Democracia Desarrollo y Descentralizacion

por una propuesta alternativa

• MAESTRIA DE DESARROLLO REGIONAL •

• FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS •
DE LA UNIVERSIDAD DE CUENCA

• ILDIS •

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y DESCENTRALIZACION

POR UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

DEMOCRACIA,
DESARROLLO Y
DESCENTRALIZACIÓN

POR UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Alberto Acosta
Alejandro Moreano
Carlos Larrea
Cornelio Marchán
Nina Pacari
Gustavo Larrea
Jaime Breilh
Simón Pachano
Zonia Palán
Leonardo Espinoza

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y DESCENTRALIZACION

por una propueta alternativa

• Maestría en Desarrollo Andino Regional DAR
• Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad de Cuenca
• Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales ILDIS

D.A.R.
MAESTRIA EN DESARROLLO ANDINO REGIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE CUENCA
Av. 12 de Abril s/n
Telefonos: 819721- 842424
Fax: 819721
Apartado: 01-01-1481
Cuenca - Ecuador

I.L.D.I.S.
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
Calama 354
Teléfonos: 562103 - 550373
Fax: 504337
Apartado: 17-03-367
Quito - Ecuador

Esta publicación se realizó bajo
responsabilidad de la
Maestría en Desarrollo Andino Regional
Editor: Fernando Carvajal A.

Impresión: Departamento de publicaciones
de la Facultad de Ciencias Económicas
Diseño carátula: Carlos Espinoza
Impresión Carátula: Gráficas Hernández
N° de ejemplares 500
Febrero de 1996

INDICE

ENTRETELONES DE LA GLOBALIZACION
Alberto Acosta 9

AMERCA LATINA Y LA GLOBALIZACION
Alejandro Moreano 71

PROYECTOS DEMOCRATICOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA EL ECUADOR. UNA VISION RETROSPECTIVA
Carlos Larrea 95

HACIA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO
Cornelio Marchán 113

PROPUESTA DE DESARROLLO PARA UN ECUADOR PLURINACIONAL Y MULTICULTURAL
Nina Pacari 133

ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE MODELO DE DESARROLLO ALTERNATIVO, DESDE LA SOCIEDAD CIVIL
Gustavo Larrea 159

PARTICIPACION CIUDADANA: ¿VERSION "LIGHT" O DEMOCRACIA PROFUNDA?
Jaime Breilh 171

LA SOCIEDAD EN LA CONSTRUCCION DE UN ORDEN DEMOCRATICO
Simón Pachano 195

PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EN EL ECUADOR. UNA VISION CRITICA
Zonia Palán 205

DESCENTRALIZACION GUBERNAMENTAL, DESARROLLO LOCAL Y PLURIREGIONAL
Leonardo Espinoza 229

Presentación

Con los auspicios del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y la Universidad de Cuenca, la Facultad de Ciencias Económicas y su programa de Maestría en Desarrollo Andino Regional, realizaron en octubre de 1994 el seminario: **"DEMOCRACIA, DESARROLLO Y DESCENTRALIZACION, por una propuesta alternativa"**, que contó con la participación de destacados investigadores y científicos sociales del país.

Este evento permitió: debatir las caracterizaciones que se formulan de la crisis internacional; analizar el proceso de globalización y sus tendencias; examinar los impactos de las políticas de ajuste y estabilización aplicadas en América Latina y Ecuador en los últimos tres lustros; contrastar los proyectos de modernización y descentralización propuestos en el marco de las reformas del Estado; y, proponer estrategias y políticas alternativas para un desarrollo humano y sustentable, que den respuestas a estructurales problemas derivados de la inequidad, la dependencia y la explotación irracional de los recursos naturales en el país.

Democracia, desarrollo y descentralización es un menú temático que nos pone de cara al futuro y nos plantea varias disyuntivas. Avanzar en la estrategia aperturista, en una estructura de mercados adversa para nuestras posibilidades de competitividad y que nos conduce a una reprimarización de la economía, o intentar una alternativa, que priorice el mercado interno, el entrecruzamiento de los sectores productivos, que recupere tecnologías, que haga de la diversidad y heterogeneidad palancas potenciadoras del desarrollo. Si los procesos de modernización deben orientarse a "cambiar" el país en un esfuerzo de adaptación

a las reglas del juego puestas por el orden internacional que se va contruyendo en el marco de la globalización, y por ende desde los intereses de las transnacionales, o si se opta por una transformación que permita integrar en un proyecto nacional a aquellos sectores que por efecto de la misma globalización hoy están excluidos y marginados. Si reafirmamos una tendencia descentralizadora, que traslada competencias y conflictos a los organismos seccionales, o caminamos por una descentralización que vaya acompañada de una desconcentración económica y una redistribución equitativa de la riqueza, que permita recuperar el poder local pero democratizándolo, que devuelva la capacidad de decisión a las comunidades.

En este período en que nos acercamos a la finalización del siglo y el milenio, en un momento en que el país está por elegir a nuevos dignatarios, creemos que es oportuno lanzar estas preocupaciones al debate, poner a consideración de académicos, dirigentes sociales y políticos, de empresarios y trabajadores, las ponencias de estos destacados ecuatorianos que nos honraron con su colaboración.

La Universidad de Cuenca, la Facultad de Ciencias Económicas y el Programa de Maestría en Desarrollo Andino Regional, expresamos nuestro sentido agradecimiento al ILDIS y de manera particular a Alberto Acosta, entrañable amigo de nuestra institución por todo el apoyo brindado tanto para la realización del Seminario cuanto para la presente publicación.

Fernando Carvajal A.

ENTRETELONES DE LA GLOBALIZACION

Algunas reflexiones desde y para la economía ecuatoriana

Alberto Acosta *

CONTENIDO

1. La difícil construcción de un nuevo orden internacional

Hacia una hegemonía transnacionalizada y compartida
Dialéctica entre regionalización y globalización
Fuerzas centrífugas versus fuerzas centrípetas
La dependencia mantiene su vigencia

NOTA: esta ponencia fue revisada integramente a principios de 1995.

* Consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

2. La lógica del capital financiero internacional
Entre el auge y la crisis
Los entretelones de la crisis de deuda externa
La evolución de la crisis
El papel cumplido por la deuda y su manejo
¿Fin de la crisis de la deuda externa?
Los factores determinantes para el reflujo de capitales
Otros factores a nivel latinoamericano

3. Los principales cambios del tornasiglo
Los riesgos del neointervencionismo y de la reprimarizaión
Los alcances de una nueva revolución tecnológica

4. El Ecuador frente al proceso de transnacionalización

Bibliografía

"Lo que me parece urgente (...),
es ver el capitalismo como un sistema histórico,
a lo largo de toda su historia y en su realidad
concreta y única".

Immanuel Wallerstein, 1989.

Para entender el papel que el Ecuador desempeña en la economía internacional y cuáles son los retos que de ella se derivan, nos parece prudente esbozar al menos las grandes líneas que la caracterizan a ésta, procurando ubicarlas en un marco teórico referencial, susceptible, por supuesto, de ser revisado.

El conocimiento de la evolución de la economía internacional exige, entonces, una aproximación en un contexto profundo, de tipo estructural. Una aproximación que abarque la realidad global integrada, y que tenga presente la necesidad de un análisis expresado en el campo económico y también en el político e ideológico cultural, en los términos en que Immanuel Wallerstein entiende "el capitalismo histórico". Sistema que, cualquiera que sea el grado de su desarrollo, es sumamente inestable y vital, con una notable capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias. Al capitalismo hay que entenderlo como "un sistema de valores, un modelo de existencia, una civilización: la civilización de la desigualdad", tal como lo concebía Joseph Schumpeter. Lo cual nos obliga a un estudio integrado de los diversos fenómenos que aparecen en forma aislada y hasta de

aquellos que son producto del azar, destacando en especial el contenido real del término de moda de los años noventa: la globalización.

Entonces, para estudiar la globalización hay que empezar por asumir que ésta no define las condiciones del funcionamiento económico en escala planetaria y de una manera homogénea para todos. Esta se sustenta en algunas formas de operación de las empresas transnacionales, de los organismos multilaterales y, en particular, de los gobiernos de los países más poderosos, y todo esto con especial incidencia en ciertos mercados alrededor del mundo. "La globalización es, en todo caso, un fenómeno que se presenta de manera muy desigual para diversos países, regiones internas, sectores de actividad, industrias y empresas. Este es, precisamente, uno de los límites o la paradoja de la propia globalización y es que su alcance no es generalizado" (Bendesky 1994: 983).

Como sucede muchas veces, es enorme la diferencia entre el discurso de la globalización y su realidad, y por eso mismo, estamos condenados a conocer de mejor manera los elementos que componen la actual coyuntura, procurando, simultáneamente, interpretar y entender los factores estructurales que están subyacentes a estos fenómenos. Si queremos forzar propuestas que permitan enfrentar el reto del subdesarrollo, tenemos que hacer un esfuerzo para estudiar cómo podría ser la nueva estructura de poder mundial y los nuevos rasgos del sistema económico, aún antes de que éstos se consoliden.

1. La difícil construcción de un nuevo orden internacional

Empecemos por recordar que al concluir la década de los ochenta presenciamos el aparente triunfo norteamericano en la denominada "guerra fría". Un triunfo que nos ha dejado con una gran potencia con posibilidad universal, pero que, como se verá más adelante, no está

en capacidad de reorganizar en solitario el mundo. Este triunfo lejos de dar paso a un nuevo esquema universal ordenado, ha gestado insospechadas situaciones de desorden y que aceleradamente configura una nueva economía política mundial.

Si bien el fin de esta guerra alejó el riesgo de una confrontación nuclear, recreó las condiciones para que se vuelva con mayor facilidad a la "política de las cañoneras" y desató aquellos nudos que ahogaban reprimidas expresiones nacionalistas. La invasión a Panamá en 1989 y la misma guerra contra Irak en 1991 son apenas una muestra de la primera afirmación. Y el sangriento enfrentamiento de las repúblicas yugoslavas en el corazón de Europa, ejemplifican la segunda. En este escenario también podríamos ubicar la violencia racial que se vive en otras regiones del Tercer Mundo, como es el caso de Ruanda y Burundi.

Hacia una hegemonía transnacionalizada y compartida

Por ahora, la desaparición del equilibrio bipolar, que saltó en pedazos por el derrumbe del imperio soviético, generó un vacío de poder que fue llenado en términos amplios por Occidente: en lo político, económico, social y sobre todo en lo cultural.

Esta situación, por lo pronto, ha conducido al establecimiento de un dominio aparentemente unipolar, en el cual los Estados Unidos asoman solitarios con un poder de alcance mundial.

Sin embargo, una visión triunfalista de esta situación, apoyada en los grandes e importantes avances tecnológicos y en la expansión del mercado mundial, nos llevaría a creer que el mundo está unificado y globalizado de una manera mecánica, de una manera lineal. Esto

habría gestado un mundo sin fronteras, en el cual el sistema capitalista habría alcanzado el triunfo indiscutible y no habría una alternativa a la democracia de corte liberal-occidental, para organizar la sociedad contemporánea en términos políticos. Esta es la visión que nos presenta el tratadista norteamericano-japonés Francis Fukuyama, cuando habló del "fin de la historia". Y que, de una u otra manera, subyace en el nuevo sentido común universal: el neoliberalismo.

Esta visión se vende como un proceso históricamente irreversible. Un intento repetido una y otra vez a lo largo de la historia; recordemos como se presentaba en su época al Imperio Romano o al Imperio Chino, para mencionar apenas dos casos aislados. Sin embargo, esta visión triunfalista, que lleva implícita una respuesta, una forma de actuar, así como determinadas políticas económicas y sociales, y que explica la apertura y la liberalización de los mercados, tiene que ser contrastada con la realidad para poder criticarla y buscar, de ser preciso, una propuesta alternativa.

Así las cosas, tengamos presentes las dificultades que atraviesan los Estados Unidos, país que "perdió también la guerra fría", en tanto "ha dado pasos que llevan a que en cuarenta o cincuenta años muy probablemente los poderes centrales sean otros" (Maira 1994). Además, tengamos presente el potencial y la diversidad cultural de este país, que sustentan de una manera innegable su poderío. Empero, "esta es la diversidad del supermercado bien surtido, no la diversidad cultural real de pueblos que se sienten tan seguros de sus creencias como para resistir o, al menos, rechazar sin alharacas, las creencias, contradictorias, de los otros" (Rieff 1994).

Dejemos el campo cultural, en donde hay muchos e importantísimos elementos para abordar el tema de la globalización, y concentrémonos en su economía. Allí

parece que no podrá sostener por tiempo indefinido el costo del esfuerzo desplegado sin cambios profundos en su interior, a más del peso que representa la confrontación comercial desatada entre las grandes potencias. Entonces, antes que hablar de la existencia de una hegemonía unipolar, mejor conviene estudiar la conformación de una hegemonía transnacionalizada y compartida por diversos intereses y diferentes poderes nacionales conjuntamente con el capital transnacional. Lo cual no abona necesaria y mecánicamente en favor de un organizado trilateralismo o la Triada -Norte América, Europa y Asia Oriental-, que no deja de ser una posibilidad todavía plagada de interrogaciones, contradicciones y desórdenes, sobre los que se procesa la instauración de un nuevo orden mundial.

En definitiva, de la experiencia de los años recientes podemos concluir que presenciamos la configuración de una suerte de "troika mundial" no muy estable y tampoco muy operativa; basta ver la incapacidad política para resolver algunas confrontaciones regionales y el enorme potencial conflictivo a nivel comercial y financiero entre estos tres centros de poder. Las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y el Japón resultan casi paradigmáticas de la compleja situación, en la cual los Estados Unidos esgrimen respuestas propias desde su posición de primera potencia política y militar, como es la amenaza para adoptar medidas unilaterales de retorsión si se limitan a sus exportaciones.

Como complemento a lo anterior, convendría identificar, a nivel de los paises industrializados, tres formas básicas de capitalismo: el capitalismo renano-alemán-nórdico, el anglosajón de Gran Bretaña y los Estados Unidos, y el nipón, asimilable también al capitalismo de los nuevos paises industrializados de Asia. Frente a estas tres formas dominantes en un mismo sistema globalizado tenemos los capitalismos dependientes, propios de nuestras regiones. Todos estos, dominantes y depen-

dientes, enfrentan serios problemas y están modificando partes de sus enfoques, instituciones y modos de operar. Así vemos que en unos el papel del Estado es mucho más preponderante que en otros, dependiendo a cual forma de capitalismo nos referimos. Igualmente, en unos el proteccionismo está más presente a pesar de que se difunde la liberalización. Naturalmente los niveles de consumo, de ahorro, de competitividad y aún el deseo de "búsqueda" de sistemas de equidad varia en cada una de estas modalidades.

Pero es importante destacar que en este sistema, profundamente polarizado y polarizador, ya no cuentan tanto los estados-nacionales, sobre todo en el caso de los países subdesarrollados. Al parecer se estaría consolidando una especie de estado-universal, sustentado en varias estructuras supranacionales (La configuración de lo que podría ser un estado-universal despierta creciente interés últimamente; así podemos citar un par de autores como Hein 1994; Rogalski 1994). En términos económicos, hay que destacar la incidencia de los organismos multilaterales: FMI, Banco Mundial y, para el caso latinoamericano, el BID; en el campo político, las Naciones Unidas actúan como instrumento de reordenamiento mundial, en función de los intereses de las grandes potencias, con los Estados Unidos a la cabeza, basta ver las diversas actitudes en las crisis de Yugoslavia, Irak o Somalia. Estos asuntos, a los cuales habría que añadir la cuestión ecológica, la explosión demográfica, el factor energía y los crecientes flujos migratorios, entre otros temas, son problemas con características comunes a la humanidad y que, en algunos casos, ya comenzaron a ser abordados en los años de la guerra fría (Sobre una interrelación de estos elementos para América Latina, se puede consultar en SELA 1993).

Los actuales estados-nacionales se encuentran mediatizados, en especial, por el poder creciente de las grandes empresas transnacionales, cuyos intereses y

necesidades impulsan en gran medida el actual proceso de internacionalización de la economía. La globalización se caracteriza, en gran medida, por las formas de operación de estas grandes empresas, que "definen sus estrategias en el marco de mercados múltiples"; tanto comerciales como financieros (Bendesky 1994: 983). Y las relaciones imperiales se sustentan cada vez más en el poder de estas compañías, que rebasan los límites y muchas veces hasta los intereses de sus estados de origen. Su lealtad se centra en las posibilidades de acumulación y en la conducción de los diversos sistemas de producción integrados a nivel mundial, antes que en compromisos nacionales. En este complejo esquema, las clases propietarias de los países subdesarrollados juegan un papel marginal, pero consecuente con los cambios que se originan en los centros. Explicación válida para comprender porqué el capital financiero internacional ha asumido cada vez más "un papel director del proceso de acumulación, desde el medio financiero y fuera del control del Estado-nación" (García Menéndez 1991: 343).

A pesar de todo lo anotado anteriormente, en este contexto es innegable la dependencia que tiene América Latina, incluido el Ecuador, de la economía y sociedad norteamericanas y de sus intereses. Esta situación, sin embargo, debe ser mediatizada teniendo presente que, por ejemplo, el mercado del Pacífico va cobrando una mayor preponderancia que el mercado del Atlántico, algo fundamental para el futuro de la economía ecuatoriana.

Y todo esto sin descuidar los elementos fundamentales de la situación de los Estados Unidos para poder anticipar su probable evolución, ubicándola en las circunstancias de la economía mundial en la que se desenvuelve "el gran vecino del Norte" y las otras naciones desarrolladas, que son, en definitiva, las que alimentan sus acciones y reacciones. Sobre todo para América Latina resulta impensable un análisis que no considere

las condiciones y las intenciones de los Estados Unidos que, en forma clara y manifiesta, han expresado su predisposición para "dar forma al futuro" del mundo.

Dialéctica entre regionalización y globalización

Un básico punto del análisis está dado por la conformación de poderosos bloques económicos a nivel mundial, que han motivado a los propios Estados Unidos a diseñar y promocionar la llamada "Iniciativa para las Américas". Igualmente, dentro de este escenario, la globalización de las relaciones económicas internacionales presenta una alta homogeneización y comunidad de intereses de los países industrializados, tanto en la coordinación de sus políticas económicas como en las interrelaciones de sus empresas, que también deberían ser consideradas en la evaluación de la situación.

Es necesario, por lo tanto, identificar las características actuales del capitalismo en la economía-mundo. Teniendo presente que, siguiendo a Immanuel Wallerstein, "el capitalismo es, ante todo y sobre todo, un sistema social histórico" (1989: 1). Y es en la lógica de este sistema donde se registran los acontecimientos -no todos claramente perceptibles- del presente proceso global de transformaciones.

Las mutaciones que se experimentan no permiten definir con claridad las tendencias futuras. La globalización de los fenómenos económicos y sociales se autoalimenta y se contradice. Mientras por un lado se avanza para liberalizar el mercado mundial, por otro se consolidan los procesos de regionalización o "bloquización", que limitan hacia el exterior el libre comercio, al tiempo que de alguna manera lo promueven internamente. Igualmente es notable la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, que se suman a los subregionales y regionales, dentro de un ambiente donde surgen por

igual claras tendencias neo-proteccionistas y características marcadas de un mercado administrado.

Todo en un escenario dominado por las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que constituyen los prolegómenos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que sentaría las bases para un sistema multilateral.

Sólo en América se registra un sinnúmero de acuerdos de integración comercial, entre los que podemos destacar el Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA, de acuerdo a sus siglas en inglés), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Grupo de los Tres -Colombia, México, Venezuela-, el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino, entre otros. Para comprender el alcance de la globalización y la regionalización, convendría abrir un espacio de reflexión sobre estos procesos, así como sobre otros esquemas de integración existentes y también sobre aquellos que han sido propuestos, empezando por el deseo de establecer un "Area de Libre Comercio de las Américas", a partir del año 2005 (Sobre este tema de la globalización y regionalización a nivel comercial se puede consultar en Salgado Tamayo 1995).

En este complejo ambiente, donde las tendencias dominantes no son siempre claramente identificables, habría que preguntarse si se está construyendo "un mundo segmentado en enormes bloques irreconciliables, o, por el contrario, existe en la economía internacional (...) una interacción dialéctica de conflicto y convergencia entre la regionalización y el otro gran proceso contemporáneo: la globalización". Respondamos afirmativamente esta inquietud, tal como lo hace Alfredo Guerra-Borges, "los bloques se contraponen en la competencia por el liderazgo mundial, pero al mismo tiempo tienen múltiples entrelazamientos en el campo de la inversión y la tecnología" (Guerra-Borges 1993: 7).

El mundo se encuentra en presencia de una nueva etapa de desarrollo del capitalismo, a la que corresponden nuevas forma de organización. Pero que aún resulta difícil definir, en tanto estarían cambiando las formas de reparto y control del mundo, con una serie de alianzas entre potencias tradicionales y hasta emergentes que pueden desembocar en un nuevo y remozado equilibrio de fuerzas y en nuevas -pero por lo pronto- desconocidas contradicciones.

Fuerzas centrífugas versus fuerzas centrípetas

Los Estados Unidos, algunas economías capitalistas industrializadas, las antiguas naciones "socialistas" y los países subdesarrollados están en medio de un proceso recesivo o, en el mejor de los casos, de una lenta reactivación. En la cual la lucha por captar nuevos mercados es parte de esta crisis global que aún no se ha resuelto y en la que los países de la región no han salido bien librados.

A pesar de los múltiples esfuerzos realizados para incrementar sus exportaciones, los países de América Latina han perdido sistemáticamente su participación porcentual en el mercado mundial. En estos últimos años, los países de la región han experimentado un incremento mucho mayor de las importaciones provenientes de los países de los países más ricos del mundo, aglutinados en la OCDE, que lo que han crecido sus ventas externas. Esta realidad, a la cual podríamos añadir los efectos del neo-proteccionismo, demostraría que las políticas económicas aplicadas en estos años, incluyendo los flujos positivos de capitales registrados desde 1989-90, han contribuido a establecer un ambiente propicio para dichas importaciones y no necesariamente para incrementar nuestras exportaciones (Ugarteche 1993). Propensión que es más notoria a favor de las importaciones provenientes de los Estados Unidos.

Este neo-proteccionismo, que se caracteriza por relaciones poco transparentes, se manifiesta no tanto en barreras arancelarias, sino más aún en las no-tarifarias, 800 de las cuales habrían sido identificadas por el GATT. A éstas habría que sumar los obstáculos administrativos que en muchos casos limitan totalmente el comercio (Salgado Tamayo 1995).

En este punto salta a la vista, como contraparte de las barreras proteccionistas, la política de subsidios que practican los países industrializados para aumentar o al menos mantener su participación en el mercado mundial de alimentos, procurando evitar complejos ajustes estructurales en su interior. En especial para conservar los niveles de empleo rural y el nivel de vida de los agricultores, argumentando también a favor de la seguridad alimentaria, sin asumir los costos políticos y sociales que serían necesarios para dar paso a dichos ajustes. Tan es así, que "la ayuda oficial a la agricultura, entre 1987 y 1992, creció en forma mucho más dinámica que los ingresos por exportaciones de todos los países de América Latina. Así, mientras el monto de la ayuda oficial se multiplicó por 2,4, el valor de las exportaciones de América Latina se multiplicó por 1,4 veces" (Salgado Tamayo 1995).

El efecto de este neo-proteccionismo es tal, que "el incremento en las medidas no tarifarias, registrado ya en 1986, esto es al inicio de la Ronda Uruguay, superó "ampliamente el efecto liberalizador de la reducción de las tarifas", de conformidad con un estudio del FMI citado por Wilma Salgado Tamayo. Esta autora señala con claridad que, "los países industrializados conceden un trato discriminatorio a los países en desarrollo, mediante la aplicación de medidas neoproteccionistas, mientras se reservan un trato diferenciado logrado con el apoyo de los Organismos Multilaterales, que se han encargado de promover la liberalización unilateral de los países en desarrollo".

Esta situación contribuyó al relativo marginamiento de las exportaciones latinoamericanas en el mercado mundial, tanto en los paises industrializados como en terceros mercados. Desplazamiento que incluso se ha registrado en los propios mercados internos, al haberse facilitado la importación de productos alimentarios provenientes de los países industrializados.

Así, independientemente de si la economía mundial -en términos de las ondas largas del capitalismo- haya entrado en una nueva fase de auge o si sigue todavía en su etapa recesiva, las condiciones generales para la mayoría de los paises latinoamericanos y caribeños indican que las dificultades básicas se mantendrán. Y que los desafíos son los mismos: subdesarrollo y dependencia, a los cuales habría que añadir un marcado desacoplamiento de sus economías en relación con el mercado mundial.

Esto último aparece con enorme fuerza y no puede ser menospreciado, en tanto existe "una suerte de desintegración internacional, donde los países capitalistas avanzados tienen una fuerza centrípeta que concentra la dinámica del comercio, las inversiones, la tecnología y los créditos; y una fuerza centrífuga que tiene el efecto contrario en los países en vías de desarrollo" (Ugarteche 1990: 26).

Una confluencia de fuerzas centrípetas y centrífugas, que por lo demás están gestando islotes de Norte en los crecientes mares de pobreza del Sur, al tiempo que en el Norte comienzan a gestarse grupos importantes de miseria, o sea de Sur. Con lo que, poco a poco, se está perfilando una nueva subdivisión de los países subdesarrollados, entre los que están en la periferia y los que se habrían quedado en una semiperiferia.

Aquí cabe puntualizar que el Tercer Mundo, en tanto un conglomerado de países que procuraba mantenerse al margen del conflicto Este-Oeste, prácticamente ha desaparecido (Menzel 1994: 66-81). No existe una

unidad interna en este inmenso conjunto de países subdesarrollados, que antes podía sintetizarse en la búsqueda de una posición no-alineada. Es más, en los últimos años, como consecuencia de los propios procesos de transnacionalización, un sector de la sociedad de dichos países se acopla al mercado mundial y a la otra, la mayoritaria, se la desacopla.

La dependencia mantiene su vigencia

Todo lo expuesto hasta ahora normalmente no es percibido por los sectores dominantes y tampoco es adecuadamente internalizado por algunos críticos al sistema. Es tal la empatia de gran parte de la burguesía ecuatoriana con la apertura transnacional, que se desconoce que la lógica del capital financiero internacional responde a su propia dinámica y también a las necesidades de las economías centrales. Se olvida que se está frente a un problema histórico de relación del centro con la periferia, en el cual los momentos coyunturales se inscriben en diversas etapas en las que dicho capital prioriza formas circulativo—financieras a formas productivas, en función de sus requerimientos de reproducción y naturalmente de sus propias dificultades y retos.

Así como el centro requiere de la periferia, en tanto fuente de recursos naturales o como suministradora de mano de obra barata, para recordar apenas dos aportes que realiza ésta para el crecimiento de aquel, la periferia "depende a su vez de las necesidades del centro que le dicta su ley". El centro y sus necesidades inducen a la "servidumbre" a la periferia (Braudel 1985: 106). Los países periféricos orientan sus políticas económicas al acceso al ahorro externo, sea en forma de inversiones extranjeras directas o de créditos, subordinando sus estrategias de desarrollo a esta supuesta necesidad ineludible.

Lo cual da mayor peso a la afirmación de Immanuel Wallerstein, en cita de Ferdinand Braudel, sobre que "el capitalismo es una creación de la desigualdad del mundo; necesita, para desarrollarse, la complicidad de la economía internacional. Es hijo de la organización autoritaria de un espacio evidentemente desmesurado. No hubiera crecido con semejante fuerza en un espacio económico limitado. Y quizás no hubiese crecido en absoluto de no haber recurrido al trabajo auxiliar de otros".

En estas condiciones y sin pretender explicar todo desde la visión internacional o sea desde la tan cuestionada (pero todavía tan vigente) teoría de la dependencia, como resultado de una evolución histórica concreta, las élites de los países subdesarrollados han profundizado sus ya estrechos lazos económicos con el capital extranjero, así como con el proceso transnacional de acumulación orientado casi exclusivamente al comercio exterior. Pero no sólo que pueden asociarse y hasta prostituirse ante dicho capital, sino que presentan un elevado grado de subordinación cultural y política con los centros; subordinación que ha adoptado diversas formas en el transcurso de este camino de transiciones múltiples del sistema capitalista, pero que ha estado presente desde que países como el Ecuador rompieron sus vínculos directos con el poder colonial, en particular, desde fines del siglo pasado.

De lo anterior se desprende que la evolución económica del Ecuador ha sido inestable al depender —o al querer depender— de las exportaciones y de los flujos financieros internacionales. La crónica "necesidad" de financiamiento externo se agudizó y se agudiza por patrones de producción y de consumo ajenos a la realidad nacional, que no fueron el producto de un desarrollo endógeno que desembocara en el establecimiento de una estructura menos dependientes de las importaciones.

Es este ambiente confuso y desconcertante el que quizás explica el renovado interés por averiguar el

momento histórico en que se encuentra el sistema mundial. Lo que podría hacerse si damos paso a su ubicación dentro de las denominadas ondas largas de desarrollo capitalista, que a lo mejor nos puede proporcionar elementos valiosos con el fin de identificar las dinámicas -pesadas y livianas- que están configurando las tendencias emergentes. Esto significa ubicar en su verdadera dimensión las dinámicas cíclicas y coyunturales provocadas por el derrumbe del bloque "socialista", el fin de la guerra fría, la crisis de la deuda, el peso de la inflación, la desaceleración productiva y el auge financiero, la redistribución regresiva del ingreso y tantos otros problemas que nos agobian, que "son -para recoger el pensamiento de Jürgen Schuldt- en gran parte manifestaciones de la revolución tecnológica reciente y, más precisamente, tendencias naturales a la depresión que implica la fase descendente de la onda larga correspondiente a la cuarta revolución tecnológica" (Schuldt 1990: 66).

2. La lógica del capital financiero internacional

A más de los elementos expuestos en el punto anterior, es preciso preguntarse ¿cuáles son las consecuencias de las grandes transformaciones que experimentan los países latinoamericanos, que conllevan, por un lado, la sustitución de una modalidad de acumulación sustentada en procesos de industrialización y, por otro lado, abren la puerta a un nuevo esquema más transnacionalizado?

Entre el auge y la crisis

Sin tratar de menospreciar lo que acontece dentro de cada país, a nivel del conjunto de América Latina y aún dentro de los mismos Estados Unidos, el punto de partida de estos ciclos económicos se debe buscar en la lógica de

funcionamiento del capital financiero internacional. Entendido éste en los términos que lo definió Rudolf Hilferding a principios del siglo XX, o sea partiendo de sus necesidades de reproducción y acumulación.

Reconozcamos que este capital asume diversas formas, que pueden estar sintetizadas en créditos bancarios (deuda externa o inversión extranjera indirecta) e inversión extranjera directa, a las que habría que añadir la propia cooperación extranjera o ayuda para el desarrollo, así como otras alternativas comerciales. En este amplio espectro asoma una compleja tipología de los flujos financieros: créditos bancarios, colocaciones de cartera, fondos externos de inversión y otros.

Los flujos de capital financiero internacional, en sus diversas formas de presentación, no pueden ser entendidos de manera desarticulada. Este capital depende, en primera línea, aunque no exclusivamente, de las tasas de ganancia y de los rendimientos financieros existentes en los países industrializados o centrales. En unas ocasiones estos flujos han estado dominados por los capitales crediticios y en otras por las inversiones directas, dependiendo de la situación existente en dichas economías y también en las economías receptoras.

En esta misma línea de reflexión, la expansión de los créditos o "inflación del crédito", no es simplemente el producto de "una decisión irracional adoptada por negociantes desaprensivos o por políticos demagogos", sea en los países centrales al concederlos o sea en los periféricos al aceptarlos, sino que ésta ha sido, muchas veces, "la única salida que tenía el capitalismo, dadas las condiciones económicas existentes, así como la correlación de fuerzas sociales y políticas" (Mandel 1986: 70). En ese sentido, las crisis de deuda externa han sido también producto de determinadas condiciones o necesidades del capital financiero internacional.

Las inversiones directas, por ejemplo, han permitido a los centros acceder a recursos naturales, a mano de obra barata, o últimamente -vía privatizaciones- a importantes empresas estatales con rentabilidad potencial o efectiva, así como con indudable capacidad de expansión tecnológica: factores indispensables para la ampliación de sus fuerzas productivas, lo cual fortalece la capacidad de su aparato empresarial para competir en el mercado internacional.

En este escenario hay que ubicar la transnacionalización de la economía mundial y el papel del estado nacional. Este, como ya lo mencionamos, se encuentra influenciado (en términos de debilidad y hasta de sustitución, como dijimos, sobre todo en el caso de los países subdesarrollados) por un poder creciente de las empresas transnacionales, cuyos intereses impulsan en gran medida el proceso de internacionalización de la economía.

Los entretelones de la crisis de deuda externa

Antes de avanzar en el análisis de la situación presente y sus posible repercusiones, conviene repasar muy rápidamente el origen del problema desatado en los últimos años a raíz de la nueva crisis de deuda externa. Esta crisis puede ser considerada como el punto de partida de gran parte de las transformaciones impulsadas en la región, teniendo al manejo de la deuda como una palanca que forzó la aceptación de los esquemas de ajuste y, más que eso, la incorporación casi acrítica de los valores civilizatorios del aperturismo y la liberalización económicos.

En primer lugar, muchas veces se ha dicho que la deuda se originó como un problema exclusivo de América Latina y del resto de países del Tercer Mundo, y como resultado directo de las "políticas populistas expansivas",

producidas por un gasto público exagerado e irresponsable de los diversos gobiernos de los países latinoamericanos. Los economistas "serios y responsables" argumentan que las dificultades se produjeron como consecuencia de las malas políticas instrumentadas en América Latina. Ellos desconocen concientemente cualquier otra vinculación, en particular sus interrelaciones sistémicas e internacionales, así como sus raíces históricas.

En este punto, recordemos que la década de los setenta marcó un momento de ruptura en el sistema mundial y de surgimiento de nuevas formas de relación en la división internacional del trabajo, cuando se consolidó la mundialización del capitalismo, en base a una ya creciente globalización de lo que Braudel definió como economías-mundo. Esto es economías divididas en zonas sucesivas, en las que existen los centros y "zonas marginales muy amplias, dentro de la división del trabajo que caracteriza a la economía-mundo, (que) son zonas subordinadas y dependientes, más que participantes" (Braudel 1985: 93-95).

En este proceso los centros se integraron en grandes bloques económicos cada vez más poderosos y más interrelacionados entre sí, sin que en este concierto participen en forma activa los países periféricos en su conjunto. En ese entonces estos países asomaban como una potencial fuerza política y hasta económica, difusa y contradictoria es cierto, pero que permitía un enfoque político global de lo que se conocía como Tercer Mundo.

En estas condiciones, durante los años setenta, el creciente flujo de recursos financieros destinados hacia los países subdesarrollados tuvo de telón de fondo un incremento sin precedentes de la liquidez internacional, que no encontraba una rentabilidad adecuada en los centros, por la recesión de finales de los sesenta e inicios de los setenta.

La expansión de las disponibilidades financieras a nivel internacional encontró un punto de partida en la declaración de no convertibilidad del dólar al iniciar los años setenta por parte del gobierno norteamericano, a raíz de la evidente debilidad de su moneda como un activo de reserva internacional (Función que habían asumido los Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando este país surgió como la primera potencia económica e impuso las reglas de juego a nivel internacional a través de los acuerdos de Bretton Woods). Debilidad que se hizo manifiesta por el impacto económico de la guerra de Vietnam y, sobre todo, por la pugna comercial entre las grandes potencias.

Los Estados Unidos fueron así los que originaron la primera fase del proceso de endeudamiento, conocida como "la danza de los millones". Ellos, como afirmó Aldo Ferrer, "tuvieron el privilegio de financiar su desequilibrio 'exportando' su moneda nacional. La liquidez se fue acumulando en los bancos centrales y se filtró progresivamente hacia la banca privada, aumentando su capacidad prestable" (García Menéndez 1991: 342). Esta disponibilidad de recursos creció aceleradamente con el "reciclaje" de los petrodólares a partir de 1974.

Esta considerable liquidez obligó al sistema financiero, a través de sus bancos, a colocar los excedentes en la periferia, incentivado no sólo por el monto de los recursos disponibles y las relativamente menores posibilidades de reproducción en los centros, sino por la reducción de los controles y por una evaluación positiva de las posibilidades de pago de dichos países.

En estas circunstancias disminuyó la rigurosidad en la concesión de los créditos y se produjo una priorización de las formas financiero-comerciales por sobre las productivas. En este proceso, los bancos ofrecían y aún obligaban, directa o indirectamente, a los países subdesarrollados a aceptar préstamos que no se ajustaban

a las condiciones regulares, muchos de los cuales ni siquiera eran indispensables, sin dejar de obtener en todo momento grandes ganancias. El endeudamiento externo de los países de la región respondía una vez más a los intereses de la banca internacional, antes que a las necesidades reales de los países que se endeudaban.

Complementariamente, los organismos internacionales, como el Banco Mundial, el FMI y el BID, fortalecían este proceso de financiamiento acelerado del mundo subdesarrollado, como parte constitutiva de la transnacionalización mundial que no encontraba otra salida frente a la crisis recesiva en los países centrales. Por lo que no se puede aceptar el mito, por cierto muy difundido, de que la elevada liquidez internacional de los años setenta haya surgido exclusivamente a raíz de las alzas de los precios del petróleo. Las cuales, sin duda, contribuyeron a agudizar el problema.

En este ambiente, la periferia -sus gobiernos y sus grupos dominantes, en primera línea- encontró la oportunidad propicia para satisfacer, aunque sea parcialmente, su crónico "déficit" de financiamiento.

No se puede ocultar, de ninguna manera, que la crisis se originó también en los países subdesarrollados.

Aquí destaquemos aquellas causas sistémicas que ahondaron el endeudamiento y que explican no solo los elevados montos de la deuda sino su deficiente utilización: las inversiones sobredimensionadas, el establecimiento y la consolidación de patrones de vida consumistas de reducidos grupos de la población, las masivas compras de armas, la corrupción, la transferencia al exterior de recursos financieros por parte de agentes económicos nacionales -no solo de las empresas extranjeras- y, por supuesto, el creciente pago de intereses de los créditos a la banca internacional, que exacerbaría la situación a principios de los años ochenta. Estos factores, entre

otros, explican a su vez la limitada capacidad de ahorro interno del Ecuador y otros países en condiciones similares; una de las características cruciales del subdesarrollo.

En esos años las dificultades económicas internacionales empezaron a agudizarse, toda vez que los déficit de la economía norteamericana presionaron sobre las relaciones comerciales y financieras mundiales. Desequilibrios que obligaron a un reajuste en dicha economía, lo que motivó el incremento de las tasas de interés y la disminución del flujo crediticio hacia los países subdesarrollados.

Así nuevamente el detonante de la crisis latinoamericana estuvo en los Estados Unidos: su política económica, conocida como "reaganomics", a partir de 1981 tornó completamente inmanejable la deuda del Tercer Mundo. Esta política del presidente Ronald Reagan, que buscó reducir los enormes déficit de la economía norteamericana, tratando de "reafirmar la superioridad militar norteamericana sobre la Unión Soviétiva y su liderazgo sobre las otras economías occidentales" (Roddick 1990: 45), produjo un incremento masivo del gasto en armas, que no pudo ser equilibrado con la restricción del gasto en las áreas sociales. Como corolario, sus desbalances siguieron en aumento y los Estados Unidos se convirtieron en la principal economía deudora del mundo y en un mercado insaciable de créditos, que reorientó los flujos financieros netos del Sur hacia el Norte.

Si inicialmente el déficit norteamericano fue el causante de la sobre oferta de recursos financieros, posteriormente éste "operó como una aspiradora, succionando dinero proveniente de toda la economía mundial" (Roddick 1990: 71). Se buscaba el reflujo de recursos financieros sobre todo para equilibrar el desequilibrio fiscal de los Estados Unidos.

En la práctica el "reaganomics" contribuyó a debilitar el aparato productivo de los Estados Unidos,

obligando a mayores niveles de proteccionismo en la economía norteamericana, al que responden con similares medidas las otras economías centrales.

A partir de los años ochenta, los países latinoamericanos transformados en exportadores netos de recursos financieros, recurrieron a sucesivas renegociaciones de su deuda externa con la banca internacional, con la consiguiente imposición de condicionalidades de los organismos multilaterales -FMI, Banco Mundial y BID- en sus economías.

Recordemos también que, en 1982, como parte de la misma estrategia de reordenamiento del poder mundial, los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales. Se procuraba reducir el costo de las importaciones provenientes del Tercer Mundo, para contribuir a paliar la brecha externa de la economía norteamericana.

Este fue, en resumen, el telón de fondo del estallido del problema de la deuda, que se produjo a raíz de la suspensión de pagos de México en agosto de dicho año. A la que se sumaría la guerra de las Malvinas, que afectó políticamente el ambiente financiero internacional.

Pero todo eso no permite afirmar que la deuda haya ocasionado la crisis. La deuda en sí es otra manifestación de la crisis, que tiene una serie de elementos nuevos y otros que ya se repitieron en épocas anteriores: a mediados de la década de los veinte, a principios de los años setenta y en los años noventa durante el siglo XIX, así como durante la famosa crisis de los años treinta ya en el siglo XX.

La evolución de la crisis

A partir de la moratoria mexicana en agosto de 1982 la situación se volvió en extremo crítica. Los gobiernos de la región, incapaces de diseñar otra salida o de

conseguir un amplio acuerdo político concertado con las naciones acreedoras, negociaron bilateralmente con la banca internacional, que en esos momentos estaba también abocada a una situación sumamente apurada por el excesivo grado de exposición que tenían sus acreencias con el Tercer Mundo, sobre todo con los países latinoamericanos.

Estas negociaciones apoyadas y dirigidas por los organismos mutilaterales, trajeron consigo programas de estabilización y de ajuste, tanto para garantizar el servicio de la deuda, como para proceder paulatinamente al reordenamiento de las economías subdesarrolladas, en el marco del conocido como "Consenso de Washington" (Williamson 1990: 5-20). El mismo que parte por entender que las causas más profundas de la inestabilidad y de la falta de crecimiento, así como el sobreendeudamiento externo en América Latina se encuentran en la estrategia de desarrollo adoptada luego de la posguerra, que asignaba un papel preponderante a la industrialización basada en la sustitución de importaciones y que consideraba que el Estado podía convertirse en el motor del crecimiento. Dicha concepción (ideológica) imputa la causa de la crisis de la deuda a los gobiernos latinoamericanos y a sus políticas económicas.

En consecuencia, para superar esta orientación económica, las "propuestas (del Consenso de Washington, NdA) están fundamentalmente orientadas a eliminar las características estructurales e institucionales de las economías latinoamericanas que fueron funcionales a esta estrategia de crecimiento, y a desarrollar una nueva basada en el mercado y orientada hacia el exterior" (Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel 1992: 25).

En este escenario se produce el casamiento de los enfoques básicos sobre la estabilización (conocidas como políticas antiinflacionarias), básicamente a cargo del FMI, y del ajuste (las políticas destinadas a conseguir el

equilibrio externo), más en manos del Banco Mundial y también del BID; enfoques complementarios que se conjugan en el ajuste estructural que engloba las reformas estructurales e institucionales propuestas por el "Consenso de Washington", como son las privatizaciones. Su accionar resulta en la práctica totalizador, aún cuando la solidez de sus bases teóricas no mejora con este matrimonio por interés.

Como hemos visto en estos últimos años, este ha sido un "pragmatismo" que ha conducido a reforzar las posiciones autoritarias y dogmáticas, debilitando la profundización de los procesos democráticos iniciados a fines de la década de los setenta o a principios de los ochenta en muchos países de la región.

Bajo la presión de los organismos financieros internacionales, con el fin de garantizar el servicio de la deuda, América Latina se hundió paulatinamente y casi planificadamente en una profunda recesión. A pesar de lo cual, hay que destacar que el esfuerzo realizado fue descomunal, en condiciones internas sumamente difíciles y enfrentando un mercado mundial cruzado por proteccionismos y por la caída de los precios de las materias primas, que se tradujo en una tremenda sangría de recursos para los países latinoamericanos. Mientras que la deuda, a pesar del volumen enorme del servicio neto realizado y que superó el monto de los desembolsos realizados en el mismo período, continuó creciendo como que hubiera adquirido vida propia por el automatismo de las finanzas internacionales, en los términos planteados por Franz Hinkelammert.

El monto de esta transferencia de recursos tiene que ser comprendido en el marco de las necesidades del mismo capital internacional embarcado en profundas transformaciones tecnológicas. En este punto es importante comprender el papel que se le ha asignado a la deuda y a la concepción económica que la acompaña:

Plan Baker, 1985; Plan Brady, 1989; e, Iniciativa para las Américas, 1990. Esta Iniciativa ratifica aquella vinculación entre deuda externa e inversión extranjera directa, dentro de la estrategia de los Estados Unidos para asegurarse el mercado hemisférico, en el actual proceso de globalización y bloquización que caracteriza a la economía mundial. Lo cual demuestra la lógica del capital financiero internacional y sus diversas formas de acción: deuda, inversión y comercio.

En conclusión, el interés último del manejo de la deuda, sin dejar de exigir su pago, ha sido promover la reinserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial. Lo cual se manifiesta, por lo pronto, en términos de una mayor internacionalización del mercado de capitales en la región y de una modernizada forma de reprimarización de sus economías.

En este contexto, para concluir este punto, como parte de la herencia de la deuda, resulta interesante recordar, aunque sea brevemente, la incapacidad de los paises deudores para buscar posiciones conjuntas. Eso explica porqué las diversas moratorias registradas en América Latina han tenido un carácter negociador. Las circunstancias y no la voluntad política han sido su detonante (Una aproximación sobre el tema de las moratorias se puede consultar en Altimir y Devlin1992). También las presiones que ejerció el capital financiero, en especial a través de sus organismos multilaterales, frenaron cualquier deseo de conformar un club de deudores. El FMI y el Banco Mundial incursionaron con fuerza "como parte de la estrategia diseñada para administrar la crisis de la deuda en beneficio de Occidente" (Roddick 1992: 33). En estos años tampoco faltaron amenazas de los gobiernos de los países centrales. Se blandía "el gran garrote" para defender a la banca internacional...

El papel cumplido por la deuda y su manejo

Más allá de lo que significan los flujos financieros registrados en los últimos años y de los profundos cambios experimentados en las economía de la región, surge una pregunta inevitable: ¿Qué obtuvieron los acreedores y qué los deudores con el manejo convencional de la deuda y con las políticas de ajuste?

El proceso tradicional de renegociaciones, adobado con una que otra acción apegada a la lógica del mercado, como ha sido el canje de deuda, en más de una década de práctica sostenida, ha servido para resolver el problema financiero inicial, que pudo haberse convertido en un colapso financiero (Rhodes 1992: 17-21).

El manejo de la deuda, no hay duda alguna, dio resultados positivos para la banca y los países acreedores al facilitarles capear el temporal, así como para el FMI y el Banco Mundial que salieron fortalecidos como entes rectores de la política económica de los paises subdesarrollados.

La banca comercial se capitalizó y pudo reunir importantes reservas, sin dejar de obtener significativas utilidades en los negocios bancarios y aún a través de las ventajas fiscales. Se puede afirmar que la crisis de la deuda externa de los países subdesarrollados, gestada en los años setenta, concluyó para la banca internacional gracias al sacrificio de los países subdesarrollados.

Entretanto, estos países están "saliendo" de una de las peores crisis de su historia, con sociedades fragmentadas y cada vez más desequilibradas, con enormes grupos de seres humanos marginados, frente a sectores reducidos de beneficiarios de la propia crisis y sus ajustes. Al tiempo que han reorganizado sus economías en función de los requerimientos del capital financiero internacional.

En fin, la deuda externa cumplió y sigue cumpliendo con dos funciones fundamentales:

- Inicialmente la renegociación garantizó el servicio al menos parcial de la deuda externa por parte de los países latinoamericanos hacia los bancos internacionales, así como el mantenimiento de las transferencias de las inversiones extranjeras y otras propias de las relaciones comerciales, lo cual facilitó el reciente retorno de capitales en la medida que no se rompió la confianza en el sistema financiero internacional.

- De igual forma, el manejo de la deuda no solo fue un mecanismo de exacción de recursos y de mantenimiento del sistema financiero, sino que se constituyó en una gran palanca para forzar el proceso de reordenamiento de la economía latinoamericana dentro del nuevo reordenamiento internacional. Este es uno de los elementos de mayor significación.

En estas condiciones, como sugiere Samuel Lichtensztejn, el capital financiero internacional "requiere construirse y enriquecerse sobre la base de la existencia y de contradicciones de 'capitalismos financieros en marcha'" dentro de cada uno de los países (García Menéndez 1989: 280), por lo que su evolución y su influencia no puede ser asumida en una forma mecánica o lineal, menos todavía como un determinismo que lleve a sobredimensionar los efectos de la dependencia.

¿Fin de la crisis de la deuda externa?

En los últimos años, en muchos países de América Latina, parece que ha desaparecido el interés que existía anteriormente por la deuda externa. Son muchos los

analistas y los funcionarios de organismos internacionales y personeros de algunos gobiernos que sostienen que hay que rendirse ante las evidencias y dar por terminado el problema de la deuda. Ellos llegaron a presentar pruebas al parecer indiscutibles, que demostrarían que el problema de la deuda si no ha desaparecido, al menos ha pasado a un segundo plano (Sobre este particular se puede consultar en CEPAL 1991, 1992a y 1992b, 1993, 1994a y 1994c; Askari 1991; Stephany Griffith-Jones 1992, entre muchos otros textos).

Además dentro de este mismo espíritu, se comenzó a registrar cierto optimismo que augura el fin de la crisis económica, en la medida que América Latina y el Caribe, entre 1991 a 1994, han experimentado una expansión de sus economía y una reducción de la inflación, en medio de un extraordinarioflujo de capitales:"un fenómeno algo sorprendente", para la CEPAL (1994a: 197)

Uno de sus principales argumentos para sostener que se ha producido un distencionamiento en el problema de la deuda, es la reversión del flujo de recursos financieros. Desde 1990, por cuarto año consecutivo la región, que había sido exportadora neta de recursos financieros en los años ochenta, registró un considerable ingreso neto: en 1990 se receptaron 21,6 mil millones de dólares, en 1991 este valor fue 39,4 mil millones de dólares, este flujo alcanzó los 62 mil millones de dólares en 1992, en 1993 llegaron a América Latina 54,6 mil millones de dólares y en 1994 esta cifra bordearía los 55 mil millones de dólares (El BID estima que este flujo podía llegar a los 60 mil millones de dólares en 1994). Aunque ya en 1994 apareció debilitada esta tendencia en algunos paises, como México.

En términos netos, en 1991 el saldo habría sido positivo en 8 mil millones de dólares, en 1992 ascendió a 33 mil millones de dólares y en 1993 se habría acercado a los 26 mil millones de dólares; mientras que de 1982 a 1990, el saldo fue permanentemente negativo.

De esta manera, la CEPAL anticipaba que "de continuar y generalizarse esta tendencia entre los países de la región, se superaría un elemento central de la crisis de la deuda: el paralizante peso de las transferencias netas negativas y su efecto adverso sobre el desarrollo regional" (CEPAL 1992a: 5).

Otro de los argumentos que se han presentado tiene relación con la regularización del servicio de la deuda en casi todos los países de la región. A partir de 1992 los países en mora comenzaron a encontrar formas para regularizar el servicio de su deuda y con ello se revirtió el proceso de amplia acumulación de atrasos iniciado por América Latina en 1987, y que llevó a un saldo de intereses en mora de más de 27 mil millones de dólares en 1991.

Estas afirmaciones se respaldan con las renegociaciones logradas en el marco del Plan Brady. Empezó México en 1990, luego vino Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Argentina, Brasil y por fin, en el puesto undécimo, Ecuador en 1994; quedando ya muy pocos casos por resolver, entre los que asoma como el más destacado el peruano. Aun cuando hay como mencionar otras vías, como la tradicional repactación chilena y la caritativa boliviana, todas dentro del espíritu de transnacionalización dominante, el mensaje es claro: hay como enfrentar el problema de la deuda externa a través de la utilización de los mecanismos planteados por el mencionado Plan. En este marco abría que incluir las operaciones de reducción de deuda de distinta índole, involucrando negociaciones bilaterales de sus deudas oficiales o mecanismos tales como recompras en el mercado secundario, conversión de la deuda a capital (incluso en el marco de privatizaciones) y canjes de deuda por naturaleza o por otro tipo de programas de desarrollo, etc.

Como complemento a lo expuesto, la CEPAL también esgrime como elemento probatorio de la tesis

central, de que se acerca el fin de la crisis de la deuda externa, el hecho de que desde principios de la década de los noventa siguieron atenuándose progresivamente los indicadores del peso de la deuda en la región, reforzando la tendencia descendente de los últimos años. Así la proporción que representan los intereses devengados sobre la deuda en el total de las exportaciones de bienes y servicios de la región bajó por sexto año consecutivo, llegando a un nivel promedio del 20 % desde 1992, el más bajo desde 1980 y exactamente la mitad del coeficiente máximo registrado en 1982, el año en que se desató la crisis de pagos externos.

En este escenario, estos acontecimientos relacionados con el tema de la deuda se han transformado en un nuevo y naturalmente bienvenido argumento para los países industrializados y los organismos multilaterales, que desean dar por terminado este capítulo de la deuda externa, sobre todo por su elevado contenido político.

Adicionalmente, los planteamientos de quienes apuntalan la tesis de que ha concluido el problema, defienden también la aplicación de los ajustes ortodoxos o cuasi-ortodoxos (Schuldt y Acosta 1995) para lograr la apertura y la liberalización. Estos ajustes serían el único camino para desactivar la presión originada por el servicio de dicha deuda y por las diversas trabas derivadas de las anteriores concepciones económicas.

En este punto tampoco les faltaron ejemplos concretos. A más de los renombrados casos chileno y también mexicano, hasta antes de la primera intentona golpista de principios de 1992, se mencionaba con frecuencia el ajuste venezolano como un argumento a favor de estas políticas instrumentadas desde 1989. Igualmente el manejo económico en Argentina y el Perú, donde se consiguió disminuir tasas inflacionarias sumamente elevadas, confirmarían que el secreto está no solo en renegociar la deuda, sino en aplicar con coherencia

los ajustes estructurales.

En suma, no solo se sostiene que habría desaparecido el problema de la deuda externa, hay quienes aún, luego del tropezón neoliberal en México, avizoran todavía para América Latina una situación relativamente estable y atractiva en términos de sus perspectivas económicas.

Los factores determinantes para el reflujo de capitales

Empecemos por señalar que, como tantas otras veces, son factores externos los que han motivado esta novedosa situación. El ciclo financiero restringido de los años cincuenta, el ciclo expansivo de los años sesenta y setenta, la restricción financiera (crisis de la deuda externa) de los ochenta, así como la actual expansión de los años noventa encuentran su origen en la economía internacional. Una relación que, como se demostró anteriormente, ha estado presente en todas las crisis de la deuda y en los auges financieros experimentados en América Latina desde el siglo XIX. Concretamente para América Latina, el foco de estos ciclos ha estado en las economías industrializadas o centrales, en especial en la de los Estados Unidos, cuya actual recesión ha creado las condiciones para que se produzca el reflujo de capitales.

La pérdida de dinamismo de la economía estadounidense produjo una apreciable caída del rendimiento financiero internacional, concretamente una notable disminución de las tasas de interés en su mercado financiero en los últimos años: la tasa LIBOR de corto plazo, que registró un promedio de 11% en el periodo 1979-1988 y de 9% en 1989, a partir de 1992 cayó a un nivel inferior al 4%, el más bajo de las últimas tres décadas. Este fenómeno se originó inicialmente en la "zona del dólar", puesto que a principios de los noventa

todavia se registraron aumentos en las tasas de interés en Europa y Japón (CEPAL 1994a: 216).

"Después de una década de altos rendimientos de las colocaciones en dólares, la marcada caída de la tasa internacional de interés denominada en esa moneda obviamente incentivó a los inversionistas a reasignar parte de su cartera en dólares", reconoce la CEPAL (1994a: 216). Con esas tasas de interés bajas, el gobierno norteamericano pretendía reactivar su aparato productivo. Sin embargo, lejos de producirse la esperada recuperación, lo que se gestó fue una situación propicia para la salida de capitales. Muchos de ellos, recordémoslo, llegados en la década anterior en medio de la euforia especulativa que propició el "reaganomics". Lo cual ha conducido a "la transferencia desde países industrializados más grande que jamás se haya realizado" (Naciones Unidas 1994: 111-128).

En estas condiciones, muchos de estos capitales, preocupados por la caída de los rendimientos en los mercados financiero e inmobiliario, así como de las bajas tasas de ganancia de las empresas en los Estados Unidos y en otras economías centrales, en particular el Reino Unido, comenzaron a buscar nuevas opciones. Posibilidades que aparecieron con fuerza en América Latina, gracias a una serie de cambios que han preparado el terreno para lo que la CEPAL define como "nueva modalidad de desempeño económico" (CEPAL 1994c: 5). A la cual aquí la definimos claramente como una modalidad de acumulación sustentada en la reprimarización modernizada.

Sin embargo, con el acelerado deterioro del dólar a nivel internacional las condiciones pueden volver a cambiar, haciéndose cada vez más rápida la recuperación de las tasas de interés en los Estados Unidos, como una medida para apuntalar su moneda. Situación que provocará no solo un encarecimiento del servicio de la

deuda externa para los países latinoamericanos, sino que disminuirá el atractivo que tienen los llamados mercados emergentes de la región, que además están envueltos por los efectos de la reciente crisis en México.

Otros factores a nivel latinoamericano

En esta reorientación "sorprendente" de los capitales hacia América Latina influyen también factores internos. En primera línea, muchos de los países de la región -en forma amplia se podría afirmar que casi todos-, de una u otra manera han avanzado en la readecuación de sus economías en términos de la liberalización y la apertura. Además, la renegociación de la deuda fue como la banda de transmisión de este proceso, que permitió integrar mucho más los mercados de capitales internacionales.

En todos estos años de la crisis de la deuda, aparentemente perdidos, no podemos descuidar la creación de condiciones propicias para el desenvolvimiento y la acumulación del capital internacional, con el establecimiento de bases relativamente estables, como han sido las impulsadas con **la continuidad de la política económica y el mantenimiento de perspectivas atractivas al menos de mediano plazo para los inversionistas**. Por ejemplo, las mencionadas políticas cambiarias facilitaron el ingreso de estos capitales, al reducir los riesgos de devaluación. Las bajas tasas de interés en los países centrales atrajeron la atención de los demandantes de créditos provenientes de los países periféricos, donde las tasas de interés alcanzaron niveles muy elevados. Los ajustes, entonces, han sido la otra cara de la medalla en todo este proceso, cuyo influjo primordial se da en el Norte.

Esta situación no puede conducir a conclusiones generales o mecánicas, como creer que el volumen del

reflujo de capitales se produjo y se producirá en relación directa al grado de coherencia con esos ajustes. Ya a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, Argentina, cuando todavía no había alcanzado los niveles de reestructuración económica de México y Chile, presentó cifras importantes de retorno de capitales y de inversiones extranjeras, aunque en un ambiente de notable inestabilidad.

El caso de Venezuela es aún más significativo. Allí recién a partir de 1989 se instrumentó un esquema de ajuste ortodoxo, a pesar de lo cual en todo el período desde 1985, cuando se vivían las horas más negras de la crisis de la deuda en la región y en Venezuela todavía se aplicaban políticas que podían haber sido consideradas como poco prudentes o hasta "populistas" -dentro de la ingenua interpretación fondomonetarista dle "populismo"- se registró un continuado retorno de capitales; afectado recién en medio de la reciente crisis financiera y bancaria interna, que le ha colocado a este país relativamente al margen de la tendencia regional. Una de las razones básica, sino fundamental, para comprender esta preferencia de los capitales externos por Venezuela habrá que buscarla en su enorme riqueza petrolera; atractivo que también tiene que estar presente en el caso de México.

Este país, además, ofreció notables posibilidades para el capital extranjero, por estar estrechamente imbricada a la economía norteamericana, antes que sólo por su manejo económico ajustado a las expectativas ortodoxas. El hecho de que México haya avanzado en la conformación de un mercado común norteamericano, conjuntamente con Estados Unidos y Canadá, luego de la firma del Tratado de Libre Comercio, hizo de esta economía un lugar sumamente cotizado para las inversiones foráneas y naturalmente para los capitales fugados, que actúan casi con la misma lógica de muchos especuladores extranjeros.

Costa Rica también es un caso digno de mención, aunque es bastante menos publicitado en la opinión pública internacional: va por el tercer programa de ajuste estructural, ha renegociado con alguna creatividad su deuda externa dentro del Plan Brady, recibe inversiones en montos superiores a los de muchos países más grandes, ha instrumentado una serie de reformas para permitir la maquila, entre otras tantas reformas. Pero, algo que casi nunca se menciona es su empeño por sostener ciertos ejes básicos de su estructura económica y social a través de la negativa a la privatización de su empresa petrolera RECOPE y de su seguro social, como pretenden los organismos multilaterales.

En este punto conviene tener presente que el FMI y el Banco Mundial han promovido también, en muchos países, la exportación de productos similares, tradicionales o no, aplicando la misma receta, lo que conduce a una sobreoferta de esos bienes y, por ende, a una caída de sus precios, o sea a una disminución del valor de los ingresos externos. Curiosamente, tales ajustes, si bien sirven para que los países subdesarrollados se adapten a las necesidades del capital financiero internacional, estarían contribuyendo también a la depresión en el mercado mundial al hacer caer el poder de compra del Tercer Mundo, con una suerte de efecto boomerang para algunos sectores de las economías centrales...

Por lo tanto, la estrategia sustentada en la apertura y la liberalización se ha constituido en la matriz básica del manejo de la economía y está claro que tales esquemas, aplicados en decenas de países subdesarrollados y dependientes, no sólo carecen de una visión propia de los problemas nacionales, sino que asumen sumisamente el espíritu del "Consenso de Washington".

La lógica de esos esquemas de estabilización y ajuste, que de ninguna manera pueden ser entendidos por separado, ha sido irracional en sus efectos concretos

puesto que destruye la base endógena del desarrollo y genera dislocaciones fundamentales en la estructura económica y social de nuestros países. De cualquier forma, hay que reconocer que los ajustes estructurales aportaron en la creación de las condiciones propicias para el retorno de capitales internacionales, pero no los provocaron y tampoco han sido la única razón que los ha motivado.

En forma paralela a los ajustes estructurales, mejor digámoslo como uno de sus elementos, ha desempeñado un papel nada despreciable para atraer inversiones, **la privatización de grandes empresas estatales** por las múltiples ventajas que se ofrecen a los capitales extranjeros (o nacionales repatriados) en las operaciones de adquisición de dichas empresas; en concreto la subvaloración de los precios de venta de estas empresas ha sido un aliciente para provocar inversiones provenientes del exterior (Minsburg 1992; Robert Devlin y Cominetti en CEPAL 1994a: 217). Adicionalmente, uno de los mecanismos más utilizados en este proceso de privatizaciones, ha sido el de la conversión de deuda en capital, como otro aliciente adicional para los potenciales compradores.

Esta realidad demuestra que los procesos de privatización de las empresas públicas y el "achicamiento" o "modernización" del Estado están estrechamente vinculadas al manejo de la deuda externa. Las privatizaciones son una herramienta para financiar un monto nada despreciable del servicio de la deuda, tal como lo son las políticas de austeridad fiscal, que han terminado por debilitar al Estado desarrollista.

Pero eso no es todo. Con las privatizaciones se apunta también a reordenar la economía y la sociedad en general en función de la nueva modalidad de acumulación que se está configurando. Para lo cual, el Banco Mundial y del FMI "brindan apoyo crediticio específico (lo que

implica la creación de un nuevo endeudamiento externo) para posibilitar un proceso de privatizaciones de mayor profundidad y con un ritmo de realización sumamente acelerado, con el objetivo de 'privatizar todo lo privatizable'" (Minsburg 1992: 3129).

Un aspecto revelador de estos procesos en América Latina es la estrecha vinculación de las privatizaciones con el deseo por encontrar una respuesta al problema de la deuda externa. Esto lo podemos graficar con algunos ejemplos. En 1974 la deuda chilena era de 4.720 millones de dólares que subieron a 20.716 millones en 1986; luego, gracias a la venta de activos estatales, utilizando la conversión de deuda en capital, se consiguió una reducción del orden de los 3.550 millones, un monto "que no se compadece con la magnitud del conjunto de empresas privatizadas", como afirmó Griffith-Jones (1992: 13-14). El propio FMI cree que el gobierno chileno no aprovechó adecuadamente este mecanismos al no haber aplicado "un proceso de licitaciones que le hubiera permitido obtener una mayor proporción del descuento que recibían los inversores extranjeros", los grandes beneficiarios de las privatizaciones (FMI 1992: 94). Independientemente de estas críticas, Chile es el país que más avanzó en el proceso de privatizaciones y capitalización de empresas usando el mecanismos de canje de deuda.

En Argentina, para recodar otro caso, luego de eliminar en 1991 casi todos los dispositivos que normaban las operaciones de conversión de pagarés de la deuda en capital, se abrió una venta generalizada e inmediata de muchísimas empresas públicas. Este "baratillo", sin embargo, no logró reducir significativamente el monto de la deuda externa, uno de los principales objetivos de estas privatizaciones. El fisco recibió 11,5 mil millones de dólares por las privatizaciones, de los cuales apenas 4,6 mil millones fueron en efectivo y el resto en papeles de la deuda, mientras que ésta en el mismo período ascendió

a 85 mil millones. Con lo cual no sólo que no se resolvió el problema de la deuda, sino que asoma la gran incognita si con este mecanismo, más temprano que tarde, el flujo de recursos al exterior producidos por las empresas privatizadas superará al mismo servicio de la deuda.

En México, las privatizaciones también tuvieron como objetivo básico conseguir dinero para servir la deuda y a la postre, como se observa luego de la grave crisis desatada en diciembre de 1994, que ha desnudado las debilidades del modelo, éstas no han servido para sacar a este país del subdesarrollo. Los fondos de las privatizaciones fueron a parar en las arcas fiscales, cuyo principal rubro de egresos es el servicio de la deuda externa.

Este es un aspecto básico: "las privatizaciones se realizan para atender las exigencias de los acreedores externos" (Minsburg 1992: 3455). Ello es así, pues en la mayoría de los casos, una fracción significativa de los importes obtenidos mediante la privatización son destinados a cumplir con dichos compromisos. Por otro lado, las preferencias en este proceso se inclinan por las empresas grandes y de prestigio que ofrecen posibilidades de rentabilidad casi inmediata, como las telefónicas, o aquellas que están orientadas al mercado mundial; los recursos naturales constituyen también otro rubro significativo en tanto pueden ser explotados aprovechando su renta diferencial que es la que, según Jürgen Schuldt para el caso peruano, puede asegurar esta modalidad de acumulación al facilitar hacia fines del siglo un nuevo boom de las exportaciones (Schuldt 1994).

Las preferencias en las privatizaciones hay que entenderlas por el hecho de que los capitales foráneos buscan dentro de los países tercermundistas no simplemente las mejores opciones lucrativas en el corto plazo, sino que también prefieren aquellas áreas y concretamente aquellas empresas que ofrecen posibilidades

para ser integradas en las transformaciones tecnológicas en curso, que comienzan a estructurarse a nivel internacional y que no requieren de una base nacional homogénea.

No nos olvidemos que, frente al proceso de bloquización de las grandes economías del mundo se ha registrado, en forma paralela y dialécticamente interrelacionada, la profundización de la transnacionalización de la economía mundial. Una de las características básicas de la actual corriente, que consolida las tendencias de la división internacional del trabajo entre zonas centrales y periféricas, con fuerza para borrar los tradicionales límites nacionales.

En este escenario, **los cambios registrados a nivel técnico y legal en los mercados financieros internacionales**, entre los que se considera la disminución de los costos financieros y la introducción de novedosos esquemas de reaseguro, han creado nuevas condiciones para una mayor movilidad de los capitales. Estos cambios también aportan para que dichos recursos se ubiquen con gran rapidez en los mercados tradicionales y aún en los emergentes, aprovechando las transformaciones que experimenta la economía mundial.

Adicionalmente, las posibilidades creadas por los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones y de la computación sustentan un esquema de mayor interrelación y flexibilidad entre todos los mercados financieros mundiales. En este punto conviene resaltar el papel que están cumpliendo los mercados emergentes de América Latina, los cuales, a pesar de ser relativamente pequeños, son sin duda muy dinámicos y ofrecen altas tasas de rentabilidad.

De todas formas, la CEPAL nos recuerda que "tal vez sea prematuro hablar de mercados financieros integrados, ya que la movilidad internacional de los capitales claramente está lejos de ser perfecta" (CEPAL

1994a: 299). De todas maneras, los vaivenes que se registran en los mercados financieros mundiales repercuten cada vez con mayor fuerza y rapidez en todas las economías del mundo, tal como se ha experimentado a raíz de la crisis mexicana -el "efecto tequila"-, la caída de la cotización del dólar o la quiebra del banco más antiguo de Inglaterra.

4. Los principales cambios del tornasiglo

De todas maneras, a pesar de los múltiples argumentos esgrimidos a favor del proceso de reactivación vivido en los años recientes en la región, no faltaron voces de advertencia -como la de las propias Naciones Unidas- "a todo el que pueda mostrarse excesivamente optimista respecto de la cuestión de la deuda en América Latina. Aunque la recuperación por la región del acceso a los mercados de capital pueda parecer sintomática del final de la crisis de la deuda, la proporción aún elevada del servicio de la deuda por no mencionar las tasas de crecimiento sumamente modestas que se mantienen en algunos países, parecen indicar que sería prudente no precipitarse a sacar conclusiones sobre esta cuestión" (Naciones Unidas 1994: 130).

En este escenario, es preciso, pues, tratar de ubicar el estado de la cuestión, empezando primero por analizar sus expresiones más visibles, para luego adentrarse en el meollo del asunto. Empezando por reconocer el cambio que se experimenta a nivel del mercado financiero internacional y considerando que en la actualidad se gestan otros fenómenos no menos importantes que el reflujo de capitales.

Los riesgos del neointervencionismo y de la reprimarización

Los altos rendimientos financieros ofrecidos por las economías latinoamericanas, incentivados por una serie de mecanismos de promoción y protegidos en

muchos casos por un sistema cambiario que sobrevalúa las monedas nacionales como ancla de los esquemas de estabilización y de ajuste, se constituyeron en un atractivo para capitales de otras regiones. Además, "la prima de riesgo aplicada por los inversionistas a dichos rendimientos bajó a medida que mejoraba la solvencia de los países endeudados en dólares como consecuencia del descenso de las tasas de interés internacional y de la mayor oferta de fondos, que reducía los riesgos de devaluación" (CEPAL 1994a: 217).

La pérdida de dinamismo económico y una gama de transformaciones tecnológicas profundas registradas en los Estados Unidos y también en otros países industrializados, han afectado las ventas externas de América Latina, cuyos productos sufrieron y sufren aún el efecto de una demanda debilitada y de una caída de los precios. Esta situación, como se señaló anteriormente, está agravada en medio de un mercado mundial administrado, en el cual emergen con fuerza nuevas barreras proteccionistas, como la establecida a mediados de 1993 en la Unión Europea al banano latinoamericano.

Esto explica por qué, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados para incrementar sus exportaciones, los países de América Latina han perdido sistemáticamente su participación porcentual en el mercado mundial: de 5,5% en 1980, a 5,4% en 1985 y a 3,9% en 1990 (Recordemos que esta participación fue de 7,7% en 1960, CEPAL 1994a: 35). Esta caída de las ventas externas contrasta con los enormes esfuerzos realizados por los países latinoamericanos, especialmente en la década de los ochenta, para reinsertarse en el mercado mundial: la apertura y la liberalización externas, que debieron expresarse en un incremento de las exportaciones, fueron el Leitmotiv de muchos de los cambios introducidos en estos años.

La realidad nos demuestra que, al contrario de lo que se esperaba, los países de la región experimentaron

un incremento mucho mayor de las importaciones de bienes que las exportaciones de bienes. Durante el período 1976-1981, exportaciones e importaciones crecieron a un ritmo similar: 6,08% y 6,11%, respectivamente. En el período más duro de la crisis, cuando las importaciones fueron comprimidas aceleradamente, o sea en el lapso 1983-1989, la tasa de incremento de las importaciones superó al de las exportaciones: 5,57% frente a 4,85%. Y en los primeros años de la década de los noventa esta diferencia se agudizó aceleradamente, cuando las exportaciones crecieron en 5,82% en 1992, en 3,41% en 1991 y en 6,34% en 1992, frente a un aumento de las importaciones del 11,19% en 1991, del 15,56% en 1991 y del 19,77% en 1992. CEPAL 1994a: 255) Tendencia que se mantuvo en los años 1993 y 1994.

En una aproximación más de detalle, se puede observar que las importaciones provenientes de los países de la OCDE han crecido mucho más rápido que las ventas externas de la región.

Todo esto nos demuestra que las políticas económicas aplicadas en la región, a la sombra de las renegociaciones de la deuda externa, han contribuido a establecer una nueva modalidad de acumulación propicia para dichas exportaciones y que, además, los países latinoamericanos hasta 1989, fueron una fuente importante de financiamiento para los cambios que se procesan en los países industrializados. Todo esto mientras se promueve una reinserción mucho más sumisa de las economías latinoamericanas en el mercado mundial.

En estas condiciones, los déficits de la balanza de biene, agudizados también por el deterioro de los términos de intercambio de algunos bienes de exportación básicos, se compensaron con el incremento de los flujos financieros externos. Tengamos presente que este decrecimiento de las exportaciones frente a un repunte de las importaciones ha ocacionado un déficit de 9,5 mil millones de dólares en

1991, de 9,8 mil millones en 1992, de 15,4 mil millones en 1993 y habrá cerrado también con déficit de casi 21,2 mil millones de dólares en 1994; esta situación es más crítica para los países exportadores de crudo de la región que registran déficits de 3,1 mil millones de dólares en 1991, de 17,8 mil millones en 1992, de 17,7 mil millones en 1983 y de un orden de 20,6 mil millones en 1994.

Este creciente desbalance entre exportaciones e importaciones, acompañado de un nuevo endeudamiento, es uno de los argumentos centrales para que varios expertos de la región sostengan que alrededor de los años 1996-1997 podría producirse una ruptura, que nos conduciría a un recrudecimiento del problema de la deuda externa. Tal como acaba de suceder con México al finalizar 1994.

Mientras que otros analistas, aún contrarios a este tipo de manejo económico, argumentan que la situación no es tan crítica y que por el contrario, en este período, se están procesando transformaciones que permitirán relanzar un nuevo boom exportador. Una interesante discusión sobre el tema presenta Jürgen Schuldt para el caso peruano, en donde se estaría viviendo una variante de la enfermedad holandesa, esta vez provocada por el ingreso masivo de capitales privados (Schuldt 1994); una situación que podría ser comparada con la realidad de otros países en donde se da una similar evolución, pero cuyas conclusiones podrían variar dependiendo del grado de participación de estos capitales en las respectiva dependiendo del grado de participación de estos capitales en las respectivas economías.

Los alcances de una nueva revolución tecnológica

Sin menospreciar las anteriores reflexiones, conviene buscar los elementos que explican las causas

más profundas de estas transformaciones. Sobre todo cabe interpretar sus lineamientos básicos, puesto que éstos podrían ser los elementos constituyentes de cambios estructurales con una dirección definida. Sin que esto minimice el hecho de que el nuevo orden internacional en construcción gesta constantemente sus propios elementos para provocar un nuevo desorden...

No tratamos de encasillar todos los hechos recientes en un proceso global preestablecido, que se constituiría casi como una camisa de fuerza paradigmática que orienta a la humanidad. Lo que proponemos es romper con ciertos esquemas que limitan nuestra visión, procurando para eso buscar cuál es el hilo conductor de gran parte de estas transformaciones.

Por ejemplo, resulta muy interesante para una estrategia nacional de inserción en el mercado internacional conocer los orígenes y las causas más profundas de aquel proceso de "desmaterialización y desenergización del producto mundial", que se refleja en "una clara y marcada tendencia a una menor utilización de materias primas y energía por cada unidad de producto" (OLADE-CEPAL-GTZ 1994: 8-9). Esta constatación es especialmente útil para la configuración de cualquier política de desarrollo en un país exportador de petróleo como el Ecuador.

En estas circunstancias, valdría la pena hacer un esfuerzo adicional por entender los cambios que se desprenden de las avasallantes transformaciones de los últimos años y que no se circunscriben exclusivamente en el mercado financiero y tampoco se agotan en el campo comercial. En concreto rescatemos el significado de la revolución tecnológica que se gesta desde hace un tiempo atrás, lo cual nos remite a la comprensión de las denominadas "ondas largas de desarrollo capitalista" de Nicolai Kontratiev (Kondratiev o Kondratieff), cuya vigencia emerge en forma desigual y combinada, y cuyo estudio

nos permitiría elaborar estrategias más ajustadas a estos movimientos profundos, de profundo contenido estructural, tal como lo está haciendo en los últimos años un creciente número de científicos sociales: Ernest Mandel, Jürgen Schuldt, Anwar Shaik, André Gunder Frank, Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Joyce Kolko, David Gordon, Joshua Goldstein, Jay Forrester, W.W. Rostow, Humberto Campodónico, Eduardo Loria Díaz, entre muchos otros de las más diversas tendencias ideológicas.

Esta renovada preocupación por un marco teórico que parecía olvidado podríamos entenderla en el marco de la crisis de paradigmas vigente, que ha obligado a buscar una especie de brújula para diseñar políticas que permitan enfrentar dicha crisis. Durante la etapa de auge, aquellas tres décadas que sucedieron al fin de la segunda Guerra Mundial, el interés por este tipo de estudios perdió vigencia en muchos círculos académicos que creían superados para siempre los ciclos económicos en la medida que el capitalismo parecía que había logrado controlar las leyes económicas. Pero como sabemos, eso no sucedió. Es más, a pesar de que hoy el capitalismo aparece con un renovado vigor, cuando éste se ha globalizado a niveles nunca antes alcanzado y hasta se habla del "fin de la historia", vemos que las leyes económicas del desarrollo del capital mantienen su vigencia.

En esta oportunidad, proponemos no quedarnos en la epidermis, como sucede muchas veces. Hagamos al menos el esfuerzo por desmenuzar las interioridades de los grandes procesos mundiales, procurando internalizar las mutaciones que se vienen gestando para entender mejor los "momentos de ascenso y descenso de largo plazo de la tasa de ganancia promedio" (Mandel) que determinan los ciclos económicos, tal como lo había señalado ya Carlos Marx, o aquellas "racimos de innovaciones" (Schumpeter), con las cuales se integran y

difunden en la sociedad los más diversos inventos científicos e innovaciones tecnológicas, las más de las veces realizados mucho antes de su utilización y que, como sabemos, no se distribuyen uniformemente a lo largo del tiempo.

En esta aproximación al tema, tal como recomienda Jürgen Schuldt, "a nosotros no nos interesa aquí los detalles de esta y otras controversias en torno al tema, sino únicamente el principio básico del movimiento del capitalismo: la innovación y su difusión que dan lugar a procesos masivos de acumulación en la fase de auge y luego a un prolongado período de recesión-depresión, cuando se agota el proceso (sobreacumulación y subconsumo, como se quiera) En ello radica la dinámica capitalista, así como su evolución cíclica y destructiva-creativa, en espirales ascendentes en términos económicos" (Schuldt 1990: 48-49).

Eso si hay que tener presente que dentro de las denominadas ondas largas de desarrollo capitalista, entendidas como un marco teórico que nos facilita un análisis más ordenado y no como un paradigma indiscutible, opera la ley del desarrollo desigual (Mandel 1986: 2). Una realidad que nos permitirá sacar algunas conclusiones para el caso ecuatoriano.

Del estudio de estas ondas largas se desprendería como una de sus características que la desmaterialización es parte de aquella innovación destructiva (Schumpeter), que deja obsoletas inversiones productivas realizadas anteriormente y que por hoy reduce el aporte de materias primas en los productos finales. Esto mismo aplicado a la actual desmaterialización y desenergización, por ejemplo, nos indica que es preciso considerar los efectos que pueden producirse sobre las tecnologías vigentes en nuestros países, sobre muchas de las actuales inversiones sectoriales en el tiempo y sobre su vinculación con el resto de sectores. Un aspecto fundamental radicaría en su

proyección en el momento de decidir sobre posibles inversiones, particularmente sobre aquellas que atan un considerable volumen de recursos.

Adicionalmente, son cada vez más notorios los problemas ambientales a nivel mundial. Mientras que no se han superado los límites de la economía convencional para enfrentar dichos retos y problemas. Esta, a pesar de los grandes avances logrados, "nada ha conseguido desviar el pensamiento económico de la epistemología mecanicista de los fundadores de aquella. (...) La situación no cambia con las piezas analíticas que adornan la literatura económica convencional: estas también reducen el proceso económico a una especie de modelo económico autosustentado" (Georgescu-Roegen 1981: 79).

La economía neoclásica, como puntualiza Joan Martínez Alier en coincidencia con Nicholas Georgescu-Roegen, concentra su análisis fundamentalmente en los precios y tiene una concepción de la realidad económica que funciona como un perpetuum mobile lubricado por el dinero. Marginando, en la práctica, la problemática que se deriva de la entrada de energía y materiales en la economía, y de la producción de dos tipos de residuos: el calor disipado y los residuos materiales, que mediante reciclaje pueden volver a ser parcialmente utilizados.

Entonces, lo que ahora se plantea con creciente fuerza, cuando se ha agudizado la reducción de la capa de ozono, el recalentamiento global de la tierra y la pérdida de la biodiversidad, es un profundo replanteamiento de la cuestión económica, que debe comprender el suministro adecuado de energía y materiales, y también debe enfrentar el tema de los residuos de una manera no contaminante, dentro de un análisis intergeneracional y que tampoco descuide la existencia de otras especies no humanas. Y todo esto en un ambiente de creciente internacionalización de las externalidades, como otro de los factores que empieza a caracterizar la actual globali-

zación (Sobre este tema vinculado a la economía ecológica y, en especial, a "la internacionalización de la internalización de las externalidades" se recomienda los trabajos de Joan Martínez Alier).

5. El Ecuador frente al proceso de transnacionalización

Para el Ecuador las reflexiones anteriores pueden resultar muy provechosas para estudiar las posibilidades reales de la actual estrategia aperturista y liberacionista de reinserción en el mercado mundial.

A modo de conclusión, de una aproximación de este tipo vemos que la anterior inserción de nuestra economía en la economía mundial -aquella que pretendió instaurar una modalidad de acumulación en base a la industrialización sustitutiva de las importaciones y fundamentada en un "desarrollo hacia adentro"- no va más, y que el camino que seguimos actualmente tampoco nos garantiza una participación equitativa, para mencionar apenas uno de sus problemas más críticos. En la actualidad, lo real es que solo ciertos sectores de la economía y la sociedad se están integrando con cierto éxito, mientras que en términos amplios se profundiza la sociedad "doble vía", donde la mayoría de la población está estructural y generacionalmente marginada.

Vistas así las cosas, lo que requerimos es un nuevo enfoque. Uno que potencie los elementos del mercado doméstico y que desarrolle una estrategia activa y no reactiva de reinserción en el mercado mundial.

Una estrategia, entonces, que debe estar subordinada a un proceso de desarrollo auténticamente nacional, "que privilegie los mercados internos y el desarrollo autocentrado de las fuerzas productivas domésticas. Al efecto, debe tenerse en cuenta que la adopción de cada

revolución tecnológica es como un 'tiro al platillo', a la que tenemos que acostumbrarnos en el diseño de nuestras estrategias de desarrollo, ya que en América Latina seguimos entrenándonos simplemente en el tradicional 'tiro al blanco': copiamos 'modelos exitosos' -hoy está de moda postular para nosotros el paradigma del Sudeste Asiático-, pero cuando nuestra bala llega a la pared, el blanco ya está a leguas vista, inutilizando nuestros ejercicios (cuyo costo social es precisamente el subdesarrollo)" (Schuldt 1990: 62-63).

En este momento más que tratar de identificar simplemente si estamos aún en la fase depresiva de la cuarta onda larga o ya empezando el auge en la quinta onda larga, empecemos por identificar cuál es el eje o los ejes tecnológicos dominantes; muchos de los cuales se han ido acumulando ya en la fase depresiva.

Al parecer la microelectrónica, en sus diversas aplicaciones (robótica, informática, telemática, etc.), desempeña un papel central. Igualmente tenemos que la desmaterialización es un efecto de las tecnologías para producir nuevos materiales, entre las que se podría incluir la producción de materiales sintéticos, por ejemplo. La biotecnología requiere un análisis detenido en nuestro caso, sobre todo por la significación que tiene la producción agrícola para toda la economía nacional. Aquí habrá que incluir los cambios en el sector de energía, una de cuyas manifestaciones es la desenergización, por un lado, y el aprovechamiento de energía cada vez más "inteligente", por otro. Y por supuesto, como mencionamos anteriormente, en todo este escenario cobra una creciente fuerza la cuestión ambiental.

Todo lo cual se complementa con nuevas e innovadoras formas de acción empresarial como aquel proceso cada vez más extendido de la producción "justo a tiempo" (just in time"), que está revolucionando no sólo los sistemas de comercialización, sino que se explica por

la compresión de los períodos de producción; compresión que es viable como resultado de los mismos cambios tecnológicos introducidos.

Estas tecnologías tienen como un elemento común su sustento en el conocimiento, que conduce a la adopción de sistemas de producción altamente integrados. Así, no sorprende que se transite de sistema de producción en masa (fordismo) a otros caracterizados por su flexibilidad. Con lo cual, en términos prácticos observamos como las maquinarias unifuncionales van cediendo espacio a equipos multifuncionales y cada vez más flexibles.

Así, otra de las características de la nueva era tecnológica parece que radica en la posibilidad de "estandarizar lo necesario, sin perjuicio de flexibilizar la producción e individualizar el consumo, resolviendo uno de los problemas del industrialismo clásico". Esto está llevando a la conformación de un aparato productivo en los centros "ágil, flexible y de empuje a gran escala" (Schmidt 1991: 31), el mismo que cada vez depende menos de las materias importadas desde la periferia, incluida la energía, y que se sustenta cada vez más en la información.

Antes de asumir como un dato estos cambios tecnológicos, convendría identificar si éstos dependen de la marcha de la economía o si el asunto es al revés. Solo en el segundo caso estaríamos frente a una nueva fase de crecimiento generalizada, producto de masivas inversiones e innovaciones que a la postre desencadenarían el auge. Un asunto todavía sujeto a la discusión.

De todas maneras es creciente la importancia de la inteligencia y del conocimiento como factores de producción, en oposición a los clásicos de trabajo, capital y tierra. Situación que ratifica la necesidad de una población educada, creativa y altamente motivada, que tenga resueltos sus requerimientos vitales de alimentación, vivienda, salud y seguridad. Una razón

más para priorizar la búsqueda de la equidad social.

Estos elementos también repercuten sobre el trabajo. La generación de empleos, especialmente en los países centrales, exige respuestas cada vez más especializadas para satisfacer las necesidades de una producción más flexible, automatizada y hasta robotizada. El trabajo como indiscutible factor de producción también prioriza cada vez más su función inteligente antes que exclusivamente su fuerza.

Igualmente hay impactos registrados en el interaccionar de las empresas que comienzan a integrarse en complejos sistemas de administración, en los cuales las relaciones con los proveedores y subcontratistas adquieren una enorme relevancia. Esta realidad la vemos también a nivel internacional, en donde se registra el establecimiento de un complejo sistema productivo de "racimos tecnológicos", cuyas "uvas" (unidades productivas) están distribuidas en varias partes del planeta y cuya administración depende de poderosos grupos que concentran la conducción de estos sistemas, haciendo que sus operaciones alcancen un elevado grado de internacionalización. De suerte que la clave del éxito de las empresas, particularmente de las transnacionales estaría en "esta flexibilización de los procesos productivos y en el dominio de las tecnologías y los procedimientos de organización" (Marchán y Schubert 1992: 20-47).

Quizás convenga mencionar un ejemplo para graficar esta realidad: "cuando un norteamericano compra un Pontiac Le Mans a General Motors, inconcientemente está realizando una transacción internacional. De los 10.000 dólares que paga a General Motors, cerca de 3.000 van a Corea del Sur, donde se efectuaron los trabajos de rutina y las operaciones de montaje; 1.750 dólares van a Japón por la fabricación de los componentes de vanguardia (motores, eje de dirección e instrumentos electrónicos); 750 dólares van a Alemania por el diseño y

el proyecto del prototipo; 450 dólares a Taiwan, Singapur y Japón por los pequeños componentes; 250 dólares a Gran Bretaña por los servicios de marketing y publicidad; y cerca de 4.000 dólares pasan a los intermediarios estratégicos de Detroit, a los abogados y banqueros de Nueva York, a los 'lobbistas' en Washington, a las aseguradoras de todo el país y a los accionistas de General Motors, la mayoría de los cuales son norteamericanos aunque hay un número creciente de extranjeros".

"Desde luego el orgulloso nuevo poseedor del Pontiac no es consciente de haber adquirido tantos elementos del extranjero. General Motors sólo hizo la transacción dentro de su red mundial. Esto es habitual" entre las grandes empresas transnacionales (Reich 1993: 117).

En el ejemplo anterior llama la atención la intervención de empresas en tradicionales y nuevos países industrializados, mientras que es innegable la ausencia de unidades de producción en los países subdesarrollados; lo cual ratifica aquella tendencia centrípeta que concentra capitales, comercio y tecnología en unos pocos países desarrollados. Para conocer mejor la cadena de producción en el mencionado ejemplo, quizás convendría analizar el porcentaje de participación de materias primas y a lo mejor de algunas partes de menor complejidad tecnológica provenientes de países subdesarrollados, el cual, de todas formas, será marginal en el producto final.

De lo anterior se desprende también que las relaciones empresariales han superado ampliamente las fronteras nacionales y que, en particular para los países subdesarrollados, "las ventajas comparativas ya no pasan por la posesión de recursos naturales". En tanto "la disputa por el poder económico estará signada por el desarrollo de tecnologías de nuevos procesos y no de

nuevos productos, perdiendo peso relativo las materias primas en general" (OLADE-CEPAL-GTZ 1994 :11).

En suma, los principales cambios económicos y avances tecnológicos anotados responden a problemas específicos propios de los países centrales. Por lo que su difusión y su uso en otros contextos no están garantizados por la simple disponibilidad de recursos financieros y la imitación en su empleo, sino por complejos procesos de asimilación y adaptación. Por eso muchas veces, más por razones culturales y sociales no se ha podido integrar en los países subdesarrollados el "progreso" de Occidente.

Así las cosas, un cuestionamiento de la aplicación mecánica del estilo de desarrollo de Occidente nos debe conducir también a revisar las exigencias propias de nuestra sociedad, no solamente del aparato productivo. Al cuestionar el comportamiento de un puñado de indicadores macroeconómicos como termómetro casi único del desarrollo, la economía debería ser integrada en el análisis con una visión diferente y diferenciadora. Lo cual implica revisar el aporte de la economía desde su potencial contribución para satisfacer la demanda de satisfactores, que muchas veces es asumida como dato derivable de las expectativas resultantes del crecimiento de la economía. Aquí ya no estaríamos interesados exclusivamente en proyectar la demanda agregada, tal como lo expresa el mercado, sino en establecer mecanismos de gestión del consumo y de la utilización de los recursos disponibles como importante factor de producción.

La respuesta, consecuentemente, tendría que darse cuestionando, en primer término, el contenido mismo de desarrollo, o dicho de otra manera, el estilo de desarrollo vigente, para luego poder readecuar en forma democrática y participativa la sociedad en base a cuatro premisas fundamentales: crecimiento económico, competitividad, equidad social y sustentabilidad ambiental.

Además, tengamos en todo momento presente que, "como siempre, no fue la inventiva humana la que modificó las actitudes de la sociedad, sino una radical transformación de las bases materiales sobre las que descansaba la sociedad misma" (Zorzoli, 1980:19).

A pesar de que la actual apertura es aceptada por amplios sectores de la sociedad como la única respuesta frente a la globalización de la economía mundial, parece oportuno esbozar cuáles podrían ser los ejes fundamentales de una inserción diferente, con el fin de limitar aquellos efectos nocivos que produce la actual apertura transnacionalizadora de nuestra economía.

Para enfrentar esta visión dominante es preciso desarrollar sugerencias específicas que vayan constituyendo el instrumentario de un proceso de desarrollo alternativo. Esta acción en el sector externo parecería que no tiene a primera vista una vinculación directa con los problemas de la mayoría de ecuatorianos y menos con la economía popular; es más, a momentos aparece como un problema eminentemente técnico, reservado al manejo de especialistas. Sin embargo, la forma de vinculación con el mercado mundial es uno de los principales retos políticos para una propuesta alternativa, en tanto la consolidación de la vía transnacional profundiza las estructuras vigentes y limita aún más las posibilidades de cambio; así mismo porque su vigencia no garantiza igualdad de condiciones y posibilidades a los sectores mayoritarios, los cuales, dentro de la actual estrategia aperturista, están condenados a una suerte de marginalidad permanente.

Esta nueva marginalidad fomentada por la transnacionalización de la economía y la transformación perversa que sufren muchos países subdesarrollados, empujados a formar parte de un modelo global que sin embargo no les cede lugar, constituye un elemento crucial para buscar otra forma de inserción en el mercado mundial.

Hay que tener presente, en este contexto, que esta nueva dependencia, la dependencia total aparece a la vez como "producto del dinamismo tecnoeconómico y de la perversión sociocultural, de la integración económica y de la desarticulación política" (Castells y Laserna 1990: 126). Y, por supuesto, hay que entender adecuadamente la significación del nuevo esquema de acumulación que se deriva de esta inserción transnacional, que tiende a una reprimarización modernizada de nuestra economía.

Por lo tanto, para diseñar una forma de inserción estratégica en la economía internacional hay que empezar por destacar la significación que tiene el mercado doméstico en este empeño. Luego, habría que discutir las maneras de integrar las diversas fuerzas del país para acceder de una manera dinámica y lo más planificada posible a los mercados del mundo; aquí, entre otros elementos, habrá que analizar igualmente la importancia que tienen las importaciones en este tipo de política estratégica. También hay que abordar críticamente las posibilidades de recibir capitales externos como complemento financiero para nuestro desarrollo y no como eje de la organización nacional. Para finalmente, considerar los elementos que permitan optimizar los procesos de integración en los que está involucrado el Ecuador (Algunas reflexiones sobre este tema se pueden ver en el artículo del autor "Globalización e inserción estratégica", 1994 a: 73-101).

Entonces, una propuesta de inserción estratégica como la que requiere el Ecuador, como parte de un proceso de desarrollo integral, requerimos un gran esfuerzo interno, en lo social, político, cultural y económico. Requerimos un cambio del estilo de vida que se refleje en los patrones de consumo y en los mecanismos de selección de tecnologías para la producción, el cual hay que impulsarlo partiendo con un esfuerzo sistemático y democrático que revierta los agudos márgenes de inequidad existentes y que resuelve los enormes retos ecológicos. Y

todo sin perder de vista la identidad cultural y la necesidad de conceptualizar adecuadamente lo estratégico en un proceso nacional de desarrollo.•

Bibliografía

- **Acosta, Alberto:** "La lógica del capital financiero internacional", en Varios autores, Ecuador: El reto de la economía mundial, Quito, ILDIS/ El Duende/Abya Yala, 1991.
- **Acosta, Alberto:** "¿El fin de una crisis? La dinámica de la deuda externa", en Varios autores, Deuda externa y renegociación, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1993.
- **Alberto, Acosta**; "Globalización e inserción estratégica", revista Espacios, N° 4, Quito, 1994 a.
- **Acosta, Alberto;** "La deuda eterna - Una historia de la deuda externa ecuatoriana", Colección Ensayo, LIBRESA, cuarta edición, Quito, 1994 b.
- **Altimir, Oscar y Devlin, Robert** ; "An Overwiew on Debt Moratoria in Latina America", Working Paper N° 6, CEPAL, junio de 1992.
- **Bendesky, León**; "Economía regional en la era de la globalización", en la revista Comercio Exterior, Vol. 4, N° 11, México, noviembre de 1994.
- **Birkin, David**, citado por Chomsky, Noam: "Los amos del universo", El País, Madrid, 28 de abril de 1993.
- **Braudel, Fernand**; "La dinámica del capitalismo", Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- **Campodónico, Humberto** ; "Tenemos crisis para rato", en la revista Ecuador Debate N° 27, CAAP, Quito, diciembre de 1992.
- Castells, Manuel y Laserna, Roberto (1990), "La nueva dependencia. Cambio tecnológico y reestructuración socioeconómica en Latinoamérica", en Portes, Alejandro y Kincaid, A. Douglas (compiladores), Teorías del desarrollo nacional, Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, San José de Costa Rica.
- **CEPAL**; "¿Existe aún una crisis de deuda latinoamericana?", Chile, Santiago de Chile, diciembre de 1991a.
- **CEPAL**; "Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe-1991", Santiago de Chile, diciembre de 1991b.

- **CEPAL**; "Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe-1992", Santiago de Chile, diciembre de 1992.
- **CEPAL**; "Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe-1993", Santiago de Chile, diciembre de 1993a.
- **CEPAL**; "Panorama económico de América Latina-1993", Santiago de Chile, septiembre de 1993b.
- **CEPAL**; "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Santiago de Chile, marzo de 1994a.
- **CEPAL**; "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile", Proyecto Nuevos Flujos Financieros hacia América Latina", Santiago de Chile, agosto de 1994b.
- **CEPAL**; "Panorama económico de América Latina-1994", Santiago de Chile, septiembre de 1994c.
- **Fanelli, José María, Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, Guillermo** ; "Crecimiento y reforma estructural en América Latina", en varios autores; "Crítica al Consenso de Washington", Documento de Trabajo N° 1, FONDAD-CEPES-DESCO, Lima, 1992.
- **Fanelli, José María y Machinea, José Luis** ; "El movimiento de capitales en Argentina", Proyecto Nuevos Flujos Financieros hacia América Latina", Santiago de Chile, agosto de 1994.
- **FMI;** Boletín del Fondo Monetario Internacional; "El canje de deudas ¿panacea o calamidad para América Latina?", Washington, 23 de marzo de 1992.
- **García Menéndez, José Ramón** : Política económica y deuda externa en América Latina, Madrid, Universidad de Santiago de Compostela e IEPALA Editorial, 1989.
- **Georgescu-Roegen, Nicholas** ; "La ley de la entropía y el proceso económico", en Doryan, Eduardo y Umaña, Alvaro, editores; "Energía para el desarrollo", Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1981.
- **Gordon, David**; "Inside and Outside the Long Swing: The Endogenetty-Exogenetty Debate and the Social Structures of Accumulation Approach", en Working Paper Series N° 10, New School for Social Research, Nueva York, octubre 1989.
- **Guerra-Borges, Alfredo** ; "Nuevo contexto mundial para América Latina", en la revista "Integración Latinoamericana" N° 192, INTAL agosto de 1993.
- **Hein, Wolfgang**; "El fin del estado-nación y el nuevo orden mundial
- **Las instituciones políticas en perspectiva"** , revista Nueva Sociedad, N° 132, Caracas, julio-agosto de 1994.

- **Hilferding, Rudolf**; "El capital financiero", México, 1973.
- **Hinkelammert, Franz J**.: La deuda externa de América Latina—El automatismo de la deuda, Costa **Rica, Colección Análisis, 1988.**
- Loria Díaz, Eduardo; **"La recuperación económica mundial y los ciclos de largo plazo", en la revista "Comercio Exterior" N° 43, México, octubre de 1993.**
- **Khan, Mhosin**: "The Macroeconomics Effects of FUND-Supported Adjustment Programs", IMF Staff Papers, vol. 37, n° 2, 1990.
- **Maira, Luis**; "EEUU perdió también la guerra fría", entrevista en la revista "Qué hacer", N° 89, DESCO, Lima, mayo-junio 1994.
- **Marchán, Cornelio y Schubert, Alexander;** "Estrategia de desarrollo económico y social", Proyecto Ecuador Siglo XXI, GTZ-CONADE, Quito, 1992.
- **Mandel, Ernest;** "Las ondas largas del desarrollo capitalista", Editorial Siglo XXI Editores, Madrid, 1986.
- **Marichal, Carlos**; "Historia de la deuda externa de América Latina", Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- **Martínez Alier, Joan y Schlüpmann, Klaus** ; "La ecología la economía", Textos de Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- **Martínez Alier, Joan**; "De la economía ecológica al ecologismo popular", editoriales Nordan Comunidad e Icaria, Montevideo, 1995.
- **Menzel, Ulrich**; "Tras el fracaso de las grandes teorías - ¿Qué será del Tercer Mundo?", revista Nueva Sociedad, N° 132, Caracas, julio-agosto de 1994.
- **Minsburg, Naúm**; "El auge privatizador en Iberoamérica", Boletín de Información Comercial Española, N° 2341, Madrid, del 12 al 18 de octubre de 1992.
- **Naciones Unidas**; "Estudio econoómico y social mundial 1994 - Tendencias y políticas actuales en la economía mundial", Nueva York, 1994.
- **O'Donnell, Guillermo**; "¿Democracia Delegativa?", en Cuadernos del CLAEH, no. 61, año 17 1992.
- **O'Donnell, Guillermo**; "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en Desarrollo Económico, no. 130, vol. 33, julio-setiembre, 1993.
- **OLADE-CEPAL-GTZ**; "Energía y desarrollo en América Latina y El Caribe", (documento de trabajo), Quito, 1994.

- **Pinto, Aníbal**: "Notas sobre subdesarrollo y dependencia", en Inflación-Raíces estructurales, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- **Reich, Robert B**.; "El trabajo de las naciones-Hacia el capitalismo del siglo XXI", Vergara, Buenos Aires, 1993.
- **Rhodes, William R.**; "Third-World Debt, The disaster that didn't happen", en The Economist, 12 de septiembre de 1992, pp. 17-21.
- **Rief, David**; "¿Una cultura mundial", en la revista Letra, número 33, Madrid, 1994.
- **Roddick, Jacqueline**: El negocio de la deuda externa - América Latina y los bancos internacionales, Bogotá, El Ancora Editores, 1990.
- **Rogalski, Michel**; "El auge de la fractura Norte-Sur - ¿Es posible un gobierno global?", revista Nueva Sociedad, N° 132, Caracas, julio-agosto de 1994.
- **Salgado Tamayo, Wilma**; "La integración comercial en el contetxto de la globalización", ponencia presentada en el seminario internacional "Estado, globalización y gobernabilidad", Miami, 1994; este trabajo se publicará en 1995 en la serie Diálogos del CAAP.
- **Samin, Amir**; "El futuro de la polarización global", revista Nueva Sociedad, N° 132, Caracas, julio-agosto de 1994.
- **Schuldt, Jürgen**; "Revolución tecnológica, relaciones Norte-Sur y desarrollo", en varios autores; "América Latina: opciones estratégicas de desarrollo", Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- **Schuldt, Jürgen**: "Modalidad de acumulación y reforma del Estado: Hacia una perspectiva desde la economía popular", en Varios autores Reforma del Estado - Propuesta popular, Quito, Centro para el Desarrollo Social y Fundación José Peralta, 1993.
- **Schuldt, Jürgen**; "Ecuador: estrategias para una política de comercio exterior", CAAP, serie Diálogos, Quito, 1994.
- **Schuldt, Jürgen**; "La enfermedad holandesa y otros virus en la economía peruana", Documento de Trabajo, Universidad del Pacífico, Lima, diciembre de 1994.
- **Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto**; "Inflación: Ensayos y propuestas alternativos para América Latina y el Ecuador", Colección Ensayo, LIBRESA, Quito, 1995.
- **Schmidt, Wolfgang**; "América Latina: entre la polarización del mercado mundial y la apertura", serie Diálogos, CAAP, Quito, 1992.

- **Sistema Económico Latinomaericano (SELA)** ; "Escenarios de Cambio Mundial", SP/CL/XIX.O/DT N° 13, Caracas, octubre de 1993.
- **Stephany Griffith-Jones con Ana Marr y Alicia Rodriguez** ; "The Return of Private Capital to Latin America; the Facts, an Analytical Framework and Some Policy Issues", documento preparado para el Grupo de Trabajo organizado por FONDAD en La Haya, 9 y 10 de junio de 1992.
- **Ugarteche, Oscar**; "El Estado Deudor-Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984", Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1986.
- **Ugarteche, Oscar**; "América Latina: Los cambios internacionales y la crisis de inserción", trabajo presentado en la conferencia sobre "Transformación con equidad", Cochabamba, octubre de 1990.
- **Ugarteche, Oscar**; "Export Development: Some Question on Economic Growth and Global Integration, a Biased Oberview of Latin America Towards the XXI Century", trabajo preparado en el Centre for Development Sudies, de la Universidad de Bergen, julio de 1993.
- **Varios:** Una hegemonía en crisis - Hacia un nuevo orden mundial, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1991.
- **Vitale, Luis**; "Historia de la deuda externa latinoamericana y entretelones del endeudamiento externo argentino", Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1986.
- **Williamson, John**; "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (editor): "Latin American Adjustement. How Much has Happened?", Institute for International Economics, Washington, 1990.
- **Wallerstein, Immanuel**: The Modern World System, London, Academic Press, 1976.
- **Wallerstein, Immanuel**; "El capitalismo histórico", Editorial Siglo XXI, México, 1989.
- **Zorzoli, G. B.**: El dilema energético - Medioevo tecnocrático o humanismo socialista, Madrid, Blume Ediciones, 1978.

AMERICA LATINA Y LA GLOBALIZACION

¿CRISIS O CAMBIO DE CIVILIZACION?

Alejandro Moreano *

Hace una década todo parecía marchar bien. Formábamos parte de la alianza de la razón libertaria de Occidente con la vitalización de las culturas no occidentales -que en una dialéctica viva con Occidente gestaban su propio Renacimiento- en la perspectiva de una "modernidad no capitalista".

En esa alianza, América Latina ocupaba un lugar excepcional. Entre las grandes gestas nacionales -China, el mundo árabe- y los movimientos creadores de Occidente -feminismo, ecologistas, pacifistas, gays, la lingüística, los diversos marxismos, la antipsiquiatría, el Mayo 68, el rock . . .- éramos la intersección: formación de pueblos, emergencia de nacionalidades, a la vez que nuevo escenario de las vanguardias artísticas y de la producción del individuo total: el CHE, el combatiente mas individual enfrentado a la maquinaria impersonal y absoluta de la guerra. América Latina, paraíso de esa posible modernidad libertaria.

* Director de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador

En una década, sin embargo, todo aquello se derrumbó. El capital internacional liquidó al "socialismo real" y a los proyectos de economía y estados nacionales. Nuestras sociedades han entrado en un avanzado proceso de desmigajamiento. Trozos de estado y de estructuras productivas. Retazos de país y de sociedad. Ruina de los proyectos nacionales, migas del individuo. A la vez Occidente ha logrado quebrar el modo de desarrollo de las naciones y culturas no occidentales y convertirlas en pedazos a la deriva, sin sintaxis propia y sometida a la occidental.

A los 5 años del derrumbe del Muro de Berlín, empiezan, sin embargo, a emerger algunos síntomas nuevos. Resurge la izquierda en Rusia y el Esta europeo. Europa Occidental vive inusuales momentos de protesta social; y, la izquierda es una fuerza importante en varios países, Italia y España en especial. El mundo desarrollado, incluido el Japón, experimenta una prolongada recesión, y, según varios analistas, ha topado techo y ahora debe desmantelar el estado de bienestar y administrar los niveles alcanzados. En América Latina, la izquierda ha adquirido fuerza electoral. Por otra parte, la rebelión de Chiapas es, según Carlos Fuentes, un hito decisivo: el comienzo de la resistencia -la primera revolución- en la era post-comunista.

La resurrección de la crítica social, es el fundamento de un eventual resurgimiento de la crítica teórica. A menos de dos años, el proyecto de la derecha y el gran capital, que en la euforia del derrumbe de la URSS, parecía eterno, ha perdido su impulso. Pero, no se trata de un retorno al pasado anterior a la caída del Muro de Berlín. La mundialización de la economía y la revolución científico-técnica plantean condiciones radicalmente nuevos. La izquierda y el socialismo solo pueden resurgir si logran convertirse en los portadores no solo de un nuevo orden económico y político sino de una nueva civilización, cuyas características y posibilidades están esbozadas en los cambios y tendencias actuales.

La crisis actual puede ser vista de tres maneras distintas: victoria, crisis, cambio de la civilización occidental. Esas tres lecturas no son opuestas sino complementarias.

I. LA DERROTA DEL "OTRO" Y LA VICTORIA DE OCCIDENTE.

LA DERROTA DEL "OTRO"

1

Todo ocurrió de otra manera: el socialismo real perdió vínculos con su proyecto original, identificándose con los universales opuestos -nación, estado nacional-, liquidados a la postre por el capital.

El viraje a "Oriente", la revolución en un país atrasado y el "socialismo en un solo país", marcaron la transformación del socialismo en "stalinismo", un proyecto de industrialización forzada en un país del feudalismo y la monarquía.

A partir de la revolución bolchevique, no vivimos el tránsito del socialismo al capitalismo sino la pugna entre la mundialización del capital y los proyectos de resistencia nacional. El "socialismo" se convirtió en el programa de modernización de países precapitalistas.

La lucha nacional fue, sin duda, la mas grande gesta de la historia de la humanidad: miles de millones de hombres sufrieron el genocidio, el napalm, la guerra química; protagonizaron ayunos de todo un pueblo, amaestraron avispas, tejieron otra patria de túneles, recorrieron 25 mil kilómetros a pie en una Larga Marcha, más larga que el Exodo de Moisés. Vence quien no tiene miedo a la muerte, decía Hegel; y los vietnamitas lo demostraron en los 60. Y los palestinos lo volvieron a demostrar en 1.982, en Beirut.

Esas grandes luchas desembocaron, sin embargo, en procesos de desarrollo nacional, asediados por el mercado mundial que los condujo a un callejón sin salida.

El resultado fue trágico: frente a la economía mundial del capitalismo, el proyecto imposible del mundo como una suma de economías autónomas. La propiedad estatal frente a una forma mas universal e propiedad, la trasnacional. El "bloque socialista"no fue un mercado, una economía, un poder, una civilización alternativas al capital sino un conjunto de países en fase de construir su infraestructura nacional; después de lo cual, la inevitable apertura al mercado y a la economía mundiales.

El derrumbe de la URSS fue el obvio desenlace, producto no de una revolución -o contrarrevolución- sino de la transformación de la Nomenclatura en burguesía, culminación inevitable de la evolución del modelo estatal de desarrollo del capitalismo.

2

El socialismo en cada país

Todos los universales -clase, nación, producción, trabajo- del "socialismo real" entraron en crisis.

La estructura no ausente El socialismo ha vivido una fuerte ambiguedad. Es la ideología de la liberación del individuo de toda determinación -patria, propiedad, familia-, y, a la vez, la ideología del predominio de la sociedad sobre los individuos.

A partir de Octubre, el socialismo se entroncó con procesos de formación de pueblos y naciones que no habían desarrollado los procesos de individualización de la modernidad. El obvio resultado: se impuso la una cara de la medalla, el predominio de la sociedad sobre el individuo.

Y así, mientras el capital lograba liberar la superficie de la determinación inmediata de las estructuras, el "socialismo de estado" subsumía a los individuos en los grandes colectivos: clase y nación. Las estructuras subieron a la superficie; densas, pesadas, crujían por todo lado. El mundo social, una vasta compleja red de émbolos, palancas tuercas y tornillos.

Pero, los colectivos solo pueden cristalizar fuera de los hombres concretos: la clase, en el Partido; la nación, en el Estado. Proceso que genera necesariamente el despotismo. Dios y el Estado siempre están fuera y arriba. el horror del tiempo libre, la calle, los escenarios, el bar el café. La clase y la nación no tienen tiempo libre: son abstracciones que no descansan. son grandes tribus desacralizadas que solo pueden divertirse en las fiestas cívicas.

La caída del "socialismo real" ha conllevado y expresado la crisis de la producción y el trabajo como ejes de la vida social.

Una categoría analítica -la determinación de la producción- fuer transformada en propuesta moral y existencial: la vida del trabajo, la vida de la fábrica. Pero, el mercado es lo universal; y la producción, lo privado-particular. El tiempo de la libertad es la calle, la circulación incesante. El Muro de Berlín cayó por los fogonazos de los rótulos luminosos de Berlín Oeste.

El "socialismo real" pretendió crear una ética del trabajo. Otra categoría analítica -el trabajo como factor de la creación del valor y el plusvalor- fue transformada en categoría moral. Stajanow y los héroes del trabajo. Pero, stajanovismo no fue sino un mecanismo de coerción extraeconómica de trabajo excedente. La variante rusa de la ética protestante.

El capitalismo post-moderno ha sustituido la ética del trabajo por la del consumo. Los nuevos universales -

el jean, la coca-cola, el rock, la hamburguesa- han derrotado a la ética puritana y a la rusa. Michael Jackson ha vencido a Stajanov.

Ninguna nueva civilización y cultura era la misma civilización: solo que estaban atrasados. Contaminación, destrucción de bosques, ríos, animales, debilitamiento de la biodiversidad. Idéntica fe en el fetiche del progreso bajo una forma aún mas burda: la ideología del tonelaje, el marxismo reducido a una "teoría del desarrollo de las fuerzas productivas". El fanatismo de la industrialización, la vieja física newtoniana, la dialéctica de la naturaleza de Engels.

Los mismos defensores a ultranza de la planificación total, lo son ahora del mercado total. Y con la misma ideología del "desarrollo de las fuerzas productivas", sin traición teóricas: un pequeño ajuste y nada más.

3

La disolución de la universalidad de los grandes colectivo -nación y clase- ha provocado que todas las fuerzas sociales y políticas, insertas en un proceso de centralización antagónica al capital, estallen en países, regiones, aldeas, franjas, estratos, categorías, átomos, quarks. Una bomba termonuclear. Los países de la ex-Urss y de la Europa del Este viven una de las más brutales crisis del siglo XX: desintegración étnica, social, política, militar, moral, histórica; pueblos a la deriva que no solo han perdido el futuro sino el pasado.

El proletariado parece haberse hecho humo; atrapado en la lógica del consumo, salvo en excepcionales épocas no han mostrado la grandeza ni la visión mundial que Marx le atribuyo. Esa crisis de la identidad del proletariado tiene por supuesto una base objetiva: los procesos de automatización y despliegue de una tecnología que descentraliza, segmenta e individualiza los procesos económicos.

El paso del discurso de la "liberación nacional" a la ideología de la diversidad, expresa un cambio del ex-tercer-mundo: de sujeto a objeto de la historia. Es el paso del Otro al otro. El primero encarnaba al "Otro" como antagonista. La segunda integra al "otro no como universal sino como un conjunto abigarrado de particulares que se despliegan para que Occidente sea el escenario universal, el aire en que flotan esas diferencias, el texto, la misce en scene de la multiplicidad de actores singulares, la gran Mirada Ubicua. El Uno, el Mismo, que se fragmenta en el loco carrusel de imágenes pulsátiles: la humanidad, el video-collage del turista.

El estalinismo -esa transformación el marxismo en una ideología del desarrollo nacional- fue en cierto modo el único puente, cultural y político, entre Occidente y Oriente. Al desaparecer éste asistimos a una alternativa cruel: la pérdida de la identidad de amplias capas de "Oriente" o la polarización entre la razón instrumental y el fundamentalismo.

EL TRIUNFO DEL UNO

Estamos frente a un juego de espejos, a la inversión mágica de la historia: en los países desarrollados, el capitalismo parece haber realizado -de manera "perversa", sin duda- los contenidos centrales de la utopía del comunismo libertario; más universalidad, por un lado; más individuo, por otro.

1

Realización del sueño del fin de la "torre de Babel" y de la producción de la humanidad.

Universalización económica, política, espiritual, simbólica, cultural e imaginaria.

Economía mundial: ruptura de todas las barreras a la internacionalización de la producción y de la propiedad. Formación de un Estado Mundial, a partir del norteamericano. Quiebra de la columna vertebral de los aparatos estatales de los distintos países e integración en un ejército, administración, "sociedad civil" -forjada por las ONGs-mundiales. gestación de una sociedad internacional que contiene al gran capital, el jet, las redes de la tecnocracia pública y privada, las migraciones, el turismo, las redes informáticas, la cultura del espectáculo, las formas y estilos de vida. Un poder informativo todopoderoso que homogeniza el imaginario e incluso el inconsciente social a escala planetaria.

2

La universalidad del capital ha producido la muerte de los universales modernos: Dios, la nación, la clase, el trabajo.

La indeterminación de las estructuras es la pérdida de las raíces étnicas, culturales, religiosas que se han disuelto en la fantasía de lo cosmopolita. El capital se ha vuelto gaseoso, aéreo.

Disolución de las clases: no han desaparecido, han devenido en flujos en un proceso de constante osmosis y trasmigración. La distancia entre el capital y sus propietarios jurídicos y reales ha llegado a su clímax. Las relaciones sociales no tiene tiempo de cristalizar por el movimiento incesante del capital, por su metamorfosis esquizoide. Las clases originadas en la estructura han dejado su lugar a los grupos móviles, esporádicos y en continua ósmosis que produce el vértigo del capital,

La estructura ausente . El capital, la centralidad absoluta, se encuentra empero ausente. La liberación de los colectivos abstractos y de las mediaciones

trascendentales es el florecimiento del individuo libre e indeterminado. Tal que se hubiera roto la determinación e la estructura, y hombres, signos, imágenes, ideas flotaran -en una superficie fenoménica descentrada- libres y volátiles, una multiplicidad de flashes, flujos discontinuos y pulsátiles, una fantasmagoría psicodélica que quiebra toda certidumbre y unidad de lo real: la sociedad post-moderna ha vuelto a la fase anterior a la del espejo y vive no la angustia sino la euforia del cuerpo fragmentado.

3

La producción y el trabajo han cedido su lugar el mercado como la fuente de la vida social y del individuo, de la política y del arte, de la ideología y de la fantasía.

El movimiento del capital ha subsumido a la estructura. El objeto de estudio del Tomo II de El Capital se ha impuesto sobre el del Tomo I. El capital es rotación. Toda la "realidad" está del lado de juego espejeante de la metamorfosis: la información, la publicidad, las comunicaciones. La producción se ha vuelto fantástica. La plusvalía ha dejado de ser un objeto de poder y propiedad, una relación social, para devenir también en circulación, rotación flujo.

La fragmentación de la superficie social no es solo un espejismo o el carrusel de las imágenes o efecto del vértigo de la circulación. Es una estructura también. O más bien una desestructura. Los procesos de automatización y robótica tienden a la superación del trabajo humano, Nos aproximamos a lo que en los 60 se llamó el "límite técnico del capitalismo", el grado cero de la plusvalía directa: la automatización, la desaparición del proletariado. Todo ahora es plusvalía extraordinaria. Absurdo de los absurdos: sin plusvalía directa, el capital, pulsátil y descontinuo, llega al absoluto.

En la perspectiva del "grado cero del capital", la actual tecnología ha superado los pesados aparatos industriales, las grandes concentraciones obreras y la centralización de la administración, en aras de estructuras flexibles, móviles, efímeras y continuamente cambiantes. El eje del poder y la ganancia se ha trasladado a aquellas áreas casi inmateriales: información, imágenes, fluidos electrónicos, manejo del código genético. . .

II.- CRISIS DE LA CIVILIZACION

El capital parece haber realizado la utopía del socialismo libertario: más universalidad, más individuo. Pero, es una universalidad, fundada sobre le arrasamiento de naciones y culturas; y un individuo sin sustancia, efímero y desechable.

Capitalismo y cultura de la sociedad posmoderna: mundos, hombres, objetos efímeros y desechables

La forma capitalista de reproducción social, ha impuesto su propia y peculiar de totalización, según Bolívar Echeverría, a dicho proceso, engendrando un nuevo escenario de la contradicción entre la forma natural de la vida social y la forma impuesta por el proceso de valorización.

1.

La revolución científico-técnica contemporánea ha sido subsumida y funcionalizada por el proyecto de industrialización y dominio de la naturaleza que, fundado en la razón instrumental y en la lógica de la ganancia -la lógica del progreso y del tiempo productivo que somete los cuerpos, los sexos y las almas-, ha llevado a la humanidad al borde de la catástrofe ecológica.

2.

Los procesos de automatización y flexibilización del trabajo productivo, lejos de cuestionar la cultura del trabajo productivo y fundar una mayor capacidad de gestión de los productores, amen de incrementar tasas de desempleo y debilitar el estado de bienestar, ha permitido una mayor independencia, autoridad y poder del capital que no solo ha pretendido desembarazarse de la naturaleza sino de los hombres. el hombre ya no es esa suma de relaciones sociales de Marx o el soporte de estructuras de Althusser, sino la brizna de paja de la metamorfosis continua y delirante del capital.

Suprimidos den la esfera de las estructuras, solo existen en la esfera de la circulación; cada vez más innecesarios, puro objeto de la euforia de la publicidad, el espectáculo, la TV, la "escena política", la pornografía, la modo, la producción efímera de productos efímeros para mercados.

El individuo actual: efímero y desechable.

El hombre efímero. Los colectivos de la clase o de la nación han sido sustituidos por los aparatos: los mass media, las redes informáticas, las redes policiales. El hombre desechable. El dueño del capitalismo es la transformación de todo en producto desechable: la guerra del Golfo fue su metáfora macabra.

La automatización total del mundo post-industrial prefigura una pesadilla: la producción sin fin para nadie.

La producción es cada vez mas reciclaje. Y a la vez producción de "desech(os)ables". Los medios de producción se vuelven también "desech(os)ables" La nueva pesadilla: la producción sin fin de nada.

El sueño del capital: que tanto el objeto como el sujeto de la producción y del consumo sean desechables.

Y que se reproduzcan a escala ampliada: la producción automatizada, la clonación.

El hombre como creador está en vías de extinción. Los procesos científicos son cada vez más acumulación de información en las redes "neurales" y "extrainteligencia". El conocimiento es cada vez más "información".

Pero, el hombre como puro consumidor puede ser remplazado también . La fantasía del clon solo puede surgir en una sociedad de consumidores. El hombre existe solo como estadística de la eficacia de los aparatos publicitarios. El objeto real del consumo es sustituido por el imaginario de la publicidad. El mercado ha vencido a la producción pero es solo tautología. El espectador también puede desaparecer. La TV ha roto el "contacto directo" del "showman" con el público. La realidad virtual. El videoclip en vez del espectáculo en vivo. Y, en éste, la pirotecnia, el escenario envuelto en un aura mítico-mecánica, el público una presencia lejana, un ligero clamoreo. El elector puede ser remplazado. La política es marketing. Los resultados electorales reflejan el poder de los aparatos. Las encuestas pueden sustituir a las elecciones.

3.

La simultaneidad de la comunicación y la formación de una conciencia global solo ha conducido al totalitarismo de la TV comienza con la relación vertical entre las centrales y la pantalla privada, y se consuma en la consolidación de una sola imagen del mundo y en el control del "principio de realidad": solo existe aquello que circula en los mass media: el monopolio de la información es un monopolio de lo real. La formación de una conciencia universal -el acontecimiento cultural de la era contemporánea_, gracias a la globalización económica y política, se encuentra alienada en su constitución misma: lo real es el juego de imágenes de los mass media.

El poder de los mass media se funda en la indistinción entre realidad e imagen: la producción de la realidad a través de la imagen y, a la vez, la irrealización de lo real por su transformación en imagen. Esta indistinción, que Vattimo celebra como la muerte del principio de realidad, es quizá el mecanismo fundamental del actual control social: la cultura post-moderna invierte el dominio religioso medioeval en una forma mucho más perversa: libera los cuerpos y expropia la imaginación y aun el inconsciente. Mas aún: produce la materia de nuestros sueños y la textura de nuestro imaginario.

A la vez, la informática fortalece el viejo poder económico-policial. El control de la información, a partir de la cual, el de los procesos económicos, políticos, sociales, culturales, es también el control de los individuos. Siempre se puede saber mas que cualquiera sobre él mismo.

4.

La ampliación de la esfera del bienestar individual, las técnicas de control de la fertilidad, solo han conducido a la pesadilla de un mundo privado, que anula el espacio de lo universal y lo público; y a la muerte del sexo, la política y el arte, como vías de la trascendencia. Vivimos la banalización de la sexualidad. El sexo "virtual". El sexo efímero y desechable.

El valor de cambio ha invadido zonas sagradas que durante la poca moderna lograron preservarse: la literatura y el arte. Hoy, esa condición de la obra de arte - su calor de uso ha muerto en aras de su valor de cambio. La cultura de masas es el triunfo del mercado sobre la creación.

La sociedad post-moderna avanza a la muerte de la política. La revolución es lo innombrable; el sistema parlamento-partidos está en franca decadencia y la reforma del Estado confina la iniciativa social a los escenarios locales.

La nueva desacralización del mundo. Antes la religión; ahora, la política una cuestión del fuero íntimo.

La telemática crea las condiciones para una comunicación "interactiva ", forma de realización de la libertad privada. Los desarrollos tecnológicos _la silicona, la fibra óptica- prefiguran la posibilidad de la construcción de una red mundial de comunicación instantánea -como el actual correo electrónico- de telecomputadoras que asuman actividades creativas múltiples -videos, textos, dibujos, partituras. . . abiertos.

La utopía es total: las estructuras centralizadas del poder "cultural" -información, educación- serán demolidas por un proceso de producción "personal". El hogar -escenario mítico y sagrado de la telecomputadora personal- será el lugar de la creación cultural y las redes informáticas, la forma de una comunicación libre y horizontal.

Entraremos en la cultura de la pantalla, tercer momento de la humanidad, luego de la oral y de la del libro que instauraron el producto individual cerrado. La humanidad soñó siempre con la obra abierta: variaciones de temas, cambios en el orden de los capítulos, los textos dobles, el lecto "macho" de Cotázar, el polílogo de Bajtine. Cada cual podrá modificar el video o el texto del otro y en poco tiempo miles de variaciones del original circularán en la red infatigable.

Mas, en condiciones de una cultura que tiende a suprimir lo público y las mediaciones trascendentales, en el marco de la muerte del arte y del conocimiento reducido a información operativa, la cultura de la pantalla conduce a la muerte de la subjetividad creadora, a la pesadilla de un mundo absolutamente privado, en el cual los productos individuales. Son autoconscientes y el hombre una forma mediadora de su infinita circulación.

La muerte de la "público" en lo "privado" no es mas que la pesadilla orwelliana invertida: la desaparición del saber, la política, la historia. La utopía de la comunicación -todas las relaciones sociales y políticas, incluida la democracia, concebidas como flujos y lenguajes- es una pesadilla: el triunfo de la información sobre el conocimiento, de la técnica operatoria sobre la creatividad, del medio de comunicación sobre el sujeto, de la función fáctica del lenguaje -el puro contacto que suprime al emisor y al receptor, al referente y al contexto-, de la red sobre los individuos.

El ex-tercer mundo: los mundos, los hombres y los objetos: migas y desechos

1

Las categorías de país, mercado interno, estado, se encuentran en agonía.

Al finalizar el siglo, los procesos nacionales han sido derrotados por la internacionalización del capital. Mas, llevaban en sí mismos la semilla de su muerte.

La transformación del socialismo en nacionalismo, adulteró a ambos. En lugar de gestas de formación de pueblos y naciones, procesos de modernización económica y política en el ámbito de un híbrido monstruoso, producto del imperio: el país. Un aparato estatal sobre un territorio. Fronteras no para separar procesos nacionales sino para impedirlos. Estados-países, sin substancia barridos por la expansión capitalista.

2

El proceso de desvertebración de la economía, el Estado y el país, en aras de la centralización del poder

mundial en un solo Estado -el norteamericano- avanza inexorable.

Privatización y transferencia de funciones al mercado -las trasnacionales-; integración de las FF.AA al Pentágono y liquidación de las disfuncionales como la Guardia Nacional panameña; instituciones sueltas integradas al Banco Mundial. Los países de América Latina dejan de ser tales. Trozos de país a la deriva en el océano tumultuoso del mercado y el poder internacionales. Existencias geográficas, meros territorios.

La desvertebración no solo compete a la "sociedad política", sino a la "sociedad civil". La vida social ha sido confiscada por las ONGs que, a través de las redes, están configurando una "sociedad civil internacional', contrapartida del complejo militar-industrial yanqui, la nueva "sociedad política" mundial. Las Cumbres de la Tierra y de los Derechos Humanos pudieron en escena a esos dos componentes del Estado mundial en formación.

3

El capital se ha desembarazado del ex-tercer Mundo. Lo ha vuelto innecesario. Su participación en el comercio mundial disminuye a pasos agigantados, a la par, que aumentan las brechas de producción, desarrollo científico-tegnológico, ingreso percápita, bienestar.

Tres mil millones de hombres innecesarios para el capital. En cada país, dos países. Una zona integrada a la sofisticación deslumbrante de la tecnología, la moda , la informática y la filosofía de la post-modernidad; la otra, el país profundo, las raíces atávicas, la edad media tecnológica.

La modernidad llegó a América Latina cuando agonizaba en Europa -la muerte de Dios se encontró con la muerte del hombre; la avidez tecnológica con el derrumbe del

mito del progreso- y cuando la crisis de los proyectos nacionales ha resucitado a los viejos dioses ancestrales y a las formas de vida premoderna. Vivimos la superación de Dios, la clase, la nación y el Estado cuando estos no habían acabado de formarse;d la post-modernidad antes de la modernidad; el individuo descentrado antes del individuo pleno; la cultura cosmopolita antes de la cultura nacional; la fusión, la confusión y la fisión de lo público y lo privado, del individuo y lo social.

La idealización de la premodernidad. De pronto, el capital descubre el bien. Antes quería extirpar la barbarie de la faz de la tierra, universalizar a los hombres en la democracia, la industria y la ciencia occidentales. Ahora descubre al "otro" y su radical alteridad. Se ha vuelto ecólogo y antropólogo.

Mas, la conservación ecológica del ex-Tercer Mundo no es mas que la protección ambiental del primero. El Norte es el paraíso. El ex-Tercer Mundo debe exportar el bien: los mejores productos, salud, prostitutas hermosas y mujeres fieles, descontaminación; el pulmón de la amazonia, la agricultura orgánica. . .

El Sur: desaguadero de los deshechos nucleares, las tecnologías contaminantes, los productos industriales peligrosos.

4

En el Occidente post-moderno, los hombres se han zafado de las estructuras y flotan a la deriva, efímeros y desechables. En el ex-Tercer mundo, las estructuras, enmohecidas y trizadas, han roto sus goznes. Los hombres han quedado tirados en trozos y en migas, reptando en el cieno, a un lado, al margen.

La libertad es la superación del reino de la necesidad. La plena floración del deseo. Acá hace tiempo que

el deseo ha muerto. Ahora le toca el turno a la necesidad al de la infranecesidad. . . Frente al epicureísmo eurooccidental, un estoicismo visceral.

No la superación de la patria, la clase, la familia sino n volver atrás; a la familia ampliada, la vecindad, el compadrazgo, el parentesco, el paisanaje; formas que han perdido su valor cultural, recursos desesperados de supervivencia o un caer debajo: el desclasamiento y lumpenización de todos los grupos y relaciones sociales. La sociedad ha entrado en un proceso de desmigajamiento: el pulular, la indiferenciación, la confusión de los rostros, el carrusel.

La gente no existe en los lugares plenos sino en los intersticios, los huecos, las inmediaciones, las quebradas. O en las calles. Las calles: el escenario de la vida social. Allá en el Norte, el lugar del vértigo de la libertad: la melena que flota al viento. Acá, el hogar privado, el escenario de los hechos más íntimos: el amor, la droga, la muerte, La mayoría de la humanidad ha sido exorcisada: fuera no solo del Paraíso sino del infierno del capital.

El grado cero de lo social. . .

5

En el Norte, la esquizofrenia del valor del cambio; acá, el retorno, envilecido y pútrido, del valor de uso.

El valor de cambio no ha subsumido al valor de uso. En la economía de supervivencia de la crisis actual _la parcela campesina, el trabajo familiar no remunerado, la "economía informal"-, el valor de cambio no es mas que la forma perversa de envilecimiento del valor de uso.

Si el valor de cambio pervierte y envilece el valor de uso; el valor de uso distorsiona la universalidad ética, política, erótica del valor de cambio: esas categorías económicas impiden la formación plena del individuo-

ciudadano "moderno". Gran parte de la población está "a medias" en el mercado, la democracia y las formas políticas "modernas" derivadas de la forma mercantil.

III. ¿UNA NUEVA CIVILIZACION?

Varios han sido los fenómenos, generados por desarrollo económico y científico-técnico que han provocado la crisis de la civilización moderna y, a la vez , el surgimiento potencial de una nueva civilización; un cambio en las relaciones de los hombres entre si y con la naturaleza.

1.

La mundialización de la economía y del poder no solo es una realidad irreversible sino una condición para la producción del sueño libertario de una humanidad sin estados, clases ni naciones. El desarrollo de la comunicación y su simultaneidad, promueven la universalización de los procesos locales y regionales y el desarrollo de una conciencia global.

La unificación de la especie humana es, sin duda, el acontecimiento mas importante de la época actual. El capital ha logrado crear una matriz estructural única. sin embargo, la ha reducido a la esfera del gran capital y de las sociedades desarrolladas, excluyendo a la mayoría de la humanidad, buena parte de la cual ha entrado en un proceso de desintegración.

Los procesos revolucionarios pretendieron esa unificación por la base. Pero movieron en estrechos límites económico territoriales -los proyectos autosustentables a nivel de cada país. La reversión del ímpetu nacional ha provocado fenómenos de desintegración, tales como las guerras étnicas y tribales

del Este europeo y del Africa. Más , la unificación estructural del capital abre la perspectiva para que esa unificación por la base se haga a escala mundial y no meramente local o regional.

El socialismo es un nuevo orden mundial y no un proyecto de desarrollo independiente de los países atrasados. Solo comenzará a existir cuando las trasnacionales sean propiedad de la humana dad, se forme un gobierno mundial democrático que cambie la dirección de la economía y el poder y enfrente los problemas generales de la humanidad, en la perspectiva de esa nueva civilización.

2.

La revolución científica -en especial de la física moderna- postula una concepción del hombre, la naturaleza, la energía, distinta a la vieja razón instrumental, originada en Bacon y Newton: la unidad de todas ellas como haces de pulsiones, flujos y centros energéticos en equilibrios cambiantes e inestables-. Dicha concepción abre la perspectiva de un profundo cambio tecnológico que reconcilie al hombre con la naturaleza y restablezca los equilibrios ecológicos.

A la vez, los desarrollos científico-tecnológicos preparan la superación de la producción y la propiedad: la robotización, la automatización, los procesos informáticos que reducen el tiempo de trabajo y la rotación del capital y pueden hacer realidad el sueño del control y aún superación de la ley del valor a través de una planificación dinámica.

3.

Los cambios tecnológicos han creado las condiciones para el desarrollo de la individualización, a partir del fin de los grandes colectivos -Dios, la nación, el

Estado, la clase-: la flexibilidad de los aparatos productivos, el fin de la taylorización y la resurrección del trabajo individual, el incremento del tiempo libre y la perspectiva de la automatización.

4.

Las técnicas anticonceptivas y de inseminación artificial han logrado separar sexo de reproducción. Si con las armas nucleares, según Sartre, la humanidad alcanzaba el control sobre su propia muerte; dichos "técnicas", le permiten conquistar el dominio de su vida. A la vez dar un golpe de muerte a las tecnologías del poder que se fundaban en la represión del placer y en la conciencia de culpa, y liberar al Eros de toda constricción que no sea su propia gratificación.

5.

La emergencia de las culturas y naciones oprimidas a los largo de todo el siglo XX, ha creado las condiciones para un fecundo diálogo entre ellas y la cultura occidental.

Los discursos en que ha cristalizado estos procesos críticos de la cultura moderna son el ecologista, el antropológico, el filosófico centrado en el debate modernidad-posmodernidad, y discurso sobre el arte y la literatura.

¿QUE HACER?

1

La reconstrucción de la alianza de la dimensión libertaria de Occidente con un nuevo renacimiento de las culturas no occidentales en la perspectiva de una modernidad no capitalista, solo puede darse en las condiciones creadas por la revolución científico-técnica, el desarrollo del capital y la derrota de los movimientos nacionales.

2

Hay tres escenarios posibles del desarrollo de la actual situación. El despliegue de la actual estrategia de integración discriminada de los sectores monopólicos con todos los efectos que existen. La "desconexión" que replantea la estrategia de desarrollo nacional en las nuevas condiciones. Y una nueva estrategia que parte de la inexorable integración a la economía mundial y defina un proyecto a la vez internacional y nacional.

3

¿Cual, entonces, un proyecto avanzado de América Latina, habida cuenta de que su inserción en el mercado mundial es inexorable y que el proyecto de desarrollo nacional autosustentado aparece inviable?.

La cuadratura del círculo. ¿Es posible la revitalización de los procesos de formación de naciones y culturas no occidentales y un diálogo de las culturas, en el marco del triunfo de Occidente y de la internacionalización del capital? ¿Es posible una estrategia de integración en la economía y el poder mundiales que preserve la soberanía, propicie una sociedad igualitaria y la participación popular en el poder, y, a la vez, un orden mundial democrático?. ¿O es inevitable la división cultural de nuestros países entre un sector que vive los fastos y el hedonismo de la post-modernidad y otro anclado en una Edad Media perpetua?. ¿La división económica entre un pequeño sector empresarial integrado al Siglo XXI junto a miles de millones de somalíes?

Y, en el caso de América Latina: ¿es posible un renacimiento de sus complejas características como un conjunto de culturas híbridas: cosmopolita, mestiza y pluricultural?.

¿Es posible la integración y la construcción de una soberanía latinoamericana -un mercado, un sistema de

reproducción, un poder propios- en el seno de la economía mundial.?.

La rebelión de Chiapas constituye, según Carlos Fuentes, un hito recesivo: el comienzo de la resistencia -la primera revolución- en la era post-comunista. Chiapas dio un importante golpe a la soberbia neoliberal que pretendía excluir al México profundo; es decir, 40 millones de habitantes y toda su historia. Pero, no se trata solo de la insurrección del México profundo frente al México moderno ni de la resurrección de aquello que fue el aspecto menos conocido y mas substancial de la revolución mexicana: la comuna zapatista, la democracia directa. Chiapas no es la eclosión de un fundamentalismo étnico. El subcomandante Marcos -el guerrillero de ojos azules que habla como un profeta- encarna una nueva relación entre lo moderno y lo antiguo, entre la globalización y la resistencia nacional y étnica.

PROYECTOS DEMOCRATICOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA EL ECUADOR: UNA VISION RETROSPECTIVA

Carlos Larrea *

1.- INTRODUCCION.

El Ecuador ha enfrentado, como la mayor parte de los países latinoamericanos, una prolongada crisis a partir de 1982. El estancamiento de la economía, acompañado por un agudo deterioro social, ha generado un escenario difícilmente compatible con la existencia y consolidación de un sistema político genuinamente democrático y participativo. El sistema político actual, en consecuencia, pese a su estructura nominalmente democrática, presenta grandes dificultades para permitir la participación y la representatividad de amplios intereses sociales.

A partir de la evolución reciente de los indicadores económicos y sociales en el Ecuador, puede concluirse que los esfuerzos de reactivación económica han dado

* Investigador de FLACSO

resultados muy limitados. La estrategia de ajuste estructural, aplicada mediante un proceso conflictivo desde hace 12 años, no ha rendido aun los frutos esperados. Sin embargo, sus costos sociales y políticos han sido significativos.

La expansión y diversificación del sector externo, elemento central de la estrategia de promoción de exportaciones que actualmente sigue el país, no se ha logrado aún, y al parecer, difícilmente puede alcanzarse en el corto o mediano plazo.

El aparente fracaso, o en todo caso, éxito limitado y parcial de las estrategias de desarrollo seguidas por el país impone una reflexión crítica sobre las mismas. Este ensayo se propone presentar, a partir de un análisis histórico comparativo, una interpretación sobre las estrategias de desarrollo implementadas en el país y sus limitaciones fundamentales para conducir a un crecimiento económico sostenido y ambientalmente sustentable, y a una mejora significativa y estable en las condiciones sociales.

La exposición comenzará con una breve evaluación de los resultados económicos y sociales de las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones seguidas por el país a partir de 1982.

En la segunda parte se presentará una interpretación sobre los límites de las políticas de ajuste y las posibilidades de reinserción en la economía mundial por parte de los países pequeños de América Latina como Ecuador.

A continuación se presentará una reflexión sobre la experiencia histórica del desarrollo en el Ecuador, analizando las tres principales estrategias de desarrollo seguidas, y sus límites.

Finalmente, se esbozarán algunas conclusiones.

2.- CRISIS, AJUSTE ESTRUCTURAL Y PROMOCION DE EXPORTACIONES EN EL ECUADOR.

El ajuste estructural en el Ecuador se encuentra, al parecer, en su fase final. A partir de los estudios sobre su proceso de aplicación en el Ecuador y de la experiencia reciente pueden extraerse las siguientes conclusiones:(1)

a) El proceso ha sido gradual, prolongado, y hasta el momento, inconcluso. Aun en la actualidad, al cabo de 12 años de aplicación de estas políticas, persisten serios desequilibrios macroeconómicos: la deuda externa continúa creciendo, y el peso de su pago (7 % del PIB en el presente año) desvanece las expectativas de una reactivación económica significativa; como resultado de las políticas antiinflacionarias, el tipo de cambio se encuentra sobrevaluado, y ha generado un crecimiento dificilmente controlable de las importaciones; las políticas antiinflacionarias y las elevadas tasas de interés han generado un flujo de capitales especulativos de corto plazo, que intensifican los potenciales desequilibrios externos del país; pese a la política de "precios reales", subsisten importantes subsidios al consumo de gas y al transporte; la inflación, aunque reducida, continúa a niveles elevados.

b) Desde la perspectiva política, el proceso ha sido extremadamente conflictivo, y se ha caracterizado por una sucesión desordenada de avances parciales, periodos de estancamiento y retroceso. De hecho, ningún gobierno

(1) Véase Conaghan, Catherine. "Busines an the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes". Latin American Research Review, vol.15, No 2 (1990): 3-30; Larrea, Carlos. "The Mirage of Development: Oil, Employement and Poverty in Ecuador (1972 - 1990)." Ph.,D. Dissertation York University, 1993. Grinfle, Merilee, and Thoumi, Francisco. "Muddling towards Adjustment: The Political Economy of Policy Change in Ecuador," In The Political Economy of Structural Adjustement, edited by Anne Krueger and Robert Bates. London: Basil Blackwell, 1992.

ha logrado consolidar un respaldo político estable para las políticas de ajuste, generándose una oposición crónica entre los poderes ejecutivo y legislativo. Además de la predecible oposición de los sectores populares y estratos medios, los grupos de las clases dominantes se han opuesto sistemáticamente a la aplicación de medidas que han reducido sus privilegios, como la eliminación de tarifas, subsidios y barreras proteccionistas. Aun en la actualidad, el sector automotriz mantiene una significativa protección arancelaria, pese a la política de apertura.

c) En este contexto, las medidas de ajuste se han introducido en una forma selectiva, espasmódica y desordenada, pese a que su aplicación se ha profundizado desde 1988, cuando el contexto internacional comenzó a favorecer la profundización de este proceso en Latinoamérica (2).

Resultados Sociales. Los costos sociales de la crisis y las políticas de ajuste han sido elevados, como se ilustra a través de los siguientes indicadores:

a) Los gastos sociales del estado han caído substancialmente. Los gasto público en educación y salud, declinó del 7.1 al 4 % del PIB entre 1980 y 1989.

b) La concentración en la distribución del ingreso se ha acentuado. La participación de sueldos y salarios en el PIB cayó del 29.7 % en 1982 al 14.6 % en 1989, y al 12.9 % en 1992.

c) Los índices de pobreza han alcanzado valores alarmantes. En 1988 el 61 % de la población urbana recibía ingresos por debajo de la línea de pobreza, y el 54% estaba afectada por privaciones críticas en la satisfacción de sus necesidades básicas. Combinando

(2) Véase: Haggard, Stephan y Kaufman, Robert. The Politics of Economic Adjustment. Princeton: Princeton University Press, 1992.

ambos criterios, solamente un 25 % de la población urbana escapaba de la pobreza. Los datos para la población rural son más agudos aun.

d) La expansión del subempleo es también crítica. El porcentaje de asalariados en la fuerza de trabajo cayó del 53 al 46 % entre 1982 y 1990. En 1989 solamente el 37 % de la fuerza de trabajo urbana se encontraba adecuadamente empleada en el sector formal, y solamente el 36 % de los nuevos trabajadores entre 1988 y 1989 obtuvieron un empleo en el sector formal. En otras palabras, aproximadamente dos tercios de la fuerza de trabajo urbano están afectados por el subempleo o el desempleo abierto.

En síntesis, la pobreza, la deprivación de necesidades básicas y el subempleo se han acentuado, y afectan a la mayoría de la población en el país.

Resultados Económicos. Pese a una modesta mejora económica observada en los últimos años, no se encuentran perspectivas consistentes de recuperación, ni indicadores para predecir una superación de la crisis en el corto plazo. A continuación se detalla el análisis de algunos indicadores económicos, que pueden observarse en los gráficos adjuntos.

El ingreso per cápita se mantuvo estancado o declinante a partir de 1982, y únicamente en los años recientes muestra una leve recuperación, y alcanza en 1992 un valor similar al de 1981. Pese a ello, el crecimiento de los últimos dos años alcanzó solamente el 1.9 % anual.

La inversión bruta sin embargo, continúa deprimida en valores cercanos al 15 % del PIB, marcadamente inferiores a las cifras próximas al 24 % registrados durante los años 70. Con niveles tan bajos de inversión, las expectativas de una recuperación económica de corto plazo son mínimas.

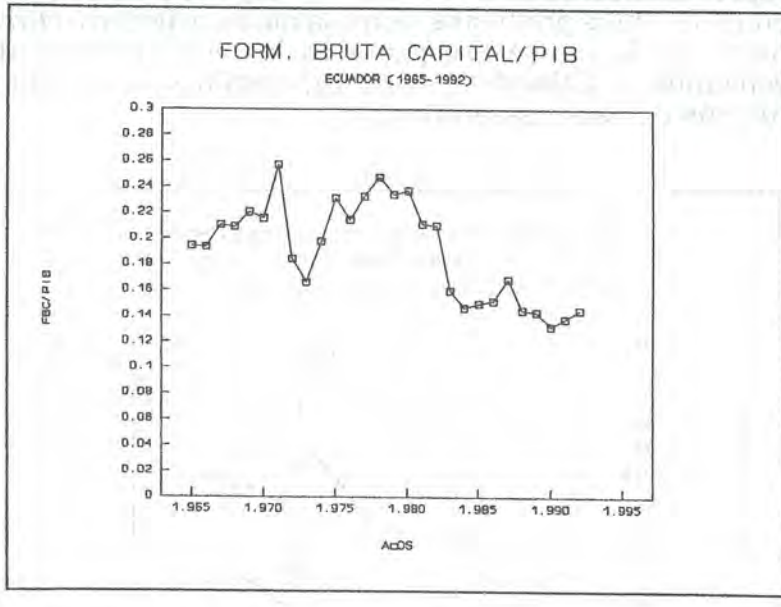


El principal objetivo de las políticas económicas implementadas durante la última década ha sido la expansión y diversificación de las exportaciones. En este campo los resultados son pobres, pese a cierto dinamismo de las exportaciones no tradicionales en los últimos años.

En efecto, la capacidad adquisitiva por habitante de las exportaciones se ha mantenido, entre 1987 y 1993, en niveles inferiores -en aproximadamente un 35 %- a los registrados entre 1974 y 1985. Si bien la caída obedece a la fuerte declinación de los precios del petróleo desde 1985, el comportamiento de la capacidad adquisitiva por habitante de las exportaciones no petroleras muestra una tendencia inestable y estacionaria.

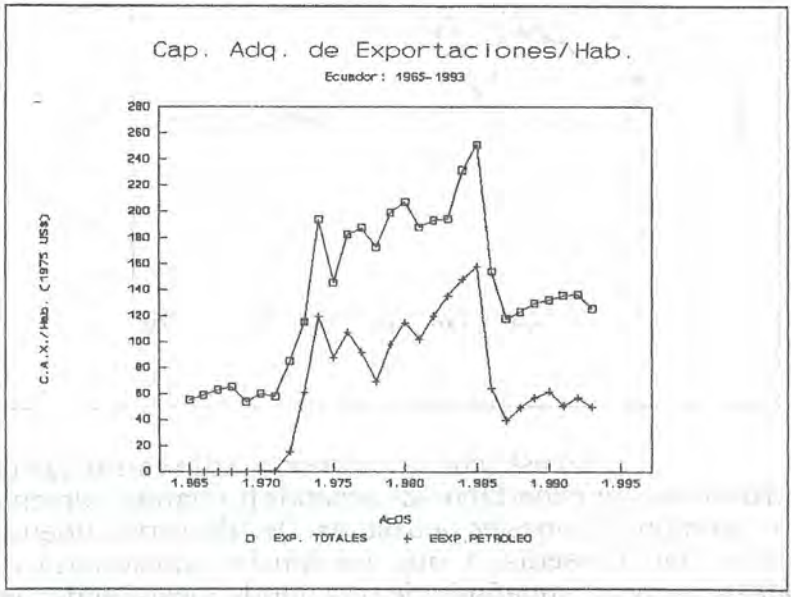
Pese a los esfuerzos del estado por incrementar la extracción de hidrocarburos hasta el máximo de la capacidad instalada, las exportaciones de petróleo se

hallan afectadas por problemas de fondo, como el volumen limitado de las reservas probadas (que permitirían continuar las exportaciones por sólo una o dos décadas más), los precios inestables y posiblemente declinantes en el futuro próximo, y la presencia dominante de crudos pesados en las reservas. (El petróleo pesado presenta costos elevados de extracción y tiene precios inferiores).



En este contexto, el éxito de la estrategia de pro-moción de exportaciones depende fundamentalmente de las exportaciones no petroleras. Desafortunadamente, estas han presentado una tendencia estacionaria de largo plazo, acompañada de una aguda inestabilidad en el corto plazo. Este resultado obedece al comportamiento declinante o errático de los precios del café y cacao, a la crisis en el mercado bananero originada en las políticas proteccionistas de la Unión Europea, a los problemas ambientales de la explotación camaronera, y al reciente proteccionismo del mercado norteamericano de flores.

El débil comportamiento de las exportaciones no petroleras refleja el predominio de productos tradicionales de escaso dinamismo (banano, cacao, café, productos de mar y sus elaborados). Desafortunadamente, la diversificación reciente de las exportaciones es mínima. En efecto, los productos no tradicionales alcanzan valores muy bajos en el total de exportaciones. Las ventas de flores, el más significativo rubro no tradicional, representaron apenas el 1 % de las exportaciones totales en 1993. Otros productos, como la madera, llegan a cifras menores. La única excepción es la reciente venta de vehículos a Colombia, cuya expansión y estabilidad futuras no están garantizadas.



En síntesis, al cabo de 12 años de ajuste y promoción de exportaciones, puede afirmarse que estas políticas han representado un elevado costo social, y no han conseguido sus objetivos básicos: la expansión del sector externo y la recuperación de la economía.

El Contexto Latinoamericano. Aunque durante los primeros años de esta década América Latina ha evidenciado una modesta recuperación, su ingreso per cápita en 1993 fue aun un 5 % inferior al de 1980. El débil repunte reciente es, sin embargo, desigual. Algunos países medianos y grandes de la región, como México, Brasil, Argentina y Colombia han logrado diversificar sus exportaciones, incluyendo una proporción importante de productos manufacturados. Por el contrario, países pequeños y escasamente diversificados, como Ecuador, Bolivia, y la mayoría de los centroamericanos, han evidenciado un reducido potencial de diversificación de sus exportaciones, y continúan dependiendo de un grupo reducido de productos primarios, complementado, en algunos casos, con exportaciones tradicionales de manufactura, como los textiles. En ninguno de estos países (excepto Costa Rica), se observa una perspectiva económica favorable.

En general, la participación de América Latina en el comercio mundial ha declinado persistentemente, pasando del 12 % en 1950, al 5.6 % en 1970 y a sólo 3.3 % en 1989.

3.- AJUSTE Y EXPORTACIONES PRIMARIAS EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL.

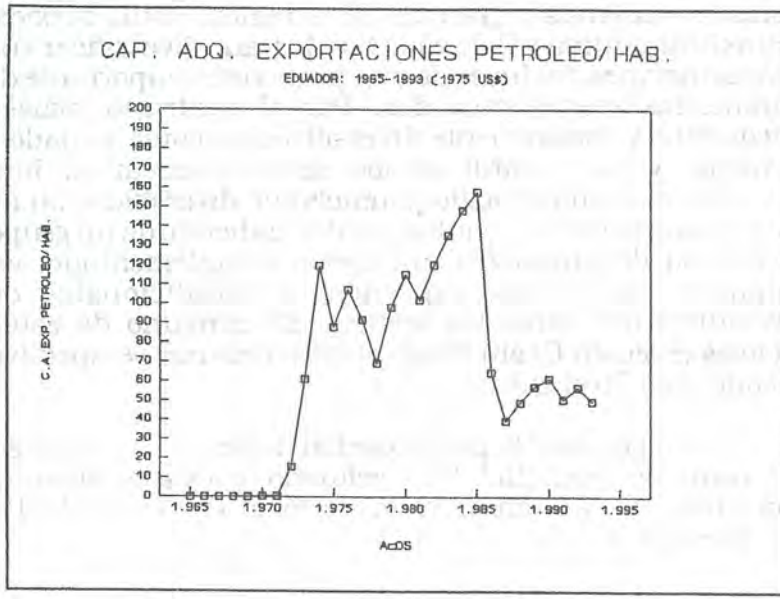
Es importante preguntarse por los factores que explican los resultados pobres del ajuste y la promoción de exportaciones en el Ecuador y otros países pequeños de América Latina.

Aunque la respuesta a este interrogante excede los límites de este trabajo, pueden presentarse algunos elementos basados en estudios recientes sobre los cambios en el orden económico internacional, como los de Castells, Harvey, y Lagos y Tironi (3).

---

(3) Véase: Castells, Manuel. "The Informational Economy and the New

A partir de 1974 se produce un cambio en el régimen de acumulación a nivel internacional, con una transición del modelo fordista hacia un nuevo modelo, que algunos autores denominan de acumulación flexible.



Entre los rasgos dominantes de esta transición pueden mencionarse un acelerado cambio tecnológico, la creciente globalización de la economía, y la emergencia de una nueva división internacional del trabajo, con el desplazamiento de importantes actividades manufactureras hacia determinadas regiones del tercer mundo, como los tigres asiáticos, China y México.

International Division o f Labor." en The New Global Economy in the Information Age por Martin Carony, Manuel Castells, Stephen Cohen y Fernando Henrique Cardoso. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1993; Harvey, David. The Condition of Postmodernity. Cambridge: Blackwell, 1989; Lagos, Ricardo y Tironi, Eugenio. "The Social Actors and Structural Adjustement." CEPAL Review 44 (Agosto 1991) 35-50.

Como consecuencia del cambio tecnológico, los nuevos procesos productivos ahorran o sustituyen materias primas, son más eficientes en el uso de energía y reducen las demandas de fuerza de trabajo.

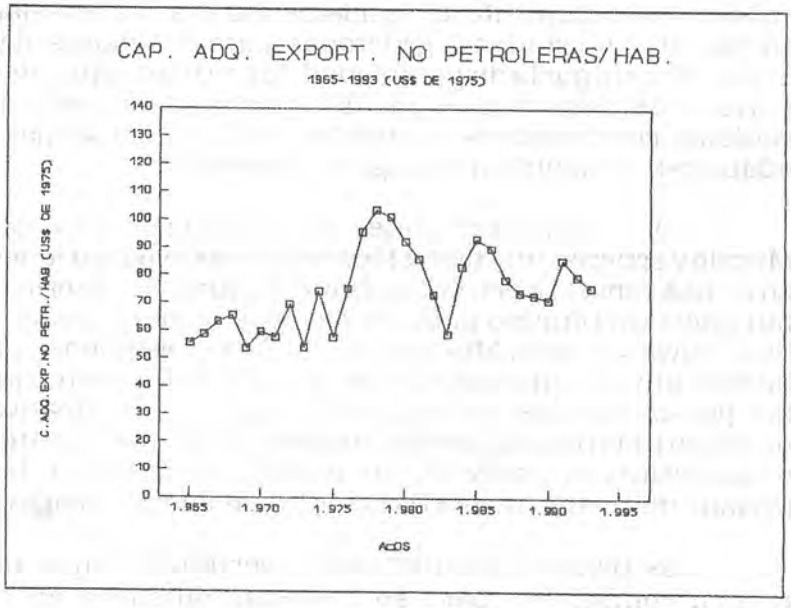
En este contexto, la importancia de las materias primas y bienes primarios en la economía mundial se reduce aceleradamente. De la misma manera, las ventajas comparativas estáticas, generadas para los países del Tercer Mundo por la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata, pierden importancia frente a ventajas comparativas originadas en el potencial para adaptarse al cambio tecnológico o generarlo.

Las nuevas inversiones que se dirigen al Tercer Mundo y generan una diversificación de las exportaciones en ramas como la electrónica, la automotriz, etc, se orientan hacia un número limitado de países como Corea del Sur, Taiwan, China, México y otros. Estas inversiones no buscan únicamente mano de obra barata. Por el contrario, los países que las reciben combinan un significativo mercado interno, una amplia dotación de infraestructura y un desarrollo previo de su capital humano que les permite mantener un nivel elevado de cambio tecnológico.

Los países restantes del Tercer Mundo, que no reúnen condiciones para su inserción dinámica en la nueva división internacional del trabajo, se ven limitados a su tradicional rol de proveedores de materias primas y alimentos, en un contexto en el que la especialización en estas líneas pierde rápidamente importancia internacional. Como lo menciona Castells, estos países se desplazan desde una situación internacional de explotación hacia una de irrelevancia.

En el caso particular de las políticas de ajuste en el Ecuador, el objetivo central ha sido la consolidación de condiciones aptas para el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas, basadas en los bajos salarios y el aprovechamiento de los recursos naturales.

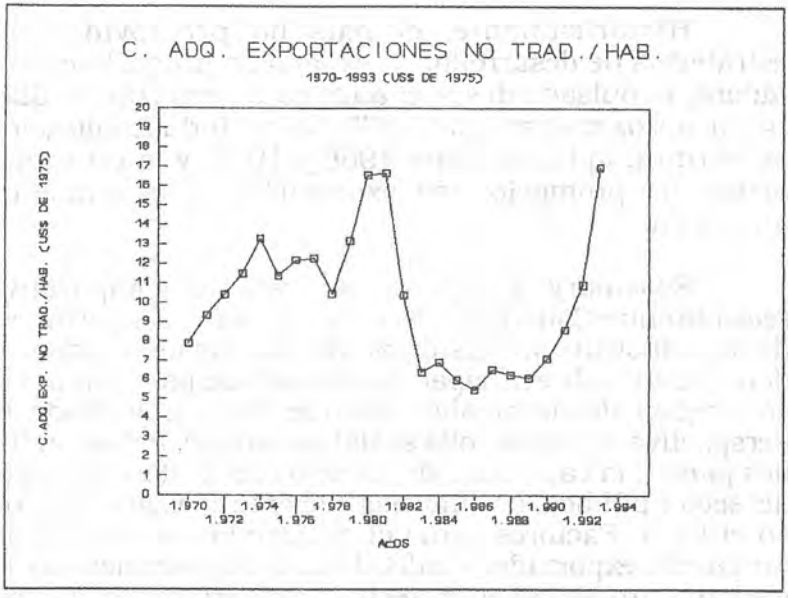
Esta estrategia presenta limitaciones profundas. Problemas estructurales de estas exportaciones, como el deterioro de los términos de intercambio, la limitada elasticidad de la demanda, y la sustituibilidad se han exacerbado en las últimas décadas.



Paradójicamente, las políticas de ajuste y sus efectos, como la reducción de los gastos en educación y salud, y la concentración en el ingreso, reducen el potencial de desarrollo de capital humano y debilitan los mercados internos, alejando las posibilidades de una reinserción dinámica en el mercado mundial.

En este contexto, la extracción de recursos naturales para la exportación, intensificada por la crisis, puede generar un serio deterioro ambiental en el mediano plazo, con consecuencias irreversibles como la

deforestación y desertificación de la Amazonía, la pérdida de la biodiversidad, etc.



Por otra parte, el aprovechamiento de salarios bajos para la exportación, aun en el caso de ser exitoso, impide, por su propia naturaleza, la posibilidad de que el crecimiento económico se transforme en desarrollo, y conduce a la perpetuación de las desigualdades sociales y la pobreza de la mayoría de la población.

3.- NOTAS SOBRE LA CONSTITUCION HISTORICA DE LAS CLASES DOMINANTES EN EL ECUADOR.

En la sección anterior se ha enfatizado los límites a la superación de la crisis provenientes de rasgos comunes entre el Ecuador y otros países de menor desarrollo relativo en América Latina. A continuación se

explora en aspectos provenientes de la propia experiencia histórica del país, relacionados con la conformación histórica de las clases dominantes.

Históricamente, el país ha promovido tres estrategias de desarrollo. La expansión primario-exportadora, impulsada desde el auge cacaotero (1860-1920) hasta aproximadamente 1965, la de industrialización sustitutiva, aplicada entre 1965 y 1982, y la estrategia actual de promoción de exportaciones, previamente analizada.

Rosemary Thorp, en su estudio comparativo reciente entre Colombia y Perú (4), muestra la importancia de la constitución histórica de las clases medias y dominantes sobre la capacidad del estado para promover estrategias de desarrollo. Aunque los logros desde la perspectiva del desarrollo social son insuficientes en los dos países, la capacidad de manejo económico por parte del sector público, ha sido mas eficiente en Colombia que en el Perú. Factores como el desarrollo nacional de la burguesía exportadora cafetalera, la importancia de la mediana propiedad en el sector, la diversidad nacional, habrían promovido la constitución de una burguesía nacional eficiente en Colombia, mientras en Perú el desarrollo de economías de enclave, asociadas al cobre y al petróleo, acompañados de un sector nacional azucarero basado en la gran propiedad, habrían conducido a la consolidación de un aparato estatal con fines primordialmente coercitivos, impidiendo tanto la conformación de una burguesía nacional eficiente como de una capacidad para consolidar un aparato estatal desarrollista eficiente.

A base de estas ideas, pueden esbozarse algunos rasgos específicos del caso ecuatoriano, cuya importancia

(4) Véase: Thorp, Rosemary. Economic Management and Economic Development in Perú and Colombia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

ha influido históricamente en la débil constitución de una burguesía nacional, en su limitada capacidad empresarial, y en su escasa capacidad para establecer, desde el aparato estatal, estrategias eficientes de desarrollo que superen el simple manejo del sector público como un instrumento para sus intereses de corto plazo.

En efecto, el manejo de las estrategias de desarrollo del país por parte del sector público sugiere, que tanto durante el período de sustitución de importaciones (y en particular durante el auge petrolero) como durante el proceso de ajuste estructural, las clases dominantes han mostrado una limitada capacidad para establecer, desde el aparato estatal, una estrategia estable y coherente de mediano plazo, como ha ocurrido en Colombia y Costa Rica. Por el contrario, ante la incapacidad de constituir una estrategia económico-política hegemónica, es estado ha sido tanto un instrumento funcional a los intereses de corto plazo de los sectores dominantes, o un espacio de resolución de conflictos entre fracciones regionales opuestas.

Tentativamente, puede interpretarse este resultado a partir de las siguientes hipótesis:

1.- Durante los tres ciclos de auge exportador, las clases dominantes han percibido, de distintas formas, una significativa renta diferencia internacional. Esto ha influido en la constitución de sectores dominantes con una elevada propensión marginal al consumo suntuario, una débil capacidad empresarial capitalista, y una limitada potencialidad para competir con éxito en mercado internacionales abiertos sin protección del estado.

Históricamente, como lo demuestran Chiriboga y Guerrero, la oligarquía cachetero se consolido ha base de una fácil apropiación de una renta no capitalista, con una inversión de capital mínima. Su comportamiento rentista, su propensión al consumo suntuario, y su limitada

capacidad para una reinversión productiva del excedente en la economía nacional han sido ampliamente documentados. Posteriormente, durante el auge bananero, se consolidaron las bases para la conformación de una burguesía nacional. La generalización de relaciones capitalistas, la menor concentración en la propiedad de la tierra, y otros factores permitieron la consolidación de un cierta capacidad de desarrollo por parte del Estado. Sin embargo, este desarrollo fue tardío y limitado en el contexto latinoamericano, y también en este caso la apropiación de una importante renta diferencial internacional (entre 1948 y 1965) por parte de la burguesía agro-exportadora influyó negativamente sobre su capacidad de reinversión productiva interna.

La fase de sustitución de importaciones iniciada en los años 60 mostró los alcances y los límites de la capacidad de diversificación interna y gestión empresarial de la burguesía nacional. El auge petrolero, y la voluminosa renta diferencial internacional percibida y redistribuida por el Estado a partir de 1974, creó una enorme e inusitada disponibilidad de capital. Las políticas de empleo y utilización productiva de este excedente, basadas en una modernización de la industria y la agricultura intensivas en el empleo de capital y en la demanda de divisas, se mostraron cortoplacistas y frágiles, conduciendo a la crisis de la deuda de 1982.

En síntesis, la burguesía ecuatoriana, principalmente en los casos del cacao y del petróleo, se ha consolidado en base al aprovechamiento de recursos "fáciles", sin haber enfrentado condiciones históricas que permitan la consolidación de una capacidad empresarial eficiente y competitiva. El aparato del estado ha sido percibido como un instrumento funcional a sus intereses de corto plazo, no como un espacio de consolidación de estrategias perdurables de desarrollo.

2.- La inserción en el mercado mundial de del país, basada inicialmente en la exportación de productos

agrícolas intensivos en el empleo de mano de obra y en la explotación de un fuerza de trabajo abundante y barata, ha acentuado la concentración del ingreso, ha inhibido la consolidación del mercado interno, y ha configurado un carácter socialmente excluyente al crecimiento económico.

3.- La diversificación de intereses de las clases dominantes operada a partir de los años 60, el desarrollo industrial subsiguiente, y la transformación capitalista de los sectores terratenientes, se dieron mediante una vía similar a la prusiana o "Junker", que permitió la perpetuación de los intereses tradicionales de las clases dominantes, e imposibilitó la emergencia de una burguesía industrial autónoma (como ocurrió en el caso argentino), con intereses en la expansión y democratización del mercado interno. Numerosos estudios especializados en este tema, principalmente los de Conaghan, North y Fierro, confirman esta tesis (5). Desde esta perspectiva, la clase dominante no se encuentra fraccionada por intereses sectoriales, que oponen a fracciones industriales modernizantes con las mas tradicionales terratenientes o agro-exportadoras. Los intereses sectoriales se encuentran diversificados y fuertemente entrelazados al interior de las mismas familias, mientras que las fracciones existentes se han dividido a partir de la base regional de sus intereses, principalmente entre la Costa y la Sierra.

Los límites impuestos a la democratización del mercado interno, y el limitado y tardío desarrollo de estratos medios han contribuido al desarrollo de sectores oligopólicos o monopólicos, escasamente eficientes o competitivos, en muchas ramas de la actividad económica.

---

(5) Véase: Conaghan, Catherine. Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988; Fierro, Luis.. Los Grupos financieros en el Ecuador. Quito: CEDEP, 1991; North, Lisa. "Implementación de la Política Económica y la Estructura del poder Político en el Ecuador." In Economía Política del Ecuador, edited by Louis Lefeber. Quito: Corporación Editora Nacional, 1985.

Estos elementos contribuyen a explicar la escasa capacidad de las clases dominantes del Ecuador para expandir sus actividades y competir exitosamente en las actuales condiciones, en una mercado internacional abierto, sin la protección arancelaria, y su un acceso fácil a los recursos estatales, como ha ocurrido en el pasado.

4.- CONCLUSIONES.

En este ensayo se han presentado, en forma preliminar e hipotética, algunos elementos de carácter económico, social y político que explican los resultados limitados de las estrategias de ajuste estructural y promoción de exportaciones en el Ecuador. Estos elementos contribuyen también a prever un limitado potencial futuro para la aplicación de estrategias ortodoxas de inspiración neo-liberal.

En este contexto, aparecen necesario el estudio de estrategias alternativas de desarrollo para el país, y el análisis de sus condiciones económicas, sociales y políticas de aplicabilidad.

HACIA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO:

Nuevos conceptos*

Cornelio Marchán**

Algunos antecedentes previos

Este documento contiene algunas reflexiones realizadas durante la elaboración del Proyecto Ecuador Siglo XXI auspiciado por el CONADE y la GTZ que estuvo orientado a la elaboración de una estrategia de de desarrollo de largo plazo.

Este esfuerzo compartido estuvo orientado a obtener aportes, reflexionar y debatir sobre el futuro de la sociedad ecuatoriana - sus opciones, restricciones y

* Este trabajo se basa en el libro Ecuador Siglo XXI: "Estrategia de desarrollo económico y social", escrito por Cornelio Marchán y Alex Schubert, Gráficas Señal, Quito 1992.

** Presidente de la Fundación Esquel

oportunidades-, privilegiando aquellos temas considerados como fundamentales para elaborar una estrategia de desarrollo de largo plazo.

Cuáles fueron las razones para ello ?

En primer lugar, la crisis económica, social y política que ha afectado al país por más de una última década y que ha sido reconocida como la más larga, profunda y grave que haya registrado la historia nacional. Sus prin-cipales manifestaciones son el estancamiento, una infla-ción todavía no dominada, el mantenimiento de las desi-gualdades sociales, la crisis de representatividad de las instituciones y actores políticos, cuestiones todas que ponen en duda la eficacia de nuestra democracia.

En segunda instancia, el agotamiento del actual paradigma de desarrollo en el Ecuador y en varios países de América Latina. El país no puede reactivar su crecimiento económico ni resolver sus problemas sociales si no cambia a fondo y de manera integral el funcionamiento de la sociedad, en particular del Estado.

Una tercera razón es la política económica en la que ha predominado la preocupación por el corto plazo. Esta visión se justifica por la gravedad de los desequilibrios macroeconómicos que enfrentaba la economia, pero al estar desligada de un proyecto nacional de largo plazo descuidó cuestiones importantes del desarrollo: la reestructuración productiva, el crecimiento económico, el cambio tecnológico, el empleo y la distribución del ingreso.

El fracaso de las reiteradas políticas de estabilización y ajuste han puesto al desnudo la incapacidad del Estado y de la sociedad para proponer y ejecutar proyectos de desarrollo de largo plazo, social y ecológicamente susten-tables, sin los cuales es imposible salir del empantana-miento en que nos encontramos.

Por último, el país enfrenta un entorno internacional que se transforma con impresionante rapidez, registrando importantes mutaciones en los ámbitos económico, social, político y técnico en todos los rincones del planeta. La pérdida de hegemonía de Estados Unidos, el resurgimiento de Europa y el Japón, el desplome del socialismo real, la formación de grandes bloques de países, la intensificación de formas productivas basadas en nuevos métodos organizativos y conocimientos científicos y, por último, las tendencias hacia una mayor internacionalización de la economía, configuran realidades sustancialmente distintas a las que prevalecieron desde la postguerra.

De ahí que, hoy más que nunca, sea indispensable hacer un seguimiento de lo que pasa en el mundo y disponer de enfoques apropiados para adoptar, en forma acertada, las decisiones de corto y largo plazo y hacer frente a las contingencias.

En definitiva, se trata del inicio de un proceso de reflexión colectiva y de carácter crítico sobre el tipo de sociedad que los ecuatorianos queremos construir en el largo plazo, señalando problemas, opciones para resolverlos, proponiendo las reformas económicas, sociales, políticas e institucionales necesarias para conseguirlo, analizando su viabilidad y el probable contexto internacional en el cual se desenvolverá la economía.

Consideración de la heterogeneidad productiva y competitiva de los diversos segmentos.

En la caracterización de los segmentos productivos de la economía ecuatoriana se ha hecho hincapié en varios elementos esenciales de su funcionamiento(1). Por

(1)Véase trabaqjo "LaAcumulación de Capital y los problemas de la mocroeconomía ecuatoriana" elaborado por Jürguen Schuldt, Proyecto Ecuador Siglo XXI; junio de 1992.

un lado, existen segmentos modernos altamente intensivos en capital, con una productividad del trabajo relativamente alta y una generación de empleo más bien baja. Ello contrasta con la situación de los segmentos "tradicionales", de muy baja capitalización, de bajos -o bajísimos- niveles de productividad del trabajo, pero que otorgan empleo a la mayor parte de la población económicamente activa. Esta heterogeneidad estructural de la economía ecuatoriana no podrá ser superada sino en forma paulatina.

En la perspectiva de los próximos 20 años, no se trata de que el Ecuador, como país, adquiera una competitividad transnacional en todos sus segmentos productivos. Lo importante es que ciertas empresas de determinados segmentos la logren, sin por eso dejar de considerar que muchos otros -aquellos en que la mayor parte de la población está continuará ocupada y que presentan las mayores posibilidades de dar cabida a la mano de obra actualmente desocupada -sólo la irán adquiriendo paulatinamente. Aún suponiendo que es posible inducir una "transformación productiva" que vuelva competitiva a una parte de la economía nacional en términos de su inserción transnacional, no debe deducirse que ello transformará automáticamente las posibilidades competitivas del resto.

La decisión estratégica radica entonces en lo siguiente. Es necesario buscar formulas de desarrollo que, incluso manteniendo fuertes heterogeneidades estructurales de la economía y, con ello, diferencias de productividad y competitividad, permitan a ciertas ramas productivas orientarse exitosamente hacia los mercados externos. Al mismo tiempo, aquellas que no puedan hacerlo, y que son de mayor ocupación potencial, deban encontrar espacio para desarrollarse en armonía con la expansión de los mercados locales, regionales y nacionales y, de ser el caso paralela o posteriormente en los nichos que puedan generarse en los mercados mundiales.

Obviamente, esto difiere radicalmente de las propuestas de concentrar los esfuerzos en una transformación productiva de carácter transnacional y de aceptar que "las altas tasas de subempleo serán una parte insoslayable de la realidad socioeconómica, por lo menos hasta el final de la década"(2).

En la nueva visión, la propia noción de competitividad adquiere una orientación diferente de la que hoy en día se propugna mayoritariamente como rectora de los procesos de transformación productiva. Es el caso, por ejemplo, de enfoque de la CEPAL según el cual "...la generación y adopción de progreso técnico así como el incremento de la competitividad constituyen procesos de carácter sistémico, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios" (3).

Detrás de este planteamiento se oculta la idea de que existe una suerte de "competitividad nacional" de los países, creada sobre la base de un adecuado funcionamiento "sistémico" de diversas instituciones y agentes privados, tales como el sistema educacional, tecnológico, la infraestructura, las motivaciones individuales, las experiencias históricas, la dotación de los recursos naturales y humanos, etc.

Esta visión ha encontrado su fundamento teórico más elaborado en las teorías de Porter(4). Si bien los trabajos correspondientes establecen claramente que la importancia no radica en preguntarse qué le permite a

(2) CEPAL, transfoprmación productiva ....., op.cit., p.81
(3) Ibid, p.73
(4) Porter Michael: La ventaja competitiva de las naciones, Barcelona, Plaza & Janés, ed., 1991

una nación imponerse sobre otra, sino qué la vuelve atractiva ante empresas que se han insertado exitosamente en el mercado mundial, la respuesta se basa en el supuesto de que determinadas características globales o "sistémicas" otorgan a ciertas naciones ventajas competitivas sobre otras.

Pero como hemos visto, las empresas transnacionales, especialmente las "conductoras de sistemas", no exigen, para su propia expansión, la existencia de estructuras "homogéneas" en las naciones donde se establece. Más bien, utilizan las posibilidades específicas que estas últimas ofrecen, profundizando posibles heterogeneidades estructurales. De esta manera, no requieren de la existencia de países que internamente generen y adopten el progreso técnico con un carácter "sistémico".

Las grandes empresas transnacionales "generan" tecnología en un país y la utilizan para establecer líneas de producción en otro. Además, en la generación de las tecnologías básicas participan personas y "sistemas" de diversas naciones. Por último, las líneas de producción están transnacionalizadas: los productos finales se componen de productos provenientes de los más diversos países.

Afirmar, bajo estas condiciones, que la generación y absorción de progreso técnico demandan la existencia de una base "sistémica" nacional es, en el mejor de los casos, una apreciación anacrónica. Todo lo contrario: Cada vez más surgen contradicciones entre las formas transnacionales de generación y absorción de tecnología, y las necesidades y posibilidades de desarrollo de las naciones como tales.

Esta experiencia es de extraordinaria importancia respecto a la formulación de una estrategia alternativa de desarrollo para el Ecuador. Suponer que en el país se

puede desarrollar una absorción "sistémica" del progreso tecnológico, pero orientada hacia la consecución de una competitividad transnacional, significa condenar a la mayoría del país al estancamiento y al desempleo. Efectivamente, debido a la gran heterogeneidad entre los segmentos productivos, prácticamente no existirán, durante mucho tiempo, vínculos "sistémicos" de desarrollo tecnológico entre ellos.

Por tanto, concentrarse en la competitividad transnacional en desmedro del fortalecimiento de una competitividad de naturaleza "sistémicamente" diferente de los segmentos tradicionales, supondría olvidar los verdaderos problemas económicos del país. El desafío consiste más bien en como desarrollar los potenciales y la competitividad de segmentos productivos totalmente heterogéneos y diferenciados, dentro de una tendencia que permita ir uniformando sus niveles de productividad y disminuyendo las enormes diferencias de ingresos que existen entre ellos.

El concepto de la competitividad diferenciada

El concepto orientador central de una estrategia alternativa -tanto para asignar prioridades de inversión y gasto público, como para determinar la acción relativa Estado-mercado en las diversas ramas económicas- viene dado por lo que hemos denominado la competitividad diferenciada. Se ha considerado como válida la incorporación de esta noción en vista de que el país presenta abismales diferencias de productividad del trabajo entre los distintos segmentos productivos e incluso al interior de cada uno de ellos. Esta circunstancia vuelve no solo inviable sino contraproducente utilizar como guía estratégica para el conjunto de la economía la tesis de la competitividad internacional y las recetas de política que de ella se derivan.

La noción de la competitividad diferenciada pretende llamar la atención sobre la necesidad de combinar el desarrollo de segmentos productivos con características completamente distintas, en el marco de una tendencia global de aumento de la productividad, el empleo, los ingresos y, por consiguiente, una ampliación de los mercados internos y externos. La competitividad diferenciada también encuentra asidero en la enorme heterogeneidad de los mercados hacia los cuales está orientada la producción nacional.

En estas condiciones, y en términos de una estrategia de desarrollo, hay que reconocer que es imposible lograr en todas las actividades una eficiencia económica similar a la que se observa en otros lugares del mundo. Muchas ramas de baja productividad son de vital importancia para miles de productores/as y sus familias, aunque sus mercados sean restringidos, pues constituyen la única fuente de sus ingresos. Pero hay otras actividades que si pueden ser realizadas en el país tan o más eficientemente que en el exterior. Se trata de actividades cuyos productos contarían con mercados internos y externos más amplios.

Cabe señalar que en ambos casos el concepto de "competitividad" es diferente. Los bienes creados en el primero (actividades de baja productividad) satisfacen, por lo general, la demanda del consumo popular. La escala de producción es estrecha. El valor incorporado a dichas actividades radica fundamentalmente en la mano de obra que, dad su baja capacitación, es barata. Su producción en sí misma, no obedece a criterios de "rentabilidad". En la venta, los productores no obtienen "ganancias", sino simplemente los ingresos que les permite vivir y volver a producir los mismos bienes. Y muchas veces, para mantener la "competitividad" reducen su propio nivel de vida a límites extremadamente bajos, para garantizar la venta de sus productos y la obtención de ingresos. Tanto el segmento tradicional campesino rural,

como el urbano, presentan muchas de estas características.

Las actividades de mayor productividad, que se ubican en el sector moderno requieren, sin excepción, de capital. su competitividad depende precisamente del buen uso de ese capital, tanto en términos de escala y amplitud de producción, como de tecnología y organización de los procesos de trabajo. Al igual que en el caso anterior, es posible aumentar la "competitividad" de los bienes respectivos bajando los salarios, y con ello, los precios de los productos. Respecto de esta circunstancia, la CEPAL ha propuesto utilizar el término de "competitividad espúrea"(5), que contrastaría con la competitividad "auténtica", que se basa precisamente en una adecuada incorporación de tecnología y una fijación de salarios socialmente aceptables.

Pero otro de los factores fundamentales de la competitividad de los segmentos respectivos radica en las características de los mercados. Para ejemplificar esta afirmación: si por alguna razón todos los ciudadanos ecuatorianos súbitamente se hicieran ricos, dejarían de comprar muchos de los bienes que se producen en el sector tradicional. Por el solo aumento repentino de los ingresos familiares, tales bienes dejarían de ser "competitivos" Pongamos el caso contrario: una caída brusca de los ingresos podría dejar fuera de competencia a muchos bienes de mayor valor que se producen en los sectores de mayor productividad, simplemente porque desaparecían sus mercados. Es decir, la noción de competitividad no está asociada únicamente a las condiciones de la producción, sino también a las del consumo.

Por tanto, lo importante es comprender que en el Ecuador, como en muchos otros países, la heterogeneidad de la estructura productiva y de los niveles de ingreso determina condiciones completamente diferentes de "com-

(5) CEPAL, Transformación productiva...., op. cit., p.80

petitividad" entre los diversos segmentos económicos.

De ahí que una estrategia de desarrollo deba incorporar esa noción básica. Si no lo hace, ignora una de las realidades fundamentales del país.

Integración sobre la base de la diferenciación

El enfoque anteriormente descrito no debe ser interpretado en el sentido de que se buscaría reforzar la dualidad que actualmente presentan los segmentos modernos y tradicionales, cada uno los cuales desempeñaría funciones distintas en el desarrollo, en función de su productividad.

Se trata exactamente de lo contrario. Al considerar la competitividad diferenciada de los segmentos productivos nacionales se pretende justamente combinar su desarrollo equilibrado: hablando en términos generales, cada uno de los segmentos ofrece "ventajas competitivas" distintas que deben ser fomentadas para potenciar el aparato productivo y generar tendencias endógenas al aumento de la productividad. A saber:

- Los segmentos modernos deberán estar en condiciones de surtir el mercado mundial de ciertos bienes de consumo de masa simples o de complejidad mediana, pero la buena calidad, así como los insumos, ciertos bienes de capital y parte importante de los bienes de consumo interno, incorporando tecnologías avanzadas adaptadas a la realidad del país;

- Estos mismos segmentos deben avanzar hacia su incorporación en los procesos productivos transnacio-nales, constituyéndose en abastecedores de componentes, bajo relaciones contractuales estables y de largo plazo;

- Los segmentos tradicionales deberán estar en condiciones de surtir el consumo de bienes de masa de los mercados locales, regionales y nacionales del país, incorporando tecnologías adecuadas o intermedias, generando empleo masivo cada vez más productivo, desarrollando las regiones y los encadenamientos productivos (entre sí y con los segmentos modernos),incorporando cada vez mejores métodos de administración empresarial, nuevas tecnologías y sin menospreciar los nichos que puedan encontrar en el mercado mundial.

Se evidencia, entonces, que el concepto de la competitividad diferenciada está asociado íntimamente al funcionamiento de mercados heterogéneos. Si predomina en el Estado y la sociedad en su conjunto una tendencia a la heterogeneización productiva y social -que no haría sino profundizar las enormes diferencias de ingresos y nivel de vida que ya existen en el Ecuador-, todo permite predecir una situación económica cada vez más deteriorada en términos nacionales. En cambio, si se opta por una visión de integración nacional, es posible definir prioridades de acción del Estado orientadas a favorecerla.

Flexibilización y ampliación de mercados

Si nos atenemos a la experiencia histórica, si no de la industrialización más reciente de los "tigres" del sudeste asiático, pero sí de los países cuyas industrias dominan la economía mundial, convendremos en que un fortalecimiento del mercado interno puede constituirse en la base para una exitosa inserción internacional. Dadas las propias restricciones del mercado interno ecuatoriano, es lógicamente impensable poder alcanzar -ni siquiera en caso de que ese mercado lograra ampliarse- escalas de producción ni lejanamente similares a las que predominan en lo que hemos denominado "sistemas productivos transnacionales".

Pese a ello, desde el punto de vista práctico y teórico, es perfectamente posible pensar en escalas de producción y tamaño de empresas óptimos para una economía como la ecuatoriana. El optimismo se justifica por varios factores: la flexibilidad de los nuevos procesos de producción; la ampliación de las posibilidades tecnológicas para aprovechar segmentos específicos de los mercados; las perspectivas de vinculación con abastecedores de componentes de los "conductores de sistemas transnacionales", que muchas veces constituyen, en sí mismos, empresas transnacionales de enorme tamaño; y, todas las ventajas que pueden surgir del mejoramiento de los procesos organizativos, de la información, etc.

Uno de los elementos claves del éxito de las empresas industriales modernas es su flexibilidad para responder a los cambios de la demanda. Inclusive en lo que se refiere a la fabricación de componentes de bienes complejos, las empresas deben adaptarse a las múltiples variaciones que aquellos sufren para mantenerse en los mercados. Por eso, también las empresas integradas a los complejos industriales transnacionalizados como proveedoras de componentes deben tener cada vez mayor capacidad de respuesta a los requerimientos de flexibilidad y adaptación, tanto de los procesos productivos, como de la composición de sus propios bienes.

En el caso ecuatoriano, como en el de muchos otros países, precisamente por ser estáticas e incapaces de esas respuestas, las empresas industriales, de servicios y otras no son competitivas internacionalmente, aunque lo sean desde el punto de vista de los costos, es decir debido a los bajísimos salarios que pagan a sus obreros. Ello tiene su origen, entre otras cosas, en la propia inflexibilidad y en el carácter restringido de los mercados internos. Como no existen estímulos para aumentar la capacidad de respuesta ante demandas siempre cambiantes, los procesos productivos mantienen su carácter estático y poco dinámico.

En esas condiciones es prácticamente imposible competir en mercados internacionales, aprovechando los "nichos" que estos puedan ofrecer. De ahí nuestra tesis básica: una ampliación permanente de la competitividad internacional del aparato productivo ecuatoriano estará íntimamente ligada a la ampliación y flexibilización de los mercados internos, lo que, a su vez, será la base para el paralelo aprovechamiento los "nichos" de los mercados transnacionales. Esto plantea una clara diferencia con quienes plantean que "abrir" la economía significa salir a buscar mercados en el mundo, olvidándose de lo que podría suceder casa adentro.

En otras palabras, para ser exitosa, la reconversión industrial del Ecuador supone que el sector tradicional deje de ser el "refugio" de ciertos miles de personas de baja productividad y bajos ingresos, y que el Estado desarrolle estrategias y políticas industriales que articulen adecuadamente los procesos de reconversión del sector moderno, dando un fuerte impulso al desarrollo del sector tradicional.

La cuestión social

Como hemos señalado, la caída en el crecimiento económico entraña serias dificultades para el futuro ecuatoriano. El país enfrenta no solo las insuficiencias derivadas de la crisis actual, sino un cúmulo de rezagos históricos que amenazan con lesionar aún más la calidad de vida de la población. El tránsito hacia un nuevo curso de desarrollo -la agenda de hoy para el Ecuador del mañana- pasa por la lucha frontal contra el enorme atraso material y la pobreza masiva.

Ello trasciende el plano económico y, de partida, tiene que ver con los mecanismos y articulaciones del proceso de desarrollo en su conjunto. Desde éste ángulo, temas tales como el empleo, la educación o la concertación

política guardan estrecha relación con el de la reorganización estatal, la democracia y la equidad social. Ninguno de ellos puede ser abordado como un simple añadido a cuestiones como la competitividad o la articulación productiva. Se trata de elementos que tienen peso propio y decisivo en una nueva estrategia de desarrollo para el futuro del Ecuador.

Los enfoques tradicionales de desarrollo social han puesto el énfasis en el impulso a los segmentos productivos más modernos de la economía, en la esperanza en su capacidad de arrastre terminará incorporando a los sectores y grupos sociales rezagados. En el fondo subyace la idea de que la "modernización" inicial de esos segmentos posteriormente se extiende en forma espontánea a toda la economía. En esa perspectiva la política social aparece subordinada a la política económica y orientada a atender a la población que momentáneamente no puede incorporarse al progreso o es excluida del él. En otras palabras, bajo este enfoque la política social tiene un carácter meramente subsidiario.

Sin embargo, en el Ecuador el "progreso" sólo benefició a ciertos islotes productivos y núcleos de población de los segmentos modernos, pero dejó fuera a la mayor parte de las actividades productivas y de la población localizada en los segmentos tradicionales.

Para revertir este proceso surge la propuesta de hacer hincapié en la cuestión distributiva. La idea de formular y poner en práctica estrategias de desarrollo diferenciado que enfrenten las necesidades específicas de cada segmento productivo sobre la base de la competitividad diferenciada, significa precisamente orientar las políticas públicas en favor de aquellos estratos productivos y grupos sociales más postergados de la población.

La experiencia ha demostrado que las condiciones sociales de la mayoría de la población ecuatoriana no podrán mejorar sustancialmente si se lo espera que se lo

hagan como efecto de un "arrastre" desde los segmentos modernos. La transformación productiva y distributiva debe realizarse conscientemente, siguiendo criterios de equidad y de racionalidad productiva, y orientándola no sólo en beneficio de los segmentos modernos, sino fundamentalmente de los tradicionales, en los que se encuentra la mayoría de la población. Esto de ninguna manera significa negar el papel de las exportaciones en el desarrollo nacional, ni la posibilidad de avanzar en ciertos renglones sustituyendo importaciones, ya que la estrategia debe basarse en el robustecimiento tanto de la demanda interna, como de la externa.

Según el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)(6), entre los años 1990 y 2000 la Población Económicamente Activa (PEA) del Ecuador crecerá a una tasa superior del 3% anual. Ese promedio global, sin embargo, encubre una diferenciación radical entre las urbes, en que la fuerza laboral se expandiría al 4,3% anual, y las zonas rurales, donde sólo lo haría al 1,4%. El reto radica, por tanto, en absorber la fuerza de trabajo creciente, sobre todo en las ciudades.

De acuerdo a los datos existentes, habría que generar un promedio anual de algo más de 100.000 nuevos puestos de trabajo a lo largo de la presente década, sólo para cubrir las demandas del contingente de personas que ingresan a la PEA (es decir, los jóvenes). Si a ello añadimos el reto que significa crear puestos de trabajo para los desempleados (15% de la PEA según el CEA) y, sobre todo, para los subempleados (55% de la PEA), tendremos una idea de la magnitud del esfuerzo que habrá de desplegar en esa dirección.

Además del problema del empleo y de los ingresos, está el de la relación entre los servicios públicos de carácter social y las condiciones de vida globales de la

(6) Boletín Demográfico N°. 35 CELADE, Santiago de Chile.

población ecuatoriana(7). La transformación productiva debe ir acompañada de una transformación social. Un papel importante de este proceso compete a los servicios sociales, cuya reestructuración se ha vuelto un imperativo.

Una de las grandes deficiencias de los enfoques tradicionales sobre el desarrollo social ha sido conceder un carácter universal a la prestación de servicios sociales, cuando estos favorecen por igual a personas que tienen necesidades y recursos muy diferentes. Pero los problemas mayores tienen que ver con la mala utilización de los recursos, la caída del gasto social que obliga a contratar préstamos externos que no se utilizan plenamente, la excesiva burocratización, la duplicación de programas, la carencia de cuadros técnicos capaces de dirigir nuevos programas sociales, la descoordinación derivada de la inadecuada estructura institucional, la ausencia de un marco legal apropiado, la débil capacidad de gestión de los sectores sociales, la falta de participación de la población, la exagerada injerencia político-partidista en el manejo económico social, etc.

El acceso de la población a los servicios públicos es muy desigual. Debería focalizarse los recursos públicos en la atención de las necesidades sociales de los ecuatorianos mayoritariamente pobres que se localiza en los segmentos tradicionales y de aquellas franjas de población de los segmentos modernos -obreros y otros grupos- que se encuentran en una situación de dependencia. No se trata en modo alguno de crear mecanismos cerrados y de carácter monopólico que en nada han beneficiado al país. Debería pensarse en la participación complementaria de capitales privados para la provisión de estos servicios, siempre y cuando estén bajo la supervisión de las entidades públicas y dispuestos

(7) Véase el detalle en los documentos de "Ecuador Siglo XXI", que en el área social abarca los siguientes temas:población, salud, saneamiento ambiental, seguridad social, empleo y educación. En este trabajo sólo retomaremos las propuestas relativas a la educación (véase cap. VI).

a ofrecer esos servicios a precios asequibles para los estratos mayoritarios de la población.

Lo anterior no obsta para que los estratos de más altos ingresos puedan tener acceso exclusivo a opciones privadas de servicios sociales, financiadas por ellos mismos. De este modo, existiría un sistema de provisión de servicios sociales compuesto por opciones públicas y privadas, que podrían competir entre ellas, aumentar su eficiencia y beneficiar a la mayoría de la población nacional, que dispondría de diferentes alternativas.

En definitiva, es necesario elaborar una política social(8) como parte consustancial de una estrategia de desarrollo capaz de enfrentar la pobreza. Los principales elementos de tal estrategia serían, entre otros, los siguientes:

Hoy en dia, dada la crisis fiscal y del Estado que caracterizan al país, una política social sin participación de la población sólo favorecería a núcleos reducidos de los segmentos modernos de la sociedad ecuatoriana. Por eso, es importante promover, forma amplia y profunda, la organización de la población para asegurar su participación en todas las fases de los proyectos de desarrollo social.

• Armonización de la política económica y la política social. La política económica y la social deben ir de la mano. De lo que se trata es de que la política social sea parte de la estrategia de desarrollo y no sólo un añadido de la misma. En este sentido, es necesario diseñar e institucionalizar mecanismos que integren la elaboración y la ejecución de la política social, en los cuales tengan participación las fuerzas más representativas de la sociedad.

(8) Véase Cornelio Marchán, Coordinador, "Ecuador: Crisis, Ajuste y Política Social en los años 80", Quito, Fundación Grupo Esquel-Unicef, 1992

• Priorización de las acciones tendientes a lograr la reestructuración productiva de modo de combatir la pobreza y lograr el desarrollo social, en el marco de una estrategia de desarrollo diferenciada, de largo plazo, que transforme el aparato productivo, dinamice el crecimiento económico y mejore el nivel de vida de la población.

• Ejecución de acciones tendientes a mejorar la capacidad de movilidad de la mano de obra, mediante programas de calificación y reciclaje, así como de asistencia técnica y crediticia a las empresas de los segmentos tradicionales.

A un plazo más largo, es necesario reformar el sistema educativo desde la base:

• Transformación del Estado para que esté en capacidad de emprender los nuevos retos del cambio social. Se trata de un Estado que promueva la creación de consensos para resolver los problemas actuales y futuros, que compense las desigualdades sociales y regionales, que promueva la eficiencia en todo el sistema económico, que integre la nación reconociendo y respaldando sus diferencias étnicas y culturales, y que garantice canales de participación ciudadana.

• Descentralización del Estado con el fin de conceder a los gobiernos locales y provinciales un mayor papel en el proceso de desarrollo, de manera de potenciar también la participación de la población. Se trata de reconocer y ayudar en la constitución de otros actores sociales. Ello significa modernizar instituciones, cambiar las formas y contenidos de la asignación de recursos y ejecutar una política económica coherente con tales propósitos. Esta sería una de las formas de fortalecer la capacidad de autogestión de los grupos sociales de la sociedad civil.

• Integración de las políticas sociales en forma multisectorial. El carácter de integral debe estar implícito en el enfoque mismo de esas políticas y en el diseño y ejecución de proyectos.

• Definición de grupos en situación de riesgo que requieren de acciones inmediatas y que, por su situación de indigencia o miseria, no pueden esperar el tiempo que demandan los proyectos concebidos dentro de la programación clásica. Esos proyectos exigen acciones rápidas, creativas y con métodos no formales de planificación social.

• Impulso a la participación orientada de la comunidad a través de sus organizaciones de base. Los enfoques tradicionales de ejecución de políticas sociales "desde arriba" hacia poblaciones potencialmente "receptoras" terminan, a la postre, en el fracaso o en el mero paternalismo. Por ello, es fundamental la participación de la población organizada.

Afortunadamente, en el Ecuador se cuenta con una tradición de trabajo comunitario tanto en el campo como en los sectores pobres de la ciudad. Esta tradición puede y debe ser potenciada para emprender una política social que beneficie al conjunto de la sociedad.

El Consenso social: la mejor opción

Si bien es cierto que la situación del Ecuador es compleja y que se enfrenta a un mundo internacional cargado de inestabilidad e incertidumbre -en el que es escasa o nula nuestra incidencia en los procesos de cambio que lo gobiernan-, creemos que si es posible aspirar a un futuro mejor. Que si hay espacio para construir una alternativa de desarrollo con sello ecuatoriano. Ello demanda, si, un gran esfuerzo para construir una cultura política sustentada en el diálogo

sobre los principales problemas nacionales y un consenso general en torno a la transformación económica y el desarrollo político y social de la nación.

En este sentido, los estudios realizados y los debates sostenidos determinan que el desempeño exitoso de un país no radica en la minimización de las competencias públicas frente a los actores del sector privado, sino más bien en la capacidad de todos para identificar determinados objetivos compartidos en el marco de verdaderas estrategias nacionales de concertación. Esto supone la articulación de vastas y complejas coaliciones sociales y políticas, capaces de plantear una estrategia elaborada en forma democrática y de generar regímenes estables. Esperamos que esta realidad se pueda dar cuanto antes para que nuestro país pueda convertirse en un entorno donde tengan plena vigencia la democracia, el reparto equitativo de la riqueza, el desarrollo sostenido y la paz social (9).

(9) Este capítulo recoge las conclusioes fundamentales de Schuldt, Jürgen y Marchán, Cornelio: Elementos para una estrategia de desarrollo industrial de largo plazo. Quito, proyecto Ecuador Siglo XXI, Serie Aportes, 1992.

PROPUESTA DE DESARROLLO PARA UN ECUADOR PLURINACIONAL Y MULTICULTURAL

Nina Pacari *

Debo felicitar a los organizadores de este evento porque brindan un espacio de discusión que permite presentar (a los pueblos indígenas), las propuestas alternativas para un desarrollo nacional que sea humano, democrático, descentralizado, moderno; donde no prime la frivolidad, la dispersión, el darwinismo y la apatía, sino que tengan lugar la participación, la tolerancia, la organicidad, el respeto mutuo, la dignidad e igualdad de los individuos y pueblos diferenciados con derecho a desarrollarse.

Iniciaré señalando que me permití cambiar el título del tema en cuanto a lo multinacional se refiere, con el único propósito de que no se confunda con las empresas

* Dirigente de la CONAIE.

multinacionales que tanto daño han causado y porque nuestra propuesta es distinta y tiene que ver con la plurinacionalidad como entidad histórica y una esencia de nuestra razón de ser y existir.

Para entender mejor, siempre será necesario comenzar con el análisis sobre los procesos y las propuestas de los pueblos indígenas tomando en cuenta tres ámbitos o pilares sobre los cuales se asientan principios prácticos y doctrinarios así como la proyección misma: 1) De carácter jurídico-político. 2) De identidad, educación y cultura. 3) De lo económico y producción. Todos ellos interrelacionados, todos ellos integrales.

SINTESIS DEL ANALISIS JURIDICO- POLITICO

Creo que cada vez se hace más urgente resolver los viejos problemas de nuestros sistemas políticos y enfrentar nuevos desafíos. Las causas provienen precisamente de problemas económico-sociales y de exclusión acumulados , que no han sido resueltos, tanto desde la perspectiva individual como ciudadanos así como tampoco desde la perspectiva colectiva como pueblos.

Para ello debemos empezar reconociendo que las sociedades indígenas, los pueblos o nacionalidades indígenas constituyen una entidad histórica que a lo largo del tiempo se ha ido creando y recreando;que ha sufrido mutaciones en virtud de un dinamismo propio de los pueblos vivos, por lo mismo, no ha quedado anquilosada en los museos ni es asunto de prehistoria. La continuidad histórica ha sido permanente a través del ejercicio diario de la cultura, las costumbres, los pensamientos, los principios, las lenguas, los trabajos, las acciones de cada uno de nuestros pueblos.

En esta ocasión, no tengo el ánimo de repasar por la serie de atropellos y siniestras vivencias de la que

fueron objeto nuestros ancestros en la época colonial, porque aquellas no han concluido sino que aún se mantienen a través de los más variados mecanismos que inclusive son sutiles como el racismo y la exclusión,sólo para citar como ejemplos. Pero sí debo ser enfática en señalar que la etapa de la llamada Independencia no benefició a los pueblos indígenas porque el Estado Nacional Ecuatoriano se constituyó sobre la base de una falsa homogeneidad, sobre la ficción de una uniformidad, o mejor dicho,sobre el objeto de llevar adelante la construcción de un proyecto integracionista-asimilacionista en la que el indio debía negarse a sí mismo y abandonar su identidad. Dejar de ser lo que es. Esta forma de propiciar la desaparición de los pueblos fue parte de las políticas genocidas, de asimilación forzosa, castellanización, adoctrinamiento-domesticación, manipulación,clientelismo, en fin, que adoptaron los Estados excluyentes. En otros términos, la ideología del mestizaje fue la legitimadora de un Estado uniformador que desconoció las diferencias de los pueblos que conformamos este Ecuador. Esta ideología lejos de incluir, excluye.

CRISIS DE LOS ESTADOS EXCLUYENTES

Conocemos que los modelos de Estados que se implantaron en América estuvieron inspirados en viejos conceptos políticos y jurídicos europeos, por ello los Estados "se fundaron sobre la postulación de unos supuestos sujetos políticos homogéneos" y recogieron, como esencia del derecho constitucional, únicamente los derechos individuales pero no incorporaron los DERECHOS COMUNITARIOS, los derechos COLECTIVOS, que tienen que ver con el territorio, los idiomas, la libre determinación, la pluralidad jurídica y cultural, la coexistencia de diversas nacionalidades indígenas, las autoridades propias, etc. y en cuyo ejercicio estén presentes también los derechos individuales.

Desde que los Estados se formaron bajo la premisa de una "nación soberana" realmente ficticia, nos movemos en el terreno de unos Estados, cuyos ordenamientos, por definirse como constitucionales, aceptan como principios unos derechos individuales, donde no caben los derechos comunitarios conforme lo hemos señalado. No está por demás referir que nos consta que estos Estados, "sean unitarios, federales o regionales, no reflejan en sus principios ni en sus estructuras las complejas realidades étnico-nacionales" de nuestros pueblos y de nuestra historia.

Entonces, resulta ser sumamente importante y oportuno el cuestionamiento a la legitimidad de los Estados Constitucionales, pero sobre todo de los principios, de los ordenamientos jurídicos sobre los cuales se asientan y que actualmente se encuentran en crisis. Crisis de los principios que la fundamentaron, crisis de los modelos de Estado que no contemplaron el sustento básico de la UNIDAD DE LA DIVERSIDAD para construir un Estado plural, democrático, tolerante, participativo.

Los tiempos de hoy requieren de un nuevo ser individual no excluyente pero también de un nuevo ser colectivo que englobe y tome en cuenta al ser individual. Este requerimiento necesariamente debe plasmarse en la vigencia de un Estado que permita y promueva el pluralismo y la tolerancia, lo individual y lo colectivo, la igualdad y la diferencia.

EL PLURALISMO Y LA TOLERANCIA tiene que ver, por ejemplo, con el derecho que tenemos los más diversos sectores sociales o pueblos diferenciados para respetarnos mutuamente en lo que somos, en los que queremos y en los sueños que tenemos, es decir en las utopías; para participar en el ejercicio del poder (compartido y descentralizado) y por ende en la toma de decisiones sobre los asuntos que nos involucra dentro

de la vida nacional, tomando como punto de partida, la creencia "en el hombre y en el pueblo que hunde sus raíces en la tierra sin retirar los ojos del cielo, es decir, el sueño, la utopía. . ."

LO INDIVIDUAL Y COLECTIVO se refiere, esencialmente, a los derechos que nos asiste tanto como personas-ciudadanos cuanto como pueblos, respectivamente. Pero en lo individual, respecto de los indígenas merece una reflexión por añadidura, pues también debemos señalar que se trata de CIUDADANOS PERO DIFERENTES por el hecho de pertenecer a un pueblo diferenciado. Al decir esto, no planteo una diferencia para individuos como tales, sino como pertenecientes a una colectividad, porque somos parte de un pueblo distinto, de un pueblo con historia, cultura, leyes, autoridades específicas y como tales queremos enrumbar nuestro propio destino. Por tanto, una nueva constitución política debe recoger los derechos individuales (como ciudadanos) y los derechos colectivos (como pueblos).

LA DIFERENCIA NO MARCA LA DESIGUALDAD

En cuanto a la **IGUALDAD Y LA DIFERENCIA** de nuestra propuesta diremos que, tradicionalmente, la ciudadanía tiene que ver con la igualdad de derechos individuales o propios de la persona conforme lo señalamos anteriormente. Pero, con la emergencia del movimiento indígena en el escenario nacional como un importante sujeto y actor social, queda claro el hecho de que esa ciudadanía se enfrenta con la existencia de individuos que reivindicamos la pertenencia a pueblos diferentes y el reconocimiento de derechos comunitarios.

Por ello creo que la igualdad y la diferencia tiene que ser entendida como el acceso a la igualdad ciudadana que implica a su vez el acceso a la diferencia colectiva. A

pesar de ser procesos distintos estos se presentan a un mismo tiempo: por un lado, la práctica de un derecho a la igualdad (ciudadana) y, por otro, el ejercicio diferente del mismo (nacionalidades o pueblos indígenas). En todo caso, bien podemos concluir con el principio de que la diferencia no marca la desigualdad.

PUEBLOS CON DESTINO

En este sentido, para no ser tratados como pueblos clandestino sino como PUEBLOS CON DESTINO, desde la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE- hemos planteado reformas constitucionales que tienen que ver con la incorporación de los derechos colectivos en la carta política de nuestro país, entre los que constan el reconocimiento de un Estado plurinacional, pluricultural; la oficialización de los idiomas, de los símbolos, de la pluralidad jurídica, la descentralización entendida como el fortalecimiento de los poderes locales-comunales, es decir de las comunidades indígenas reconocidas como autónomas, con autoridades propias y con capacidad de aplicar su derecho en la solución de conflictos internos; del reconocimiento, garantía y legalización de las tierras y territorios; del control, administración, uso y goce racional y sustentable de los recursos naturales así como del derecho a decidir sobre su desarrollo económico, social, político y cultural en coexistencia y armonía con la sociedad nacional, con el objetivo central de construir una democracia desde la base misma consolidando a lo que en la actualidad se nos ha dado por denominar "la sociedad civil".

Estas propuestas no son invenciones forzadas ni ficciones. Tampoco atentan a la integridad nacional. No son propuestas que las vivimos. Las practicamos. Pero queremos que esa realidad se reconozca jurídicamente y

se refleje en la Constitución Política para que el Estado tenga como responsabilidad, el desarrollo potencial de toda y cada una de las nacionalidades indígenas y no indígenas. Además, porque en el marco internacional diremos que la relación jurídica que se ha establecido se da entre Estados. Y en dicha relación no hay entrada para los pueblos indígenas porque, jurídicamente, no hemos sido reconocidos.

Estas son, en resumen, parte de las reflexiones en torno a la necesidad de la plurinacionalidad y la convivencia que debe darse entre los pueblos.

LA MULTICULTURALIDAD

El análisis debe partir desde la realidad de pluralidad de culturas que co-existimos en el Ecuador y desde la situación conflictiva que padecemos ante el poder político y económico establecido.

Las culturas de los pueblos indios, al igual que todas las demás culturas contienen desde conocimientos técnicos, principios filosóficos, valores espirituales, prácticas jurídico-legales, creaciones colectivas, hasta hábitos culinarios. Sin embargo, sistemáticamente se nos ha negado significado y validez en el contexto universal bajo la concepción equivocada y excluyente de que el progreso histórico es inherente solo a la cultura occidental. No se trata de menospreciar o desconocer los avances tecnológicos. Pero lo que debe buscarse es el equilibrio para que ninguna cultura se convierta en instrumento de hegemonía, de represión, de exclusión contra otra; para que las culturas puedan vivir y desarrollarse entre culturas; para que se pueda acceder a una educación diferente donde tenga cabida la igualdad en pluralismo; para que puedan consolidarse las identidades y se alcancen logros científicos rompiendo el prejuicio de que "no servimos para la ciencia" y se

llegue a comprender que la historia tiene que ver con las más diversas culturas y es un conjunto de procesos plurales. En ese sentido, en la lucha por alcanzar las reformas a la Ley de Desarrollo Agrario, tuvimos propuestas claras en torno al sentido nacional de la ley partiendo de la diversidad de actores en el agro, de las particularidades culturales, geográficas; de la necesidad de que se potencialicen los conocimientos ancestrales y la aplicación de las tecnologías apropiadas. Haciendo un paréntesis, en cuanto a la ciencia y tecnología se refiere, diremos que conservamos un conjunto de conocimientos y prácticas que nos convierten en garantes reales de la diversidad ambiental, tan apreciado hoy en día por toda la humanidad.

Así vamos demostrando que los rasgos peculiares de las culturas indígenas se encuentran determinados por el rol primordial que juega la comunidad, su cosmovisión y su filosofía en la forma de vida y en los modelos de conducta, o como decía el escritor mexicano Octavio Paz, "en la forma de vivir y en la forma de morir". El carácter o sistema comunitario está presente en el trabajo a través de la mingas, en la fiesta, en la lucha política, en la actitud frente a la naturaleza. Refiriéndonos a estos dos últimos aspectos diremos por ejemplo: que el levantamiento indígena es una forma de lucha y accionar distinto al mundo occidental (movimiento sindical, estudiantil, magisteril etc.). porque es una lucha sin horario, resistiendo ante las inclemencia del tiempo y donde están presentes la familia y la comunidad como un todo, lo individual y colectivo como un todo, donde se hace presente la dinámica y la creatividad, las decisiones colectivas. Es decir, que se encuentra vivo el sentir y el querer colectivo; el principio el comunitarismo. Y en cuanto a la actitud frente a la naturaleza diremos que, los de la cultura occidental jamás entendieron la relación hombre-naturaleza como un todo armónico y equilibrado. Recién hoy están empezando a reconocernos como los grandes defensores del medio ambiente y a entender que

la única garantía para preservarla es el compromiso colectivo junto con la acogida a los principios que al respecto mantenemos los pueblos indígenas. Esta defensa de la naturaleza es nueva, moderna y novedosa para el mundo occidental. Pero muy antigua, presente y continua para los pueblos indígenas. Entonces, dónde está verdaderamente el lindero de la modernidad? No se trata de un obcecado tradicionalismo, sino de la necesidad de empatar las modernidades, de reconocer los aportes permanentes que hemos brindado las culturas indígenas en el desarrollo de la sociedad y de la humanidad en general. Del hecho de que se reconozca que tenemos la capacidad para plantear que existen otras vías o formas de desarrollo.

DESDE EL PLANO LINGÜISTICO

Cuando hablamos de las culturas éstas tienen que ver también con las lenguas. Es muy común decir que el derecho a hablar, enseñar, entender y ser entendido en el propio idioma no corresponde solo al individuo sino también a los pueblos que somos portadores de una lengua que hemos creado. Esta verdad y este derecho no es ejercida plenamente por los pueblos indígenas en la medida en que nuestros idiomas son minimizados, no son reconocidos como oficiales y se han reducido al diálogo familiar, además porque ni siquiera existen garantías de protección y desarrollo. Al contrario, se da la imposición de una "lengua de poder" como el castellano que es utilizado EN TODOS LOS NIVELES de enseñanza, en las publicaciones de todo tipo, en los medios de comunicación colectiva, en los bancos, iglesias, ejército, hospitales, dependencias administrativas, actos oficiales, etc. etc.

Esta desigualdad que existe entre el castellano y los idiomas de los pueblos indígenas no radica en que

sean inferiores o no. La causa fundamental se encuentra en la discriminación que hemos sufrido, al mismo tiempo, los pueblos y las lenguas.

Sabemos bien que las lenguas llevan dentro de si contenidos político-sociales diversos o cargas ideológicas distintas. El castellano por ejemplo, es un instrumento político del Estado. Su oficialización única está íntimamente ligada con el propósito de consolidar la homogeneidad, la supuesta "unidad nacional". En contravía a este objetivo, en nuestro proceso de liberación, los pueblos indígenas asumimos el compromiso y la obligación para con nuestras lenguas. Por ello, en nuestra propuesta de Reformas Constitucionales planteamos el reconocimiento del plurilingüismo y la oficialización de todos los idiomas a fin de que , en lo posterior, se viabilice una política lingüística que apunte al desarrollo de los pueblos. Que el uso de las lenguas sea en el plano de la igualdad. Esto permitirá a los indígenas reafirmar nuestra identidad, confiar en nosotros mismo y en la sociedad. Y a los no indígenas permitirá que se liberen del racismo y tengan la posibilidad de ir más allá de la visión del mundo occidental.

DESDE EL PLANO DEL FORTALECIMIENTO DEL PODER LOCAL

Los elementos de cultura y lenguas ayudan a entender mejor la autonomía, en un marco de nuevas relaciones que debe existir con el Estado para defender nuestros intereses y los espacios de decisión política, los mismos que se plasman y se materializan en la existencia territorial. Un pueblo no puede desarrollar su cultura, fortalecer sus formas organizativas, crecer económicamente si no cuenta con una base material y espiritual. Es decir, la cultura-identidad y la tierra-territorio porque sin tierra hay pobreza y muerte, pero sin territorio también hay exclusión y exterminio.

Los pueblos indígenas de la Amazonía, Costa y Sierra poseemos culturas que nos hacen distintivas entre unas de otras, y contamos con espacios geográficos definidos y definibles, este último por el hecho de que existen tierras y territorios por recuperarlos y legalizarlos en aplicación del derecho histórico y de la Ley de Desarrollo Agrario vigente; recuperación que desembocará en la necesidad de un nuevo reordenamiento territorial que contemple fundamentalmente los elementos culturales y la pertenencia a un pueblo, entre otros.

Los espacios autónomos que planteamos en las reformas constitucionales toman en cuenta realidades como las siguientes:

1) La existencia de territorios más cohesionados y de posesión ancestral de los pueblos amazónicos y de la costa, pero que es urgente legalizarlos, fundamentándose sobre todo en las realidades históricas como el hecho de que el Derecho Colonial, por ejemplo, reconocía la propiedad territorial, mientras que el derecho constitucional en su aparente avance y desarrollo contiene un retroceso normativo y de concepción legal, que termina negando a los pueblos indígenas el "derecho legal" de contar con un territorio reconocido. sin embargo, en estos espacios territoriales, reconocidos o no, los pueblos indígenas ejercen el autogobierno.

2) Los territorios de las comunidades indígenas de la Sierra, es el espacio donde también ejercen el autogobierno, el poder local, sin embargo surgen una exclusión por parte del Estado Uninacional al no reconocer esta práctica mientras, por añadidura, también se tiene una necesidad de acceder a la tierra y ampliar el espacio productivo. De ahí que se presenta la tarea de la recuperación de la tierra para poder

consolidar las unidades políticas, económicas, culturales y territoriales. Pues, el DERECHO A LA TIERRA crea la posibilidad de aprovechar productivamente el suelo y el DERECHO AL TERRITORIO crea la posibilidad de ejercer primordialmente el control y la autoridad. Esto es lo que entendemos por descentralización y fortalecimiento de los poderes locales.

EL AMBITO ECONOMICO PRODUCTIVO

Para abordar esta parte debemos tomar como puto de partida primeramente los conceptos que se manejan sobre el "desarrollo", los mismos que, dependiendo de los intereses y de las concepciones, éstos se contraponen de manera frontal y definitiva.

LOS CONCEPTOS SOBRE EL DESARROLLO SE CONTRAPONEN

El desarrollo puede ser visto desde dos aristas: 1) Desde la visión estatal-occidental, 2) Desde la concepción y planteamiento de los pueblos indígenas.

Según la primera, en cuanto a propiedad se refiere, el territorio Amazónico por ejemplo, ha sido considerado como "tierra baldía y sin dueño", por lo tanto, ha estado sujeto a la colonización, disposición, uso y abuso de los recursos naturales, (suelo y subsuelo) por parte del Estado; mientras que para los pueblos indígenas el territorio amazónico que los ocupan y poseen ancestralmente es de su propiedad, porque "viven ahí desde el principio" y no se trata de un paraíso deshabitado.

Estas dos concepciones se confrontan permanente también en otros ámbitos. Por ejemplo, la explotación

de los recursos naturales por parte del Estado, bajo el pretexto de rentabilidad, no solo que no ha conciliado con políticas sociales, de salud, vida, educación, respeto a la diversidad de pueblos indígenas y a sus modelos de desarrollo económico, sino que ha sido completamente devastadora del medio ecológico y contraria a las políticas de uso racional, de defensa y desarrollo integral impulsados y practicados por los pueblos indígenas.

Esto evidencia además que no existe una política agraria y petrolera coherente por parte del Estado que comience por aceptar que existen valores distintos sobre lo que significa e implica el desarrollo. Lo que existe es una política abierta al capital extranjero para lo cual se han suscrito contratos de concesión, de asociación, de prestación de servicios y en el futuro suscribirán contratos de participación en materia petrolera, dejando a un lado las propuestas de desarrollo y manejo sustentable o de participación real en los beneficios que hemos presentado los pueblos indígenas.

Para el Estado (de corte occidental), el desarrollo tiene que ver con la masiva penetración de la colonización, con la aculturación y asimilación bajo el pretexto integracionista, con la depredación del medio ambiente y con la entrega de los recursos naturales a las compañías petroleras nacionales y transnacionales con todas las implicancias que esto conlleva en términos de vinculación con intereses económicos agroindustriales, bancarios, turísticos y políticos. Este desarrollo va de la mano con el privilegio a los intereses privados y monopólicos, mientras que la conservación de la naturaleza está supeditada a los intereses de esos sectores y los derechos de los pueblos indígenas continúa postergada.

Para las nacionalidades indígenas, el desarrollo tiene que ver con el reconocimiento y respeto a su territorio, con el fortalecimiento de su cultura, de sus

sistemas de vida VITALMENTE VINCULADAS A LA NATURALEZA Y MEDIO AMBIENTE, de los manejos propios de los recursos de la selva, de la región andina, de la innovación de sus técnicas y tecnologías, del desarrollo de sus conocimientos que, en su conjunto, apuntan a la consolidación de los pueblos, de sus instituciones y formas organizativas propias.

REGION AMAZONICA: EPICENTRO DE LA BIODIVERSIDAD

En virtud de las investigaciones realizadas se conoce que la Región Amazónica contiene una de las más ricas colecciones de plantas y vida animal en el planeta incluyendo un número considerable de especies en peligro de extinción. Según el ecólogo Norman Myers (1988), la parte occidental del Amazonas es sin duda, la zona biótica más rica de la Tierra y podría ser considerada como una especie de epicentro de biodiversidad.

Igualmente, J. Kane (1993) señala que en la Amazonia ecuatoriana está el 5% de especies de plantas con relación al total de las que hay en el planeta. Y la riqueza de la cuenca amazónica se debe, entre otras causas, a la presencia de los Andes, a la estabilidad climática y a su historia geológica.

La región amazónica posee además un importante BANCO DE GERMOPLASMA in situ, en el que podía encontrarse la clave para resolver muchos problemas de salud que aquejan a la humanidad. Estudios científicos han demostrado que el gran valor de la Amazonia es el basto rango de organismos vivos que allí se encuentran. (Bravo, 1993).

Sin embargo, toda la biodiversidad nunca fue inventariada antes de la explotación petrolera. Por tanto, resulta imposible conocer y cuantificar la pérdida de la

biodiversidad por causas de la operación petrolera en el Ecuador. Por ello, es necesario realizar urgentemente todo un INVENTARIO de la biodiversidad, antes de que se inicien nuevas exploraciones y explotaciones petroleras así como para que se vayan midiendo los impactos que está causando la actual explotación. En esta realidad y necesidad se fundamente, por ejemplo, el pedido de MORATORIA realizado por los pueblos indígenas frente a la Séptima Ronda de Licitaciones y las que vengan posteriormente, pues, conocemos que ya se nos viene una octava y novena ronda de licitaciones. Dar paso a estas licitaciones sin tomar en cuenta nuestra solicitud y las experiencias de deterioro ambiental que hemos vivido, sería una irresponsabilidad sin nombre.

EL PETROLEO: COMIENZO DEL HOLOCAUSTO EN LA AMAZONIA

En Lago Agrio, en 1967, se descubre el petróleo en cantidades comerciales. Y ahí comienza el holocausto en la Amazonía, pues ha modificado la configuración de la región y los primeros afectados por la actividad petrolera y sus impactos ecológico, sociales, económicos y culturales han sido los pueblos indígenas amazónicos, quienes desde entonces viven intensos procesos de colonización, aculturación y desestructuración comunitaria.

Cabe señalar que mientras el Estado ha retenido aparentemente "para si" el dominio sobre los recursos del subsuelo, las compañías privadas no solo que han edificado y manejado la mayor parte de la infraestructura petrolera sino que han causado daños, en muchos casos irreversibles y además han acumulado y se han llevado grandes beneficios.

El informe preliminar de una investigación realizada sobre cuatro estudios de caso de poblaciones

afectadas por Texaco, enfáticamente señala que la perforación del primer pozo petrolero en 1967, "fue, sin lugar a dudas, el primer paso de avanzada en un largo proceso de destrucción de nuestra Amazonia, que no acabó al terminar el período de 20 años para el que fue contratada Texaco. Las huellas dejadas por esta compañía no solo ensuciaron y alteraron la fragilidad y el desarrollo de la región, sino que sentaron precedentes tecnológicos y de irresponsabilidad ambiental que aún perduran.

La red de carreteras abiertas para facilitar el desarrollo hidrocarburífero desencadenó una colonización y deforestación´n de tal magnitud, que sumada a los graves niveles de contaminación registrados en cada una de las fases petroleras (prospección sísmica, exploración, explotación, transporte), exigen hoy nuevos elementos de juicio a disposición de la sociedad ecuatoriana, antes de iniciar nuevos planes exploratorios.

El país, en un esfuerzo conjunto debe repensar la política petrolera e incursionar en nuevas posibilidades de desarrollo antes de dar paso al avance de nuevas licitaciones, más aún si la responsabilidad de Texaco en lo que es considerado hoy como el mayor período petrolero, no ha sido definida ni resuelta"

Ampliando un poco más, sobre el proceso de colonización diremos que los colonos han entrado por raudales atraídos por las carreteras conforme lo hemos señalado anteriormente y también alentados por políticas gubernamentales que supuestamente hacían Reforma Agraria sin afectar las tierras que debían afectarse en la serranía sino ampliando la frontera agrícola en la Amazonia y desplazando a los pueblos indígenas. Es decir que la colonización se fundamentó en una equivocada política estatal que, por ampliar la frontera agrícola y combatir a la Amazonía y se ejecutó la Reforma Agraria por la vía de la colonización.

RECURSOS HIDRICOS CONTAMINADOS

En cuanto a los recursos hídricos diremos que la cuenca amazónica es la fuente más importante de agua dulce del mundo ya que las investigaciones señalan que constituye el 20% de toda la reserva de agua dulce del Planeta.

Sin embargo, los ríos Napo, Aguarico, Eno, Cofanes, Coca Payamino, por citar como ejemplos, están contaminados como consecuencia de la irresponsable actividad petrolera en la región.

Una de las causas principales están en los desfogues de las piscinas que conducen desechos tóxicos provenientes de la limpieza de pozos, que acarrean aguas en formación, lodos y ripios de perforación hacia los esteros, ríos y riachuelos que siempre desembocan en los ríos mayores. Entre los principales compuestos de los desechos de la actividad petrolera en piscinas y estaciones que se descargan a ecosistemas fluviales y que afectan a cuerpos de agua y tierra constan: el sulfato, cianuro, sulfuro de hidrógeno, metales pesados como cadmio-arsénico-mercurio-vanadio, plomo-zinc, sustancias químicas, sustancias radioactivas (en algunos sitios) :Uranio y Torio.

Otra de las causas radica en los derrames que han pasado a los ecosistemas fluviales. Por todo ello, la contaminación de las aguas ha afectado gravemente la vida acuática de la región y por ende las fuentes de alimento y abastecimiento de agua para la población.

CORDAVI, presentó una demanda contra la TEXACO y con fecha 20 de febrero de 1992 fue encontrada culpable por el Tribunal Internacional del Agua, debido al alto grado de contaminación de las aguas que fluyen en el noreste de la Amazonia Ecuatoriana, lo cual representa un inminente peligro para la estabilidad

de un gran ecosistema y la vida de los seres humanos, particularmente de los pueblos indígenas. Entre los análisis y conclusiones del Tribunal constan:

1. Hay suficientes evidencias de que grandes cantidades de hidrocarburos, sales y substancias peligrosas asociadas con la exploración y la producción de petróleo fueron encontrados en los desperdicios de agua descargados o derramados sobre el suelo y en los cuerpos de agua de la Región Amazónica Ecuatoriana por los acusados (Petroecuador y Texaco).

2. Estos desechos de agua causan el deterioro de la calidad del agua de los ríos la cual es esencial para la subsistencia sostenible de la población local.

3. Insuficientes y muy superficiales medidas fueron tomadas para detener y minimizar derrames de petróleo y substancias contaminantes y los escapes a las piscinas.

Por su parte, el Instituto de Derechos Económicos y Sociales de New York también realizó en mayo de 1993 un estudio de aguas en los campos Sacha y Shushufindi. La investigación reveló "altas concentraciones de PAH (hidrocarburos aromatizados policíclicos) en el agua lluvia, lo que implica un importante peligro de cáncer en la población amazónica"

LA DEFORESTACION CAUSA LA PERDIDA DE LA BIODIVERSIDAD

El Oriente tiene más de 13 millones de Has. de bosque tropical. La masa boscosa de la Amazonía es el regulador más completo para el clima en áreas tropicales. Cualquier alteración puede conducir a cambios climáticos muy

serios, como variación en la distribución de lluvias, aumento de las sequías y de las inundaciones y hasta el calentamiento del clima mundial. La deforestación causa la pérdida de la biodiversidad, erosión del suelo y desequilibrio.

Con la actividad petrolera ha llegado también la deforestación. Texaco por ejemplo, es responsable de la deforestación de 1 millón de Has. de bosque primario como consecuencia de la construcción del Sistema de Oleoducto Trans-Ecuatoriano SOTE, apertura de trochas para estudios sísmicos, apertura de carreteras, estaciones, plataformas, helipuertos y locación.

Los datos estadísticos determinan que el Ecuador tiene el triste y vergonzoso mérito de liderar la tasa de deforestación en el continente americano, pues se desmantela alrededor de 340 mil Has. de selva cada año, un ritmo alarmante que pone en serio peligro al bosque amazónico en los próximos 15 años.

Por ello decimos que "Han sido 20 años de contaminación y de deliberadas omisiones tecnológicas en la gestión petrolera" tanto más que la infraestructura utilizada ha sido sumamente pésima.

A esto podemos añadir que los bosques de los pueblos indígenas de la Costa también se encuentran sumamente amenazados. La incursión de las empresas madereras es cada vez más temeraria. Y la aplicación de los mecanismos sutiles que van desde la suscripción de convenios incurren definitivamente en el despojo de sus riquezas, en el deterioro de vida y del medio ambiente. No existe protección estatal para los pueblos indígenas ni para su hábitat. Siempre tiene más peso la rentabilidad sobre todo en este gobierno que se ha jactado de ser "de empresarios y para empresarios" según las declaraciones del señor Presidente Sixto Durán Ballén.

EN QUE CONSISTE LA DOBLE MORAL?

En resumidas cuentas diremos que las petroleras actúan con doble moral ya que por una parte dicen estar dispuestas a asumir los compromisos cada vez más exigentes con las normas ambientales, pero en países como el nuestro han procurado influir en los sucesivos gobiernos a fin de evadir compromisos socio-ambientales en sus proyectos y elevar su rentabilidad conforme lo señala el antes referido informe preliminar.

Con relación a los pueblos indígenas, el Estado Ecuatoriano también actúa con doble moral, con doble discurso. Se dice por ejemplo que por "Asunto de Soberanía Nacional" y por haber sido declarados PARQUES NACIONALES no se legalizan los territorios amazónicos en favor de los pueblos indígenas a pesar de ser los poseedores ancestrales. Sin embargo, se fundamentan en la misma "Soberanía Nacional" para entregar extensas áreas de nuestro territorio ubicados en las zonas que han sido declarados como parques nacionales a las empresas petroleras para su exploración y explotación y de cuyas actividades conocemos vastamente sus consecuencias. Entonces , cómo entender la Soberanía Nacional? Posiblemente sumada y al servicio de los intereses de los grupos de poder económico y político?

En este mismo sentido, agrego un ejemplo reciente. Desde la Presidencia de la República se dicta en julio de 1994 un Decreto Ejecutivo que contiene supuestas normas de política ambiental, pero seguidamente en el mes de agosto se dicta otro Decreto Ejecutivo que contempla normas para la Defensa y protección del Manglar. Paradójicamente en su contenido se norma el remate y la subasta pública de las tierras donde está el Manglar, en favor de las empresas madereras para que sean explotadas irracionalmente.

En esto consiste la política ambiental? Será esto viabilizar una protección verdadera del manglar? Qué intereses existen en el trasfondo?

El Estado debe aprender a ser coherente y armonizar la normatividad que existe y expide en torno a la explotación hidrocarburífera, los parques nacionales, bosques protectores, de la protección ambiental, de los recursos naturales, etc. y que sean compatibles entre ellos y sobre todo primen los derechos que asisten a los pueblos indígenas y dejen de estar a la medida de los intereses de cada empresa, de cada grupo, de cada Ministerio, en fin.

Igualmente debe existir el control de la mejor tecnología para la protección ambiental; el diseño y aplicación de verdaderas políticas de conservación que cuenten con la participación de las organizaciones indígenas, de colonos y de los grupos ecologistas nacionales, tanto para la toma de decisiones como en el manejo mismo y los beneficios que la actividad conlleva, incluido el beneficio económico.

Además, creemos que es necesario ampliar la investigación hacia un estudio o auditoría socio ambiental, con plena participación de los afectados y de las organizaciones ecologistas nacionales y a la vez evidenciar las verdaderas y profundas contradicciones que existen entre explotación petrolera, degradación ecológica, impactos sociales, económicos, culturales y desarrollo sustentable. Para los pueblos indígenas, el impacto de la explotación petrolera en Ecuador responde a la visión de desarrollo estatal-occidental que presenta un importante paradigma de un problema internacional: la confrontación entre las políticas de desarrollo y los principios básicos de los derechos humanos, dicho en otras palabras, de los principios básicos de los derechos colectivos de un pueblo. El no prevenir la contaminación del medio ambiente por parte del gobierno ecuatoriano

significa una clara violación a los derechos humanos y su política de explotación petrolera también ha violado las obligaciones mínimas impuestas por el derecho a la salud y a un medio ambiente sano que rigen en normas internacionales y constitucionales. El desarrollo no debe desatender a los temas básicos sobre derechos humanos, derechos colectivos y protección ambiental.

Las decisiones en futuras concesiones deben reflejar un consenso nacional pero previamente las compañías deben presentar los estados de impactos al ambiente y planes de manejo. En las decisiones políticas debe haber participación de la sociedad civil, principalmente de las comunidades involucradas. La actividad en tierras indígenas deben ser no solo informada sino consultada y consentidas. Y el monitoreo debe darse en todas las fases de manera permanente para evitar y prevenir daños irreparables. En esta parte somos categóricos en exigir que el Estado ejecute acciones legales contra las compañías. En unos casos será la rescisión de contratos (como con la Maxus, por ejemplo) acompañados de la indemnización respectiva, en otros será el compromiso de limpiar la región amazónica.

UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL VIABILIZARA EL DESARROLLO

Por reiteradas ocasiones hemos dicho que la Reforma Agraria de los años sesenta respondía a los objetivos de desarrollo industrial y a la necesidad de modificar el sistema de tenencia de la tierra, manteniendo intactas las grandes propiedades. El modelo desarrollista que se aplicó en el agro si bien tenía como objetivo lograr un supuesto desarrollo económico y social mediante la transición al desarrollo industrial en un marco de profunda crisis económica por la que atravesaba América Latina, se olvidó de los elementos esenciales y complementarios como el del crédito, la asistencia técnica, la

capacitación sin desvincularse de las realidades culturales. En ese entonces, la lucha por la tierra se gestó en un contexto de modernización agraria, en la efervescencia de la política de substitución de importaciones, y un fuerte protagonismo estatal. sin embargo, las mejores tierras quedaron concentradas en las manos de los mismos "hacendados" que posteriormente la destinaron a la pastura reduciendo de esa manera la frontera agrícola, mientras a los indios se le entregó las tierras frágiles, de altura, en su mayoría no aptos ni para la ganadería y menos aún para la agricultura.

Luego de treinta años de Reforma Agraria, la concentración de tierras existentes en el Ecuador no puede medirse solo en términos de cantidad de tierras, sino en el tipo de concentración de las mejores tierras y sobre todo de la del valle que son tierras con riego y con vocación agrícola. De ahí que, la aplicación en "el perfeccionamiento de la Reforma Agraria" que trata la Ley de Desarrollo Agrario debe partir desde el acceso o redistribución de las tierras que han sido intocadas y que aún permanecen ociosas, abandonadas y atentando contra el desarrollo y la modernización.

Hemos sostenido que la Reforma Agraria debe ser integral, tanto más que el proceso anterior no fue orientado hacia el desarrollo real de nuestros pueblos en virtud de que no se tomaron en cuenta los factores culturales y geográficos, las políticas crediticias, económicas y sociales. Ni el estado cumplió a cabalidad con su función de racionalizador de la tenencia de la tierra y canalizador de los recursos para la producción y el desarrollo.

Unicamente los grandes propietarios agrícolas se beneficiaron de las prebendas estatales traducidas en incentivos, en créditos, en asistencias técnicas. Hoy mismo, los técnicos del Ministerio de Agricultura y

Ganadería -MAG- se encuentran trabajando, "en comisión de servicio", es decir con sueldo del Estado, en las propiedades de los empresarios agrícolas. La maquinarias agrícolas tienen igual destino. A la larga, esta suma de prebendas, repercute en la inmensa brecha que cada vez se ensancha entre pequeños y grandes agricultores.

En estas circunstancias de privilegios y desigualdades no es posible competir. En todo caso, la competición no es justa ni es honesta. Para evitar este tipo de injusticias, la DISCRIMINACION POSITIVA debe ser una de las políticas que adopte el Estado en relación a los indígenas, campesinos y pequeños agricultores del país. En este sentido, el incentivo no debe ser entendido como sinónimo de paternalismo sino como un elemento o herramienta esencial e inicial que impulse el desarrollo de los más desprotegidos.

De nuestra parte contamos con las experiencias necesarias, con los conocimientos y paquetes tecnológicos ancestrales o apropiado y con la voluntad política de nuestros pueblos. Lo que falta son las condiciones políticas desde el Estado para fortalecer el modelo de desarrollo comunitario y autogestionario porque prima una poderosa valorización del modelo neoliberal que encierra dentro de si la pérdida del protagonismo del estado. No debemos olvidar que con las fórmulas y fiebres privatizadoras pretenden lograr el debilitamiento del Estado. Y en cuanto al problema de la tierra creen que los conflictos se resolverán con la intervención del mercado. Uno de los análisis al respecto señalaba que "En efecto, los neoliberales han propuesto dos ideas que aparecen como centrales en su planteamiento para producir cambios en la tenencia de la tierra: primero, liberar el mercado de tierras, para que ellas vayan a poder de los inversionistas que las pueden comprar y poner a producir; y, segundo, acabar con las propiedades comunales acusadas de controlar tierra ociosa, dina-

mizando así un mercado de tierras que se engarzaría con el primer planteamiento. "Pero que en definitiva estas dos ideas conducía a una mayor concentración de tierras en manos de quienes puedan adquirirlas. Hoy, con la movilización indígena se logró, por lo menos, incorporar pautas sociales y ciertos frenos a las desmesuradas ambiciones de los grandes empresarios agrícolas.

Para finalizar diré que todo lo que se ha planteado en esta tarde no será posible sino contamos con una mentalidad abierta a las distintas vías de desarrollo, a los cambios y a las reconceptualizaciones tan urgentes y necesarias. Los planteamientos merecen una reflexión serena y una acogida real, no solo del Estado y los gobernantes "rígidos e intolerantes" sino de la sociedad en general. No queremos que aún perdure la miopía mental.

En estos tiempos de crisis de los modelos de Estado, de falta de legitimidad de los sistemas políticos y constitucionales que no dan cabida a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, es necesario apuntar a un reconocimiento y acceso de la pluralidad, que de hecho generará un reordenamieto estructural, jurídico, político y territorial. Advierto que no se trata de un intento de secesión sino de una nueva forma de relación que debe existir entre los pueblos indígenas y el Estado. Y, estas son, medianamente, nuestras propuestas de desarrollo que se remiten a lo que en verdad sucede y a las posibilidades que existen. Pero en definitiva la tarea debe ser conjunta y compartida.

ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE MODELO DE DESARROLLO ALTERNATIVO, DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Gustavo Larrea Cabrera*.

La posibilidad de generar un modelo de desarrollo alternativo viable, democrático, diverso y adecuado a la realidad nacional atraviesa la necesaria movilización de la sociedad civil, la que no solo expresa sus demandas hacia el Estado, sino que también debe proponerle proyectos societales de largo plazo, para que una política de desarrollo de carácter democrático, redistributivo y nacional pueda ser ajecutada con legitimidad desde el Estado, respondiendo a las necesidades de la sociedad y no a la inversa, como históricamente a sucedido en el país.

Lamentablemente, en el caso de nuestra sociedad nacional, los grupos, clases y sectores sociales dominados,

* Diputado por la Provincia del Pichincha al Congreso Nacional

tienen un muy reducido nivel de organización política, convocan limitados sectores de la sociedad, encontrándose esta, en su mayoría, desorganizada y por ello incapacitada de presionar consistentemente ante el Estado para la asignación de recursos y la resolución de sus graves problemas económicos y sociales, siendo por otra parte dispersa, lo que se constituye en obstáculo para levantar un proyecto alternativo.

Sin embargo es importante reconocer que existen decenas de miles de organizaciones societales de diverso tipo, sindicales, comunales, cooperativas, asociaciones, clubs, etc., que unificadas en un proyecto de consenso para el cambio significan poder potencial.

Por ello, un objetivo político de largo plazo como el que hemos descrito (constituir un proyecto societal), debe enfatizar en la profundización de una auténtica democracia participativa, ahondando y radicalizando la democracia para transformarla de lo que es hoy, una democracia formal, restringida, delegativa y excluyente, en una democracia vital, incluyente, participativa que responda a las necesidades de la mayoría del pueblo y genere los canales para que los más diversos actores sociales que coexisten en el país puedan confluir en torno a un proyecto nacional, humanista, ecologista.

Para nosotros la democracia es una construcción deliberada de carácter libertario y no un mero esquema institucional, debe encarnarse en prácticas de participación y generación de consensos, (del cual la sociedad civil y sus organizaciones están excluídas) redistribución de legitimación del Poder del Estado dentro de la Sociedad.

UNIDAD DE LA DIVERSIDAD

Esto parte del diagnóstico que hemos realizado de la realidad nacional, donde diversos espacios regionales,

diferencias étnico culturales, de clase, de género, generacionales y religiosas conforman un espacio extremadamente heterogéneo, múltiple, diverso que nos presenta un campo político de acción complejo que debe ser articulado desde la misma sociedad, para que esta pueda autodotarse de un proyecto societal a largo plazo,

La formación económico social ecuatoriana es fruto por una parte de la imposición de modos de producción, formas de explotación del medio ambiente impuestas desde afuera y por otra de una rica tradición comunitaria, solidaria y de armonía con la naturaleza, que se expresa en la población indígena y amazónica. Proceso histórico que ha generado una multiplicidad de contradicciones y actores sociales diversos; étnico, culturales, de clase, des género, generacionales, regionales.

Modos de producción que deben ser entendidos en su diversidad, pero que pueden ser unificados bajo un proyecto democrático, nacional y redistributivo. Todo ello implica recuperar como un dato positivo la diversidad que nos conforma como sociedad nacional y potenciar los mecanismos de organización, expresión y participación a lo largo y ancho de esta diversidad compleja que nos rodea.

También se deben generar los canales de comunicación horizontales entre los diversos actores, su confluencia en un bloque histórico que exprese una alianza social, política, económica y cultural, de largo plazo, que al mismo tiempo que debe expresar intereses específicos, apunte hacia la constitución real de una comunidad política que exprese los intereses y posiciones de todos los habitantes del país.

Esta variedad de actores sociales existentes es también de carácter histórico, lo que se expresa meridianamente en la diversidad de corrientes de

pensamiento que se puedan recuperar en miras al proyecto societal al que nos hemos referido.

La cultura y el pensamiento indígena que se reconstruyen después de 500 años de dominación y resistencia; el bolivarianismo, con su énfasis en el nacionalismo y su proyecto de unidad latinoamericana, el liberalismo alfarista, popular y revolucionario, el pensamiento de la nueva izquierda latinoamericana y sus elaboraciones teóricas que responden a la aplicación de un marxismo creador y latinoamericano, el ecologismo y su perspectiva ética, que busca la relación armónica del hombre con la naturaleza y entre los mismos hombres, el cristianismo popular de la teología de la liberación, las concepciones religiosas ecuménicas que enfatizan en la comunidad universal entre todos los hombres; las reflexiones de género, que redefinen históricas relaciones de dominación entre los sexos.

LA VIDA, UN PARADIGMA PARA LA UNIDAD

Todas estas concepciones requieren confluir en un nuevo paradigma liberador, a nuestro juicio ese paradigma es el de la vida. La vida es el eje sobre el cual podemos construir la unidad en la diversidad, el compromiso con la defensa de la vida individual, social y natural.

Creando nuevas formas de poder que se sustentan en la autogestión, el autodesarrollo y el autogobierno, mediante una alianza política, social, económica y cultural destinada a transformar la sociedad, expresando la diversidad de movimientos sociales, culturales y políticos que confluyen en el proyecto.

Evidentemente esta alianza es un proceso en creación permanente, fluido en constante recreación de si mismo, donde las identidades de todos los que

comparten los mismos intereses globales y las mismas causas sean plenamente respetadas, partiendo del reconocimiento mutuo de la legitimidad de los intereses del otro y las diferencias asumidas positivamente.

Por ello, no existe una vanguardia particular; el movimiento es la misma vanguardia, esta se constituye colectivamente y se recrea permanentemente. En este punto se define el carácter libertario del proyecto, que busca la dinamización de la conciencia y acción de los más diversos actores sociales y políticos, institucionales e individuales, en una perspectiva de largo plazo.

Desde esta concepción, la sociedad no es un simple objeto de dominación y administración por parte del mercado o del Estado; por e lcontrario los intereses de la sociedad y de los individuos concretos, así como las comunidades particulares que la conforman, subordinan, en nuestro proyecto a los mecanismos de organización, económica y política a sus demandas e intereses.

EL PODER SE CONSTRUYE

Para nosotros, el carácter de este proyecto nos obliga a pensar en la construcción del poder, para evitar caer en el vanguardismo que cree poseer la verdad, pretendiendola imponer sobre la sociedad mediante el uso de mecanismos institucionales-burocráticos; se trata de que la sociedad defina sus propios intereses y estos expresen grandes acuerdos, grandes consensos para que puedan transformarse en políticas públicas y decisiones políticas.

Evidentemente, un proyecto de ese carácter, requiere también de nuevas formas de liderazgo, de transformaciones sustantivas en la cultura política de la sociedad que en general, tiende a encarnar valores autoritarios, elitistas y excluyentes antes que valores

democráticos, participativos e incluyentes.

Nuestra historia nos muestra claramente la posibilidad de generar liderazgos en ese sentido, como lo expresa el ejemplo del General Alfaro y la Revolución Liberal. A los cien años de la revolución alfarista por fin el país vuelve a disponer de la posibilidad de articular un liderazgo carismático con una alianza política basada en la unidad y representación reales de los movimientos sociales.

Nuestro proyecto es entonces pensado a largo plazo, como un Proyecto societal capaz de desarrollar iniciativas creativas desde las entrañas mismas de la sociedad en las mas diversas áreas.

Nuestra propuesta de lo privado-comunitario, privado-social, se inscribe dentro de esta percepción novedosa, creemos que con este nuevo modelo económico estamos impulsando una alternativa viable tanto frente al estatismo desarrollista y al socialismo burocrático y paternalista como a las propuestas neoliberales de privatización y "modernización" que se intentan impulsar para profundizar la dominación social y el control monopólico de la economía.

Este nuevo modelo económico debe necesariamente ser sustentado en fuerzas productivas propias, ecológica y socialmente viables, basado en la propiedad privada comunitaria, el autodesarrollo, la autogestión, las tecnologías alternativas, en miras a la defensa de la naturaleza y la vida mediante un modelo de desarrollo sustentable centrado en la pluralidad de soluciones locales, microrregionales, regionales y nacionales, mediante el uso equilibrado del ecosistema.

Nuevamente nuestra propia historia ilustra esta posibilidad. Las culturas indígenas supieron integrar la microverticalidad en sofisticados sistemas productivos

que permitían el acceso de todos los pobladores a una variadísima cantidad de productos alimentarios, intercambios comerciales de productos artesanales.

Por ello un elemento central de nuestro proyecto es la recuperación de la memoria cultural de nuestras etnias, que pueden apoyar un modelo de desarrollo ecológico extensivo, mediante el uso de tecnologías apropiadas, resultado de milenios de acumulación cultural.

Impulsaremos la creación de empresas y redes de empresas comunitarias y familiares de carácter autogestionario, que se encuentren relacionadas entre sí, concatenadas, en permanente expansión, para así aumentar la producción y erradicar tanto el desempleo como el hambre.

Este tipo de empresas están pensadas como núcleos productivos comunitarios, eficientes y de alta productividad en diversas áreas: agroecológicas, pecuarias, artesanales, industriales, pesqueras, de calzado, ropa, alimentos, metalmecánica, energía, minería, forestación, reforestación, ecoturismo, cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro, para que los recursos financieros necesarios para la inversión y expansión de la propiedad social comunitaria sean accesibles a las empresas comunitarias y estas no tengan que acudir al sistema financiero formal, monopólico y especulativo. Con ellos se estarían creando las bases para la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Frente a la privatización diseñada para satisfacer los apetitos de las élites económicas y los poderosos, proponemos que las empresas estatales que vayan a privatizarse se transformen en centros de expansión de este proyecto de propiedad social-comunitaria y no de concentración oligopólica; por lo demás consideramos que los usuarios y trabajadores de las empresas estatales

deben transformarse en sus propietarios bajo este modelo, democratizando la economía.

Ciertas áreas, aquellas definidas como estratégicas, deben permanecer en manos del Estas, ya que este debe redefinir su rol en miras a proteger los intereses de las mayorías nacionales.

El autodesarrollo, el desarrollo desde dentro, es un mecanismo que puede articular los requerimientos de las sociedad con la conservación de la naturaleza, respondiendo a las demandas e intereses de los grupos sociales concretos, generando una nueva forma de mercado que sustente el desarrollo social y aporte a la democratización del acceso a la propiedad para toda la sociedad.

La constitución del sector privado-comunitario, al disponer los recursos económicos en la sociedad, genera por si mismo condiciones de democratización de la economía, la sociedad y el sistema político.

Proponemos que los usuarios y consumidores de los servicios sociales se organicen, así mismo para participar en la gestión y propiedad de estos servicios sociales, esto es, creemos que es necesario impulsar la organización de la sociedad también a este nivel, haciendo responsables a las empresas privadas y privado-comunitarias sobre la claridad de los bienes y servicios que producen generando así nuevos puntos de expansión de la lógica de acumulación participativa y democrática que buscamos.

todo lo anterior implica la creación de mecanismos alternativos, novedodos y creativos de movilización social, sobre la base de la difusión de valores éticos-productivos, solo aumentando los niveles de producción podremos salir de la crisis, para ello proponemos que el eje de un nuevo modelo de desarrollo sea el de volver a la tierra,

tanto para abastecer el mercado interno como para los excedentes dirigirlos hacia la exportación.

La posibilidad de difundir y fundamentar este proyecto requiere de transformaciones sustantivas en el carácter de la educación, para desarrollar la perspectiva ético productiva, enfatizando en la educación agropecuaria especialmente en las zonas rurales, pero sin descuidar la búsqueda de alternativas alimentarias ecológicas y autosustentadas incluso en las ciudades.

La resolución de la contradicción histórica entre campo y ciudad pasa también por adaptar selectivamente algunos aspectos de ambas realidades en cada espacio: proponemos un modelo integrado y no respuestas fundamentalistas y fanáticas, sino articulación de perspectivas, en miras a satisfacer las necesidades básicas de los pobladores urbanos y rurales.

Para nosotros uno de los más graves problemas del país es la tremenda asimetría entre ciudad y campo, los irresistibles flujos migratorios que recargan a las ciudades produciendo concentración poblacional excesiva, gravísimos problemas de vivienda y salud, anemia generalizada, altísimos niveles de contaminación ambiental, entre otros efectos.

La dinamización del área de propiedad privada-comunitaria en las zonas rurales y en las ciudades pequeñas e intermedias del país se constituirá como un mecanismo eficiente para resolver el grave problema migratorio y poblacional, desarrollando múltiples focos de crecimiento económico generalizado a lo largo y ancho del país.

En esta perspectiva consideramos indispensable impulsar la descentralización institucional del estado y del poder, construir espacios de participación local, barrial, comunitaria, generacionales, entre otros, para

permitir el acceso generalizado a la toma de decisiones en todos los niveles: el autodesarrollo en lo económico, el autogobierno en lo político, la autogestión en lo social son los tres puntales de carácter antimonopólico, que al mismo tiempo que difunde el poder en la sociedad, unifica las diversas fuerzas sociales tras un modelo de desarrollo alternativo, nacional, humanista y ecológico, a más de democrático y participativo.

Este proceso es de suyo extremadamente complejo y debe ser pensado en términos integrales, con sutileza , remarcándose que su posibilitación no solo implica cambios en las instituciones económicas, sociales y políticas, sino también cambios sustanciales en la percepción, en los ordenamientos simbólicos de la sociedad respecto a lo deseable y los mecanismos para conseguirlo: nuestro proyecto enfatiza el desarrollo de lógicas de solidaridad frente a las de individualidad, de ayuda mutua frente a las de competencia salvaje, lógicas libertarias frente al autoritarismo existente.

Para posibilitar la viabilidad del proyecto se debe generar puntos de organización social en varias dimensiones: culturales, económicas, sociales, políticas para crear una ciudadanía que sea mas que una lírica descripción de derechos inexistentes en la realidad, que permitan la participación ampliada de los pobladores en la decisión política y la gestión económica, la organización social y la producción de identidades culturales, en el contexto de una alianza amplia de los distintos grupos sociales subalternos, etnias, movimientos de gêneros, grupos de derechos humanos, iglesia popular, sectores ecologistas, teniendo como ejes articuladores, en lo económico, la propiedad privada social y en lo político la radicalización de la democracia, en un proyecto que no se agota en un Plan de Gobierno, sino que se constituye en un horizonte de largo plazo que puede permitir la atención creativa de las fuerzas sociales del país, en busca de nuevos sentidos de organización social, de

carácter redistributivo, nacional, democrático.

Finalmente, en nuestro proyecto consideramos fundamental revertir la actual situación de dominación externa que sufre nuestro país, así como crear condiciones de mayor equidad al interior de los grupos sociales nacionales.

Consideramos que las dinámicas multiplicadores que generaría nuestro proyecto nos permitiría una articulación dinámica a la economía internacional, estructurada sobre la base del desarrollo de los intereses de las grandes mayorías y no desde los requerimientos del capital internacional y las élites económicas monopólicas del país.

La vitalidad de este proyecto requiere de la mas amplia discusión con todos los grupos involucrados potencialmente en él. La propuesta de democratización solo es posible mediante el ejercicio de la democracia, su profundización, su radicalización.

En este sentido propuestas políticas concretas, como el Parlamento de Calle, son instrumentos idóneos, aunque aún embrionarios, capaces de agregar voluntades y devolver la patria a todos los habitantes del país, demostrando que podemos cambiar el Ecuador.

Por supuesto, esta dinámica exige de un compromiso a largo plazo, la articulación deliberada y prospectiva de los intereses de muy diversos sectores sociales, que van desde los empresarios no monopólicos, pequeños industriales, comerciantes, productores agropecuarios y de productos exportables no tradicionales de rango mediano y pequeño, sectores de trabajadores, grupos étnicos, movimientos generacionales, de género, ecologistas, grupos de intelectuales, artistas y de pobladores, estudiantes, maestros y ciudadanos en general. La alianza social fundamenta las bases de la alianza política que posibilitará la viabilidad de un nuevo modelo de desarrollo que proponemos, para construir una Patria para Todos.

PARTICIPACION CIUDADANA: ¿VERSION "LIGHT" O DEMOCRACIA PROFUNDA?

Jaime Breilh *

URGENCIA DE UN PROYECTO HUMANO

La historia contemporánea de la humanidad es, en cierto modo, el desarrollo de una lucha permanente entre el interés privado y la necesidad colectiva, entre las urgencias de expansión económica y política de los empresarios, y las necesidades de construir un mundo solidario y protector por parte de la ciudadanía, la cual no controla los grandes medios de producción ni el poder.

En concordancia con las necesidades de esos dos polos de la humanidad, han surgido patrones culturales e ideológicos contrapuestos, que procuran explicar el mundo e imprimir una dirección conveniente a los planes de la sociedad.

*Investigador del Centro de Estudios y Asesoría en Salud (CEAS)

La fase neoliberal ha llegado a extremar el contraste entre la voracidad privada y la necesidad social. Una etapa en la que por diversas circunstancias históricas, entre otras la derrota momentánea del pensamiento social que hace parte de la ideología del pueblo, los grandes empresarios han logrado, con algún éxito, convencer a la población de que sus más importantes recursos para la defensa y promoción de la vida, no son un derecho humano, sino una mercancía que debe comprar cada persona en el mercado.

No podría, sin embargo, existir y reproducirse esa economía voraz y agresivamente competitiva, de no darse tres condiciones fundamentales: **1)** un mercado activo y en expansión, donde se multipliquen los compradores o consumidores; **2)** la masificación de una ideología consumista, que sólo puede imponerse en aquellas poblaciones que pierden su personalidad propia, su albedrío, y se homogenizan bajo una cultura reblandecida o liviana, donde se impone fácilmente la propaganda y la circulación de cualquier adefesio convertido en símbolo de status; **3)** y, lo que es más importante, una debilidad de la organización popular, esto es, de la única defensa efectiva que tienen las poblaciones subordinadas.

Para que se pueda realizar el capital monopólico necesita de un rebaño de gentes dóciles, necesita una sociedad política y civil domesticada, necesita un país reblandecido, dúctil y apaciguado, sin personalidad, sin raíces propias y, sobretodo, sin organización popular, donde impere una mentalidad liviana o "light", para usar un término de moda, acertadamente utilizado por Rafael Argullol al referirse críticamente a esa visión de la cultura, donde se impone la razón pragmática como alternativa ideológica, donde se ha difundido una modalidad de pensamiento liviano o superficial y acrítico.

Da la impresión de que en esta era de la ofensiva neoconservadora todo debe ser "light" para tener éxito y

sobrevivir: una vida cotidiana de bagatela, donde la mayor recreación que se puede concebir es la visita de domingo a un centro comercial; una cultura "light", donde se imponen, por ejemplo, las frígidas expresiones de un arte incoloro, inodoro e insípido, desplazando toda la maravillosa intensidad de nuestras expresiones propias; una ideología política "light" donde la más destacada expresión de compromiso es el trabajo tecnocrático; y donde se pretende implantar una versión "light" de la política, de la sociedad civil y su participación, para que se impongan, en el mejor de los casos, tibias tesis de lucha y un reformismo "light", perfectamente funcional al sistema imperante.

Esa ideología es el fundamento que nutre la posibilidad de concentración de poder, en manos del único grupo que controla el mercado, las instancias políticas y los medios de comunicación, que son los monopolios.

En esas circunstancias, para que sea fecunda la reflexión sobre la participación ciudadana en la construcción de una sociedad nueva, hay que sacarla con urgencia de ese gelatinoso terreno de los paños tibios e introducirla en un proceso contrahegemónico, fundado en una organización popular, sólida y unitaria, y basado en una práctica política creativa y de alta combatividad.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

Categorías como la de "Estado" y "Sociedad Civil" son de enorme importancia para analizar la cuestión de la participación ciudadana, pero han sido utilizadas bajo una confusa gama de ascepciones, lo que obliga a aclararlas para ser usadas como herramientas válidas de nuestra práctica.

En la generación de un proyecto popular estratégico, es necesario reconstruir el movimiento dialéctico

de la sociedad civil en el Estado, y para eso deben lograrse algunas rectificaciones importantes: superar las ambigüedades que rodean la comprensión de la sociedad civil, superar la visión reduccionista sobre el Estado, que lo circunscribe al aparato estatal y devolverle a la relación entre sociedad civil y Estado su unidad y dinamismo.

La Sociedad Civil

Cabe establecer como una premisa importante que la sociedad civil no puede comprenderse adecuadamente al margen del Estado, y que ninguno de los dos pueden interpretarse, aislándolos de la trama económica de la sociedad.

La sociedad civil es un término muy general, que fue empleado desde el siglo XVIII, ligado a las condiciones materiales de vida. El propio Hegel lo hizo, siguiendo el precedente de ingleses y franceses. La sociedad civil, correspondía en esa ascepción más amplia, al conjunto de las formas de constitución social, es decir a las formas de organización desde las familias, pasando por los gremios y otros estamentos, hasta llegar a las clases sociales. Es una categoría tan amplia que abarca todo el intercambio material de los individuos, la vida industrial y comercial, etc. y, en ese sentido trasciende los límites del Estado. Como lo señala Cueva, la sociedad civil efectivamente abarca eso...y mucho más. Pero justamente por esta característica abarcante resulta que el concepto de sociedad civil termina por revelarse meramente descriptivo (empírico)..." (1)

En efecto, cuando enfocamos el problema desde el punto de vista de la base material o económica, la sociedad civil es el cuerpo social que sostiene todo, que no puede ser comprendida sin sus determinaciones econó-

(1) Cueva , Agustín.- La Toría Marxista: Categorías de Base y Problemas actuales - Quito, Planeta, 1987, p. 9

micas y de clase. Esa es la ascepción más objetiva, acuñada en el marxismo, que establece que la "anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la Economía Política" (2). Dicho de otro modo, es necesario entender la composición socio-política de la sociedad civil para comprender las correlaciones de intereses y fuerzas en juego. Por tanto, en la medida en que dicha categoría sea privada de su raíz económica, pierde su fuerza explicativa y se convierte en un término comodín.

Es por eso que puede darse perfectamente un desarrollo conservador de la sociedad civil y la participación ciudadana, porque cuando se asume con ambigüedad el cuerpo social, son las fuerzas dominantes las que imponen su contenido y su orientación a la movilización. En ese sentido es absolutamente necesario poner de relieve que la existencia de una sociedad civil dinámica y reformista no es, per se, ninguna garantía de una posibilidad de cambio social y que, como lo ha enfatizado el mismo Cueva, la "robustez de la sociedad civil no puede considerarse como sinónimo de entrada en la era de las grandes organizaciones de masas"(3). Y esa es una gran verdad, porque como lo hemos recalcado en otras ocasiones, "puede perfectamente coexistir un sistema expoliador y monopólico con una sociedad civil, plena de organizaciones, clubes y grupos dispersos, movilizados y reformistas, de todo orden(4).

Si no existe una subjetividad liberadora, una mentalidad de insubordinación y triunfo, un conocimiento y estrategia integrales y un frente organizado y unitario que articule el conjunto, todo seguirá siendo esencialmente

(2) Marx, K.- Obras Escogidas (Tomo I); Moscú, Editorial El Progreso S. f., p. 517.
(3) Cueva, Agustín; Las Democracias Restringidas de América Latina; Quito, Ed. Planeta, 1988; pp 68.
(4) Breilh, Jaime; Neoliberalismo, Movimientos Sociales y Propuesta Popular; Revista "Espacios "3, 13 y 30; 1994, pp 23

igual, luego de ciclos interminables de pequeñas cruzadas reformistas, y la participación popular seguirá siendo un espejismo.

La confusión surgida, al menos entre los grupos progresistas, se debe, entre otras razones, a una lectura errónea de los textos de Gramsci sobre el Estado y la hegemonía, donde jamás se plantea esa visión rosada de la sociedad civil, desprovista de los conflictos sociales más profundos que algunos esgrimen, ni tampoco se sostiene una visión de la lucha social reducida a la captación de consensos y la disputa por la dirección intelectual y moral de los gobernados.

Pero no hay duda de que, aunque se haya producido una interpretación sesgada de textos como los gramscianos, y haya proliferado un lenguaje equívoco en las ciencias sociales, que intenta despojar a la sociedad civil de su basamento clasista, a pesar de la difusión de un discurso político y ambiguo, que se ha prestado para la conciliación, colocando la oposición de la "sociedad civil" con la llamada "sociedad política" como eje interpretativo y estratégico; eso no quiere decir que no deba estudiarse el engranaje de esas dos instancias en la construcción de una estrategia popular de liberación, ni quiere decir que en el marco de un proceso liberador, no deba el pueblo pensar en la construcción del mayor número de casamatas y fortificaciones ideológico-institucionales, tanto en el espacio del aparato estatal como en el de la sociedad civil.

Una contraposición frontal entre Estado y sociedad civil, sobre todo si esta última anda sobre los rieles de la crítica de sapa, para la privatización de los recursos estratégicos del país y para la desaparición de las funciones de solidaridad y cobertura social que despliega el Estado, incluso responden al interés de las clases dominantes.

El Estado

En cuanto a la cuestión del Estado, vale la pena llamar la atención sobre un punto que Alejandro Moreano ha vuelto a levantar recientemente, y es la necesidad de no reducir el debate sobre el Estado y su transformación a un problema técnico de carácter meramente administrativo-territorial: aquello que se ha reconocido convencionalmente como el "aparato estatal", o "sector público". El Estado es la organización política general de la sociedad y comprende la sociedad política -gobiernos centrales y seccionales- y expresiones superestructurales importantes de la sociedad civil -sistema político, organizaciones gremiales, no gubernamentales, medios de comunicación y entidades del campo cultural (5)-.

Es verdad que en la sociedad capitalista, todo ese conjunto se organiza, conciente o inconcientemente, voluntaria o forzosamente, para facilitar, administrar, coordinar, legitimar y respaldar el orden establecido. Eso es cierto en términos generales, pero no basta para diseñar una estrategia popular. Un análisis del Estado requiere más que el simple reconocimiento del carácter de clase de las funciones estatales; requiere una comprensión más específica de otras relaciones complejas y cambiantes para la construcción de una propuesta desde la orilla del pueblo.

El capitalismo siempre se fundamentó en el régimen privado de propiedad monopólica sobre los medios de producción y necesitó del Estado como un aparato de control político administrativo y militar, pero las relaciones entre dicho aparato estatal y la economía, así como entre las llamadas "sociedad política" y la "sociedad civil" han cambiado notablemente en distintas etapas del desarrollo capitalista.

Moreano, Alejandro; La Reforma del Estado y la Descentralización; Quito, Memoria del Encuentro de Intelectuales y Dirigentes Populares, pp. 15 - 70.

El **Estado liberal clásico** del Siglo XIX se construyó sobre una clara escisión entre éste y la economía, en el sentido de que se intentó despolitizar las relaciones económicas y sociales. En ese momento se procuró una división entre los "productores" y los "ciudadanos" que, si bien eran en realidad los mismos, en la construcción estratégica aparecían como papeles separados de "ciudadanos" que se ocupaban de la política de cara al Estado, y de "propietarios" que se ocupaban de la economía en la vida civil (6).

La propuesta liberal elevó al individualismo como principio básico, planteando que la sociedad era la suma de acciones individuales que, al darse en estrecho apego a la racionalidad entre fines y medios, optimizaría el desarrollo y garantizaría el bienestar común. Pero la contradicción sustancial que encarnaba esa propuesta no dejó de evidenciarse; el egoísmo privado se opuso a la construcción social de lo humano y, ni "la sumatoria de las acciones egoístas", ni la supuesta capacidad reguladora del mercado trajeron el bienestar común, al punto que se necesitó desde entonces un Estado gendarme para imponer la inequidad creciente.

Ese modelo de Estado hizo crisis gracias a la lucha social y entró en decadencia, apareciendo la figura del llamado "Estado social" o "Estado benefactor", como expresión de concesiones al pueblo y una propuesta de conciliación.

El **"Estado social"** presenta tres diferencias sustanciales con respecto al modelo liberal clásico: **1)** redefine las relaciones entre la sociedad política y la civil, mediante una politización de las relaciones civiles económicas -por intervención del Estado en las inversiones

---

De la Garza, E.; Neoliberalismo y Estado, en "Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo (Coord. Laurell, A.C.)"; México, Fundación "Frederich Ebert, 1992.

económicas y participación de las corporaciones en la política económica- y una "civilización" de las relaciones políticas -asumiendo la planificación en las decisiones políticas; **2)** legaliza las clases trabajadoras y sus organizaciones como forma de institucionalizar el conflicto de clase; y, **3)** concilia con sentido benefactor el crecimiento económico con las medidas de legitimación del orden social global(7).

En definitiva, el Estado benefactor es un aparato de pacto y conciliación, un órgano de planificación que opera con una orientación distributiva, cuyas concesiones, siempre insuficientes, se gradúan de acuerdo a la fortaleza y unidad que ostenten las organizaciones populares. Varias son, a su vez, las explicaciones que se han dado a la crisis del Estado social. En síntesis, la crisis del "welfare" correspondería a una crisis de acumulación por la dependencia del Estado respecto a los impuestos en momentos en que esas entradas decaen debido, entre otras cosas, a que la crisis de productividad, bajo la competencia altamente tecnificada de los monopolios, obliga al desempleo y la caída salarial. Una crisis fiscal ante la cual se presentan las demandas y protecciones laborales como infladas y se ingresa a un período de nueva línea dura. Es evidente que en todo lo anterior gravita con un peso definitorio, la crisis del aparato productivo de los capitalismos hegemónicos que buscan resarcirse a expensas de imponer condiciones draconianas a los países dependientes.

Al mismo tiempo y en profunda interdependencia con lo anterior, afloró la crisis del socialismo real y una saturación de las estrategias convencionales de las organizaciones populares y de la izquierda, al menos de aquellas que fueron fraguadas bajo las condiciones estructurales y políticas de las décadas pasadas. Un contexto propicio para el advenimiento de la fórmula neoliberal y muy complejo para las organizaciones de la izquierda.

(7) Ibid, pp. 62

De ahí para adelante terminó imponiéndose el neoliberalismo, y sus consecuencias sociales no se dejaron esperar, reubicándonos a paises como el Ecuador en un "cuarto mundo" en calidad de vida, mientras los "Miami Boys" siguen queriéndonos convencer de que tenemos que medir nuestro progreso en los términos de su "paraíso Made in USA", un paraíso a donde sólo ingresan los dueños del gran capital.

El **Estado neoliberal** representa una nueva expresión del Estado burgués, pero en momentos de debilidad popular bajo la democracia formal. Tiene como algunas de sus características: **1)** la penetración directa de los empresarios en el Estado, para conducirlo sin rodeos, trabajando en primera persona en función de un logro rápido, podría decirse una "intervención quirúrgica" para instaurar los mecanismos del festín: cambio de la constitución y las leyes, flexibilización, retroceso o aun anulación de los términos antes negociados con las clases populares y creación de vías para la instalación del baratillo de los recursos más rentables de la colectividad nacional; **2)** el control y compra de los políticos y líderes menos honestos como complemento para el control de la maquinaria Estatal; **3)** la constitución de un Estado desplanificador que invierte los términos de la "civilización" de las relaciones políticas. Es decir es un Estado desde donde los empresarios planifican y ejecutan el atraco a los espacios rentables de la propiedad social, para transferirlos -"a precio de huevo"- hacia la propiedad privada de aquellos empresarios que controlan el poder. Sería un error, sin embargo, pensar que existe un sólo neoliberalismo cortado con la misma tijera. La verdad es que, tanto desde el punto de vista de las propuestas teóricas, como de las aplicaciones concretas, existen diversas formas.

En efecto, existe una considerable distancia entre las formulaciones de la Escuela de Chicago, basadas en la inducción positivista de los hechos económicos, los

planteamientos de la Escuela Austriaca que preconiza un enfoque metodológico formal deductivo e individualista extremo, para el cual el Estado y las clases sociales no existen sino como construcciones artificiales -el colectivismo es inviable e indeseable y sólo el mercado sanciona las acciones eficientes de actores subjetivos individuales-, las tesis de la Escuela del "Public Choise" que muestra un individualismo más benevolente que plantea la definición por consenso y concertación, donde lo bueno y lo malo, al ser subjetivos, deben definirse por acuerdo.

El neoliberalismo no tiene una perspectiva única ni en el mundo internacional ni en el país. Es decir, no existe una versión pura de Estado neoliberal. El **"neoliberalismo realmente existente"**, como lo denomina acertadamente De la Garza, "...no es sino el Estado del gran capital que por la derrota de la clase obrera ha impuesto rupturas y limitaciones a los pactos corporativos de la postguerra, ha implantado una nueva disciplina fabril, una austeridad salarial, también en los gastos sociales, ha descargado sobre los trabajadores los costos de la crisis.

Estado y Sociedad Civil en la Estrategia Popular

Es necesario pensar en las líneas para un desarrollo democrático del Estado que permitan salir de la camisa de fuerza del régimen presidencialista, tras del cual se esconde una estrategia política de concentración de poder y afianzamiento neoliberal. No es posible pensar en un desarrollo pleno de la organización ciudadana, en un avance del poder popular, sin relacionarlo con una transformación estratégica del Estado y eso lleva, entre otras cosas, a replantear completamente las formas de descentralización forjadas por el funcionalismo.

El pensamiento funcionalista, concibe teóricamente la descentralización como un problema

administrativo-técnico y en la práctica actual, busca usar la descentralización como un recurso de racionalización del gasto, de preparación para la reducción del Estado y de focalización de los exiguos fondos de los programas sociales. En el pensamiento hegemónico, se busca transferir las responsabilidades a los "gobiernos locales", sin una concomitante transferencia de recursos y poder.

La estrategia popular de participación requiere para fortalecerse que se aplique una concepción distinta de la descentralización, necesita de una transferencia de poder político y de recursos; es decir, supone una proceso de verdadera democracia social, centrado más que en una jurisdicción territorial en un proceso socio-político regional. Requiere además, como lo explica Moreano, de una desconcentración o transferencia de funciones de alta competencia y no sólo de funciones menores que no otorgan poder(8).

En definitiva un modelo estatal nacional y democrático que lo perfila Zonia Palán como un instrumento del desarrollo soberano, de un impulso productivo centrado en el mercado interno y volcado a la satisfacción de las necesidades básicas(9).

Pero la conquista de ese Estado alimentado desde y por la sociedad amplia, no va a ser lograda fácilmente, ni peor como una concesión graciosa ofrecida por las clases hegemónicas; tendrá que ser arrancado como una lucha para la cual han asomado ya algunos planteamientos estratégicos que habría que debatirlos en el seno de nuestras organizaciones políticas.

Para el plano internacional Samir Amín sostiene que la extrema polarización entre las sociedades del

(8) Moreano, A.; Op. cit.
(9) Palán, Zonia; Reforma del Estado y Privatizaciones; Quito, Memorias del Encuentro de Intelectuales y dirigentes Populares, 1993. pp. 137-145

centro y periferia del capitalismo real, producida por la acumulación de capital, crea condiciones objetivas para cambios revolucionarios, caracterizados en una primera fase por un impulso nacional popular articulado a una confrontación entre la autonomía nacional y las relaciones con el sistema capitalista mundial. Un proceso de transición que "va generando desconexiones, no en el sentido de un repliegue autárquico, sino de una subordinación de las relaciones exteriores de la sociedad nacional popular a los imperativos de las complejas etapas de su desarrollo interno"(10).

Estos argumentos son la antípoda del enfoque entreguista, dependiente y cómplice que sobre el Estado tienen los actuales "Dueños del País". Sus argumentos sobre la globalización, la forzosa competitividad e integración transnacional, la dependencia extrema o absoluta de los capitales y mercados externos, el imperativo del pago de la deuda externa, han sido desmentidos con argumentaciones rotundas como las de Acosta, quien pone al desnudo las falacias de las los agoreros neoliberales(11).

Ese tipo de proceso de conquista de autonomía, donde la construcción se hace por acumulación interna, también es sostenido por Schuldt para la Región Andina. Su propuesta del "desarrollo autocentrado", coloca el problema de la incorporación de las bases populares en la gestión, ampliando las capacidades locales, potenciando las comunidades, propendiendo a un creciente control local de los procesos económicos y del desarrollo humano e interrelacionando los avances logrados tanto en los dominios local, como en el regional y el nacional(12). No

(10) Amín, Samir; La Desconexión hacia un Sistema Mundial Policéntrico; Madrid, Ed. Iepala, 1988, pp. 5-6.
(11) Acosta, Alberto; Globalización e Inserción Estratégica; Revista "Espacios" 1 (4); pp. 73-101, 1994

es difícil comprender la importancia que esa línea de reforma tiene para el avance de los movimientos sociales y para una construcción de una particpación profunda.

Desde una vertiente más conservadora, pero con aportaciones nada despreciables frente al repensamiento de lo que es modernizar el Estado y fortalecer la "sociedad civil", surgen diversas propuestas que podrían enmarcarse genéricamente como de "desarrollo gerencial". Es indudable que no sólo hay que democratizar el Estado y la gestión social, sino que hay que aprovechar la riqueza de instrumentos para la eficiencia técnica, eso que Kliksberg llama "los cambios revolucionarios de las ciencias gerenciales...(y el)...encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial"(13). En efecto, nada hay más pernicioso que esa idea de que las fuerzas progresistas pueden desentenderse de la eficiencia y dejarla sólo como recurso de la competitividad capitalista.

En síntesis, lo que surge es la necesidad de integrar un movimiento de cambio y democratización dentro del aparato Estatal, con el fortalecimiento de la sociedad civil, y sobre todo de los movimientos sociales y organizaciones políticas que convocan alrededor de los conflictos y contradicciones esenciales de la sociedad dominante.

(12) Schuldt, J..- Modalidades de Acumulación y Reforma del Estado: Hacia una Perspectiva desde la Economía Popular; Quito, Memorias del Encuentro de Intelectuales y Dirigentes Populares; 1993, pp. 71-134.

(13) Kliksberg, B.- Redesenho do Estado para o Desenvolvimento Socio-econômico e a Mudança: Una Agenda Estrategica para a Discussão-Revista de Administração Pública, 28 (3): 5-25, 1994.

ALGUNOS REQUISITOS Y MECANISMOS PARA UNA PARTICIPACION PROFUNDA

Distinguir Democracia Reformista de Democracia Profunda

La construcción de una propuesta democrática es un proceso de ejercicio, avance y consolidación del poder de la colectividad organizada. No se reduce, por tanto, a una estrategia electoral, aunque en las fases electorales de la lucha pueden lograrse pasos importantes de la construcción. Tampoco se reduce a un foro de notables, por más que las opiniones de los expertos sean siempre necesarias.

La meta esencial es el cambio profundo hacia una democracia social y política. El poder y la organización sólo son instrumentos. La colectividad tiene que concebir y empujar el cambio por sí misma, tiene que procesar y aclararse, en los términos de su propia realidad, cuáles son los elementos esenciales del cambio, distinguir entre cambio real y reformismo.

Las tesis reformistas, en la práctica, no han logrado alterar los fundamentos del reparto de los bienes, ni han formulado una democracia política que acabe con la desigualdad de poder entre clases, grupos etno-nacionales y géneros. Una demostración de lo dicho son los retrocesos sociales importantes que se observaron ya en los regímenes socialdemócratas y los tibios planes redistributivos que la socialdemocracia instauró en los gobiernos anteriores, mientras su política económica esencial muy poco se distanció de las actuales ejecutorias del "gobierno de los empresarios".

Lo que se necesita es sustitución y no remozamiento, pero el lograrlo es un proceso complejo, lleno de obstáculos.

Construir la Unidad y Evitar la Privatización de la Vida Política

La construcción entonces es un proceso de lucha y negociación, en el cual, para no quedar en el mismo sitio en que se empezó luego de una batalla, es indispensable que las organizaciones promuevan la participación informada de las bases, su contribución permanente en la toma de decisiones. Para eso, es indispensable incorporar sus petitorios propios en la agenda de la organización. Desde el punto de vista estratégico, eso equivale a articular las tesis generales de la organización, con las demandas concretas de los grupos específicos. Como lo ha sostenido Bolívar Echeverría en un escrito reciente, no hay oposición entre lo inmediatamente útil y lo que es promesa a futuro; lo importante es que el trabajo sobre lo inmediato sea pensado en función de las conquistas de fondo(14).

Sólo de esa forma se articulan estratégicamente lo general y lo particular, el partido y el movimiento, lo inmediatamente práctico y lo promisorio. Una construcción política de esa naturaleza abre necesariamente, y sin temor, nuevos espacios de participación, descentraliza el poder político, reconoce la diversidad de fuerzas, rompe los patrones autoritarios y clientelares de la política convencional.

La izquierda tiene que, como decimos, "entrarle sin miedo" también a la diversidad, a lo étnico, a las reivindicaciones sustanciales de mujer, a la ecología. Sin embargo, la única manera en que esa lucha diversificada y enriquecida no se desvincule de tesis sustanciales sobre la producción, no se desentienda de la lucha sobre la justicia en las formas de propiedad y distribución de la riqueza, sobre los fundamentos políticos y culturales de

(14) Echeverría, B.; La Transición Histórica - Revista"Espacios" 1 (3): 115-120, 1994.

una democracia social, y en resumen no se torne conservadora y funcional al sistema dominante, es sostener simultáneamente la unidad, con las luchas más generales y la conexión de esas reinvindicaciones específicas con los problemas sustantivos que generan la desigualdad. Diversidad sin unidad -política y de contenido- se transforma en un camino retrógrado.

Una vía para conseguir la unidad -aunque paradójicamente se haya difundido la noción contraria-, es no renunciar a las formas políticas orgánicas más amplias de las clases que son los partidos. Los partidos de izquierda, todos ellos deben fortalecerse: la debilidad de uno de éstos es la debilidad del conjunto. **La trampa más grande que ha diseminado la propaganda neoliberal, aprovechando de los errores, muchos de ellos graves, cometidos por los partidos, es promover una privatización de la vida política** mediante el fomento de los llamados "independientes" y la descalificación permanente del partido como instrumento político. De la misma forma que se va minando a la Seguridad Social, a las empresas estratégicas para tomárselas, de esa misma manera se busca desprestigiar a los partidos para poder reinar en una sociedad cuyo pueblo esté inerme, atomizado en movimientos, falto de una estructura política unitaria y orgánica.

La ciudadanía tiene el derecho de demandar y asumir con Poder las políticas y acciones que garanticen la defensa y promoción de su vida, en el máximo nivel de calidad que lo permitan los recursos nacionales y la técnica, sin discrimen de clase, ni procedencia etnonacional, ni de género, ni de edad. Pero las esperanzas no pueden depositarse en una "sociedad civil" dócil y conciliadora, sino en una población fuertemente organizada en función de ideales y metas claras forjadas en un debate amplio y democrático.

Por consiguiente, remozar la izquierda no es sustituir los partidos por los movimientos y lo que ha dado en llamarse la lucha de los ciudadanos y la sociedad

civil. No puede admitirse, ni peor fomentarse, un debilitamiento de ninguno de los polos de la organización. Las organizaciones partidarias más amplias, trabajan en los objetivos de la globalidad, mientras que las organizaciones y movimientos específicos trabajan en objetivos particulares. Lo general y lo particular tienen que alimentarse mutuamente. Una lucha general, sin firmes y vitales expresiones de movimientos particulares es especulativa, una lucha dividida sólo en los combates especiales de los movimientos, es dispersa, divisionista y débil en el largo plazo, aunque pueda mostrar ciclos de éxito coyunturales.

Fortalecer Simultáneamente los Partidos y Movimientos

Podría ilustrarse este problema con la breve mención de dos casos importantes: el de los movimientos etno-nacionales y el de la lucha femenina.

Si bien los partidos de izquierda recogieron siempre importantes reivindicaciones de lo indígena, esos pasos muestran ahora ser insuficientes. En primer lugar, en el momento actual la vibrante lucha indígena, defiende y fortalece el carácter multiétnico y pluricultural del país, a la par que se defiende la propiedad social sobre recursos como la tierra y el agua: una lucha cultural ligada a la lucha por una democracia social. Pero, la cuestión no se reduce a lo indígena, el tema de fondo es la desaparición de los rezagos racistas de nuestra sociedad, la incorporación plena de lo afroecuatoriano, de lo indígena, incluso el replanteamiento de lo mestizo y, en definitiva, de todas las expresiones etno nacionales. Por tanto, la cuestión indígena no es sólo asunto de indios, nos atañe por igual a mestizos y negros, no sólo porque estamos ligados de múltiples y maravillosas formas por la sangre, sino porque el asunto de la humanización de la vida social, que es la reivindicación central de la izquierda, requiere de la superación del racismo, dar término a las

discriminaciones y subvaloraciones, requiere el fortalecimiento de nuestras raíces culturales -indias, afroamericanas y la rica cultura mestiza criolla- para enfrentar el poder alienante de la hegemonía capitalista; requiere, por último, de una democracia en el campo para evitar la monopolización de los alimentos.

Es necesario preguntarse, como lo recomienda Ramón(15), cuál es la potencialidad del proyecto indio para la construcción de una sociedad más solidaria y con auténtica personalidad. No se puede pensar en un Ecuador moderno, justo, reencontrado con sus raíces, no se puede concebir una Patria plena en la dirección recomendada por Benjamín Carrión y su teoría del país pequeño-grande, sin retomar, entre otras, la riqueza del llamado "paradigma andino comunitario". Pero, el movimiento dialéctico de conquista y recuperación de nuestra multiplicidad cultural-nacional, tiene que acompañarse del movimiento dialéctico de recuperación de nuestra unidad social y política, porque de lo contrario se condena la propia potencialidad de lo indígena y se provoca una fractura en el movimiento social, que puede tener graves consecuencias, y sobretodo ser manejada a su favor por las fuerzas más retrógradas.

El caso del feminismo también es ilustrativo. En un mundo de varones, las izquierdas también han incurrido en un sesgo patriarcal, justamente cuestionado por las mujeres. A la vez, la captación de fuerza y autarquía por parte de las mujeres, para que sea auténticamente liberadora, profundamente democrática y, sobretodo humana, tiene que enfrentar también las bases estructurales del poder, tanto como las formas veladas o abiertas de poder masculino. Como lo dijera en otra oportunidad, el Poder capitalista se nutre también de la reproducción cotidiana en todos los espacios,

(15) Ramón, G.; La Potencialidad del Proyecto Indio en el Ecuador- Espacios 1(13): 104-112,1994.

incluido el doméstico, de la inequidad y del acostumbramiento a la subordinación que sostienen la cultura patriarcal, y viceversa. Formas de subordinación que se alimentan y reproducen mutuamente.

Han surgido asperezas y heridas en el proceso histórico entre partidos y movimientos. Las mutuas agresiones o indiferencias, alimentaron la fractura de lo que debía ser la unidad de todas esas fuerzas del pueblo. Sólo un proceso de debate y negociación constructivos y respetuosos, que eviten el diálogo de sordos, puede limar las asperezas, sanar las heridas y, principalmente, permitir a todos visualizar la conveniencia y necesidad mutua de una construcción articulada y unitaria. Sólo así se evitará que temas trascendentes para la construcción política como "etnia-nación", "género", "barrio", "gremio", "tercera edad", "ecología", etc., sean desligados de sus raíces sociales más profundas, de su nexo con la estructura clasista de la sociedad; se evitará que la hegemonía capitalista las deforme, despojándolas de su politicidad real, de su fuerza como categorías analíticas y como herramientas para la acción liberadora.

Recuperar una Subjetividad Crítica

Ese movimiento de construcción participativa tiene que estar acompañado de un movimiento en la esfera de la subjetividad, de las ideas, de la cultura.

El pensamiento científico social postula una relación entre las estructuras y las prácticas con los modos de pensamiento. Lo que aún no se termina de entender es porqué, de varios sistemas interpretativos surgidos en una misma época, igualmente correspondientes a la base social existente, unos tienen éxito y otros no. Por ejemplo, en amplios sectores de la sociedad civil, los paradigmas populistas pueden pegar, mientras que los planteos liberadores no siempre lo hacen.

Son justamente las dificultades para el convencimiento hacia una acción, las que exigen una mayor investigación sobre el pensamiento para el desarrollo de la subjetividad. Cuestión absolutamente pertinente, cuando observamos una ofensiva para imponernos una racionalidad pragmática y quitarnos el derecho a pensar y a soñar.

El comportamiento político de los grupos sociales guarda estrecha relación con esas formas de racionalidad que, de alguna manera, son parte del material básico del que se forjan las ideas políticas.

Entonces es necesario penetrar hondo en el tejido social para descubrir los distintos patrones de ideación de las clases populares, de los movimientos sociales, desentrañar las formas de penetración de una subjetividad ajena y, en definitiva, comprender cuál es el fundamento subjetivo de los comprometimientos políticos.

La falta de discernimiento sobre los cambios históricos en este tipo de problemas ha dado por resultado la incapacidad de muchas organizaciones progresistas para reconocer, por ejemplo, la importancia del pensamiento religioso en la construcción de una politicidad popular alternativa. Con esa superficialidad y esa cultura "a medias" de muchos cuadros políticos, no se ha podido comprender las distintas formas de práctica religiosa.

Cabe sostener enfáticamente que preceptos anacrónicos como el de "toda práctica religiosa es opio para el pueblo" nos crean una barrera automática con ese pueblo y nos impiden comprender las implicaciones humanas y políticas favorables del pensamiento religioso.

Para eso es necesario distinguir las diversas formas de práctica de la religión: la práctica fanática o fanatismo, también llamada fundamentalismo, tras de la cual se han escondido desde hace muchos años los más retrógrados

intereses -Inquisición, Ku Kux Clan, la discriminación y persecución de algunas dictaduras-; hay otra práctica que la llevan a efecto los grupos poderosos, que yo la llamaría práctica manipuladora, que consiste en el uso político de las ideas religiosas para reprimir a los pueblos, para distraerlos y para propagandear con fines electorales o políticos a ciertas figuras. Esos señores que en campaña dejan sus grandes lujos para ponerse un rato en la calle junto a los que desfilan. Iván Egüez en su novela el Poder de Gran Señor, ilustra magistralmente episodios de esa conducta de nuestros políticos de las clases pudientes y señorones conservadores; por último, está esa práctica humilde, profundamente personal, esa devoción honesta de los pueblos, de nuestra gente, de los de abajo, de la gente buena, que se aferra a su fe como arma para sobrellevar los sufrimientos y dolores que le plantea nuestro tipo de sociedad y para soñar con un mundo mejor, mas igualitario y mas humano. Esa práctica, que es la fuente de algunas de las ideas primigenias de igualdad, tiene una larga historia y defiende, en el fondo, la solidaridad y el derecho a tener una vida digna.

Esa práctica, cuando no es manipulada, cuando se la deja correr libre en búsqueda de una paz solidaria, cuando se convierte en opción de los pobres y en canto de igualdad, es una herramienta defensiva de los seres humanos y un instrumento de convocatoria hacia la justicia. Esa religión es un protector como toda forma de organización popular, es un recurso de la vida, tan fuerte que una propuesta de participación que no pase por una comprensión profunda de la misma, está destinada al fracaso o a serias limitaciones.

Las ilusiones religiosas nacen de la objetiva necesidad de tender un puente entre los ideales humanos que la población abstrae y la imposibilidad concreta de su ejercicio individual en un mundo voraz y competitivo. Como Marx lo planteó en su "Contribución a la Crítica del Derecho de Hegel" el "exigir del ser humano que renuncie

a las ilusiones sobre su situación es como exigirle que renuncie a una situación que necesita de ilusiones"(16).

Todo lo anterior nos lleva a decir que para que una propuesta popular participativa sea socialmente eficiente, tiene que ser también subjetivamente eficiente. Sobre eso hay que debatir y trabajar mucho(17).

Entonces en ese mismo sentido, apuntaría el rescate del pleno aprovechamiento de aspectos como la riqueza cultural de las etno-naciones, los recursos de la subjetividad especial de mujeres y varones, lo específicamente andino en el contexto de la cultura "occidental". Por eso, son importantes proposiciones como las de Aníbal Quijano sobre el "desarrollo privado social" y los desafíos de reconformación cultural, así como las inquietudes de Ramón ya citadas sobre el "paradigma indio-comunitario".

Ojalá que estas ideas susciten alguna reflexión adicional, a las que ya han surgido en este evento. He querido insistir sobre temas sin cuya discusión, a mi modo de ver, se invalidaría gravemente el debate sobre la participación popular.

Foros democráticos como éste, son un medio idóneo para expurgar, entre otros, el único y verdadero pecado de los trabajadores de la cultura, que el ideario neoliberal obviamente no toma en cuenta, para fomentar lo que Benedetti denominó "La Industria del Arrepentimiento".

Para lo que nos toca hacer a los trabajadores intelectuales, Mario Benedetti, nos impacta con una visión descarnada y a la vez aleccionadora de la vida

(16) Marx, K.; Critique du Droit Politique Hegelien-París, 1975, pp. 198.
(17) Bertrsand, M.- Elementos para una Teoría Marxista da subjetividade; São Paulo, Vértice, 1989, pp. 22

urbana de la clase media, pinta con tierna ironía las dudas, los sueños y claudicaciones de los profesionales y burócratas, golpea en nuestra conciencia con su discurso adolorido sobre la "falta de pasión" de quienes, según sus palabras, "entienden lo que está pasando, pero se limitan a lamentarlo, denunciando de esa manera, "el globo democrático en el que nos hemos convertido...(habiendo sido)...durante varios lustros serenos, objetivos, pero con una objetividad que es inofensiva, pues no sirve para cambiar el mundo, ni siquiera un país de bolsillo como es éste"(18).

(18) Benedetti, M.; La Tregua; Madrid, Nueva Imagen, 1985, pp.144

LA SOCIEDAD EN LA CONSTRUCCION DE UN ORDEN DEMOCRATICO

Simón Pachano *

Un problema semántico

Esta ponencia debe comenzar necesariamente con una explicación formal acerca de su título. Originalmente, éste debía ser -como consta en el programa del Seminario- "La sociedad civil en la construcción de una sociedad democrática", lo que de hecho puede dar lugar a más de una crítica desde la perspectiva gramatical por aquello de la redundancia: sociedad civil/sociedad democrática. Uno podría preguntarse, con mucha razón sobre eso de la sociedad en la construcción de la sociedad.. Quizás -se argumentará- el apellido "civil de la una y

* Director de la Fundación Ecuatoriana para la Democracia

"democrática" de la otra coloca el problema en dos niveles diferentes; con la primera estaríamos haciendo referencia al conjunto de individuos, relaciones e instituciones que se identifican por una negación: no son la sociedad política conocida como Estado. Con la segunda aludiríamos a una forma de organización política, esto es, a un conjunto de normas (escritas o no), instituciones, relaciones y prácticas que se estructuran de una determinada manera que da lugar al Estado democrático.

Sin embargo, ni la una ni la otra significan actualmente aquello que pudo haber estado en sus orígenes, no tanto porque hayan cambiado sus contenidos, sino más bien porque se las ha retomado en un contexto que necesariamente las altera. Es verdad que la vieja noción de sociedad civil mantiene muchos de sus rasgos fundamentales: sigue siendo lo opuesto al Estado, a la sociedad política. La propuesta de Hegel, invertida por Marx y utilizada (para evadir los riesgos de escribir desde la cárcel, según algunos) por Gramsci, ha vuelto al primer plano del debate, pero esta vez traída nada menos que por el exitoso neoliberalismo. De igual manera, la sociedad democrática está en la agenda diaria de cualquier país latinoamericano y _en un hecho que habría sido insólito hace pocos años- preside las relaciones y negociaciones de estos con el Norte, aún en los temas tan poco democráticos como el de la deuda externa.

Es difícil atribuirle esta presencia, como en el otro caso, al neoliberalismo, que más bien parece algo molesto con ella, pero no deja de ser cierto que han debido caminar juntos en estos últimos años.

El cambio de los dos conceptos se da precisamente por esta presencia dominante del neoliberalismo o, si se quiere ser más incluyente, de la lógica de la estabilización económica. La sociedad civil ha vuelto a la palestra arrastrada por la discusión acerca de lo que la simplificación neoliberal denomina el tamaño del Estado, cuando

quiere referirse al aparato estatal. Nada mejor que encontrar un concepto adecuado -para apostar por él en el obsesivo juego de la desestatización: la sociedad civil, en tanto opuesta al Estado, caía como anillo al dedo. La simplificación del Estado ha encontrado en la sociedad civil la simplificación de todo el problema de clases, actores, sujetos, relaciones, instituciones, participación, representación, asociación, identidades, conductas, etc. Por su parte, la democracia ha servido de abstracción para todo el complejo asunto de la construcción de un sistema político en el que los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir su destino, establecer un aceptable mecanismo de representación y controlar a quienes ha entregado un mandato.

Sociedad civil y democracia parecen ahora como conceptos despojados de su significación original y, lo que es más grave, sirven para calificar a una situación que, como se verá más adelante, tiene muy poco de sociedad y de democracia. Frente a esto, parecería que ha llegado el momento de volver al más simple concepto de sociedad a secas, con toda la carga de complejidad e incertidumbre que ella encierra. La sociedad civil aparece ahora cono lo opuesto al Estado, entendido éste como la riqueza que tuvo originalmente. Pero, por el contrario, parece necesario abandonar la simplicidad del concepto de democracia y otorgarle un poco de la complejidad que alguna vez tuvo. Por ello, como trataré de demostrar en lo que sigue, parece necesario acogerse al concepto de orden democrático, para reemplazar al demasiado simple de democracia o al relativamente parcial de sociedad democrática, como fue propuesto para el título de esta ponencia. En realidad, parece que estamos frente a algo más que un problema semántico.

Los niveles del debate sobre la democracia

La crítica de izquierda a la "democracia" realmente existente" en América Latina pone el énfasis en dos

aspectos: su carácter formal y su relativa incapacidad para implantar un régimen de justicia social y por tanto cerrar la brecha entre pobres y ricos. A pesar de las múltiples connotaciones que tiene cada uno de estos planteamientos ambos se originan en un mismo concepto de democracia: un sistema que garantice la participación y que haga posible la igualdad. La acusación de formalismo se complementa con la exigencia de democracia participativa, entendida generalmente en su versión más radical como democracia directa; la alusión a los escasos rendimientos sociales y económicos de la democracia se asienta en la percepción de ésta como un régimen que asegure la equidad no solamente en términos políticos (cada individuo un voto, vigencia de los derechos fundamentales en términos sociales y económicos.

Por su parte, la práctica de la derecha (más que su pensamiento que en América Latina se presenta fraccionado, poco sistematizado) reduce la democracia a la vigencia de determinadas instituciones y prácticas, como el derecho a voto, la renovación de los mandatarios, la división de poderes, etc., mientras que sus rendimientos son vistos desde una perspectiva estrictamente técnica. Los problemas políticos, sociales y económicos tiene, según esta perspectiva, una solución eminentemente técnica: unos en el nivel jurídico, otros en el de la teoría económica (generalmente en el nivel macro) y los más en el diseño de programas tecnocráticamente concebidos. Su objetivo y su resultado palpable es la despolitización de la democracia; en sí misma, ésta pasa a ser un problema técnico para técnicos.

No es pertinente entrar aquí en el análisis de cada una de estas posiciones y de los posibles puntos de encuentro. Solamente cabe destacar un hecho que por obvio ha sido dejado de lado en el análisis político reciente. Se trata de la constatación de que, más allá de sus diferencias ideológicas, ambas posiciones se mueven

en niveles de análisis diferentes. Inclusive, dentro de cada una de ellas se pueden identificar múltiples niveles que, en ocasiones, no son diferenciados por sus portadores lo que lleva a conclusiones erradas. En términos generales, la posición de la izquierda se mueve en el nivel de lo social, preguntándose por las condiciones y los mecanismos que hagan posible su fortalecimiento hasta dotarle de un papel activo en la conducción de la sociedad; su preocupación central es la democratización de la sociedad. La posición de la derecha, en cambio, se centra en los factores de estabilidad, pero no necesariamente del sistema político en general (y de la democracia) sino de una parte de éste: el gobierno. Por ello, como se verá más adelante, desde esta perspectiva se ha echado mano del concepto de gobernabilidad pero reduciéndolo a su mínima expresión.

Una visión alternativa -e integradora de- estas dos visiones se construye con la identificación de tres niveles en que puede tratarse el problema de la democracia (y en general de cualquier régimen político). En primer lugar, un nivel general que podría denominarse régimen político, conformado por un conjunto de normas y pautas de conducta (escritas o no), aceptadas por los miembros de una sociedad; es el nivel de los grandes acuerdos acerca ce la institucionalidad que debe regir, de los mecanismos que se deben utilizar y de las limitaciones que se deben observar. En segundo lugar un nivel más tangible, que podría denominarse sistema político, que agrupa a las prácticas políticas concretas de los individuos y a sus organizaciones (partidos políticos, instancias de poder y de decisión, instituciones representativas, etc.); es el nivel en el que tiene lugar la lucha política diaria, donde se debate y se negocia, donde se gana y se cede poder y, obviamente, desde donde se puede reformar o cambiar sustancialmente al nivel anterior, esto es, el del régimen político. finalmente, un nivel que puede englobarse bajo el concepto de cultura política, en el se encuentran las concepciones, las orientaciones, las bases de las relaciones entre los individuos y los criterios de legitimación.

El problema de la democracia puede y debe debatirse en los tres niveles, pero entendiendo que en cada uno de ellos éste tiene contenidos, connotaciones y resultados diferentes. A la vez, es necesario comprender que, aunque están entrelazados, cada uno dispone de una relativa autonomía en cuanto a su funcionamiento y a su tratamiento, especialmente cuando se observa la relación en sentido descendente, desde el régimen político. Así, en una situación determinada puede existir un régimen político democrático sin que ello signifique que necesariamente también el sistema político y la cultura política tengan una orientación democrática. sin embargo, esa autonomía es menor cuando se observa la relación en sentido ascendente, desde la cultura política: es muy difícil que a una cultura política democrática no correspondan un sistema y un régimen políticos democráticos; por lo general, la vigencia por un largo tiempo de una cultura política democrática conduce a la instauración de un sistema y de un régimen políticos también democráticos. Igual cosa puede decirse acerca de la vigencia de una cultura política autoritaria, que lleva ala instauración de un sistema y un régimen políticos del mismo signo. Por el contrario, aunque la existencia de un régimen autoritario tiende a materializarse en un sistema autoritario, ello puede ocurrir en un claro enfrentamiento con una cultura política democrática.

El caso ecuatoriano parece enmarcarse en la primera de esas posibilidades: se ha constituido un régimen político democrático, mientras que el sistema político es sólo tendencialmente democrático (o, si se quiere, tendencialmente autoritario) y la cultura política tiene expresiones cada vez más autoritarias. Aunque en el nivel del régimen están establecidos los derechos fundamentales que caracterizan a una democracia, estos no han logrado plasmarse en el sistema político, esto es, en el juego político concreto y cotidiano. La característica central de éste último es la inexistencia de pautas claras y generales de acción para todos los actores políticos y,

por consiguiente, la ausencia de referentes comunes a los cuales se pueda apelar cuando se trata de defender precisamente la vigencia de los derechos establecidos en el nivel más general. Igualmente, buena parte de lo establecido en el nivel del régimen político (cuya mejor expresión de la Constitución Política de la República) queda como letra muerta cuando se analiza la cultura política. En ésta predominan las orientaciones excluyentes, la intolerancia, el desconocimiento del otro y la casi nula orientación al diálogo, al debate y al consenso.

En esta situación resulta prácticamente imposible llegar a un orden democrático, entendido como la vigencia de similares valores y orientaciones en cada uno de los niveles señalados y en el conjunto de ellos, lo que se logra únicamente a través de una construcción consensual. Para que ésta exista debe producirse un permanente intercambio entre los tres niveles, con una constante alimentación mutua de unos a otros. En nuestro caso esa construcción ha sido solamente parcial, ya que se ha puesto el énfasis en el nivel del régimen político mientras se ha dejado en el olvido a los otros dos niveles. De esta manera, los derechos aparecen solamente en elementos de carácter jurídico y no en elementos básicos del ordenamiento político y cultural que deben orientar y normar a una sociedad. Así, resulta muy lejana la posibilidad de construir un orden democrático en el que se sientan integrados, incluidos, representados y reflejados todos los individuos que conforman la sociedad.

Obviamente, detrás de este planteamiento existe un concepto de democracia que parte de la vigencia de los derechos fundamentales (inviolabilidad de la vida, libertad de pensamiento, de expresión y de asociación, reconocimiento de la diferencia, etc.), lo que se produce principalmente en el nivel del régimen político pero que se materializa en el sistema político. Sin embargo, el orden democrático rebasa el nivel de la existencia de los derechos, ya que incluye una serie de criterios y procedimientos que

dan forma a aquellos derechos (regla de la mayoría sin exclusión de la minoría, vigencia de la legalidad y exclusión de la violencia, vigencia de los mecanismos de control y limitación del poder entregado por los mandantes a los mandatarios, vigencia de la alternación en la representación, etc.); estos se manifiestan en el nivel del sistema político. Finalmente, todo esto exige una orientación consensual de la cultura política, lo que significa la existencia de valores mínimos como la percepción de los derechos del otro y la limitación de los propios derechos, la vigencia de deberes individuales que se convierten en pautas sociales y la igualdad entre diferentes.

El papel de la sociedad

Si el problema central es la construcción de un orden democrático y si éste es el resultado de una acción social colectiva y permanente, el papel central le cabe a la sociedad y no a algún grupo técnico. Sin embargo, ya que la sociedad no es un todo uniforme, esta última afirmación aparece como una generalidad que termina por no aportar nada. Al hacer referencia a la sociedad en la construcción de un orden democrático se está aludiendo precisamente a su heterogeneidad. Es la diversidad social, la existencia de conflictos, los enfrentamientos de todos los tipos (de clase, culturales, étnicos, religiosos, etc.) los que permiten la construcción del orden. Este será democrático en tanto se convierta en el mecanismo de reconocimiento de esa heterogeneidad, en su institucionalización y en su expresión en el nivel de la práctica política.

Pero, la heterogeneidad en el interior de la sociedad trae otro problema, esta vez de carácter práctico: se trata de saber quiénes actúan en esa construcción o, dicho de otra manera, que condiciones son necesarias para que un determinado sector social se convierta en elemento activo dentro del proceso de formación del orden democrático, Esta preocupación es obvia ya que el solo hecho de existir

como grupo social no le convierte a ninguno de ellos en un actor del proceso; en definitiva, es necesario enfrentar el problema de la constitución de los actores políticos. Para que esto ocurra es necesario que confluyan varios elementos o condiciones, que tiene relación tanto con la cultura política, como con la práctica específica y con las normas que rigen sobre una sociedad determinada. Por tanto, es necesario volver a situar el análisis en los tres niveles señalados antes, ya que un actor político se constituye únicamente cuando puede cumplir por lo menos con tres condiciones básicas: en primer lugar, que sea capaz de aparecer como el portador de una cultura política con vigencia en la sociedad; en segundo lugar, que cuente con los recursos y los atributos necesarios y suficientes para desarrollar una práctica concreta por lo menos medianamente exitosa (lo que exige ser portador de propuestas con algún grado de viabilidad); y, en tercer lugar, que se enmarque dentro del conjunto de normas que rigen sobre la sociedad en que se halla inserto.

Por consiguiente, el papel de la sociedad en la construcción del orden democrático depende directamente de las condiciones existentes en esos tres niveles para la constitución de los actores políticos. No existe el papel de la sociedad en abstracto, sino condiciones que llevan a que cada grupo, sector o clase tenga un papel específico, de mayor o menor protagonismo. En términos generales, ese papel depende de la constitución de los actores sociales. A la vez, debido al movimiento que se produce entre los tres niveles, los actores logran su significación como tales únicamente en la interacción social y política: son el juego político y la negociación los que constituyen a los actores. Por tanto, variaciones en cualquiera de los niveles producirá cambios en las pautas de constitución de los actores, lo que significa que la lucha política tiene lugar en cada uno de los niveles.

Por otra parte, todo esto ocurre, en el caso de Ecuador, en el marco de una crisis global que pone en

entredicho la vigencia de los actores sociales y políticos que venían actuando anteriormente. La informalización de la economía y de la sociedad, el achicamiento de la clase obrera y la inestabilidad de lo sectores medios son expresiones de hecho que se pueden identificar aún con el riesgo de caer en el determinismo estructural. Incluso, en el caso de los sectores dominantes se observan cambios de mucha significación que llevan a la opacidad e incluso a la desaparición de los actores tradicionales. Pero, el efecto de la crisis va mucho más allá de los aspectos estructurales y se manifiesta también en las pautas de conducta y en las relaciones que se establecen entre ellos. El problema central en este sentido es que la erosión de los viejos actores no significa su reemplazo inmediato por los nuevos y por sus pautas de acción; por el contrario, se produce un gran vacío que, en términos concretos, se manifiesta en la ausencia de certidumbres y en la vigencia de opciones como el populismo y el clientelismo bajo cualquiera de sus expresiones.

En una situación de esta naturaleza, el papel de la sociedad puede ser sustituido fácilmente por el líder mesiánico, por el caudillo iluminado. Entonces, las posibilidades de construcción de un orden democrático se habrán reducido, si es que no perdido por un largo tiempo. El antídoto para ello puede encontrarse posiblemente en la búsqueda de una orientación consensual hacia la construcción del orden democrático, lo que supone una fuerte dosis de voluntad política para identificar los puntos sobre los que pueden darse los acuerdos fundamentales. sin estos y sin esa voluntad no hay orden democrático posible.

PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EN EL ECUADOR.

UNA VISION CRITICA

Zonia Palán T.*

I. LA REGIONALIZACION EN EL ECUADOR - DOS DECADAS

Los avances interpretativos sobre la problemática regional en el Ecuador no se han apartado de las grandes oleadas teóricas que han caracterizado cada momento. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de los múltiples y variados esfuerzos interpretativos, ha sido la división política administrativa el telón de fondo que ha servido de escenario tanto para las políticas generales de desarrollo y de gestión estatal como para las políticas de corte regional.

Con la finalidad de tener presente el carácter heterogéneo de la sociedad ecuatoriana destacaremos los rasgos centrales de las interpretaciones regionales más conocidas.

* **Zonia Palán T.** Investigadora de la Pontificia Universidad Católica de Quito.

1.1 EL DETERMINISMO DEMOGRAFICO - GEOGRAFICO

El manejo del espacio en el Ecuador- etapas claves(1), tiene un enfoque fundamentalmente geográfico al que se añade elementos históricos recogidos de los autores clásicos. En este trabajo se destaca la estructuración y consolidación del área central entre 1830 y 1942 dada por la distribución demográfica que provoca a su vez una desigual integración de las regiones al espacio nacional y jerarquización de las ciudades en el marco institucional de la división política administrativa.

La distribución regional demográfica destacaba las siguientes regiones: Manabí-Esmeraldas; Guayas y Litoral del Sur; Sierra Norte; Sierra Central; Sierra Sur. Sobre esta distribución se analiza la formación del mercado nacional, aporte que destaca las diversas formas de articulación de las regiones en el proceso de inserción de la economía ecuatoriana al mercado mundial y al rol del mercado interno.

1.2 EL ESPACIO URBANO COMO EJE ARTICULADOR DEL ESPACIO NACIONAL

Jean Paul Deler en su libro "Ecuador: del Espacio al Estado Nacional"(2) , plantea que el espacio nacional puede ser enfrentado como la combinación dinámica de los siguientes subespacios:

a) El espacio urbano

El espacio urbano por su papel dominante en la macro-organización del espacio ocupa una posición "central", a su alrededor se distribuyen los otros dos

(1) Instituto Geográfico Militar. "El manejo del espacio en el Ecuador: Etapas claves", Quito, 1984
(2) Ed. Banco Central del Ecuador, 1987

subespacios no urbanos (zonas rurales, mineras, selváticas...) que forman un conjunto periférico en donde se pueden distinguir dos aureolas.

a.1 La red urbana que ha adquirido un carácter de armazón nacional en la medida en que progresaba la articulación de muchas redes regionales funcionales distintas:

• La red de ciudades-centros que regulan cada una de las Hoyas intra montañosas de la sierra, que es la más antigua.

• La red de ciudades de la estribación occidental, a la vez, etapas y lugares de trasbordo de carga en los itinerarios sierra-costa y estaciones de enlace de Guayaquil en la organización de zonas de producción para la exportación.

•La red de ciudades portuarias que fuera de Guayaquil, fueron fruto del desarrollo del sistema económico agroexportador.

•Finalmente la red de la estribación oriental que renace después de un eclipse de más de tres siglos, con el movimiento de colonización de las colinas selváticas de la amazona.

a.2 El sistema de relaciones nodales, constituido por una red urbana que propaga la acción del Estado y los efectos de las actividades del circuito moderno de la economía, acciones que son las promotoras de la macro organización del espacio. (Ej. plan vial) (3)

(3) Laorganización así constituída en el marco de la red urbana nacional hace aparecer en el Ecuador, los tres niveles jerárquicos propuestos por Mílton Santos: el nivel de la o de las metrópolis, el de las ciudades intermedias y el de los centros locales.

b) Los subespacios muy bien integrados al sistema espacial nacional

Gracias a la transparencia que proporciona una fuerte densidad de redes que aseguran la multiplicidad de nexos entre diferentes zonas y con las ciudades los espacios son también consumidores y usuarios de los bienes y servicios suministrados por el sistema central urbano. se caracterizan por una gran accesibilidad.

- El subespacio rural orientado hacia el mercado interno (4)..
- El subespacio agroexportador (5)..
- El subespacio minero-exportador(6).

c) Los subespacios caracterizados por el subequipamientoy el aislamiento relativo debido a la débil penetración de las redes.

En ellos se observa las disparidades económicas y culturales más fuertes con relación al modelo que difunde el subespacio central urbano, al extremo de esta estructura nacional en aureolas se encuentran los espacios todavía no organizados.

Regiones calificadas como tradicionales, retardadas, o marginales, son los más alejados del espacio central urbano por su distancia física o de accesibilidad, distancia socio-económica, y distancia cultural.

c.1) subespacio de los grupos selváticos

c.2) subespacio de las comunidades indígenas (7).

c.3) subespacio latifundista tradicional(8).

(4) Tierras bajas tropicales (arroz, azúcar, oleaginosas, soya, frutas); tierras andinas altas (trigo, cebada, patatas maíz, productos lácteos..)
(5)Espacio agrícola de la costa
(6) Explotación de pestroleros.

El aporte más significativo de esta propuesta de regionalización, sin duda, es el reconocimiento de los subespacios territoriales de los grupos selváticos y comunidades indígenas. Esto es importante, en tanto en cuanto en este caso, la territorialidad es uno de los elementos que aportan para el reconocimiento de que en verdad existe un Estado plurinacional.

1.3 LA PLANIFICACION REGIONAL

a) El Programa de estudios de regionalización agraria (PRONAREG) conjuntamente con del asesoramiento técnico de la Oficina para la Investigación Científica y Técnica de Ultramar (ORSTOM) de Francia, ha sustentado su análisis regional en un determinismo geográfico en la mayoría de veces delimitado territorialmente acorde a la división política administrativa. El mapeo del uso del suelo, los inventarios de las formas de relieve y sus potencialidades ha sido la metodología utilizada para proponer una regionalización definida por zonas homogéneas de producción.

La superficie sembrada (campos de cultivo) ha constituido una variable fundamental en sus estudios misma que ha sido delimitada según las provincias, así entonces en el Ecuador existen provincias productoras de trigo, cacao, café, maíz, etc de forma especializada y concentrada, entonces son las producciones dominantes

(7) Esta organizado por una serie de prácticas económicas y sociales y de técnicas heredadas de la época precolombina, se encuentran en la periferia de las hoyas interandinas. La población campesina-indígena es demográficamente mayoritario en estos sectores de los campos andinos. Coexisten tres instituciones de naturaleza distinta: La hacienda, la parroquia rural, y la comunidad campesina.

(8) El carácter tradicional de las haciendas de la periferia no excluye su integración en el sistema económico nacional. Gracias a sus bajos costos de producción, estas haciendas permiten el mantenimiento de los productos agrícolas de primera necesidad a un nivel bastante bajo.

lo que caracteriza a la región o identifica una zona homogénea de producción. Por tanto, esta regionalización es básicamente agraria, con una clara predominancia de los fisico- natural.

b) El Consejo Nacional de Desarrollo(9) como organismo de planificación del Estado durante la década de los años 70 y los primeros años de los 80, al igual que en otros países de latinoamericanos puso énfasis en la planificación regional con miras a lograr un desarrollo más equilibrado.

El plan de desarrollo de 1980-1984, plantea como objetivo la necesidad de la "integración física, económica, social, política y cultural del Ecuador; el estímulo de las zonas deprimidas; la incorporación de los grupos marginados; la eliminación del regionalismo; así como la necesidad de procurar la ocupación efectiva del territorio nacional" (10)

Este postulado concibe la regionalización del país exclusivamente desde el punto de vista espacial, teniendo presente la división del territorio nacional en provincias. Los objetivos de la política de desarrollo regional fueron: lograr una adecuada ocupación y utilización del territorio en relación a las necesidades económicas y sociales y a las características y vocación de los suelos; comunicación entre las regiones y provincias; la reducción del poder concentrador de las ciudades; la articulación entre espacios rurales y espacios urbanos y articulación de espacios urbanos.

El CONADE seguía insistiendo en una política de desarrollo regional caracterizado desde lo agrario. Una de las acciones más importantes en este sentido, es la propuesta de organización institucional para el desarrollo

(9) Antes Junta Nacional de Planificación
(10) CONADE, Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980 - 1084

regional en cuyo marco se crea el CEDEGE, PREDESUR, CRM, CREA entre otros. Más allá de una desconcentración de competencias de lo que se trataba era de lograr definir directrices y ejecutar proyectos en el ámbito del desarrollo regional, pero siempre respetando las instancias estatales tradicionales, Consejos Provinciales y Municipales, esta situación dió como resultado una mayor desconcentración estatal.

Sin embargo, la creciente incapacidad de los organismos regionales y seccionales para solucionar los problemas de su región y las dificultades existentes en las fases de ejecución de los planes regionales, paulatinamente puso en tela de juicio la viabilidad de la planificación regional.

A pesar de ello, nuevamente en el Plan de Gobierno del Ing. Febres Cordero se incorpora la intencionalidad de una política de desarrollo regional, la misma que fundamentándose en las premisas anteriores precisa como espacios de la política regional a "unidades geográficas y políticas, basadas en la vocación productiva de las mismas, en sus recursos naturales y en la expansión de sus respectivos mercados, así como de las unidades colindantes, además de sus potencialidades para desarrollar productos de exportación. Se identifican en cada región o provincia áreas de inversión atractiva para el sector privado y para proyectos y servicios públicos" (11)

En correspondencia con el modelo de desarrollo hacia afuera, el gobierno impulsó el crecimiento y diversificación de las exportaciones, así como apoyó las condiciones de producción apropiadas para que dicho modelo funcione. El resultado visible de la política de desarrollo regional favoreció claramente más a las áreas

(11) CONADE, Lineamiento Generales para el Plan de Desarrollo 1984 - 1988

productoras para la exportación ubicadas en la Costa y a reducidas áreas que con el mismo propósito se ubicaron en la Sierra.

Ya para el periodo 1989-1992, la importancia de la planificación regional se había reducido paulatinamente, a tal punto, que en el Plan de Gobierno del Dr. Borja no se destina un capítulo específico a este tema. Pero esta situación no ocurre sólo en el Ecuador, en toda América Latina la tesis de la intervención estatal y la planificación habían comenzado a ser desplazadas y sustituidas por la tesis de que el mercado lo resuelve todo, incluso las desigualdades regionales provocadas por un proceso de acumulación altamente concentrador y excluyente.

El CONADE respondiendo a la "moda", que impone fundamentalmente el Banco Mundial relega el tema de la planificación regional, comienza a centrar su atención en la problemática de la descentralizacion. A pesar de ello, el Plan 1988-1992 reconoce la existencia de los desequilibrios espaciales en lo físico, lo político, económico y social e identifica los siguientes fenómenos:

- Injusta distribución geográfica de los beneficios del desarrollo, las políticas redistributivas por parte del Estado han sido deficientes, ha existido un tratamiento discriminatorio en materia de incentivos y apoyos que no favorecen a la producción del mercado interno, ha habido una centralización social, política económica en Quito y Guayaquil y otras factores han provocado desequilibrios a nivel provincial, urbano-rural, e intra-urbano.

- Desarticulación espacial-nacional manifestada en los diferentes grados de accesibilidad que corresponde a los distintos espacios subnacionales y que están determinados por las desigualdades que se registran en la dotación de la infraestructura vial entre las tres provincias del norte del país y en la región amazónica,

respecto del resto del territorio nacional, y en la inconsistente distribución del sistema vial secundario y de caminos vecinales, telecomunicación y electrificación, frente a las necesidades reales de la población.

• En este plan se incorpora a las políticas tradicionales de desarrollo regional, la intencionalidad de fortalecer los gobiernos seccionales para organizar el proceso de desarrollo urbano mediante la revisión y actualización de las leyes y regulaciones que permitan controlar las diferentes variables socio-espaciales y actualizar los mecanismos técnicos que permitan la generación de recursos propios que complementen a los que proporciona el gobierno central; incentivar la formación de oficinas de planeamiento en los gobiernos locales, que hagan posible una coordinación directa con entidades centralizadas de planificación.

• Todo esto se inscribe en la tesis de la descentralización que en verdad bajo esta modalidad no es más que una desconcentración de competencias del gobierno central a los municipios. Es más, se fortalece la división política administrativa y desde lo urbano se pretende irradiar beneficios a los espacios rurales.

II. REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION : UNA DISCUSION NECESARIA

El Ecuador en la última década asiste al agotamiento del debate sobre la regionalización, debate que por mucho tiempo permitió pensar desde la planificación estatal los múltiples problemas derivados de las diversas relaciones que se establecen entre el

espacio y la sociedad (12).

El análisis de tales relaciones se hacía sobre la base de que estaban condicionadas por determinantes ocurridos en contextos más amplios como: el carácter del Estado; el desarrollo alcanzado por la sociedad civil y sus diversas formas de organización social y política; la diferenciación étnica y cultural de la población; el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y su carácter desigual; la existencia o no de un desarrollo combinado de formas heterogéneas de producción; la forma de inserción en el mercado y en el sistema político mundial; la relación población/recursos naturales; las bases naturales de la sociedad, etc.

Este debate se agota ante la necesidad del capital de dar respuestas urgentes a los cambios ocurridos en los procesos económicos y políticos nacionales y mundiales. La desconcentración de competencias administrativas del estado, la insistencia para una mayor autogestión municipal en la generación de recursos propios, la asignación de mayores responsabilidades respecto de los servicios sociales (educación,salud, atención a la niñez, etc) y los incentivos para un mayor manejo del endeudamiento externo, son algunos de los factores que determinan el surgimiento de un nuevo discurso, la descentralización.

Los intentos por lograr un desarrollo equilibrado entre las regiones, no forma parte de la discusión actual,

(12) Esta forma de entender la región escapa del determinismo geográfico y del análisis del federalismo político, y requiere elaborar analíticamente las determinaciones más simples y abstractas de la problemática regional y establecer algunas relaciones entre la especialidad y los procesos propios de una sociedad históricamente determinada: La capitalista.... es necesario acercarse más a lo real: del espacio al territorio, y del modo de producción capitalista a la formación social capitalista.

al contrario la tesis de la descentralización no pasa por reconocer las diferencias regionales, sino por conseguir una eficiente desconcentración de funciones del Estado en el marco de la liberalización económica. Sobre las diferencias, lo más importante es crear las condiciones para una economía que se internacionaliza, quedando de lado aquella vieja discusión de constituir regiones autosuficientes e integradas al desarrollo nacional, espacialmente delimitadas.

Ahora, cuando los países concurren al mercado con especializaciones productivas no importan las delimitaciones regionales, lo que en verdad se busca es generar ventajas comparativas que permitan la competitividad internacional.

Por otra parte, el retiro del Estado de su función de regulador económico, deja de impulsar el desarrollo regional con la eliminación de todas las políticas proteccionistas muchas de ellas instrumentos de desconcentración de actividades económicas (leyes de fomento). El mercado, por si sólo, es capaz de ir saldando las diferencias. Si el objetivo es convertir a todo el hemisferio en una zona de libre comercio, (homogenizar), éste también es un objetivo a nivel interno.

La discusión sobre el proceso de regionalización en el Ecuador siempre giró alrededor de lo económico, regiones ricas y modernas, y otras sumidas en el atraso y la pobreza, todo dependía de como éstas se incorporaban al modelo de desarrollo vigente en cada momento. A pesar de algunos intentos aislados por desentrañar la complejidad de la estructuración social y el poder político regional, esta temática no ha sido tratada en su real dimensión, más bien se ha reducido a comprender el fenómeno conocido como "regionalismo", concepto manipulado políticamente para enfrentar regiones.

Mientras el proceso de regionalización quede reducido a la confrontación política con el gobierno central de turno, o a restar presupuesto a las ciudades más grandes y no a establecer cambios profundos que afecten las causas esenciales seguirán existiendo desigualdades.

En este marco, resulta contradictorio abordar la problemática de la regionalización cuando el requerimiento lógico del capital es la homogeneización de los espacios económicos productivos, es más coherente con la intencionalidad del modelo de desarrollo la descentralización, en tanto, facilitaría la creación o mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización de bienes y servicios para enfrentar la apertura del mercado mundial.

Sin embargo, la realidad muestra que sobre tal intención, prevalecen las diferencias regionales que más allá de lo económico, se sustentan en su historia, identidad, cultura, y especificidades que difícilmente podrán ser rebasadas por los acentuados procesos de masificación en el consumo y la transnacionalización de las comunicaciones. Las diferencias entre regiones son de carácter histórico y no son causadas únicamente por las decisiones de un Estado capitalista centralista.

III. INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA, TRANSECTORIALIZACION Y TRANSREGIONALIZACION.

Pero más que abandonar la discusión sobre regionalización o subirnos en el tren de la descentralización, es necesario reconocer que todas las sociedades enfrentamos un nuevo momento en el cuál ocurren una serie de fenómenos que de una u otra manera inciden en las tendencias de las economías regionales y de la economía nacional.

El proceso de internacionalización de las economías ha provocado las siguientes nuevas situaciones:

3.1. En la medida que ocurre una mayor inserción externa de la economía ecuatoriana, ocurre un mayor fortalecimiento de las articulaciones financieras, productivas, comerciales, tecnológicas, culturales, de patrones de consumo, militares, etc.

Para nuestro país, la acentuación de tales articulaciones constituye un proceso de afirmación de la dependencia estructural del capital. Por ejemplo, el proceso de integración andina que a su vez se inscribe en la tesis del libre comercio para todo el hemisferio propuesta por Bush está provocando un paulatino debilitamiento de las fronteras nacionales que a su vez desencadena procesos de continua reducción de su autonomía relativa y de su propia capacidad decisoria nacional, que hoy mismo, es escasa.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la importancia que adquieren las fronteras en esta nueva situación dado que van configurando nuevas situaciones regionales, las fronteras como espacios soporte de relaciones sociales determinarán nuevas formas de vida regional.

Estos cambios, en las realidades nacionales actuales, son profundamente distintos de las que se configuraron hace dos décadas con los procesos de industrialización y sustitución de importaciones. Aquellas realidades que daban la apariencia de ser semicerradas, con una relativa capacidad decisoria han desaparecido. La situación actual plantea desafíos mucho más complejos para una acción social nacional y más aún en los niveles regionales.

3.2. El Producto Nacional Bruto (PNB) como indicador del desarrollo y bienestar es un parámetro equivocado

de comparación internacional no sólo porque esconde las desigualdades sociales sino porque esconde los costos externos de los procesos de producción, a nadie le importa cuantos dólares se "invierten" en la destrucción de los bosques tropicales y naturales, los productos químicos que contaminan los alimentos, el envenenamiento de ríos y campos agrarios, los buses y automóviles que contaminan el aire de las ciudades, los cerros de basura y los hospitales en los que se tratan las personas intoxicadas (13). Esto último, también pertenece a la cuestión regional, porque hay regiones "aparentemente" olvidadas donde sus recursos naturales han sido destruidos y devastados por empresas transnacionales.

3.3. La dinámica de la acumulación del capital ha provocado una transectorialización y una transregionalización del capital. Ya no existe la tendencia de los empresarios a identificarse con un determinado sector económico (industrial, agricultor, comerciante) o con determinada región. Actualmente los empresarios buscan valorizar sus capitales a través de la diversificación de las actividades productivas localizadas en distintas partes del territorio nacional y mundial.

3.4. A medida que aumenta la dispersión del capital, las regiones, han comenzado a funcionar como subsistemas progresivamente más abiertos. En estas condiciones los actores regionales que frecuentemente provocaban un bis a bis con el poder central, han tenido que establecer alianzas con actores de otros subsistemas, redundando en una disminución paulatina de la autonomía relativa de las regiones que contradice a la tesis de la descentralización.

(13) Rompezik E, No hay una política neoliberal ambiental en el Sur, Bonn, mayo 1993

3.5. La imbricación de los capitales regionales con los nacionales e internacionales ha contribuido a disminuir el compromiso de los empresarios regionales o locales en su papel de impulsadores de un efectivo desarrollo regional o local. Las necesidades que impone el reordenamiento del capital no es compatible con el carácter "regional" y de "filantropía", que tenían algunos empresarios regionales o locales para contribuir a la solución de ciertos problemas regionales.

3.6. La situación actual, si bien registra una necesaria reestructuración de la sociedad, en cuya dinámica la expansión urbana y el surgimiento de las ciudades intermedias ocupan un lugar preponderante, en realidad esta nueva situación no altera sustancialmente la distribución territorial existente.

3.7. Existe entre los centros más dinámicos del país y el resto de ciudades, relaciones de subordinación y dominación, y al mismo tiempo una estructura político-administrativa centralizada y concentrada en las grandes ciudades.

3.8. En este contexto las condiciones reales para una efectiva democratización son escasas o nulas. A pesar de que existe un proceso de desconcentración de competencias, de ninguna manera tal proceso significa una mayor democratización.

3.9. La concentración y centralización del poder real y efectivo y la nula participación política de los distintos sectores involucrados en la vida de las sociedades regionales o locales encontró en el fenómeno del centralismo del poder e incluso en la desconcentración de competencias a un mecanismo eficaz de expansión de capital.

3.10. En las ciudades en donde se empezó a gestar un cierto dinamismo económico, los sectores sociales

dominantes encabezan fuertes luchas por la descentralización con el único fin de mejorar las condiciones de producción, para lo cuál siguen requiriendo del Estado, todos exigen la asignación de mayor cantidad de fondos provenientes del presupuesto nacional.

3.11. Las organizaciones populares son sujetos ausentes en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo local y regional y más aún en las estrategias empresariales de transectorialización, transregionalización y transnacionalización del capital.

3.12 . En el Ecuador no han surgido como nuevos actores sociales y políticos los movimientos populares regionales, por tanto, los paros cívicos no han adquirido una mayor fuerza y representatividad en la lucha regional que por ejemplo aparezca indisolublemente unido a la demanda de una mayor democratización del Estado y la Sociedad en su conjunto.

Así las cosas, la problemática del desarrollo regional y la superación de las desigualdades ha sido reducida al debate sobre la descentralización, cuyo eje fundamental gira alrededor del desarrollo del ámbito urbano y el rol de los municipios.

Si esto ha sido así, ¿quién clama por la descentralización ?

Sin lugar a dudas han sido las élites políticas que en su momento gobiernan los organismos seccionales, quiénes limitados por los recursos financieros no logran realizar las obras - básicamente de infraestructura urbana- que proclamaron durante sus campañas electorales y que a su vez deberán convertirse en el mecanismo legitimador de la próxima campaña, individual o de partido.

Si bien es cierto, la realización de obras es una necesidad sentida de todos los pueblos del Ecuador, urbanos y rurales y para ello es necesario una equitativa distribución de los recursos del presupuesto del Estado, también es cierto, que sustentar en tal hecho el debate sobre la descentralización reduce la problemática amplia y compleja que enfrentan las distintas regiones del Ecuador incluyendo a las grandes ciudades que rebasa la mera necesidad de presupuesto y que tiene que ver con las estrategias del desarrollo local, regional, nacional e internacional.

IV. LAS NUEVAS ESTRATEGIAS

4.1 POLITICAS DE DESCENTRALIZACION NEOLIBERALES

La descentralización para los neoliberales es un programa de modernización administrativa, despolitización financiera y desmantelamiento del estado ineficiente. Premisa que ha servido de base a las políticas de descentralización impulsada desde varios Organismos Internacionales.

Esta tesis se inserta en la estrategia global de desmantelamiento de la regulación estatal.Considera al crecimiento urbano como la causa fundamental del aumento de las demandas de la sociedad al Estado y acusa a éste como incapaz para responder con eficiencia a tales demandas debido al aparato burocrático demasiado grande, el resultado ha sido el deterioro de la calidad en los servicios. A esto se añade la crisis del presupuesto general del Estado que no ha permitido la distribución de recursos.

Como la consideración básica es el crecimiento urbano, los municipios pasan a ser los protagonistas de esta tesis, en tanto, su gobierno se ejerce en este ámbito.

El objetivo de la descentralización es provocar una "situación en la cuál los bienes y servicios públicos están provistos primordialmente por medio de las preferencias reveladas de individuos y por mecanismos de mercado"

En los últimos años, los gobiernos han asumido las directrices de las políticas de descentralización propuestas básicamente por el Banco Mundial y en ese marco se ha impulsado el Programa de desarrollo Municipal del BEDE, a cuyo programa se han adherido varios otros cooperantes internacionales.

La transferencia efectiva de atribuciones y recursos desde el gobierno central a las entidades seccionales autónomas no ha ocupado la atención gubernamental. Es más, su proyecto de Reformas Constitucionales no trata el tema, y el Vicepresidente de la República es aún más renuente, para él, todo quedaría resuelto con la privatización y el libre juego de las fuerzas del mercado y en última instancia el gobierno central descargaría su conciencia otorgando recursos contra proyectos aprobados por el CONADE.

La SENDA por ganar protagonismo en la tesis de descentralización hizo varios intentos por provocar un debate sobre el tema, la debilidad de sus argumentaciones en tanto su propuesta se redujo a una regionalización horizontal del territorio ecuatoriano que daba origen a "nuevas regiones", no tuvo el respaldo del gobierno y tampoco el apoyo de la sociedad (14).

La propuesta del Partido Socialcristiano si bien se inscribe plenamente en lo anterior, en su propuesta de Ley de descentralización administrativa y financiera acentúa por una parte, la necesidad de que los distintos ministerios y entidades del gobierno central deleguen

(14) SENDA, Plan Nacional de Descentralización, Nov. 1993

ciertas facultades a las entidades provinciales existentes en cada una de las áreas: educación, salud, trabajo, bienestar social y obras públicas, y por otra, mantiene los roles tradicionales asignados al municipio como hacedor de obras de infraestructura básica y con objetivos básicamente clientelares.

Para algunas Organizaciones no Gubernamentales como la Fundación Ecuador, el municipio deberá convertirse en actor fundamental de la estrategia de modernización para combatir la pobreza. "Las municipalidades deberán proporcionar servicios de educación básica, cuidado de la salud, viviendas para personas de bajos ingresos, cuidado de los niños, recreación, administración y operación de programas especiales de empleo... en definitiva deberán ser instrumentos para la focalización del gasto social" (15).

4.2 EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD DE LAS REGIONES-EQUIDISTRIBUCION DE LOS RECURSOS.

La tesis de crecimiento con equidad sostenida por la CEPAL, plantea que el problema regional no está más en el reclamo de poderes y potestades a un Estado que se descompone. La solución regional está en definir en el marco de la reestructuración del Estado una mayor capacidad regional para lograr :

a) Fomentar la agricultura de mercado urbano macroregional e incluso de exportación y,

b) Desarrollar las áreas urbanas de tamaño intermedio en donde pueda sobrevivir y diversificarse el empleo agrícola sin abandonar sus áreas de cultivo.

---

(15) FUNDACION ECUADOR, Descentralización. Reformas Municipales, Focalización. Octubre, 1994

c) La primarización de la economía como estrategia de desarrollo regional permitiría:

d) La sustitución de importaciones alimentarias, el desarrollo de actividades agroindustriales en el propio espacio rural y el fomento de los servicios al agro y a las actividades minero extractivas, desde la perspectiva del desarrollo de las ciudades menores e intermedias.

Esta estrategia provocará la reorientación de los flujos migratorios del campo a ciudades menores e intermedias desde donde el productor pueda; desarrollar otras actividades de servicios paralelas a sus actividades agrícolas tradicionales. Permitiendo además un incremento del ingreso de la población vinculada al agro y una amplitud de los servicios y mercados urbanos lográndose disminuir los costos de transporte y desarrollar flujos económicos más centrados y consistentes. Las posibilidades agroindustriales y agrourbanas de las actuales economías de autoconsumo podrían tener vigencia en un esquema de este tipo. O lo que de alguna manera involucra Jurgen Shultz en su tesis de desarrollo autocentrado.

e) Cambios en los roles del Estado ecuatoriano, puesto que, a pesar de la desconcentración de funciones del aparato institucional, éste no ha tenido la fuerza suficiente para orientar el desarrollo regional. Se trata de lograr que los Municipios sean verdaderos gobiernos locales.

f) Ventajas en cuanto a servicios, nivel de desarrollo productivo y nivel de vida.

Según esta estrategia, es muy peligroso que el proceso de descentralización deje intocado los niveles de desarrollo desigual entre regiones pues existe un alto riesgo de que el problema de las regiones pobres se agudice en favor del de las regiones con mayor calidad de vida, producto e ingreso global.

En general, esta posición si bien pone énfasis en la necesidad de mirar hacia adentro de las regiones toca debilmente la necesidad de articular el análisis al modelo de desarrollo global-nacional que es la antítesis de cualquier propuesta descentralista que promueva un desarrollo armónico y equilibrado de las regiones.

Una regionalización circunscrita a la desconcentración administrativa del Estado no es un instrumento de una descentralización democrática. Pues busca redistribuir competencias administrativas y funciones públicas, sin generar las condiciones para un desarrollo nacional-regional.

El dia de hoy, cuando la economía se internacionaliza. Cuando los países concurren a los mercados con especializaciones productivas y tecnológicas, insistir en el clásico modelo de economías autosuficientes, tiene un contenido entre comedia y tragedia. Pero se trata de un país y no de un teatro, todo queda en tragedia.

4.3 ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DEMOCRATICA.

Si bien es cierto, la estrategia de acumulación mundial ha redefinido las situaciones nacionales argumentando desde los económico, no debemos olvidar que el escenario de las decisiones no es solamente económico, es básicamente político.

Sostener que existen las diferencias regionales y que ellas constituyen una expresión de un desarrollo global desigual e injusto y que a su vez expresan la incapacidad del capitalismo de homogenizar la sociedad, puede aparecer en este momento como un contrasentido, puesto que quiénes sostienen la necesidad de la descentralización desde el neoliberalismo lo hacen justamente

pensando en la homogeneización de las condiciones de producción y consumo en los ámbitos urbanos con la finalidad de garantizar una libre movilidad del capital y del trabajo.

Recuperar lo regional como una cuestión que rompe la dicotomía urbano-rural desde una perspectiva más democrática requiere ir más allá de la mera desconcentración de funciones o transferencia de recursos, requiere enfrentar la dimensión territorial y las limitaciones de la división política-administrativa, así como, tener presente las características históricas que ha determinado las regiones, los factores demográficos-geográficos, económico-sociales, étnico-culturales, institucionales, ambientales y políticos.

Involucrar a los sectores tradicionalmente excluidos y convertirlos en sujetos históricos capaces de conducir un proyecto democrático de desarrollo regional que garantice su participación y que contribuya realmente a mejorar las condiciones de vida de la población regional pasa a tener sentido no sólo en el marco de generar posibilidades reales de acceso al poder local o regional sino en la necesaria cultura del consenso que es indispensable generar para lograr eficiencia en la gestión.

Para conseguir aquello se deberá tomar en cuenta los siguientes elementos:

En lo económico, se requiere impulsar un desarrollo productivo sustentable a nivel regional que, de una parte, potencie la producción para el mercado regional y nacional, es decir, mire hacia adentro, y de otra, si así es el caso, potencie aquellas actividades de exportación sustentadas en ventajas comparativas dinámicas, no depredadoras de la naturaleza y con alta capacidad de generación de empleo. Se trata de impulsar actividades económicas con capacidad de sostener un proceso de acumulación desde adentro de las regiones con carac-

terísticas democráticas y redistributivas y no seguir reproduciendo la economía de la pobreza.

La especialización productiva de las regiones en el Ecuador no es nada nuevo, es parte de la identidad histórica de los pueblos y por lo tanto, las ventajas comparativas inter-regionales son determinantes en la dinámica de la economía nacional y su inserción en la economía mundial. A pesar de que lo anotado se contrapone a aquella tesis sobre las ventajas que en el desarrollo regional tiene la diversificación productiva, es importante tener en cuenta que de lo que se trata es de identificar potencialidades regionales, en donde, existirán regiones que sigan uno u otro camino, pues sería un contrasentido plantear el desarrollo de economías absolutamente cerradas.

En lo político, es indispensable partir de una necesaria comprensión y redefinición de la configuración territorial, se trata de delimitar los espacios como soportes de acciones sociales, económicas, ambientales, culturales y políticas que de alguna manera permitan construir identidades individuales o colectivas. Por tanto, los espacios llamados regiones, no pueden ser sumas de Provincias o de Municipios sino delimitaciones espaciales definidas consensualmente por todos habitantes de una región y que básicamente están dados por su historia, flujos económicos, condiciones ambientales y por una multiplicidad de identidades que da a los sujetos el sentido de pertenencia.

Una vez definidas las regiones, deberá elegirse democráticamente a los Gobiernos Regionales quiénes serán los ejecutores de los planes de desarrollo regional y serán instancias de coordinación y planeación descentralizadas e intermedias entre el Poder Central y los Gobiernos Locales, dotado de autonomía económica y administrativa, con facultad de legislar en el ámbito de su territorio, regidas por una estructura de poder, en cuya

cabeza estén en su orden la asamblea regional y el Gobernador.

La Asamblea regional estará conformada por: representantes elegidos directamente por el pueblo mediante votación directa; los alcaldes; delegados de las instituciones nacionales que tienen funciones desconcentradas en la región y representantes de los diversos sectores organizados de la sociedad en lo económico, laboral, cultural, étnico, ecológico, género, deportivo, etc. no se trata de construir un Estado Federativo, sino de impulsar procesos de mayor participación ciudadana en la vida de las regiones.

La participación pública en diversos ámbitos del ejercicio del poder regional muestra potencialidades de una participación democrática. La legitimidad de la participación de los distintos sectores sociales no puede quedar reducida al proceso electoral sea en la elección de los representantes a la asamblea o en la elección de los dirigentes regionales o nacionales, es imprescindible que tal participación supere la presencia para ir a la decisión, seguimiento y control de los resultados. La participación en la ejecución y fiscalización obliga a la sociedad en su conjunto a definir prioridades y metas para el desarrollo regional y a generar una cultura del consenso para ganar eficiencia en la ejecución de los planes.

DESCENTRALIZACION GUBERNAMENTAL, DESARROLLO LOCAL Y PLURIREGIONAL

Leonardo Espinoza *

1.- Los signos de nuestro tiempo: entre la acumulación informatizada y la pobreza mundializada.

El pasado y el presente heterogéneo, diversificado, multinacional y pluricultural de la abrumadora mayoría de la humanidad no cuentan en la globalización informatizada por la revolución del conocimiento. Lo que supuestamente existe es la homogeneización, la uniformidad, la igualdad de oportunidades que el mágico libre juego de la oferta y demanda favorece por igual a

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca

países y personas que intervienen en él. Para el neoliberalismo imperante la intervención del estado o el proteccionismo es parte de la prehistoria de la humanidad, por lo que se impone la modernización, la privatización in extremo, hasta convertirlo todo en mercancía, incluso las maternidades o los cementerios si ellos producen rentabilidad. Sin embargo, la igualdad entre desiguales, ha ensanchado los desequilibrios entre países desarrollados y subdesarrollados, entre grupos plutocráticos e inmensas masas pauperizadas.

La pobreza es el mayor y extendido problema que tiene la humanidad, así lo reconocen incluso los organismos internacionales, cuyo conocimiento y análisis lo han incluido en sus agendas de debates anuales, destinados anteriormente tan solo a las preocupaciones de políticas macroeconómicas y de ajustes estructurales que precisamente agudizaron este mal universal, como lo reconoce Davison Budhoo, alto funcionario del FMI: ... *nosotros destruimos la vida humana, todos los días del año, como ninguna otra fuerza la ha hecho en el mundo o lo hará en el futuro. Y la mayor destrucción es precisamente la pobreza. Boutros- Ghali, Secretario General de la ONU, reflexiona sobre este problema mayor: todo el mundo está de acuerdo en reconocer que la pobreza es moralmente escandalosa, económicamente nociva y políticamente peligrosa, para proponer que el alivio de la pobreza requiere de un modelo de desarrollo en el que el acceso a los beneficios del progreso económico sea lo más amplio posible y no se concrete excesivamente en ciertas localidades, sectores o grupos de población.*

La pobreza en el mundo tiene rostro de mujer, ya que más del 70% de pobres tienen este género, hablándose de la "feminización de la pobreza", ya que las mujeres soportan los trabajos más rudos de la cotidianeidad de manera gratuita, desvalorizada o de bajos ingresos monetarios. Igualmente la mayoría de la población rural lo sufre y con el rápido crecimiento de las ciudades tiende

a desplazarse hacia las urbes. Las diferencias de ingresos entre los más pobres y más ricos en 30 años se ha duplicado: *si en 1960, el PIB per cápita promedio del 20% de los países más ricos era 30 veces el del 20% de los países más pobres; en 1990 esa relación se ubica en 60 veces* (1) ; siendo América Latina y el Africa donde las desigualdades son mayores.

De acuerdo a estimaciones del INEC, la pobreza en el Ecuador abarcaba al 80% de su población en 1990; para este año, según estudios de Enrique Sierra estaría afectando alrededor del 90% de la población total, de los cuales más de un 60% perciben un ingreso a lo mucho igual a una remuneración completa de un salario mínimo vital básico (SMVB), y de ellos más de un 40% viven en la indigencia, con ingresos inferiores al 40% del SMVB. Según los informes de Naciones Unidas sobre el desarrollo humano, tan solo en un año, de 1992 a 1993, el Ecuador descendió 12 puestos, del número 77 que tenía entre 160 países, al puesto 89, en el Indice de Desarrollo Humano. Según algunos analistas en la actualidad el Ecuador compite con Brasil, en los niveles más bajos de indigencia y en los más altos de delincuencia. Estas solas cifras señalan las inequidades sociales, reflejando los contrastes entre la dramática y angustiosa situación que soportan nueve de cada diez ecuatorianos, y la opulencia de minúsculos grupos de poder económico.

2.- Las 3 D para superar el centralismo y combatir la pobreza

El poder, los ingresos y los gastos están demasiado centralizados en los países en desarrollo sostiene el PNUD, y continúa, apenas el 10% del gasto nacional total

(1) Carvajal Fernando, "Globalización y Desarrollo en América Latina", en Informe de Coyuntura N° 16, julio de 1994, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca.

y menos del 6% del gasto social están en manos de los gobiernos locales, de donde se colige de que la descentralización es un imperativo para los países pobres con la finalidad de lograr la satisfacción de las necesidades básicas a los lugares más apartados y abandonados, al mismo tiempo que se propicie la democracia y el desarrollo con la participación de amplios sectores de la población.

Democracia, Desarrollo y Descentralización deben ser interdependientes e interactuantes en un proyecto alternativo para superar el centralismo como ideología autoritaria y como práctica burocrática corrupta y para combatir la pobreza como el mayor mal de nuestra sociedad. La descentralización es un camino por el cual puede transitar mejor el desarrollo local, provincial o regional, pero al mismo tiempo facilita una mayor participación ciudadana en el ejercicio de una democracia real orientada a superar las necesidades básicas insatisfechas, consolidar la identidad cultural, avanzar hacia la libertad plena de las capacidades y potenciales de nuestros pueblos:"*....la evolución de la democracia en Latinoamérica impactada por sus crisis cíclicas tiene la necesidad de crear una simbiosis o un nexo entre democracia y descentralización...*" (2). Jonas Frank, siguiendo a Nohlen considera que la descentralización crea democracia en los siguientes ámbitos:

- *democratización institucional: el poder institucional del Estado central se distribuya y por ello se disminuye*

- *democratización social: se facilita el acceso a decisiones por parte de la sociedad; se disminuye conflictos sociales y se crea una democratización en el área de participación*

- *democratización socioeconómica: se pueden asignar recursos estatales en una mejor forma y se racio-*

(2) Kiefeer, Fernando: Estrategia e itinerario de la descentralización, en Jonas Krank: ob.cit.

naliza el presupuesto; se ajustan las inversiones públicas, la política social y la organización de servicios a las necesidades regionales, con lo cual se identifica democracia con desarrollo, ya que un modelo realmente democrático promueve el progreso y un desarrollo con una perspectiva diferente al mero crecimiento económico, orientado al bienestar social, produce mayor democracia y libertad.

En una propuesta democrática de descentralización se debe partir del reconocimiento de las identidades culturales en el más amplio sentido del término, es decir como particulares formas de producción y reproducción material, artística, antropológica o ideológica; Anibal Quijano nos dice con propiedad que el cambio de la realidad no es lo que está en debate ahora, es el problema de la identidad, en otras palabras, si bien hay que partir del reconocimiento de la universalización de la economía del mercado, debemos sin embargo, hacer esfuerzos para construir lo humano y solidario desde la autovaloración de nuestro propio y singular proceso histórico-cultural. La cédula de ciudadania ecuatoriana, para comenzar con un ejemplo doméstico, no debe ser un mero documento de numeración, sino una identificación de las filiaciones que el hombre o la mujer van asumiendo en su transitar vital: en ella aparece el lugar de nacimiento que singulariza a los ciudadanos en su identidad territorial local y provincial como pasajeños y orenses, azogueños y cañarejos, cuencanos y azuayos, y a través de estas filiaciones se puede colegir identidades regionales como la de serranos, costeños, amazónicos o insulares.

La descentralización y la regionalización deben posibilitar la satisfacción de las necesidades fundamentales en el contexto del desarrollo a escala humana como lo propone Manfred Max-Neef en que las necesidades por satisfacer no solamente sean de bienes y servicios, sino también deben ser las prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores humanos.

Después de tanto replanteamiento del desarrollo falta el enfoque sobre una nueva política a escala humana, es decir, la escala donde lo social complementa lo individual o, más utópico aún, donde lo individual puede potenciar lo social, en un proceso de abajo hacia arriba (3) o como define el PNUD al desarrollo humano como un proceso en el cual se amplíen las oportunidades del ser humano. *En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.* Todo ello es necesario y deseable, pero no es suficiente, para alcanzar el desarrollo en cualquiera de estas concepciones, se requiere construirlo en procesos democráticos y desde propuestas de organización gubernamental privilegiadamente descentralizadas que se nutran de la heterogeneidad en que se realiza la reproducción local.

Precisamente dada que la diversidad histórica, cultural, nacional, étnica y ecológica no se encuentra reconocida por el Estado Ecuatoriano, se torna inviable cualquier proyecto de desarrollo democrático; por lo tanto la posibilidad de realizarnos se encuentra en una estrategia alternativa que reconociendo las escalonadas identidades locales, provinciales y regionales llegue a modelar la identidad superior, lo cual resulta más viable que partir del reconocimiento de una conciencia nacional homogénea o uniforme que supuestamente tendríamos todos los ecuatorianos; aunque obviamente, no hay que olvidarse de las mutuas condicionalidades que adoptan estos procesos. Tal es el sentido o la direccionalidad de esta ponencia.

(3) Max Neef, Manfred y otros: Desarrollo a Escala Humana, CEPAUR, Chile 1986

3.- Centralización y descentralización: un proceso histórico conflictivo

En el Ecuador el régimen presidencialista y el régimen alcaldicio nacen juntos como expresiones del poder central y del poder descentralizado local; estos poderes a lo largo de su desarrollo histórico estuvieron en permanentes desencuentros y conflictividades, en las que siempre o casi siempre llevó las de perder el poder local, por su relación de dependencia política y económica al poder central. Las asimetrías y desarticulaciones de estas instancias de gobierno son una de las causas principales para que las "autonomías" locales se hayan debilitado en sus capacidades de promoción de un desarrollo local autogestionario o autocentrado. La ideología apologética del centralismo y el excesivo burocratismo, autoritarismo y corrupción que emanan de su práctica, son cuestionadas y condenadas en la actualidad, incluso por los poderes centrales, aunque de labios para afuera como verificaremos luego.

Estas deformaciones que se heredaron de la Colonia como una forma de Estado centralizado y despótico, se reprodujeron en el gobierno unipersonal y militarista floreano, en base de las transacciones gamonalicio-olgárquico de los poderes departamentales de sierra y costa. Cuando la casi disolución del Estado ecuatoriano en la crisis de 1859, los poderes locales ganaron al centralismo una batalla pero no la guerra con el paso a un régimen provincial, perfeccionado tardíamente en 1945 con la creación de los consejos provinciales; en tanto que en la primera mitad del presente siglo, cuando el Estado aún no había llegado a su pleno desarrollo, las competencias municipales se ampliaron en las principales ciudades del país con los iniciales procesos de modernización por la demanda de servicios públicos de agua potable, luz eléctrica, pavimentación, teléfonos; que fueron establecidos por el esfuerzo comunitario con el financiamiento principalmente de los grupos plutocráticos locales.

La pérdida de competencias de los gobiernos seccionales, corre paralela al crecimiento del Estado, no solo a través de la centralización sino también de la desconcentración, entrando los organismos seccionales gubernamentales a disputarle competencias a los municipios y consejos provinciales; lo cual es particularmente notorio en nuestro país con el modelo de desarrollo petrolarizado, en su período de mayor expansión, vale decir en los años 70. Hoy este modelo está en crisis, pero sin embargo a pesar del fundamentalismo verbalista del neoliberalismo de la modernización del Estado vía descentralización, el centralismo como ideología y como praxis no solo que continúa sino que pretende consolidarse con las reformas constitucionales planteadas por el Ejecutivo, como lo analizaremos en los siguientes puntos.

4.- El debate actual en torno a la descentralización

Existe un consenso generalizado en torno a la necesidad de robustecer la descentralización ya consagrada en la Constitución vigente, tanto en su Art. 118 al reconocer la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, como en el Art. 122 que señala que los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La descentralización también está presente en las actuales estrategias de modernización del Estado, y se pretende ratificarla y supuestamente consolidarla al definir que el gobierno ecuatoriano es republicano y..se organiza en forma descentralizada . Partidos políticos como el Social Cristiano, presentan un proyecto de ley especial de " Descentralización Administrativa y Financiera" en cuyo considerando justifica su sanción para *desarrollar en forma explícita y diáfana las normas que deben regir para una equitativa distribución de los tributos e ingresos para las entidades del régimen seccional a nivel cantonal y provincial* ; en tanto que en medios de comunicación social y en foros

públicos, organizaciones de diverso tipo proclaman su necesidad. Podría afirmarse que no hay voces discordantes al respecto. Pero ¿cómo practicar la descentralización?: allí comienzan las discrepancias, en el juego del poder central y de los poderes locales.

De acuerdo a datos de prensa entre los miembros de la Subcomisión que trató el tema del Régimen Administrativo y Seccional, la asignación de recursos para la descentralización fue la manzana de la discordia, a tal punto que hubieron dos posiciones claramente manifestadas: la una, innovadora, que propuso la completa autonomía financiera de los concejos municipales y de los consejos provinciales, a través de asignaciones directas vía consagración constitucional, lo cual llevaría a una real autonomía económica de los organismos seccionales, satisfaciendo las aspiraciones por siempre sentidas y permanantemente postergadas de los poderes locales; la otra, tradicionalista, que planteó la asignación de los fondos a través del gobierno central o más concretamente del Ministerio de Finanzas, que es prácticamente dejar las cosas como están, es decir de una dependencia completa al Ejecutivo, con lo cual la descentralización continuaría siendo letra muerta.

Finalmente no se acogió ni lo uno ni lo otro en el Proyecto de Reformas, reforzándose la corriente centralizadora en el tratamiento de la descentralización, por dos vías: por el robustecimiento de los establecimiento de órganos de gobierno seccionales dependientes, o sea por medio de la desconcentración de estos organismos *que gozarán de autonomía funcional, administrativa y económica* (Art. 178); y, lo que es más grave, por la exclusión del Presupuesto del Estado de las instituciones del régimen seccional autónomo: *El Presupuesto se dictará anualmente. Contendrá todos los ingresos y egresos del Estado, incluyendo los de las entidades autónomas destinados a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de programas de desarrollo económico y social,*

con excepción de los Municipios y Consejos Provinciales (Art.121). El dejar fuera del Presupuesto del Estado a estas instituciones seccionales se produciría una reforma sustantiva del art. 171 de la Constitución vigente, que no hace esta exclusión, razón por la cual los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales, como entidades estatales, están obligados a presentar sus presupuestos anuales al CONADE para su aprobación, para luego peregrinar permanentemente al Ministerio de Finanzas con el fin de conseguir las transferencias de las asignaciones del Estado, que son de largo los más importantes ingresos de los organismos seccionales.

La disposición del art. 121 del Proyecto de Reformas, es una disposición al más claro estilo de la intencionalidad neoliberal de deshacerse de sus obligaciones financieras frente a los organismos seccionales o descentralizados, para que sean éstos los que encuentren sus propias fuentes de financiamiento como explícitamente se plantea en el art. 187 del Proyecto mediante el incremento de tributos, como el impuesto al valor agregado que puede elevarse hasta un 30% del impuesto principal, con el agravante mayor, que al otorgar por igual esta facultad se convertiría en una manzana de la discordia entre las entidades autónomas, tal como está en la redacción inicial de este artículo: *Los Consejos Provinciales y los Concejos Cantonales podrán incrementar la tarifa del impuesto al valor agregado, en al ámbito provincial o cantonal respectivamente.* De aceptarse este artículo también se continuaría robusteciéndose el bicentralismo como la califica Marco Antonio Guzmán, a la concentración de ingresos en las provincias de Pichincha y Guayas *que reportan el 88% del impuesto a la renta del país, el 80% del IVA y el 95% del ICE total. Lo que implicaría que todo el resto del país, que representan 55% de la población, tendría que contentarse con apenas un 12%, 20% y 5% según el caso* (4). Obsérvese además que estas entidades tan solo pueden hacer uso del incremento y no del valor total del impuesto, el que va directamente a las arcas

fiscales, sin retorno equivalente en transferencias hacia los territorios que lo produjeron.

La propuesta de ley especial de descentralización del PSC, incluye en el régimen administrativo seccional, a más de los municipios y consejos provinciales, *a las Subsecretarías regionales o provinciales y a las Direcciones o Subdirecciones Provinciales de Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo, y Obras Públicas, entre otras* (Art. 5), las cuales se redistribuirán el *cien por cien de los tributos establecidos en la Ley de Control Tributario Interno, bajo el régimen del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto a los Consumos Selectivos (ICE) y del Impuesto a la Renta Global . La redistribución de tales tributos la realizará el Ministerio de Finanzas.* (Art.6). En el mismo artículo se habla de algunos parámetros redistributivos como población, necesidades no satisfechas, capacidad de gestión y absorción de los recursos, los cuales se establecerán en un Reglamento de aplicación, el cual lo expedirá el Presidente de la República.

Si bien en estas disposiciones se reconoce la obligación del Ejecutivo de realizar programas de politica social desconcentradas, lo cual es positivo, y de establecer fuentes y usos tributarios en las provincias que lo generan, implícitamente también quedan fuera del Presupuesto del Estado, las asignaciones a los organismos seccionales, que sean producto de otros ingresos. La pregunta que surge inmediatamente es ¿ qué destino tendrán las otras fuentes de ingresos estatales?, la respuesta parece simple: asignarlos a los gastos de reproducción de los poderes centralizados (ejecutivo, legislativo, judicial), al mantenimiento del Ejército y la Policía, pero ante todo y en mayor medida, al pago de la deuda externa, de acuerdo a los compromisos adquiridos por el Estado en la última

((4) INEC: Breve análisis de los aportes provinciales y regionales a la renta, I.V.A., el I.C.E. Período: enero/94 - junio/94. Quito, septiembre 1994

renegociación en Madrid. No debemos olvidarnos que en la Proforma Presupuestaria del Estado para 1995 se destina un 31 % al pago de la deuda, y un 10% para gastos militares, que son porcentajes incrementados en relación a presupuestos anteriores, mientras se disminuyen las asignaciones para desarrollo social, especialmente para educación y erradicación del analfabetismo consagrado en la actual Constitución y transcrito al Proyecto de Reformas.

La concepción centralista de la descentralización, que la denominamos descentralización centralizada está presente tanto en la ideología del gobierno como del PSC debilitando todas las potencialidades de una autonomía política y económica que promueva la democracia participativa y el desarrollo local. En el caso del proyecto de reformas constitucionales enviada al Congreso Nacional para su aprobación, esta concepción se pone claramente de manifiesto al otorgarle plenos poderes al gobernador, autoridad delegada por el poder central y por ende, no elegida democráticamente, para *Presidir la Comisión Provincial del Desarrollo, (Art. 180) que lo integran el Prefecto, el Alcalde de la capital y dos representantes de los restantes Consejos, capacitándole además para sancionar o vetar dentro de los diez días siguientes al de su presentación, las ordenanzas provinciales y cantonales que crearen tasas por servicios y aquellas que incrementen, a nivel provincial o cantonal, la tarifa del impuesto al valor agregado* con lo cual se establece la subordinación de los máximos representantes de los gobiernos seccionales al Ejecutivo, significando un notable retroceso en las conquistas democráticas.

Las Comisiones Provinciales de Desarrollo se establecerán *con el objeto de asesorar y coordinar los planes de desarrollo de los respectivos Consejos Provinciales y de los Concejos Cantonales de su jurisdicción; dichos planes deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo*, reconociéndose de esta forma la importancia

de la planificación para promover y encausar al desarrollo local y provincial en armonía con el desarrollo nacional, como efectivamente debe ser; sin embargo, no aparece por ningún lado en el Proyecto de Reformas la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, más aún se elimina el CONADE que es el organismo que fija las políticas generales económicas y sociales del Estado y elabora los correspondientes planes de desarrollo por disposición constitucional en vigencia (Art. 89). ¿Cómo interpretar esta incongruencia?. En realidad, parece que no hay tal, ya que la planificación no cuenta en el ideario neoliberal; con lo cual deducimos que las Comisiones Provinciales de Desarrollo son únicamente instancias de intermediación creadas por el Ejecutivo para un mayor control de los organismos seccionales.

La concepción de una descentralización centralizada está también presente en el proyecto de ley del PSC, cuando plantea que *los planes y programas de las instituciones seccionales no podrán contrariar las políticas de desarrollo establecidas por el Gobierno Nacional* (Art. 3). En el siguiente artículo se dice que: *Esta ley preserva la potestad que tiene el Gobierno Central para definir las políticas generales que deben mantener los entes seccionales del país y su atribución para establecer las normas o estándares mínimos que tales entes deben satisfacer en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de interés colectivo* con lo cual queda invalidada el ejercicio de una real autonomía institucional, cortando toda posibilidad de creatividad participativa de los ciudadanos en los organismos locales de elección democrática.

Entonces, ¿ qué mismo es o debe ser la descentralización gubernamental?. La descentralización es la acción de descentralizar, lo cual significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad

jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento (5). En el caso del Ecuador los organismos descentralizados reconocidos legalmente son los consejos provinciales y los concejos municipales, los cuales tienen personalidad jurídica propia, normas propias de funcionamiento, pero no tienen presupuesto propio, lo que significa, en estricto sentido, de que no son organismos plenamente descentralizados, y en la realidad no lo son al faltarles una condición esencial: la autonomía económica, que solo puede venir por la vía constitucional.

El temor que puede haber de que, la entrega de competencias con asignaciones presupuestarias autónomas a los organismos descentralizados, es atentatoria contra la unidad nacional, ya que fomentaría el regionalismo y la fragmentación del país con tendencias hacia su disolución, es definitivamente infundado a la luz de las experiencias recientes de modernización del Estado, como lo evidencia Colombia con su Constitución aprobada en 1991, que promociona la descentralización real al incrementar sustantiva y progresivamente las rentas de sus gobiernos seccionales o Bolivia con su recientemente expedida Ley de Participación Popular que transfiere poder económico al Municipio, estimula la democracia participativa de las llamadas organizaciones territoriales de base, tanto barriales como comunitarias que funcionan en relación directa con los cabildos.

En el caso de los países industrializados, el 40% del gasto nacional total se destina a los gobiernos locales; en el Norte de Europa, la descentralización efectiva es parte de sus realizaciones de Estado tendientes a propiciar el bienestar social, tal el caso por ejemplo de Dinamarca, *un pequeño gran país* como lo llama Svend Lindhardtsen, con una superficie menos de la quinta del Ecuador; sin

(5) Boisier, Sergio: "La descentralización: un tema difuso y confuso", citado por Jonas Frank en: Descentralización en Bolivia: Ley de Participación Popular. La Paz, julio de 1994.

embargo, cuenta con más comunas o municipios, a los cuales destina el 50% de su presupuesto estatal, siendo la república más descentralizada del mundo, al mismo tiempo que está entre las más desarrolladas y con una profunda identidad nacional.

5.- Descentralización, autonomía municipal y desarrollo cantonal

La descentralización como recuperación o fortalecimiento de competencias de servicios a la comunidad cantonal, con el consiguiente apoyo incrementado de transferencias financieras desde el gobierno central, no puede ser considerada como un fin en sí mismo sino como un camino por el cual transite el desarrollo municipal, como la institución más representativa del gobierno local y contribuya a dinamizar el desarrollo cantonal mediante la construcción y realización de obras y acciones que satisfagan necesidades básicas de la población como luz eléctrica, agua potable, caminos vecinales, teléfonos, instalaciones sanitarias, vivienda, transportación, a la vez que dinamicen la economía en todas sus expresiones de producción y circulación de bienes y servicios.

El Ecuador heterogéneo, diferenciado, con profundos contrastes y desequilibrios sociales y económicos, se expresa también en el mapa de la distribución de los 195 municipios con que cuenta el país, con asimetrías, contrastes y deformaciones en cuanto a sus espacios territoriales, número de habitantes, densidad de población, capacidad económica y productiva, vías de comunicación, niveles de educación, salud, etc. en un entramado de modernidad y atraso, de satisfacción e insatisfacción de necesidades básicas que saltan a la vista entre dos más grandes municipios que representan apenas el 1% del total de estas entidades y que tienen su jurisdicción sobre una población que sobrepasa el millón de habitantes cada una, como son los casos de Guayaquil

y Quito; los municipios de escala intermedia, principalmente en capitales de provincia, que tienen una población que oscila entre 100.000 y 250.000 habitantes, que están relativamente mejor atendidos, pero que apenas constituyen el 9% del total del país; en tanto hay un 90% de municipios con menos de 100.000 habitantes, de los cuales el 50 % son micromunicipios con una población menor a las 20.000 personas, existiendo entre ellos un buen número con una población que no pasa de los 5.000 habitantes, dándose un proceso creciente y reciente de minifundización municipal como lo llama Fernando Carrión, cuyas creaciones han roto toda disposición legal de régimen municipal, siendo visto por algunos analistas como un fenómeno perjudicial, por una excesiva fragmentación frente a recursos cada vez más escasos. Sin desconocer esta verdad, debemos comprender que responde a la única estrategia de los pueblos pobres y pequeños para organizar un gobierno local y hacer escuchar su voz frente al abandono estatal y la marginalidad económica y que, desde el punto de vista de extender prácticas de democracia participativa y de desarrollos microlocales, puede ser una alternativa popular .

En tal sentido la recuperación o ampliación de competencias en servicios sociales como educación y salud; construcción de obras de infraestructura como alcantarillado, pavimentación, caminos vecinales; la promoción de la cultura y la organización social, así como también la multiplicación de municipios, incluso de microlocalidades que por su capacidad de identidad han logrado la formación de un poder local, debe ser reconocida bajo dos condiciones básicas: la primera, que no debe significar la desatención del gobierno central a sus obligaciones sociales indelegables total o parcialmente, y por lo tanto, debe haber una coordinación entre los servicios estatales y municipales; y, la segunda, que el financiamiento de los organismos seccionales autónomos debe necesariamente realizarse con asignaciones del Presupuesto General del Estado, en cantidades superiores a las actualmente otorgadas.

Los programas, proyectos y acciones de las municipalidades, deben nutrirse e impregnarse del reconocimiento y la autovaloración de las identidades parroquiales y cantonales expresadas en variadas y singulares manifestaciones y formas en los campos de la producción y especialización económica; en las expresiones culturales, artísticas, lingüísticas, religiosas, en general en diferentes vivencias de la cotidianeidad popular que hace de "lo nuestro" diferente al de "los otros", como lo cuencano o azogueño frente a lo quiteño, guayaquileño o macabeño. Si bien las autonomías de los poderes seccionales no garantizan per se la superación de los vicios del autoritarismo y el burocratismo, que también está presente en el funcionamiento de estas entidades, tan solo el robustecimiento de los gobiernos municipales y la potenciación de las identidades o expresiones de singularidad posibilitarían enrumbarse por alternativas autocentradas y autogestionarias de desarrollo local y un mayor ejercicio de la democracia participativa y socializada.

En una nueva estrategia de acción municipal que tiene que construirse como proceso transformativo, el Cabildo debe ejercer el liderazgo en el diseño del desarrollo cantonal contando con el consenso de los ciudadanos, instituciones y empresas de su circunscripción. Ello no supone que el municipio vaya absorber atribuciones de otros organismos o a interferir en las decisiones y prácticas de incumbencia privativa, sino la de ejercer una función propositiva de políticas y estrategias globales de desarrollo o de contribuir a la autogestión y organización de las fuerzas y actores institucionales o populares para resolver problemas o situaciones conflictivas de los procesos.

En la actual situación cargada de pesimismos, individualismos, desesperanzas, ingobernabilidad, corrupción, desorganización social, dispersión y descomposición política es evidente que se torna difícil para los gobiernos locales ejercer el liderazgo en sus comunidades

para un proyecto de desarrollo local planificado por lo menos a mediano plazo, a pesar de su relación más directa, mas vinculada a las necesidades insatisfechas de la población que se reclaman como emergentes. Hay una realidad en la vida de los pueblos pobres que impide su realización liberadora: su incipiente capacidad formativa (por el ineficiente sistema educativo nacional) y su baja productividad en el proceso productivo (por los incipientes paquetes tecnológicos empleados) lo cual tiene que ser suplido con largas y agotadoras jornadas de trabajo para reproducir su supervivencia, sin que sus índices de desarrollo humano se incrementen, y lo que es peor, tienden a disminuir comparativamente.

De allí que la organización comunitaria campesina presente en las parroquias rurales, o la asociación barrial urbana que se configura en las parroquias urbanas deben ser activamente promovidas por los municipios y el Estado dentro de una estrategia democrática de descentralización, siguiendo ejemplos de países con características etno-culturales semejantes al nuestro como el boliviano, consagrando el reconocimiento legal y real de estas células socio-territoriales básicas como son parroquias urbanas y rurales, para lograr un desarrollo más autogestionario o mejor heterogestionario valorando las microidentidades.

Retomemos un problema crucial en la descentralización como es la autonomía y fortalecimiento económico de los municipios. Es en la política presupuestaria en donde mayormente se observa las deformaciones del centralismo, tanto por la escasísima participación de los municipios en el PGE incluso con tendencias a disminuir su participación, a tal extremo que en la actualidad, los municipios captan apenas entre el 3 al 4% de su monto total, de los cuales las tres cuartas partes se estima que se destinan a los municipios de Quito y Guayaquil. Además, a los municipios pequeños, es decir al 90% de los cabildos les resulta un verdadero vía crucis, "negociar"

las transferencias en el Ministerio de Finanzas, ya que significa una pesada carga para sus escuálidas arcas fiscales por las idas y venidas a y desde la capital de la República, resultando fundamental para la defensa de su pequeño patrimonio el reconocimiento constitucional de su autonomía económica.

Incrementar la participación en el PGE y mejorar la distribución de las asignaciones es el mejor camino para una adecuada política descentralizadora orientada al desarrollo local, lo cual está lejos de las intenciones del Gobierno y su proyecto de reformas constitucionales.

El proyecto de ley de descentralización del PSC, aborda frontalmente este tema al proponer que los impuestos a la renta, IVA e ICE se distribuyan en sus fuentes de recaudación provincial, y que luego de cubiertos los presupuestos de sus respectivos organismos seccionales dependientes y autónomos, el excedente sirva para formar el *FONDO NACIONAL DE COMPEN -SACION PROVINCIAL.*. Esta propuesta aparece como progresista en el sentido distributivo de los recursos, y puede ser una opción válida si es que se la perfecciona en varios sentidos: la consagración constitucional de la autonomía económica, la determinación clara de los montos a repartirse entre los organismos gubernamentales desconcentrados y los gobiernos seccionales (municipios y consejos provinciales), la diferenciación entre los recursos propios de las provincias y cantones y las recaudaciones nacionales que se realizan en Quito y Guayaquil que son contribuciones generadas por todo el país y que deben constituir el FONDO que debe mejor llamarse de Compensación Municipal, únicamente en beneficio de los cantones con menos de 100.000 habitantes, sabiendo que será de utilidad para el 90% de municipios del país.

La otra alternativa, que también debe ser considerada y discutida en el Parlamento, es la adoptada por la República de Colombia cuando elaboró su nueva

Constitución en 1991, la de destinar un 10% del Presupuesto del Estado como mínimo para los organismos seccionales hasta llegar a un monto del 22% en el año 2001, pasado el cual se asignará el 40% del Presupuesto General a los gobiernos municipales y departamentales. En uno u otro caso las asignaciones fiscales deben ser distribuidas directamente por la Asociación de Municipalidades del Ecuador -AME-

Adicionalmente, pero igualmente importante es establecer una propuesta de reparto de estas asignaciones, que no solo tomen en cuenta el número de habitantes del cantón, ya que ello provocaría la reproducción ampliada de la bipolaridad seccional, sino también otros indicadores como los niveles de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas de la población; la elaboración de proyectos de desarrollo municipal o cantonal; los requerimientos de capacitación y otros parámetros propuestos por AME. En el caso específico de la región oriental debe dársele un tratamiento especial, ya que son municipios con grandes extensiones y poca población que está muy dispersa y consecuentemente con dificultades de comunicación entre sí; similar podría ser el caso de los municipios de la provincia de Galápagos. De igual manera se debe también considerar la obligatoriedad de presentación por parte de los municipios de sus planes y presupuestos anuales debidamente justificados a su respectivo Consejo Provincial para su aprobación, seguimiento y control.

6.- Reconocimiento de las identidades provinciales y potenciación de sus capacidades de desarrollo autocentrado

Si bien existe un consenso sobre el valor y la trascendencia de los municipios para satisfacer los requerimientos básicos de la población, promover las identidades culturales y los desarrollos locales; no lo hay, en

cambio, en cuanto al funcionamiento e importancia de los consejos provinciales y, aún, a la existencia misma de las provincias. En un reciente seminario sobre descentralización organizado por el Consejo Provincial de Pichincha(6), surgieron diversas posiciones entre sus participantes: para León Roldós ex-Vicepresidente de la República, hablar de los Consejos Provinciales es entrar a un "tema libre", ya que al no estar claramente definidas sus responsabilidades y funciones estos organismos seccionales pueden hacer cualquier cosa en su jurisdicción territorial, lo cual debería corregirse precisando sus atribuciones en la Ley de Régimen Provincial. Igual pronunciamiento lo tuvo José Bolívar Castillo ex-alcalde de Loja; en tanto que Jorge León, se pronunció por la desprovincialización.

En cambio, el Ejecutivo, como lo hemos señalado, le da trascendental importancia, a las provincias a tal punto que las considera como los espacios adecuados para promover el desarrollo regional, proponiendo en sus reformas constitucionales la creación de las Comisiones Provinciales de Desarrollo. Para nosotros, el diseño de un modelo alternativo de desarrollo socio-territorial descentralizado y autocentrado, de afirmación de identidades sucesivas, desde lo parroquial a lo cantonal, desde lo cantonal a lo provincial, pasa por el reconocimiento de los consejos provinciales. La provincia es la concreción de una nueva identidad construida históricamente en el proceso republicano del Ecuador que debe también ser potenciada en sus capacidades y posibilidades. Lojanos, manabitas, sucumbicenses y galapaguenses, para citar unos pocos casos, han desarrollado identidades provinciales que se expresan en singularidades culturales, económicas, políticas, y aún emblemáticas que también cuentan a la hora de las diferenciaciones.

(6) SEMINARIO, El Reto de la Descentralización como base de la Reforma Constitucional. H. Consejo Provincial de Pichincha, Quito, 14 y 15 de septiembre de 1994

Es cierto, sin embargo, los cuestionamientos a los consejos provinciales por la falta de precisión de sus competencias, por lo que entran en una doble conflictividad: con el gobierno central y con los cabildos, apareciendo como innecesaria su existencia, sobre todo si como sabemos la acción municipal engloba lo urbano y rural cantonal; y, las provincias, desde el punto de vista territorial, es tan solo la sumatoria de cantones. Pero la razón de su existencia, se justifica si se los considera como instancias de concurrencia y coordinación de los proyectos municipales que trascienden el ámbito cantonal, así como también de los proyectos específicos de interés provincial. El Consejo Provincial como expresión democrática y de ejercicio de una forma más extendida de gobierno seccional autónomo, debe ser *el organismo integrador de las políticas municipales de los cantones que la conforman.*

Para viabilizar esta concepción se requiere sancionar normativamente en una nueva Ley de Régimen Provincial las funciones específicas que debe cumplir, sobre todo como organismo de coordinación y asesoramiento del desarrollo municipal, de planificación y ejecución del desarrollo provincial en aquellas áreas en las que exista consenso y complementariedad a los programas y proyectos de los cabildos. Se debe legitimar una nueva forma de constitución de la corporación provincial con representantes de los cantones de la provincia elegidos democráticamente en sus jurisdicciones respectivas, o directamente con la integración de los alcaldes y presidentes de los concejos municipales, en tanto que el Prefecto Provincial debe continuar siendo elegido por sufragio popular de los ciudadanos de la respectiva provincia. Además, debe ratificarse la existencia de la Asamblea Provincial con amplia representatividad institucional y social, como un foro democrático, para adoptar por parte del Consejo Provincial acciones de consenso popular. Si los consejos provinciales van a ser sobre todo la expresión de los intereses cantonales, el

financiamiento para su funcionamiento, bien podría establecerse en los propios presupuestos municipales determinadas partidas con tal finalidad; la otra alternativa, que parece más viable es el de ser beneficiario del PGE y de rentas propias en las formas ya anotadas para el financiamiento de los municipios.

7.- ¿Es posible el desarrollo regional como política estatal?

Desde hace algunas décadas en que se institucionalizó la planificación en el Ecuador como práctica de Estado para promover el desarrollo en el contexto de políticas y estrategias nacionales y de aplicación de planes operativos anuales, como *un procedimiento idóneo para racionalizar el proceso de decisiones y acciones requeridas para la ejecución de un determinado proyecto político*(7) se hicieron significativos estudios y se realizaron importantes experiencias en torno a la planificación regional o al desarrollo regional planificado, como una posibilidad válida para superar los desequilibrios espaciales.

Las concepciones y prácticas en torno a lo regional han sido diversas: una de ellas es la del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, cuyo proyecto más ambicioso en la región del litoral es el CEDEGE por su incidencia en el desarrollo económico de las provincias del Guayas y Los Ríos; y en el caso de la región centro sur, UMACPA constituye un esfuerzo significativo; una segunda concepción es la de los *polos de desarrollo industrial-urbanos*; en los años 50 y 60 *las leyes de fomento industrial, artesanal, de la pequeña industria, se ubicaron en la perspectiva de construir polos de desarrollo*(8), como fue el caso de Cuenca, que aprovechándose

(7) Carrnza, Ernesto: Desarrollo Regional: Nuevos desafíos

de leyes especiales de fomento y protección supo modelar un desarrollo industrial que perdura; una tercera, es la del desarrollo rural integral, orientado hacia el logro de la modernización de la sociedad y economía agraria, para frenar los procesos migratorios del campo a la ciudad provocados por la expansión urbana, siendo los programas más significativos ejecutados en las provincias de Cañar y Azuay, los DRI en los cantones de Cañar y Santa Isabel.

Una concepción más globalizadora, fue propuesta tempranamente en el Ecuador por Hans Linnemann: la regionalización horizontal, agrupando a provincias pertenecientes a diversas regiones naturales en unidades de planificación regional tomando en cuenta varios indicadores demográficos, económicos, geográficos e históricos que posibilitaban una determinada homogeneización territorial; esta propuesta si bien no logró ser institucionalizada en todo el país, sin embargo posibilitó la fundación del CREA como la experiencia de desarrollo regional mas valiosa y fructífera en el Ecuador. En la actualidad, este modelo de regionalización ha sido reformulado y perfeccionado por la SENDA planteando la configuración de siete regiones con la finalidad de lograr un desarrollo socio-territorial más equilibrado y equitativo en el país (9). Esta propuesta tan laboriosamente formulada durante algunos años, es desdeñada precisamente por el gobierno nacional a la hora de la presentación del proyecto de reformas constitucionales.

Los logros de todos estos proyectos de desarrollo regional, han sido muy limitados en cuanto a sus resultados económicos y sociales, por una serie de factores políticos, estructurales, culturales y técnicos que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1.- Las políticas y estrategias de desarrollo nacional y regional fueron diseñadas desde arriba, desde el Estado

(8) Carrasco, Marx: Reflexiones sobre el desarrollo regional, en Los Retos del Austro, IDIS-, IDIS-CREA, Cuenca, 1993

(9) La regionalización del Ecuador propuesta por la SENDA consta de las

o desde los grupos de poder local, sin un debate democrático sobre los problemas críticos existentes y la recepción de alternativas de solución que generen consenso y prácticas de participación institucional o societal.

2.- Las conexiones o condicionamientos externos que están lejos de propiciar cambios económicos en función de resolver los problemas sociales o desarrollos endógenos

3.- La formulación de planes de desarrollo nacional, no se basaron en planes de desarrollo regional, aunque éstos si tomaron en cuenta a los primeros.

4.- Los planes de desarrollo regional no fueron interactuantes con los planes de desarrollo provincial y municipal, cuando ellos se elaboraron.

5.- La planificación horizontal tuvo sus limites en factores históricos y ambientales al agrupar a provincias pertenecientes a diversas regiones naturales.

6.- El planeamiento fue un esfuerzo técnico que no encontró una adecuada viabilidad por las prácticas centralizadoras autoritarias, burocratizadas y cortoplacistas.

7.- La falta de valoración de lo cultural y de las identidades individuales, grupales o teritoriales para propiciar políticas democráticas y populares para el desarrollo humano.

8.- La débil organización social y política que limita las posibilidades de construir proyectos y procesos provocadores de cambios estructurales o sujetos sociales que diseñen y accionen los procesos.

---

siguientes regiones: 1.- Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; 2.- Pichincha y Napo; 3.- Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza; 5.- Guayas, Los Ríos y Bolívar; 6.- Cañar, Azuay y Morona Santiago; 7.- El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

9.- La ineficaz formación educativa, técnica y profesional para coadyuvar a promover procesos de desarrollo nacional, regional o local.

La mayoría de estas limitaciones se observan también en la planificación municipal y provincial.

La situación en los actuales momentos se torna más difícil para cualquier proyecto de regionalización que promueva un desarrollo socio-territorial más equilibrado, ya que ni en las propuestas del gobierno o del PSC que hemos comentado en diferentes momentos de esta ponencia, se plantea esta necesidad. Pero nos preguntamos, por ejemplo: ¿cuáles serían los espacios para reconocer lo pluricultural y lo multiétnico que quiere consagrarse en la reformas constitucionales, sabiendo que en muchos casos rebasan lo provincial o lo cantonal, que es la única división territorial que pretende ser ratificada?. Se impone por esta y otras causas vinculadas a la necesidad de conformar un mercado nacional de bienes de consumo popular con productos locales o regionales diversificados, debatir el concepto de lo regional.

La región podríamos considerarla como un determinado espacio geográfico o natural, en cuya matriz se estructuran y desestructuran procesos históricos resultantes de las interrelaciones dialécticas de componentes y acciones demográficas, étnicas, medio ambientales, sociales, económicas, políticas, ideológicas, institucionales que configuran identidades culturales que deben ser preservadas y desarrolladas. A la luz de esta conceptualización la región bien podría abarcar unidades espaciales menores como la parroquia, el cantón o la provincia, en donde han echado raíces procesos de identidad; pero de lo que se trata es de reconocer formas superiores de identidad, que bien podrían ser construidas con el criterio de regionalización horizontal, pero que la vemos limitada precisamente en el contexto de lo histórico-cultural y étnico-territorial.

La descentralización y el desarrollo democrático en un modelo alternativo de afirmación de identidades desde abajo hacia arriba quedaría inconcluso sino agregamos a la cantonización y provincialización, también la regionalización, como la articulación de una identidad territorial, histórica y cultural más globalizadora. Consideramos trascendente incluir lo regional en el debate de las reformas constitucionales que está en el orden del día del Congreso Nacional, y con esta intencionalidad juzgamos que podría incluirse en el Art. 1 de la Constitución, el reconocimiento de lo pluriregional para completar una definición del Estado Ecuatoriano que posibilite mejorar las políticas y estrategias de desarrollo más equilibradas y para procurar el desarrollo humano sustentable como se consigna en el Art. 2 del Proyecto; es decir se debe reconocer formalmente la existencia de las regiones naturales del Ecuador: costa, sierra, amazonía e insular, para propiciar el desarrollo bajo una concepción de regionalización vertical, agrupando a las provincias no sólo con el criterio de vecindad, sino ante todo por sus afinidades histórico-culturales y sus similares matrices medio-ambientales, identificando y propiciando un desarrollo regional orientado a la configuración de un mercado nacional diversificado y complementario a la vez, que satisfaga las necesidades vitales de la población.

Las propuestas de los pueblos amazónicas de reconocimiento de su territorialidad y las experiencias recientes de integración vertical de las provincias y cantones que conforman la región oriental parecen tener mejores perspectivas para diseñar políticas y estrategias de descentralización y de desarrollo regional; tal el caso de la expedición en 1992 de la Ley 10 denominada: "Ley de Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de fortalecimiento de sus Organismos Seccionales" que *convirtió a nuestro País en el primero en elevar a nivel de Ley la voluntad de iniciar una política regional para acercarse a un modelo de desarrollo sustentable*(10) como

lo sostiene Fernando Maldonado. ¿Por qué si este ley es válida para una región natural no lo puede ser para las otras regiones, elevando lo pluriregional a reconocimiento constitucional?.

La posibilidad de afirmación de la identidad regional de la amazonía a través de la Ley 10, tiene significativas perspectivas porque en ella se conjugan el reconocimiento de su ecosistema, de su o sus culturas similares, y el fortalecimiento de la descentralización de sus municipios y consejos provinciales. Exactamente igual se puede pensar y hacer para la región del litoral y para la región serrana, en tanto que Galápagos puede gozar de la categoría de provincia autónoma. Por consiguiente la inversión de los ejes cartesianos del desarrollo, no se trata de un simple viraje de coordenadas, se pretende reconocer y afirmar la identidad de los pueblos costeños, serranos, amazónicos e insulares, y propiciar su mejoramiento económico, social y cultural, a la vez que su articulación al desarrollo integral de la República, a través de la sanción legal de lo que la naturaleza creó para el Ecuador, tres países en uno, consagrándolos como tres grandes unidades administrativas, llámense éstas distritos, departamentos o estados federados.

Se dirá que es una propuesta atentatoria al carácter unitario del Estado ecuatoriano, no lo creemos; en el Ecuador de hoy, lejos estamos de las tendencias separatistas o fraccionalistas que estuvieron presentes en las corrientes federalistas del siglo pasado. Hoy por hoy lo que puede potenciarse con este reconocimiento constitucional de lo pluriregional es un proyecto nacional sostenible de nuestro pequeño y multiforme país, fomentando con sano orgullo sus heterogeneidades regionales y locales, culturales y étnicas, ensanchando los caminos de la descentralización, el desarrollo y la democracia con la activa participación de los municipios y consejos provinciales, de las universidades, la iglesia, las ONGs de cada una de las regiones. Obviamente la

descentralización, en sus múltiples expresiones, no es es una panacea para todos nuestros males, pero ... *la democratización y la modernización del estado pasan por la ineludible tarea de vencer al centralismo político, tanto como ideología como práctica del Estado* (11), si realmente queremos un nuevo rumbo para nuestra Patria.

9.- Reflexiones finales

La construcción de un proyecto democrático y descentralizado de desarrollo debe seguir la ruta de múltiples aproximaciones y encadenamientos de identidades locales, provinciales y regionales para modelar la identidad nacional, lo cual requiere en la configuración constitucional del Estado el reconocimiento formal de los perfiles pluriregionales, multiculturales, multiétnicos y plurinacionales inherentes a nuestra realidad. En la perspectiva de sustantivas reformas constitucionales, orientado hacia el desarrollo nacional descentralizado y democrático, debe establecerse interrelaciones y articulaciones entre la sociedad civil y la sociedad política, entre el gobierno central y los gobiernos seccionales en un tejido o entramado de poderes, situaciones y acciones que consoliden identidades, potencien la satisfacción de las necesidades humanas y, dinamicen el progreso en los campos económico, cultural y social. Si bien la descentralización municipal o provincial nos facilita un desarrollo desde abajo, desde las territorialidades locales, si la descentralización regional nos permite articular procesos de identidades en espacios mayores; ello resulta insuficiente para realizarnos como identidad nacional, que exige, además, que las políticas descentralizadoras se armonicen con políticas, estrategias y acciones integrales e integradoras que le den direccionalidad al desarrollo global de la sociedad ecuatoriana.

(11) Toranzo, Carlos: Refoprma del Estado y la Descentralización, en Jonas Frank, ob.cit.

En un proceso alternativo de construcción de un Estado descentralizado y democrático, a la vez que integrado a un destino nacional, es necesario adicionalmente que se redefinan las competencias y las formas de organicidad de los poderes centrales, en los cuales deben tener su espacio político-administrativo los gobiernos regionales y a falta de éstos las organizaciones que representan a los gobiernos seccionales como AME y CONCOPE; que exista el reconocimiento pleno de las autonomías funcionales, administrativas y económicas de los municipios y consejos provinciales, abandonando la concepción de una descentralización centralizada; que se apliquen políticas nacionales de planeamiento económico, social, demográfico y ambiental en armonización con la planificación regional, la que a su vez debe articular el planeamiento municipal y provincial; que se formulen formas de organización participativa del ciudadano, la familia, el barrio, la comuna en la dirección de sus intereses individuales y colectivos.

La política económica de los últimos lustros ha estado muy lejos de la política social y cultural, distante de la satisfacción de las necesidades humanas; revertir esta tendencia privilegiando el pago de la deuda social y cultural, antes que el pago de la deuda externa es el gran reto histórico en la actualidad. La única alternativa válida para combatir la peste de la pobreza que extermina por hambre, insalubridad e ignorancia educativa es desarrollarse hacia adentro con los de adentro y para los de adentro, para ello es necesario practicar políticas desconectadoras de las relaciones metrópoli-satélite a nivel internacional, utilizando una categoría de Samir Amin, aunque sin desconocer las capacidades de acumulación regional producto de procesos locales de migración internacional; de autocentramiento en los términos que plantea Schuldt sin desconocer procesos de conexión selectiva sobre todo de orden tecnológico; y, finalmente de valoración de la diversidad de identidades culturales a nivel local o regional capaces de generar acciones, valoraciones y acumulaciones para superar la pobreza y

elevar el bienestar humano, en un proceso continuo hacia la subsistencia, la protección, el afecto, el entendimiento, la participación, el ocio, la creación, la identidad, la libertad(12)

Se espera que el Congreso Nacional cambie verdaderamente de rumbo a nuestro país cuando enfrente las reformas constitucionales, abordando estos temas trascendentes para una cualitativa y funcional reorganización del estado ecuatoriano con miras a propiciar profundos cambios estructurales que nos lleven por el camino del desarrollo humano sustentable. Es ¿pedir peras al olmo?, tal vez , pero hay que seguir diseñando utopías como las propuestas en esta y otras ponencias conocidas en este Seminario, para no ser devorados por la inmediatez neoliberal, sabiendo además, que siempre la historia trascendente se empina de abajo hacia arriba.

(12) Carvajal, Fernando: ob.cit.

