, como el Poder Judicial o el Ministerio Público. A esta violencia física se agrega otra de tipo social: la negación a los menores de los principales medios para subsistir y crecer en buenas condiciones para su desarrollo, sea de alimentación, vestido, educación, etc.

La enorme problemática derivada de la situación de pobreza en que se desenvuelven los niños de la región Grau se manifiesta en el abandono temprano de la escuela que no considera las enormes diferencias en las condiciones de estudio de la mayoría de la población.<sup>12</sup>

En el Departamento de Piura, existen 5629 organizaciones sociales que agrupan a la población de menores recursos económicos para luchar contra la

---

10. Entre niños de la PEA y no PEA.

11. Panel: Una defensoría para los niños. Participaron: Ronald Pautrat (sicólogo), Bacilides García (médico), Viviana García (abogada) y el Regidor Diómedes Sánchez, Coordinador de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente. También Eduardo Castillo del CIPCA (16-04-94).

12. Ver: Vélez Ubillus: *Ser niño y pobre en la Región Grau*, Editorial Perú Graph. Lima 1990, pág. 41.

pobreza atendiendo a las necesidades básicas de la población. Estos organismos están beneficiando actualmente a 515 741 personas. Estas organizaciones tienen su máxima expresión en el trabajo diario que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares, Wawa Wasis, etc. Estas organizaciones están patrocinadas y administradas a través de 64 municipalidades del Departamento, FONCODES, MEF, PRONAA y el Ministerio de la Presidencia.

Existen dos Universidades: la Universidad Nacional de Piura, que atiende a cerca de 8000 y la Universidad de Piura que atiende a 4000 estudiantes.

Como complemento a la caracterización anterior, mostramos algunas características principales de los NATS, brindadas por IRESIMA:<sup>13</sup> El 79% de los NATS son de sexo masculino, el 91% de los NATS estudia o tiene relación con la escuela. El 98% de los encuestados tienen zonas de trabajo definidas, siendo las de mayor concentración los mercados de abasto (51%) y (20%) en los cementerios. Los NATS con problemas de salud, el 46% padecen infecciones respiratorias, el 15,9 % enfermedades de la piel (herpes, hongos, etc.) tanto en las manos como en los pies o cuero cabelludo y un 8,4% enfermedades infecto contagiosas y urinarias.

El Perú, suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño el 26 de enero de 1990 y lo ratificó por Resolución Legislativa N.-25278 del 3 de agosto de 1990 y desde esta fecha es norma interna de obligatorio respeto por el gobierno y toda la sociedad.

“Se reconoce al niño como sujeto de Derechos, proclama el Principio del Interés Superior del Niño y la especificidad de derechos, contiene normas referidas a la identidad y la familia, protección, educación salud, participación, etc. Además crea un sistema internacional de seguimiento a la Convención”.

En la región Grau, según últimos informes estadísticos del INEI, existen cerca de 15 000 niños y adolescentes trabajadores que forman una gran parte de la PEA Regional. (Este dato tal vez no es tan preciso pero no se ha realizado un censo especial para esta variable y los estudios realizados se han propuesto inscribir y empadronar a estos niños, y según los primeros resultados existen en las 22 localidades de la región Grau cerca de 4 000 NATS y solo en la ciudad de Piura esta cifra bordea los 2500.)

En un encuentro de NATS, los niños definieron el “Perfil del Maestro” que ellos necesitan. Expresaron que quieren un maestro que sea una persona sensibilizada con su problemática, que los sepa escuchar y que se sintonicen con ellos para que puedan colaborar en su formación integral. Explicitan que el maestro debe tener criterio, conciencia, paciencia, afecto, colaboración, di-

namismo, vocación de servicio, carisma, conocimiento del código del niño, conocimiento de sus deberes y derechos.

### 3.2. Organización y gestión del programa de niños y adolescentes que trabajan en el departamento de Piura

El Programa Piloto de NATS para Piura, no se forma por iniciativa de la Universidad Nacional de Piura, sino por la ONG IRESIMA, quien patrocinó en 1995 un "Programa de atención integral del niño y del adolescente trabajador de la calle", su objetivo principal es "Incentivar y promover la organización ligada al trabajo, como espacio socio educativo, para desarrollar el potencial protagónico de los NATS frente a sus problemas".

El objetivo superior es "promover en la región Grau un movimiento social de reconocimiento de los derechos de los NATS en y por la sociedad y paralelo a ello establecer la seguridad social para los adolescentes trabajadores independientes, inicialmente para quienes trabajan en el cercado de Piura con perspectivas a nivel regional.

Sus líneas de acción se pueden sintetizar en las siguientes :

**Línea Educativa:** mediante la cual se propone mejorar la calidad educativa de los NATS y elevar su rendimiento académico.

**Línea Social:** Se ha propuesto aumentar la cobertura de salud y facilitar el acceso a los servicios de salud a través de diversas actividades.

**Línea Laboral:** enfatiza la valoración del trabajo como parte de su desarrollo y formación integral pero en condiciones acorde a su edad, contextura, madurez mental y psicológica, respetando sus derechos laborales y sociales.

#### Propuesta

La Cátedra de Gerencia Social ha planteado a la Universidad Nacional de Piura (UNP) la creación de un Instituto de Gerencia Social permanente, no solo para atención de los NATS sino para la preparación de proyectos en coordinación con los estudiantes, graduados de las diversas facultades, organismos e instituciones de la comunidad (RED), encaminados a buscar financiamiento para contribuir a la solución de Programas Sociales de nuestra Región y de esta manera potenciar los escasos recursos dispersos en nuestro medio.

**En la línea educativa.** A través de la Facultad de Educación, se ha propuesto impulsar un Plan curricular con una estrategia diversificada para NATS en coordinación con la Dirección Regional de Educación, la UNP, directores de

Centros Educativos que tienen un alto porcentaje de NATS, teniendo como finalidad enfocar la enseñanza hacia el alcance de las necesidades y expectativas de los NATS.

Para la aplicación de técnicas educativas que hagan más atractivas las clases de los NATS, se constituyó un equipo de voluntarios con el apoyo del personal de Institutos Pedagógicos Facultad de Educación de las dos universidades.

Se tiene un pequeño avance en la nivelación y reincorporación de NATS a la escuela, para lo cual se llevó a cabo el Programa Oficial Alternativo Desescolarizado para niños y adolescentes trabajadores de educación básica con acceso a reincorporación al sistema escolar.

**Línea en Salud.** Dentro de esta línea, se propone a través de la Facultad de medicina de la UNP, aumentar la cobertura de salud y facilitar el acceso a los servicios de salud a través de acciones tales como: instalación de un Consultorio Médico Gratuito del Niño Trabajador, con el apoyo y contribución de instituciones tales como: laboratorios médicos, farmacias, estudiantes de los últimos años de medicina, médicos de los Clubes de Leones o Rotarios, esto en cuanto los organismos del Estado asuman estas actividades en forma permanente.

Capacitar a los NATS como promotores de salud en áreas específicas, concientizándolos en actividades de prevención promocional de salud, incentivando la participación en programas de Defensa Civil, Cruz Roja, fortaleciendo en ellos la solidaridad y el sentido humanitario hacia sus semejantes. Los NATS que reciben esta capacitación cumplirán un efecto multiplicador dentro de sus grupos organizados y la comunidad en general.

La Facultad de Medicina buscará el compromiso de la Municipalidad de Piura, Colegio Médico de Piura, Club de Leones, Laboratorios y Droguería.

**Línea Laboral.** El programa de los NATS a través de IRESIMA, rada barnen, proporcionan un fondo rotativo de crédito para los niños, contando con el aval de sus padres o tutores. Los prestatarios necesitan asesoramiento para el uso del crédito e ir formando una «cultura crediticia» en los niños; así como también a través de la capacitación en gestión empresarial, desarrollar sus habilidades gerenciales y empresariales. Es en estas dos líneas que la Facultad de Ciencias Administrativas participa con acciones orientadoras con el propósito de que los NATS adquieran un conjunto de conocimientos en Gestión Empresarial y desarrollen aptitudes favorables hacia y para el trabajo, manteniendo una relación positiva entre educación y trabajo.

Estos programas de acción directa son un complemento indispensable en la lucha por erradicar el trabajo infantil, empezando por las labores más peligrosas y dañinas para los menores, especialmente en cuanto a la protección, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar de los niños mediante el acceso a los servicios básicos. Esta necesidad se origina por las limitaciones de la legislación para avanzar por sí sola en materia de abolición del trabajo infantil y protección de grupos específicos de niños trabajadores tal como lo reconoce la OIT.

Evidentemente, no se trata solo de implementar un programa de emergencia, sino de imaginar creativamente un modelo de desarrollo que compatibilice la solución de los problemas macroeconómicos con el cumplimiento de aquella deuda social largamente postergada por nuestros gobernantes.

### **Recomendaciones finales**

Teniendo como objetivo la necesidad de desalentar o eliminar progresivamente el trabajo nocivo de niños y adolescentes se hace necesario desarrollar prácticas de largo plazo basadas en la lucha contra la pobreza y de corto plazo encaminadas a mejorar las condiciones de trabajo de estos menores.

- a. Dentro de las políticas de largo plazo, es esencial disminuir los niveles de subempleo y desempleo adulto en situación de pobreza que tiende a desalentar el uso de mano de obra infantil y promover el bienestar de las familias. En este sentido el gobierno peruano se ha planteado para el año 2000 reducir la pobreza extrema en el Perú de 22% al 11% priorizando acciones en sus líneas de Nutrición y Planificación Familiar, Educación y Salud, Infraestructura Básica, Irrigación y vías de acceso, aunque todavía no están claras las líneas de acción para la reactivación del empleo.
- b. En el mediano plazo, es fundamental cambiar de manera radical y cualitativa la educación escolar, Esto a través de infraestructura moderna, programas educativos acordes a la realidad socio cultural de la población, calificación de docentes, enseñanza moderna, que permita además la reducción de los altos índices de repitencia y deserción.
- c. Es prioritario eliminar el trabajo infantil de riesgo a través de la identificación de las actividades laborales que realiza el niño e identificando las de mayor riesgo, ofreciendo de esta manera oportunidades alternativas que garanticen su desarrollo y bienestar.

La creación de micro empresas para los menores que trabajan en condiciones de alto riesgo, es una de las alternativas viables de acción.



- d. El Ministerio de Trabajo, deberá actualizar y dar seguimiento al Registro de Niños y Adolescentes Trabajadores, mediante el empadronamiento de estos niños en la Municipalidad respectiva, teniendo como fuente la elaboración de encuestas a cargo de diversos organismos privados para la entrega de su documentación respectiva que permita su identificación y ocupación.
- e. En el aspecto de salud es fundamental la complementación de un Sistema Integral de Salud para los NATS. Recientemente el gobierno peruano ha incrementado un Sistema de Salud Escolar para todo niño que estudia. Sin embargo, es necesario complementarlo para los niños trabajadores que de hecho por su condición, tienen mayores riesgos de salud.
- f. En el aspecto legal es importante garantizar la existencia de mecanismos Constitucionales y Operativos para el cumplimiento pleno de las condiciones y prohibiciones del Código del Niño y Adolescente a través del Ministerio de Trabajo.

Para finalizar y a manera de reflexión quisiera recordar que "Llegará un día en que el progreso de las naciones no se medirá por su poder militar o económico ni por el resplandor de su capital y sus edificios públicos sino por el bienestar de sus pueblos; por sus niveles de salud, nutrición y educación; por sus oportunidades de obtener una remuneración digna a cambio de sus trabajos; por su capacidad de participación en las decisiones que afectan su vida, por el respeto a sus libertades civiles y políticas; por la atención dispensada a los más vulnerables y desfavorecidos; y por la protección ofrecida al desarrollo físico y mental de los niños y niñas" (El Progreso de las Naciones, UNICEF 1997).

# Reflexiones sobre la participación popular en los proyectos sociales

Mario Unda\*

## Sumario

*Casi no hay proyecto social que no se asuma participativo. Ahora bien, ¿qué hay detrás de las frases?, ¿qué contenidos sociales se esconden detrás de los adjetivos? En estas páginas se reflexiona en torno a estas preguntas utilizando el ejemplo (y el pretexto) de los proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) entre 1995 y 1996<sup>1</sup>: como ejemplo –y como pretexto–, pues no nos interesa el FISE en sí mismo, ni sus proyectos, sino esta forma específica de relacionamiento de actores que es la denominada “participación de los beneficiarios” en un proyecto.*

## Mapa de actores, ciclos y secuencias

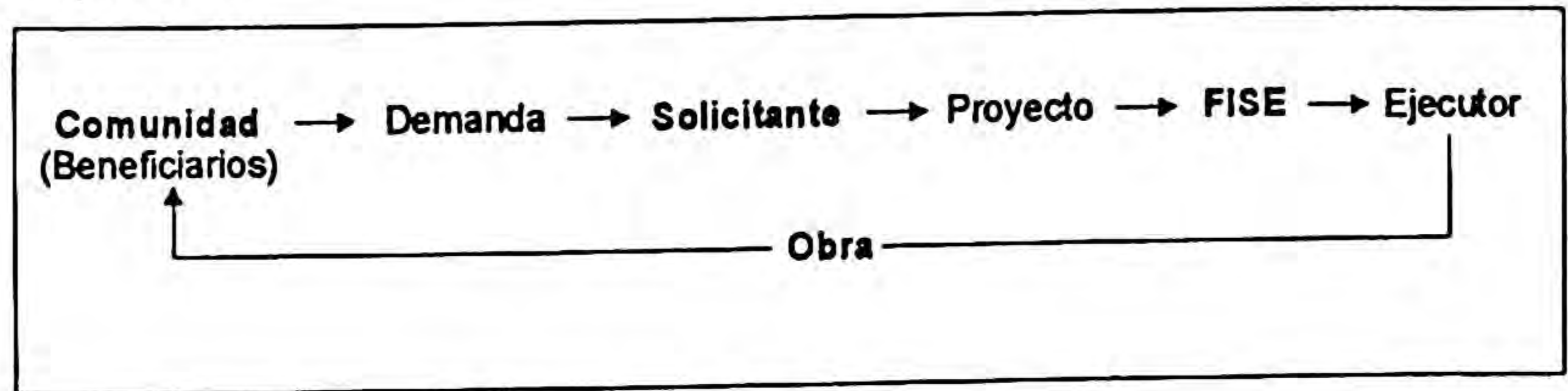
Comenzaremos exponiendo un breve mapa de actores. Los proyectos del FISE ponen en juego a diversos agentes, que cumplen roles variados y que entran en distintos contactos entre sí. Se trata de la comunidad, del solicitante y del ejecutor, aparte, claro, del mismo FISE. Podríamos esquematizarlo más o menos así:

---

\* El autor es Sociólogo, Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central e investigador del Centro Ciudad.

<sup>1</sup> En lo que respecta a los proyectos del FISE, hemos tomado como fuente de información tres evaluaciones realizadas por el DyA entre 1995 y 1996, así como información del FISE y entrevistas a dirigentes de organizaciones barriales que tuvieron contacto con los proyectos FISE. Este artículo está basado en diversos trabajos que realizados en el Centro de Investigaciones CIUDAD, y forma parte de un intento más amplio de reflexión, dedicado a la participación y a los movimientos sociales.

## Esquema 1



La “comunidad” demanda una mejora que es “interpretada” por el solicitante en términos de “proyecto”. Inmediatamente, la “demanda”, previamente metamorfoseada en “proyecto” es encaminada hacia el FISE. Allí el proyecto es aprobado y trasladado al ejecutor. Este debe convertir el “proyecto” en “obra”. Bajo esta forma vuelve a la comunidad demandante, ahora transformada en “beneficiarios”. Si esto fuera así, los vínculos entre los diferentes actores pasan por la mediación de un conjunto de papeles o funciones que, a su vez, aparecen materializados en acciones o en productos materiales.

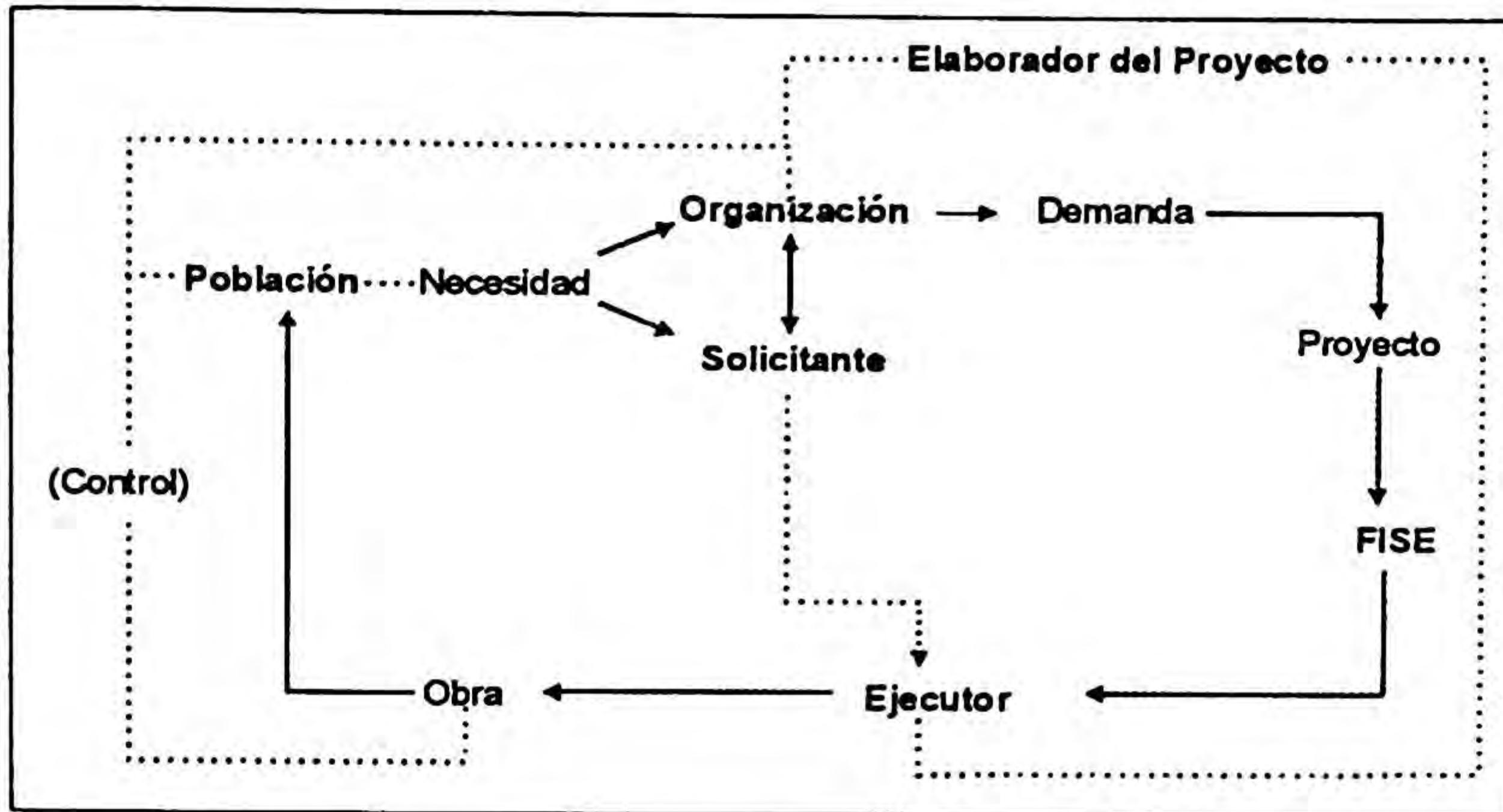
Sin embargo, este esquema sólo muestra un conjunto de roles esperados. Trátase de una aparente secuencia, en primera instancia porque no siempre la “comunidad” toma la iniciativa (dicho de otro modo, no siempre se trata de una demanda), y porque, además, los procesos reales descomponen el esquema presentado en una diversidad de ciclos según los diferentes actores involucrados.

En otras palabras: sólo desde la perspectiva de la comunidad, es ella misma el punto de arranque y de llegada, porque lo propio es cierto para cada uno de los agentes o actores. Esto es así, porque cada uno de ellos realiza sus propios ciclos de vida o de acciones cotidianas, dentro de los cuales, el proyecto es apenas un elemento, que puede adquirir mayor o menor importancia, y las relaciones entabladas en su marco con otros actores asume características más o menos circunstanciales.

Pero incluso desde el punto de vista de la comunidad, el esquema general es sólo una referencia formal, pues en la realidad son varias las secuencias que se operan, según la capacidad de iniciativa propia de los grupos sociales y de sus organizaciones, según los intermediarios específicos con los que se encuentran, etc. Por lo demás, así como tras cada “rol” funcional anida un actor concreto, este actor no siempre es homogéneo; tal es el caso de “la comunidad”, en donde, cuando menos, habremos de distinguir a la población de base y a sus organizaciones. Además, pueden haber actores “escondidos”, o papeles “ocultos” de ciertos actores.

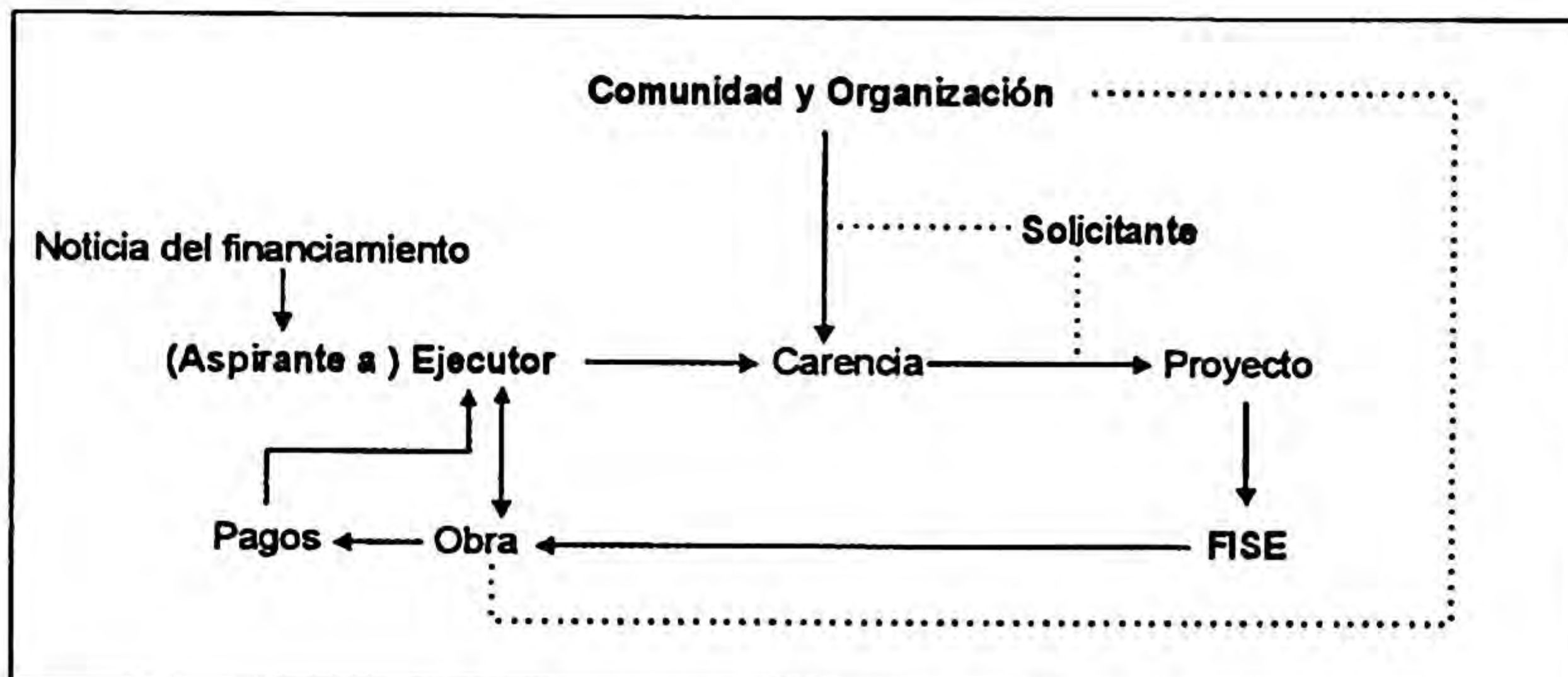
De esta manera, un esquema más real sería algo similar a esto:

Esquema 2



Este esquema muestra la diferencia entre *población* en general y *organización*: entre una y otra media la necesidad y, a su vez, entre la población y la demanda media la organización. Esto quiere decir que la demanda es fruto de un procesamiento específico de las necesidades, que se opera en espacios definidos por las formas organizativas. Pero el esquema muestra también la relación entre solicitante y ejecutor, así como la posibilidad de identidad entre elaborador del proyecto y ejecutor.

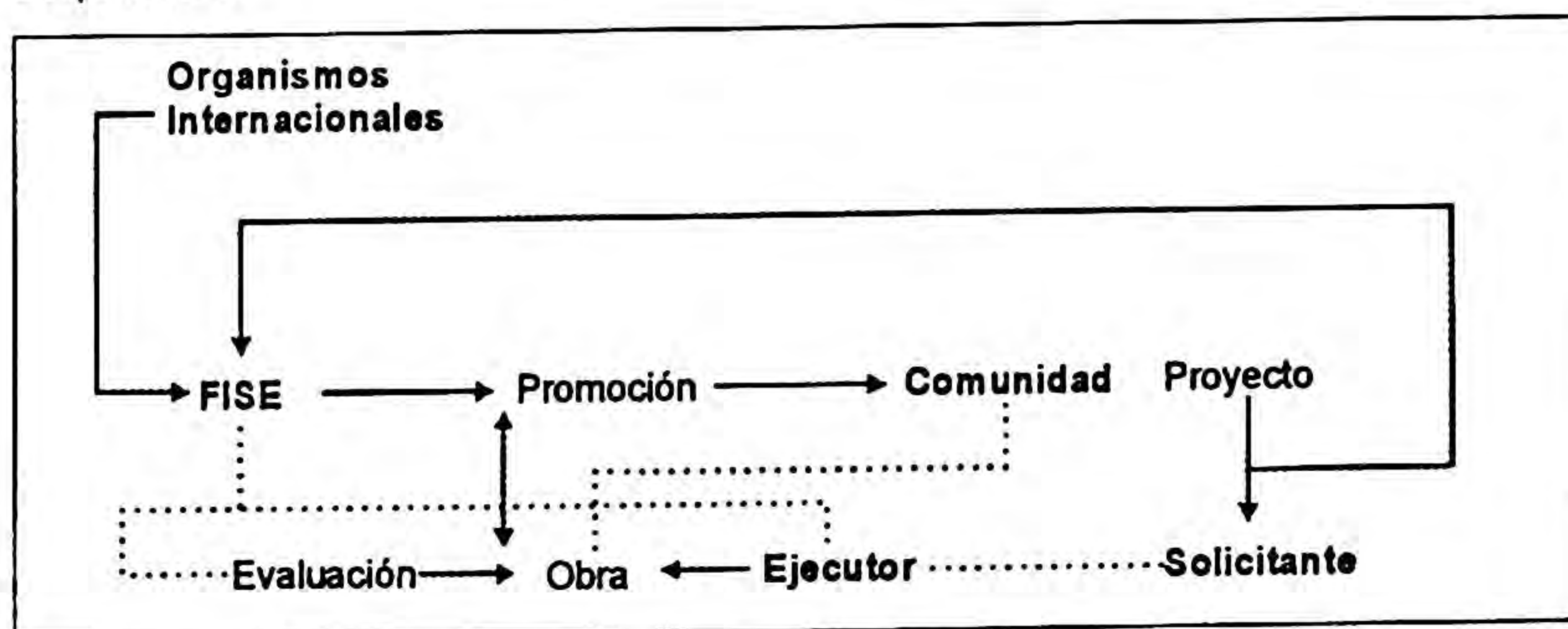
Esquema 3



Pero, visto desde los ejecutores, la secuencia debe presentar otras características y otras vinculaciones. El punto de arranque ya no sería aquí la necesidad, sino la noticia (o conocimiento de la posibilidad más o menos cierta) de la existencia de proyectos financiables, que es lo que mueve al constructor privado a contactarse con la comunidad que, desde este punto de vista, es un

elemento del proyecto. La identidad entre ejecutor y elaborador del proyecto aparece aquí en la ausencia del segundo (en tanto es sólo una actividad del primero). El solicitante es en realidad una suerte de actor auxiliar para el [aspirante a] ejecutor (pero también para la organización y para la comunidad). La demanda no es percibida como tal, pues aquí se despoja de su costado reivindicativo y se presenta bajo su forma elemental de carencia. Y la población y su organización, si bien no están confundidas, aparecen, relativamente, en el mismo plano. En cambio, si vemos el proyecto desde el FISE, la lectura presenta modificaciones.

Esquema 4



Como se puede apreciar, los “ciclos” de cada proyecto se desdoblan en ciclos diferentes según los actores que, así, no son solamente una “función” del proyecto estatal. Pero, al mismo tiempo, también es cierto que se opera una cierta unificación desde el proyecto y la institución estatal que le sirve de soporte; unificación que será tanto mayor cuanto más éste imprima su lógica a los actores por sobre las lógicas específicas de cada uno de ellos.

En fin: los actores no se reducen a los roles que les son otorgados en el marco de los proyectos, porque ellos no han sido creados por el proyecto ni por el vínculo que circunstancialmente los une en su ejecución. Siendo más que los roles bajo cuyo ropaje aparecen de cara al proyecto, no pueden ser reducidos a ellos, lo que —como se verá más adelante— no deja de tener consecuencias. Por una parte, porque el rol desempeñado en el proyecto es, normalmente, sólo una de las facetas de cada actor; por otra parte, porque, detrás de cada “rol” se esconde un “actor” real, lo que significa que la misma función puede ser —y de hecho lo es— cumplida por actores de distinto tipo.

Eventualmente, esto puede conllevar algunas modificaciones en los sentidos que la participación en los proyectos tiene para cada uno de los actores, presionando hacia una modificación de sus conductas y comportamientos al respecto. Pero esto no afecta *el sentido general del proyecto y su significado*

*más global*, que dependen, más bien, del entramado de relaciones exteriores a él mismo en el que el FISE está envuelto. Se presenta, entonces, una distinción entre el sentido general del proyecto y los sentidos de la participación en él de los distintos actores o agentes.

Después de lo dicho, podemos avanzar hacia las relaciones entre los distintos actores involucrados en los proyectos del FISE, que es el tema que abordaremos en el siguiente apartado.

### **De los ciclos del proyecto a las relaciones entre actores**

Como en cualquier otra cosa, las relaciones que entran en juego en los proyectos del FISE no son lineales, ni se reducen a contactos de una sola vía o con actores predeterminados. Se trata de un complejo juego de relaciones, entre las que podríamos identificar las siguientes:

- El FISE en relación con otros fondos similares alrededor del mundo.
- El FISE, el Estado y las políticas públicas
- Las relaciones internas al FISE.
- El FISE y los “solicitantes”, es decir, principalmente,
  - FISE-ministerios
  - FISE-Municipios
  - FISE-ONGs
  - FISE-Organizaciones populares.
- El FISE y los ejecutores, básicamente, constructores privados.
- El “proyecto” y las comunidades, en tanto todo proyecto puede eventualmente convertirse en un ente con identidad propia.
- La comunidad y los distintos intermediarios (en sus roles de solicitantes, elaboradores y ejecutores de los proyectos, por ejemplo).
- Las relaciones internas a la comunidad, es decir, la comunidad y sus formas organizativas naturales.

Analicemos brevemente las que resultan de mayor interés para nuestra actual discusión.

#### **El FISE y los intermediarios**

Dado que los proyectos del FISE están dentro del Estado, pero se tramitan de modo que parte de ellos parece situarse “fuera”, entonces el juego de intermediaciones asume particular importancia. El *staff* de intermediarios está compuesto por agentes que cumplen roles diferenciados: elaboradores de proyectos, solicitantes, ejecutores. Así mismo, detrás de estos roles, están los actores concretos: ONGs, ministerios, gobiernos locales, entidades autóno-

mas (estatales), organizaciones populares, constructores privados, empresas proveedoras, etc.

Para los fines de esta parte del trabajo, resulta de interés anotar los puntos siguientes. En primer lugar las entidades solicitantes son, generalmente, aquellas que ya tenían vínculos con "las comunidades" o con las organizaciones (es decir, vistos desde los proyectos, con "los beneficiarios"). Allí, por ejemplo, pueden situarse las ONGs; en momentos en que el mercado de proyectos de desarrollo comienza a estrecharse y a convertirse en un medio de mucha mayor concurrencia, para algunas ONGs, la presencia de los proyectos del FISE se convierte en una posible alternativa de financiamiento (y, por ende, de subsistencia), permitiéndoles, adicionalmente y *hasta cierto punto* mantenerse en el mismo "nicho" de grupos humanos con los que se relaciona y en áreas más o menos similares a las que estaban acostumbradas a moverse. Por otra parte, las ONGs han sido tradicionalmente entes intermediarios de recursos entre "donantes" externos y las comunidades; lo único que cambia aquí es la vía de la intermediación, que pasa a ubicarse *dentro del Estado*. Sin embargo, y como esto supone que la vía de intermediación es parte de determinadas políticas públicas, esto conlleva una cierta modificación del *rol funcional* de las entidades no gubernamentales, porque pasan a asumir un costado adicional, de *agente* de dichas políticas; sobre todo porque, en estos casos, los límites del proyecto vienen dados desde el FISE de modo más o menos claro. Formalmente, esto puede verse como un acercamiento o una colaboración entre el Estado y las ONGs.

Entre los intermediarios estatales cabe distinguir a aquellos que forman parte del aparato del estado central y aquellos que son parte del "régimen seccional autónomo" (los consejos provinciales y los municipios). Estos últimos tienen la peculiaridad de que son ellos mismos "blanco de demandas" sociales. En este caso, la nueva relación supone que ellos se convierten en intermediarios de la respuesta gubernamental y ya no en aquellos que responden a la demanda, lo que no deja de resultar paradójico, en momentos en que se supone avanzar hacia unos gobiernos locales más autónomos en su relación con la sociedad local. No obstante, los motivos son evidentes: los gobiernos seccionales ecuatorianos se han convertido en fuertemente dependientes de los recursos estatales y atraviesan situaciones financieras más o menos delicadas; los proyectos del FISE pueden presentarse como una alternativa para continuar respondiendo a sus comunidades. Adicionalmente, esta relación presenta la posibilidad de incidir en una modificación de conductas, tanto de las organizaciones comunitarias como de los propios municipios, modificación ejemplificada en la forma del "proyecto", con las implicaciones que ya dejamos indicadas anteriormente. Lo que resulta novedoso es que se embarca en este estilo conductual; también a otras instancias de Estado; pero en esto, el FISE sigue las huellas de otros programas estatales, también origina-

dos en políticas internacionales, como el PDM (Programa de Desarrollo Municipal).

En cambio, los solicitantes estatales revisten otro interés. Aquí baste recordar que los ministerios son el principal grupo solicitante de proyectos al FISE. Esto demuestra que, respecto a los otros solicitantes estatales, el efecto es más ideológico que material.

Las organizaciones populares son un tipo de intermediario particular, porque ellas intermedian desde adentro de la comunidad, y no desde fuera, como los otros que acabamos de ver. Su particularidad reside en que, además de situarse en un nudo intermedio entre los grupos humanos y su entorno social e institucional, son expresión de ese mismo grupo. Este doble papel supone que requiere reconocimientos dobles: tanto del Estado (en este caso) como de sus bases sociales, y eso implica que su legitimidad tiene este doble origen y este doble sustento. Al mismo tiempo, esta situación, que es inestable en sí misma, se traduce en presiones permanentes para acercarse sea a un polo, sea al otro, y por lo tanto, teñir de ciertas tonalidades la validez de su interlocución. Pero, en este caso específico, eso conlleva a la necesidad de modificaciones en la conducta de las organizaciones y en las destrezas de que requiere para cumplir cabalmente esos nuevos roles (es decir, para satisfacer los requerimientos que les son puestos como marco de su actuación). La dinámica de los "proyectos" lleva a reforzar el aspecto técnico de su accionar y a buscar solventar sus carencias en este campo; pero esto, ¿se traduce en modificaciones al nivel de su concepción y de sus prácticas colectivas, formas organizativas, etc.? Depende también de la situación de las redes sociales "naturales" que sustentan toda organización; en momentos de debilitamiento de estas redes y de sus vínculos con las formas organizadas, ello deberá traducirse en una mayor receptividad a las presiones que vienen desde el Estado. Como es obvio, el riesgo es que las organizaciones se parezcan cada vez más a una ONG tramitadora de "proyectos" que a una organización que expresa determinadas necesidades de un grupo humano.

El último grupo de intermediarios que interesa resaltar es de los constructores privados, en su rol de "ejecutores". Acá, la intermediación refuerza el alejamiento estatal de la realización material directa de los satisfactores a las necesidades que le llegan como demandas, así como el progresivo involucramiento de empresarios privados en la ejecución de ciertos aspectos de las políticas sociales: secuelas de la privatización. Por cierto, esta participación no es novedad en ciertos campos: los constructores privados tienen largo trayecto de negocios con el Estado. La novedad estaría en que la instancia contratante es otra (ahora, el FISE, en vez de los ministerios, etc.), y que requiere una relación previa del aspirante a constructor con la comunidad; por lo tanto, en que se convierte al constructor en intermediario, promotor y agente de una política pública, cuando antes era apenas una relación mercan-



til la que se establecía entre ellos. De hecho, ya se ha visto que muchos proyectos fueron sugeridos por estos aspirantes, y que ellos se convirtieron, quizá, en los promotores más eficaces del FISE.

Este conjunto de relaciones de intermediación se convierte, en realidad, en una suerte de modelo en chiquito de lo que podrían (o “deberían”, según los discursos oficiales) ser los nuevos tipos de vinculación entre el Estado y “la sociedad civil”.

### La comunidad y los distintos intermediarios

Las comunidades siempre se han dotado de intermediarios para sus relaciones con el Estado (o, en general, con el mundo exterior); o, en todo caso, han aceptado la intermediación de “agentes voluntarios” que ofrecen ponerlos en contacto con los poseedores de los recursos necesarios para solventar una carencia o una demanda. La presencia de un intermediario sólo indica que el grupo humano no está (o no se siente) en condiciones de negociar por sí mismo frente al poseedor de un recurso. Esta sensación de falta de condiciones puede tener origen endógeno o exógeno, es decir, vincularse a la imagen de sí y a la confianza en sí de los sujetos populares, o depender de requerimientos y normas establecidos por dicho poseedor, en la medida en que la posesión del recurso que necesita la comunidad le da cierto poder sobre ella; poder que se traduce en la capacidad de imponer normas o actitudes, o formas bajo las que se presenta la demanda de solución a una carencia. El intermediario obra la virtud de que el poseedor y el carente se encuentren y, por lo mismo, el propio intermediario es poseedor de un recurso particular: la intermediación.

Ahora bien, normalmente suele haber tanto una cadena de intermediaciones, cuanto el recurso a intermediarios de distinta índole.

Lo primero, porque a veces no existe “un” interlocutor válido que asegure el acceso a la fuente (o a la distribución) de los recursos a los que se aspira, y entonces se requiere acumular “peldaños”, que se encadenan unos a otros. Por ejemplo, la comunidad que requiere agua, la organización procesa dicha necesidad, la transporta al municipio, el municipio lo incluye en un proyecto más amplio que negocia en el BEDE o lo convierte en un proyecto que solicita al FISE. En este caso, la organización cumple un primer nivel de intermediación; pero el destinatario de esta intermediación, el municipio, no es el poseedor de los recursos, pero en cambio posee el conocimiento de dónde acudir a por ellos, y las facilidades para hacerlo: se convierte, pues, en un segundo nivel de intermediación. Y, si vamos más allá, es evidente que entidades como el FISE y el BEDE, aun cuando distribuyen los recursos, lo hacen sólo en tanto son agentes de políticas públicas, por tanto, intermedia-

rios hacia el Estado central y, de allí, hacia los organismos internacionales que financian esos programas, y los diseñan.

Lo segundo, porque la naturaleza diversa de intermediarios distintos se convierten en vías diferentes para lograr el acceso a los recursos, o destrezas diferenciadas (especializaciones) que residen en agentes diversos. Sin embargo, dado que cada intermediario es una entidad particular, y que la dinámica de cada cual es relativamente excluyente (pues no es usual que dos o más intermediarios compartan la *misma* acción de intermediación), entonces esto suele dar por resultado la presentación de diversas “demandas” (en este caso, “proyectos”) que, también, suelen ser dirigidos hacia diferentes poseedores de recursos. Ejemplo, una comunidad que demanda el agua al FISE, el alcantarillado al Municipio, la escuela al ministerio de educación, el equipamiento a una ONG, etc.

Evidentemente, en cada intermediación la carencia sufre “traducciones” que, por lo común, son realizadas por los intermediarios, generalmente tomando en cuenta lo que el siguiente nivel espera oír y ver. Esto tiene relación, como es fácil colegir, con las *formas* en que se presentan las demandas sociales: utilización de discursos convencionales (códigos de comunicación), presentación bajo la forma de reivindicación o de proyecto... Dígase de pasada que, para el intermediario, este recurso a *sus* formas es importante, porque es un instrumento de su propia legitimación en tanto tal intermediario: demuestra que su acción es eficaz para los resultados que de él se esperan. Y como el intermediario debe ser sensible a lo que de él se espera, entonces es más o menos natural que tienda a buscar puentes con los discursos y las formas impulsadas o requeridas por los poseedores de recursos. Ningún intermediario, a fin de cuentas, es un actor plenamente autónomo. Tampoco se espera de él que lo sea.

### La comunidad y sus formas organizativas naturales

Sobre las organizaciones populares ya hemos hablado en otras partes del trabajo, y aún habremos de hacerlo en adelante, de manera que no profundizaremos mucho acá. Solamente diremos lo necesario para ubicarlas en el entramado de relaciones establecidas.

La peculiaridad de las formas organizativas es que, primero son *expresión* del grupo humano, pero lo son, después, para ser *representantes*, es decir, para intermediar las relaciones entre la “comunidad” y los otros externos que, en estas condiciones, son los poseedores de poder y de recursos; por lo tanto, han de ser, para unos y para otros, “interlocutores válidos” (tal como acertadamente los definió dos Santos).

Esta, su doble cualidad, se traduce en una relación con la comunidad que básicamente es mutable. La organización es propia y ajena al mismo tiempo, características que están en permanente contradicción: en cada momento, una desplaza a la otra y hace que la organización transite —a veces brusca-mente— de un contenido social a otros distinto. Para lo que aquí nos interesa, eso implica que en unos momentos predomina su alma de *expresión*, pero, en otros, predomine su alma gemela de *representación*; esto implica que si ahora sus vínculos con el grupo humano son más estrechos, por lo tanto, es asumida como *propia*, más tarde puede *enajenarse*, vaciarse del contenido social de origen y, por tanto, descansar su legitimación en el reconocimiento de los agentes externos poseedores de poder y de recursos. Ocurre, pues, que la forma organizativa es una creación *superestructural* que, como tal, está también en riesgo de enfrentar procesos de fetichización y de alienación.

Para los efectos de este trabajo, es fácil ver en qué medida las formas organizativas representan una u otra cara. Cómo expresan al grupo humano en la medida en que procesan una carencia hasta convertirla en necesidad asumida y, en consecuencia, en demanda. Pero, al mismo tiempo, cómo lo representan cuando asumen el papel de solicitantes de un proyecto en cuya preparación la comunidad ha tenido usualmente una participación harto reducida. En las condiciones actuales, y con la iniciativa en manos de los otros exteriores, el rol de solicitante hace predominar su cara representativa por sobre la expresiva.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que las dos almas, los dos roles están en la propia naturaleza de las organizaciones sociales.

### Comunidades, organizaciones, proyectos

Así, pues, la forma “proyecto” es parte de una relación que se va modificando. El “proyecto” tiende a neutralizar la cualidad reivindicativa de la carencia, transfiriéndola al ámbito técnico de manera más o menos *exclusiva*. La técnica está entre las destrezas que las organizaciones no habían tenido por costumbre desarrollar, luego, requieren intermediarios: es el elaborador del proyecto que, a su vez, se presenta como primera fase del (aspirante a) ejecutor.

Pero cuando es la propia organización la que ya está en posesión de dichas destrezas, entonces suele ocurrir que la fetichice, sobre todo porque aparece como antítesis de la reivindicación (en la falsa oposición entre *propuesta* y *protesta*). Si es esa falsa oposición la que nutre una falsa opción, entonces la organización es subordinada a la lógica del proyecto, que no es la misma que prevalece en la vida social. El proyecto tiene tiempos que vienen dados desde fuera de la vida diaria, que son controlados por agentes externos, que presionan por la realización en determinados tiempos de determinadas acti-

vidades, independientemente del desarrollo o de las preocupaciones mundanas de la gente. Por eso el proyecto puede convertirse en una forma más de presión que fortalezca el costado de representación y merme la capacidad de continuar desplegando la expresión.

De todas formas, parece ser que el proyecto será, cada vez más, la forma que asuma la tramitación de soluciones a las carencias, y hoy en día son muchas las organizaciones que ya están entrando en la dinámica de los proyectos. Pero, al mismo tiempo, son pocas las que pueden producir por sí mismas la forma "proyecto" y manejarlas con ciertas dosis de eficiencia. Las organizaciones tendrán que aprender a moverse con esas nuevas relaciones sin perder demasiado de su contenido social de origen.

Nuevas formas de intermediación, nuevas formas discursivas, nuevas conductas requeridas y legitimadas, habrán de incidir en modificaciones identitarias. Esto, a varios niveles: por una parte, en aquellos que sean capaces de manejar proyectos, las nuevas destrezas se convertirán en un elemento de afirmación, pero, al mismo tiempo, en un elemento diferenciador. Si esto se juega a niveles dirigenciales, se transforma en un nuevo *status* (o en característica de uno nuevo). Por otra parte, puede también afirmar identidades "propositivas" (en un doble sentido: tanto en el de alejamiento de las protestas, como en el sentido antitético de capacidad de resolución por sí mismos; aunque esto último no sea enteramente cierto en la realidad).

En cualquier caso, resulta mejor para los procesos de afirmación de los grupos sociales populares, que sus propias organizaciones procesen las posibilidades de solución a las carencias que sufren; aún cuando eso incremente los riesgos de su enajenación. Pues lo contrario posiblemente abone en procesos de deslegitimación y vaciamiento, si es que devienen poco útiles para el tipo de procesamientos que comienzan a requerirse. Los resultados de estas modificaciones en la relación están lejos de avizorarse siquiera. Todo lo más, pueden anotarse tendencias.

Es hora, entonces, de acercarnos a la participación desde el punto de vista de las lógicas de los actores.

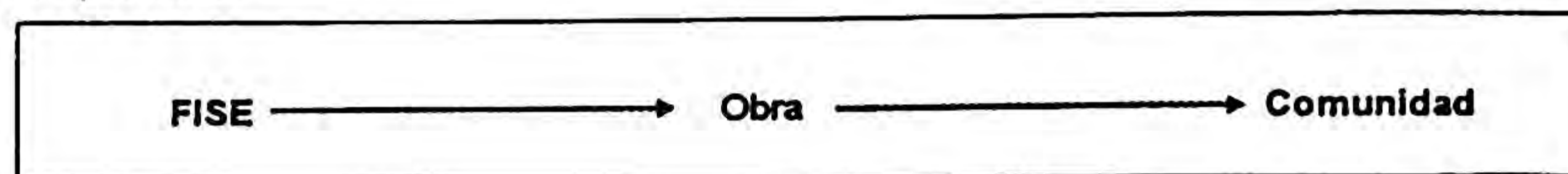
## **Los actores y sus lógicas, desde el punto de vista de la participación**

### **Vínculos de actores**

En primera instancia, los proyectos del FISE se nos presentan como una vía "ordenada" de tramitar obras para conseguir mejoras en una comunidad. Así, pues, la "comunidad" aparece inmediatamente como un grupo humano aspi-

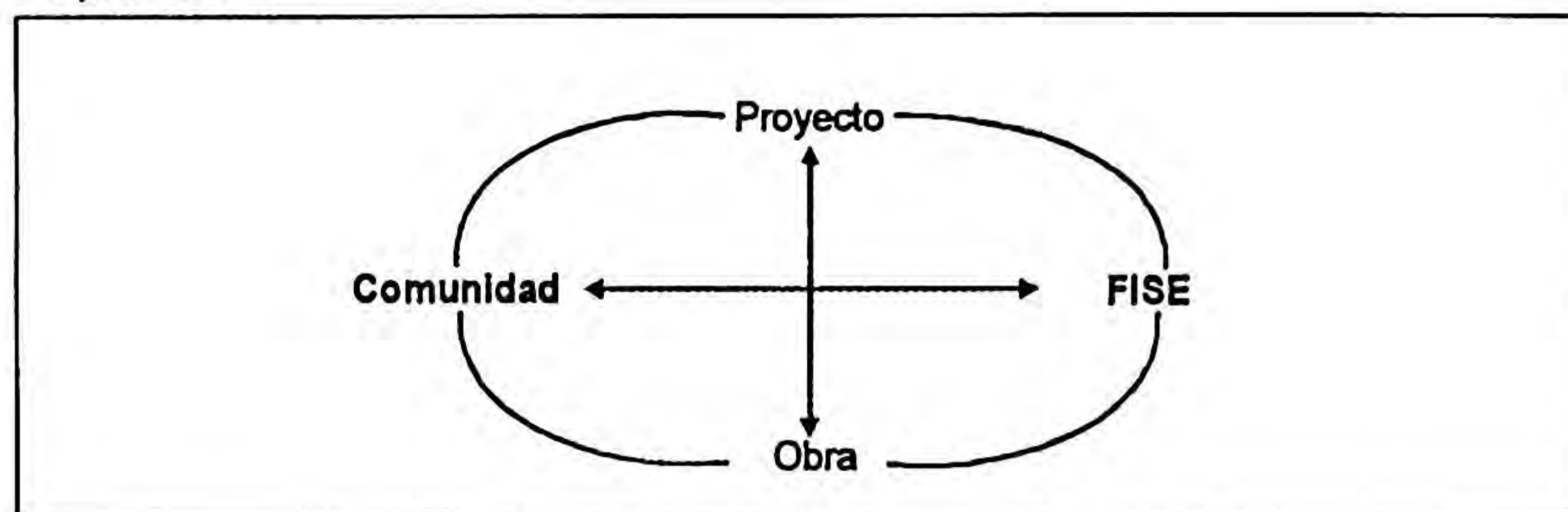
rante a ser “beneficiario” de las obras que, a través de sus proyectos, ofrece el FISE.

Esquema 5



Ahora bien, la filosofía del FISE implica que la comunidad no asuma un papel pasivo de simple espera de los resultados del trámite y de la terminación de la obra. La participación de la comunidad supone que deberán tomar parte en algunas *fases del proyecto*: sea en su elaboración, sea en su ejecución, sea en el seguimiento. Su relación con el FISE aparece mediada por la materialidad del proyecto y de la obra.

Esquema 6



Pero la dinámica propia del FISE, y en tanto se tramita como “proyecto”, y como “proyecto participativo”, debería implicar la participación de la comunidad en la relación con otros actores que están involucrados en los proyectos. Estos, en principio, aparecen como los “solicitantes” y los “ejecutores” (o “proveedores”, según cuál haya sido el tipo de proyecto).

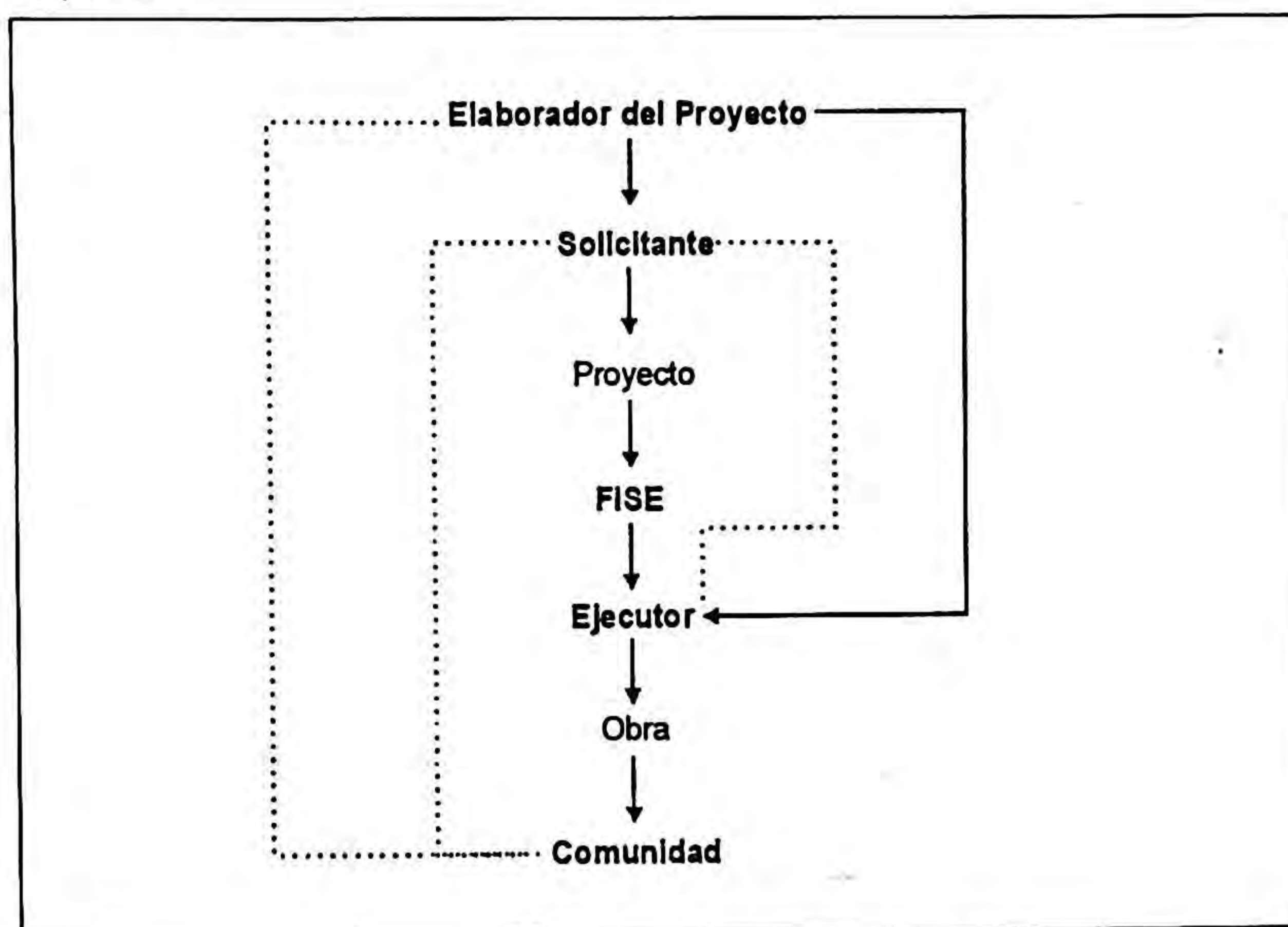
No obstante, la realidad de las cosas lleva generalmente a que la relación de la comunidad con el conjunto de las fases del proyecto y con sus agentes haya de ser más bien indirecta. La línea de continuidad más directa es, evidentemente, la que une las fases del proyecto unas con otras, y los agentes directos del proyecto entre sí. Esto quiere decir que no es tan fácil que la comunidad (o sus representantes directos) se conviertan en agentes directos del proyecto.

Postulamos, como hipótesis, que ello acontece porque la dinámica de los proyectos, y sobre todo de aquellos que vienen desde fuera, no pueden contemplar la presencia autónoma de los actores populares, sino solamente como elementos subordinados. Y que, al mismo tiempo, ello tampoco es tan sencii-

llo porque estos actores populares continúan actuando frente a los proyectos del FISE como se conducían y se conducen frente a otro tipo de reivindicaciones.

En cualquier caso, hay una fuerza implícita en el planteamiento que lleva a la comunidad a convertirse en “beneficiarios”. En tanto tales, su condición es primordialmente pasiva, es decir, subordinada, aun cuando puedan tomar parte de algunas de las fases del proyecto, e incluso cuando tuvieran mayor presencia que la que se ha detectado en la realidad (más adelante retomaremos este tópico).

Esquema 7



Constatemos por de pronto que “el ciclo” del proyecto encuentra más o menos diferenciados dos grupos de actores: unos, que están representados en la “comunidad”, esto es, tanto los “beneficiarios” directos (es decir, la población) cuanto las formas organizativas que los representan; otros, en cambio, son los que están más directamente ligados a la dinámica del proyecto *en tanto proyecto*, es decir, con los condicionamientos y circunstancias que les son propios a cualquier tipo de proyectos.

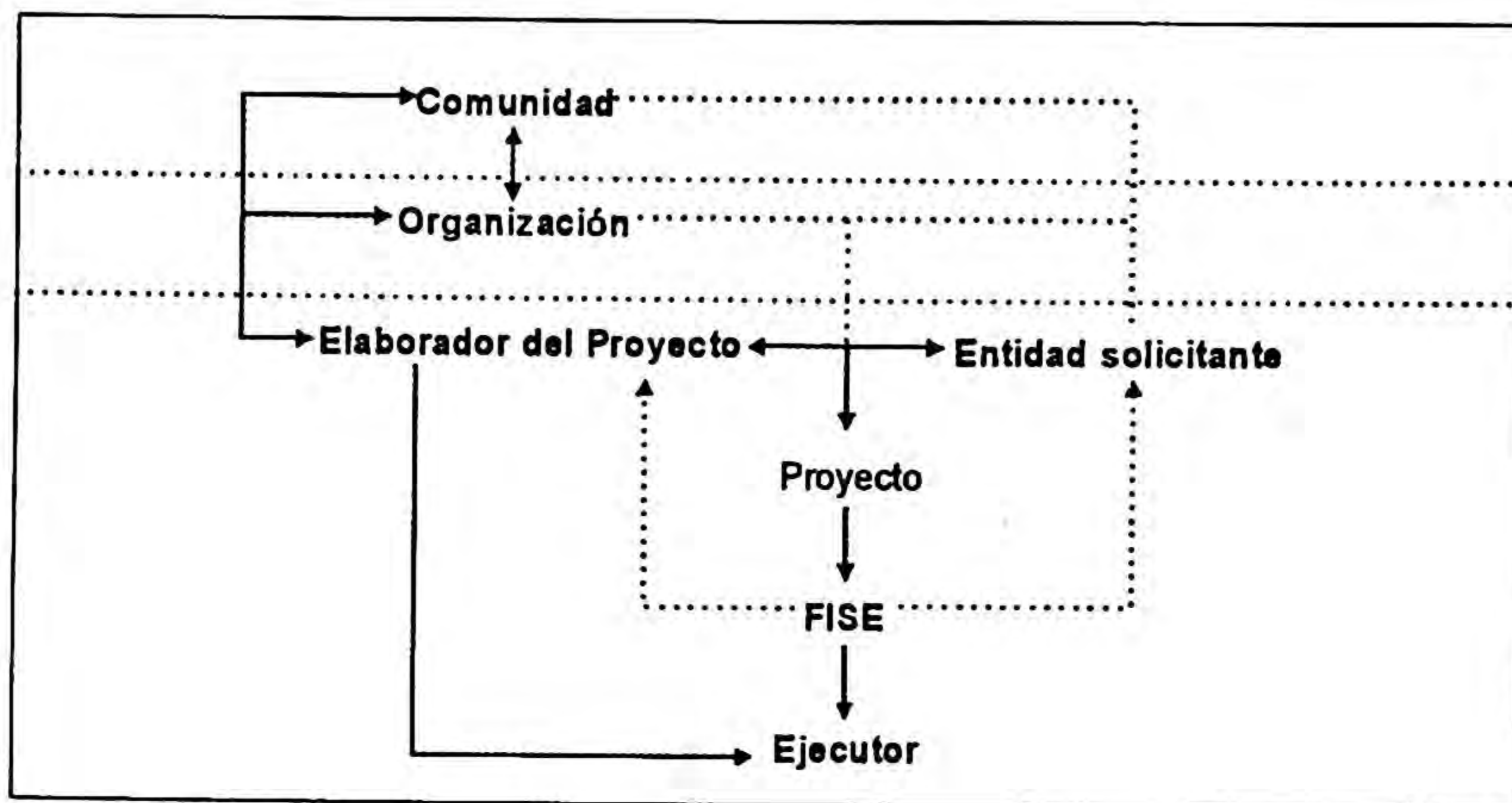
En este segundo grupo se encuentran tanto el FISE (como la entidad que pone en marcha el proyecto y asegura su (financieramente, mediante controles, etc.) su continuidad y realización, y la entidad solicitante, por un lado,

como, por otro lado, el elaborador del proyecto y el ejecutor de la obra (que, ya lo hemos visto, suelen coincidir).

Pero, además, la organización actúa también como solicitante; en estos casos se acentúa su rol de mediador entre el grupo humano al que representa y el "mundo externo", que asume ahora la forma de un "proyecto". Y *dado que* varios estudios y evaluaciones insisten en un cierto distanciamiento o separación entre estos dos componentes de "la comunidad", habremos de pensar que *una* de las tendencias del proceso apunta a la modificación del "rol" jugado por las organizaciones, precisamente vía proyectos. Esto implica que, en determinados momentos, las formas organizativas actúan más como mediador que como expresión social.

Abundemos sobre esto: toda organización tiene dos caras. Una es aquella que la reconoce como expresión de un grupo humano y de sus intereses, necesidades y demandas. Otra es aquella que la reconoce como mediadora o como "interlocutor válido" ante el exterior y frente a los otros. Para cumplir con este segundo papel, la organización debe actuar de modo que esos "otros" del "exterior" reconozcan la validez de su interlocución; pero como son los otros los que llegan imbuidos del poder exterior, casi necesariamente este reconocimiento implica que la organización debe conducirse de modo "aceptable".

Esquema 8



Las relaciones entre estas tres dimensiones (el grupo humano, la organización social, los otros del exterior) no pueden ser consideradas como estáticas, y suelen variar en uno u otro sentido. Las organizaciones no son entes autónomos que puedan mantener su vitalidad o sus concepciones del mundo

y de la vida con independencia de los procesos sociales de consolidación o de disgregación que se operen en su base social —el grupo humano mismo—.

Sin embargo, todo proceso que debilite los lazos y las redes sociales primarias del grupo humano, así como sus condiciones materiales y espirituales de existencia, debilita también las relaciones entre ese grupo y sus organizaciones. Aunque eso no necesariamente implica la desaparición de las formas organizadas, sí conlleva un cierto desprendimiento entre ambas y una mayor autonomización de la organización con respecto a los grupos humanos. La continuidad de ellas, en consecuencia, pasa a depender más del reconocimiento externo antes que de la capacidad de expresión interna. *En estas condiciones* es mucho más fácil que las lógicas y las formas de los otros “atraigan” la conducta de las organizaciones.

No obstante, ni siquiera en estos casos las organizaciones pueden ser un agente directo del proyecto, porque eso significaría o una fuerza social significativa (que se atenúa precisamente en esos momentos) o un distanciamiento definitivo (que las convertiría directamente en parte del mundo de los “otros”, es decir, dejarían simplemente de ser organizaciones). Es esta realidad compleja la que debe tenerse en cuenta cuando se habla de la participación mayor o menor de las organizaciones y de los “beneficiarios” en un proyecto de esta índole. De cualquier manera, lo cierto es que la clase de vínculos que establecen en ambos campos es distinta. La índole de los actores y de sus lazos no puede ser medida con el mismo rasero. Esto resulta evidente: ni los solicitantes, ni los elaboradores de proyectos ni los ejecutores son “representantes” del FISE, ni son asumidos así; de hecho, el FISE aparece como “empleador”. De modo que solicitantes y ejecutores son agentes de las políticas impulsadas a través del FISE, pero lo son *desde* sus propios intereses particulares. Unos y otros son entidades externas, pero se distinguen entre sí aunque actúen en el mismo marco.

### Las lógicas de la participación popular

La participación es la manera en que los sectores sociales se ponen en relación con las formas de solventar carencias y con las entidades, actores o agentes involucrados en esos procesos. Abarca, por tanto, relaciones y acciones. Cuando los grupos humanos toman parte en proyectos que viene diseñados desde fuera de ellos, es evidente que lo hacen dentro de un marco preestablecido, del que normalmente no pueden salirse, pues lo contrario implicaría una ruptura con la posibilidad de atender la necesidad. Pero también es cierto que, al tomar parte en un proyecto de esos, lo hacen desde su propio ser social, es decir, para lo que aquí interesa, desde sus intereses inmediatos y desde conductas legitimadas por la experiencia.



Como lo mismo es cierto para los demás actores involucrados, de ello resulta que en un proyecto confluyen acciones que responden a lógicas distintas. Pero ocurre que el "proyecto" es una forma específica que impone ciertas normas y determinadas conductas, lo que equivale a decir que se convierte en una suerte de "filtro" para la acción social, imponiéndole condiciones. En estas circunstancias, "el proyecto" es un espacio de intersección y de solapamientos de lógicas distintas –que pueden o no haber estado en contacto previamente–, pero no es un espacio "neutral".

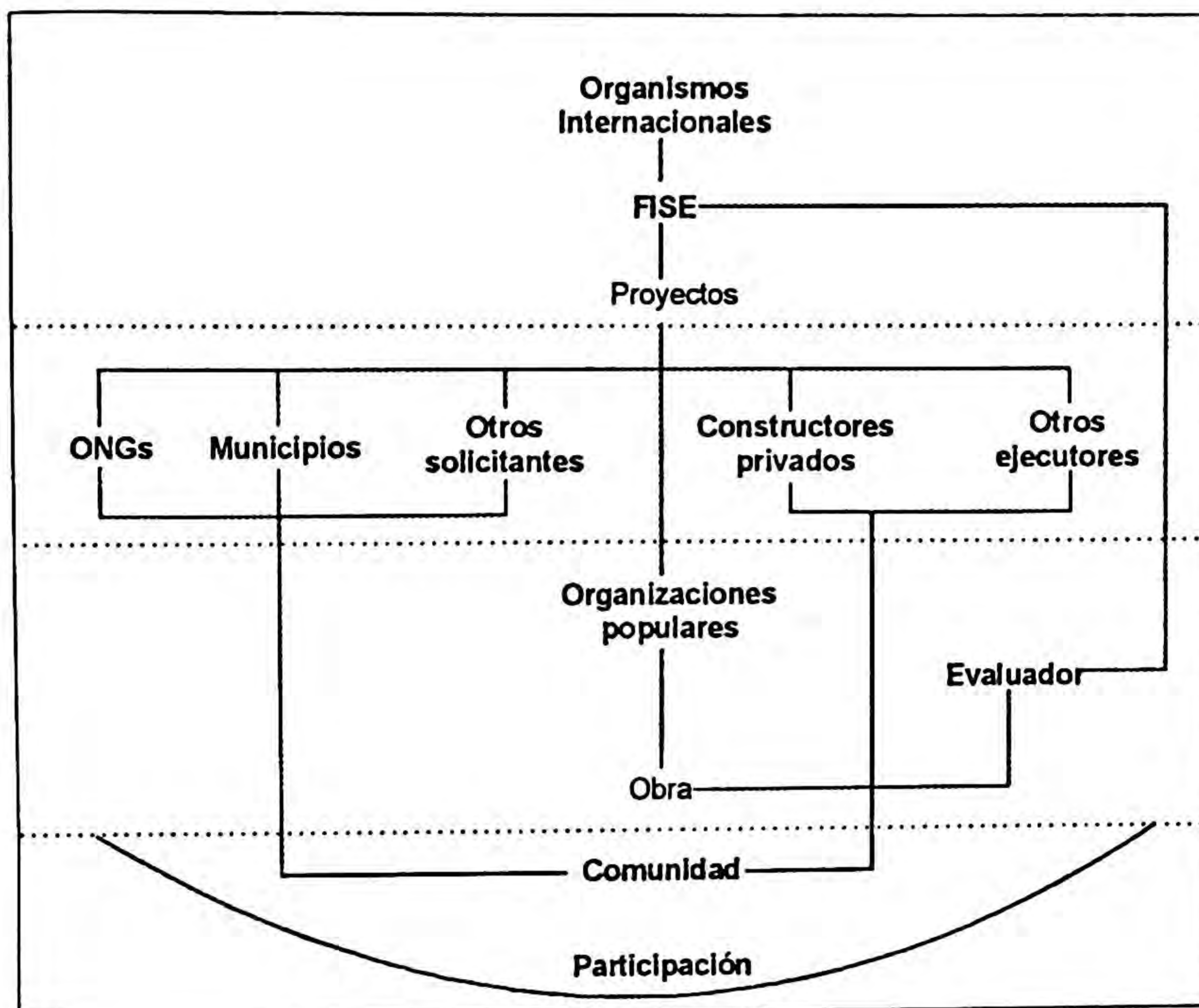
Cada actor, pues, es portador de su propia lógica que se solapa con otras, pero hay algunas lógicas (o algunos actores) que son más permeables a la lógica del proyecto, así como hay algunos actores cuya acción lo involucra de modo más pleno con el proyecto; mientras tanto, el FISE no puede identificarse con cada proyecto, pues su identificación y su definición remite al conjunto de proyectos y a las orientaciones generales que le dieron origen. Ahora bien, si la presencia de actores diferentes implica también –al menos potencialmente– la presencia de lógicas también diferentes, entonces debe ser cierto que cada proyecto no debe tener una única lectura, porque los espacios desde donde se actúa para participar en él producen lógicas específicas que, en último término, apuntan a la reproducción de cada espacio particular *en tanto* particularidad social.

Lo que vale para cada proyecto, vale también para cada participación (entendiéndose que aquí hacemos hincapié en la participación popular). De hecho, en cada acción participativa se conjugan al menos dos lógicas: la una es la lógica del proyecto; y la otra es lo que podríamos denominar la lógica de subsistencia (es decir, la lógica que orienta las acciones y las conductas de los grupos humanos carenciados en busca de asegurar su subsistencia en condiciones que vayan mejorando) (Esquema 9).

Cada una de estas lógicas tiene determinados imperativos de participación, es decir, ciertos requerimientos de formas, pero también de contenidos. De esta manera, las acciones –individuales o colectivas– se insertan en dichos imperativos, jugando al final sentidos ambivalentes, porque no son ni solamente una cosa, ni solamente la otra. Por ejemplo, lo que desde un punto de vista es un componente de *x* fase del proyecto, desde el otro costado es un elemento de pertenencia a una organización comunitaria, e incluso preocupación individual o familiar por solucionar una necesidad específica que dificulta su reproducción en condiciones *dignas*.

Así que la lectura de la participación no puede hacerse reduciéndola a un único plano. De hecho, una lectura cruzada nos permitirá ubicar mejor los puntos de confluencia entre las diversas lógicas (Esquema 10).

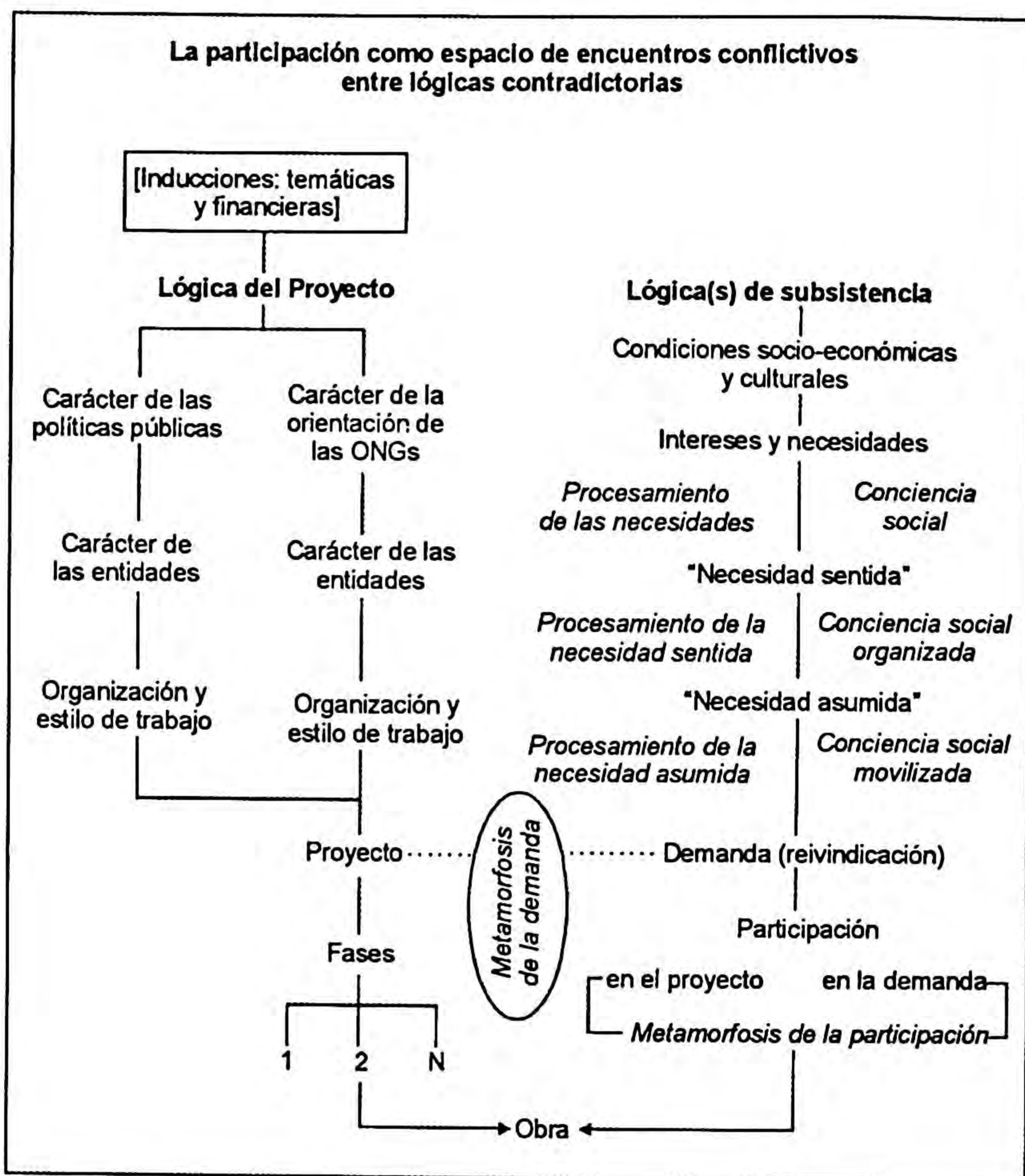
Esquema 9



La lógica del proyecto supone, ya lo habíamos dicho, el arreglo a ciertos requerimientos “técnicos” que no están en posesión de la comunidad. Algunos se refieren a la capacitación de la fuerza de trabajo para realizar ciertas tareas que son parte de la obra (desde la planificación hasta la ejecución), destrezas que se adquieren tanto en el mundo laboral cuanto (eventualmente) en el mundo organizativo; generalmente se aduce que los sectores populares carecen de ellas.

Pero hay otros requerimientos “técnicos” que nos remiten, más bien, a las conductas que deben asumirse dentro del proyecto, ergo, a cierta “disciplina”, pasos a seguir, normas (e incluso “ritos”). Como ni las organizaciones ni, usualmente, las personas de medios populares han sido educadas en ellos, todo ese armamento se les presenta como algo extraño y novedoso; pero también como algo que es “necesario”, pues se convierte en la nueva modalidad de tramitación de las demandas, y algo que puede, incluso, dar *status* a quien lo domine, como parte de los nuevos conocimientos cuya posesión redundará en ciertos (micro)poderes, y favorecer la afirmación del grupo frente al entorno social, pues se traduce en incremento de autoconfianza.

Esquema 10



Esta lógica de proyectos supone, entonces, conducirse de acuerdo a ciertos "arreglos administrativos". El carácter técnico, en este caso, es inseparable del carácter administrativo, que, en cuanto a su puesta en marcha, se traduce en ciertas "fases" que debe(ría)n cumplirse secuencialmente. Cuando, desde esta lógica se apela a la participación, es siempre la participación en las "fases" de proyecto y, en seguida, en las tareas menudas que están al alcance de los participantes. Pero, además, la lógica del proyecto no es solamente la lógica del proyecto. Todo proyecto surge de ciertas "políticas" y se organiza de acuerdo a ellas: las formas técnicas y administrativas (incluida la participación) son funciones de dichas orientaciones generales. En cambio, la gente y sus organizaciones se relacionan con estas nuevas lógicas actuando desde los parámetros que le dicta su lógica habitual de comportamiento para la

búsqueda de solución a las carencias más inmediatas, es decir, las conductas que han sido asimiladas como *experiencia* y que se han hecho parte de las pulsiones inconscientes. Acá, el punto de partida no es una determinada política, sino el imperativo de la subsistencia, que reconoce intereses que comúnmente son intenciones de salir de determinadas necesidades. Por cierto, la "necesidad" es ya una elaboración, un procesamiento, por eso, para llegar a ser sustento de una demanda, debe ser una "necesidad *asumida*", lo que le confiere un carácter consciente y colectivo.

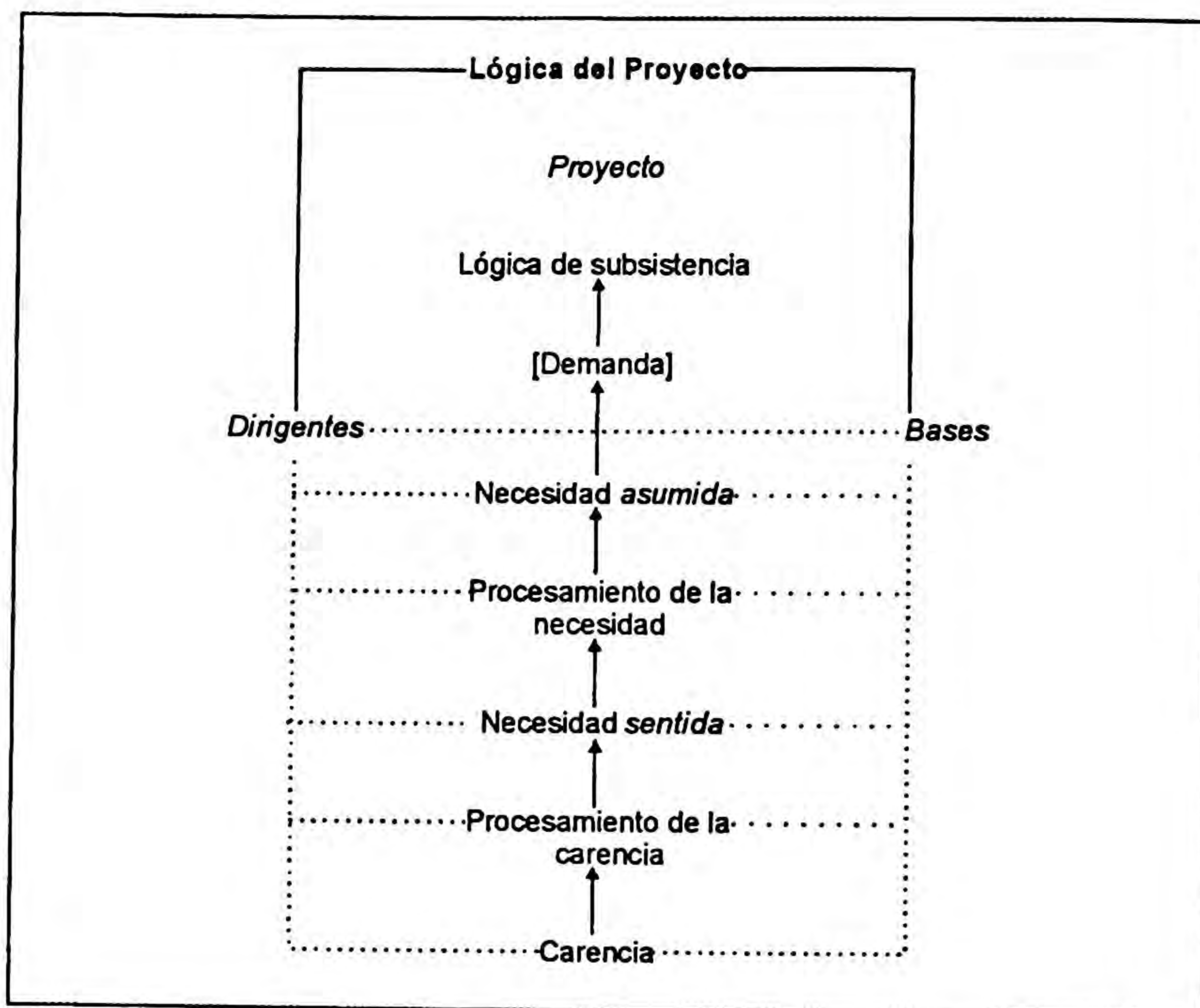
La demanda busca materializarse en una obra, cuyas características deben constituir la en una vía de satisfacción de la necesidad. Pero, para ello, hay ciertos trámites y procedimientos que deben seguirse; en la medida en que no es posible la autosatisfacción, los trámites y requerimientos son siempre puestos por los poseedores de los recursos que permitirán construir la obra. Y ahora —y en este caso— asumen la forma de "proyecto". Así que, desde el punto de vista de la lógica de subsistencia, el proyecto es una de las variadas tramitaciones de su demanda. De donde se deduce que el punto de encuentro no es tanto "el proyecto" como entidad, sino la obra, en tanto materialización, por un lado, del proyecto, pero también, por otro lado, de la demanda social. El proyecto, desde este punto de vista, es sólo un requerimiento establecido desde los poseedores de recursos para que la obra pueda realizarse; sólo así la demanda puede aparecer transfigurada bajo la forma "proyecto".

Lo que quiere decir que la participación en las fases del proyecto es sólo la forma exterior de lo que, en el fondo, es una participación en la tramitación de una demanda social. *Es por eso que la participación en el proyecto no puede ser distinta del tipo usual de participación que los grupos populares han puesto tradicionalmente en marcha para solventar carencias y necesidades.* Ahora bien: las acciones individuales y colectivas que están determinadas por la lógica de subsistencia no son tampoco homogéneas. La conversión de la carencia en demanda supone —ya lo hemos dicho— un procesamiento que se opera en el espacio organizativo. Esto significa que la lógica de subsistencia abarca los ámbitos de las formas orgánicas y de la vida social cotidiana; ámbitos que viven de manera distinta el proceso de surgimiento, procesamiento y tramitación de las demandas.

La carencia es un estado material, pero la conciencia de carencia supone ya un primer nivel de elaboración, que reside en la socialización de la vida cotidiana, en las redes sociales básicas y, por lo tanto, potencialmente en todos los componentes de un grupo humano, en tanto son parte de él. La carencia procesada deviene en *necesidad sentida*, que es el inicio de cualquier demanda. Pero, para llegar hasta allá, requiere un nivel adicional de procesamiento. De hecho, la necesidad sentida no es más que una sensación de malestar, de alguna manera actuante desde el inconsciente; y se halla dispersa, aunque esté presente en todos. La concentración de necesidades sentidas supone la

posibilidad de una acción articulada y un asumir consciente, tanto individual como colectivo. Entonces aparece la *necesidad asumida*.

Esquema 11



El espacio que produce ese resultado es la organización, y la fracción de la comunidad que lo procesa asume la forma de dirigentes o líderes. Ellos, como hemos visto más atrás, *expresan y representan* a la vez a su comunidad y, por tanto, sus necesidades y el grado específico de elaboración que estas alcanzan. Por tanto, sus niveles de actuación no son los mismos. Para que ello ocurra, se requiere que tampoco el *ser social* de los dirigentes sea idéntico al del conjunto: ellos poseen ciertas características o cualidades que los distinguen de su base social y los vuelven aptos para cumplir el rol de *intermediación* con el ambiente que rodea a los grupos humanos populares. *Expresan* al grupo de base porque son sociológicamente parte de él, porque a él están unidos por una serie de lazos, es decir, por coparticipación en las redes sociales básicas, porque no son asumidos como entes del "afuera". Pero lo *representan* porque su vivencia de las necesidades no es exactamente igual, porque se sitúan en un plano intermediador. Es claro, que esta dualidad es una dualidad compleja y cambiante. Expresión y representación no son parte de la misma lógica, y la cercanía o el alejamiento entre dirigentes y dirigidos

dentro de un mismo grupo humano depende de cómo se relacionen la expresión y la representación. Ahora bien: este segundo nivel de procesamiento al que aludíamos recién es el camino para que la carencia pueda interlocutar con aquellos que poseen los recursos para solucionarla. Al asumir colectivamente una determinada necesidad, los sectores sociales pueden ya *demandar* su atención al Estado o a la sociedad. Y no se puede demandar si no hay canales de interlocución, que suponen de por sí un cierto reconocimiento mutuo.

Entonces, normalmente, la demanda debe sufrir una nueva transmutación: en este caso, bajo la forma *proyecto*, para lo cual se requieren intermediarios especializados, etc. Este es el proceso que convierte al proyecto en un filtro a través del cual las demandas sociales llegan al Estado o a las instituciones que detentan los recursos necesarios para la atención (parcial) de las carencias.

**PROGRAMA DOCTORAL  
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR**

**Quinto Curso  
Materias Obligatorias**

1. Sociología 215  
Diseño y evaluación de proyectos sociales
2. Ciencia Política 107 (Módulo I y II)  
Análisis de los sistemas políticos, con aplicación al Ecuador
3. Tutorías de Proyectos de Tesis 301  
Tutoría para la elaboración del Plan de Tesis para estudiantes con reingreso a la Escuela

**Sexto Curso  
Materias Obligatorias**

1. Ciencias Políticas 111  
La formación de políticas públicas: dimensiones económicas, políticas e institucionales
2. Sociología 221  
Sociología del desarrollo
3. Metodología 5  
Curso avanzado de metodología de la investigación científica

**Seminarios  
Optativos por Semestre**

Abordajes avanzados de temas de Ciencias Políticas, Sociología y Metodología de la Investigación Científica

**Mayor Información:**

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas  
Ciudadela Universitaria  
Teléfono-Fax (593-2) 565 822  
Casilla Postal 17 03 1692  
Quito - Ecuador

# Proyectos sociales del sector privado (ONG's) en el Ecuador:

el caso de la Cooperativa  
de Ahorro y Crédito  
Maquita Cushunchic Ltda.  
en los barrios del Sur de Quito

Patricia Camacho M. \*

## Sumario

*El artículo describe la experiencia de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Maquita Cusunchic en la prestación de servicios financieros en un área del Sur de Quito. El objetivo de esta ONG es satisfacer las necesidades de un importante sector de la población, que no tiene acceso a los servicios de la banca tradicional, pero que presenta una importante iniciativa en negocios y una capacidad de ahorro notable. La cooperativa presenta un desempeño positivo en sus dos años de gestión. Sus cifras muestran beneficios concedidos especialmente a mujeres y a pequeños empresarios.*

## Contexto

En un país de grandes contrastes como Ecuador, donde la polarización de la riqueza y la pobreza son extremas, la globalización y la vigencia de un modelo neo-liberal que pone como eje central al mercado ha marginado a los más pobres, pues tienen una posición de desventaja para participar o acceder a ese mercado en igualdad de condiciones.

La vinculación del poder político con el poder económico no permite los cambios deseados, pues poco se afectan los intereses de los más pudientes. Y los intereses de los más pobres básicamente no están representados. Solo así se explica la crisis fiscal, en donde la contribución de los que más tienen no se concreta y por tanto no puede darse a la población urbano-marginal y rural los servicios e infraestructuras necesarios para su desarrollo.

---

\* Máster en Economía. Consultora de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Maquita Cushunchic.



La incidencia de la pobreza en el Ecuador llega al 40% de la población urbana y al 67% de la población rural, conforme el estudio realizado por el Banco Mundial. Y es este mismo organismo internacional uno de los primeros que al percibir las distorsiones de una economía centrada solamente en el mercado, propone cambios o nuevos roles del Estado respecto a la población más pobre.<sup>1</sup> Existe por tanto un desafío enorme para el Estado en dotar de las condiciones mínimas para garantizar el desarrollo de este sector de la población.

Sin sustituir el rol del Estado, las organizaciones sociales conjuntamente con la población, están llamadas a estudiar con ojos nuevos la realidad local en la cual éstas trabajan, a encontrar caminos innovadores y creativos que permitan que la población pobre acceda a más servicios.

La presente ponencia justamente pretende presentar una experiencia en el ámbito de los servicios financieros en el sur de Quito, desarrollada por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Maquita Cushunchic Ltda.

### **Antecedentes de la experiencia**

La Cooperativa de Ahorro y Crédito Maquita Cushunchic Ltda. nace como respuesta a las necesidades y desafíos de la población de los barrios urbano marginales del Sur de Quito. Quienes habitan en este importante sector de la ciudad capital, son gente creativa, con capacidades para trabajar en pequeños negocios productivos o de comercio. Existen por ejemplo: comedores comunitarios, tiendas de víveres, talleres artesanales, pequeñas empresas de transformación como zapaterías, carpinterías, panaderías, etc. La iniciativa empresarial ha sido la respuesta frente a la necesidad de sobrevivencia.

La mayoría de estos negocios son llevados adelante por mujeres que contribuyen de esta manera a mejorar el ingreso familiar. Algunos de los limitantes para la evolución de estos negocios han sido la falta de acceso al crédito y la falta de capacitación en gestión administrativa. A pesar de sus capacidades y gran iniciativa, este sector poblacional no ha sido tomado en cuenta por la Banca tradicional como mercado para la colocación de crédito, por considerarlo riesgoso y sin garantías reales, pero sí como fuente de captación de ahorros.

---

1. *Ecuador Poverty Report*, Banco Mundial, 1996 propone varias estrategias de reducción de la pobreza: financiamiento de programas sociales e intervenciones dirigidas (focalización de subsidios); programas básicos de nutrición y salud; incremento de los activos de los Pobres (calificación de mano de obra, tierra y vivienda); demanda firme y estable de mano de obra (dentro de una economía estable).

La oferta de servicios financieros al sector de micro-empresa es limitada, pues la banca tradicional tiene como grupo meta de sus servicios al segmento de mercado de mediana y grande empresa, y a familias de ingreso medio a alto para crédito de consumo. Por tanto, los productos financieros que ofrece son para atender las necesidades de este sector.

Las micro-empresas y sus pequeños propietarios no son considerados como un mercado atractivo para la colocación de crédito por parte de la banca tradicional, debido al alto costo que significa operar con pequeños créditos y al temor de colocar recursos en un sector desconocido, considerado como volátil y de alto riesgo y para el cual no cuentan con una tecnología crediticia desarrollada.

Del lado de la demanda se dan también barreras, pues las familias de bajos ingresos y los pequeños negocios tienen temor de presentarse al banco, por el trato discriminatorio que reciben y por la cantidad de trámites y requisitos que hay que cumplir, también por las elevadas tasas de interés vigentes actualmente en los bancos, que por obvias razones no favorecen el desarrollo productivo del sector.

De esta realidad surge la iniciativa de contar con una instancia financiera al servicio de la gente de los barrios del sur de Quito. Una entidad sensible a sus necesidades, capaz de comprender su realidad y apoyarlos en sus iniciativas empresariales.<sup>2</sup> En el marco de un diagnóstico institucional, la Fundación MCCH, aplicó en diciembre de 1996, encuestas a las organizaciones vinculadas con la Red de 22 tiendas comunitarias y 36 grupos de mujeres de la provincia de Pichincha, para conocer la demanda de servicios financieros y las capacidades de ahorro de la población obteniendo los siguientes resultados:

- 72% de los encuestados indicaron que tienen una capacidad de ahorro.
- 91% de las tiendas y 83% de los grupos requieren de un servicio de crédito y tienen un interés en participar en una cooperativa de ahorro y crédito.
- 41% de las tiendas y 39% de los grupos de mujeres indican que sus socios tienen ya libretas de ahorro en los bancos.
- Es principalmente la mujer quien decide la ubicación del ahorro (reserva) de la familia.
- Los pequeños ahorristas no son sujetos de crédito en los bancos
- Existe en la zona un marcado interés de crear un sistema alternativo de ahorro y crédito.

---

<sup>2</sup> Como preparación a esta experiencia se realizó una visita a la Federación de Cooperativas de Trento- Italia, observándose el importante rol cumplido por las cooperativas de ahorro y crédito en la dinamización del desarrollo de la región.

La figura de la Cooperativa de Ahorro y Crédito se presentaba como la única opción posible bajo el marco legal existente, pues las otras opciones analizadas eran inalcanzables por los altos montos de capital requeridos para su conformación.

Una vez definida la factibilidad de crear la Cooperativa de Ahorro y Crédito, el 2 de mayo de 1997 se organizó una primera reunión con las organizaciones de Tiendas Comunitarias y de Mujeres del Sur de Quito, donde se reafirmó el interés de los participantes en contar con un servicio financiero propio.

En la Asamblea ampliada con otras organizaciones del Sur, el 6 de junio de 1997 se elige una directiva provisional encargada de elaborar los estatutos y tramitar su personería jurídica. Con fecha 4 de Agosto de 1997, los estatutos de la Cooperativa fueron discutidos y aprobados definitivamente por la Asamblea General, con un total de 24 socios fundadores, provenientes de organizaciones sociales como Fundación MCCH, Fundación Tierra Nueva, Centro Médico Comunitario, Guarderías Infantiles, Imprenta Cristo Resucitado, comunidades cristianas, etc.

El 21 de Abril de 1998, la Cooperativa Maquita Cushunchic fue aprobada oficialmente por el Ministerio de Bienestar Social mediante Acuerdo Ministerial No. 00325 e inscrita con el número 000615, como una entidad jurídica independiente.

### **Políticas y directrices generales de la Cooperativa**

La Cooperativa Maquita Cushunchic Ltda. inicia operaciones en febrero de 1998 en calidad de Precooperativa, bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas. Entre sus lineamientos generales destacamos:

#### **Visión**

Constituirse en un tiempo de tres años (febrero 1998-2001) como una real alternativa de servicios financieros para la población del Sur de Quito.

#### **Misión**

Ofrecer servicios financieros oportunos y adecuados a las necesidades de los clientes.

#### **Enfoques**

Si bien se trata de un negocio financiero que tendrá que responder por su eficiente marcha para garantizar su sostenibilidad económica, se considera

además la construcción de una filosofía que enmarque la acción y demuestre la opción preferencial por los pobres. Esta filosofía de acción tomaría en cuenta los siguientes enfoques:

- Enfoque social: invita a una acción basada en los principios de solidaridad y comunidad, inspirados en la palabra de Dios liberadora.
- Enfoque de género: participación directa de las mujeres en los organismos de dirección y manejo de la cooperativa, acceso de las mujeres al crédito y capacitación, impulso a la auto-estima mediante la valoración de su aporte en la familia y comunidad.
- Enfoque de medio ambiente: propender a que las actividades apoyadas con el crédito no dañen el medio ambiente.

### **Mercado al que se dirige**

- Organizaciones populares de los barrios del sur de Quito con iniciativas económicas viables.
- Familias del sur de Quito, con iniciativas económicas viables.
- Pobladores del sur de Quito, principalmente mujeres.

### **Servicios financieros que ofrece (durante el primer año)**

- Ahorro a la vista y a plazo
- Crédito de libre disponibilidad <sup>3</sup>

### **Estrategias**

#### ***Fondeo basado en ahorro de los socios y capitalización***

- Satisfacción de los clientes que se traduce en una alta demanda de servicios y crecimiento del número de socios.
- Acceso a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento.

#### ***Infraestructura y administración de bajo costo***

- Instalaciones sencillas.
- Aseo y orden permanentes.

#### ***Uso de tecnología para favorecer la información y toma de decisiones***

- Software adecuado para favorecer la oportuna toma de decisiones y la información a los socios.

---

3. Con montos de USD 200 a USD 1000, plazos hasta 12 meses y pagos mensuales, con tasa del 48% nominal.

### *Equipo humano capaz, comprometido, bien remunerado en función de resultados*

- Personal del sector donde opera la Cooperativa.
- Que reúna los requisitos técnicos para la función.
- Que se identifique con la visión y misión de la Cooperativa.
- Que se identifique con su filosofía y puede traducirla en la acción.
- Con alto compromiso que le provoca la satisfacción personal.
- Dispuesto a trabajar ejerciendo una multifuncionalidad.

### *Transparencia en la información a los socios*

- Uso de estadísticas en forma visual en las oficinas.
- Publicación semestral de balances , problemas, logros y perspectivas.

### *Alianzas estratégicas*

- Con organizaciones financieras que puedan apoyar la gestión de liquidez (captación de excesos y canalización de créditos).
- Con organizaciones de desarrollo que puedan ofrecer asesoría empresarial a los pequeños negocios de los socios.
- Tecnología crediticia adaptada a la realidad de los clientes

### *Política de ahorros:*

- Facilidad en operaciones
- Claridad en cuentas para el socio
- Tasas pasivas competitivas en el mercado (posiblemente la más alta en ahorro a la vista).

### *Política crediticia:*

- Cartera diversificada, mediante el crédito de libre disponibilidad que permite conocer la real demanda de la población. (producción, comercio, servicios, educación, construcción, bienestar familiar-salud).
- Modalidades de crédito: Individual y grupal.
- Montos: de libre disponibilidad en función de capacidad de pago con tope en le primer crédito y gradualidad. (fluctúan entre USD 200 y USD 1.000).
- Plazos: en función de recuperación de la inversión y capacidad de pago, máximo un año para guardar equilibrio con captaciones a la vista.
- Forma de pago: cuotas mensuales de capital más interés, con flexibilidad para abonos anticipados.
- Modalidad de garantías: sobre firmas, institucional.
- Tasas activas: competitivas en el mercado: (tasa pasiva + costo gestión + riesgo + margen capitalización).

- Tramitación rápida de los créditos.

### Estructura organizativa

La cooperativa se enmarca en la estructura prevista por la Ley para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, esto es: Asamblea General, Consejo de Administración, Presidencia, Gerencia, áreas operativas. En total cuenta con 6 personas: Gerente, Oficial de crédito, Contadora, Cajera, Auxiliar de oficina y guardia.

### Ventajas de una cooperativa cerrada con relación al sistema financiero tradicional

Primeramente cabe resaltar que es la única figura jurídica legalmente aceptada para ahorro y crédito que permite la participación de la población en calidad de socios. Las ventajas que ofrece la Cooperativa a los socios con respecto al sistema financiero tradicional son las siguientes:

- Ubicación cercana al usuario que abarata el costo de transacción (movilización y tiempo del cliente).
- Conocimiento de la realidad local en que se desenvuelve el socio y por tanto mayor facilidad para la comprensión de sus necesidades y propuestas.
- El socio hace parte de la Cooperativa, tiene un certificado de aportación.
- El socio es el grupo meta y es para quien trabaja la Cooperativa, por tanto los productos que se diseñan son pensando en él y su situación.
- El socio tiene fácil acceso al servicio de ahorro y crédito, los requisitos son fáciles de cumplir.

Adicionalmente existe también una ventaja de tipo económico, mediante la aplicación de tasas de interés pasivas y activas competitivas en el mercado, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Tasas de Interés	Bancos	Otras coops.	Maquita Cusunchic
Pasiva	18%	16%	24%
Activa	70%	48%	48%

Fuente: Cooperativa Maquita Cusunchic. Elaboración: autora.

## **Situación actual de la cooperativa**

A continuación se presenta información actualizada que permite apreciar la evolución que ha tenido la Cooperativa en tres aspectos básicos:

### **Confianza de la población**

La confianza que la Cooperativa ha ido generando paulatinamente en la población puede observarse desde varios ángulos.

En primer término, si observamos la evolución del número de socios, registramos un crecimiento bastante significativo, pues mientras en Febrero del 98 se arrancaba con 90 socios, a diciembre ya se contaba con 1509 socios y a mayo del 99, la Cooperativa cuenta ya con 2106 socios. Algo muy importante que resaltar es que aproximadamente el 62% de estos socios son mujeres. El crecimiento se ha dado por la buena propaganda realizada por los socios, pues la Cooperativa no ha invertido en publicidad.

Otro indicador de la confianza depositada por la población en la Cooperativa ha sido la evolución creciente de las captaciones, tanto a nivel de Depósitos a la Vista (Ahorros) como de Certificados de Aportación. El Certificado de Aportación es un valor ajustable que paga la persona para ser socio. Mientras en marzo del 98 se registraban captaciones en ahorros a la vista del orden de USD 10.283, a diciembre del 98 esta cifra subió a USD 56.377 y a mayo del 99 ya se contabilizan USD 79.995. Si a esto le sumamos los Depósitos a Plazo, el crecimiento es aún mayor.

En lo que respecta a certificados de aportación, la relación es más o menos similar y va vinculada a la inclusión de nuevos socios. Cabe resaltar que a pesar de la crisis financiera del país de marzo del 99, la tendencia de crecimiento en socios, certificados de aportación y depósitos a la vista y a plazo ha seguido.

### **Servicio a los socios**

Desde su inicio hasta la fecha, la Cooperativa mantiene dos productos de captación: a la vista y a plazo ya mencionados en 4.1 y un producto a nivel de colocación, que son pequeños créditos sobre firmas por montos promedio que bordean los US\$ 400 y plazos de hasta un año con pago mensual. El monto del mismo depende de la capacidad de pago del socio y de la puntualidad con que ha pagado otras obligaciones.

A nivel de colocaciones, la Cooperativa presenta un importante volumen de operaciones, basado en la efectividad con que se han manejado las Captaciones. En efecto, si analizamos el rubro créditos, observamos un crecimiento

bastante significativo, pues, mientras en febrero del 98 se arranca con la concesión de 4 créditos, a diciembre se registra un acumulado de 402 créditos y a mayo del 99 tenemos un total global de 632 créditos concedidos, lo que significa 632 familias atendidas.

Relación directa con este indicador guardan los rubros crédito entregado y crédito acumulado, cuyas cifras reflejan el creciente volumen de operaciones registrado por la Cooperativa en su corto tiempo de vida. Siendo el crédito colocado un total de USD 274.304, el crédito vigente de USD 96.424 y por diferencia el crédito recuperado de USD 177.880. La cartera vencida se ubica en el 1,1% después de la crisis de marzo del 99, antes fue del 0%. Todos estos indicadores reflejan la eficiencia con que se han manejado los recursos y operaciones de la Cooperativa hasta la fecha.

### Consolidación institucional y posicionamiento patrimonial de los socios

La consolidación institucional de la Cooperativa se refleja en el análisis de los Estados Financieros (Resultados y Balance General) que se ilustran en los cuadros No. 2 y 3. En efecto, analizando la evolución de activos se observa un crecimiento bastante significativo, pues, mientras a marzo del 98 éstos eran del orden de U\$ 49.747, a diciembre alcanzan U\$ 165.287 y a mayo del 99 totalizan U\$ 164.218. La razón que explica este importante incremento es precisamente la gran evolución de la Cartera de Crédito en el período. Así tenemos que mientras en marzo del 98 la cartera representaba el 47% del total de activos, a diciembre ésta se incrementa al 82%, y a mayo del 99 alcanza el 65%. El decrecimiento en este año se justifica por la crisis financiera y devaluación vivida en los primeros meses.

Entre otras cosas, la razón fundamental que sustenta la gran evolución de la Cartera de Crédito y la consolidación institucional de la Cooperativa, es precisamente el comportamiento favorable de los Depósitos (a la Vista y a Plazo) durante el período. En efecto, la relación depósitos/cartera evoluciona del 56,4% en marzo del 98, al 65,2% en diciembre y al 96,2% en mayo del 99. Esto significa que la Cooperativa ha logrado sustentar casi la totalidad de su actividad con el ahorro de los socios.

Otro indicador que da cuenta de la consolidación institucional de la cooperativa es la evolución del patrimonio. Mientras en marzo del 98 el Patrimonio Total era de U\$ 8.516, a diciembre éste se ubica en U\$ 37.922 y a mayo del 99 alcanza los U\$ 23.487. Este decrecimiento se explica por la fuerte devaluación sufrida por el sucre ecuatoriano a inicios de año, por la crisis financiera nacional, pasando de S/. 6.575 por dólar en diciembre del 98 a aproximadamente S/. 10.000 por dólar a mayo del 99.



## Impacto económico y social en la comunidad

El impacto económico y social de la gestión de la Cooperativa en la comunidad puede observarse claramente y de distintos ángulos. Analizamos a continuación algunos referentes importantes:

### Datos relevantes de la gestión realizada

Monto concedido	USD 274,304
Distribución por sexo	60.2% a mujeres 39.8% a hombres
Crédito por destino	48.6% microempresas 51.4% bienestar familiar
Crédito por ubicación	41% Solanda y Quilo Sur 34% barrios colindantes 25% otros barrios del Sur

Fuente: Cooperativa Maquita Cushunchic. Elaboración: autora.

### Conclusiones sobre el impacto

- La acogida que ha tenido la Cooperativa de Ahorro y Crédito Maquita Cushunchic en la población de los barrios urbano marginales del Sur de Quito, puede describirse con una sola palabra: confianza. A esto se debe el gran crecimiento de indicadores como: número de socios, ahorros a la vista, depósitos a plazo, certificados de aportación, entre otros, a pesar de la crisis financiera vivida en el mes de marzo del 99.
- La principal fuente de fondeo ha sido el ahorro de los socios, es decir ellos mismo han financiado su propio desarrollo.
- El servicio ofrecido al cliente, basado en el esfuerzo de los socios y la eficiente gestión directriz y administrativa, se observa en la importante evolución de indicadores como número de créditos concedidos, crédito acumulado, cartera de crédito, crédito recuperado, bajísimo porcentaje de cartera vencida, entre otros.
- La significativa consolidación institucional que la Cooperativa ha alcanzado durante su corto tiempo de vida es otro referente importante, particularmente el crecimiento de activos y del patrimonio.
- Finalmente, se evidencia una gran armonía entre las líneas directrices y políticas generales trazadas al inicio de la Cooperativa, con la gestión realizada hasta la fecha (mayo del 99), particularmente en lo relacionado con la Visión, Misión, Enfoques, Mercado al que se dirige, Servicios a ofrecer, y Estrategias donde sobresalen: el fondeo basado en el ahorro,

bajos costos de operación, tecnología adecuada, transparencia en la información y un equipo humano capaz y comprometido.

- A nivel de cobertura y servicios, el impacto económico y social que ha generado la presencia de la Cooperativa en los barrios urbano marginales del Sur de Quito, en su corta vida institucional, es digno de resaltar por las siguientes razones:
  - Aproximadamente el 60% del total de créditos concedidos ha sido demandado por el sexo femenino, lo cual demuestra la iniciativa y capacidad productiva de la mujer, ama de casa, por sacar adelante su hogar y/o pequeño negocio.
  - De un total de 492 créditos vigentes, el 49% (239) han sido canalizados para ampliar la capacidad productiva de pequeños negocios (Producción, comercio y servicios), lo que en términos generales muestra el impulso que ha dado la Cooperativa al desarrollo micro-empresarial en el Sur de Quito.
  - El 51% restante (253) ha sido canalizado al rubro de bienestar familiar, lo cual significa que la población beneficiaria a visto en la Cooperativa un punto de apoyo para solventar ciertas necesidades familiares, como mejoramiento de vivienda, refinanciamiento de deudas, gastos emergentes para estudios/enfermedad, entre otras.
  - La gran participación de la zona central (Solanda y Quito Sur) en los créditos individuales concedidos (41%), determina la acertada ubicación geográfica de las oficinas de la cooperativa, más aún cuando los sectores colindantes se encuentran ubicados prácticamente a sus alrededores.

### **Perspectivas de desarrollo y replicabilidad de la experiencia**

Cabe afirmar algunas de las estrategias a seguir:

- Crear mecanismos para incentivar el ahorro en los socios y seguir manteniendo este como la principal fuente de fondeo, pues es la estrategia básica de crecimiento y posicionamiento en el mercado.
- Estudiar la demanda por destino de crédito para crear productos innovadores que permitan responder en mejor forma las diferentes necesidades de la población, como puede ser vivienda que requerirá mayor plazo de pago y por tanto fuentes de mayor duración que el ahorro a la vista, inversión productiva igualmente.

- La relación de la Institución con las bases (socios) no debería circunscribirse exclusivamente a los servicios financieros que ofrece la Cooperativa, sino también a la búsqueda de alternativas que apunten al mejoramiento de la capacidad técnica de los socios para que puedan administrar eficientemente sus pequeños negocios, a través de cursos de flujo de caja, mercadeo, costos, etc. Esto, al igual que el caso anterior podría financiarse a través de líneas alternativas, y los Programas de Capacitación podrían desarrollarse con entidades especializadas como es el caso ya de la ejecución de programas conjuntos con la Universidad Salesiana del Sur.
- En cuanto a expectativas de cobertura y posicionamiento en el mercado, es necesario optar por un crecimiento zonificado y planificado para que el trabajo sea más provechoso. Hay que profundizar el trabajo en la zona central Solanda y Quito Sur en primera instancia y ver posibilidades de desarrollo en barrios colindantes.
- Finalmente, una experiencia como la desarrollada es bastante replicable, pues tiene facilidad de manejo y facilidad de fondeo. Ha sido aceptada muy bien por la población y la multiplicación de estas experiencias puede crear un sistema financiero alternativo al servicio del pueblo.

### Otros indicadores

Detalle	A junio del 98	A mayo del 99
Distribución por sexo	262 hombre 415 mujeres	812 hombres 1294 mujeres
Ahoro promedio (sucres)	315.214	427.076
Cartera de crédito (sucres)	318.969.821	934.343.058
Crédito promedio	2.328.246	1.825.000
Morosidad	0%	1.1%
Captaciones/ colocaciones	65%	96%
Crédito recuperado/ crédito concedido	13.44%	51.54%
Liquidez	9.58%	42.35%

Fuente: Cooperativa Maquita Cushunchic. Elaboración: autora.

# R E S E Ñ A S - L I B R O S

## **La Verdadera Historia del Tiempo: de la explosión del neolítico a los nudos y los agujeros negros**

*José Murgueytio y Marcos Guerrero*

Abya-Yala, Quito, 1997, 262 páginas.

Dios no existe. "Dios no existe", dijo, dando un manotazo sobre el púlpito, el Fraile Agustino Salcedo, ante la iracunda mirada de su feligrés más notable y más temido, el presidente Gabriel García Moreno. "Dios no existe", continuó el moreno fraile, "es el grito de los condenados en el infierno". Ciento treinta años después, digo yo, ante ustedes: "Este libro no me gusta". Este libro no me gusta porque no da ninguna noticia de sus autores José Murgueytio y Marcos Guerrero. Y esto no está bien. Y no está bien porque es el más hermoso y original ensayo ecuatoriano que yo haya leído desde hace 50 años.

"La verdadera historia del tiempo" o "De la explosión del neolítico a los nudos y los agujeros negros" está en la línea de los grandes ensayos ecuatorianos de este siglo: "Sicología y sociología del pueblo ecuatoriano", de Alfredo Espinosa Tamayo; "El indio ecuatoriano" de Pío Jaramillo Alvarado; "Ecuador, drama y paradoja", de Leopoldo Benites Vinuesa; "Entre la ira y la esperanza", de Agustín Cueva; los libros de Rafael Quintero sobre nación y populismo y "El poder político en Ecuador", de Oswaldo Hurtado. A todos ellos supera en la universalidad y transcendencia del tema tratado, y no los desmerece por la propiedad y el rigor de la lengua empleada. Las razones que abonan esta afirmación tan categórica son las siguientes:

estructura original, materia ensayada; interdisciplina universitaria; enfoque holístico; forma bien expresada e impacto en el lector.

La originalidad del libro se anuncia en los espígrafos iniciales de: Anaxágoras: "Tenemos ante los ojos un pedazo de pan. Parece pan y nada más. Más si lo comemos, se transforma en piel, carne, sangre, huesos, cabello. ¿Es que la materia se ha cambiado de una cosa en otra? Esto no es posible. Hay, pues, que suponer que en el pan existe ya el sinnúmero de materias de que se compone el ser humano". Anaxágoras, el filósofo presocrático de hace 2.500 años, hipotetizador de la estructura atómica del universo, uno de los bisabuelos de la ciencia de Occidente, toma su ejemplo del pan, del pan hecho del trigo. El trigo y su influencia en la civilización occidental será uno de los pilares de la estructura de este libro.

El segundo epígrafe se lee así. "Con azúcar y miel, todo sabe bien". Este dicho popular se refiere a la caña dulce, otro de los pilares de la estructura de este libro La caña en cuanto influye en la cultura árabe y en la institución del esclavismo. El tercer epígrafe puesto en el dintel del templo de este libro también es un dicho popular: "Habiendo arroz, aunque, no haya Dios". Se refiere este pilar al influjo del arroz en las grandes culturas asiáticas de

Oriente y Sudoriente. En fin, el cuarto pilar pertenece a América, a Martí, al maíz y a su influjo como comunicador y mediador en las culturas hasta ahora existentes. "Toda la gloria del mundo cabe en un grano de maíz".

La estructura del libro da soporte a esta pregunta: ¿Es verdad que la historia de la ciencia es un aporte exclusivo de Occidente? Y da soporte a esta respuesta: No, porque en otras partes del planeta hubo invenciones equivalentes y desarrollos paralelos de sistemas de referencia igualmente válidos para la expresión de las ideas de la ciencia. Lo original de esta estructura es su carácter de construcción interna y externa. Internamente, el libro se propone mostrar que el trigo, el azúcar, el arroz, el maíz están en los orígenes del desarrollo científico y cultural de la humanidad.

Y no sólo como alimentos dadores de vida, sino también como modelos generadores de pensamiento científico. He aquí una bella propuesta, una propuesta audaz y original. Externamente, el libro consta de una amplia prelección, sobria, clara en la que se plantea esta propuesta y se la desarrolla. Y consta, además, de un diálogo en cinco jornadas. Un diálogo al estilo de los de Platón, de los del Renacimiento, en los que se somete al debate y al examen analítico la versosimilitud de lo propuesto. "Nuevo diálogo sobre los dos máximos sistemas del mundo". Esta vez los máximos sistemas del mundo son las dos concepciones del espacio y del tiempo entre los occidentales

y los otros, entre el camino de la abstracción y el de la concreción.

Los dialogantes son personas que representan a cada una de esas gramíneas: por el arroz el asiático Tao, por el trigo el europeo Pan, por la caña de azúcar la arábica Dulce y por el maíz la norandina Zara. Coordina como huésped e instigador el mestizo latinoamericano Martín, radicado en Quito. He aquí, repito, una estructura original, originalísima y muy oportuna, pues así como los diálogos de Platón instauraron el fin de los mitos y los comienzos de la sistematización de la Filosofía en una época en la que la razón se independizaba de la religión: y así como los diálogos renacentistas reflejaron la independencia del nuevo saber científico respecto de la ciencia religiosa medieval, no de otra suerte esta estructura dialogante resulta apta para postular que la ciencia actual deje de ser un Dios absoluto y se abra a la comprensión de otras culturas fundadas en otros modos de ver y comprender el mundo, las que también se basan en una ciencia distinta de la Occidental.

Los autores parten de un postulado: que el saber científico es un proceso desarrollado en la civilización Occidental desde los "Elementos" de Euclides. Los autores se preguntan si así fue en realidad. ¿No habrá habido en alguna otra parte del Planeta una invención equivalente? "La verdadera historia del tiempo" intenta responder a estas preguntas. El libro se vale del "principio general de la relatividad" de Einstein que Murgueytio y Guerrero apli-

can, por primera, vez al estudio del aspecto intelectual de las civilizaciones, cuando cabe distinguir, en éste, una geometría, un sistema coordinado de referencia espacio temporal. Ven en este sistema el soporte lógico indispensable para enunciar las leyes del comportamiento del mundo físico y, por tanto, del desarrollo de las civilizaciones.

Describir la geometría Occidental es hasta cierto punto sencillo gracias al progreso del lenguaje matemático. Pero describir sistemas análogos no Occidentales es difícil, pues no tuvieron una matemática explícita. Los autores orillan esta dificultad partiendo del "principio antrópico" que permite revelar el pasado a partir del presente. De esta manera logran resucitar el sentido científico de geometrías exóticas hasta hoy menospreciadas por la ciencia.

Comparando estos sistemas de referencia, llegan al resultado de que espacio y tiempo son maneras culturalmente relativas de representar el movimiento y no son atributos intrínsecos de las cosas. Pueden, en consecuencia, esbozar las grandes líneas de una epistemología generalizada en la que los dos sistemas embonados entre sí contribuyen a captar la realidad integralmente. "Si hay en este esbozo de epistemología plural y comunicativamente algo prometedor para el avance de la ciencia afirman mucho más puede haberlo de persuasivo para unificar los distintos y alguna vez encontrados enfoques culturales, en pos de una estrategia compartida que permita hacer frente a la crisis ecológica que a todos afec-

ta y a todos amenaza". Esta, en resumen, es la materia tratada en el libro.

Si Universidad significa etimológicamente "unum versus aliud", lo uno vuelto hacia lo otro, este libro es un modelo de interdisciplinariedad universitaria, porque ha sido construido con los más variados aportes del mundo académico: Antropología, Astronomía, biografías (de Galileo Galilei, Hernán Cortés, Einstein y Cristóbal Colón), Ciencia General, Demografía y Economía Ecología y Climatología, Epistemología y Filosofía, estudios sobre identidad cultural, Física, Gramíneas y Agricultura, Historia Moderna, Historia y Cultura del Mundo Antiguo, Historia y Cultura Precolombina, Matemáticas, Psicología, Teoría de la Relatividad y Teoría del Caos. Los rayos de luz de estas diversas disciplinas dan innumerables reverberaciones en el cristal de este libro, prisma de, asimismo, diversos tallados. Y lo maravilloso de él radica en que la

variedad de los rayos confluye y se focaliza en una unidad social, en una unidad filosófico-científica. La primera es una vindicación de lo no europeo frente a Occidente, de lo ecuatoriano frente a una identidad mal servida por los incompletos modelos de asimilación. En este sentido, el libro está en la línea de las grandes vindicaciones de lo americano cuyo mojón inicial fue la "Historia del reino de Quito" del padre jesuita Juan de Velasco.

"Thaumazein", admirarse abriendo la boca con emoción era una de las cualidades griegas para comenzar a filosofar. Tomar distancia de la realidad, tomar conciencia de su estar allí, registrar el impacto de su presencia en mi mente y en mis emociones, son los prolegómenos para entrar a pensar en algo, analizarlo, hacer conexiones con otros referentes, dejarse llevar por el placer de indagar. Este libro es una fuente de gozo para la mente filosófica. Le plantea problemas, le propone

hipótesis, le rompe a uno los esquemas habituales y le hace ver el mundo sub specie aeternitatis un poco al modo de Baruch de Spinoza. Libro para ser releído y consultado. Cabría cerrar esta reseña con estas dos canciones de Antonio Machado:

Hombre Occidental  
tu miedo al Oriente, ¿es miedo  
a dormir o a despertar?

!Qué difícil es  
cuando todo baja  
no bajar también!

Y porque no han temido al Oriente ni al despertar y porque no han bajado cuando todo baja, digno y justo es felicitar a los autores José Murgueytio y Marcos Guerrero por este notable libro que a lo mejor bien leído le vuelve a uno panteísta.

Dios si existe. Es el Universo.

*Simón Espinoza Cordero*

## Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador

*Natalia Arias, Marena Briones, Alejandra Cantos, Margarita Carranco, Julio Echeverría, Iván Gomezjurado, Jorge González Moreno, Daniel Granda, Nicanor Jácome, Jorge León, Jose I. López V, Alejandro Moreano, Raúl Moscoso, Simón Pachano, Hernán Rivadeneira, Napoleón Saltos, Julio César Trujillo, Mario Unda, Galo Chiriboga y Rafael Quintero (Editores).*

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas, Fundación Friedrich Ebert e ILDIS, Quito, diciembre de 1998, 357 páginas.

Los acontecimientos de febrero de 1997 revelaron las reales dimensiones de la crisis del sistema político ecuatoriano; no se trataba solamente de una crisis económica, el deterioro institucional era evidente; a las dificultades por enfrentar y reducir la gravedad de la crisis económica se sumó el fenómeno de la corrupción que amenazaba con expandirse en el conjunto del sistema político. Se trataba entonces de una crisis política y de una crisis ética. Como consecuencia de ello, desde distintos ángulos surgía el

planteamiento de la necesidad de una reforma política profunda que restituya las condiciones básicas de funcionamiento del sistema político. La Asamblea Nacional que se realiza el 25 de Mayo de 1997, respondió fundamentalmente a esta demanda colectiva; se inscribió por tanto en el contexto de un agudo deterioro de la institucionalidad política, y apuntó a restituir o constituir nuevas reglas básicas que definan y orienten el cauce del desarrollo político futuro del país.

El reto que debió afrontar la Asamblea Constituyente consistía en una tarea de refundación política, por tanto debía proceder a crear una dimensión de autonomía respecto de las fuerzas, de los actores y de las orientaciones que caracterizaron a la vieja política, sin que esta operación significara al mismo tiempo el alejamiento o la separación respecto de las fuerzas políticas y sociales que constituyen y hacen la realidad del país. Su tarea era en sí enormemente compleja, consistía en seleccionar de entre el conjunto de estas fuerzas aquellas que permitieran definir nuevas orientaciones programáticas y nuevas reglas de juego que fueran capaces de resolver los condicionamientos estructurales de fondo que estaban en la base de la crisis política.

El reto de la Asamblea consistió en no aislarse del proceso político, y al mismo tiempo contradecir o revertir las condiciones que impulsaban ese proceso hacia una lógica implosiva de deterioro y de bloqueo político. La posibilidad de conformarse como espacio autónomo o separado de las presiones políticas de un proceso transicional como era el que vivió el país después de la caída de Bucaram se esfumaron rápidamente, lo que se evidenció en su imposibilidad de conformarse como Asamblea Constituyente, y por tanto como espacio de generación de una nueva realidad política que retuviera en sus manos la conducción del proceso político.

La posibilidad de su supervivencia radicó en el establecimiento de un pacto político no explícito con las fuerzas políticas que en realidad conducían el proceso y que se aglutinaron entorno al gobierno interino de Fabián Alarcón. Los interrogantes que surgen para aproximarse al análisis de los resultados de la Asamblea tienen por tanto que ver ya no con el carácter constitutivo de la misma, que lo perdió en el proceso, sino con la real autonomía prescriptiva y normativa que haya logrado cristalizar en el texto constitucional. ¿Estamos, en efecto, frente a una nueva estructura constitucional, que modifica los paradigmas básicos de la orientación normativa y organizacional del Estado ecuatoriano, o se trata de un proceso limitado de reformas constitucionales que se integran al diseño estructural de la Constitución de 1978? ¿Qué elementos de innovación y que continuidades con los paradigmas de la política tradicional están presentes en este diseño normativo?

El conjunto de artículos que componen este libro apuntan a dar respuestas a estos interrogantes; se trata de un conjunto de ponencias presentadas en el Seminario «Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador 1998» organizado por la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas, y realizado entre el 27 y 29 de julio de 1998, con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert y el ILDIS. Estos distintos aportes examinan los variados aspectos de reforma presentes en el

nuevo texto constitucional; desde análisis estrictamente políticos sobre el sentido de la reforma en las estructuras y en el funcionamiento del sistema político, sus incidencias en los mecanismos de representación y en las estructuras decisoriales del presidencialismo, a análisis sobre la reforma del sistema judicial; particular atención reciben los aspectos específicamente institucionales y las propuestas de reforma en los procesos de gestión y administración política, que en el caso ecuatoriano tienen que ver con la descentralización política y la desconcentración en la gestión de los recursos públicos; de allí al análisis de aquellos aspectos que para muchos analistas constituyen los elementos más innovativos, el análisis de los derechos colectivos y de las garantías a la efectiva implementación de los mismos, donde se recogen las propuestas de los nuevos movimientos sociales, las reivindicaciones étnicas, de género y ambientales.

La rigurosidad en el tratamiento de los temas, así como los comentarios a las distintas ponencias que recoge el presente libro, hacen del mismo un aporte significativo al análisis constitucional, y un material imprescindible para el discernimiento de las complejas tensiones por las que atraviesa el sistema político ecuatoriano en esta coyuntura de fin de siglo.

*Julio Echeverría*

## Larga Crónica Acerca de la Constituyente por Dentro

Alfredo Vera

Co-Edición Escuela de Sociología  
Abya-Yala, Quito, 1999. pp.110

Al romperse el sistema constitucional del Ecuador con la caída de Abdalá Bucaram en febrero de 1997, se dio paso a una reforma política de la cual se ocuparía una asamblea constituyente, reunida finalmente en Quito, Sangolquí y Riobamba, de febrero a junio de 1998. Podrán ser muy diversos los entendimientos de cada sector de la opinión pública sobre los resultados de esa reforma, pero existe un amplio consenso sobre la existencia de un expediente de presión política externa a dicha asamblea que actuó permanentemente *a su interior*, ora para acelerar sus votaciones, ora para hacer poco deliberantes a sus diputados, y ora para delimitar sus alcances reformadores. A ese expediente de presión política, el asambleísta socialdemócrata Alfredo Vera lo bautizó con el apelativo de *la aplanadora*, acuñado con gran ironía y recogido luego por todos los comentaristas parlamentarios para referirse al vínculo predominante que marcó las relaciones entre la dinámica interna y externa de dicha asamblea.

El libro **Larga Crónica Acerca de la Constituyente por Dentro** de Alfredo Vera no es el registro de lo que iba aconteciendo, día a día, en ella, sino un elocuente informe político de primera mano, y a la vez una interpretación de la misma, escrito a su término. En él su autor ha querido no solo informar sobre su gestión en la Asamblea Constituyente de 1998, haciendo, democráticamente, una rendición de cuentas, sino crear

impresiones, darnos una versión espontánea de los entretelones de sus reuniones y de sus actores, describir algunos episodios sobresalientes, y exponer sus acciones, experiencias y pensamientos en torno a ella. Por lo tanto, se trata de un libro en el cual el lector encontrará importantes pistas para la comprensión del proceso de la reforma política de 1998. Este es su primer mérito, por el que ocupará un reconocido lugar en el género de testimonio político.

Alfredo Vera, hace constantes críticas en su libro al recurrente autoritarismo inherente a la derecha ecuatoriana y al de aquella alianza conjugada en el seno de la asamblea, convertida, sin más, en el marcapasos de un conjunto de decisiones que se pretendieron tomar, y de otras que se adoptaron, a espaldas del sentir mayoritario de la población ecuatoriana. Incluso, contrarias a decisiones democráticas resueltas por Consultas Populares previas. En este ensayo, el lector será situado entonces *al interior* de la asamblea, escuchará algunas de sus voces, e identificará, como si fuera un testigo presencial, a algunos de sus actores y a la manera cómo actuaron en el ámbito parlamentario, pues, la verdad histórica de esta asamblea está hecha de verdades fácticas que está interesado en revelarlas, pedagógicamente hablando. Así, con pluma firme, traza para el lector algunos de los más interesantes episodios de aquella constituyente, las vicisitudes por las que



atravesó cuando el gobierno de Alarcón la desconoció, los momentos difíciles experimentados por la desprotección del gobierno para su cabal funcionamiento, el boicot de la derecha y el régimen, y la reversión de ese autoritarismo por la mediación de la opinión pública democrática, que abrió nuevamente dicho espacio para finiquitar su trabajo de reforma.

Este opúsculo tiene otro mérito. Radica en que, para su autor, la experiencia de la Asamblea cons-

tituye un mirador para juzgar los procesos del país. También por ello, contiene juicios interesantes, en la espiral del riesgo, sobre la política general del país y sus actores, sobre los cuales podemos o no coincidir con su autor, pero que son *intimaciones hacia la política* que siembran en el lector un interés por adentrarse más en el tema. De estos juicios, resalto uno por su pertinencia actual: al examinar la asamblea, generalmente, hay dos errores identificados como causantes del desgobierno en el país: el autorita-

rismo y la corrupción. Pero, ¿qué es lo que está mal en el país? se pregunta Alfredo Vera. Su respuesta es clara: *es en el nivel de la toma de decisiones donde las cosas andan mal en el país*, pues los errores en la política tienen un alto precio por afectar a seres humanos. Su juicio final es que la constitución de 1998 tiene serias falencias, derivadas de esa constatación, para mí muy cierta. La aplanadora no hace el camino del buen gobierno.

*Rafael Quintero López*

## La Institucionalidad de lo Social

*Julio Echeverría*

STFS, Quito, Julio 1998, 27 páginas.

La Reforma institucional, en el Ecuador, generalmente ha sido entendida como cambios administrativos del sector público, asociados a la reestructuración, fusión, eliminación o creación de dependencias administrativas. En el mejor de los casos, ha estado acompañada de acciones orientadas a la coordinación entre dependencias, en la búsqueda de eficiencia en la gestión pública.

Sin duda, la temática de lo institucional, rebasa el ámbito de lo administrativo burocrático, para ubicarse en una dimensión en la que el desarrollo, entendido como mejoramiento cualitativo de las condiciones de vida de las poblaciones, se constituye en un objetivo estratégico de las políticas generales de intervención del Estado.

En esta línea de pensamiento se inscribe el trabajo titulado «La Institucionalidad de lo Social» (1998), de Julio Echeverría, dirigido a la construcción de un mar-

co conceptual y metodológico adecuado, pertinente al Diseño de la Agenda Social del Ecuador; que ciertamente, es una de las experiencias innovadoras más relevantes que en materia de planificación social, se ha realizado en el país.

El Documento que analizamos, es pionero en materia de Diseño Institucional en el Ecuador en el campo social; y al parecer ha dado pistas metodológicas y conceptuales importantes, para las acciones dirigidas por el actual gobierno del Ecuador, relacionadas con la re-estructuración del Sector público, en la que se inscriben la creación de varias Secretarías de Estado y otras decisiones, en un contexto más amplio de reformas.

En la parte introductoria, se definen algunas categorías relevantes referidas a la dimensión institucional de la gestión de las políticas sociales, a las que se ubica como parte de un comple-

jo mucho más vasto de políticas que interactúan con aquellas dirigidas al crecimiento económico y fomento productivo.

La reforma institucional debe ser entendida como modificaciones y cambios en los principios que dirigen la acción de los actores del desarrollo y las dimensiones organizativas en que actúan. En este proceso, la definición de campos de intervención, procedimientos, normas y regulaciones son, ciertamente, elementos importantes, que implica modificaciones en las relaciones de poder y construcción de nuevas actitudes y comportamientos, al tiempo que se rearticulan las funciones de la administración pública.

En la segunda parte del documento, Julio Echeverría realiza un acercamiento general a las nuevas condiciones de la economía internacional, que, en general, determinan la reconstitución de las estructuras políticas, normativas y administrativas de los Estados modernos.

Ciertamente, los procesos de internacionalización económica, inciden en las dinámicas internas de las economías nacionales; lo cual «exige una alta capacidad de respuesta de los aparatos políticos y administrativos; y de adecuados niveles de flexibilidad en los diseños institucionales, que combinen dimensiones políticas y técnicas en los procesos decisionales». Al decir del autor, lo que está en juego es una nueva rearticulación del papel del Estado en el desarrollo; así como una modificación sustancial de los roles de los actores sociales e

institucionales; a fin de perfeccionar la capacidad de articulación decisional del Estado, promoviendo la desconcentración, descentralización y entrega regulada de tareas de administración y ejecución directa al sector privado y a la sociedad civil.

Las determinaciones de la internacionalización de la economía, conducen a pensar en la necesidad de diseñar y construir procedimientos de reforma institucional al interior del Estado ecuatoriano, que al ir más allá de meras reformas burocrático-administrativas, garanticen una adecuada inserción internacional, en contextos de competitividad económica y equidad.

La necesaria inserción en los flujos financieros internacionales, reorientación del patrón de crecimiento (ampliación de la base exportable) y el incremento de las capacidades competitivas de la economía nacional, se presentan como requerimientos de la dinámica actual de la economía internacional. Esto, ciertamente, conduce a pensar en la necesidad de impulsar una adecuada y coherente Estrategia de Desarrollo Económico, en donde lo institucional se presenta como elemento clave; para lo cual se requiere además una consistente capacidad de planificación y programación del desarrollo social.

En el marco de la Estrategia de Desarrollo Económico, que se implemente, la Política social, deberá ser considerada como decisiva; ya que de ésta dependerá la calidad y sustentabilidad del crecimiento. Ciertamente, no

puede pensarse una Estrategia Integral de Desarrollo Económico, que únicamente priorice la estabilización de los indicadores generales de la economía; ésta debe necesariamente incorporar estrategias económico-sociales combinadas, que garanticen en el mediano y largo plazo el mejoramiento cualitativo del capital humano y de la calidad de vida. En este marco, la continuidad de las políticas sociales es requisito fundamental para alcanzar objetivos de crecimiento. En este contexto, plantea como prerequisite fundamental, la Reforma Institucional, que necesariamente implica una adecuada relación de complementariedad entre políticas económicas y sociales, así como con las políticas de fomento productivo y mejoramiento de la competitividad.

El rediseño institucional que debe implementarse en Ecuador, debe conducir a la realización de metas de realización conjunta en los campos económico y social, lo cual supone estrategias financieras y de gastos comunes; así como la redefinición de procesos en las distintas fases de implementación de las políticas públicas. Al parecer, al momento, con la fusión de algunos Ministerios y la creación de las Secretarías de Estado, se han tomado algunas decisiones iniciales en torno a este proceso. Resta por diseñarse las estrategias de intervención, las funciones de cada ámbito decisional, ministerios y secretarías de Estado —que en cambio el documento en mención define con claridad— los contextos institucionales y decisionales específicos, que doten de integralidad y legitimidad tanto a

la política social como a la política económica.

El diseño institucional actual, en el caso ecuatoriano, no solo que dificulta este proceso, sino que lo obstaculiza. Se hace necesario, además, potenciar la capacidad técnica de las instancias del sector público, a fin de incrementar su eficiencia y eficacia en las acciones de intervención.

Las políticas sociales —como advierte el autor—, deben ser evaluadas en términos de impactos, en función del logro de metas y objetivos, y no únicamente en términos cuantitativos, en función de la mayor o menor inversión en el sector. La inversión social eficiente, es la que va acompañada de adecuados mecanismos institucionales, hacia el mejoramiento efectivo de la calidad de vida de las poblaciones. Es responsabilidad del Estado, asumir e implementar un adecuado diseño institucional, que garantice la calidad y cantidad de los impactos de las políticas públicas.

En la tercera parte del documento, el autor plantea los ejes institucionales básicos de la reforma y modernización de la administración pública. Establece que su rol fundamental debe ser el de coordinar el proceso de formación de políticas públicas, normar y regular sus orientaciones, eva-

luar y establecer seguimientos de su incidencia en los procesos de desarrollo. Para este propósito, la reforma institucional debe articularse en tres niveles: la organización y coordinación de los ejes institucionales encargados del desarrollo económico, social y productivo; la definición de relaciones entre otros campos institucionales, lo cuales deben compartir tareas de planificación y coordinación, tanto en la formulación como en la ejecución; y, la desconcentración y descentralización de la gestión social, transfiriendo capacidades financieras, administrativas y de control a los gobiernos locales.

La administración pública debe articularse en torno a tres ejes fundamentales: la política de regulación macroeconómica; las políticas de desarrollo económico y productivo y las políticas de desarrollo social. En este sentido, la simplificación de procesos administrativos es de vital importancia; así como la transformación del rol del Estado, de ente ejecutor y administrador del desarrollo, a ente de normación y regulación. Se advierte, que es necesario modificar el perfil del administrador público, donde se refuercen las capacidades técnicas y recobre la capacidad de gestión eficiente y transparente de los recursos públicos.

La Reforma institucional para Ecuador, en general debe sustentarse en la necesidad de concentrar las capacidades decisionales; a fin de darle un direccionamiento estratégico a las acciones de desarrollo económico, productivo y social. En este sentido, es necesario reducir las ineficiencias de los distintos despachos administrativos. Esto mejorará las capacidades de centralización decisional en la definición de políticas; su normación, regulación, seguimiento y evaluación.

Es deseable esperar que las reformas que en materia institucional se inician en el Ecuador, estén insertas en un visión integral y estratégica, que vayan más allá del inmediatismo, tan característico de los anteriores intentos de reforma. La eficiencia y eficacia de las acciones de intervención del Estado, deben ser medidas en términos de sus impactos en la calidad de vida y el crecimiento económico. El trabajo «La institucionalidad de lo social» de Julio Echeverría es un importante avance en esta dirección, y abre una línea de pensamiento y discusión que es deseable se desarrolle profusamente en las ciencias sociales ecuatorianas.

*Iván E. Gomezjurado*