

**Territorios en mutación:
Repensando el desarrollo
desde lo local**

Luciano Martínez Valle, compilador

Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: María Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: septiembre, 2008

Presentación	9
Introducción <i>Luciano Martínez</i>	11
CAPÍTULO I TEORÍA Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO Y EL TERRITORIO	
Repensando el desarrollo. Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo <i>Bárbara Altschuler</i>	29
¿De lo local a lo global? La lógica política del conflicto por la instalación de pasteras en la cuenca del Río Uruguay <i>Gabriela Delamata</i>	47
Experiencias de desarrollo local en Montevideo: cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social <i>Altair Magri Díaz</i>	71
Experiencia de desarrollo territorial en el Valle Araucanía y concertación de actores público-privado <i>Natacha A. Pino Acuña</i>	95

CAPÍTULO II
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

**Desarrollo y territorios rurales:
reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial** 113
Alberto Riella

Ruralidad y territorio: una mirada desde Chile 137
Carlos A Amtmann

**El papel de las instituciones en territorios rurales
sujetos a acciones de reforma agraria** 157
Manuel Chiriboga V.

CAPÍTULO III
EXPERIENCIAS RURALES Y DESARROLLO

**El campo y la ciudad: nuevas formas de intercambios
económicos y entrelazamiento socio-territorial** 199
Lorena Erika Osorio Franco

**Más allá del campo: Migración internacional y
metamorfosis campesinas en la era globalizada.
Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar
(Andes ecuatorianos)** 229
Michael Vaillant

**Estrategias de reproducción social entre
apicultores mazatecos: la búsqueda de la
alteridad desde un espacio local-global** 253
Rosa Isela Beltrán Huerta

**Transformaciones rurales y reorganización territorial
en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México** 269
Mtro. Guillermo Paleta Pérez

CAPÍTULO IV
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

**La participación social como proceso experiencial
en zonas rurales afroestizas** 287
Mónica Estrada Hernández y María Almanza Sánchez

**Escenarios de planificación- gestión participativa
y contrato social** 315
Juan Matías Cerezo

**Participación y Gestión Local.
Una visión desde la municipalidad venezolana** 335
María Ángela Flores Páez

**Gobierno local y gobierno comunal.
Las paradojas de la participación comunitaria
en los procesos de concertación local** 355
Alejandro Diez

Presentación

Recientemente en la región se ha abierto un interesante espacio de discusión sobre el tema del desarrollo local, en gran parte, debido a la importancia que han adquirido los procesos de descentralización y modernización del Estado. Los trabajos presentados en este volumen recogen desde diversas perspectivas y desde varias experiencias esta discusión, destacando principalmente las dinámicas locales en relación con los procesos de globalización, los nuevos procesos de desarrollo que se generan en los territorios rurales, los procesos de participación que se han dinamizado a través de los gobiernos locales.

Las temáticas analizadas, dan cuenta de una variada gama de experiencias micro y macro que se desarrollan a lo largo de América Latina y que abren el sendero de una rica veta de investigación que sin duda continuará en la región que necesita nutrirse de nuevos insumos teóricos para implementación de políticas públicas de nuevo cuño.

En la presente coyuntura, marcada por la crisis económica del centro, permite también una mayor autonomía de propuestas alternativas desde nuestros países, y dentro de esta tendencia, es muy importante la reflexión que se realiza a través de los trabajos del eje temático sobre “Desarrollo Local, Descentralización y Territorio”, presentados en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, realizado en FLACSO-Quito del 29 al 31 de octubre del 2007, que se recopilan en esta publicación.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO Ecuador

Introducción¹

Luciano Martínez Valle

Las recientes limitaciones del modelo de desarrollo implementado en América Latina, a partir de los años ochenta, bajo la influencia del Consenso y más tarde del Post Consenso de Washington, muestran que en la región no se logró ni el crecimiento económico ni el desarrollo, al contrario, se consolidaron tendencias hacia un mayor incremento de la desigualdad social, la pobreza y la falta de equidad. No obstante, uno de los elementos “no buscados” similar a lo que los sociólogos denominan *serendipity* ha sido la revitalización de lo local no sólo desde el punto de vista del análisis teórico, sino también desde el social y lo político.

En la región se abrió un valioso espacio de reflexión sobre los procesos de desarrollo a nivel micro y mezo que cuestionaban las visiones macro, especialmente, los modelos económicos centrados exclusivamente en el crecimiento económico en tanto variable explicativa central del desarrollo. Igualmente, el enriquecimiento de la misma arquitectura institucional con la creación de nuevos espacios de gobernabilidad ocupados por los gobiernos locales, generaron toda una dinámica nueva, en donde adquirió visibilidad el mundo rural, que había sido visto hasta entonces,

1 El presente volumen recopila los principales trabajos presentados en el *Congreso latinoamericano y caribeño de ciencias sociales*, dentro del eje temático sobre “Desarrollo Local, descentralización y territorio”, realizado en FLACSO, del 29 al 31 de octubre del 2007. Se recogen los principales trabajos presentados en las mesas de Teoría y debates sobre el desarrollo y el territorio; Experiencias de desarrollo económico territorial y Políticas públicas y desarrollo territorial. Quiero agradecer especialmente a Liisa North, Andrea Carrión y Santiago Ortiz quienes fueron coordinadores de los diversos paneles en los que se discutieron los trabajos aquí publicados. Igualmente a Ana Lucía Fuentes y Yohanna Idrobo por su colaboración en la edición de este libro.

casi como un lastre en las propuestas de desarrollo ortodoxas basadas en el predominio de la industria, normalmente ubicada en el ámbito urbano. Seguramente, en esto tuvo mucho que ver la propuesta neoliberal de la descentralización, implementada en forma desigual en la región durante los años noventa, pero que ha sido posteriormente apropiada por la dinámica social local.

Se observa, entonces en el ámbito latinoamericano nuevos vientos en la forma de abordar el tema del desarrollo, lo que significa, por un lado el desprenderse del excesivo economicismo en la interpretación de este fenómeno y, por otro, la búsqueda de las especificidades territoriales que obligan a privilegiar el ámbito de lo local, sin descuidar la necesaria vinculación con lo global. Dos aspectos que seguramente incidirán en el futuro, en la necesaria recuperación y construcción de un punto de vista latinoamericano en la reflexión sobre el desarrollo, tema sobre el que no disponemos de pensamiento propio desde la década del setenta con la crisis de la “teoría de la dependencia” (Kay, 1993).

La discusión sobre el desarrollo local, se ha enriquecido notablemente a partir de la crítica de las propuestas neo-clásicas del desarrollo y el surgimiento de nuevos paradigmas interpretativos que provienen de las ciencias sociales. En este sentido, son importantes las propuestas de Amartya Sen (2000) y su enfoque de las libertades básicas para el desarrollo humano y las más recientes de Serge Latouche (2006) sobre el “decrecimiento” como respuesta radical a los efectos negativos del desarrollo “realmente existente”. Cabe destacar que los dos autores mencionados son economistas, pero que realizan una crítica interna desde su propia disciplina. Para Sen, el crecimiento económico es insuficiente a la hora de explicar las desigualdades y la pobreza presentes en gran parte del planeta. Es necesario reconocer lo que este autor denomina “desarrollos sociales” (salud, educación, sanidad y otros factores) que “son elementos del desarrollo, ya que nos ayudan a disfrutar de una vida más larga, más libre y más fructífera, además de contribuir a aumentar la productividad, el crecimiento económico o las rentas individuales”, (2000, p. 353). Latouche, en cambio, avanza hacia propuestas más radicales como la de construir una sociedad donde los valores económicos no sean los centrales y donde la economía sea considerada sólo como un medio y no como el fin de la vida hu-

mana. Deberíamos, dice este autor, “desintoxicarnos” de tanto desarrollismo y tornar hacia las relaciones de reciprocidad entre el hombre y la naturaleza.

Ahora, disponemos de un arsenal teórico más diversificado cuyas vertientes caminan, cada vez más, por la senda de la interdisciplinariedad y la recuperación del rol central que ocupa la persona humana en el desarrollo y la crítica del planteamiento del “crecimiento por el crecimiento”. Los aspectos sociales, culturales y políticos vienen de este modo a refrescar el árido enfoque economicista al que estábamos acostumbrados bajo la influencia de la academia del norte y de las poderosas agencias multinacionales de desarrollo, pero que habían calado profundamente entre la intelectualidad mediática criolla.

De allí que es notable el renacimiento de los estudios del desarrollo tanto en los países del norte (Khotari, 2005) como en la región, justamente cuando se evidencia el agotamiento de las propuestas que provienen de la economía ortodoxa y cuando entramos en una fase de crisis económica de larga duración instalada en la misma potencia norteamericana.² Esta situación, sin duda abre un espacio de reflexión “no dependiente” sobre la búsqueda de alternativas de desarrollo a partir de las prácticas locales y de iniciativas micro, implementadas por gobiernos locales que pueden perfectamente ser procesadas por una *intelligentia* más crítica y menos dócil a las oleadas teóricas que cada cierto tiempo vienen del norte.

En relación al análisis del sector rural, uno de los factores importantes a considerar es el relativo fracaso de las políticas de desarrollo rural implementadas durante los últimos 30 años en la región. Políticas diseñadas desde arriba, en el mejor caso desde el escritorio, pero que no daban cuenta ni de la complejidad del mundo rural ni de sus transformaciones ocurridas como producto de una interrelación cada vez más estrecha con el mercado capitalista. En estas experiencias que están lejos de haber sido evaluadas, se invirtieron muchos esfuerzos y mucho dinero en proyectos que nunca solucionaron los problemas centrales de los productores cam-

2 Nos referimos a la actual crisis de la economía norteamericana, generada por la denominada “burbuja inmobiliaria”. Ver: Ignacio Ramonet, Capitalismo de pánico. *Le Monde Diplomatique*. Edición española. Miércoles, 09 de abril del 2008.

pesinos: pobreza, bajos ingresos, migración y en general un proceso de desestructuración del mundo rural. La construcción de mega-proyectos de desarrollo rural con el apoyo de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial no lograron disminuir la pobreza rural, aunque es justo reconocerlo, crearon mucha confusión especialmente entre las organizaciones campesinas e indígenas que participaron en estos ensayos, como sucedió en el caso ecuatoriano con el proyecto Prodepine.³

Las actuales tendencias presentes en América Latina, al mismo tiempo que hacen la crítica a la excesiva influencia de las modas intelectuales provenientes del norte, que han introducido una importante cantidad de neologismos en la teoría y práctica del desarrollo, se abren hacia la reflexión de la sociedad rural en un espacio social no sectorial y no limitado a lo micro. En este sentido, adquiere preponderancia la reflexión sobre el “territorio”, entendido como el espacio social construido por actores que despliegan estrategias individuales y colectivas muy diversificadas sobre denominadores comunes construidos en base a la identidad, la cultura, el respeto por la naturaleza, lo que evidentemente no cuadra con los recorres geográficos ni institucionales vigentes actualmente. La reflexión sobre el territorio es relativamente reciente en la región, y responde a la necesidad de articular las propuestas teóricas con la práctica de los actores sociales inmersos en la dimensión de lo local. Esta conceptualización, permite también superar las visiones sectorialistas de lo rural y lo urbano como mundos separados que había predominado no sólo en la especialización en las ciencias sociales sino también en la planificación y el mismo diseño de políticas públicas.

Una importante dimensión que se recupera en este volumen es la relación entre lo local y lo global, para indicar que muchos de los problemas que acontecen en la dimensión local tienen cada vez más una explicación en la dimensión de lo global. Con esto no se quiere decir que el fenómeno de la globalización estaría moldeando a su antojo las sociedades rurales, sino que al mismo tiempo que se ha dinamizado la vinculación con el mundo globalizado por múltiples vías (emigración, producción para la

3 Proyecto de Desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador, que funcionó desde 1998 hasta el 2003.

exportación, inversiones extranjeras, apertura de mercados, etc.) a nivel local se generan respuestas también diversas que dependen del grado de cohesión interna y de identidad territorial para evitar fenómenos como la “desterritorialización” y más bien consolidar procesos de inserción exitosa en donde muchos ganan y pocos pierden.

Y esto nos lleva a reflexionar sobre la nueva dimensión institucional que se ha ido configurando en el espacio rural. El descenso a lo local, si bien no significa la solución inmediata de todos los problemas, especialmente de los sectores populares, en cambio, ha abierto un importante espacio político que puede perfectamente ser apropiado por los sectores sociales subalternos. La relación entre gobiernos locales y el espacio rural es entonces muy importante porque, por primera vez, al menos en el caso ecuatoriano, la población rural ha encontrado la posibilidad de ser visibilizada en su real dimensión, esto es, como productores y ciudadanos de igual categoría e importancia que el resto de ciudadanos de una región o país. El rol de los gobiernos locales, de esta forma, se torna estratégico, en la medida en que dada su cercanía a la población local pueden articular las propuestas que surgen desde abajo e impulsar el proceso de “construcción social del territorio” conjuntamente con los actores locales y movimientos sociales. Este es un proceso que genera sin duda una lucha política en los nuevos “espacios” rurales que se han abierto como efecto de la misma descentralización, y que suponen el fin del dominio de la elite tradicional rural, la crisis de la estructura de poder local y el surgimiento de nuevos actores políticos, elementos que apuntan a una nueva dinámica política en la misma ruralidad profunda.

La vinculación entre el desarrollo local y las políticas públicas adquiere de esta manera, otra dimensión que no proviene exclusivamente del grado de sofisticación de la arquitectura institucional, sino más bien del grado de organización de la población a nivel local, es decir de la disponibilidad y nivel de capital social existente en el territorio, que pueda efectivamente procesar toda la dinámica de los productores y no sólo de los urbanos para conjuntamente con los gobiernos locales “hacer visible” el heterogéneo mundo rural ante la sociedad y sobre todo frente a las políticas macro económicas muchas veces ajenas a esta complejidad socio-territorial.

Desde esta perspectiva, adquiere también mucha importancia el tema de la vinculación rural-urbano, no solo porque hay dinámicas económicas en una doble vía sino porque las distancias entre los espacios se han acortado gracias al desarrollo de las comunicaciones, lo que facilita repensar el territorio desde una visión más integral y no desde la perspectiva sectorial de lo urbano vs. lo rural que ha llevado a discriminaciones inclusive financieras en políticas públicas. Como lo señala Bonnamour: “me parece esencialmente imposible separar un espacio rural multifuncional de su amazón urbana y de sus múltiples lazos con el exterior” (2001 p. 27). Hay que señalar que la dinámica, de pequeñas y medianas ciudades en nuestros países, está relacionada con el mundo rural pues conforman en gran medida el eje productivo, financiero y de servicios al que se articulan los productores rurales y también porque estos espacios son utilizados de forma novedosa por ellos. Las nuevas funciones del espacio rural en tanto base de una cultura, de un patrimonio y de un modo de vida que empieza a ser revalorizado por la población urbana, exige también repensar el territorio en una forma espacial integral, para evitar los efectos negativos de un uso mercantil del espacio rural.

El tema del territorio se convierte entonces, en una variable central para repensar el desarrollo más allá de una visión tecnocrática encerrada en la planificación económica, una suerte de ingeniería social que ha demostrado su ineficacia en la solución de los problemas de equidad especialmente en el medio rural. Al contrario, cobra relevancia la teoría del “desarrollo desde abajo”, que recupera lo que Pecqueur denomina como una “lógica de autonomía”, basada en fuertes niveles de organización local y potencial humano elevado (2000: 26-38). Así, frente al capitalismo globalizado, que moldea todos los espacios productivos bajo una lógica productivista y mercantilista, surge otra lógica en donde los actores locales y colectivos juegan un rol central y pueden priorizar otras dimensiones del desarrollo y no sólo las económicas. En este sentido, se empieza a priorizar los vínculos con la naturaleza o medio ambiente, aún en el contexto de sociedades no específicamente rurales. El territorio no es sólo un espacio geográfico, sino ante todo un espacio-recurso, un espacio apropiado, en donde la dimensión colectiva es un elemento básico que marca el mismo proceso de su construcción social (Link, 2006).

Los trabajos presentados en este volumen, abordan varias temáticas relacionadas con la actual discusión del desarrollo local, territorio, desarrollo rural y participación social. Recogen varias experiencias latinoamericanas que muestran la heterogeneidad de situaciones, pero al mismo tiempo los problemas relacionados con el nivel de profundidad de los cambios ocurridos en los territorios sean estos rurales o urbanos. Frente a esta situación, los actores sociales organizados o no han reaccionado, desarrollando estrategias múltiples en un campo social por demás complejo que se ha ampliado en lo local y en la dimensión global.

Teoría y debates sobre el desarrollo y el territorio

Los nuevos cambios institucionales implementados en los países de la región han generado toda una importante dinámica en los gobiernos locales, especialmente en los municipios que se plantean como meta el diseño de proyectos de desarrollo alternativos, no obstante, todavía falta mucho por consolidar este proceso, no sólo por la carencia de recursos humanos y capacidades locales, sino también por las debilidades de capital social y el vacío de políticas macro favorables a los procesos locales. Sin embargo, allí donde existe una fuerte participación ciudadana, las mismas políticas macro pueden ser redefinidas generándose importantes espacios de lucha que superan el ámbito local.

Los análisis presentados por Bárbara Altschuller y Gabriela Delamata nos ofrecen perspectivas sobre procesos de desarrollo local en Argentina. Altschuller, encuentra que las potencialidades de un desarrollo alternativo, “más equilibrado e inclusivo”, no se están realizando: la gran mayoría de las municipalidades son muy pequeñas y les faltan conocimientos, capacidades, recursos, y las vinculaciones necesarias con los niveles provinciales y central para poder promover tal desarrollo. Sólo 15% de los municipios estudiados tenían planes estratégicos y un 38% adicional estaban en el proceso de formulación de tales planes y, posiblemente lo más preocupante, “la mayoría de ellos no fueron realizados en forma realmente participativa”. Altschuller, concluye que “sin una estrategia nacional que incorpore políticas macroeconómicas favorables, las experiencias lo-

cales o micro regionales de desarrollo no pueden ser más que casos aislados”.

Las conclusiones del estudio de Altair Jesica Magri sobre una experiencia de desarrollo local en Montevideo no son más alentadoras. Aunque el proyecto, financiado por la Unión Europea, fue formalmente diseñado para promover redes productivas para reducir el desempleo y promover la participación ciudadana, efectivamente funcionó más bien desde arriba, como los proyectos fuertemente criticados en la región, y tuvo pocos o limitados impactos positivos con referencia a los objetivos declarados.

Por contraste, Gabriela Delamata analiza un caso de participación ciudadana exitosa en la formulación de planes y programas de desarrollo sostenible local que surgió en 2003 desde la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú, un municipio ubicado en Argentina sobre el Río Uruguay. Pero este proceso encuentra grandes obstáculos por la ubicación de un mega-proyecto multinacional, de las papeleras Botnia de Finlandia y Ence de España, que amenazan con la contaminación del Río Uruguay, entre otros impactos negativos, a los planes locales para promover el desarrollo y turismo ambientalmente sanos. No se sabe si la movilización ciudadana sostenida durante más de cuatro años en Gualaguaychú, recientemente con apoyo de grupos uruguayos, va poder parar el proyecto. El ensayo analiza las complejas articulaciones de la lucha a nivel local, nacional, internacional y transnacional.

Natacha Pino, en un estudio sobre la Región de La Araucanía en Chile, da cuenta del proceso de concertación de actores en dicho territorio. A partir del año 2004 en esa región se viene dando un “impulso endógeno” que parte de las capacidades de los actores locales y que genera un proceso de discusión en torno a la delimitación territorial y la vocación productiva. Este proceso ha logrado incorporar al Valle Araucanía, como territorio hortofrutícola, a la red de territorios del programa Chile Emprende. Se releva la importancia del trabajo que desarrollan en conjunto los servicios públicos, municipios, privados y otros actores claves en el territorio (como las universidades), dando cuenta de un proceso que se construye en base a la confianza y que trabaja en función del objetivo de lograr un mejor nivel de desarrollo para los habitantes de ese territorio.

Desarrollo territorial rural

Los trabajos sobre ruralidad y territorio muestran varias aristas de un proceso de modernización en el que han estado presentes desde instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, pasando por ONG y la participación de organizaciones productivas locales. Las experiencias más alentadoras no son el resultado de propuestas sofisticadas que provienen de afuera, sino del grado de articulación con la dinámica social y económica de los productores rurales en territorios específicos, donde se ha construido, poco a poco, una identidad territorial.

El documento presentado por Alberto Riella se centra en un análisis de las propuestas más recientes del Banco Mundial sobre el desarrollo rural, para constatar que lamentablemente no han logrado sobrepasar una visión productivista que deja como único horizonte de salida la competitividad en los mercados. Si bien el Banco Mundial ejerce el rol de “direccionalizador” de las políticas públicas en el sector rural de nuestros países, no ha logrado sobrepasar una dimensión economicista y neoinstitucionalista, que se contrapone con nuevas propuestas que circulan en el continente y que apuntan a un rol más activo del estado en el diseño de un desarrollo más inclusivo y la creación de una democracia rural efectiva.

El trabajo de Carlos Amtmann, en cambio, destaca las iniciativas asociativas de productores relacionadas con el cluster del salmón en el sur de Chile, que implican la conformación de cadenas de agregación de valor e inserción en mercados globales. Paralelamente, este proceso facilita la consolidación de unidades regionales que buscan el fortalecimiento de la identidad regional. En este sentido, cobran importancia el desarrollo de actividades no-agrícolas y el rol de los gobiernos regionales en la construcción y consolidación de estas identidades regionales.

Manuel Chiriboga, analiza el rol de las instituciones en los territorios rurales donde se impulsaron procesos de reforma agraria en el caso ecuatoriano. Focaliza su estudio entre los pequeños productores de lácteos en Cayambe, Provincia de Pichincha (Sierra) y entre los productores de arroz de Daule, Provincia de Guayas (Costa). Comprueba que el desmontaje de los organismos del Estado en la década perdida (años ochenta) fue reemplazada por la presencia de instituciones como ONG, Cooperativas de

ahorro y crédito, programas de cooperación y gremios, que desarrollaron nuevas formas de cooperación con los productores organizados. Esto permitió el mejoramiento de la productividad, el aprovechamiento de las oportunidades de los territorios y el impacto positivo sobre el ingreso de los productores. No obstante, existen diferencias entre los dos casos estudiados: en Cayambe, los patrones de integración vertical con los productores de leche, generan procesos de cooperación entre ellos y posibilidades de diversificación productiva, mientras que en el caso de los productores de arroz de Daule, la integración se realiza a través de relaciones tradicionales donde todavía es importante la presencia del intermediario y no hay diversificación de actividades. Es evidente, que las posibilidades de una integración más sostenible dependen de la disponibilidad de capital social que difiere mucho en los dos contextos estudiados, asunto que podría explicar porqué este nuevo apoyo institucional tiene mejores resultados en uno u otro territorio.

Experiencias rurales y desarrollo

El mundo rural hasta hace poco analizado en una perspectiva estática y sectorial, muestra un proceso de cambios que requiere ser estudiado y analizado en profundidad. En varios puntos del continente existen procesos de cambios en el uso del espacio rural, desterritorialización de comunidades por efecto de su vinculación con el mercado mundial o avance de las relaciones capitalistas, pero igualmente, la presencia de iniciativas locales que parten de las potencialidades y del procesamiento de la memoria histórica. Los territorios rurales conforman un verdadero laboratorio de cambios endógenos y exógenos que nos hablan de una sociedad muy dinámica y con muchas potencialidades.

Erika Osorio, presenta un estudio de relaciones campo-ciudad en el caso de Querétaro en México, donde la lógica industrializante que proviene de la ciudad se impuso sobre un territorio campesino, lo que significó una progresiva transformación del territorio rural. El proceso inducido de transformación del territorio ha beneficiado al capital transnacional, con la consecuente reducción del uso agrícola del suelo e incremento de las

áreas residenciales. Se han desatado procesos como la especulación sobre la tierra, la invasión de tierras ejidales, producto de la acelerada urbanización que ha transformado el territorio en beneficio del capital extralocal. Un ejemplo, que seguramente se replica en muchos de los territorios rurales próximos a las ciudades y que va en contra de los intereses de los actores locales.

Dentro de los procesos de desarticulación de los territorios rurales, el trabajo de Guillermo Paleta Pérez, muestra un caso en donde la disminución de los recursos naturales (la desecación de la laguna de Chapala en Michoacán, México) ha afectado dramáticamente a la población campesina circundante. El impacto más notable ha sido la poca capacidad de retención de la población y la generación de importantes procesos de migración nacional e internacional. Los cambios en el uso del suelo, también han conducido a crecientes procesos de urbanización, modificación profunda del paisaje rural y creación de desigualdades sociales en el territorio.

Otro ejemplo de desarticulación de los territorios rurales es el analizado por Michael Vaillant sobre las comunidades indígenas de Hatun Cañar en el Ecuador. En este caso, la emigración de la población rural al mercado mundial es analizada como una respuesta de las comunidades a las dificultades económicas generadas por las políticas neoliberales aplicadas a partir de los años ochenta que desestabilizaron las formas de reproducción social de las familias. Cambiaron de este modo los patrones migratorios, antes realizados en el territorio nacional (hacia la Costa o ciudades cercanas) por otros de más largo aliento hacia Estados Unidos y en menor medida España. La baja competitividad de la agricultura campesina y la falta de apoyo de políticas públicas, generaron en los campesinos la estrategia de utilización de la mano de obra abundante a través de la vinculación con el mercado mundial, aprovechando las redes creadas por los primeros emigrantes. Esto ha producido según Vaillant, “una crisis de reproducción socio-territorial” frente a la cual no se vislumbra una salida endógena adecuada, dado que la emigración internacional parece ser un proceso que continuará, lo que implica a largo plazo el riesgo permanente de “desterritorialización”. Mientras no se implementen a nivel local actividades económicas que puedan competir con la migración, los esfuerzos por

revertir las tendencias más negativas, al parecer no provendrían únicamente del mercado sino también de la implementación de políticas rurales que consideren estas nuevas dimensiones.

Pero también existen algunas estrategias exitosas desde la misma práctica de los campesinos. Así, el trabajo presentado por Rosa Isela Beltrán, muestra la interesante experiencia de indígenas de la Sierra mazateca en México, quienes a partir de la recuperación de la memoria histórica y de la construcción de “un sujeto colectivo”, han logrado elaborar estrategias de reproducción en torno a la producción apícola. De esta forma, los indígenas consolidaron un capital social que les permite impulsar la construcción del territorio “mazateco” en un diálogo nuevo con el mercado y considerando las dimensiones tanto económicas como culturales.

Participación y gobiernos locales

A mediados de los noventa se planteó un debate sobre la calidad de la democracia, en el que intervinieron académicos y actores políticos e institucionales, muchos de los cuales plantearon la alternativa de la democracia participativa ante el déficit manifiesto de la democracia representativa. Hoy en día, la discusión se plantea con nuevos elementos sobre los alcances y límites de las experiencias participativas, en las cuales está nuevamente en disputa el propio significado del término participación.

Mónica Estrada y María Almanza realizan un estudio etnográfico sobre comunidades afromexicanas y muestran los diversos significados de participación para el Estado, el Banco Mundial y las comunidades, significados que son negociados en la interacción cotidiana.

Por su parte, Matías Cerezo debate los diversos enfoques de participación señalando que estos no pueden abstraerse de la crisis de la democracia representativa, es decir que la retirada de los partidos que intermedaban entre la sociedad civil y el sistema político, provocaron la creación de escenarios y prácticas diversas, desde movimientos inorgánicos de alta espontaneidad, procesos sistemáticos de participación que pasan de la protesta a la propuesta, hasta el individualismo ciudadano, que se inscribe en una ciudadanía de audiencia de medios de comunicación, donde los

sondeos de opinión y los medios masivos influyen en la constitución de la agenda pública.

María Ángela Flores realiza un seguimiento de los procesos de participación en dos municipios en Venezuela, con bajos resultados tanto en la fase de descentralización municipal que dura 16 años, como en la fase de “participación centralista” del gobierno de Hugo Chávez, cuando la participación tiene carácter constitucional y se califica de protagónica con la figura de Consejos Comunales.

Finalmente, Alejandro Diez, elabora una tipología del nuevo escenario multi-institucional en el sector rural peruano. Examina los actores, procedimientos y ámbitos de participación de los campesinos en torno a las organizaciones e instituciones rurales, en diversos escenarios de mayor o menor complejidad y los procedimientos utilizados al interior de las comunidades o en conexión con el Estado nacional. Plantea que el espacio rural lejos de ser un espacio apolítico, está constituido sobre la base de un entramado organizacional e institucional que funciona territorialmente sobre varios espacios de geometría variable que coinciden o no con la geografía política del Estado

En resumen, estos trabajos no hacen una evaluación definitiva de una década de participación ciudadana en América Latina, pero proporcionan pistas interesantes de análisis en casos específicos y ensayan entradas múltiples. Se revela cambios en el quehacer de los actores, pero, sobre todo, deja varias interrogantes sobre la participación. En realidad parece que esta no constituye la varita mágica que refunda la política, pues persisten asimetrías de vieja data en los escenarios rurales de América latina, y la participación no puede abstraerse de los efectos que deja la crisis de la democracia representativa. Hay por cierto, nuevos escenarios descentralizados pero al mismo tiempo transnacionalizados, y cambios en la propia manera de percibir y hacer la política en la que inciden procesos de individualización ciudadana, formas espontáneas e inorgánicas de acción colectiva y nuevas formas de ciudadanía virtual.

En síntesis, la variedad de trabajos presentados en este volumen muestra, en primer lugar, el interés de la academia por abordar a partir de una “nueva práctica” los actuales temas relacionados con el desarrollo en general y con el desarrollo local en particular. Sugerimos el término “nueva

práctica”, porque no se parte de marcos teóricos rígidos ni tampoco se somete a prueba sofisticados modelos matemáticos, sino que se trata de captar la dinámica de cambios que se generan en los diversos territorios. En segundo lugar, una gran proporción de los trabajos abordan la temática del mundo rural en los diversos territorios de América Latina, ya sea los cambios generados por una mayor vinculación con el mercado global; los cambios institucionales que crearían nuevos campos políticos; las nuevas estrategias económicas diversificadas; las perspectivas de mayores niveles de participación de los actores locales, etc. Esta tendencia nos parece muy importante, en especial porque ayuda mucho a visibilizar los problemas del mundo rural que se piensa equivocadamente, han desaparecido frente al avance vertiginoso de la sociedad capitalista. En una coyuntura, donde la crisis del capitalismo abre un espacio de reflexión más autónomo, estas tendencias muestran un camino que habría que profundizarlo y ampliarlo hacia una síntesis de toda la riqueza de experiencias presentes en el continente, que dan pie para la elaboración de nuevas alternativas de desarrollo en la región.

Las recetas teóricas diseñadas desde afuera y desde el norte en las últimas tres décadas claramente han fracasado y no se dispone por el momento de un paradigma alternativo. Los trabajos presentados en este volumen muestran los esfuerzos que desde varios puntos del continente se realizan para dar cuenta de nuevos procesos desde una perspectiva endógena, que deberían ser leídos atentamente por los científicos sociales y los *policy makers* interesados en dar respuestas adecuadas a los problemas del desarrollo. La principal tendencia que se desprende de estos trabajos es la importancia de “pensar en la sociedad”, tal como lo señalan los fundadores del grupo EPI, “no importa cual fuere el sentido que se da a este término: la sociedad civil o asociativa o, más generalmente, toda forma de hacer relaciones sociales, locales, nacionales sub o supranacionales”⁴ ;No habrá llegado la hora de proponer nuestra propias soluciones hacia la construcción de procesos endógenos de desarrollo, donde lo rural no sea

4 EPI, “Introducción a un Cuasi-Manifiesto con vistas al auto-reconocimiento de una Economía Política Institucionalista”. Revue de MAUSS permanente. 26 de enero del 2008. <http://www.journaldumauss.net/spip.php?article234>

invisibilizado sino integrado, el territorio se constituya en el recipiente generador de los procesos sociales y económicos, y la economía no sea sino un medio para alcanzar mejores niveles de vida de la población?.

Bibliografía

- Bonnamour, Jacqueline. (2001). “El mundo rural ante el Nuevo siglo: retos y desafíos”. En: Francisco García Pascual (Coord.) *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-Universitat de Lleida. Serie Estudios, N° 146. Madrid.
- Kothari, Uma (ed.) (2005). *A radical history of development studies*, Zed Books. London. New York.
- Kay, Cristobal. (1993). “Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LV, N° 3, julio-septiembre.
- Latouche, Serge. (2006). *Le pari de la décroissance*. Fayard. Paris.
- Linck, Thierry. (2006). La economía y la política en la apropiación de los territorios, en, Alberto Riella (comp.) *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*, Universidad de la República, Montevideo.
- Pecqueur, Bernard. (2000). *Le Développement local*, Editions La Découverte & Syros. Paris.
- Senn, Amartya, (2000). *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta. Barcelona.

Capítulo I
**Teoría y debates sobre el
desarrollo y el territorio**

Repensando el desarrollo: Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo¹

Bárbara Altschuler²

Introducción

Desde hace algunas décadas han aumentado las voces críticas en relación al concepto de desarrollo y las prácticas y políticas que se han asociado al mismo en América Latina. Luego de las visiones más críticas de la década del setenta asociadas a la teoría de la dependencia, las críticas más radicales al etnocentrismo del concepto desde la antropología, y el posterior abandono de la categoría, especialmente en la década de los noventa y bajo la impronta del modelo neo liberal³; en la actualidad, y ante la crisis de este modelo, se plantea como interrogante “la vuelta del desarrollo” y la pregunta por el nuevo modelo de desarrollo e inclusión socio-económica y cultural que puede configurarse.

Paralelamente, en la última década y particularmente en Argentina, a partir de la crisis y su estallido en el 2001, han emergido y se han multi-

1 El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación UBACYT “Política y Sociedad Civil frente al desafío del Desarrollo”, dirigido por el Dr. Daniel García Delgado, director del Programa Estado y Políticas Públicas de FLACSO- Argentina, en la línea Desarrollo Local y Economía Social, desarrollada conjuntamente con el Lic. Alejandro Casalis.

2 Altschuler, Barbara. Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de Cuyo. Máster en Desarrollo Económico de América Latina, Universidad Internacional de Andalucía; y Doctorando en Ciencias Sociales, IDES- UNGS. Coordinadora Técnica de la Diplomatura en “Desarrollo Local y Economía Social”, FLACSO Argentina (2003- 2007) altbar@fibertel.com.ar

3 Situación que dio lugar a conceptualizaciones como “El desarrollo ausente” (Aspiazu y Nochteff, 1995) y “El fracaso del desarrollo” (Escobar, 1996), luego de 50 años desde el surgimiento del concepto y sus prácticas.

plicado diversas experiencias de desarrollo local y economía social, muchas de las cuales son insipientes, incompletas y/o discontinuas. Estas iniciativas plantean, sin embargo, un *paradigma alternativo* a las prácticas políticas y económicas que se venían desarrollando en el paradigma tradicional, así como respecto de los lineamientos dominantes del modelo neoliberal, incluyendo prácticas de participación y democracia social, horizontalidad en las decisiones, cooperación entre trabajadores, organizaciones e instituciones, distribución de los beneficios y solidaridad.

Con todas las dificultades y limitaciones que representa el desarrollo y sostenimiento de estas iniciativas, dada la persistencia de valores, actitudes y reglas del juego dominantes capitalistas y neoliberales, resulta fundamental preguntarse por el potencial así como las limitaciones de las mismas, para una estrategia de desarrollo alternativa, más equilibrada e inclusiva.

Los enfoques del desarrollo local y la economía social se han tomado generalmente en forma separada, como caminos paralelos. Sin embargo, especialmente en países como el nuestro, con altos niveles de informalidad y pobreza, entendemos que ambas visiones pueden y deben ser, fuertemente convergentes. Tanto las estrategias de desarrollo local como de economía social tienen como objetivos principales la generación de fuentes de trabajo e ingresos, la distribución de beneficios y excedentes, la satisfacción de necesidades individuales y colectivas, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Ambas poseen además, como premisas, una mayor sustentabilidad ambiental; la sustentabilidad cultural, en tanto procesos basados en la identidad de la población y el territorio; la sustentabilidad política, es decir, la legitimidad de los procesos democráticos en la toma de decisiones; y la sustentabilidad social, basada en la idea de inclusión.

El objetivo de esta investigación es realizar una caracterización general de las teorías y procesos de desarrollo local y la economía social, a fin de echar luz sobre algunas tensiones y resultados obtenidos luego de una década de surgimiento de las mismas en nuestro país. Nos planteamos especialmente como objetivo el análisis de la contribución actual y potencial del desarrollo local y la economía social a un proyecto de desarrollo nacional, y del rol que estos procesos pueden jugar en el concierto de una estrategia integral de desarrollo.

El surgimiento del desarrollo local y el contexto de la descentralización

En los años sesenta y setenta, la política de desarrollo económico de los países latinoamericanos, estaba guiada por una industrialización dirigista, orientada a la sustitución de importaciones en mercados altamente protegidos y poco competitivos. El Estado nación ocupaba un lugar preponderante en el proceso económico, actuando como *promotor* del desarrollo.

La activa intervención del Estado en la economía se sostenía en el estructuralismo económico y el desarrollismo de la Cepal (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas). En este sentido y como señala José Luis Coraggio (1999), durante los sesenta se institucionalizó de manera generalizada la *planificación* en América Latina.

Durante este período, el desarrollo era pensado “desde arriba”, dirigido y planificado por el Estado nación. Dentro de este modelo, la planificación del *desarrollo regional* era significativa y estaba asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones y a la producción para abastecer al mercado interno. Omar de León (2000) señala que hasta los años ochenta, “desarrollo” en América Latina era igual a industrialización, esto implicaba, de acuerdo al paradigma productivo dominante, grandes empresas, grandes instalaciones, grandes polos tecnológicos, lo cual implicó la concentración territorial de inversiones y la construcción de una infraestructura de apoyo e interconexión también centralizada.

Con la crisis del modelo industrialista y la apertura económica hacia fines de los setenta, unida a la crisis de la deuda en los países latinoamericanos en los años ochenta, comienzan a aplicarse políticas neoliberales. La apertura y desregulación de la economía, unida a la reducción del papel del Estado, implicó, entre otras cosas, un proceso de desindustrialización, desestructuración regional y un retroceso en las políticas sociales, afectando fuertemente a las comunidades locales. Junto con la redefinición del Estado perdieron significación la planificación en general y la territorial en particular, en pos del libre juego del mercado.

Sin embargo, en la década de los ochenta, mientras en los países latinoamericanos se dejaba de lado el interés por lo regional, este empezaba a resurgir en los países centrales. Se comenzaban a observar casos regionales

exitosos cuyos agentes no eran las grandes empresas y el Estado nación sino un “entorno innovador” creado a partir de la interrelación entre pequeñas y medianas empresas (PyMes) y otras instituciones sociales locales, capaces de crear procesos de desarrollo endógeno sostenibles fuera de las grandes metrópolis (Alburquerque, F., 1999 y Vázquez Barquero, A., 1999).

En el marco del proceso de Reforma del Estado iniciado en la Argentina a partir de los noventa, la descentralización de funciones a niveles inferiores de gobierno (en primer lugar hacia las provincias y de éstas hacia los municipios) supuso un cambio en el rol y en la relación de los gobiernos locales con la comunidad.

El municipio pasó, de ocuparse del tradicional ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza) y de llevar a cabo una gestión “casi administrativista” de la ciudad, a asumir en rol activo para responder a las demandas de salud, educación, vivienda, asistencia social focalizada, promoción económica y del empleo. Sin embargo, la descentralización, durante los noventa, fue sólo de funciones sin la correspondiente transferencia de recursos humanos, materiales y técnicos. De éste modo, se sobrecargó de responsabilidades a los municipios profundizándose y trasladándose el conflicto “hacia abajo” (Daniel García Delgado y Daniel Arroyo, 1997). En la práctica, se produjo una descentralización *de hecho*, ante las crecientes demandas ciudadanas y la desatención de las mismas por parte del gobierno provincial y nacional.

Hacia una definición del desarrollo local y la economía social y su potencial

Entendemos al desarrollo local desde una *perspectiva integral*, basada en procesos colectivos inclusivos, a partir de la utilización y articulación de los recursos y actores locales, pero con una perspectiva de inserción regional, nacional y mundial. En ese sentido, se podría entender al desarrollo local como la construcción de un proyecto colectivo de una comunidad tendiente a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales. Las posibilidades de éxito y sostenibilidad implican además la construcción democrática, la participación de la comunidad, la generación de un proceso eco-

nómico inclusivo, generador de empleo, respetuoso del medio ambiente y de la identidad local.

Además, un proceso de desarrollo local ya no puede quedar circunscrito al espacio territorial geográficamente determinado, sino que debe trascender las fronteras locales, ya que las estrategias de desarrollo se definen en el marco nacional y en el contexto de la globalización. De este modo, para que el desarrollo local se traduzca en aportes concretos al desarrollo, se torna necesaria la vinculación del municipio con los niveles provinciales y central en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, que contemple una perspectiva de inserción regional y mundial.

Consideramos también que el potencial del desarrollo local y la economía social, planteado desde los gobiernos locales, implica la reconversión de los mismos y sus estructuras en verdaderos líderes productivos y comunitarios, facilitadores, potenciadores y articuladores de las iniciativas locales. Diversos obstáculos se presentan al respecto, dado que el componente político-partidario, las prácticas clientelares y los intereses existentes en el territorio, así como la falta de recursos técnicos y estructuras municipales adecuadas, no facilitan el surgimiento y sostenimiento de las iniciativas.

Por su parte, los fenómenos que pueden englobarse dentro de la *economía social*, como cooperativas y mutuales, asociaciones de pequeños productores, clubes de trueque y ferias populares, fábricas recuperadas o autogestionadas, proyectos productivos, comunitarios y de ayuda mutua de movimientos de desempleados u otras organizaciones sociales, son complejos y heterogéneos, con diversos orígenes históricos e influencias socio políticas, alcances y objetivos. Es ya un acuerdo general en la literatura la distinción entre la *economía social fundacional*, que estaría compuesta principalmente por las cooperativas y mutuales históricas, respecto de la denominada *nueva economía social*, término que se utiliza para señalar a iniciativas surgidas en los últimos años en el marco de la crisis, comprende al resto de los fenómenos señalados y se asocia mayormente a los sectores excluidos.

Los fenómenos englobados en la nueva economía social, poseen, a pesar de su heterogeneidad, algunos denominadores comunes que nos permiten analizarlos como una unidad: surgen como *respuesta a la crisis* que se desató en nuestro país en los últimos años; surgen *a la sombra de las*

políticas económicas neoliberales y asistencialistas focalizadas, por fuera del Estado, los sindicatos y las grandes esferas de poder económico; y constituyen una vía alternativa e innovadora de acción, producción, reproducción y representación colectiva, ante la crisis de la sociedad salarial, el cambio en los procesos de trabajo y producción, el retiro del Estado en las últimas décadas y la exclusión social. En este sentido, la novedad y potencialidad de los fenómenos de la nueva economía social reside en su doble capacidad, de resolver algunas necesidades básicas de los sectores excluidos y proveer a estos de un medio de vida, a la vez que implican nuevas formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia y resocialización.

Consideramos a la economía social como una estrategia al interior de los procesos de desarrollo local, la cual se constituye en una fuente de trabajo e ingresos, especialmente aunque no exclusivamente, para los sectores populares. Pero también la economía social implica una nueva forma de acción colectiva y de organización de las relaciones de trabajo y producción. Tanto en la vertiente tradicional de cooperativas y mutuales como en las experiencias de los emprendimientos de la nueva economía social, ésta puede constituirse en un importante aporte para el desarrollo si se generan políticas públicas que favorezcan al sector.

La constitución de la economía social y solidaria como subsector junto a la economía pública y la economía privada no sólo implica el fortalecimiento de un actor económico sino también la apuesta política por la generación de un actor social relevante, capaz de permitir la satisfacción de necesidades, generar sentidos e introducir valores y principios para la definición de un modelo económico y social más democrático, equitativo y solidario.

La situación del desarrollo local y la economía social hoy en la Argentina

Los niveles jurisdiccionales

El planteo del desarrollo local y endógeno, la movilización de recursos y capacidades propias y la ampliación de estas capacidades y recursos, son

elementos fundamentales para el logro de los objetivos de una comunidad o territorio. Son condiciones necesarias, pero no suficientes. La macroeconomía, los marcos regulatorios y jurídicos vigentes, así como las políticas sectoriales o de promoción, nacional y provinciales, constituyen a nuestro entender, una *condición de posibilidad* fundamental para el éxito de una estrategia de desarrollo local o regional en el mediano-largo plazo. Es decir, que ningún municipio o región puede ignorar que se encuentra dentro de las fronteras nacionales, para bien o para mal.

En este sentido, entendemos que el desarrollo local –y dentro de éste, la economía social– deben inscribirse en el marco de un *proyecto o modelo* de desarrollo sustentable, regional y nacional. En la actualidad, la falta de perspectivas claras sobre un proyecto de desarrollo nacional limita la sustentabilidad de las estrategias locales por ejemplo, para la definición del rumbo o *perfil de desarrollo*. Sin una estrategia nacional, las experiencias locales o micro regionales de desarrollo, como sucedió durante la década del noventa, no pueden ser más que casos aislados, más o menos exitosos, mientras que su sostenimiento en el tiempo se ve seriamente limitado.

Ahora bien, la definición de una estrategia de desarrollo nacional ya no puede hacerse en forma verticalista y centralizada, sino que implica un proceso de ida y vuelta, de articulación y retroalimentación entre los diversos niveles jurisdiccionales. El impacto final que una política o proyecto tenga en el territorio no se debe solamente a las acciones, u omisiones, de un nivel de gobierno sino que cada vez importa más, y esto es un fenómeno mundial, la articulación de diversos niveles de gobierno, en lo que se llama *gobierno multinivel* (Quetglas, Fabio, 2005).

En la práctica, las relaciones nación –provincia– municipio distan mucho de ser armónicas y articuladas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a distribución de competencias y recursos⁴, como desde las prácticas e intereses político-partidarios, estas relaciones carecen de coordinación, son altamente desequilibradas y en muchos casos conflictivas. Esta realidad –que se verifica igualmente a nivel horizontal entre las diversas áreas de cada nivel de gobierno– puede entender-

⁴ Un dato fundamental al respecto es la actual división de recursos entre niveles de gobierno: la Nación tiene un 70% del total de los recursos del Estado, las provincias el 23% y los municipios sólo el 7%.

se en gran parte como resultado del *desguace*, achicamiento y destrucción del aparato estatal que se dio en las últimas décadas y que resulta en un Estado poco inteligente, lento y carente de visión estratégica. Lejos de coordinar y cooperar entre diversos niveles de gobierno, se verifican prácticas de competencia y rivalidad, entre provincias y nación o entre provincias y municipios, en términos de intereses tanto políticos y partidarios como de personalismos, que obstaculizan el despliegue y la continuidad de iniciativas de desarrollo en los territorios.

De todos modos, en la actualidad resulta auspicioso el hecho de que comienza a verificarse en ciertas experiencias, así como entre algunos organismos nacionales, e incluso desde iniciativas de la sociedad civil, cierto lenguaje común, esfuerzos de coordinación y convergencia de objetivos y acciones, orientados al desarrollo local y a sectores de la economía social⁵, aunque esto dista aún de ser una modalidad institucionalizada y sistemática.

La situación institucional de los gobiernos locales

En las estrategias de desarrollo local juega un papel central el gobierno local, como actor político fundamental, en la medida en que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones. Es por ello que nos preguntamos por la situación actual de los mismos en nuestro país para encarar y promover este tipo de procesos.

A partir de un estudio realizado⁶, detectamos que existe una relación directamente proporcional entre el tamaño poblacional del municipio y el grado de desarrollo institucional en el área productiva. La existencia de un gran porcentaje de gobiernos locales muy pequeños (el 50% tiene

5 En este sentido, consideramos que el aporte del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, "Manos a la Obra", del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha contribuido fuertemente a instalar el tema, cumpliendo una primera etapa básica de difusión y sensibilización. Comenzamos a encontrar objetivos y acciones *convergentes* – aunque no siempre coordinados – entre algunos organismos y programas nacionales.

6 Este apartado y el siguiente se basan en un estudio realizado entre 2002 y 2003, sobre un total de 215 municipios, en el marco del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) de Argentina (Altschuler, 2003).

menos de 2.000 habitantes y el 80% menos de 10.000 en la Argentina) hace casi imposible la creación de áreas de producción o desarrollo en cada uno de ellos. A su vez verificamos que cuando éstas existen, poseen muy poco personal (inferior al 3% del total de personal municipal para el 75% de los casos) y, menos aún, técnicos capacitados y calificados para promover procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, se comprueba a su vez, que el desarrollo institucional del municipio tiene una incidencia significativa en el desarrollo de planes estratégicos, proyectos productivos, realización de estudios, vinculación con organismos nacionales y provinciales, entre otros.

La reflexión que debe realizarse aquí se orienta a la centralidad de las instituciones y de los aspectos culturales en los procesos de desarrollo. Estos, no se producen en el vacío sino que encuentran sus raíces profundas en las características de la sociedad, la cultura y las instituciones de que se trate. El "entorno" institucional, cultural y de relaciones sociales es un factor clave que condiciona las posibilidades de desarrollo de los territorios y es fuente de la competitividad de los mismos en el contexto de la globalización, como señala Vázquez Barquero (1999).

En este sentido, la situación de los gobiernos locales en la Argentina es, en general, de gran *debilidad y vulnerabilidad*, dada sus características estructurales y la carencia de recursos de diverso tipo que poseen. Al mismo tiempo, esta debilidad se deriva de la poca tradición de los municipios en las nuevas funciones de promoción, desarrollo económico y procesos de gestión, dada la relativa novedad de las políticas de desarrollo local para los municipios, y el proceso de ampliación de sus funciones, que se dio, de modo genérico, desde mediados de la década del noventa.

En tercer lugar, verificamos una baja y deficiente articulación de los municipios con el orden nacional, y con los recursos que este posee a través de distintos organismos y programas. Al menos el 50% de los gobiernos locales no se encuentra vinculado a ningún organismo nacional entre 2002 y mediados del 2003. Sin embargo, es interesante señalar que el porcentaje de municipios vinculados aumenta desde mediados del 2003 a la actualidad, coincidente con el surgimiento del ya mencionado Plan Manos a la Obra⁷. Cabe destacar de todos modos que esta tendencia dista

aun de convertirse en una política de Estado, es decir, en una política deliberada y sustentable en el largo plazo, como los procesos de cambio cultural y desarrollo lo requieran.

En cuanto a la *articulación y concertación de actores* como condición y factor clave en las iniciativas y experiencias de desarrollo local y endógeno, la situación no es muy diferente. Respecto por ejemplo del *desarrollo de planes estratégicos*, encontramos que un 15% de los municipios consultados señala que posee un plan estratégico terminado y un 38% que el mismo se encuentra en elaboración, dentro de los cuales la mayoría apenas llegó a la etapa de diagnóstico. Si bien existen casos de aplicación progresista de la metodología y se considera a la misma como una vía importante hacia una mayor concertación, encontramos que la mayoría de ellos no fueron realizados en forma realmente participativa o representativa y muchos además no llegaron a implementarse, lo cual ha llevado a un descrédito y desuso creciente de esta metodología, en lo cual influyó además fuertemente las discontinuidades políticas y la urgencia de las medidas que la crisis impuso.

Según los resultados obtenidos sobre *experiencias asociativas y cooperativas*, existiría una mayoría de municipios cuya gestión es totalmente centralizada, en el sentido de que no incorporan organizaciones sociales y económicas locales en la gestión del desarrollo productivo (un 57% de los municipios no posee vinculación con ningún organismo local) y sólo algunas experiencias del segundo y tercero tipo, en las que se da cierta vinculación y cooperación público-privada, pero de un modo por lo general, bastante asistemático e incipiente.

Estas últimas reflexiones nos llevan a sostener que una de las principales limitaciones para el diseño e implementación de estrategias y procesos de desarrollo local en la Argentina es la gran dificultad existente para la concertación de actores, la búsqueda de consensos y visiones compartidas de desarrollo local, regional y nacional. Esto se debe, por un lado, a la falta de tradición y experiencia al respecto, pero también a una estructura histórica muy desigual y heterogénea en lo territorial y económico-

7 A partir de entonces se verifica una mayor vinculación de municipios, especialmente con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pero también con organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y con Universidades.

social que ha llevado a la maximización del conflicto entre las partes y a la contraposición de intereses. Lamentablemente no parece revertirse esta situación en la actualidad, ya que los últimos indicadores socio-económicos a nivel país indican que la brecha social no se ha reducido considerablemente⁸.

Uno de los elementos que nos planteamos como condicionantes para el desarrollo local, es la necesidad de democratizar a los gobiernos locales, de reemplazar las prácticas clientelares por otras más transparentes y participativas, las políticas verticales por otras más horizontales y basadas en la construcción de consensos. En este sentido, la política de configuración de *micro regiones* debe ser una política orientada a profundizar la democracia y el desarrollo institucional.

Respecto de las debilidades de los gobiernos locales indicadas, podemos decir que el *asociativismo intermunicipal* y la *conformación de micro regiones* entre gobiernos locales puede constituir una herramienta, a la vez que un proceso y una experiencia válidas para el desarrollo local en la Argentina, ya que, además de las ventajas en el plano instrumental, ayuda a contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales y la falta de tradición en cooperación, concertación de actores y búsqueda de consensos. Es decir, conlleva una estrategia que intenta superar el “sálvese quien pueda” en vistas de una mayor cooperación y comprensión de la competitividad sistémica de los territorios y regiones y el desarrollo más equilibrado y armónico de los mismos.

El desarrollo productivo local: análisis de perfiles y casos

Uno de los elementos fundamentales en las políticas y estrategias de desarrollo económico local, tal como señala Daniel Arroyo (2002), es la definición del perfil de desarrollo del municipio o territorio en cuestión. El perfil, es aquella actividad económica o conjunto de actividades, que

8 Según datos del INDEC, cada integrante de las familias más ricas recibe 32.8 veces más que el de las familias más pobres para el 2004, lo cual no se ha modificado sustantivamente en la actualidad.

motoriza el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso y mejora en las condiciones sociales y de vida.

Existe en la actualidad una presión creciente desde diversas políticas nacionales⁹ para que los territorios definan su perfil, como condicionante para el otorgamiento de préstamos, subsidios y aprobación de proyectos. Esto ha llevado a instalar un nivel de conocimiento y sensibilización sobre la necesidad de definición del mismo en el marco de los diagnósticos locales, sin embargo, es poco lo que metodológicamente se ha avanzado para su correcta realización. Por otra parte, como ya señalamos, la falta de definición estratégica del desarrollo a nivel regional y nacional dificulta la toma de decisiones en el orden local.

La situación de crisis del perfil planteada describe la realidad de una gran mayoría de municipios y localidades del país y representa además, en muchos casos, el punto de partida para el replanteo, por parte de los gobiernos locales de la necesidad de tomar acciones e iniciativas de fomento y desarrollo endógeno, a partir de la diversificación, el aprovechamiento de recursos inexplorados, la búsqueda de alternativas o la diversificación.

Encontramos infinidad de casos de situaciones de crisis, relacionadas a la pérdida de competitividad y rentabilidad de sectores tradicionales por el quiebre de las economías regionales durante los noventa, como las actividades agrícola-ganaderas en la Pampa Húmeda; el algodón, tabaco, te, yerba mate en la región del Noreste Argentino; la caña de azúcar, la citricultura y otros en el Noroeste Argentino. También inciden en ello la privatización y el cierre de empresas públicas y fábricas industriales que motorizaban a la localidad, como es el caso prototípico del ferrocarril e YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales).

En la etapa *postdefault*, dada la nueva macro economía, muchos sectores retoman un fuerte impulso, y vuelven a convertirse en el “motor” de la localidad o región, pero claramente se da aquí un crecimiento económico que no derrama en desarrollo local, especialmente en los sectores ganaderos y agrícolas que han experimentado una fuerte expansión y den-

9 Es el caso del ya citado Plan Manos a la Obra, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o desde el Programa Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, diagnósticos para Acuerdos Territoriales.

tro de este el sector de granos y de la soja en particular¹⁰. La estructura de estos sectores, con una fuerte monopolización en pocas empresas de las actividades de acopio, procesamiento, comercialización y exportación, frente a la realidad de pequeños productores individuales y dispersos, sin ninguna capacidad de fijación de precios ni condiciones laborales y de pago, con lo que el grueso del excedente agrícola, ganadero y agroindustrial producido queda concentrado en pocas manos. En algunos casos las actividades tradicionales se han reconvertido y modernizado, convirtiéndose en verdaderas islas o “enclaves” económicos de alta tecnología y rentabilidad, pero sin representar procesos de desarrollo económico local.

En diversos municipios, se ha intentado compensar estos desequilibrios a través del fomento de proyectos productivos, tendientes al agregado de valor a la producción primaria, la generación de micro emprendimientos y a la organización y asociación de productores en cooperativas, o bien al fomento de actividades alternativas como el turismo rural. Sin embargo, las acciones emprendidas desde los gobiernos locales, a través de programas y proyectos productivos o de empleo, no son suficientes para contrarrestar las fuertes tendencias económicas y de la estructura productiva. En Argentina, el grueso de las localidades está en situación de crisis del perfil o con un perfil no definido para el desarrollo económico local.

Con estas consideraciones queremos destacar que si bien entendemos que el desarrollo local representa en la actualidad para muchas localidades y territorios del país, una vía posible, un camino potencial y una oportunidad hacia el desarrollo, éste no se produce en forma espontánea y menos en un caso como el argentino, con fuertes heterogeneidades y desigualdades de diverso tipo: económicas, sociales, poblacionales, territoriales. Para lograrlo, son fundamentales la planificación y regulación de la economía, la participación y orientación del Estado, la coordinación de éste entre las diversas instancias nacionales, provinciales y locales, la participación de los actores territoriales, en suma, la fuerte decisión y

10 El avance descontrolado de la soja sobre otro tipo de producciones de mano de obra intensiva, a partir de su alta rentabilidad actual, es un claro ejemplo de no planificación de la economía y la producción local en vistas de un modelo económico, social y ecológico sustentable en el largo plazo.

convicción política y de las organizaciones sociales y económicas de encararlo y sostenerlo en el mediano y largo plazo, a partir del aprovechamiento y potenciación de los conocimientos, saberes y recursos locales y regionales.

Reflexiones finales

La definición de un modelo de desarrollo sustentable en lo social, político, económico y ambiental que permita establecer un horizonte de sentidos y valores compartidos como sociedad con perspectiva de mediano y largo plazo es un proceso complejo que requiere múltiples abordajes y la generación de espacios de concertación con amplios sectores de la sociedad. A su vez, es un proceso conflictivo, porque la definición de un modelo de desarrollo nacional implica la puja entre sectores e intereses contrapuestos, donde se juega el grado de inclusión y el real alcance de los derechos de la población, por la definición del perfil de desarrollo y el tipo de inserción regional y mundial del país.

Las ideas del desarrollo local plantean un nuevo enfoque a las teorías del desarrollo. Ya no se puede pensar al desarrollo de manera centralizada, ni planificarse de “arriba hacia abajo” haciendo abstracción de las diferencias económicas, culturales, políticas y sociales del territorio y de los actores que las encarnan. En este sentido, el desarrollo cada vez más debe entenderse como un proceso integral, de equilibrio tanto en términos sociales como territoriales; como un proceso de concertación de actores, con fuerte articulación vertical y horizontal, pero pensado y gestionado “desde abajo”, es decir, a partir del fortalecimiento y protagonismo de los actores del territorio.

En este sentido, la economía social debe entenderse como una estrategia al interior de los procesos de desarrollo local y regional, que permite principalmente una distribución más equilibrada de los beneficios del crecimiento económico. Para una gran porción de la población sumergida en la pobreza o en la informalidad, las estrategias de la economía social constituyen una posibilidad de generar trabajo e ingresos en el marco de relaciones sociales solidarias. Estas iniciativas pueden converger con el desa-

rollo local si a su vez se enmarcan en un proyecto territorial. Ahora bien, el fortalecimiento de la economía social implica la generación de políticas públicas que fortalezcan al sector, promoviendo el asociativismo, el cooperativismo y la solidaridad y procurando revertir el carácter de subsistencia que tienen la mayoría de las actividades de este tipo.

A su vez, consideramos que tanto las experiencias y procesos de desarrollo local como de economía social constituyen o pueden constituir una estrategia en el marco de procesos mayores de desarrollo, por ejemplo para una región inter o intra provincial, en el ámbito nacional. En ese sentido, también adquiere relevancia la cooperación intermunicipal y la conformación de micro regiones, en tanto aumentan la escala e implican la generación de un mayor espacio de poder y capacidad de negociación política. De esta manera, estas estrategias también suponen la generación de sinergias y la articulación de los recursos y capacidades de los actores locales con el objetivo de generar empleo, movilizar la producción local y ganar nuevos mercados.

Lo que surge con fuerza de las experiencias estudiadas es que, en primer lugar, si el proceso de planificación es complejo, más aun lo son los procesos de implementación de las políticas en el territorio. Los procesos de asociatividad requieren tiempo y esfuerzo, por lo cual pueden considerarse como una verdadera inversión. Por ello, ninguna experiencia de desarrollo local, economía social o de asociación municipal que no surja realmente “desde abajo” podrá convertirse en exitosa y perdurar en el tiempo, pero a su vez requieren de apoyos crecientes y constantes por parte de los diversos niveles de gobierno y actores técnicos y del conocimiento.

Las estrategias asociativas siempre implican en el corto y mediano plazo esfuerzos y niveles de conciencia extras, ya que implican la necesidad de la comunicación, el consenso, la participación, el equilibrio y la armonización de posiciones y situaciones heterogéneas. Sin embargo, en un sentido estratégico, en el largo plazo, son estas experiencias las que poseen mayor potencial y viabilidad frente a las fuerzas desestructuradoras del mercado y la globalización, en vistas del desarrollo local y regional.

Bibliografía

- Alburquerque, Francisco (1999). *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Altschuler, Bárbara (2003). *Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía. España.
- Arroyo, Daniel (2001). "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina". En: Burin, D., y Heras, A., (Comps.) *Desarrollo local, una escala respuesta humana a la globalización*. Ciccus. Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2002). *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Material curso Desarrollo local y Economía social. FLACSO-Argentina.
- Azpiazú, Daniel y Nochteff, Hugo (1995). *El desarrollo ausente*. Ed. Norma. Buenos Aires
- Coraggio, José Luis (1999). *Perspectiva de la planificación urbana en el contexto de la globalización*. Ponencia presentada al Congreso de Planificación Estratégica de la red de Merco ciudades. Rosario.
- Cravacuore, D.; A. Ilari y A. Villar (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- De León Naveiro, Omar (2000). "El desarrollo desde abajo: de la economía informal al desarrollo local" en Harto de Vera, Fernando (comp.) *América Latina: desarrollo, democracia, y globalización*. Ed. Trama. Madrid.
- Escobar, Arturo (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Ed. Norma.
- García Delgado, Daniel y Luciano Noretto, comp. (2006). *El desarrollo en un contexto neoliberal*. Ed. CICCUS. Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (1997). "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina*. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

- Quetglas, Fabio (2005). *Las Teorías del desarrollo local y endógeno en América Latina y Europa*. Material del Curso Desarrollo Local y Economía Social. FLACSO. Argentina.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Ed. Pirámide. Madrid.

¿De lo local a lo global?

La lógica política del conflicto por la instalación de pasteras en la cuenca del río Uruguay

Gabriela Delamata¹

Este trabajo es el resultado preliminar de una investigación más vasta en curso sobre el movimiento asambleario ambiental de Gualaguaychú. Como tal, está orientado a comprender la construcción del reclamo en el seno del movimiento y su proyección en la escena pública. La base descriptiva del presente ensayo atiende intencionadamente a posicionarnos, a partir de la información que hemos analizado hasta el momento, en un debate muchas veces polarizado entre quienes valoran las dimensiones emancipatorias de los movimientos sociales contemporáneos centrándose en su autonomía (y potencial ruptura) con relación a la institucionalidad estatal y quienes, por el contrario, se inclinan por la recuperación de la gobernabilidad del conflicto a manos de las instituciones oficiales (nacionales) de acuerdo con los postulados de la representación política-partidaria. En efecto, la reseña y la narración de las acciones del movimiento gualaguaychuense nos permiten entrever cómo se han ido entrelazando el resguardo de la politicidad democrático-comunitaria —y potencialmente regional— de la asamblea de Gualaguaychú con la búsqueda de regulación estatal a través del Derecho (internacional e interno), frente al avance de empresas transnacionales que taladran fronteras políticas, económicas y sociales.

No olvidemos que sobre el río Uruguay rige un Tratado binacional que impone a la partes (Uruguay y Argentina) obligaciones conjuntas de información y consulta en lo que pudiera afectar el curso de agua compartido

1 Universidad Nacional de San Martín y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Buenos Aires, Argentina. e.mail: gdelamat@unsam.edu.ar

y que es ese mismo instrumento el que es denunciado por Gualeguaychú en una de sus acciones iniciales, conjuntamente con el llamado al pueblo uruguayo a una acción común contra la instalación de las pasteras en la cuenca. Esta vía paralela, por la cual se apela a un mecanismo regulatorio de los derechos de los Estados y al mismo tiempo se autonomiza una solidaridad política de los pueblos transfronterizos respecto a la política de los gobiernos, signará las demandas de Gualeguaychú en defensa del derecho del (los) pueblo (s) a su propio modo de vida (económico, social y político). Por otro lado, la protección del derecho al ambiente sano para el desarrollo humano y las actividades productivas prevista en la Constitución de la Nación Argentina, el modelo participativo de gestión consagrado en la Ley General de Ambiente, junto con la acción del gobierno nacional argentino que a partir del 2006 retoma el reclamo gualeguaychuense comprometiéndose a mantener una posición unificada con la asamblea, tenderán a centrar las exigencias sociales en el cumplimiento de la normativa que protege los derechos de los ciudadanos argentinos y establece obligaciones a los funcionarios para su cumplimiento. Por fin, la creación de una Asamblea Regional con organizaciones y productores del Uruguay formalizará un nuevo espacio de lucha social transnacional, sin que se debiliten las demandas internas e internacionales de aplicación de la ley del Estado ante violaciones permitidas o producidas por el otro.

En suma, la autoconstitución de una comunidad en la región con derechos (económicos, sociales y políticos) y la activación de vías directas y mecanismos internacionales de reclamo en la búsqueda del poder político y jurídico de fijar límites, son parte de un proceso complejo en el cual se combinan formas tradicionales y nuevas dimensiones de la acción política. En tanto las acciones de la asamblea, las respuestas de los gobiernos y las decisiones de los organismos internacionales refuerzan antiguas disposiciones de la política (los Estados-nacionales, el pueblo de la nación), nuevos espacios plurales y democráticos son trazados y van en búsqueda de jurisdicción, desde el potencial federalizante (interno) y transnacional (transfronterizo) también presentes en el movimiento social.

El trabajo organiza pues, la historia reciente de un proceso abierto y en curso y se divide en dos partes. En la primera tratamos lo que denominamos “politización de la forma de vida local” y que constituye la fuen-

te del reclamo de Gualeguaychú. Nuestra tesis es que durante los primeros años de movilización en el ámbito de la ciudad, se produce una articulación contingente de un conjunto de prácticas locales sedimentadas bajo la forma de un derecho de esa comunidad. En la segunda parte nos ocupamos de la política pública de defensa de ese derecho desarrollada por el movimiento. Atendiendo a la cronología de las acciones, nos referimos a las distintas vías: internacional, nacional y finalmente transnacional del reclamo desde la asamblea, principalmente estructuradas alrededor de las respuestas de los gobiernos de la Argentina y el Uruguay.

La politización de una forma de vida

La ciudad de Gualeguaychú y sus habitantes cuentan con una historia de protección del hábitat y el ecosistema que se vincula asimismo al desarrollo de actividades económicas centradas en el turismo y la producción agropecuaria. También alberga una cultura político-institucional basada en el trabajo conjunto entre el Municipio y la sociedad.

En primer lugar, los gualeguaychuenses han cultivado a través de los años una especial relación de cuidado y disfrute del río y su ambiente, que son el marco natural de la ciudad. Las actividades recreativas en el agua y sus entornos, la pesca, las excursiones educativas, la gran proporción de clubes de amigos protectores del río, entre otras organizaciones sociales de la ciudad, han contribuido a mantener una relación amigable y protectora de la naturaleza, que se ha ido transmitiendo intergeneracionalmente.

En segundo término, se trata de una localidad cuyo dinamismo económico está impulsado en mayor medida por la industria turística, vinculada al río, a sus playas y al famoso Carnaval de Gualeguaychú. En paralelo, se ubica la producción agropecuaria, particularmente de productos regionales y/o explotados en pequeña escala (leche y derivados, aves, ganado, miel, frutos selectos como el arándano, etc.). Estas características de la economía local explican que el cuidado de las riquezas naturales sea una de las principales fuentes de rentabilidad comercial.

Por último, la trama comunitaria en la ciudad es producto de las relaciones entabladas entre el gobierno local y una diversidad de actores sociales y económicos organizados que, durante los últimos quince años, verte-

braron una modalidad de gestión pública guiada por el desarrollo concertado de la actividad económica y la inclusión ciudadana. En ese lapso se pusieron en marcha políticas de control ambiental para la producción industrial, se hicieron obras para el filtrado del vertido de efluentes orgánicos al río y se prohibieron industrias contaminantes como las curtiembres y destructivas del ecosistema acuático como las areneras. También se impulsó la industria del reciclado (papel, aceites industriales) y se desarrollaron actividades de concientización ecológica desde el Municipio (proyecto Raíces de la Memoria y programa Río Vida). Conjuntamente, se universalizó la infraestructura de servicios públicos, atendiendo a demandas largamente postergadas de los habitantes de la ciudad; se extendió, por ejemplo, la red de cloacas y de agua potable a más del 90% de la población.

Bajo las administraciones de una clase política local que gobernó ininterrumpidamente desde 1991 hasta la actualidad, Gualaguaychú forjó un “modelo” socio-político fuertemente asociativo, propulsor de medidas de consenso, que reaccionó como tal y singularmente en los momentos más dramáticos de la crisis laboral y alimentaria que vivió el país a fin de siglo. Así, cuando los lazos partidarios eran fuertemente contestados a nivel nacional y a otros niveles de la política argentina, en este espacio local se reforzaban vínculos articulados de modo diferencial.

Ahora bien, a partir del 2003, cuando algunas organizaciones ecologistas uruguayas y entrerrianas comenzaron a interactuar con el objetivo de parar la instalación de la fábrica de celulosa ENCE² en la localidad uruguaya de Fray Bentos, sobre el río Uruguay, la incorporación y progresiva difusión de un conjunto de saberes técnicos y científicos entre los vecinos de Gualaguaychú coadyuvaron a la politización de esa trama de prácticas e interacciones que “naturalmente” vinculaba la vida social al territorio. Es en virtud de este proceso de construcción retrospectiva de una “forma de vida”³ local, que la misma adquirió un estatus político, esto

2 Empresa Nacional de Celulosa España.

3 Utilizamos el término “forma de vida” influenciados por el sentido amplio que le otorga Wittgenstein (2004: [1953]), como modos de ser, de actuar, de relacionarse y de sentir de un grupo humano, ese conjunto de interacciones regulares que subyace a los juegos de lenguaje. También remitimos al tratamiento que hace Pitkin del mismo concepto (1984: 175-206) y a las puntualizaciones de Nun sobre su uso (1989: 85).

es, resultante de las decisiones tomadas por los habitantes de la localidad en distintos momentos de su historia reciente, y electivo, pasando a conformar, en el presente, un “modelo proyectado para la región”. La lucha “antipastera”, primero contra la instalación de la española ENCE, luego contra la localización de la finlandesa Botnia, abrevó así su fuente del derecho de la comunidad a decidir sobre mí misma en lo concerniente a su modo de desarrollo regional. De esta articulación de un derecho colectivo nació el “No a las papeleras”:

Gualaguaychú no le otorgó ni le otorgará la Licencia Social a BOTNIA. Licencia Social es el derecho que deben tener los habitantes a aceptar o no la instalación de industrias que modifican compulsivamente el modelo social y económico proyectado para la región (Documento de difusión pública de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú)

Tanto en la fundamentación de la estrategia jurídica de la red –la temprana solicitud formulada a las autoridades argentinas para que éstas denunciaran la violación del Tratado del Río Uruguay ante el Tribunal Internacional de La Haya–, como en la contextualización del problema “ambiental” encontramos esta construcción de un derecho comunitario al modo de vida propio.

La licencia social, nos recordaba un asambleísta y a su vez asesor legal de la Asamblea, es un mecanismo de consulta previsto en la carta constitucional argentina, pero tal derecho de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y medios de subsistencia, incorporado al artículo 75 inciso 22 de la CN, no se cumple a través de la legislación general. El caso de Esquel, no obstante, es paradigmático de la construcción social del derecho. En esa localidad chubutense, la movilización popular y la convocatoria a un plebiscito no vinculante el 23 de marzo del 2003, habían logrado frenar la explotación de un emprendimiento minero “a cielo abierto” en las cercanías de la ciudad. Si este precedente sentaba las bases de la institucionalidad propicia para resolver el conflicto planteado en Gualaguaychú, la localización de las fábricas de celulosa en territorio extranjero, sin embargo, obligaba a situar el reclamo en el marco de las instituciones transnacionales, concretamente, en los procedimientos previstos

por el Tratado del Río Uruguay, instrumento firmado entre Argentina y Uruguay en 1975 y que protege ese curso de agua. Muy rápidamente, en octubre del 2003, tras la autorización del presidente Batlle a la empresa ENCE para la construcción de su planta en Fray Bentos, la red gualeguaychuense solicitó la intervención del gobierno nacional con el objetivo de demandar al Estado uruguayo por incumplimiento de los deberes de información y consulta establecidos en el Tratado.⁴

Este es un caso muy atípico porque es un tema internacional. Por eso se le hace el requerimiento al gobierno. Si nosotros fuéramos Esquel no necesitas recurrir al gobierno, la presión social y un plebiscito termina con la fábrica. Pero cuando tenés una fuente en un país extranjero que produce contaminación transfronteriza o podría producirla en el caso de funcionar, sí o sí necesitás la representación del gobierno nacional porque ni siquiera te sirve ni tu municipio ni la provincia, no tienen representación desde el punto de vista nacional, no pueden demandar al Estado uruguayo, no puede hacer reclamos en ninguna entidad que pueda emitir una resolución obligatoria. (Asambleísta y asesor legal de la Asamblea).

Paralelamente, las informaciones provistas desde un inicio por las organizaciones ambientalistas de Entre Ríos y del Uruguay (Movitdes de Fray Bentos y Grupo Guayubira de Montevideo) sobre las consecuencias de los emprendimientos celulósicos, intervinieron de manera fundamental en la socialización de los riesgos que sobrevendrían a la puesta en funcionamiento de las plantas. Estas organizaciones difundieron información científica acerca de los efectos contaminantes (sobre los recursos naturales y la población) de los productos químicos utilizados por el tipo de pas-

4 Según lo dispone el Tratado firmado entre Argentina y Uruguay en 1975, la Parte que proyecte la construcción de cualquier obra que pueda afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, debe comunicarlo a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Esta tiene 30 días para expedirse sobre el perjuicio eventual y en caso de expedición positiva o de indecisión debe notificar a la otra Parte para que en el término de 180 días haga su propia evaluación. Si la información provista por la Parte que proyecta la obra fuera incompleta, la otra Parte puede solicitarla y los 180 días comienzan a correr desde que es recibida la información completa. Si la Parte notificada no opone objeciones, la otra Parte puede realizar la obra; si llega a la conclusión de que habrá perjuicio debe comunicarlo a la otra Parte por medio de la CARU dentro del plazo. Si las Partes no llegan a un acuerdo (a través de la CARU o por negociaciones directas), la controversia podrá ser sometida al Tribunal Internacional de La Haya.

tera a radicarse en la cuenca del río Uruguay, e ilustraron sobre las consecuencias económicas, políticas y sociales atribuidas al avance de la “agroindustria” en su globalidad, con especial énfasis en el “modelo forestal” vinculado a la producción de celulosa. Sumado a las experiencias aportadas por las poblaciones afectadas por el funcionamiento de emprendimientos similares en Pontevedra España, donde operaba ENCE, y Valdivia en Chile, este conjunto de saberes contribuyó a la elaboración de claves de lectura sobre el significado de las pasteras entre la población de Gualeguaychú. No obstante, a distancia de los discursos que centraban su rechazo en la utilización de tecnologías perjudiciales para el ambiente y/o que apuntaban a ampliar la crítica hacia el modelo agroforestal o agroindustrial, la asamblea de Gualeguaychú construyó su oposición total a la instalación de ENCE y Botnia, en base a una interpretación localizada (regional y multidimensional) de los impactos que delimitaba los riesgos según afectaban el “modelo económico y social”. En el documento finalmente elaborado por el Grupo Técnico Interdisciplinario de la Asamblea, integrado por profesionales y científicos de la ciudad, se dictaminó, respecto de los impactos y riesgos ocasionados por la “papelera” Botnia, que:

(...) es totalmente incompatible el funcionamiento de semejante emprendimiento, ubicado a 25 km de la ciudad de Gualeguaychú, con un medio ambiente saludable y con el perfil de ciudad que se ha gestado en las últimas décadas, en el que se le ha dado una superlativa importancia al cuidado del medioambiente, a la salud de la población, al desarrollo turístico-recreativo y a la intensa promoción de las actividades rurales y la industria alimentaria, por lo que los perjuicios que ocasionaría la puesta en funcionamiento de esta planta, pueden ser caratulados de catastróficos para Gualeguaychú y sus alrededores.⁵

5 En el informe se hace un minucioso y cuantificado estudio de las distintas consecuencias que tendrá el emprendimiento. Véase *El Día*, julio, 2007.

La lucha por el derecho

La lucha de Gualaguaychú se inició a mediados del año 2003, cuando unas pocas organizaciones ambientalistas uruguayas y entrerrianas comenzaron a actuar en conjunto con el objetivo de parar la instalación de la planta productora de celulosa ENCE (del grupo español ENCE) en la localidad uruguaya de Fray Bentos, sobre el río Uruguay. En septiembre de ese año, consiguieron sumar a personalidades de la vida económica y profesional de Gualaguaychú y a la propia Municipalidad, en la figura de su intendente, y elaboraron un documento en el cual expresaban su rechazo tanto a la instalación de ENCE como a los estudios de impacto ambiental elevados por los inversores y que habían sido impugnados por organizaciones no gubernamentales ante el organismo responsable de su evaluación independiente (la Dirección Nacional de Medioambiente de Uruguay: Dinama). Por otro lado, la así denominada Declaración de Gualaguaychú sentaba las bases de la estrategia pública de la red: la convocatoria al pueblo uruguayo y fraybentino a una acción común contra la instalación de la pastera y la “interpela[ci]ón a los gobiernos nacionales y estatales de ambos países, a fin que por su intermedio se adopten todas las medidas legales e institucionales que fueren menester, conforme las normas de Derecho Internacional Público e interno de los estados involucrados (como lo son la Convención sobre Diversidad Biológica, Desertificación, Basilea, etc.) con especial atención a la aplicación del principio precautorio y de reciprocidad, y el intercambio de información y consultas acerca de las actividades bajo jurisdicción de un estado que previsiblemente tendrían efectos adversos para otros”.

La Declaración de Gualaguaychú fue firmada el 24 de septiembre del 2003 por más de 400 organizaciones de la ciudad y llevada en mano por su intendente al intendente de Fray Bentos el 4 de octubre de ese año. Ante la actitud negativa del intendente Gezn, sobre la base de argumentos que se repetirían de ahí en más para rechazar la postura de Gualaguaychú⁶, los

6 La importancia del emprendimiento en términos de inversión y generación de empleo y “la obligación del pueblo uruguayo y sus autoridades de defender la soberanía en cuanto a decidir sobre las inversiones, acciones o políticas que implementan al interior de sus fronteras”, (*La Nación*, 23-02-04).

vecinos movilizados elevaron la Declaración a las cancillerías de los dos países. El día 9 de octubre, no obstante, el presidente del Uruguay Jorge Batlle otorgó la autorización a ENCE, sin atención a los requerimientos planteados en la audiencia previa ante la Dinama y sin comunicación a la Comisión Administradora del Río Uruguay, organismo encargado de la aplicación del Tratado del Río Uruguay, que protege ese curso de agua, particularmente en lo que hace a la prevención de la contaminación. A fines de ese mes, como ya lo hemos mencionado, la red antipastera solicitó formalmente a las autoridades argentinas la denuncia del Tratado ante el Tribunal Internacional de La Haya, organismo judicial competente para entender sobre alegaciones de violación a los procedimientos impuestos por esa normativa internacional.

Durante el año 2004, las acciones de la red gualaguaychuense se orientaron a reclamar al gobierno nacional argentino, en virtud de las autorizaciones cursadas por el gobierno uruguayo sin informar a la CARU, que ya se habían extendido a la concesión de dos zonas francas a ENCE y a Botnia. Mediante sucesivos e insistentes requerimientos cursados a la Cancillería argentina, los entrerrianos buscaban obtener información acerca de los emprendimientos y, en particular, acerca de las acciones que estaba llevando a cabo el propio gobierno en el marco de los procedimientos y obligaciones previstas en el Tratado del Río Uruguay.

En febrero del 2005, el presidente Batlle otorgó autorización a Botnia para construir su fábrica en Fray Bentos. Pero en el mes de marzo, dos hechos políticos trastocaron la marcha de las cosas. En uno de sus primeros actos de gobierno, tras asumir como presidente de la República del Uruguay, Tabaré Vázquez recibió a los directivos de Botnia y prestó su acuerdo a la continuidad de los emprendimientos. Del otro lado de la frontera, los vecinos de Gualaguaychú tomaron conocimiento de un supuesto acuerdo entre los cancilleres argentino Bielsa y su par uruguayo Operti, celebrado en el 2004, que ponía fin a la controversia respecto de ENCE entre ambos Estados. En respuesta a la situación de desconcierto y generalizada insatisfacción, la red organizó una manifestación sobre el puente internacional General San Martín que comunica a Gualaguaychú con Fray Bentos. El 30 de abril unas 40.000 personas expresaron su rechazo a las plantas, sobre el río Uruguay, y en el mes de

agosto se dio forma a la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG).

Mientras tanto, la posición que venía manteniendo el gobierno argentino consistía en una cierta vuelta hacia atrás: el seguimiento a pie juntillas de las instancias establecidas en el Tratado, después de producidas las autorizaciones unilaterales por parte del Uruguay. Durante el 2004 había procurado reactivar el mecanismo de información y consulta previsto en el tratado binacional, a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay, y en el 2005 crearía conjuntamente con la cancillería uruguaya el Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN), un nuevo mecanismo de características similares (destinado a producir un estudio de impacto independiente), pero de implementación a escala diplomática. Ambas iniciativas terminaron en fracaso. Prolongando los argumentos repetidos por las partes a lo largo de todo el proceso, la ronda de encuentros del GTAN culminó con dos informes encontrados: el de Argentina, objetando a Uruguay no haber aportado la información requerida sobre los emprendimientos y su impacto, y el de Uruguay, reafirmando el “derecho soberano” a la radicación de las empresas en su territorio, reiterando que se trataba de una decisión firme, ya tomada, y asegurando que las fábricas no contaminarían.⁷

El 3 de febrero comenzó un corte, por tiempo indeterminado, en el kilómetro 28 de la ruta 136 que conduce al puente internacional. Los asambleístas pedían la paralización de las obras o una cumbre entre los presidentes “en la que se sienten a hablar en serio”. A su vez, determinaban

7 Véase *Clarín*, 31-01-06. El 31 de octubre del 2005, la ACAG había hecho pública una carta abierta al presidente uruguayo protestando por su falta de colaboración en las reuniones del GTAN. En ella le hace saber que la comunidad de Gualeguaychú se siente “agraviada cuando la República Oriental del Uruguay se niega a reconocer y analizar el impacto transfronterizo que las plantas de celulosa causarán en nuestro país; cuando no paraliza la ejecución de las obras, pese a que en tres oportunidades el Gobierno Nacional argentino lo ha solicitado en el marco del Estatuto del Río Uruguay; cuando la delegación uruguaya de la comisión mixta binacional técnica mantiene una actitud dilatoria en forma permanente y sistemática; cuando a cada reclamo de los vecinos de Gualeguaychú, usted y sus funcionarios, tratando de minimizar nuestros legítimos derechos a un medio ambiente sano, nos acusan de ser diseccionados por criterios electoralistas que afortunadamente ya culminaron el 23 de octubre pasado; cuando se nos niega en forma permanente el acceso a los medios de difusión de la R.O.U. para que podamos informar a nuestros hermanos uruguayo...” (Página 12. 1-11-05).

que la movilización social era el único medio capaz de influir sobre la política gubernamental, después de año y medio de reclamar la concurrencia a La Haya, cuando la planta ni siquiera había comenzado a construirse.

Pocos días antes, el gobierno argentino había hecho suyo el reclamo de Gualeguaychú de demandar internacionalmente al Estado uruguayo. Tras algunos meses de trabajo legislativo que dieron paso a la constitución del Estado nacional como parte en el proceso⁸, la demanda fue interpuesta el 4 de mayo del 2006. Un día después el presidente Kirchner viajó a Gualeguaychú y en un acto masivo, que contó con la presencia del conjunto de los gobernadores de la república especialmente invitados para la ocasión, declaró el reclamo de los entrerrianos “causa nacional”.⁹ Dijo Kirchner “no están la provincia de Entre Ríos ni la ciudad de Gualeguaychú solas en esta lucha por el derecho, está la República Argentina y el pueblo argentino todo comprometido para solucionar esta controversia”.

El compromiso sellado públicamente tenía antecedente en las reuniones celebradas los meses anteriores entre la Cancillería argentina y referentes de la Asamblea. En esas ocasiones, el canciller Bielsa y más tarde su sucesor Taiana se habían referido a la “causa nacional” en los términos de un trabajo conjunto entre los niveles provincial y nacional de gobierno y la asamblea de Gualeguaychú, junto a sus representantes municipales, sobre la base del pedido formulado por los vecinos entrerrianos de mantener una posición común¹⁰. En virtud de ese entendimiento, el canciller Bielsa había solicitado a su par uruguayo la paralización de las obras hasta tanto no se contara con el estudio de impacto ambiental independiente¹¹. El 26 de enero, el gobernador Busti expresaba que se había unificado la

8 La medida fue primeramente votada en la Legislatura entrerriana (por unanimidad) y luego aprobada por ambas cámaras nacionales, el Senado por unanimidad y Diputados por mayoría.

9 Puntualizamos aquí en la interpelación presidencial que será retomada por la Asamblea. Dado que nuestro interés está centrado en las vías de reclamo abiertas por Gualeguaychú en base a su propio enmarcamiento, dejamos para otra ocasión el análisis de la más compleja construcción de la controversia con el Uruguay formulada desde Presidencia, y que refiere como objeto del conflicto el tema ambiental, otorgándole el estatus de diferendo binacional. Véase el discurso completo del presidente Kirchner en www.ambiente.gov.ar y, previamente, el pronunciado ante la Asamblea Legislativa el 1 de marzo del 2006.

10 Las declaraciones son reproducidas por *Página 12*: 20-7-05, 24-8-05.

11 Esta solicitud formal cursada al gobierno del Uruguay fue rechazada en carta remitida por el canciller Gargano en mayo del 2005.

estrategia con el gobierno nacional, en una reunión previa mantenida con el presidente, el canciller y el jefe de gabinete y en febrero, el canciller Taiana puntualizaba que el recurso a La Haya pedido por la provincia de Entre Ríos “no concierne a una comunidad determinada sino que hace a los intereses de la Nación”, (*Clarín*, 15-02-06).

Aunque los assembleístas se sentían respaldados por el gobierno, insistían en las implicancias directas de sus declaraciones. “Queremos acciones concretas, no declamaciones de causa nacional [...] acciones como solicitar una medida cautelar de paralización de la construcción de las plantas¹² y la decisión de que se aplique el Código Aduanero a los transportes de carga para Botnia”, (*Clarín*, 08-02-06 y 10-02-06). La medida cautelar sería incorporada junto con la demanda internacional por violación del Tratado del Río Uruguay.¹³

Al mismo tiempo que se “unificaba” la lucha, el gobierno aclaraba que sus acciones no excluían cualquier tipo de actuación de acuerdo a derecho que Gualeguaychú y la provincia quisieran promover, y se mantendría expectante respecto a los cortes de ruta intermitentes que desde fines de noviembre del 2005 intentaban producir un boicot turístico hacia el Uruguay, en respuesta a la intransigencia de las autoridades de ese país a reconocer las consecuencias transfronterizas de su política respecto a las pasteras y a oponerse a la paralización. Los cortes se sucederían bajo la forma de boicot a la empresa Botnia, impidiendo el cruce hacia Fray Bentos de camiones transportadores de materiales para la planta, y se convertirían en permanentes a principios de febrero bajo la modalidad de bloqueo económico sin más. El 10 de febrero, el presidente Kirchner aseguraba que no intervendría para frenar los cortes.

No obstante, el bloqueo sería levantado por decisión de la asamblea en dos oportunidades: en respuesta a una nueva apertura de las negociacio-

12 En febrero del 2006, a dos meses de cumplirse el primer año de iniciadas las obras, la planta de Botnia se encontraba construida en un 30%. La obra de ENCE se encontraba mucho menos avanzada pero contaba con el puerto de M’Bopicuá.

13 Las primeras definiciones de Kirchner en tono a la lucha de Gualeguaychú también generarían rispideces entre los gobernadores. Los mandatarios de Corrientes y de Misiones habían salido prontamente a aclarar que no se opondrían a la instalación de pasteras en sus espacios provinciales (*Página 12*, 2-12-05), posición que sería reiterada por distintos gobiernos provinciales más tarde respecto de la explotación de madera destinada a la producción de celulosa y el desmonte.

nes con Uruguay en marzo del 2006¹⁴ y, más tarde, ante la presentación de la demanda judicial en La Haya.

La medida cautelar de paralización de las obras que acompañaba la demanda internacional sería fallada en contra de Argentina el 13 de julio del 2006. Pocos días después, el canciller Taiana declaraba ante la Asamblea que la postura del gobierno era el rechazo de los emprendimientos celulósicos en Fray Bentos y la oposición a un “monitoreo” ambiental conjunto entre los países, lo que se entendía como legitimación de un ilícito y la aceptación de los hechos consumados.

Durante el resto del año, se realizaron algunos cortes parciales, hasta que el 20 de noviembre, los assembleístas decidieron apostarse sobre la ruta “hasta que vaya Botnia”, en un corte que se prolonga hasta el día de hoy.

La lógica política de la posición unificada

La conformación de una posición unificada entre el gobierno nacional y los assembleístas, que se traduciría en el reclamo de relocalización de la fábrica Botnia como única alternativa para la resolución del conflicto, desembocó desde el inicio en una política de seguimiento y demanda de rendición de cuentas por parte de Gualeguaychú dirigida al presidente y a su gabinete. Durante el 2007, miembros de la Asamblea concurren a los actos de celebración del día de la bandera en Rosario y posteriormente a Tucumán, el 8 de julio de ese año, recordando al presidente su compromiso con el reclamo de Gualeguaychú. En este último acto, Kirchner

14 Los gualeguaychuenses suspendieron el primer corte ininterrumpido sobre la ruta 136, tras la declaración conjunta hecha en Santiago de Chile, el 11 de marzo, entre los presidentes Tabaré y Kirchner. A partir de la solicitud del mandatario argentino, se trataba de paralizar las obras de Ence y Botnia por 90 días al tiempo que se levantaban los cortes de ruta, para permitir (nuevamente) la realización de un estudio de impacto independiente. Tras días de acalorados debates, la Asamblea decidió levantar el corte el 20 de marzo en una sesión que obtuvo el 70% de votos a favor de la medida. Fue la primera reacción al acuerdo celebrado entre los presidentes y se exigía la paralización de las obras y del acopio de materiales en Botnia, la realización de un estudio de impacto ambiental transfronterizo e independiente y la aplicación estricta del Tratado del Río Uruguay. El 26 de ese mes, Botnia anunció su decisión de suspender “por un período máximo de 90 días” la construcción de la planta en Fray Bentos “para contribuir a abrir un espacio de diálogo entre Uruguay y Argentina” y el 28 lo hizo ENCE (*Clarín*, 27-03-06 y 29-03-06). El

reivindicó explícitamente la lucha de los entrerrianos y se refirió a la “causa nacional”: “cuando dije que las papeleras eran causa nacional, sé que estaba cumpliendo con la patria y con el pueblo” (*El Once Digital*, 09-07-07). Días después, los assembleístas se dirigían a una reunión en Jefatura de Gabinete, expresando que “tenemos expectativas y esperamos que sus expectativas (las del gobierno) nos satisfagan”; “trataremos de corroborar si la denominada causa nacional todavía sigue en pie para el gobierno”, (declaraciones de dos assembleístas, *El Once Digital*, 10-07-07).¹⁵

Esta secuencia es sólo un ejemplo del modo como se vertebró la relación entre la asamblea y el gobierno alrededor de la “causa nacional”. La misma alcanzó momentos de alta tensión cuando los entrerrianos entendieron que el gobierno no estaba actuando en consecuencia. Gualaguaychú respondió cortando la ruta 14 “del Mercosur” ante la inminente inauguración de la papelería Botnia y, puntualmente, ante el comienzo de las operaciones de su terminal portuaria en Nueva Palmira, en el departamento uruguayo de Colonia. Bajo la consigna “Sr. Presidente: ¿Dónde está la causa nacional que nos prometió? ¡Basta de palabras! ¡Queremos medidas concretas!”, elevaron un petitorio que contenía una lista de acciones destinadas a impedir el abastecimiento de Botnia a través de recursos provistos por nuestro país, e incluía una solicitud al presidente para que se expresara públicamente. Más contundentes fueron las exigencias un mes

día 30, Argentina envió a Uruguay su versión definitiva del anexo técnico que aspiraba a incorporar al documento político que suscribirían, de prosperar las negociaciones, los presidentes. En él, la Argentina insistía en la realización de un estudio de impacto acumulado, transfronterizo y social. El 31 de marzo, el presidente Tabaré reafirmó que las dos fábricas de celulosa “se van a construir sobre el Río Uruguay” (*Clarín*, 01-04-06) y el día 4 de abril Botnia comunicó que estaba dispuesta a interrumpir las obras, pero tan sólo por diez días. El Secretario de la Presidencia del Uruguay reconoció inmediatamente que el plazo no daba tiempo para hacer el estudio ambiental. Al día siguiente unos mil vecinos concentrados en el paraje Arroyo Verde de la ruta 136 votaron por mayoría cortar nuevamente esa vía. El día 8, el canciller uruguayo Gargano dio por terminadas las negociaciones directas con Argentina por la instalación de las pasteras. El día 9, entre 17 y 20 mil personas marcharon en Gualaguaychú en repudio al abrupto final de las negociaciones y reclamaron la urgente presentación del caso ante el Tribunal Internacional de La Haya.

15 La reunión mantenida entre Alberto Fernández y cinco assembleístas tenía por finalidad informarles los pormenores de las negociaciones mantenidas en Nueva York días antes entre los gobiernos uruguayo y argentino, en el marco de la facilitación promovida por la Corona española.

más tarde, ante la declaración presidencial que reconocía “la inamovilidad” de la planta, en vísperas de la (última) reunión a celebrarse en Nueva York con el Uruguay, promovida por la Corona española. El 29 de septiembre volvieron a cortar la ruta 14, instando al gobierno a tomar medidas para la relocalización de Botnia, solicitando la penalización al Uruguay mediante el cierre de la frontera y convocando a las autoridades electas de Gualaguaychú a encabezar el piquete o no asumir el 10 de diciembre “porque si no acompañan no le sirven a la ciudad”. Los assembleístas declaraban sentirse defraudados por el presidente, pero dejaban la puerta entreabierta para la recomposición del vínculo; así, un assembleísta expresaba: “creo que Kirchner tal vez no haya dicho lo que se publicó, espero que lo hayan sacado de contexto, porque sería muy grave que dejara de pedir la relocalización”, (*Página 12*, 29-09-07).

¿Qué ha significado la constitución de una “causa nacional”? La asamblea de Gualaguaychú nace de la experiencia de un Estado ausente de la mano de un gobierno que hace caso omiso a sus deberes públicos. Organizada de forma autónoma al sistema político-partidario (aunque contando con la participación de funcionarios y políticos locales), la comunidad se hace cargo de la defensa de sus derechos y desde esa plataforma reclama al gobierno. Como lo expresaba uno de sus miembros:

La cuestión era reclamarle al gobierno lo que no había hecho, porque el gobierno tiene una Comisión del río Uruguay que está solamente para esto. Evidentemente, miró para otro lado y nos causó un gran perjuicio. La asamblea nació, como seguramente las asambleas en todo el país, por la omisión de poderes públicos (Asambleísta y asesor legal de la ACAG).

Si las cosas funcionaran en este país como debieran, nosotros no tendríamos que estar en la ruta, no habría asamblea... O sea, si hubieran hecho respetar un tratado que no se hizo respetar desde el principio...Y no tendríamos que habernos enterado nosotros, o sea, habría sido un trámite interno del gobierno, decir, bueno, acá hay un tratado que hay que cumplir, que hay que respetar... De ahí en más yo creo que es una vieja costumbre de la política, estamos todos acostumbrados a que nos mientan...vienen, prometen y una vez que suben empiezan a disuadir, empiezan a dejar pasar... y la gente es como que tiene otros problemas,

todos tenemos nuestros problemas en la casa, en el trabajo, en todos lados... y un poco perdonamos a los políticos para que hagan lo que quieren... y dejamos que las cosas transcurran, avancen y terminen su período [...] Ojo, que nuestro deber también como ciudadanos es hacer cumplir lo que prometen los políticos, o sea, el político promete para llegar, pero es nuestra responsabilidad, de los que votamos, decir, cumplan con lo que prometieron y si no, déjenle el puesto a otro. No todo es culpa del gobierno, es culpa del pueblo muchas veces...yo creo que en este momento Gualeguaychú está dispuesto a que el gobierno tenga que empezar a cumplir (asambleísta y actual referente).

Desde esta comprensión del vínculo político, articulado alrededor de los deberes públicos del gobierno del Estado, de los políticos-gobernantes y de los ciudadanos y votantes, se estructura el reclamo al gobierno como “causa nacional”. El énfasis en el cumplimiento de obligaciones interpela el compromiso arrancado al gobierno de hacer del reclamo de Gualeguaychú una “causa nacional”, como aplicación de “todo el peso de la ley”. Es por esta vía que la política exterior argentina buscará endurecerse a través de medidas legislativas y decisiones administrativas penalizadoras de las políticas de Botnia y del Uruguay.

Es también en virtud de esta exigencia regulatoria que la definición kirchnerista del reclamo entrerriano identificándolo con los intereses del pueblo argentino, será juzgada como puramente declamatoria cuando la política no atiende a los derechos conculcados del “pueblo de Gualeguaychú”, y rechazada cuando ello signifique autonomizar la lucha en torno a su voluntad decisoria¹⁶. En las relaciones de la asamblea con el gobierno, lo “nacional” será entendido como espacio vinculante de relaciones entre un derecho colectivo y el Derecho del Estado general, y en menor medida como el ámbito institucional de legitimación social de un reclamo¹⁷.

16 “El gobierno, yo creo, que habla de nacionalizar y no sé, es un concepto mío, diciendo no se hagan más problema que yo me hago cargo... O sea, es como decir ustedes quédense tranquilos que ahora lo manejo yo... denme las riendas del caballo que yo se donde voy... Y nosotros en cierta forma caemos en eso, le damos la rienda del caballo...” (asambleísta de la cita anterior).

17 La asamblea ha buscado de manera autónoma y a través de la movilización, la instalación del problema y de la lucha en la opinión pública, de modo que ello condicione las agendas gubernamentales. Uno de los asambleístas calificados en su momento como “duro” nos explicaba: “el término nacionalizar no es por ahí para todos igual... Lo que nosotros queremos es hacer que

Hacia la tercera vía de reclamo

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. (Constitución de la República Argentina, artículo 41)¹⁸

La lucha de Gualeguaychú por hacer efectivo el artículo 41 de la carta magna tornó la defensa de un derecho en el deber de hacerlo cumplir. La desatención a las leyes que garantizan su ejercicio, así como la inacción de los gobiernos ante su incumplimiento, llevaron a los vecinos a autoconvocarse y dirigir sus reclamos a los gobiernos nacionales en la interpretación que no hay derechos sin regulación estatal y sin funcionarios públicos encargados de ejecutarlos.

A través del gobierno nacional, en su carácter de representante del Estado, parte firmante del Tratado binacional sobre el río Uruguay, los gualeguaychuenses denunciaron toda una serie de decisiones inconsultas formuladas por el gobierno oriental autorizando el establecimiento de empresas y puertos sobre el recurso acuático transfronterizo y exigieron la paralización de las obras hasta tanto un estudio independiente de impacto determinara sobre su funcionamiento cierto. Activaron la vía de la ins-

la causa llegue a todos lados de nuestro país... Si hablamos del concepto nación, hablamos del país entero, decimos la nación comprende a todos los ciudadanos... La idea sería implantarlo en todas las personas que habitan nuestro país... Y trascender la frontera, ya no estamos hablando de nacionalizar, estamos hablando de internacionalizar... trascender hasta donde haga falta... Y no solamente Uruguay... hay que llegar a Europa, hay que llegar a todos lados... que la gente de alguna forma empiece a entender que acá pasan cosas que no deben pasar... Esa es la idea de nacionalizar o de internacionalizar la causa...”

18 Continúa: Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

titucionalidad internacional que protege prerrogativas del Estado argentino y, a través suyo, derechos internos, como los establecidos en los artículos 41 y 75, inc. 22 de la Constitución nacional.

Al mismo tiempo, ante la fracasada política de entendimientos con el Uruguay, intentada por la vía de la CARU, el GTAN y los contactos directos promovidos por el gobierno de Argentina –todos ellos orientados a producir estudios científicos de impacto–, la Asamblea fue profundizando la vía nacional de reclamo, a partir de la reorientación del compromiso del gobierno en línea con la demanda de Gualeguaychú de relocalización de la planta de Botnia. Este viraje en la relación con el equipo gubernamental tendría implicancias en la política exterior argentina, y en el vínculo directo entre los asambleístas y el gobierno. Siguiendo a Mann (2000) en relación con las opciones con que cuentan los movimientos sociales que procuran influir en asuntos de carácter transnacional, conseguir que los gobiernos adopten la perspectiva del Estado-nación en lo concerniente a tales demandas, supone hacer jugar hacia afuera las reglas de la diplomacia y el poder nacional. En el plano interno, las acciones llevadas a cabo por el gobierno nacional en su relación con Uruguay, en orden a sostener y profundizar la posición “argentina”, serían constantemente monitoreadas y reclamadas por la Asamblea en demanda de cumplimiento de un compromiso hecho público, al tiempo que denunciadas abiertamente ante cualquier viso de desistimiento y “claudicación”.

Ante la falta de resultados concretos de la política “de posición unificada”, la Asamblea se dispuso hace unos meses a profundizar en una tercera vía de reclamo, la vía “transnacional”. Como resultado de este esfuerzo, se conformó recientemente la Asamblea Ciudadana Regional, entre la ACAG y organizaciones y grupos de productores del Uruguay.

La proyección regional –transfronteriza– del reclamo gualeguaychense no es en absoluto novedosa; sin embargo, la ampliación de las bases sociales del reclamo incorporando a organizaciones y pueblos vecinos del Uruguay supone algo más que la formalización de la estrategia delineada en el 2003 en la Declaración de Gualeguaychú. En aquella oportunidad, la necesidad de confraternizar con el pueblo uruguayo en acciones conjuntas ante el avance de la industria celulósica en la cuenca, no sólo hacía pie en los lazos que tradicionalmente unían a los pueblos,

sean estos lazos sociales, culturales, o histórico-políticos, como el hecho compartido de rescatar la herencia del proyecto artiguista, aspectos que son resaltados por Giarraca (2007). También se trataba de lazos que “des-tradicionalizaban” (Beck, 1998: 76-77) y creaban nuevas respuestas en el marco de las nuevas formas de la globalización. En esa ocasión, la red antipastera había elevado a los gobiernos de ambos países la propuesta de producir un “corrimiento de frontera” y proporcionar los medios necesarios para la explotación de un polo de desarrollo económico conjunto, articulado a partir de la producción regional y la industria turística. Se trataba de la búsqueda de un Mercosur (Mercado Común del Sur) “real”¹⁹, dinamizado por la interacción económica y social entre los ciudadanos, los pueblos y los agentes económicos del mismo espacio transnacional, hasta el momento confinado a la institucionalidad intergubernamental (Emiliozzi, 2007).

La conformación de la Asamblea Ciudadana Regional hoy, presenta ribetes claramente diferenciales con respecto a aquella propuesta “empresarial” conjunta y de consuno con los gobiernos de la región. El trabajo actual de los entrerrianos con las agrupaciones uruguayas supone la integración de nuevos discursos que se caracterizan por la amplitud de sus demandas, esto es, la lucha contra el modelo agroindustrial en su globali-

19 “Nuestra propuesta siempre ha sido crear un polo de inversión y desarrollo y de puestos de trabajo en común con Uruguay y que Uruguay relocalice la planta fuera de la cuenca del río Uruguay... siempre tenemos cuidado de no querer incidir en la política interna uruguaya, porque eso nos lleva a un punto de no retorno que lamentablemente está un poco asentado en este momento, de chovinismo, del argentino que nos quiere decir lo que tenemos que hacer... Entonces, la propuesta de relocalización y de un proyecto alternativo la asamblea se lo tiene que llevar al gobierno nacional para que hable con el uruguayo... Nosotros hicimos en su momento una nota al respecto y tuvo muy buena acogida en Uruguay, pero luego los medios empezaron a buscar la táctica de enfrentamiento entre comunidades (...) Es decir, buscar un MERCOSUR mucho más real y empezando por correr la frontera. El gobierno no tomó en cuenta estas propuestas inicialmente, luego sí, pero creo que siguen siendo el camino (...) Tuvimos una reunión con Kirchner sobre esto exclusivamente y él le hizo el planteo al presidente uruguayo. Uno no sabe hasta qué punto lo hizo bien, pero la respuesta que tuvo fue negativa. Hablamos de una inversión muy grande, de un fondo fiduciario muy grande para todo el corredor del río Uruguay. Que además hubiera beneficiado a ambas orillas; es una zona de desarrollo turístico muy interesante que está creciendo de nuestro lado muchísimo, del lado uruguayo no. Siendo que la costa de ellos tiene altura, playas, es mucho mejor. De modo que no hay motivo para que no tengan un desarrollo similar, incluso los acuíferos termales enormes que están en ambas orillas” (asambleísta).

dad²⁰, y por una mayor radicalidad política: la ruptura con la política partidaria y el accionar de las ONG (Organizaciones No Gubernamentales) ambientales, reforzando el carácter autónomo y autorrepresentativo del movimiento social sin fronteras (transnacional)²¹.

Esta novedad ciertamente nos impide afirmar que la asamblea vuelve hoy sobre su modalidad inicial, cuando reunía a una pequeña red de organizaciones ecologistas, mayormente uruguayas. En el curso de varios años, los discursos económicos, sociales y políticos en circulación entre los asambleístas y los vecinos se han ampliado junto con los conocimientos científicos y técnicos acumulados. Ello ha habilitado nuevas claves de lectura acerca de lo que está en juego en torno al emplazamiento de nuevas fábricas extractivas sobre el río Uruguay. En este sentido, lo que viene siendo lucha por un derecho colectivo, poblano o federal, de la comunidad de Gualaguaychú, incluso de Entre Ríos, a intervenir decisivamente en la elección de su modo de vida local en el espacio del Estado argentino, puede mutar en un movimiento que, justamente, rompe tales límites jurisdiccionales y pone en entredicho la soberanía que, en nombre de la nación, los Estados ejercen sobre sus territorios sociales. Esta tendencia desnacionalizadora, aunque en modo alguno anárquica o desregulatoria, es producto sin embargo de la radicalización de un derecho previamente construido: el derecho de los pueblos, entidades cuyos alcances y límites

20 En la primera reunión de la Asamblea Regional, celebrada el domingo 7 de octubre en Nueva Palmira, departamento de Colonia, Uruguay, las organizaciones y ciudadanos convocantes exigieron el cese de los monocultivos de soja transgénica y de árboles de laboratorios destinados a la producción de celulosa, “el cese de la entrega de nuestras tierras a empresas y grupos multinacionales”, la inmediata erradicación de las industrias contaminantes que vienen a instalarse “en nuestra región” y “el desarrollo de un modelo regional que se encuentre fundado en el respeto a la vida, la dignidad humana y el trabajo”, Comunicado de la primera reunión.

21 “Tenemos que armar organizaciones por fuera de los partidos políticos que nunca nos van a dar cabida y nunca van a hacer lo que pensamos y decimos. Yo fui fundador en mi pueblo del Frente Amplio en 1971. Pero hoy empezás a percibir que estas luchas significaron 30 años para llevar a la gente a un lugar equivocado. Para mí tiene que haber organizaciones de base, autónomas, horizontales, y que aparezca la autogestión [...] las ONG tienen un papel, pero lo que no pueden pretender es manejar a los movimientos sociales. Con este tipo de actitudes terminan siendo más útiles para el gobierno que para la sociedad [...] pero una cosa muchísimo más importante para mí es romper la frontera. Saber que el mundo es uno y el ser humano es uno, que tiene la particularidad de cada región, que hay que respetar” (entrevista a Víctor Cardona, productor y vecino de Mercedes, Uruguay, e integrante de la Asamblea Regional, Revista MU, 03-10-2007).

pueden volverse irreductibles a las fronteras establecidas si alcanzan legitimidad democrática.

Conclusión

La movilización de Gualaguaychú constituye quizá el primer caso de conflicto local de dimensiones alrededor de las nuevas modalidades de globalización económica (en la Argentina). Su existencia ha devuelto el carácter contingente y conflictivo a los procesos económicos, sociales, políticos e institucionales involucrados en la expansión de empresas transnacionales que se localizan en nuestros países.

En este artículo hemos procurado reconstruir el modo cómo los ciudadanos de la localidad entrerriana experimentaron la radicación de empresas extractivas de producción de celulosa en sus cercanías, al amparo de leyes y decisiones que no dejan y no dieron lugar a la expresión de la voluntad de las poblaciones circundantes para su instalación, y construyeron, a través de la movilización social, su derecho a elegir. Vimos que este derecho a decidir sobre el modelo económico y social emanó de la reactualización de prácticas económicas, sociales y políticas muy acendradas en la ciudad que, reactivadas al contacto con nuevos discursos, delimitaron los riesgos ambientales y político-jurídicos adjuntos a la política de radicación de los nuevos emprendimientos sobre el río compartido. Esta interpretación acotada, “regional” de un derecho colectivo explica en parte el “celo” de Gualaguaychú con su movimiento, el rechazo a coordinar su lucha con otros actores y movimientos hasta tiempos muy recientes, su incómoda identificación con la “causa ambientalista”, y su reclamo al Estado argentino para que proteja un derecho (colectivo, novedoso) “interno”.

Ahora bien, la centralidad otorgada al Estado nacional en la regulación de un derecho, demandada por la vía del cumplimiento de un Tratado internacional y por la vía del compromiso político directo con el gobierno, puede extenderse a los Estados de la cuenca en virtud de una potencial ampliación de movimiento que sea capaz de interpelar a los gobiernos, instándolos a discutir los modelos económicos que promueven y pro-

yectan y al mismo tiempo a reconocer la densidad social, económica, cultural y política de la regionalidad transfronteriza.

Parece claro que la transnacionalización económica ha terminado por abrir también un espacio para la transnacionalización de la acción política. Aunque, sobremanera, el gobierno del Uruguay y los medios de comunicación de ese país han respondido sistemáticamente al reclamo social mediante lo que Beck denomina la “linealidad y la disyuntiva «o esto o eso»”, propia de “la axiomática nacional-estatal” (1998: 50), que encuadra las dinámicas y los conflictos en base al dominio estatal-nacional de los espacios, por otra parte, el repertorio estratégico del movimiento social se ha expandido en distintas vías (internacional, nacional y transnacional) de enmarcamiento y regulación del conflicto no excluyentes. Este proceder “ilativo” (ibidem) conlleva una nueva distribución (concurrente) de espacios político-comunitarios en busca de jurisdicción. Hacia adentro del Estado argentino, unidades federales, que reenvían a la participación y pluralidad de los pueblos; hacia afuera o a través, una incipiente solidaridad política transnacional, cuyo futuro podría ser la región plurinacional, demandante de Estados fuertes para garantizar los derechos ciudadanos (Emiliozzi, 2007: 253).

Bibliografía

- Beck, Ulrich (1988). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Piados. Barcelona
- Emiliozzi, Sergio (2007). “La democracia en la integración: política, instituciones y ciudadanía en el MERCOSUR”. En: S. Emiliozzi, M. Pecheny y M. Unzué, comps. *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Prometeo. Buenos Aires.
- Fraser, Nancy. *Transnationalizing the Public Sphere*. <http://yale.edu/polisci/info/conferences/fraser1.doc>
- Giarraca, Norma (2007). “La asamblea de Gualaguaychú: su lógica de nuevo movimiento social y el sentido binacional «artiguista» de sus acciones”. En: *Realidad Económica* 226, p.101-26. - Mann, Michael

- (2000). “¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?”. En: *Zona Abierta* 92-93, p. 174-211.
- Merlinski, Gabriela (2007). *La construcción social y política del medio ambiente: algunas reflexiones en torno al conflicto por la instalación de las papeleras en el Río Uruguay*. Ponencia a las Jornadas Preparatorias del XXVI Congreso ALAS, noviembre 2006.
- Nun, José (1989). *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Pitkin, Hanna F. (1984). “Gramática y formas de vida”; en H. Pitkin; *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tarrow, Sidney (1999). *International institutions and contentious politics: does internationalization make agents freer or weaker?*. Ponencia presentada en el panel “Coping with world transitions”, American Sociological Association Annual Meeting. Chicago Illinois, agosto 6.
- Wittgenstein, Ludwig (2004). [1953]. *Investigaciones filosóficas*. Crítica. Barcelona.

Experiencias de desarrollo local en Montevideo: Cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social

Altair Jesica Magri¹

El desarrollo local en la metropolización: factores distintivos

El Desarrollo Local hace referencia al proceso de aumento de la capacidad de los espacios locales para reconocerse como protagonistas de su desarrollo, identificar necesidades y problemáticas, potencialidades, recursos y vacíos, definir sus demandas y orientar recursos a la solución de sus problemas, (Agendas XXI Locales/UE).

El planteamiento clásico del desarrollo local pone énfasis sobre la potenciación de los recursos endógenos vinculados a factores de proximidad y homogeneidad, de identidad y pertenencia social al territorio. Esta capacidad encuentra desafíos de compleja resolución cuando el espacio territorial presenta condiciones de inserción metropolitana. El contexto de características urbanas, suburbanas y rurales tiene particularidades, que indican ausencia o relatividad de las premisas sobre las cuales se apoya la teoría del desarrollo endógeno.

La metropolización se expresa en diversas dimensiones, escalas y magnitudes. Una dimensión estatal compuesta de múltiples niveles políticos

1 Magri, Jessica Altair. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Doctorado en Ciencias Sociales (c). altair@fcs.edu.uy

administrativos que gestionan el territorio con diferentes niveles de competencias y capacidades y escasa coordinación de bienes y servicios públicos. Una dimensión social con las tasas más altas de crecimiento poblacional en contextos ya consolidados de segregación socio-territorial. La dimensión económica, muestra un cambio sustancial en el pasaje del modelo industrial y rural al sector de servicios. En este contexto, el mercado metropolitano se autodiseñó sobre el tercer sector económico, convirtiéndose en el factor desencadenante de la expansión territorial y de la localización residencial de los grupos sociales.

Estas tres dimensiones se expresan con diferente escala y magnitud de acuerdo a la distancia centro-periferia donde se ubiquen y a las oportunidades que el movimiento de factores destine. Las prestaciones públicas (servicios, administración, finanzas), comienzan a menguar cuanto más lejos se está del centro, respondiendo tarde y relativamente mal a las necesidades de la actividad económica y de la población. La dimensión económica, conformó nuevos centros de consumo y producción, reconfigurando funcionalmente al territorio, redimensionando el espacio urbano pero también el suburbano y el rural, donde uno se expande sin control y otro decae sustancialmente en importancia tanto económica como de forma de vida social. Esta transformación responde a la tendencia de los agentes económicos de relocalizar sus recursos de capital en el espacio metropolitano aprovechando las debilidades normativas y fiscales de los Gobiernos subnacionales.

La dimensión social, muestra un uso del territorio condicionado al comportamiento del mercado y a los vaivenes de las políticas. Los trabajadores expulsados de la ciudad y del campo por el desmonte de los modelos productivos emigran hacia una periferia desprovista de servicios pero relativamente cerca de las fuentes de empleo que ofrece el mercado inmobiliario y de servicios personales. En este contexto, el factor empleo constituye el movilizador principal de las familias en busca de una mejor canasta de bienes. Los estratos altos de la sociedad abandonan el centro urbano atraído por factores suntuarios que ofrece el mercado, ubicándose en urbanizaciones privadas de alto valor demandantes de servicios personales. Se crea un circuito de dependencia funcional mutua pero asimétrica que promueve cambios en la ubicación demográfica y en la relación

entre los grupos sociales. La localización geográfica de los grupos sociales, se distribuye en distintas jurisdicciones políticas cuestión que complejiza aún más la acción de distribución y regulación.

En este contexto de movilidad expansiva de bienes y personas, la dimensión autoreferida de lo local pierde terreno porque carece de sus virtudes principales: gobernabilidad², cohesión social, y recursos domésticos. Estas circunstancias hacen necesario replantear el desarrollo social y económico local en una nueva dimensión de territorio, donde la conexión va más allá de la comuna, traspasando sus fronteras y vinculándose funcionalmente con otros centros de actividad.

En este ámbito, el desarrollo local en las áreas metropolitanas tiene los siguientes antecedentes:

- Autoorganización y autoreproducción del mercado con dinámicas cambiantes en el corto plazo, generan vínculos asimétricos y precarios entre las sociedades locales ubicadas en un área o región metropolitana: “*regiones ganadoras y regiones perdedoras*” (Veltz: 2001).
- Surgen localidades en función de expectativas económicas y plazos de actividad sin certezas de sustentabilidad en el tiempo y en el espacio.
- La dependencia funcional signa un tipo de exclusión espacial y social, marcando una distribución distinta del territorio local, organizando a la sociedad de acuerdo a pautas socio-económicas.
- El espacio público no tiene oportunidad de constituirse porque depende de expectativas e incentivos de las dimensiones económica y social y la ausencia de orientaciones políticas.
- La esfera estatal fragmentada es especialmente débil. Los Gobiernos municipales dependen del marco jurídico y administrativo que determina sus competencias y de sus capacidades instaladas, pero funda-

² Entendida como la capacidad del gobierno de responder a las demandas sociales a través de planes y programas de políticas efectivas.

mentalmente de la voluntad política y de los recursos que obtengan del mercado y del Estado para promover, regular y distribuir con destino al desarrollo local.

Dilemas entre cohesión social, eficiencia productiva y competitividad económica

La perspectiva integral del desarrollo local se apoya en el desarrollo económico sustentable, el desarrollo social sobre una estructura de oportunidades de integración del individuo por derechos de ciudadanía (civil, política y social); y el desarrollo institucional como vehículo de agregación de intereses, generación de consensos y elaboración de sistemas de comunicación, promoción y control sobre las acciones civiles³.

El espacio local encuentra dificultades para la incorporación de diferentes intereses, expectativas e incentivos en las sucesivas etapas de cambio en el relacionamiento social. Una etapa, de Estados centralizados, donde lo local como espacio de identidad, fue escasamente reconocido en el modelo del Bienestar. La manera de relacionarse de grupos e individuos estuvo mediado por una red de contención estatal centralizada que moderó al capital mediante regulaciones proteccionistas en materia laboral y con políticas sociales. Las instituciones locales no fueron referentes, desdibujando la integración entre el medio y los actores.

Otra etapa, con la emergencia de nuevos modelos de aglomeración del capital y de una reforma del Estado adecuada a las exigencias del modelo productivo, transfirió responsabilidades volcándolas sobre municipios sin capacidad para resolver la cuestión social y económica. Los procesos de descentralización se asimilaron como la transferencia del déficit de gobernabilidad del ejecutivo central.

Los gobiernos locales carecen de estructura y recursos humanos especializados en estrategias de desarrollo, programas de capacitación y asesoramiento técnico que puedan servir de incentivo a los empresarios y a los potenciales inversores. Se les exige volverse innovadores y competitivos

³ Civil se toma en el sentido gramsciano de los grupos de interés que se movilizan en la sociedad e inciden sobre y con el Estado.

desde el territorio, sin comprender que no es el territorio el que debe ser competitivo sino las fuerzas que en él se ubican: “[...] en él pueden encontrarse ciertas potencialidades en sus empresas, actores e instituciones que pueden o no desarrollarse siempre y cuando se den condiciones”, (Montero y Morris: 2001-7)

Innovación y competitividad local implican tener capacidad de reproducir condiciones específicas en los diferentes frentes: en el económico, generando inversión adecuada al marco en el que se inserta, aprovechando los recursos existentes y los potenciales. En lo social, desarrollando programas de integración de los grupos marginados del sistema. En lo político, consolidando reglas, incorporando mecanismos de participación ciudadana e innovando en políticas públicas de fomento al crecimiento económico diversificado

Para Cepal, la competitividad se compone de dos elementos: el posicionamiento de los actores y el nivel de eficiencia que despliegan respecto a su participación en el contexto económico. Los actores locales –públicos y empresarios– deben competir en el mercado local y en el externo, suponiendo que el aprendizaje doméstico proporciona las destrezas necesarias para entrar en el circuito internacional.

En el ámbito metropolitano, municipios son puestos a competir entre sí por los recursos del Estado y de un mercado potencial que exige políticas favorables a la inversión. Se establece la competencia política por quien ofrece mejores condiciones, que cada uno se revele como el más ventajoso para la inversión de capitales, que, por otra parte, son altamente móviles e inestables.

Los municipios en las áreas metropolitanas afrontan un dilema de orientación entre:

- Colaboración o competencia entre pares. Como los recursos financieros endógenos tienen generalmente menor magnitud que las transferencias centrales, los gobiernos tienden a una competencia excluyente. En su relación con el mercado, subsiste una idéntica lógica agravada porque las ofertas de inversión exigen liberalización fiscal y regulatoria. En la metropolización, los más débiles optan por una dependencia travestida de cooperación.

- La cohesión o la estratificación social. Los gobiernos deben promover políticas de incorporación al sistema productivo generando “capital social” apto para responder al sistema al mismo tiempo que proveer políticas sociales que aseguren la integración social. Un primer dilema, es la orientación de políticas afines a valores y funciones del Estado –eficacia, eficiencia, equidad y coherencia en la distribución, regulación y fiscalización–, o la orientación de políticas específicas adecuadas al contexto emergente de competencia en y con el entorno vinculándose con los actores con más capacidad de presión e influencia. Otro dilema, es cómo amortiguar la tendencia que la misma sociedad y el mercado han consolidado a través de las articulaciones funcionales, donde el mercado compite y a veces sustituye al Estado en la provisión de bienes, sujetos a la presión sobre: más Estado o más mercado.

Montevideo: competencia en la heterogeneidad

El Gobierno de Montevideo⁴ tiene diferentes realidades socio-económicas que trata de agregar, generando espacios vinculantes para la integración territorial. Inserto en las condiciones antes referidas, no llega a elucidar los principales dilemas observados. Las distintas políticas de desarrollo iniciadas tienen problemas cuando deben contemplar simultáneamente frentes no fácilmente concordables como el capital y la cuestión social. Aunar intereses de empresas, individuos e instituciones tras una propuesta de desarrollo tiene dos importantes aspectos⁵

- a) el *saber qué hacer*, identifica y aproxima las expectativas entre actores. Saber qué campos de actividad existen y potenciarlos a partir de la información que se pueda generar entre individuos de una red o entre redes sectoriales.

4 Montevideo es gobernado por el partido de izquierda Frente Amplio desde el año 1990, que ha ganado 4 elecciones consecutivas aumentando entre el 52% al 60% de los votos de la ciudadanía.

5 En Magri, Altair: Proyecto de Desarrollo Local para el MVOTMA, Montevideo 2006 y Ponencia PAPPUM, Montevideo, 2006.

- b) el *saber cómo*, permite incorporar innovación con procesos de imitación-adaptación o de nueva generación. Redes estratégicas en lo local y en lo regional pueden ser el campo de combinación para viejas ventajas comparativas y factores probables de constituirse en ventajas competitivas (innovación socio-política y económica).

No obstante, esto implica un cambio de visión que se apoya en la articulación de intereses y en la capacidad de asociatividad privada y socio-institucional. La coordinación cooperativa, permite acceder a los sistemas de información, capacitación y alcance a infraestructura productiva y de servicios.

Para las grandes empresas, estas premisas deben tener marcos de ruptura con factores arraigados en la cultura empresarial. El modelo de *rent seeking* jugó históricamente en su relación con el Estado e hizo que no visualizaran al municipio como socio para el desarrollo. Por otro lado, las empresas locales tuvieron escasa integración a cadenas productivas nacionales y regionales.

La dimensión empresarial tiene un fuerte componente de Pymes y Minipymes⁶, que constituyen un activo económico importante especialmente en las zonas deprimidas. Las restricciones con que se desarrollan no les permiten ampliar su radio de acción para relacionarse con otros actores productivos. Falta de información y capacitación en producción y gerencia, acceso a recursos financieros por falta de activos (vivienda y otros bienes) los recluyen en un circuito de sobrevivencia y crecimiento acotado que reproduce el círculo del subdesarrollo.

La experiencia de los Cedels de Casavalle y Carrasco Norte

El Programa de Apoyo a la Periferia Urbana de Montevideo (Pappum) fue acordado entre el Ministerio de Cultura (MEC), la Unión Europea (UE) y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). Abordó la creación

6 Se calcula que en Uruguay representan cerca del 80% de la producción del segundo y tercer sector.

dos Centros de Desarrollo Económico Local (Cedel) en los barrios de Casavalle y Carrasco Norte que corresponden en el mapa descentralizado de la IMM con los Centros Comunales Zonales n° 11 y n° 8. Implementado entre 2001 y 2007, el enfoque de cooperación puso énfasis en la conectividad como forma de generar valor económico e integración social. La actividad principal del Pappum fue la capacitación por competencias como herramienta de inserción laboral y social.

Los programas específicos fueron⁷:

- Inserción laboral en emprendimientos en cooperativas y microempresas, proyectos productivos con capacitación en gerencia y administración de empresas. Capacitación para el trabajo dependiente identificando demanda de perfiles técnicos de empresas locales.
- Agricultura urbana: autoabastecimiento de insumos agrícolas y agroindustriales, aprovechando la geografía y la estructura urbana y suburbana de zonas periféricas del área metropolitana.
- Participación ciudadana: espacios de cultura local.

Los sujetos de la cooperación

Montevideo fue el centro económico del modelo de sustitución de importaciones aplicado en el país a partir de la década de los treinta y hasta fines de los setenta, surgiendo barrios alrededor de las actividades productivas de empresas textiles, frigoríficas, madereras, industria metalúrgica liviana, consolidando un perfil laboral obrero y fuerte organización sindical. La crisis económica y el agotamiento del modelo industrial de la década de los setenta, convirtió estos barrios en cementerios industriales y zonas socialmente marginales. Simultáneamente, surgen en la periferia de Montevideo zonas de nueva urbanización volcadas a la provisión de servicios, consolidando el Área Metropolitana de Montevideo.

⁷ Bases del Programa PAPPUM, Montevideo, 2001. En www.pappum.org.uy

Los barrios de Casavalle y Carrasco Norte presentan perfiles económicos diferentes. El primero todavía sustenta actividades industriales y el segundo está volcado a la producción de servicios. En ambos existen condiciones de riesgo social asociados a la precariedad. Las condiciones de la metropolización son comunes a ambos barrios: autoreproducción y autoorganización del espacio, falta de identidad local y de infraestructura y de servicios, producto de la urbanización incompleta.

En Casavalle, alrededor de un 15% de la PEA (Población Económicamente Activa) local está desempleada (el valor nacional es de 8.7 %). Grupos vulnerables (niños y mujeres) trabajan en la recolección y clasificación de residuos, changas temporales y mendicidad. La infraestructura es escasa en saneamiento y agua potable, luz y red vial, por ello las familias tienen poco acceso al bienestar. El barrio tiene más del 50% de sus habitantes en condiciones de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). El espacio urbano y suburbano está devaluado para la inversión inmobiliaria y productiva, constituyendo una zona de riesgo que no atrae a la inversión privada.

Cuadro No. 1:
Datos sociodemográficos de Casavalle

Población total	% de población de Montevideo	% Pobreza Jov-mujeres	ÍDH 2004	Incidencia pobreza
65.000	6.66% (proxi)	18%	0.637	54.8 %
Datos: IDH 2005 e INE 2006.				

El perfil productivo se concentra en la actividad metalúrgica, curtiembres y pañaleras constituyendo el 56% de la actividad industrial. El siguiente cuadro muestra la distribución sectorial empresarial del barrio donde destaca el sector terciario.

Cuadro No. 2: Distribución empresarial por sectores en Casavalle	
Rubro	Cantidad de unidades
Aprovisionamiento a familias	335
Suministros viviendas	50
Transporte e insumos	87
Cuidado personal	126
Actividad comercial e industrial	130
Servicios financieros	34
Cultura, enseñanza y religión	95
Total	857

Fuente: Elaboración propia con datos de M&S Marketing 2006

El empleo se concentra en micro y pequeñas empresas, que representan el 60% del parque productivo. Las empresas grandes, el 1.1% responden a servicios de alimentación. El cuadro siguiente muestra la magnitud de las empresas de acuerdo al personal que emplean

Cuadro No. 3: Número y magnitud de empresas en Casavalle					
Micro 1 a 4 p	Pequeña 5 a 19 p	Mediana 20 a 29 p	Grande + de 100	S/informac	Total
516	70	18	11	365	980
52.7%	7.2%	1.8%	1.1%	37.2%	100%

Fuente: M&S Marketing 2006 (datos s/inf. no aportados por empresarios sobre número de empleados)

Carrasco Norte tiene menores condiciones de vulnerabilidad social por su origen de barrio cooperativo de vivienda de grupos sociales organizados. A fines de los noventa la crisis que asoló al país afincó asentamientos irregulares sobre los bordes barriales.

Cuadro No. 4: Datos sociodemográficos de Carrasco Norte				
Población total (proxi)	% de población de Montevideo	% Pobreza Jov-mujeres	ÍDH 2004	Incidencia pobreza
26.000	2.03% (proxi)	30.7%	0.0.872	19.4 %

Datos: IDH 2005 e INE 2006.

Muestra una marcada tendencia hacia servicios personales y financieros y la actividad industrial demandante de mano de obra se asienta en la construcción, industrias químicas, alimenticias, muebles y metalúrgicas representando el 79% del rubro comercial e industrial.

Cuadro No. 5: Distribución empresarial por sectores en Carrasco Norte	
Rubro	Cantidad de unidades
Aprovisionamiento a familias	199
Suministros viviendas	10
Transporte e insumos	78
Cuidado personal	161
Actividad comercial e industrial	130
Servicios financieros	101
Cultura, enseñanza y religión	86
Total	765

Fuente: Elaboración propia con datos de M&S Marketing 2006

Las micro y pequeñas empresas dominan la actividad concentradas en rubros de servicios, seguridad y financiera.

Cuadro No. 6:

Número y tipo de empresas en Carrasco Norte

Micro	Pequeña	Mediana	Grande	S/informac	Total
1 a 4 p	5 a 19 p	20 a 29 p	+ de 100 p		
380	108	50	16	368	922
41.2%	11.7%	5.4%	1.7%	39.9%	100%

Fuente: M&S Marketing (datos s/inf. no aportados por empresarios sobre número de empleados)

Resultados de los Cedels

A seis años de aplicación del Pappum, los resultados de generación de empleo y nuevos emprendimientos arrojan los siguientes resultados:

Cuadro No. 7:

Personas empleadas y emprendimientos

Rubro/actv	Casavalle		Carrasco Norte		Totales	
	emprendimientos	personas	emprendimientos	personas	emprendimientos	personas
Agropecuaria	7	18	8	21	15	39
Administrac	1	1	1	12	2	2
Artes Gráf	0	0	2	4	2	4
Artesanías	12	28	22	42	34	70
Com/ Mark	3	3	4	25	7	28
Confección	26	61	8	21	34	82
Construcción	0	0	1	7	1	7
Electricidad	1	1	0	0	1	1
Imagen pers	0	0	2	2	2	2
Alimentarias	1	2	11	26	12	28
Muebles	2	3	2	2	4	5
Servicios	4	6	2	32	6	6
Total	58	125	64	154	122	279

Fuente: PAPPUM, 2006

La opinión de los actores

Las redes se constituyeron a partir del nodo físico del Cedel, desplegando diferentes estrategias de información y relación con actores del sector productivo, gremial sindical, de ONG's, vecinos y actores político-institucionales del plano local y nacional. El análisis aborda tres puntos de análisis: 1.) la visión estratégica del territorio que los actores identifican como posibles escenarios y sus expectativas de sustentabilidad; 2.) las perspectivas de innovación a través del Pappum; y 3.) la descripción morfológica de las redes, que describe el tipo de trama relacional y sus efectos. El estudio permite identificar si las redes constituyeron un vehículo de oportunidades que propician desarrollo, así cómo, entre quienes se realizan los intercambios para aumentar los recursos y posicionarse en el mercado. Da cuenta de los márgenes de efectividad de este tipo de emprendimientos y el papel que les cabe a los gobiernos y actores locales en responsabilidad y sustentabilidad de la propuesta.

Los empresarios, su empresa y la visión estratégica del territorio

La perspectiva del potencial territorial aborda las expectativas, incentivos y riesgos que los actores distinguen en el medio. Es una herramienta que proporciona pautas de "identificación del potencial de acción de un colectivo de personas", (Montero y Morris: pág. 13). El estudio de entrevistas a profundidad realizado a una muestra del universo de empresarios de mediano y gran porte y de Pymes (Pequeñas y Medianas Empresas), localizados en las zonas en 2005⁸, mostró el juego de luces y sombras en el que se inserta el sector productivo del ambiente local. El cuadro FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) muestra las expectativas y riesgos que están dispuestos a tomar, así como las restricciones que observan para insertar a la zona en un proceso de desarrollo local.

8 MS Marketing: Estudio de Mercado para el Cedel de Casavalle y el Cedel de Carrasco Norte, Montevideo, 2006 y resultados de PAPPUM, 2006.

<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambios positivos en la estructura oportunidades de inversión por efecto de la macroeconomía. - Crecimiento exportaciones por factores domésticos y exógenos. - Familias consumen más y activan mercado. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Persisten altos costos fiscales. - No recupero total de crisis 2002. - Mercado nacional y local reducido no constituye opción atrayente para invertir. - Altos costos transporte mercaderías de exportación. - Excesivos costos fijos de empresas. - Poca flexibilidad laboral.
<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relación Gobierno local con políticas de desarrollo del Gobierno nacional. - Creación cadenas por apertura nuevas fábricas. - La expansión del mercado nacional repercute en local. - Expansión de demanda de bienes y servicios por aumento empleo. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientación laboral nuevo gobierno. - Leyes laborales protección excesiva. - Competencia mercado de importaciones, sustitutivos producción nacional.

El análisis FODA indica una tensión no resuelta entre las expectativas a futuro, en la que se destaca la dependencia del entorno nacional y las restricciones ligadas al sistema fiscal y laboral también regulado desde el Estado central. Es apreciable que el “contexto local” tiene una baja atención por parte de los empresarios, en la que se observa la dependencia Gobierno local-Gobierno nacional. Los empresarios no visualizan ventajas comparativas y competitivas en su inserción en el ámbito local. No se representan en su rol de actores del desarrollo, sino que estarían dependiendo de los incentivos del entorno.

Respecto a las fortalezas, es perceptible cierta resistencia a la innovación observada desde la asunción de riesgos, esperando el efecto positivo de las variables macroeconómicas del país. Las debilidades permiten percibir estrategias defensivas orientadas a hacer frente a entornos inciertos. Las amenazas reflejan la nostalgia del embate liberal de postrimerías del siglo XX, la opinión sobre las regulaciones en materia laboral, aún cuan-

do, no se ha recuperado en su totalidad las condiciones de protección elaboradas en 1946.⁹

Perspectivas de innovación por influencia de proyectos productivos e inserción laboral

- Difusión y resultado del programa Pappum en relación a empresas.
- Expectativas en capacitación por competencias en innovación productiva.
- Ubicación de Innovación en el ciclo productivo: proceso, producto, gestión.
- Mejoramiento de recursos humanos: organización y capacidades de gestión.
- Disposición empresarios a tomar trabajadores locales y extralocales.

⁹ En materia laboral Uruguay creó en 1946 los Consejos de Salarios, mecanismo de negociación y regulación laboral tripartito (empresarios, sindicatos y Estado). Desaparecieron con la dictadura militar, recuperados entre 1985-1989 y vigentes desde el 2005.

<p>Fortalezas</p> <p>a- Acceso a capacitación: organiza e integra</p> <p>b- Capacita para interactuar en público.</p> <p>c- Atiende rubros necesarios: gestión, producción y relacionamiento.</p> <p>d- Identificación con fines de empresa.</p> <p>e- Bajan costos secundarios (transporte, alimentación, etc).</p>	<p>Debilidades</p> <p>a- Poca difusión y relación con el medio. Muchas fuentes de oferta sin coordinación entre sí.</p> <p>b- Seguridad insertar a los capacitados en el medio local.</p> <p>c- Debe apuntar al ciclo productivo integral.</p> <p>d- Sin experiencias previas de trabajo, la capacitación se relativiza</p> <p>e- No reduce la contratación por recomendación directa.</p>
<p>Oportunidades</p> <p>a- Sostener el proyecto en conjunto (gobierno, fuerzas vivas y cooperación).</p> <p>b- Facilita autoempleo dependiente de empresas, más capacitación en rubro servicios.</p> <p>c- Mejorar relacionamiento entre proceso, gestión y producto para capacitar integralmente.</p> <p>d- Confiar en recursos humanos residentes.</p> <p>e- Capacitación puede incrementar expectativas sobre recursos humanos disponibles en la localidad.</p>	<p>Amenazas</p> <p>a- Mucha oferta de mano de obra en relación a la demanda de puestos de trabajo.</p> <p>b- Que se corte luego de retirarse la cooperación.</p> <p>c- Nuevas crisis económicas que bloqueen la oferta y demanda de producción y empleo.</p> <p>d- La mano de obra capacitada emigra.</p> <p>e- Sobre-oferta de mano de obra capacitada de otras zonas compite con mejor capacitación y experiencia.</p>

- a) El Programa es poco visualizado y se observa escasamente conectado a otros emprendimientos. Desconfianza de su sustentabilidad al finalizar la cooperación y depender de las autoridades locales.
- b) Se expresa el beneficio de la cercanía, pero existe, por las condiciones sociales cierta aprensión a contar con RRHH locales, la capacitación se ve como un instrumento de autoempleo que eventualmente podrá conectarse con emprendimientos empresariales.

- c) La economía de servicios si bien tiene iniciativa, es poca la experiencia acumulada y se cita el proceso completo de gestión-producto-relacionamiento sin idea clara de su relación con la innovación y competitividad.
- d) Reflejan una postura conservadora en la relación empleo-trabajo-salario: la experiencia-tiempo tiene ascendente sobre la capacitación sin experiencia, indicando desconfianza hacia la educación formal respecto de las destrezas laborales. La capacitación está relacionada con la inestabilidad en el empleo en la búsqueda de mejores salarios –relación capacidad-migración–.
- e) Existe tendencia a optar por demanda calificada con experiencia previa externa o recomendada, continua percepción de marginalidad social de los locales.

La percepción de los agentes productivos, presenta una perspectiva tradicional y escéptica con bajo conocimiento del potencial local, relativa confianza en la conducción pública en programas de desarrollo, poca certeza de contar con recursos humanos calificados y escasa relación empresarial con el medio local. En este marco, las estrategias “ofensivas” que suponen inversión y cambio tecnológico tienen pocas perspectivas.

Morfología de las redes constituidas en los CEDELs

Se constituyeron tres redes conectadas al CEDEL. Tuvieron diferentes características y rendimientos que relativizan el sentido de la conectividad.

- a) Una red estatal entre CEDEL, IMM y Ministerios, para reforzar la institucionalidad local. Esta red desarrolló cierta institucionalidad, aunque quedó atada a las dinámicas burocráticas de cada institución y “mostró una escasa experiencia en el manejo de programas de desarrollo económico local”, (González Posse: 2006, pág. 20). Tuvo falta de coherencia y concurrencia entre objetivos sectoriales para adaptarse a las necesidades específicas de cada zona, indicando una brecha públi-

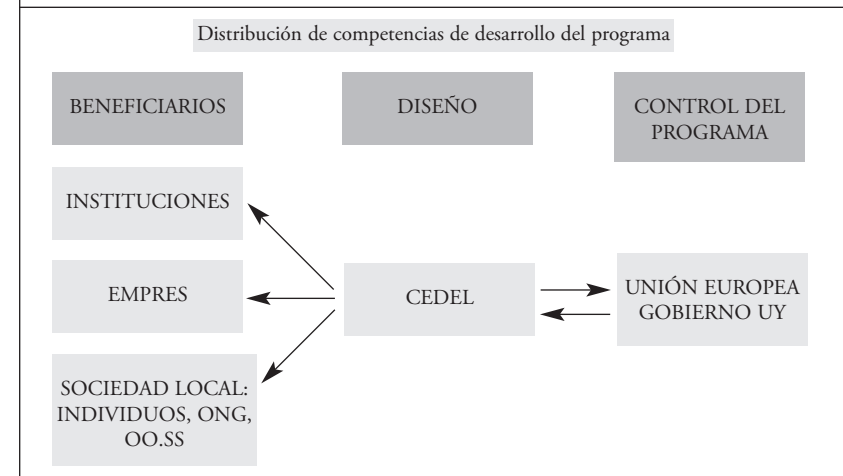
ca en la articulación de responsabilidades y actividades entre organismos públicos y de estos con las empresas y sociedad local.

- b) Una red entre CEDEL y empresarios acotada que participó en la capacitación y contratación de personal (curtiembres, costura, alimentación). Los empresarios participaron sobre la base de un rédito directo del Programa: promoción, contactos y trabajadores.
- c) Una red CEDEL y organizaciones sociales, sindicatos y vecinos. Esta red se articuló fundamentalmente sobre la capacitación, la presentación de proyectos de autoempleo y minipymes, su financiación e implementación.

La apuesta metodológica de formación de redes del CEDEL para desarrollar actividades, fue diseñada por técnicos contratados por PAPPUM e IMM. Puede ser definida, como una red de tipo estrella: “en la referencia de todas las comunicaciones entre los actores al centro”, (Montero y Morris, Pág. 15), porque si bien se planteó con la idea de un relacionamiento horizontal y descentrado, el CEDEL diseñó y controló las relaciones entre actores. El supuesto de que al retirarse la cooperación internacional se desarma toda la red, es un riesgo latente y un desafío para los actores a futuro.

Cuadro No. 8:

Formato de red estrella del programa Pappum.



Los actores participantes manejaron lógicas que signaron los rendimientos:

Una lógica político-institucional instalada en los Cedel, incidió en que no se pudo escapar a la autoreferenciación sectorial de las instituciones participantes, que apostaron al crédito de la propuesta. Por otro lado, se reprodujo en un ambiente mixto –público-privado– la lógica burocrática de las instituciones, desalentando a otros actores, en especial a los empresarios y promitentes inversores en Pymes y Minipymes.

Una lógica empresarial, con experiencia corporativa y poco interés en el rol social de la empresa, para la que el emprendimiento no constituyó un escenario de incentivos a la participación. No logró desarrollarse un ámbito de participación efectiva dentro del Cedel para los empresarios, que se autopercebieron como actores indirectos del proceso sin responsabilidad en el mismo.

Una lógica social dominada por organizaciones sociales y ONG's (Organizaciones No Gubernamentales) de intervención específica en el territorio y experiencia en el manejo de recursos de cooperación. La construcción de la participación como elemento de generación de ciudadanía fue mediada por los intereses particulares de cada organización.

Por último, la lógica de la cooperación internacional actuó bajo formatos predefinidos de intervención en el medio, dejando poco espacio para la decisión local. Aplicó el programa en acuerdo con la IMM sobre los indicadores de infraestructura (sociales y productivos), con relativo desconocimiento de la superestructura cultural, institucional y política del medio, las que, observadas desde una perspectiva *gramsciana* responden con “una función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y la del dominio directo o de comando que se expresa en el estado y en el gobierno...[.] Estas funciones son precisamente organizativas y conectivas” (Gramsci: 1955, pág.17).

Estas experiencias deben tener en cuenta para su orientación y diseño el poder que las lógicas de los actores pueden imprimir en su implementación, estipulando mecanismos de amortiguación y potenciación según sea el caso. Rhodes (Rhodes: 1981, pág. 198), creó supuestos que aún son válidos:

- Los actores son instituciones que generan y tratan de imponer patrones de conducta.
- Las instituciones son cada vez más complejas y están dirigidas al uso de los recursos para obtener sus metas, y, algunos saben competir.
- Los actores y sus redes se movilizan en contextos altamente politizados, capaces de moldear y transformar las preferencias políticas de otros actores del proceso de intercambio.

A modo de conclusión

Esta iniciativa de conectividad público-privada en el desarrollo económico y social local, deben ser apreciadas aún por sus relativos resultados, pero es preciso tomar en cuenta algunas lecciones aprendidas.

- La conectividad pública y público-privada está situada en un campo difuso y confuso en la determinación de roles: la esfera pública –nacio-

nal y local– muestra carencias en cuanto a los rumbos a tomar en procesos de desarrollo local, situada aún en la fase de debate acerca de orientación y estrategias posibles. La percepción de los actores muestra algunas dimensiones incompatibles, producto de las lógicas particulares que los rigen y que relativizan la teoría de la conectividad.

- La propensión a integrar redes en la búsqueda de beneficios particulares o corporativos y la resistencia al cambio que conllevan las posiciones de los actores y las prácticas con las que deben comprometerse: si bien los CEDELs constituyen una oferta efectiva en el corto plazo, los beneficios directos estuvieron dirigidos al sector trabajador a través de la capacitación y la financiación de proyectos familiares (Minipymes), no incorporando una visión asociativa de otras fuerzas presentes en el territorio con vistas a la integración de factores productivos y recursos humanos.
- El programa desconoció la dependencia funcional con el entorno: el desinterés empresarial a incorporarse a la red, puede explicarse porque los referentes interesados en insumos de mano de obra y actividades conexas a la empresa estaban fuera del radio del programa.
- El desarrollo local en contexto metropolitano, no cuenta con la identidad y la cercanía como facilitadores para la emergencia de recursos latentes: la acción colectiva del desarrollo local se forja en relaciones funcionales dentro y fuera del territorio. La metropolización indica que lo local es “una configuración conectiva mutable y de geometría variable de actores que pueden ser pensados como nodos de redes locales”¹⁰ y regionales.

¹⁰ Giuseppe Dematteis (2002): “De las regiones área a las regiones-red. Pág. 170. Barcelona.

Bibliografía

- Albuquerque, F (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Blanc, I. y R. Goma (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. VII Congreso del CLAD.Lisboa.
- Borja, J. y M. Castells (1998a). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. TAURUS. Madrid.
- Boisier, Sergio (2004). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién?* DT, ILPES, URL en: www.eclac.org
- CEPAL (2006). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Local*. Documento de investigación.
- Dematteis, G (2002). “De las regiones área a las regiones-red” en: *Redes, Territorios y Gobierno*. Joan Subirats coord. UIMP. Pp. 170. Barcelona.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. Montevideo: Edic. El Observador
- Gramsci, A. (1955). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Ed LAUTARO. Buenos Aires.
- González Posse, E. (2005). *Uruguay 2025: Prospectiva Territorial en Uruguay*. MVOTMA. Montevideo.
- Magri, A. (2002). *La influencia de las políticas públicas en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo, 1985-2000*. Tesis de Maestría. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR.
- Magri, A (2003). *Condiciones del bienestar de las personas en los hogares particulares del Área Metropolitana de Montevideo*. DT/ICP/FCS n° 34 (b)
- M&S Marketing (2006). *Estudio de Mercado para CEDELs de Casavalle y Carrasco Norte*. Montevideo.
- Montero, C y P. Morris (2001). *Territorio, competitividad y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación*. Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía en la VI Región. Santiago de Chile.
- Programa PAPPUM, UE-IMM-2001
- Rodhes, R A (1981). *Control and Power in central-local government relations*. Farnbrough, Gower.

- Sabaté, F. (2001). *Desarrollo Local y Economía urbana*. Notas del postgrado en Desarrollo Local. UNGS. Buenos Aires.
- Souza, C. (2004). “Regioes Metropolitanas: trajetoria e influencia das escolhas institucionais” en: *Metropoles: Entre a coesao e a fragmentacao, a cooperacao e o conflito*.
- Veltz, P. (2001). “Tempos da economia, tempos da cidade: as dinámicas”. En: Henri Acselrad (org). DP6A Editora. Río de Janeiro.

Experiencia de desarrollo territorial en el valle Araucanía y concertación de actores público-privado

Natacha A. Pino Acuña¹

¿Cómo surge el territorio?

Programa Chile Emprende

Chile Emprende ha impulsado una estrategia que tiene relación con los propósitos que se ha fijado el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet: buscar políticas que hagan más equitativa la distribución del ingreso, sosteniendo altas tasas de crecimiento y continuar disminuyendo la pobreza. En ese sentido el principal propósito del gobierno de la Presidenta Bachelet es avanzar hacia la reducción de las desigualdades y para ello plantea su intención de procurar un mejor equilibrio entre expansión económica y equidad social.

El Programa Emprende Chile² fue una iniciativa gubernamental desarrollada en forma experimental entre 2001 y 2004 en diez territorios del país.

- 1 Pino, Natacha. Ingeniero Civil Industrial, Mg.© Desarrollo mención Económico Territorial, Investigadora Asociada al Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera (Temuco, Chile), Encargada de Control y Gestión de Proyectos IDER, Profesora Titular Departamento de Ingeniería de Sistemas, Universidad de La Frontera (Temuco, Chile). npino@ufro.cl.
- 2 El programa Emprende Chile fue una iniciativa gubernamental desarrollada en forma experimental entre 2001 y 2004. Tras la firma del Decreto Presidencial N° 290 del 2 de diciembre del 2004, se institucionalizó su funcionamiento y pasó a llamarse Chile Emprende.

A comienzos del 2001, cinco instituciones vinculadas al fomento productivo³, acordaron impulsar un programa conjunto denominado *Emprende Chile*, orientado a la construcción y realización de planes de desarrollo económico territorial en un grupo acotado de zonas del país. En noviembre del 2004, el programa se institucionalizó mediante un Decreto Presidencial en términos de definición de Política Pública de Gobierno⁴, que se materializó con la creación de una institucionalidad a nivel nacional y regional responsable de proponer medidas conducentes al desarrollo del segmento de las micro y pequeñas empresas, además de impulsar iniciativas territoriales en todo el país.

Chile Emprende se plantea cómo lograr, en los territorios en que opera, un mejoramiento sustantivo de los niveles de ingresos y de las condiciones de trabajo en el tejido empresarial y laboral, en especial, del ligado a la pequeña y micro empresa y al trabajo independiente, por tanto se aspira a que dichos territorios desarrollen oportunidades de negocios, a partir de sus capacidades endógenas y entiende como su misión contribuir al establecimiento de acuerdos público-privados entre sus actores para los fines señalados.

En el último tiempo las reformas económicas llevadas a cabo no han tenido el impacto esperado en la generación de empleo y equidad social, si bien los índices de indigencia y pobreza de Chile disminuyeron en el último período, sigue persistiendo una brecha en la igualdad de oportunidades para los habitantes del país.

En este sentido, el gobierno ha puesto sus esfuerzos en ajustar la institucionalidad e instrumentos de gestión en términos de su mayor pertinencia territorial y complementariedad, con la finalidad de lograr un impacto mayor. Algunos ejemplos son la creciente descentralización y desconcentración de servicios públicos; la introducción de indicaciones (glosas) que flexibilizan las partidas presupuestarias asociadas al fomento productivo; el incremento de facultades y recursos de los gobiernos regiona-

3 El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis, el Servicio de Cooperación Técnica, Sercotec, el Programa de Cooperación para el Desarrollo Rural, Prorural, el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, Indap, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Sence.

4 Instructivo Presidencial N° 008, del 30 de noviembre del 2004; Decreto Presidencial N° 290 del 2 de diciembre del 2004.

les; la creación de corporaciones de desarrollo público privadas; la implementación de sistemas de información geográfica en regiones y últimamente el desarrollo de modalidades de gestión territorial integrada al interior de los programas de Gobierno. Cabe destacar que las instituciones vinculadas al ámbito de fomento productivo han sido precursoras en estos esfuerzos.

Chile Emprende persigue que los procesos de activación, aceleración, organización y concertación territorial, tengan como centro la generación de oportunidades de negocios, la ampliación de los mercados de las empresas y productores locales y la implementación de procesos de desarrollo económico local más amigables. Para lograrlo fue necesario incorporar innovaciones en la acción pública, partiendo por su articulación con el mundo privado, respecto al enfoque territorial, a la constitución de una figura que asegure la participación de los actores presentes en los territorios y en su apuesta a movilizar y ampliar capacidades endógenas, en función de generar entornos territoriales competitivos.

Durante el proceso de instalación del Programa Chile Emprende el lugar de los pequeños empresarios y productores independientes en las estrategias de desarrollo fue realzado. Dicho reconocimiento se hizo efectivo luego de comprobar el rol principal que juegan en la economía de aquellas escalas empresariales y productivas. Al mismo tiempo se preocupa de la relación con otros tipos mayores de empresas con las cuales se puedan establecer acuerdos de cooperación. En este contexto, Chile Emprende apuesta a un rol protagónico de los niveles e instituciones territoriales locales para promover el fomento productivo, entendiéndolo como parte de una noción más amplia de desarrollo económico territorial.

Chile Emprende plantea que la mayor ventaja de este nuevo enfoque territorial es que la economía local sea la base de estrategias, que por un lado, partan de la comprensión del conjunto de las relaciones que en cada territorio existen entre sus diferentes sectores productivos y, que por otro lado, busquen densificar y enriquecer en términos de valor agregado, las redes y relaciones internas que puedan concretarse.

Para las instituciones que forman parte del Programa Chile Emprende el acuerdo que impulsa esta iniciativa, implica ir más allá de la coordinación institucional, es una apuesta a generar acuerdos público-privados en

torno a una visión estratégica común de desarrollo del territorio y a la realización en red de iniciativas y emprendimientos que le permitan a su tejido empresarial y laboral articularse con oportunidades económicas.

Territorialidad en la región de la Araucanía

Paralelo al proceso de instalación del Programa Chile Emprende, la región comenzaba a dar sus primeros pasos en el tema territorial. Se conversaba de competitividad, de acción territorial conjunta, Sercotec⁵ hacia sus primeros esfuerzos y se creaba los primeros consejos públicos – privados en torno a algún sector productivo.

Fue necesario instalar una visión distinta en materia de gestión de gobierno y bajo esa premisa dar paso a un proceso de discusión respecto de la necesidad de replicar a nivel regional experiencias de gestión territorial que estaban dando resultados en algunos territorios específicos de La Araucanía, como el caso de Araucanía Andina y Cluster Forestal⁶.

El estudio y análisis de estas experiencias derivó en la reflexión del entorno en el cual se desenvuelve la gestión de una región, es decir, dio paso a una revisión del contexto institucional del Estado, de su control de gestión, del modelo en fomento productivo, de las estrategias de desarrollo regional, de la complejidad de los territorios, como también de la necesidad de estructurar una agenda de implantación de un nuevo enfoque de gestión con énfasis en los territorios, dando paso a una nueva experiencia.

En este contexto, en octubre del año 2003, se publica el documento “Gestión Territorial un nuevo enfoque para un Buen Gobierno”, dando inicio a un proceso de instalación regional de esta nueva forma de gestión.

Dentro de esta primera declaración de intenciones, es importante destacar el cambio en la lógica de hacer gobierno en la región. Pasando de un proceso de planificación en base al mapa de la pobreza a un nuevo enfoque

5 Sercotec es el Servicio de Cooperación Técnica, la cual es una filial de la Corporación de Fomento de la Producción - Corfo. La entidad se dedica a apoyar las iniciativas de mejoramiento de las Micro y Pequeñas Empresas, además de fortalecer la capacidad de gestión de los empresarios.

6 Ambos territorios Chile Emprende.

que se atreve a plantear por primera vez la posibilidad de hacer política pública sobre la base del mapa de las oportunidades, lo que es un cambio fundamental en la lógica de hacer gobierno.

¿Cómo surgió el territorio valle araucanía?

Una vez instalada en la región esta nueva forma de hacer gestión territorial, a través de la propuesta “Gestión Territorial un nuevo enfoque para un Buen Gobierno”, durante el segundo semestre del año 2004 comienzan las primeras conversaciones en torno a un eje central: el rubro hortofrutícola.

Para los actores involucrados, principalmente servicios públicos relacionados al área de fomento, era importante mejorar la eficiencia de la acción gubernamental, buscar una visión común y compartida del territorio basada en las oportunidades y desde luego mejorar la coordinación de intervenciones, a través de una lógica de zonas y ejes estratégicos.

Las primeras acciones durante los meses de septiembre a diciembre del mismo año dan cuenta de la constitución de la mesa público-privada, involucrando a las comunas de Padre Las Casas, Temuco y Nueva Imperial, más tarde se unió la comuna de Freire por su cercanía a las concentraciones urbanas y la última comuna en incorporarse al territorio fue la joven comuna de Chol-Chol⁷ debido a la creciente actividad hortofrutícola que si bien está presente en toda la región (fundamentalmente asociada a horticultura de autoconsumo), la mayor concentración de producción hortícola comercializable se desarrolla en los cordones hortícola aledaños a concentraciones urbanas, como los correspondientes a las comunas ya mencionadas.

Durante el año 2005, las acciones realizadas tienen relación con la consolidación del antiguo territorio hortícola, por lo que fue necesario organizar el trabajo en torno a las comisiones para lograr planes territoriales y poder presentar al programa Chile Emprende el deseo de formar

7 La comuna de Chol-Chol fue creada por intermedio de la ley N° 19.944 y publicada en el Diario Oficial de la República de Chile el 22 de abril de 2004, siendo la comuna N° 345 del país.

parte de los territorios y de ese modo acceder a recursos económicos. Para ello se trabajó en talleres con productores comunales en busca de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que cada uno de ellos identificaba para el territorio, al mismo tiempo se trabajaba en talleres para formular una visión compartida del territorio y se organizaban seminarios en relación a la horticultura de la perspectiva de la gestión territorial. Ya en septiembre y octubre del año 2005 se realiza un primer taller ampliado para presentar la visión del territorio y el plan operativo. En noviembre se desarrolla un último taller con productores y finalmente se presenta la postulación al programa Chile Emprende, para el año 2006, bajo el nuevo nombre de “Valle Araucanía” como territorio emergente.

Luego de los esfuerzos realizados durante casi un año y medio, la espera del resultado de la postulación se convirtió en la preocupación de la mesa, pero lamentablemente en la primera fase de la postulación a Chile Emprende (marzo 2006) fue rechazado con observaciones y se le dio un plazo de un mes para reformular.

Las observaciones y sugerencias surgidas del proceso de evaluación se relacionaban tanto a la formulación del plan territorial, es decir precisiones y ajustes de presupuestos, así como de distribución de fondos Chile-Emprende según las fuentes a través de las cuales se aplicaría el financiamiento.

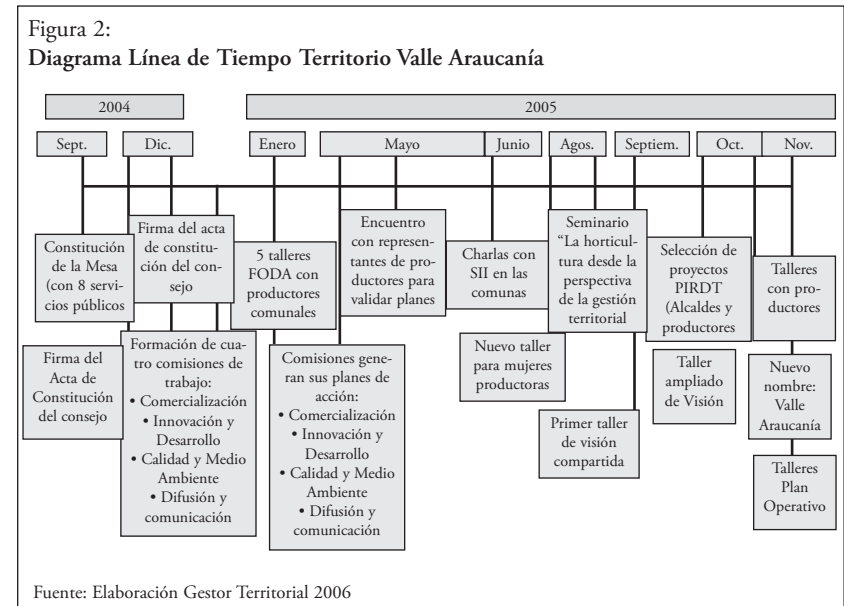
A partir del documento de observaciones enviado por Chile Emprende comenzó el plazo para la reformulación. Ante tal petición Sercotec, quién lideraba la iniciativa, pidió expresamente al Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de La Frontera que, en conjunto con sus ejecutivos presentes en el territorio, se hiciera cargo de la reformulación del plan de trabajo.

Luego de tres semanas de trabajo intensivo desarrollando diversas actividades se logró como resultado la construcción conjunta, desde las bases del territorio, una nueva visión, misión, objetivo estratégico y un plan de acción como el que se solicitaba: con metas e indicadores claros y bien definidos, con plazos establecidos, responsables del traspaso de recursos para cada una de las actividades del plan de acción y la clara identificación de los aportes de cada uno de los sectores (público, privado, Chile Emprende).

Una vez presentado el nuevo plan de acción para el territorio con las correcciones solicitadas el resultado fue positivo. Las comunas pertenecientes al Valle Araucanía pasaban a formar parte de los territorios Chile Emprende categorizado como emergente.

Se dice entonces que a partir de abril del 2006 el territorio Valle Araucanía comenzó su nueva etapa: ser un territorio emergente, con nuevas motivaciones y muchos aprendizajes que ayudan a consolidar la relación de confianza entre los actores presentes en la mesa público-privada.

Gráficamente el proceso de génesis del territorio se puede representar como sigue:



¿Qué encontramos en el territorio?

El Valle Araucanía y las cinco comunas que lo integran forman un enclave estratégico alrededor de Temuco, capital regional de la Región de La Araucanía, Chile. Esta cercanía con la capital regional y la distancia entre cada una de la comunas, la que no supera los 30 km., es un factor relevante para que este territorio se convirtiera en el centro abastecedor del 82% de la producción hortícola de la ciudad de Temuco.

A la hora de identificar fortalezas, es posible distinguir en el Valle Araucanía más de 1.600 hectáreas bajo sistemas de riego tecnificado lo que permite a sus más de 3.000 productores de las 5 comunas que integran el territorio, contar con condiciones favorables para cultivos intensivos de alta rentabilidad. A esta condición se suma la aptitud agrícola de los suelos, disponibilidad de recursos hídricos con cinco cuencas hidrográficas importantes (los ríos Toltén, Cautín, Quepe, Chol-Chol e Imperial) y condiciones climáticas favorables para el cultivo intensivo de hortalizas flores y bayas. Según fuente del Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap, el 20% de la superficie del territorio está destinada a rubros hortofrutícolas y el 50% de la superficie del territorio tiene aptitud para la agricultura intensiva, por tanto el eje hortofrutícola se constituye como el principal para el desarrollo económico del Territorio.

De acuerdo a lo anterior el Consejo Público-Privado del Territorio declara como visión:

“Transformar al Valle Araucanía en la plataforma regional del mundo campesino, del comercio justo y de la producción limpia”.

Y como misión:

El Consejo Público Privado tiene como misión desarrollar las capacidades humanas, sociales, productivas y tecnológicas del territorio del Valle para lograr una producción con identidad campesina, sustentable y competitiva por medio de la puesta en valor del entorno y sus habitantes, la generación de redes para la innovación y el desarrollo de dinámicas participativas, democráticas e inclusivas.

Rol de los actores y orgánica

En el territorio Valle Araucanía es posible distinguir la existencia de diversas agrupaciones y redes formales de productores. Un porcentaje de éstas participa activamente de las acciones de la mesa público-privada. Es importante destacar el capital cultural asociado a 590 comunidades mapuche que forman parte del territorio generan una identidad común que integra a todas las comunas de territorio.

Durante los casi 3 años de funcionamiento los municipios han generado una mesa de trabajo que hoy permite acciones conjuntas y un plan de trabajo común que involucra actividades de autocapacitación, pasantías y actividades de promoción entre otras. A ello hay que agregar que estos Municipios cuentan con un número importante de profesionales (80 aprox.) conformando equipos multidisciplinarios que trabajan coordinadamente para llevar a cabo la planificación de su territorio. Importante es destacar que estas comunas también se encuentran incorporadas en la Asociación de Municipalidades de La Araucanía (AMRA).

Además, todas las comunas del Valle Araucanía participan activamente de las acciones de la Red de Unidades de Desarrollo Económico Local (UDEL), apoyadas directamente por el AMRA, el Servicio de Cooperación Técnica y el Programa Araucanía Tierra Viva.

Otro aspecto importante a considerar es la cultura campesina de la gente del Valle Araucanía, que se ve reflejada en cada una de las actividades económicas del territorio, pero especialmente en el comercio de las comunas más pequeñas que han orientado gran parte de sus negocios a la venta de productos y servicios relacionados con el rubro.

Estructura organizativa del valle araucanía

El Valle Araucanía cuenta con el reconocimiento y apoyo de Chile Emprende lo cual le da ventajas comparativas respecto de otros territorios. Significa que este territorio sí tiene claro el modelo y lo ha podido hacer funcionar con una organización definida en la mesa. Para esto la orgánica del territorio cuenta con un presidente (privado) y un gerente que animan y gestionan respectivamente en conjunto con las instancias

auxiliares del territorio que son: Consejo Público privado, Directorio, Secretaría técnica Hortícola y Secretaría técnica de Madera y muebles.

Como una forma de apoyar el proceso de inicio como territorio Chile Emprende, fue necesario asumir con mayor claridad el modelo de organización propuesto para ordenar el accionar del territorio. Para ello se creó una cierta institucionalidad que sustenta el desarrollo del proceso y considera las siguientes instancias:

Consejo público-privado: El Consejo público-privado es la principal instancia territorial de Chile Emprende. Está constituido por las autoridades regionales de las instituciones o servicios públicos socios del Programa, por representantes del sector privado y por los alcaldes o funcionarios municipales de las comunas comprendidas en el territorio. La tendencia ha sido que los representantes del sector privado en los consejos crecientemente provengan desde las mesas temáticas o sectoriales constituidas. El gran aporte del Consejo al territorio es la capacidad de construir espacios de encuentro público-privado con grados básicos de sistematicidad, en los cuales se generan acuerdos, aprendizajes y climas de confianza. En dichos espacios surgen debates sobre sus oportunidades económicas y los requisitos para que ellas puedan aprovecharse, permitiendo la construcción y aprobación de planes de desarrollo sustentados en los actores locales. En definitiva, se ha logrado una mayor articulación entre los servicios públicos y mayor acceso de los privados –en particular de los pequeños– a las políticas del Estado. En síntesis, se generó un interés entre diversos sectores públicos y privados en torno a la posibilidad y el atractivo de llevar adelante una estrategia concertada de desarrollo económico endógeno.

Mesas Temáticas o Sectoriales: Las Mesas Temáticas tienen como objetivo promover oportunidades asociadas a ejes de desarrollo económico específicos. Cada mesa debe elegir a un representante para formar parte de los Consejos público-privados, permitiendo el flujo de información, propuestas y decisiones⁸. El mayor aporte de las Mesas Temáticas es la

⁸ Los casos especiales fueron los territorios en que se definió un área de desarrollo de oportunidades: Araucanía Andina y cluster forestal. Por lo tanto, no constituyeron mesas temáticas, sino que redes locales (comunales) en torno a objetivos específicos de desarrollo económico.

ampliación de la participación privada, abriendo un mayor espacio de interlocución y acción conjunta entre agentes públicos y privados facilitando la multiplicación y diversificación de las actividades y la integración de un mayor número de asociaciones y organizaciones a los beneficios de la capacitación y a eventos tales como ferias o exposiciones. Las mesas activaron algunas asociaciones o cámaras empresariales locales y dieron sentido a la organización de productores o de microempresarios y fueron un espacio de formación para muchos de ellos.

Gestor Territorial (gerencia): El Secretario Ejecutivo o Gerente tiene dedicación exclusiva al Programa. Su función es apoyar la puesta en marcha y funcionamiento de los Consejos público-privados. En general, estos gerentes son profesionales que mantienen relaciones con todos los componentes y niveles orgánicos del territorio. Por eso, el cargo muchas veces tiende a centralizar la función de coordinación y personificarla, lo que en algunos casos no es muy favorable, ya que genera momentos de relativa interrupción o lentitud en el proceso. Por ejemplo, cuando hubo cambio de gerentes y ocurrió en la mayoría de los territorios. Los aportes de los Secretarios Ejecutivos han sido múltiples: en la concertación de **actores necesarios** para formar la institucionalidad público privada; en la institucionalización del proceso; y en el establecimiento de nexos entre los distintos niveles orgánicos de Chile Emprende. De esta manera, fueron fundamentales en la promoción de las virtudes de un programa de concertación público privada y con enfoque territorial ante distintos agentes.

Secretaría Técnica Territorial: La Secretaría Técnica Territorial se conformó con profesionales de las instituciones socias de Chile Emprende, municipios y representantes del sector privado. Su rol es de apoyo a la marcha del Programa y es entendida como una entidad que puede jugar un importante papel en la articulación del apoyo técnico especializado al proceso. En el balance general, la secretaria técnica territorial no ha sido una entidad muy decisiva en su marcha, pero ha jugado su papel más significativo en la etapa de diagnóstico y de elaboración de los mapas de oportunidades y como instancia intermediaria de las instituciones socias.

En el nuevo modelo de gestión territorial adoptado por el gobierno todos los actores involucrados⁹ conforman una red y por lo tanto tienen algo que decir ante este nuevo fenómeno que tiene repercusiones sociales importantes. No sólo se refieren al desarrollo económico del territorio sino a un desarrollo económico y social, es decir, se trata de incluir la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones en la focalización de los fondos estatales, lo que es totalmente innovador y contrario al orden vertical con que quizá otros fondos son destinados a lo largo del país.

En este contexto, y dada la composición de actores¹⁰ presentes en el territorio, y en particular la conformación del consejo público-privado, adquiere principal importancia la forma en que ellos se relacionan y manejan el alto flujo de información que circula por esta red. Del mismo modo es importante la relación del Territorio con otros territorios cercanos o de intereses similares.

Aprendizajes:

planes, oportunidades y brechas, un cambio en la mirada

Luego del proceso de incorporación como territorio Valle Araucanía al Programa Chile Emprende, el análisis apunta a dar cuenta de lo novedoso que fue el proceso de reformulación y lo importante que fue adoptar un cambio en la mirada.

Desde siempre a la hora de elaborar un plan de acción los actores que trabajaban en él comenzaban planificando todo en torno a las carencias o dificultades presentes en el territorio. Lo que se logró con el trabajo conjunto entre actores públicos, privados y universidad fue pensar en positivo, pensar qué es lo que tiene el territorio como oportunidad y construir en base a eso.

Sin duda que esta nueva mirada hacía sentido, pues correspondía en un cien por ciento al cambio de mirada que pedía el gobierno regional

⁹ Actualmente la mesa Público – Privada del Valle Araucanía cuenta con 16 servicios públicos que participan activamente y 25 representantes del sector privado

¹⁰ Revisar Anexo Integrantes del Consejo Público - Privado

para pasar de un proceso de planificación en base al mapa de la pobreza a un nuevo enfoque sobre la base del mapa de las oportunidades, desde los propios actores, desde sus propias capacidades.

Los planes estratégicos o planes de acción deben ser entendidos como un instrumento vinculante entre los objetivos, las oportunidades y la institucionalidad público-privada. Según Chile Emprende su principal objetivo es ordenar y conducir las acciones hacia los resultados intermedios y finales que se ha fijado el programa, en busca de generar oportunidades de desarrollo económico. Por tanto un gran avance fue lograr que se definieran estos planes –por parte de agentes públicos y privados– en el conjunto de los territorios. Lo que cabe preguntarse, entonces, es cómo se relacionan estos planes con el desarrollo de oportunidades. La respuesta se encuentra en el cambio de mirada a la hora de construir un plan de acción basado en las oportunidades del territorio de inmediato es posible identificar “algo” que no deja aprovechar esa oportunidad como se quiere y cuando ese “algo” se puede identificar, describir y cuantificar sin duda es más fácil de abordar.

Como se puede observar el proceso no ha sido lineal y constante dentro de la política pública. Su avance ha sido irregular, sometido a momentos de retroceso y dependiente de voluntades que lo impulsen con convicción y fuerza.

Sin duda que la concertación de actores público-privados pasa a ser una variable determinante para que el Valle Araucanía logre avanzar en su proceso de desarrollo. Es fundamental el nivel de transparencia con que este consejo ha trabajado, los niveles de participación de sus integrantes y la confianza depositada en su directiva y representantes de las agrupaciones hortofrutícolas. Por lo anterior la necesidad de trabajar de un modo colaborativo ya sea para mejorar niveles de producción, acceder a cierto tipo de instrumentos, planes o programas, o simplemente intentar compartir experiencias; dan cuenta de un proceso basado fundamentalmente en las personas. En este proceso la mayoría de los acuerdos y objetivos se basan en la palabra y son independientes de los recursos públicos o privados, es decir las iniciativas se llevan a cabo por la motivación y compromiso de cada uno de sus integrantes.

Bibliografía

- Calcagni, R. (2005). *Informe Final, consultoría para el fortalecimiento de la mesa público-privada del Territorio Hortícola de la IX Región de La Araucanía*. Temuco.
- Chile Emprende (2006). *Sugerencias para la Reformulación del Plan de Trabajo 2006 del Territorio Valle Araucanía*. Santiago.
- González, R. y L. Van Hemelryck (2006). *Evaluación intermedia de los procesos desencadenados en los territorios participantes con Chile Emprende en el 2004*. Santiago: En colaboración con OIT.
- Instituto de Desarrollo Local y Regional (2006) *Informe final consultoría Plan Operativo 2006 para el Territorio Valle Araucanía*. Temuco.
- Pontificia Universidad Católica, Escuela de Políticas Públicas (2006). *Diagnóstico del Funcionamiento de las Mesas Público-Privadas, Región de La Araucanía*. Santiago.
- Tolosa, I (2004). *Estudio "Agenda Territorial en la Región de La Araucanía", Sistematización de la Experiencia*. Temuco.
- Visión Graphics Consultora (2005). *Informe final, consultoría para el desarrollo del programa de difusión y promoción del territorio hortícola*.

Anexo-integrantes del consejo público privado**Servicios públicos (16)**

- Director Regional Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC
- Director Regional Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
- Director Regional Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE.
- Director Regional Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP.
- Directora Regional Corporación de Fomento de la Producción, CORFO.
- Sub Director Nacional Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI.
- Alcalde comuna de Temuco.
- Alcalde comuna de Padre Las Casas.
- Alcalde comuna Imperial.

- Alcalde comuna de Freire.
- Alcalde comuna Chol-Chol.
- Rectora Universidad Católica de Temuco.
- Rector Universidad de la Frontera.
- Gobernadora Provincial de Cautín.
- Representante del Gobierno Regional.
- Director Inia Carillanca.

Representantes privados (25)

- 2 Microempresarios Mueblista de Temuco.
- 2 Microempresarios Mueblista de Padre Las Casas.
- 2 Microempresarios de Imperial.
- 2 Microempresarios de Freire.
- 2 Microempresarios de Chol-Chol.
- 3 Representante de los Agricultores de Temuco.
- 3 Representantes de los Agricultores de Padre Las Casas.
- 3 Representante de los Agricultores de Imperial.
- 3 Representante de los Agricultores de Freire.
- 3 Representante de los Agricultores de Chol- Chol.

Integrantes del directorio (23)**PRIVADOS (13).**

- Presidente del Consejo.
- Rector Universidad de Católica.
- Rector Universidad de la Frontera.
- 2 representante privado Comuna de Temuco.
- 2 representante privado Comuna de Padre Las Casas.
- 2 representante privado Comuna de Freire.
- 2 representante privado Comuna de Imperial.
- 2 representante privado Comuna de Chol-Chol.

Públicos (10)

Director INDAP.

Director SERCOTEC.

Director FOSIS.

Director SENCE.

Alcalde Municipalidad de Temuco.

Alcalde Municipalidad de Padre Las Casas.

Alcalde de Municipalidad de Freire.

Alcalde Municipalidad de Chol-Chol.

Alcalde Municipalidad de Imperial.

Gobierno Regional.

Capítulo II
Desarrollo Territorial Rural

Desarrollo y territorios rurales: Reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial

Alberto Riella¹

¿Por qué es importante considerar a los organismos multilaterales como objeto de estudio académico?

Las instituciones multilaterales y globales se han convertido hoy en un campo de lucha privilegiado y de importancia estratégica para los intereses de los distintos sectores sociales, aunque no todos pueden influir en ellos de la misma manera, (Bonano 1995, Ianni 2002). En particular los organismos multilaterales de cooperación han ido adquiriendo especial relevancia en la generación de enfoques y propuestas para enfrentar los problemas del Desarrollo y del Desarrollo rural. Desde su perspectiva y en función de su composición de fuerzas internas, han ido generando conceptualizaciones e iniciativas con el objetivo de encausar, en función de su visión de los problemas, el creciente malestar con el estilo de desarrollo imperante en el continente.

En este sentido, estos organismos tienen singular importancia por su capacidad de condicionar a los gobiernos para el otorgamiento de fondos y a la vez de imponer categorías de percepción para interpretar, definir y solucionar los problemas del desarrollo. Cada vez más, las acciones directas de presión fáctica pasan a un segundo plano y se tornan más relevante su capacidad de influencia para la legitimación de las políticas naciona-

1 Riella, Alberto. Profesor e Investigador del Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay. Coordinador General de la Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional (REDETIR). Email: alberto@fcs.edu.uy

les. Belo Moreira (2006) sostiene, refiriéndose a la globalización de cuño neoliberal, que estos organismos fueron los que realizaron el mayor trabajo de *agenciamiento* para la emergencia de este fenómeno. Por tanto su importancia para el análisis no deriva sólo de su fuerza financiera y sus connotaciones prácticas y operativas, sino de su capacidad para moldear las percepciones y las acciones de los Estados y de los diversos agentes que intervienen en los procesos concretos de desarrollo. Como sostiene Pereira (2005), si bien las acciones del BM buscan aliviar de manera localizada la pobreza rural, especialmente en zonas donde las tensiones sociales revisten mayor “peligrosidad” para el orden vigente, su objetivo principal es –parafraseando a Gramsci– ejercer “*la efectiva dirección intelectual y moral sobre la definición y ejecución de las políticas agrarias de los estados nacionales*”. Esta intención hegemónica se inscribe en una batalla teórica, política e ideológica que intenta definir y dar contenido al concepto –siempre poliforme y polisémico– del Desarrollo Rural.

El estado actual del debate sobre desarrollo

Para el análisis de las propuestas del BM sobre desarrollo rural es necesario antes hacer una breve referencia a los procesos históricos recientes con el fin de ilustrar cómo ciertas circunstancias van introduciendo en el ámbito internacional una interpelación sustantiva a las formas de interpretación y de acción que los organismos multilaterales vienen utilizando desde hace varias décadas.

En los noventa, la hegemonía del paradigma neoclásico, permitió a sus defensores dar el paso siguiente y preparar una normativa del desarrollo. Con la legitimación asegurada por las supuestas pruebas de superioridad de los países más abiertos al comercio mundial se implementó un férreo programa centrado en los principios del Consenso de Washington (privatización, desregulación y apertura comercial) instrumentado por el FMI y el BM. En este proceso se logró influir en la opinión pública y los operadores políticos con un mensaje simple y eficaz que sobrevalorizaba el componente individual y privado y subvalorizaba o simplemente ignoraba el papel de las instituciones y sobre todo ponía en cuestión los elemen-

tos fundamentales de la función reguladora del Estado, (Belo Moreira, 2006). Durante este período cualquier intromisión de acciones gubernamentales, subsidios u otros intentos de redistribución del ingreso fueron penalizados duramente por los organismos internacionales con los argumentos de que afectaban la competitividad o respondían a orientaciones populista que ponían en peligro los equilibrios macroeconómicos. Su éxito fue tal que la mayoría de los gobiernos democráticos de nuestro continente aplicaron estas propuestas de desarrollo.

Hoy la situación es distinta a raíz de un conjunto de acontecimientos producidos en el primer lustro del siglo XXI. Ya a fines de los noventa, y fundamentalmente a partir de los desastres a los que llevaron la aplicación del modelo en los primeros años del 2000, se comienzan a recoger varias críticas a los fundamentos de la globalización neo-liberal que generaron legítimas dudas sobre la teoría de las ventajas comparativas, y se comienza a reconocer que los costos sociales no estaban justificados por los beneficios económicos que la teoría postulaba. Las conclusiones a las que arriban quienes creían en el modelo, muestran que la esperanza centrada en que la liberalización de los flujos de capital ayudaría a financiar el desarrollo de los países más pobres, resultó exactamente al contrario, siendo los países pobres quienes terminan financiando a los países ricos, (Belo Moreira, 2006). Esta creciente incertidumbre sobre los resultados del modelo comienzan también a expresarse en una creciente falta de consenso político para hacer frente a los problemas objetivamente globales y a aumentan las tensiones y disputas entre los propios países hegemónicos.

Esto nos lleva a hipotetizar, utilizando el clásico razonamiento Offe, que en términos globales se está produciendo una inflexión en la forma de pensar el modelo de desarrollo a raíz del reconocimiento que parte de las elites que comandan política e intelectualmente la actual globalización perciben que la forma de acumulación del modelo neo-liberal comienza a comprometer la legitimidad global del sistema. Este mismo dilema político lo planteó también de forma temprana Touraine cuando sostuvo que los niveles de desigualdades generados por el neoliberalismo terminarían por socavar su sostenibilidad social y hacerlo incompatible con el sistema democrático.

El clima de descontento con el modelo de desarrollo ha permeado hondo en América del Sur y en parte importante de sus elites políticas que reconocen cada vez con más frecuencia en sus discursos la búsqueda de nuevas soluciones. Se replantea la importancia de los proyectos nacionales y de la revitalización de las iniciativas estatales y la regulación de los mercados para buscar formas equilibradas de pensar el desarrollo y estrategias de integración regionales para fortalecer esos proyectos nacionales de las dinámicas globales. El amplio debate político y académico de estos años sobre los modelos de desarrollo era impensable hace una década y constituye en sí mismo una señal elocuente de que la búsqueda de alternativas está en marcha. Estos debates cuentan hoy con una amplia legitimidad desplazando el peso del pensamiento único por lo que también han sido asimilados por OM en distintos niveles llevando a modificaciones en sus acciones y el replanteamiento de alguno de sus programas en el Continente, como veremos para el caso del BM en DR. Una de las primeras claves para constatar esta inflexión en el continente es el giro político producido por el extendido malestar con las políticas neoliberales a inicio del 2000. La asunción de gobiernos con discursos antineoliberal en Venezuela, Bolivia, Ecuador, en varios Países del Conos Sur, y en menor medida en Perú, muestran un panorama de rechazo social a las ideas del Consenso de Washington y evidencian la conflictividad existente en la región. Especialmente en el ámbito del desarrollo rural los temas indígenas, pobreza rural y uso y preservación de los recursos naturales han movilizad un amplio contingente de actores sociales entono a la cuestión desarrollo rural y el territorio².

En este debate actual sobre el desarrollo García Delgado (2006) distingue tres posturas o corrientes de pensamiento predominantes, que nos servirán de eje para analizar las propuestas del BM. La primera es la postura ortodoxa aun dominante, la segunda es la perspectiva neoinstitucio-

2 El EZLN en México, el MST en Brasil, las movilizaciones del campesinado paraguay, el movimiento de los mapuches en Chile, las movilizaciones indígenas y campesinas en Bolivia y Ecuador, muestran la emergencia no sólo de un nuevo repertorio de la acción colectiva sino también la conjunción de actores heterogéneos cuyo rasgo común es el de pertenecer a sectores subordinados de la sociedad, (Piñero 2005, Giarracca 2003).

nal y la tercera alternativa es una incipiente perspectiva heterodoxa o neo-desarrollista³.

Utilizando su análisis observamos que en la actualidad la postura de corte más ortodoxa, si bien a perdido la hegemonía que detentaba en las década anterior como ya hemos comentado, sigue constituyendo una corriente fundamental en el debate actual. Esta postura señala los logros alcanzados con las reformas estructurales del Consenso de Washington pero insiste en que para alcanzar plenamente las metas y reducir los problemas sociales de la actualidad hay que seguir profundizando y garantizando los tres ejes de dichas reformas. Su visión es que las actividades económicas son un tipo específico de comportamiento que puede ser explicado sólo por factores económicos expresables en lenguaje matemático, transformando la economía en una ciencia formal. Se insiste entre sus seguidores que los problemas del continente están en las fallas del Estado y es necesario entonces seguir en búsqueda de un estado aun más mínimo y que la racionalidad y la eficiencia serán alcanzadas en base a los dictados del mercado. Se buscan perfeccionar el Estado reduciéndolo básicamente a la función de garantizar la competencia.

Como comenta García Delgado la pérdida de credibilidad de estos propuestos dan lugar al surgimiento dentro de los propios organismos multilaterales de otra mirada de los problemas en base a supuestos neoinstitucionalistas. Este enfoque se hace cargo de muchas de las críticas realizadas al modelo ortodoxo y suministra una importante cantidad de evidencia empírica de las reducidas capacidades explicativas del los supuestos neo-clásicos. Sus principales gestores se encuentran en el BID donde se desarrollan los principales conceptos de North, y también en la FAO y el IICA que utilizan esta perspectiva para el Desarrollo Rural. Esta vertiente más centrada en la calidad de las instituciones para reducir los cos-

3 En este esfuerzo analítico debería agregarse otra corriente de propuestas que se articularían por su eje anticapitalista, si bien su postura es hoy política y académicamente minoritaria, es un elemento importante en el debate en que está inserto el continente. Esta corriente podría agrupar y recoger aportes de las utopías ambientalistas de contaminación cero, posturas comunitaristas de los pueblos originarios, además de las fuertes tradiciones marxistas, troskistas y anarquistas del continente, y un conjunto de movimientos antiglobalización y parte de una fracción organizadora del Foro Social Mundial. Sin embargo, no será considerada en esta breve reseña debido a que los alcances de esta ponencia no lo permiten.

tos de las transacciones se completa y articula con los aportes desde el PNUD, que pone énfasis en la capacidades del los sujetos en situación pobreza e incorpora la cuestión valorativa y ética en la toma de decisiones de política económica. Es un enfoque que introduce cuestionamientos a la falta de igualdad y de redistribución pero como un problema endógeno de los países y se busca separar la política social de la dimensión económica manteniendo tácitamente la esfera de los fenómenos económicos como fenómenos de competencia de la explicación económica. Por ello no logra constituirse en un cuestionamiento a las orientaciones macro económicas globales. Pero no hay duda de que este enfoque abre una posibilidad de diálogo con las visiones críticas y es un puntapié inicial para alentar las visiones alternativas al colocar en la agenda temas reclamados por los movimientos sociales, los partidos progresistas y la crítica académica.

Junto a la emergencia de esta propuesta neo-institucionalista, que algunos califican de adaptativa, se ha ido también forjando una opción alternativa que se presenta como neo-desarrollista y constituye un abordaje de marcada confrontación con la ortodoxia neoclásica. Esta corriente fundamenta sus argumentos en el rol activo del Estado para crecer, generar distribución y cohesión social. Busca recomponer un capitalismo productivista de carácter nacional y regional. En este siendo, apunta a la configuración de un nuevo rumbo orientado por la idea central de generar más producción y trabajo mediante la generación de infraestructura pública,

este nuevo enfoque, en suma, promueve una noción de “desarrollo inclusivo” vinculada al capital productivo. Esta dimensión inclusiva tiene aspectos materiales como la reducción de tasa de desempleo y la progresividad en la distribución del ingreso y una dimensión subjetiva como las expectativas de futuro de los sectores vulnerables, sentido de identidad y de pertenencia, (García Delgado, 2006: 76).

Estas tres grandes corrientes conceptuales están también presentes en el debate actual sobre el desarrollo rural y se ven parcialmente expresadas en las posturas de los distintos actores sociales, políticos y académicos de la

región. En el marco de esta confrontación de enfoques es que el BM establece sus lineamientos estratégicos para el Desarrollo Rural. Por tanto es en ese debate donde debemos buscar las claves para dar mayor rendimiento heurístico a nuestra interpretación y comprensión de las posibles implicancias de su estrategia para el futuro del Desarrollo de los Territorios Rural en América Latina.

Análisis de las propuestas del Banco Mundial para el desarrollo rural.

Luego de los cuestionamientos ya comentados al Consenso de Washington, el Banco Mundial viene realizando una revisión de su estrategia para impulsar el crecimiento económico y disminuir la pobreza en distintas regiones del mundo en desarrollo. En este marco se inscribe la estrategia de Desarrollo Rural que será objeto de este análisis. En ella, como parte de la revisión más general, se observa la utilización de conceptos y teorías que centran su atención en dimensiones no exclusivamente económicas del subdesarrollo y la pobreza, (Caminotti y otros, 2002).

Bajo esta nueva orientación el Banco busca abordar los fenómenos específicos del desarrollo rural, tratando de adaptar dichos conceptos y nociones a la propia naturaleza de lo rural y la especificidad de sus problemas de desarrollo. El esfuerzo de conceptualización de mayor envergadura en este sentido lo constituye a nuestro juicio el documento “*Llegando a los pobres de las zonas rurales: Estrategias de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*” por el Sector Rural del Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, de la Región del América Latina y el Caribe del Banco Mundial, el cual constituirá el centro de nuestro análisis.

Un diagnóstico compartido

Un primer aspecto general de la propuesta que debe ser considerado especialmente es el fuerte énfasis que se coloca en la importancia del sector rural para el continente.

La agricultura y el sector rural mantendrán su importancia por razones económicas, sociales y políticas. Pese al elevado ritmo de urbanización persiste la importancia estratégica del sector agrícola y rural. Lo anterior obedece entre otras a estas razones principales: la contribución al empleo y al PIB. A pesar de su modesta contribución al PBI, la agricultura primaria absorbe una gran proporción del mercado laboral: 20% en México y 57% en Centro América. Ahora bien, cuando la agricultura se define de manera más amplia, de manera que incluya la agroindustria su participación en el PBI es mayor. Por ejemplo, en Argentina, Chile, Brasil y México la agricultura así definida representa cerca del 40 por ciento del PBI (Página 11).

Como se observa la centralidad del sector para el desarrollo del continente está argumentado correctamente y resalta sus amplias ramificaciones en la economía y el empleo, situación tempranamente detectada por los estudios académicos realizados desde una perspectiva crítica a los estudios simplificadores del sector realizados por los enfoques macroeconómicos. También es importante resaltar que el tono en el que son presentados estos argumentos otorga una alta valoración simbólica a lo rural coincidente con los discursos ruralistas apegados a principios fisiocráticos. Ello puede ser interpretado como la búsqueda por lograr el beneplácito con esta propuesta por parte de las fuerzas sociales y organizaciones rurales que implícitamente tienden a compartir estas valoraciones sobre el sector rural.

El segundo aspecto a resaltar del discurso general de los documentos de DR es el reconocimiento explícito de la situación social en el campo poniendo énfasis en la desproporcionada incidencia de la pobreza en las áreas rurales. Esta concepción del problema social agrario en América Latina queda explicado de esta forma:

Las zonas rurales tienen la mayor incidencia de pobreza (63 por ciento). En estas zonas, los indicadores sociales y económicos son bajos y disminuyen aún más cuando se los compara con las áreas urbanas. Asimismo, la pobreza rural afecta de manera desproporcionada a algunos grupos. En áreas de intensa migración rural-urbana, los ancianos, las mujeres y los niños quedan atrás. Además, existe una estrecha relación entre la pobreza

rural y la identidad étnica. La mayoría de los pueblos indígenas, radicados principalmente en zonas rurales de México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Guatemala, viven en condiciones de pobreza. Los factores desestabilizadores (violencia, drogadicción, disturbios sociales) a menudo se originan en las zonas rurales y esta situación corre el riesgo de volverse insostenible en términos sociales y políticos (Página 12).

En el diagnóstico social del sector también resaltan los aspectos coincidentes con los estudios realizados desde el pensamiento crítico sobre la cuestión agraria. El señalamiento de las grandes desigualdades y los aspectos más estridentes de éstas como lo son género, generación y etnia. Todos estos son problemas en los que han hecho énfasis los estudios contemporáneos de la sociología rural. Por tanto, creemos que no es menor remarcar la coincidencia de este documento del BM con los diagnósticos y perspectivas de los estudios realizados desde las visiones críticas al modelo de desarrollo imperante⁴.

En síntesis, la propuesta se fundamenta en resaltar la importancia del sector en América Latina y mostrar las deficiencias en la calidad de vida de su población. El señalar el dinamismo económico del sector, su importancia en la captación de divisas y por otro lado reconocer los altos niveles de pobreza de la mayoría de quienes genera esa riqueza justifica que el desarrollo rural pasa a ser un problema central del desarrollo de los países del continente. Esto se expresa de manera rotunda en el prólogo del trabajo donde se afirma *“América Latina no logrará reducir la pobreza a menos que tome en cuenta la contribución del sector rural”* (Página 12). Este reconocimiento categórico de la contribución de la importancia del sector puede interpretarse como un incipiente cambio con respecto a las consideraciones neoclásicas ortodoxas en donde no se reconoce ni se jerarquiza ningún sector y aun menos el rural. La incorporación de estas tenues críticas a sus propios postulados del pasado termina por conformar un

⁴ Este diagnóstico aborda también un tercer punto sobre cuestiones ambientales, que no consideramos pertinente introducir en este artículo, pero que también va en la línea de cambiar la mirada, planteando ahora el problema del riesgo ambiental que puede generar un crecimiento que degrade los recursos naturales en tanto sería “un victoria a corto plazo” El reconocimiento de este elemento, aunque con menor énfasis que los anteriores completa un diagnóstico que se podría designar de “compromiso”.

discurso ambiguo, pero muy efectivo, para buscar la mayor cantidad de adhesiones a su propuesta. Es claro que puede hacer muchas interpretaciones sobre qué es tomar en cuenta al sector rural, pero insisto que el acto de designar al sector como de carácter estratégico en la lucha contra la pobreza y la desigualdad puede contribuir a fortalecer en el ámbito de las luchas simbólicas a los movimientos sociales rurales y los partidos políticos comprometidos con un cambio de modelo de desarrollo.

Es importante resaltar que estas posibles coincidencias del diagnóstico con los estudios críticos, aunque no sean bien percibidas por los análisis maniqueístas, es un significativo corrimiento semántico de los documentos del BM en el intento de apropiarse de las palabras y los discursos como parte de una lucha simbólica más amplia para resignificar los conceptos donde parecen haber entrado en retroceso la categorías de percepción neoconservadoras. El contenido de este diagnóstico objetiva por un lado la búsqueda por la re-legitimación de las propuestas del Banco en el contexto del debate actual, más adversos a sus propuestas, y muestra a la vez cómo emerge en América Latina una incipiente conjugación de nociones pos-neoliberal que se están aglutinando y gestando una nueva “visión del mundo rural” que seguramente permeará en los próximos años también a los ámbitos multilaterales y las esferas de negociaciones entre estados.

Causas y soluciones: el centro de las diferencias

En el análisis de las causas de la situación actual del medio rural la propuesta se vuelve más ortodoxa. Aquí parece no haber matices y la interpretación de los hechos se realiza bajo la rígida visión economicista neoclásica.

Para los documentos del BM, las razones principales por las cuales existen las condiciones actuales de pobreza y desigualdad en las áreas rurales de América Latina se deben principalmente a factores de orden económico y se señala con énfasis que esto es a causa de que las *“reformas macroeconómicas fueron necesarias pero no suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que limitan a los pobres rurales”* (Página 13). Esta afirmación sobre los problemas ocurridas en los últimos años en América Latina es

demasiado lineal, difícil de demostrar, y parece ser más bien la forma encubierta de aceptar el fracaso de la idea neoliberal, que como muestra la evidencia empírica que en otros apartados del mismo informe se presentan, produjeron severas crisis y empobrecimiento de la población rural. Para el BM la razón de los problemas del sector rural se deben a que ha estado desvinculado relativamente del resto de la economía (es decir del mercado) lo que no le permitió que las reformas microeconómicas tuvieran efectos positivos en el sector. Esta interpretación entra en contradicción con las afirmaciones realizadas sobre el dinamismo del sector en el diagnóstico, pero de ellas se desprende la necesidad de llevar adelante un conjunto de reformas de segunda generación para propiciar el crecimiento y la participación del sector privado. Ellas estarían orientadas a mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados de factores y bienes y en especial aquellos que limitan seriamente el acceso de los pobres rurales a los bienes económicos, a los mercados, servicios, tecnología e infraestructura. Esta conjeturas contradicen la mayoría de los estudios realizados a lo largo de toda América Latina en las últimas décadas donde se constata que las reformas orientadas a la liberalización y desregulación para mejorar la competitividad han empeorado el acceso de los bienes a los sectores menos favorecidos y han contribuido al aumento de la pobreza en la región (Alasru, 2005).

Sin embargo, esto es indirectamente reconocido en la propuesta del BM ya que se incorpora como un lección aprendida que: *“En términos de su contribución a la pobreza rural, la estructura del crecimiento es tan importante como las cifras de crecimiento en si”* y que *“en muchos casos el desarrollo agrícola se concentró en el sector comercial y no se filtró hacia abajo”* (Página 16). Estas afirmaciones, en otras palabras reconocen lo obvio, que el crecimiento y la competitividad se logró en base a una fuerte concentración económica y social de los recursos. En primer lugar, efectivamente hubo en muchos casos crecimiento y desarrollo tecnológico notorio pero éste estuvo sólo en manos de los sectores privados de mayor poder económico. Las reformas potenciaron aun más este proceso y la competitividad de este sector, pero en sustancia esas reformas no generaron ningún tipo de mejora en las condiciones de vida del conjunto de los trabajadores rurales y los productores familiares. Esto manifiesta con claridad

el tema central del debate: la contradicción en que han entrado las metas económicas con las metas sociales de desarrollo, es decir el crecimiento económico con la distribución del bienestar, (Filgueira, 2004).

El problema detectado por BM de que el crecimiento en el medio rural no logró *“filtrar para abajo”* es producido justamente por la solución que ellos proponen. Las reformas se oponen al *“derrame”* ya que la propia lógica de la competencia capitalista *“impermeabiliza”* los mercados y no permita filtración alguna de los beneficios a los pobres. Las evidencias empíricas muestran esto para los últimos 20 años. Nada hace pesar que profundizando estas mismas reformas se reduzcan las desigualdades. Lo cierto parece ser que no hay redistribución posible *“hacia abajo”* por el libre juego de la oferta y la demanda, y menos aún en el sector agrícola.

Pero en este punto crucial para la resolución de los problemas de la cuestión rural, sólo se sigue apostando como eje central a la competitividad de los sectores de punta, con una recomendación secundaria a tener en cuenta a otros sectores de productores:

La productividad, la competitividad y una mayor participación del sector privado son los motores claves del crecimiento. Asimismo es necesario estudiar las condiciones que propicien una mayor participación del sector privado y eliminar las barreras mediante la construcción de alianzas entre el sector privado y público. Ahora bien, en muchos casos se debe prestar más atención y apoyo al sector de pequeños agricultores que trabajan para el mercado nacional, en vistas de su potencial y de sus posibles contribuciones al crecimiento y al empleo (Página 16).

Por otra parte, la intervención del estado como un instrumento conceptual posible para generar alguna modificación en la redistribución efectiva de los recursos es descalificado con argumentos ya obsoletos remitiendo a lo nocivo que fueron los programas sectoriales para lograr el incentivo para el desarrollo rural. Se propone como posible alternativa la creación de alianzas entre el sector público y privado, de carácter puntual y que en la práctica llevarían a un uso más particularista del estado por parte de las grandes empresas y corporaciones sin ningún efecto en el entorno social.

Para oponerse a una decidida intervención del estado en el sector se sostiene que:

Tanto las prácticas fiscales, las protecciones explícitas o implícitas, tanto como los aranceles sobre bienes de exportación de alta competitividad y protección para los de débil competitividad generaron un sistema de protección y aplicación de impuestos que fue muy ineficiente (Página 15).

Estas argumentaciones ortodoxas se sostienen como noción ideológica sin fundamento empírico alguno para el presente. Es más bien un apego al dogma anti-estatista que coloca las causas de todo los problemas sociales en la intromisión del estado en el mercado. Este argumento que pudo ser válido en algunos casos para las décadas de existencia de los MSI hoy debe al menos ser puesto en tela de juicio a la luz de los resultados del retiro masivo del de estado de la sociedad rural. Pero tampoco logra ser un cuestionamiento fuerte a los subsidios como mecanismo de redistribución del bienestar. Primero porque reconoce implícitamente que tienen un efecto positivo en los sectores medios que son parte importante del problema social del agro. En segundo lugar, porque de los subsidios de los que se habla no están diseñados para los grupos que se quiere apoyar, por tanto no parece razonable criticar su falta de cobertura en una población que no es su población objetivo. Además, desde la propia perspectiva productivista y empresarial, los rubros donde el Estado ha utilizado alguno de estos mecanismos de promoción muestran una expansión, crecimiento y competitividad a veces mayores que los productos que están sujetos a la libre competencia.

Sin embargo se sostiene rotundamente que la solución de los problemas del Desarrollo Rural deben orientarse a que *“todas las mejoras en la productividad (estén) asociadas más estrechamente con la competitividad en vista de que los subsidios puedan distorsionar la estructura de incentivos de los diversos cultivos”* (Página 15).

Estas definiciones niegan todos los matices que se introdujeron en el resto del texto y muestra la excesiva centralidad para la resolución de los problemas que tiene para el BM el logro de la competitividad. El problema es que si esto se cumple no será posible dar oportunidades a todos. El

modelo dominante de competitividad sólo logra dar mayores incentivos para la concentración de recursos y actividad a gran escala. La centralidad que se le da a la competitividad lleva a un reduccionismo de los problemas del desarrollo rural a los problemas de desarrollo empresarial, del cual los pobres sin duda no podrán ser los sujetos principales.

Por lo expuesto, pensamos que la perspectiva teórica que inspira la solución de los problemas diagnosticados no logra avanzar efectivamente en los desafíos sustantivos del Desarrollo Rural. Debería explicitar o indicar las formas en que se articulan las metas del crecimiento económico por vía del aumento de la competitividad con las metas de desarrollo social e integración territorial de las áreas rurales. En otras palabras, ¿como la productividad, la competitividad y una mayor participación del sector privado producirían desarrollo rural?. Esto es una gran incógnita ya que no se propone ningún mecanismo, ni medida en este sentido en todo el documento. En general se plantea una visión dualista del sector, problema ya constatado por los estudios de la Cepal (2006) como una gran limitante para la reducción de las desigualdades. De hecho hay una aceptación sin cuestionamientos que existirá siempre un polo dinámico y con oportunidades y un polo marginado y pobre. Por tanto sólo se busca matizar esta situación con algunas alusiones para incentivar a los pequeños productores a acceder a los procesos pero sólo otorgándole acceso a los recursos pero sin protección específica.

A consecuencia de la naturalización de esta situación dual se debe buscar resolver los problemas de la pobreza aceptando la incapacidad del sistema económico para resolver el problema y propone por tanto su política compensatoria y focalista. En esta misma línea también se critica el uso de subsidios universales para abordar el problema de la pobreza sosteniendo que fue sumamente ineficiente en términos del costo fiscal y que inhibió el desarrollo local y de iniciativas autosostenidas de ahorro y préstamo. Por tanto se parte como se ve en el párrafo siguiente, de la resignación de no poder crear mecanismos de inclusión de toda la población y se sostiene:

Existe un grupo de pobres rurales que continuarán siendo marginalmente productivos e incapaces de beneficiarse de la economía rural no agrícola o de emigrar. Suelen pertenecer a este grupo las personas ancianas y las

mujeres que son jefes de familia de hogares y de explotaciones agrícolas en zonas con escasa dotación de recursos naturales. Para este grupo, las redes de protección social y la gestión de riesgos, junto con la promoción de actividades generadoras de ingreso tanto de tipo agrícola como no agrícola, son vitales para garantizar condiciones de vida básica y decente (Página 20).

Esta mirada sobre la protección social centrada en la difusa teoría de las redes y capital social no hace más que dejar librado a estos grupos a su propia suerte. Justamente parece contradictorio utilizar el término de *protección social* vinculado estrechamente a una concepción donde el estado juega un papel protagónico a través de las políticas públicas y sociales. Proponer el tratamiento del problema de la protección, eje crucial de la cuestión social contemporánea, desde la perspectiva del capital social y las redes de protección sin mencionar la acción del estado parece ser una omisión injustificable académicamente. Por otra parte, un documento estratégico sobre desarrollo rural no puede dejar la distribución del bienestar librado a medidas compensatorias y marginales que contribuirán poco a la efectiva cohesión social y más bien creará territorios de marginación que sobrevivirían gracias a la filantropía de algunos bien intencionados, pero sin ninguna expectativas de futuro (Murmis 2003, Midagelia 2000). En este sentido, el énfasis puesto en la creación de capital social contrasta con la falta de atención a los problemas de destrucción de la protección social producida fundamentalmente por las medidas de desregulación de los mercados rurales y flexibilización de la legislación laboral propuestas para alcanzar la competitividad. De hecho esto lleva a suponer que los excluidos serán contenidos o compensados por la solidaridad de la sociedad civil o por las políticas focalizadas financiadas internacionalmente pero no integrados efectivamente con una política basada en sus derechos ciudadanos (García Delgado, 2006).

Siguiendo esta lógica de focalizar los problemas de extrema marginalidad como los únicos posibles de atender, el documento centra su atención en determinados grupos más vulnerables reclamando la *falta de enfoque de políticas de DR sensibles a la cultura, etnia y el género ya que las minorías étnicas y las mujeres encuentran limitantes para el acceso a los factores y*

bienes productivos” (Página 19). Sin embargo, la mirada aislada de estos grupos, como si efectivamente en la realidad pudiesen abstraerse del entramado complejo de relaciones y prácticas sociales concretas en donde se asientan, no logra ser más que una recomendación de compromiso, desarticulada con el conjunto del análisis. Pero en consecuencia, estas menciones aisladas siguen alentando las prácticas tecnocráticas de fomentar programas extremadamente focalizados, dejando de lado el resto del contexto que envuelven a esos individuos y los problemas específicos del desarrollo rural en los cuales sus vidas y oportunidades se encuentran estructuradas.

El general, el reconocimiento de estas limitantes para resolver los problemas sociales de fondo implica una solución centrada en una continua separación de la “esfera económico” de la “esfera social”, considerando la primero como factor independiente. Esto conlleva en que la única solución posible sea crear oportunidades en el ámbito económico y no se considere la vía de la afirmación de los derechos ciudadanos exigibles ya que esto remitiría al Estado y al entrelazamiento de ambas esferas. Esta distinción conceptual es crucial para el debate de la cohesión social. El documento no se plantea nunca el problema del DR como una cuestión de “derechos” ciudadanos. Siempre se hace mención a la creación de oportunidades como si los pobres fueran empresarios realizando negocios.

Un segundo factor –además de los mencionados de redes y capital social– para la solución de los problemas que dejaría pendiente el aumento de la competitividad, es el vinculado a los elementos institucionales. De esta forma se intenta incorporar las miradas de los enfoques neo-institucionalistas apostando a una nueva institucionalidad. Pero no queda claro a qué institucionalidad suplantaría o si sería una recuperación de los espacios públicos de decisión ciudadana, articuladora de las políticas públicas y mediadora de los intereses contrapuestos de los agentes del desarrollo rural. Esta nueva institucionalidad buscaría corregir las fallas de algunos ámbitos estatales para resolver los problemas de clientelismo e ineficiencia de las políticas sociales reduciendo el peso del estado lo que permitiría aumentar su eficacia.

Si bien el reclamo del fortalecimiento de las instituciones es compartido por todas las visiones del desarrollo, en la conceptualización que rea-

liza el BM las instituciones parecen como excesivamente “neutras” como si se desconociera que ella son en si mismas relaciones de poder que se cristalizan institucionalizándose en determinadas circunstancias histórico. Por tanto si no se advierte este fenómeno se corre el riesgo de reforzar el poder de los agentes que actualmente inhiben el desarrollo territorial rural.

En términos generales, el cambio institucional propuesto se orienta a reforzar un *estado facilitador* más que *regulador* preocupado por satisfacer los requerimientos de la competitividad de capital lo que lo inhabilita para poder participar activamente en un programa de Desarrollo Rural. La orientación de esta nueva institucionalidad llevaría a que los gobiernos no asumieran acciones reguladoras lo que desde nuestro punto de vista inhibiría cualquier estrategia para buscar reconciliar las metas del crecimiento con las del desarrollo social.

El tercer aspecto de las soluciones esta centrado en el desarrollo rural con una perspectiva territorial. Este enfoque, impulsado por la Cepal y el IICA en los últimos años, se presenta en este documento como una forma difusa de dar integralidad a las propuestas de protección social, de institucionalidad y diversidad de las políticas de desarrollo rural.

Aun cuando en los años setenta los proyectos de desarrollo rural integrado tenían un concepto acertado de la integración estos no fueron ejecutados de manera errónea. Dichos proyectos se ejecutaron de arriba hacia abajo, sin ninguna participación, sin ninguna descentralización y en un entorno de política adverso (Página 19).

El BM afirma que para solucionar estos problemas y conservar la idea de integralidad del Desarrollo Territorial Rural se debe construir una nueva institucionalidad que impulse la descentralización, la diferenciación, democratización y mejor estructura política que caracteriza actualmente a la mayoría de los países de América Latina. Sin duda estas ideas son aceptadas por todos, pero también remiten a una adaptación acrítica de las acciones más recientes orientadas por el modelo de desarrollo local. En este sentido, debemos recordar que el cuestionamiento al modelo neoliberal dejó muy en claro que lo local por sí sólo no es suficiente, que es

importante potenciar los instrumentos, metodologías y acciones ciudadanas del desarrollo local, pero estas no pueden contrarrestar el efecto negativo sobre la producción y el empleo de las altas tasas de interés y la apertura indiscriminada, entre otros factores (García Delgado, 2003). La sustitución de una acción vigorosa del estado por la acción de sociedades civiles locales no ha podido levantar ninguna de las restricciones establecidas para el desarrollo y ha generado una enorme frustración e ineficacia en el logro de los emprendimientos aislados y superficiales. Cuando se pudieron generar oportunidades éstas fueron efímeras e insostenibles, por la artificialidad de pensar que lo local como autónomo y auto regulado.

Por otra parte, la propuesta de desarrollo territorial, y su apuesta a las actividades no agrícolas puede tender a ser funcional a las teorías de aceptación del dualismo de la estructura productiva y ver en ellos una solución paliativa para los sectores desfavorecidos ya que no se expresa tampoco la capacidad de articulación de los sectores dinámicos y competitivos al esquema de desarrollo regional que buscaría efectivamente la mejora de la calidad de vida y de bienestar de la población. En los territorios sin recursos, ni actores dinámicos, ni procesos de regulación que permitan efectivamente una redistribución del bienestar el Desarrollo rural sería sólo una quimera. Sólo si el desarrollo territorial es entendido como una nueva institucionalidad para impulsar la redistribución de bienestar (simbólica y material) mediante la ampliación de ciudadanía (derechos y obligaciones) se podrá hablar de un desarrollo territorial rural que efectivamente integre la esfera económica social y política en el territorio.

En síntesis, el problema central de esta propuesta es que no reconoce que los mecanismos que propone para seguir impulsando la competitividad y el crecimiento pueden ser las causas que impiden los logros en los otros componentes de su propuesta de desarrollo para los territorios rurales. La falta de un cuestionamiento en esta dirección lleva a un abordaje segmentando de la realidad social que termina por desarticular la propuesta efectiva de DR. Se transita de esta forma el camino de pensar el crecimiento desterritorializado y separado de los mecanismos de la integración social sin pensar en las sinergias que deben tener ambos procesos en el territorio.

Se ha podido constatar que los cambios de perspectiva que realiza en BM para el Desarrollo de los Territorios Rurales no modifican los fundamentos teóricos que dan base a la mirada neoclásica de la sociedad, la economía y la política. Sin embargo, hay un movimiento tácito que se expresa primero en un reconocimiento del fracaso de sus políticas anteriores de desarrollo y en un segundo momento en la construcción de nuevos problemas que deben ser enfrentados para poder alcanzar los objetivos que no fueron posibles de lograr con el modelo anterior. Esto último puede ser tomado como un indicador del grado de permeabilidad de los planteos de los movimientos sociales en la agenda internacional y de cómo de alguna manera se está construyendo un nuevo “espíritu de época” en torno a los problemas del desarrollo rural en América Latina.

Estas constataciones pueden ser valoradas desde dos perspectivas, una que ponga el acento en el cambio, en el reconocimiento de errores y encuentre en ello una forma renovada de enfocar los problemas del desarrollo. La otra entiende que estos giros no alteran en nada las bases de su propuesta anterior y representa una profundización de las respuestas del modelo anterior con sólo algunos cambios terminológicos ajustados a las circunstancias.

Reflexión final

Para terminar esta ponencia y en base a las distintas líneas argumentativas que se han presentado a lo largo de la exposición me gustaría realizar una reflexión final en torno a cinco puntos que considero importante profundizar en el debate actual sobre el desarrollo y desarrollo rural en el continente.

La primera cuestión en la que se debe profundizar es hasta dónde son reconciliables los caminos propuestos para el crecimiento y el aumento de la competitividad con la democratización del mundo rural y la reducción de las asimetrías de poder. Cómo imponer reglas de protección social que garanticen los derechos de los ciudadanos y en base al cumplimiento de las mismas se construya los umbrales de competitividad socialmente legítima. Esto permitiría incorporar los cálculos del bienestar y la sustentabilidad del planeta en los términos de intercambio. Eso no es una cuestión

ética, es una cuestión de relación de fuerzas y de los niveles de tolerancia y de resistencia de los grupos sociales que detentan el poder global. En otras palabras, es posible compatibilizar la dinámica capitalista con la justicia social en términos de inclusión y cohesión social como lo plantea la alternativas heterodoxas neodesarrollistas.

Sobre las discusiones de las estrategias para el desarrollo rural deberían incorporar con mayor énfasis que el problema de la pobreza no es sectorial, no depende de uno u otro sector, sino que depende de la redistribución de la riqueza nacional. Por ello las altas desigualdades de América Latina no son ajenas, ni están desvinculadas de la magnitud de la pobreza rural. Pero también es necesario establecer que el Desarrollo Rural tiene la especificidad por ser un proceso social que tiene una importante base territorial, una relativa subordinación a los acontecimientos del mundo natural y un componente sociológico esencial: la participación de grupos sociales enraizados cultural y materialmente en el territorio, fundamentalmente nos referimos a los campesinos e indígenas. Por tanto las conceptualizaciones generales del paradigma sobre un desarrollo inclusivo debe buscar su especificación para el mundo rural, que dependerá en primera instancia del lugar que ocupa “lo rural y agrario” en cada sociedad, tanto en su ámbito social, político y económico. En función del ello podrán especificarse algunos lineamientos generales. ¿El camino es la reconstrucción de una sociedad salarial en el campo? ¿La búsqueda de salidas productivas para los agricultores familiares y campesinos? ¿Dónde poner el acento? En primer lugar es necesario reconocer que en el ámbito del crecimiento el protagonista central serán las grandes empresas de alta tecnología y gran capacidad de producción y los asalariados rurales de las mismas, donde debe prestarse mucha atención a que en ese contexto se de una efectiva redistribución vía retribuciones salariales. Por otro lado están las medianas y pequeñas empresas que mientras no se corrija la estructura dual de la producción agraria deberán tener un apoyo a escala de su importancia para poder mantener y ampliar su contribución a la producción (tanto agraria como no agraria), pero no en base a volumen sino por incorporación de conocimiento a sus procesos productivos. En tercer lugar, los pobladores que no pueden tener un sustento mediante la mercantilización de sus producción y no tienen otro medio de vida. Para

ellos debe existir una transferencia de recursos para que puedan sostener la cultura, el desarrollo social, el ambiente y articularse con las ocupaciones no agrarias, en los territorios menos favorecidos para poder lograr legar esos patrimonios territoriales (con sus componentes tangibles e intangibles) a las próximas generaciones. Dichos fondos deben ser explícitamente transferidos por los agentes más dinámicos y con mayor capacidad económica tanto del ámbito rural como agro industrial, comercial y financiero. De esta forma se podría efectivizar un modelo de desarrollo rural alternativo que aprovechara las ventajas del crecimiento y el stock de recursos naturales a favor del desarrollo democrático de la sociedad.

En cuanto a las propuestas para alcanzar un efectivo Desarrollo Territorial Rural se debería partir de algunas definiciones sustantivas para dar contenido a dicho concepto. En primer lugar el enfoque territorial debe partir reconociendo que el territorio esta estructurado en base a sus conflictos y que todos los agentes tiene legitimidad para defender sus puntos de vista. En este sentido. La búsqueda del Desarrollo Territorial Rural es un proceso de cambio social que necesariamente altera la estructura y distribución de los recursos materiales y simbólicos del territorio. Por tanto la velocidad y dirección de dicho proceso esta determinado por las relaciones de fuerza entre los múltiples agentes involucrados en el mismo. Un instrumento central para poner en marcha este proceso es contar con una adecuada gobernanza territorial que se oriente a garantizar una articulación de fuerzas para hacer avanzar el DRT. Un elemento estratégico en esta dirección es la acción del estado que debe estar guiada a reducir las asimetrías de poder entre los actores o agentes territoriales. Por tanto el procesos debe ir acompañado de un cambio institucional participativo que logre acercar a los ciudadanos del campo al estado y que conlleve también una nueva forma de concebir y hacer las políticas publicas de forma que las mismas contribuyan a reforzar el avance del DRT. En definitiva los logros del un DRT efectivo deben evaluarse en su contribuir a la ampliación/creación de una democracia de ciudadanos y ciudadanas en el campo

En síntesis, la estrategia para el Desarrollo Rural Territorial debe ser parte de la tarea global de la época que consiste en reconstruir la sociedad para hacer posible la cohesión social y la ciudadanía, para generar el dere-

cho a reclamar y a la producción de conflictos legítimos. El resultado de este proceso es el que impondrá la redistribución y la protección social socialmente posible en cada sociedad y en sus territorios rurales. Por tanto la utopía reformista de hoy, al igual que las utopías revolucionarias del siglo XX, centran su gran esfuerzo en cambiar las relaciones de poder en la sociedad global, corrigiendo las grandes asimetrías, no para dejar sin poder a determinados actores, sino para redistribuirlo y generar una redistribución de los bienes materiales y simbólicos de la sociedad para alcanzar el bienestar de todos.

Bibliografía

- ALASRU. Revista ALASRU (2005). Numero 3. *Nueva época*. Universidad Autónoma Chapingo. México.
- BANCO MUNDIAL (2002). *Llegando a los pobres de las zonas rurales: Estrategias de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*.
- Bendini, M. (2006). "Procesos de cambio en la Construcción social de un Territorio" en *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Riella, A. (comp). Montevideo: DS, FCS, UdelaR. pp. 201 a 232.
- Bonanno, Alessandro (1991). "La Globalización del Sector Agrícola y Alimentario y las Teorías del Estado". En: *Revista Internacional de Sociología sobre Agricultura y Alimentos*, Vol. 1. Venezuela.
- Belo Moreira, M. (2006). "Globalización económica: génesis e reflexoes prospectivas". En: *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Riella, A. (comp). Montevideo: DS, FCS, UdelaR. Pp. 17 a 60.
- Belo Moreira, M. (2002). *Globalización y Agricultura*. Celta Editorial. Portugal.
- Caminotti, M.; M. Casullo; C. Schillagi y R. Tempesta. (2006). "El capital social en el marco de las nuevas estrategias del Banco Mundial para la reducción de la pobreza. Reflexiones a partir de un estudio sobre Argentina". En: *Revista de Relaciones Internacionales del Gran Caribe*. Num. 16. Citado en García Delgado.

- Cepal (2003-2006). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Varios números. Santiago de Chile.
- De Sierra, G (Organizador). (2003). *Asimetrías internas y externas en el Mercosur*. CLACSO-Argentina.
- Midaglia, C. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. CLACSO. ALASRU - Argentina.
- García Delgado, D y L. Noretto. (2006). *El Desarrollo en un contexto posneoliberal*. Argentina: FLACSO, CICCUS.
- Giarracca, N (Comp). *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Alianza Editorial. Buenos Aires.
- Filgueria, C. (2004). *Indicadores Sociales: Consideraciones y Propuestas*. Mimio, FCS. Montevideo.
- García Delgado, D. (2003). "Desarrollo local y reconstrucción del país" en *Revista del CIAS*, Núm. 525. Buenos Aires.
- García Delgado, D. (2006). "Democracia, Política y Sociedad Civil frente a los desafíos del Desarrollo". En: *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Riella, A. (comp). Montevideo: DS, FCS, UdelaR. Pp. 61 a 106.
- Ianni, O. (1997). *A Era do Globalismo*. Civilização Brasileira, 2a. ed. Rio de Janeiro.
- Lutz, B. (2004). *El desarrollo rural: origen, evolución e interpretaciones contemporáneas: el caso de México*. Mimeo. Pp. 21. México.
- Murmis, M. (2003). "Cuestión social y Lazos sociales" en *El campo en la sociología actua*. IUNG-La Colmena. Pp. 53 a 76. . Buenos Aires.
- Offe, C. (1991). "Algunas Contradicciones del moderno Estado del Bienestar" y "Tesis sobre la Teoría del Estado". En: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. John Keane (comp.). Cnca y Alianza Editorial. Pp. 105-134 y 135-150. México.
- Pereira, J. (2004). *O modelo de reforma agrária de mercado do BM em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. Disertación de Maestría, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Brasil.

- Piñeiro, D. (2004). *En Búsqueda de la Identidad. Los movimientos sociales agrarios en el cono sur de América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- Riella, A y R. Vitelli (2005). “Desarrollo territorial, ciudadanía y escuelas rurales: una reflexión para el caso uruguayo”. En: *Revista PAMPA*, Núm. 1, Santa Fé: UNL-UDELAR.
- Riella, A. (2000). “Desafíos Teóricos y Empíricos de la Sociología Rural contemporánea: una mirada desde Uruguay”. En: *30 Años de Sociología Rural en América Latina*. ALASRU-SBS-FCS. Pp. 149 a 181. Montevideo.
- Stiglitz, J. (2000). “Distribuição, Eficiência e Voz: Elaborando a Segunda Geração de Reformas” em *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. Estudos NEAD 2. Pp. 29 – 61. Brasília.
- Touraine, A. (2000). *¿Podremos vivir juntos?.* FCE. México.

Ruralidad y territorio: Una mirada desde Chile¹

Carlos A. Amtmann²

Introducción

En este trabajo se articulan dos miradas a conceptos que son centrales para el desarrollo: territorio y ruralidad.

El territorio tradicionalmente se ha entendido en relación a un espacio geográfico, una población asentada en él, un conjunto de actividades económicas que les permite su crecimiento y supervivencia, un tejido social que define una organización propia y unas instituciones, una cultura, producto histórico de la tradición y un sentido político que define el grado de afiliación de la población a su espacio territorial. De allí que el enfoque territorial se plantee, por sobre la dimensión administrativa, el tema de la masa crítica (tanto demográfica, como económica, social o de dotación de recursos).

Además, si bien se acepta la condición del territorio en cuanto sustrato para los asentamientos humanos y sus actividades, el énfasis se coloca en cuanto productor de la memoria local o como algunos autores han planteado, como creador de un código genético local en el cual se entrecruzan recursos y valores que se construyeron en el pasado, pero cuya valoración permite dar sentido a las acciones y a los proyectos del presente y del futuro (Magnaghi, 2000). El territorio es el resultado de la puesta

1 Trabajo presentado en el panel sobre Territorio y Ruralidad en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales en los 50 años de FLACSO. Quito, octubre 2007.

2 Amtmann, Carlos. Profesor-investigador del Instituto de Ciencias Sociales. Coordinador del Programa de Magíster en Desarrollo Rural de la Universidad Austral de Chile. camtmann@uach.cl

en común de conocimientos, de lenguas y de sentido de identidad, que permiten a quienes viven en él, descubrir las razones y ventajas de su vecindad física para elaborar activamente su identidad colectiva. En síntesis, la preocupación se centra en las configuraciones colectivas del territorio, vale decir en las identidades como expresión de lo sociocultural construido en el territorio.

Por otra parte, la concepción de ruralidad ya ha escapado de delimitaciones rígidas definidas en términos de poblamiento y de tipo de actividades desarrolladas en tiempos y espacios determinados. Por el contrario, la nueva ruralidad se abre a miradas flexibles y dinámicas que priorizan las interrelaciones para una variedad de acciones que acaecen en el campo, localidades, pueblos y ciudades intermedias extendiéndose a las interconexiones globales.

Estas perspectivas se vinculan con dos procesos –diferentes pero articulados– que han sido original y fundadamente señalados por Castells (1997): a) la creciente globalización, como resultado del desarrollo del espacio de los flujos, y b) la intensificación de las identidades primarias entre las que destacan las ligadas a los territorios.

Respecto de la identidad, Castells recurre a la tradición sociológica para explicar que ésta es el proceso por el cual los actores sociales atribuyen sentido a sus acciones en referencia a algún atributo cultural que les caracterice. Además, plantea que las identidades culturales son el principio básico bajo el que se articula la organización social, los sentimientos de seguridad personal y la movilización política. Este autor postula que aunque no siempre se define un actor por su identidad, los principios identitario han ido cobrando preeminencia en esta época (principios religiosos, nacionales, territoriales, étnicos, generacionales y de género), siendo, cuando existen, la fuente fundamental de sentido de un individuo. El proyecto histórico racionalista (liberal o marxista) que buscaba eliminar el peso de la identidad ha sido superado y en su lugar se ha reivindicado la importancia de las identidades tradicionales, basadas en principios culturales o históricos.

A su vez, Caravaca, González y Silva (2005), colocan el acento al analizar aspectos del “desarrollo territorial” en la utilización de los recursos, la innovación ligada a aumentos de productividad y competitividad, des-

tacando la densificación de los flujos de personas, productos, capitales, tecnologías y conocimientos con la consiguiente conformación de redes. A la vez, analizan a los actores y sus proyectos comunes concluyendo en la existencia de una revitalización de las identidades locales.

En esta línea, este trabajo se preocupa de la conformación de redes y del fortalecimiento de identidades en unidades territoriales vinculadas a procesos de configuración de una nueva ruralidad.

La conformación de redes

Para conseguir integrarse en el sistema mundo se produce una creciente competencia entre territorios lo que hace necesario –no sólo a las empresas, sino en los distintos ámbitos– aprovechar sus propias ventajas y potencialidades (Porter, 1991).

Por otra parte, la concentración geográfica de empresas, instituciones, oferentes especializados, proveedores de servicios interconectados y asociados disminuyen los costos de transacción, y por ende, mejoran la competitividad del conjunto. Por ello postula la necesidad de provocar múltiples enlaces estratégicos en la cadena de valor de ese territorio, generando en su interior capital social mediante redes asociativas que van conformando y estableciendo cooperación entre los actores públicos y privados, sustentando su crecimiento y supervivencia en un constante proceso de aprendizaje e innovación tecnológica (Porter, 1998).

Ejemplos de *clusters* o conglomerados, competitividad y desarrollo económico son señalados por Pietrobelli y Rabbellotti (2005), quienes realizan una comparación entre conglomerados, especialmente entre aquellos basados en recursos naturales. Destacan los casos de la Cadena de Productos Lácteos en Boaco y Conchales, Nicaragua; los cluster de la fruta en Brasil (melón en Río Grande del Norte y manzanas en Santa Catarina). Con respecto a otro tipo de productos destacan el Cluster de Software en Guadalajara y el de Muebles en Chipilo, México.

En el caso de Chile las principales expresiones de conformación de redes en torno a productos, son el Cluster del Salmón que se analiza a continuación con mayor profundidad, la Corporación de la Carne y el

Consortio de la Leche. Este último se creó considerando que la dinámica del mercado mundial de lácteos ofrece a Chile la oportunidad de insertarse crecientemente en el mercado externo, porque la demanda crece a tasas 2% mayores que el crecimiento de la producción. Por ello, sus objetivos son mejorar la competitividad y sustentabilidad de la producción lechera nacional; formar especialistas, cuadros técnicos y operadores adecuados para la realidad comercial, tecnológica y científica del sector lácteo; generar información, herramientas de análisis y acciones que permitan mejorar la competitividad del sector; impulsar la coordinación del sector industrial para el desarrollo estratégico del sector lechero; y generar tecnologías de apoyo para la sustentabilidad ambiental.

Otros consorcios con un fuerte énfasis en los aspectos de investigación son el Genómico Forestal, el Consorcio de la Fruta y el Consorcio Tecnológico Empresarial de Investigación para la Vid y el Vino que busca potenciar la industria vitivinícola chilena en la generación de conocimientos y tecnologías necesarias para fortalecer la competitividad en los mercados globales y aumentar las exportaciones.

El Consorcio de la Fruta se justifica porque, no obstante, las importantes exportaciones a nivel mundial, la creación de variedades patentadas, el pago de royalties y el aumento en los requerimientos medioambientales pueden restringir el desarrollo futuro de la industria exportadora frutícola chilena. Por ello, se busca contribuir a mejorar la productividad y competitividad de algunos rubros que, por diferentes razones, deben lograr optimizar su sistema productivo. Con este objetivo, se busca incrementar la competitividad a largo plazo de la exportación de frutas y hortalizas chilenas, generando nuevas oportunidades de negocios a través de la implementación de un programa nacional de investigación, desarrollo e innovación orientado principalmente a la obtención de variedades de frutas nuevas o mejoradas.

En general están presentes en estas iniciativas, la asociatividad, alianzas público privadas, investigación e innovación, transferencia tecnológica y la búsqueda de mayor competitividad en mercados globales.

El cluster del salmón en Chile

En poco más de dos décadas Chile ha alcanzado una posición de liderazgo en la industria salmoneera mundial, contribuyendo con un 80% de las exportaciones de la Región de Los Lagos y con un 20,2% de las exportaciones de alimentos del país (Alvial y Bañados, 2006).

El salmón, un pez originario de los mares del norte, llegó a Chile para quedarse. Su explotación a escala industrial en las regiones australes del sur del país ha transformado en forma irreversible el apacible paisaje ribereño de la Región de Los Lagos y los mares interiores de la isla grande de Chiloé, al tiempo que su expansión continúa hacia el sur. Sus efectos se han hecho sentir en la estructura productiva, el mercado de trabajo, y el capital humano de la zona. La implantación de la industria salmoneera en Chile es una experiencia digna de estudio por la importancia económica que reviste dicha actividad, por la rapidez del ciclo de aprendizaje de un proceso de producción acuícola masivo que no existía en el país, por la forma en que se integra a la globalización y porque se desarrolla desde sus inicios como un sistema productivo integrado al territorio. La salmonicultura, tal como se ha implantado en la Región de los Lagos, constituye lo que la literatura especializada denomina un cluster, una aglomeración de empresas con ciertas ventajas competitivas (Montero, 2004).

Según esta autora, en torno a la industria del salmón se han localizado un conjunto de proveedores de bienes y de servicios de apoyo, todo lo cual genera externalidades positivas para el conjunto de los agentes presentes en el territorio. Además, todos los enlaces estratégicos de la cadena de valor están presentes en el territorio. En menos de 10 años se desarrollaron localmente todas las fases del proceso productivo y las actividades complementarias tanto hacia atrás como hacia delante del cultivo propiamente tal.

En tercer lugar está la importancia de la actividad asociativa y de los apoyos públicos. Esta es una industria que se benefició desde sus inicios de un conjunto de iniciativas del gobierno y se organizó muy tempranamente en torno a una asociación de empresarios. La asociatividad ha sido un factor clave en la supervivencia de la industria, por ejemplo cuando hubo que asumir la defensa internacional ante acusaciones de dumping.

En cuarto lugar, se menciona la innovación y el aprendizaje tecnológico. El cultivo del salmón en gran escala es de un manejo tecnológico complejo (genético, sanitario, medioambiental) lo que ha estimulado un perfeccionamiento continuo de toda la industria, ha mejorado el capital humano de la región y del país en lo que a acuicultura se refiere y ha inducido la adaptación de tecnologías a la realidad nacional es notable el impacto económico y social de la industria en el entorno.

Por último, y no menos importante, la actividad salmonera cambió el perfil productivo de la región, dinamizó un mercado de trabajo prácticamente inexistente en la isla de Chiloé y generó nuevas fuentes de trabajo, como se aprecia en el Cuadro N° 1, (Montero, 2004).

Tabla No. 1: Empleo generado por el cluster del salmón. Región de Los Lagos, Chile.							
(Miles de personas)							
Mano de Obra	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001
Directa	8.000	14.500	18.000	20.000	22.000	24.800	24.800
Indirecta	2.200	4.000	5.000	5.600	6.300	9.600	12.000
Total	10.200	18.500	23.000	25.600	28.700	34.400	38.680

Fuente: Montero, 2004

Entre los factores que han contribuido a la conformación de este conglomerado y posteriormente a su éxito económico se considera la regulación y el apoyo, especialmente en aspectos jurídicos, económicos y administrativos; que se han traducido en una amplia y no exenta de críticas política de concesiones de agua, medidas sanitarias, comerciales y de transferencia tecnológica. A la vez, se destaca la respuesta de la empresa privada³, la asociatividad y el aprendizaje tecnológico. Destaca también, el desarrollo de una oferta local de insumos y servicios claves a estándares competitivos (alimentos, vacunas, balsas-jaula, transporte) y el capital humano en los niveles directivos, técnicos y operativos.

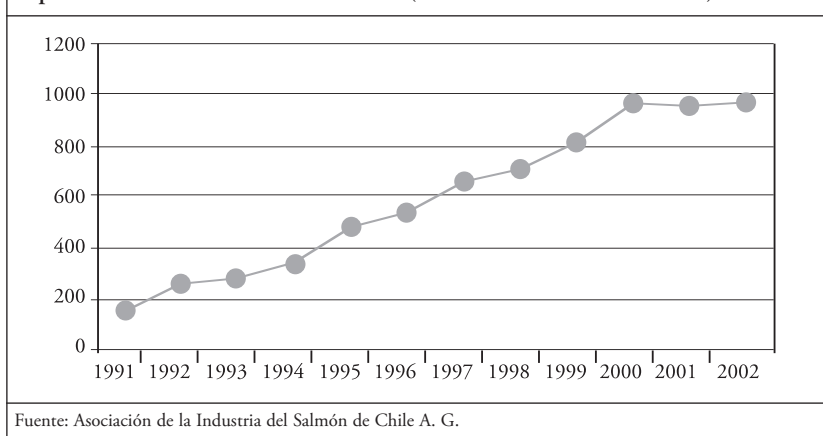
3 Actualmente existen alrededor de 500 empresas ligadas al cluster del salmón.

En la Tabla N° 2 se describen las etapas y principales aspectos en el desarrollo del cluster del salmón.

Tabla No. 2: Evolución del Cluster del Salmón				
Ciclo de vida del cluster	Aprendizaje inicial	Formación y Maduración	Internalización	Consolidación
Periodo	1960-1973	1974-1995	1996-2002	2002 en adelante
Producción	900 ton.	1.350-143.000	150.000-300.000	487.000-
Hitos	Transferencia y adaptación tecnológica. Operaciones demostrativas y experimentales.	Aumento escala a nivel comercial.	Crisis asiática. Acusación de dumping. Fusiones e integraciones. Encadenamiento futuro. Control del ciclo del salmón. Nuevas regulaciones.	SIGES Sistema de vigilancia de industria APL PTI Cluster Salmón.
Principal desafío	Impulso inicial y supervivencia.	Asociatividad y especialización. Creación de un instituto técnico, Intesal.	Diversificación y penetración de mercados y productos. Cooperación público-privada	Aumentar el valor de la cadena productiva. Establecer alianzas con proveedores clave.
Factor competitivo empresarial	Producción: conseguir y producir.	Calidad: unificar estándares. Encadenamiento hacia atrás. Refuerzo I+D.	Eficiencia: costo del salmón cosechado.	Innovación tecnológica e I+D en genética, desarrollo de vacunas, logística.
Capital humano	Emprendedores. Mano de obra no calificada.	Industriales, gerentes y mano de obra semi-calificada.	Ingenieros de sistema, operadores, mano de obra calificada, investigadores y expertos.	Certificadores de procesos. Certificación de competencias laborales.
Capital social	Valoración pública-privada internacional.	Asociatividad entre productor.	Sistema productivo inserto en cadena global de producción y comercialización.	Cooperación público-privada local. Fortalecimiento de capital social.

A su vez, en el Gráfico 1 se aprecia la evolución de las exportaciones de salmón entre 1992 y 2002, proceso que ha continuado desarrollándose. El año 2005 las exportaciones chilenas de salmón y trucha alcanzaron los US\$ 1.721 millones, totalizando envíos por 383.700 toneladas netas (Salmón Chile, 2005).

Gráfico No. 1:
Exportaciones chilenas totales de salmón (Millones de dólares FOB Chile)



En este contexto positivo del desarrollo de la industria, destacan debilidades que han sido planteadas por distintos sectores y que tienen relación con el impacto ambiental negativo y las condiciones de trabajo facilitadas por procesos de externalización de la fuerza de trabajo sin las debidas regulaciones y controles.

Actualmente se desarrolla un Programa Territorial Integrado (PTI) que se proyecta a cuatro años impulsado por la Corporación de Fomento (Corfo), entidad pública orientada a apoyar, a través de la innovación, la competitividad de sectores claves de la economía nacional. El PTI del Cluster del Salmón cuenta con cuatro lineamientos estratégicos: focalizar los recursos públicos hacia los puntos críticos de la cadena de valor del salmón; fortalecer la base empresarial de los proveedores; aportar a la actualización de la base normativa, y detectar espacios para la realización de proyectos en I+D y las oportunidades de inversión, (Alvial y Bañados, 2006).

Estas líneas coinciden, de alguna manera, con lo planteado por Pietrobelli y Rabelloti (2005), quienes además de señalar la importancia de las alianzas público-privadas y de los necesarios contextos regulatorios, destacan la importancia de facilitar la entrada a estos clusters de las pequeñas y medianas empresas priorizando la difusión tecnológica hacia ellas.

Cluster del salmón y nueva ruralidad

De forma paralela al desarrollo de la salmonicultura, la producción agrícola regional, basada en cultivos tradicionales y producción de leche, a fines de los años noventa, experimentó una crisis de rentabilidad debido principalmente a la caída de los precios internacionales de estos productos y a la actuación monopólica de la industria. Actualmente esta crisis ha sido superada en vinculación, esta vez positiva, a los precios internacionales de la leche y sus derivados.

La dispar evolución de estos sectores de la economía revela como la Región de Los Lagos pasó a convertirse de una región silvoagropecuaria a una región preponderantemente acuícola. En 1985, año en que comienzan en forma incipiente las primeras experiencias acuícolas, la participación de la agricultura en el PIB regional alcanzaba al 21,3% mientras que la pesca y acuicultura el 6,7% (con aporte mayoritario de la pesca extractiva). Hacia 1997 la situación se invierte en términos de actividad económica: la agricultura participa de un 13,7% del PIB mientras la acuicultura (esta vez mayoritariamente) y pesca representan el 20,5%, (Banco Central de Chile, 2001).

Un problema fundamental del modelo exportador es que las diferencias entre sectores productivos, no sólo está determinado por la competitividad y las ventajas comparativas en el sistema mundo, sino que por el comportamiento voluble de los mercados, el capital y las empresas transnacionales, que son absolutamente ajenos a los costos sociales provocados por la transformación productiva. A este fenómeno se refiere el concepto de enclaves primo-exportadores, donde la puesta en práctica de las políticas de las ventajas comparativas y competitivas ha causado en el país una nueva especialización productiva que se expresa en el surgimiento de "regiones ganadoras" o "territorios globalizados", (Armijo, 2001). Estos territorios funcionalmente globalizados, actúan como polos magnéticos atrayendo capital financiero, generando servicios y, consecuentemente, demandando mano de obra desde aquellos territorios o sectores de la economía que no cuentan con estas ventajas.

Por otra parte, la principal relación entre las economías campesinas y los complejos acuícolas se dan en el mercado del trabajo y se enmarcan

dentro de la conceptualización de nueva ruralidad que diversos investigadores latinoamericanos han estado desarrollando en respuesta a los cambios provocados por la globalización.

La transformación productiva que involucra a la salmonicultura y a la pequeña agricultura en la Región de Los Lagos, es un proceso en el que la depresión de un sector es funcional a la expansión de otro. El desarrollo de la salmonicultura ha tenido efectos importantes en la economía campesina regional, siendo el principal de ellos el empleo, generalmente de carácter temporal, de la fuerza de trabajo familiar, especialmente jóvenes y mujeres, en los centros de cultivo y plantas procesadoras. Las crisis cíclicas de la agricultura regional y los mecanismos de exclusión del sector campesino revelan la ambivalencia de estos procesos de transformación, (Amtmann y Blanco, 2001).

El que los ingresos que este empleo representa para las economías campesinas puedan destinarse, aunque parcialmente, al fortalecimiento de la producción agropecuaria, va a estar condicionado por el diseño y aplicación de políticas agrarias que contribuyan a superar las limitaciones que las políticas macroeconómicas y de apertura comercial representan para estas explotaciones.

En un sentido más amplio, a partir de los procesos de transformación regional descritos, es posible comprobar la ocurrencia de rasgos de la nueva ruralidad, tema que en los últimos años ha orientado interesantes debates y numerosos trabajos en América Latina.

Los procesos de globalización son generalizadamente reconocidos como el contexto que conduce y en el que se da la nueva ruralidad. En efecto, como expresa IICA (2000), resulta lógico que al ampliarse los procesos de globalización y sus dimensiones productivas y tecnológicas, ello alcance al medio rural induciendo transformaciones en las estructuras y formas de producción. El espacio rural se enfrenta a un nuevo escenario, con una base territorial, que permite visualizar los asentamientos humanos y sus relaciones en el desarrollo progresivo de actividades agrícolas no tradicionales y actividades no agrícolas.

En síntesis, por efecto del desarrollo de la acuicultura, y considerando a la Región de Los Lagos desde una perspectiva territorial total, se presentan en ella con nitidez aspectos de una nueva ruralidad:

- Inserción al contexto global.
- Región con inserción global y procesos “ganadores”.
- Actividades productivas no agrícolas.
- Empleo no agrícola.
- Ampliación y segmentación del mercado de trabajo.
- Redes relacionales entre campo, ciudades intermedias y centros urbanos mayores nacionales e internacionales.
- Nuevas formas de vida y patrones de consumo.

Territorios regionales y sus identidades

Como se ilustraba en la sección anterior, los espacios se enfrentan a un nuevo escenario rural, basado en un carácter territorial que permite visualizar los asentamientos humanos y sus relaciones en un continuo flexible rural-urbano expresado, entre otros aspectos, en el desarrollo progresivo de actividades agrícolas no tradicionales y actividades no agrícolas en el medio rural: cultivo de bioenergéticos, plantas medicinales, artesanías, turismo rural, forestación, agricultura orgánica, agricultura sostenible, granjas de especies menores, empresas de servicios rurales, mayor integración de la cadena agroproductiva y comercial con expresiones organizativas en el campo, la ciudad y en el extranjero, (IICA, 2000).

Por ello es necesario reexaminar la noción de territorio rural e insertarla en el marco del desarrollo de las economías locales, es decir enfatizar las articulaciones entre el núcleo urbano y su *hinterland* agrícola, analizando como se entrelazan los distintos mercados y como inciden sobre su funcionamiento los determinantes externos.

Las nociones de región o de microregión, recoge, entre otros aspectos, esta visión ampliada y articulada de la ruralidad o de la “rururbanidad”.

Al respecto debe tenerse presente que las regiones, sus límites, símbolos e instituciones, no son el resultado de procesos evolutivos autónomos sino más bien expresiones de una permanente pugna sobre los significados asociados con determinados espacios. Además, la institucionalización de las regiones puede darse en todas las escalas espaciales y no sólo entre el nivel local y el nacional (Paasi, 2002a).

De alguna manera, el plano regional se ubica entre las sociedades locales y los espacios globales con los flujos y redes. En él se dan las tensiones entre la integración al sistema mundo y a la globalización que tiende a transformar al territorio como receptor de sus efectos y emisor de respuestas, por un lado, y la revitalización de identidades regionales, por otro.

En este sentido, según Castells (1999), el Estado-Nación que se sumerge bajo los flujos globales es un estado re-articulado en torno a principios cooperativos de gestión y negociación propugnados por la globalización, lo que lo conduce a una pérdida relativa de soberanía y poder. La descentralización administrativa y la participación ciudadana se erigen como nuevas herramientas de legitimación estatal. Ambas condiciones van aparejadas del reconocimiento de fuertes identidades parciales (regionales o locales), y aspiran a compatibilizar tanto la ciudadanía política con su aliciente cultural, como con las formas de organización para-públicas (mediante el desarrollo de las ONGs), que sirven de complemento para la des-burocratización de recursos y de gestión de las políticas y programas sociales.

Desde estas perspectivas la cuestión de las identidades locales y regionales es crucial. Como señala Paasi (2003), las regiones continúan siendo espacios de identidad y de movilización política.

Identidades regionales

En las últimas décadas el análisis cultural ha puesto énfasis en el aspecto de las ideas y las manifestaciones simbólico-expresivas. Se reconoce y valora la necesidad de organizar con sentido al mundo así como la importancia de un sentido colectivo compartido para el vivir y el convivir. Los sujetos requieren de una identidad que otorgue sentido a sus acciones y sirva de anclaje a través de un sentimiento de pertenencia.

Existe cierta magia y encantamiento con el término identidad. Se asume que su existencia es positiva para las personas y para la construcción social de unidades territoriales.

En el plano subjetivo surge la trama de percepciones, aspiraciones, memorias, saberes y sentimientos que impulsan a las personas para actuar en el mundo. La subjetividad se construye manejando la tensión entre ella y los sistemas, entre el mundo de la vida y los sistemas.

Almudena (2002), desarrolla una noción de identidad como aquella capacidad de formar una imagen de nosotros mismos y del mundo, y que provea una sensación suficiente de seguridad y orientación para operar satisfactoriamente en una realidad definida por la interacción. Este autor subraya la sustancia cultural del concepto y que refiere a la contraparte cognitiva de su modo material en su relación con la realidad.

Según Delgado (2004), se ha definido que la identidad de un territorio es “el conjunto de percepciones colectiva que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro. Se trata de un conjunto complejo integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado”.

El núcleo de cada cultura es su identidad que constituye el modo de ser particular, la propia y singular modulación de las variantes universales de la cultura en el tiempo y en el espacio.

De acuerdo al PNUD (2000), las personas desarrollan en su convivencia diaria lazos de pertenencia y compromiso mediante los cuales pueden dar sentido a la acción. Así, la identidad responde a dos interrogantes fundamentales: ¿quiénes somos?, ¿cómo vivimos juntos?

Además, las identidades son relacionales lo que implica reconocer la existencia de una multiplicidad de identidades. De hecho, una identidad no se establece sino en relación a otras y en base a procesos de autodefinición y de diferenciación.

Es posible distinguir distintos tipos de identidades considerando, a lo menos, cuatro criterios:

1. Las de base natural territorial: barrio, localidad, provincia, departamento, región, nación, macro región.
2. Las transversales: de clase, étnicas, de género, religiosas, rural –urbana.
3. Las correspondientes a tipos de su inserción en los espacios socioculturales: pasivas y subordinadas frente a las preactivas y autónomas.
4. Según la relación entre identidades: de oposición, complementarias, de negación.

Por otra parte, en el análisis de las identidades, junto a la noción espacial –territorial– se hace necesario incorporar la noción de tiempo. Desde ya, la propia noción cultural de tiempo es parte constituyente de los imaginarios identitario. Lo importante es que los cambios en el sentido colectivo acaecen a través del tiempo, no obstante no se trata de una delimitación precisa ya que en los imaginarios colectivos se incorporan hechos correspondientes a tiempos indeterminados. En este sentido se ha señalado con respecto a la identidad territorial, que en algunos casos la relevancia de la naturaleza del territorio puede llegar a ser inferior a la de la propia naturaleza del proceso, (Ramos, Delgado y de la Rosa, 2001).

Consecuentemente, la perspectiva que asignaba a las identidades una condición estática, inmodificable ha sido superada. Por el contrario, la historicidad de las identidades supone su permanente transformación que puede traducirse en cambios nucleares, de diversificación de identidades o a cambios en la intensidad de sus manifestaciones en la cotidianeidad, (Amtmann, 1997; Vergara y Gundermann, 2007). En efecto, las identidades se refieren al pasado (memoria), al presente y a una anticipación del futuro (proyecto).

Las personas y los colectivos guardan recuerdos que se socializan y se transmiten en un discurso constituyendo la memoria colectiva. Pero, a la vez, las personas van más allá del presente y definen un futuro: la identidad sociocultural se despliega en el presente, en conexión con el pasado y con las aspiraciones plasmadas en un proyecto futuro.

Ahora bien, la vinculación entre territorio y formas de vida de los habitantes es un antiguo ámbito de preocupación, tanto teórico como de aplicación de políticas de desarrollo descentralizado. Para los teóricos del desarrollo regional, la descentralización político administrativa es un medio adecuado para promover la expresión de los actores sociales, las libertades individuales y transformaciones hacia formas más igualitarias, (Boisier, 2004). El fortalecimiento de las tradiciones y las identidades puede robustecer, simultáneamente, sus capacidades de acción colectiva.

La identidad regional es un componente fundamental de la región en cuanto expresión simbólico-expresiva de ella, y, a la vez, representa una herramienta de potenciación del desarrollo regional.

La identidad regional es un importante componente de territorialidad y en la construcción de regiones como espacio con significado sociopolítico. De allí que la institucionalización de las regiones, su reconocimiento sociocultural, político y administrativo, cursa por las siguientes etapas, (Paasi, 2002b):

- a. La constitución territorial (establecimiento de fronteras).
- b. La formación simbólica (nombre, lengua, bandera, personajes, *hotps* geográficos, infraestructura).
- c. La institucionalización (establecimiento y funcionamiento de organizaciones).
- d. La conciencia socio-espacial de los habitantes y el establecimiento de la región en un sistema más amplio.

La identidad regional implica un compromiso afectivo vital con el pasado, presente y futuro de los procesos económico-sociales y culturales que acaecen en una región, (Amtmann, 1997). La identidad regional es, en verdad, una pluralidad identitaria si bien el papel o lugar de cada identidad en el conjunto regional es variable, (Vergara y Gundermann, 2007). Reconociendo esta pluralidad, la noción de identidad regional se refiere a la predominante y no implica homogeneidad total. Se expresa en la valo-

rización de los elementos que conforman la cultura propia e implica contrastación con lo ajeno.

Aprendizajes en Chile

La experiencia sobre conformación de regiones en Chile data de los años sesenta. Sin embargo, la constitución de 13 regiones ocurre a comienzos de la dictadura militar y se inspira, junto a una aparente búsqueda de desconcentración y descentralización del poder central, especialmente en criterios de seguridad nacional territorial.

Junto al reconocimiento administrativo, se identificaron símbolos para estas nuevas unidades territoriales. Destaca el hecho que los nombres de las regiones corresponden mayoritariamente a referentes geográficos (es el caso de 9 de las 13 regiones), algunas a personajes históricos (2) y a uno de los pueblos originarios de la sociedad chilena (1).

Desde la perspectiva del fortalecimiento de identidades regionales, dos procesos se desarrollan, prácticamente, desde el establecimiento de las regiones: una intensificación del sentimiento opuesto al poder radicado en la Región Metropolitana y en la ciudad capital nacional, y el surgimiento de movimientos sociales en varias provincias como expresiones de oposición a la división administrativa impuesta.

La reciente conformación de dos nuevas regiones y la discusión de una nueva ley de gobiernos regionales, son las principales consecuencias de las tensiones señaladas.

Por otra parte, el desarrollo de identidades regionales, tanto por aspectos de la memoria colectiva como de proyectos futuros, ocurre sin menoscabo significativo de la identidad nacional, con la excepción del territorio insular y de la región austral extrema. Algunos estudios demuestran que la identidad regional no es incompatible con la identidad nacional, (Zúñiga y Asún, 2003).

Se producen en varias regiones altos grados de Identificación por la coincidencia entre objetivos derivados de intereses de actores regionales con los que persigue la región. Sin embargo, también se presentan discrepancias entre actores sociales regionales productos de relaciones conflicti-

vas. Los Consejos Regionales desarrollan acciones de concertación lo que se facilita al colocar el acento en los elementos del denominador común y fomenta el desarrollo de relaciones de negociación permanente.

Los temas de los actores sociales y su identidad con la región surgen como factores decisivos de tales procesos, al aceptarse que a las acciones de descentralización a los niveles locales y regionales se condicen con los requerimientos de la profundización democrática y del desarrollo equitativo, sólo en la medida que se fortalezca la participación de la sociedad civil. Sin embargo, al analizar estos temas surgen relaciones conceptuales aparentemente contradictorias. La primera se refiere a la concertación y articulación de actores sociales regionales con intereses antagónicos. La segunda señala la oposición entre la diversidad sociocultural al interior de la sociedad de cada región y la necesaria identidad regional, (Amtmann, 1997).

Nueva ruralidad y desarrollo regional

En el contexto de procesos socioculturales tendientes a fortalecer la identidad regional y al desarrollo de proyectos políticos para el desarrollo de ellas, los aspectos económicos y culturales propios de la nueva ruralidad se expresan de diferentes formas.

Desde el punto de vista productivo, como se ha señalado en la sección anterior, el marco regional ofrece posibilidades para la expresión más nítida y articulada de encadenamientos tanto “hacia atrás” como “hacia delante”, propios de una ruralidad en la que se desarrollan actividades no agrícolas y, las que continúan potenciándose lo hacen mayoritariamente con orientación a mercados.

Por otra parte, las actividades económicas con base en la ruralidad, reciben los efectos de cambios en la estructura productiva de las regiones ligadas a inversiones para producciones destinadas a nichos de mercado (flores, frutas, ganadería, entre otras) y especialmente a megaproyectos con impactos medioambientales y en los trabajadores campesinos por cuenta propia.

En relación a la construcción de identidades regionales y la incorporación de elementos culturales de la ruralidad, en general los esfuerzos ho-

mogenizantes chocan con la valoración de tales elementos en la memoria colectiva y con el papel que aún juegan las actividades agrícolas y otras funciones propias de lo rural, en los proyectos de desarrollo de todas las regiones, con la excepción de la Región Metropolitana.

En un sentido general, la presencia de la ruralidad en las identidades regionales dependerá de su inserción en tanto identidad transversal. La memoria colectiva en el caso de Chile y los países latinoamericanos en general favorece y potencia esta integración.

Por otra parte, existe el riesgo ante procesos potentes de cambios en las estructuras productivas que la identidad rural aumente sus grados de pasividad y de subordinación. Nos obstante, acciones proactivas de actores sociales claves pueden lograr mayor relevancia y autonomía en los espacios socioculturales. Entre esos actores claves se encuentran los gobiernos regionales, las organizaciones con base étnica, los empresarios y trabajadores por cuenta propia, y los profesionales y técnicos ligados a proyectos de desarrollo regionales con componentes rurales.

En síntesis, como en otros ámbitos del desarrollo, la incorporación y extensión de identidades rurales en el contexto del fortalecimiento de territorios regionales, están sujetas a las acciones y compromiso de las organizaciones de la sociedad civil, a las formas de inserción en los mercados y a la orientación de las políticas públicas impulsadas desde el Estado. Vale decir, que la persistencia de lo rural —una nueva ruralidad— en los imaginarios colectivos de actores sociales con sentidos de identificación nacional y regionales presentará una enorme variación, dependiendo, en especial, de la valoración de sus componentes en la memoria compartida y las funciones que le correspondan en los proyectos de desarrollo territorialmente afincados.

Bibliografía

- Almudena, H. (2002). *Arqueología de la identidad*. Ed. Alkal. Madrid.
- Alvial, A. y F. Bañados (2006). *Desafíos en la Consolidación del Cluster del Salmón Chileno: Contribución del Programa Territorial Integrado (PTI)*. <http://bases.salmonchile.cl/salmociencia/paper5-1.pdf>
- Amtmann, C. (1997). "Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional". En: *Revista Austral de Ciencias Sociales* 1:5-14.
- Amtmann, C. y G. Blanco (2001). "Efectos de la Salmonicultura en las Economías Campesinas de la Región de Los Lagos, Chile". En: *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 5:93-106.
- Armijo, G. (2001). "La urbanización del campo metropolitano de Santiago: crisis y desaparición del hábitat rural" en *Revista de Urbanismo* N° 3. Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Revista Electrónica.
- Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo del lugar en manos de la gente*. EURE 30 (90): 27-40.
- Castells, M. (1997). *El Poder de la Identidad. La Era de la Información*. Volumen 2. Alianza. España.
- Caravaca, I.; G. González y R. Silva (2005). "Innovación, redes, recursos naturales y desarrollo territorial". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Regionales*. EURE 31 (94):5-245.
- Delgado, M. (2004). *La política rural europea en la encrucijada*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- IICA. (2000). "El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad". En: *Nueva Ruralidad. Serie Documentos conceptuales*. N° 2000-01.
- Klein, E. (1994). "El empleo rural no agrícola en América Latina". En: *Revista Latinoamericana de Sociología Rural* 2: 111-126.
- Magnaghi, A. (2000). *Il progetto locale*. Bollati Boringhieri. Torino.
- Montero, Cecilia (2004). "Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile" en Cepal. *Serie Desarrollo Productivo*, N° 145

- Paasi, A. (2002a). "Place and region: regional worlds and words". En: *Progress in Human Geography*, 26(6): 802-814.
- _____ (2002b). "Boundes spaces in the mobile World: deconstructing "regional identity"" en *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografi.*, 93(2): 137-148.
- _____ (2003). "Region and place: regional identity in question". En: *Progress in Human Geography* 27(4): 475-485.
- Pietrobelli, C. y R. Rabellotti. (2006). *Upgrading to compete: global value, chains, clusters, and smes in Latin America*. BID. Washington, D.C.
- _____ (2004). *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. El papel de las políticas*. Serie de buenas prácticas, Departamento de Desarrollo Sostenible. BID Washington, D.C.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires.
- Porter, M. (1998). *Clusters and the New Economics of Competition*. Harvard Business Review, November-December, pp. 77-90.
- PNUD (2000). *Informe de Desarrollo Humano*.
- Ramos, E.; M. Delgado y C. De la Rosa (2001). "El caso de Los Alcornales: Un proceso de desarrollo rural entre la identidad natural y el protagonismo institucional" en Rodríguez, J.M. (coord.). *Experiencias prácticas de desarrollo local*. Bayer Hnos., pp. 397-453. Barcelona.
- Salmonchile. (2006). *Informe Económico Salmonicultura 2005*.
- Vergara, J y H. Gundermann (2007). "El juego de las diferencias: de lo nacional-regional a lo regional-indígena". En: *Revista Austral de Ciencias Sociales* 12: 31-56.
- Zúñiga, C. y R. Asún (2003). "Identidad regional en un contexto de cambio. Un estudio en la Araucanía". En: *Psicología Política* N° 26:73-92.

El papel de las instituciones en territorios rurales sujetos a acciones de reforma agraria

Manuel Chiriboga V¹

Introducción

Alejandro Schejtman y Julio Berdegué han señalado que el desarrollo territorial rural debe ser visto como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva se refiere a la articulación competitiva de las actividades a los mercados, crecientemente abiertos y la transformación institucional de las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres de los procesos y beneficios de la transformación productiva (2007; pág. 67). Este trabajo busca analizar las relaciones complejas entre transformación productiva e instituciones.

Los territorios son construcciones sociales que resultan de la interacción económica de actores localizados en espacios geográficos específicos y de instituciones que resultan de tales interacciones. La sociología, y más específicamente la sociología económica, ha definido los dominios, sectores, espacios sociales organizados o *milieu* como construcciones sociales en las que actores colectivos buscan reproducir un sistema de dominación (Fligstein: 2002, Bourdieu: 2001, Pérez-Sainz: 2006). Si las dinámicas económicas de los territorios rurales resultan de la interacción de actores y de las instituciones que establecen, su análisis requiere por lo tanto estu-

1 Chiriboga, Manuel. Sociólogo, Investigador Principal de RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. mchiriboga@rimisp.org

diar las estructuras y relaciones sociales que se establecen en esos espacios geográficos. Las estructuras sociales pueden ser analizadas tanto a nivel macro, como en las relaciones entre ellas y el Estado, tal como lo hace Fligstein, o a niveles más delimitados, como propone Granovetter (2001).

Cuando Fligstein discute espacios sociales o campos, los ve como sistemas que contienen actores colectivos que tratan de producir un sistema de dominación en tal espacio, que incluye normalmente la producción de cierta cultura local (Fligstein: 1996, 2001). En los mercados, los actores sociales buscan asegurar condiciones estables que les permite sobrevivir y eventualmente expandirse. Con esa finalidad los trabajadores, competidores, y abastecedores buscan crear estructuras sociales por medio de relaciones estables. El mismo Fligstein propone cuatro tipos de reglas que son relevantes para las estructuras sociales en los mercados: derechos de propiedad, gobernanza, reglas de intercambio y concepciones de control. Estas toman la forma de instituciones que se establecen por medio de leyes, normas consuetudinarias y prácticas sociales estructuradas. Éstas se relacionan con quien puede reclamar por las ganancias, como se organizan las relaciones de competencia y colaboración tanto entre actores como al interior de cada uno, cómo y con quién las transacciones pueden establecerse y cómo los actores construyen formas compartidas de cómo las actividades funcionan en espacios determinados (sistemas cognoscitivos compartidos), (Fligstein: 2001). Como procesos políticos, estas reglas implican relaciones con el Estado, que puede tener mayor o menor autonomía respecto a los actores concretos, dependiendo en cómo los procesos socio políticos se establecieron. Estas instituciones resultan de procesos históricos concretos y tienden a ser estables (Moore: 1991).

Lo que parece interesante de este enfoque es que las reglas sobre propiedad y de gobernanza son el resultado de procesos socio históricos concretos, los que establecen alianzas y coaliciones y aún formas de conflicto entre actores colectivos. Ello significa que el análisis de territorios rurales específicos necesita una evaluación cualitativa de cómo los derechos de propiedad sobre la tierra y otros activos productivos se establecen y se hacen cumplir (tanto por medio de leyes como de normas consuetudinarias; cómo las autoridades se establecen y a qué coaliciones (partidos políticos locales, regionales y nacionales, organizaciones de trabajadores, pro-

ductores y de empresarios, grupos étnicos) están relacionados; qué es lo que asegura la continuidad de la estructura o su transformación; cuáles son los poderes fácticos y cómo se relacionan con las autoridades elegidas; cómo estos factores inciden en la forma como se reparten los excedentes, recursos y fondos externos; y, cuáles han sido los temas centrales de los conflictos y sus resultados. Justamente los trabajos de Abramovay y otros señalan el impacto de la acción colectiva sobre las instituciones en territorios específicos (2006).

En la perspectiva de Granovetter (2004) las estructuras sociales y las redes afectan los resultados económicos al menos en tres formas significativas: flujos de información, como fuentes de sanción y recompensa y con relación a confianza. El concepto de *embeddedness*, la forma como se articula la actividad económica con relación a las relaciones sociales puede ser de gran utilidad. Este busca explicar el papel de redes sociales en la acción económica concreta y puede por lo tanto explicar las relaciones entre empresas en un espacio geográfico concreto, las relaciones verticales al interior de las empresas y su capacidad. Al comparar Silicon Valley con la Ruta 128 de Boston, la evolución diferente se explica por diferencias en las relaciones de redes, una más horizontal, que facilita competencia y colaboración entre empresas, gerentes e innovadores; la otra más vertical y que limita tal interacción (Saxenian: 2001, Castilla et al: 2001). El análisis de cluster que normalmente hacen los economistas no puede explicar por sí mismo esas diferencias. Manuel Castells ha demostrado también que la exitosa actividad de alta tecnología en Finlandia puede explicarse por las relaciones entre Estado de Bienestar y las empresas, y no solamente por las redes privadas, propias de Silicon Valley; otras experiencias exitosas pueden explicarse como resultado de culturas específicas y su capacidad de comunicar con otros (Castells: 2002).

Un tema relevante para entender la actividad económica en espacios geográficos concretos es el rol de individuos y organizaciones puentes como lo ha demostrado Granovetter (2001). Ello hace relación a dos conceptos centrales el de capital social y el de espacio público. El capital social es visto por autores como Bourdieu como los recursos reales y potenciales que resultan de disponer de una red de relaciones sociales, que resultan de la inversión que hacen los individuos en desarrollarlas. Portes y

Sensenbrenner (2001) diferencian capital social puente y capital social lazo o cemento, lo que está muy cerca del concepto de redes sociales fuertes y débiles, discutido por Granovetter (2005). Ambos señalan que redes débiles o capital social puente fortalecen la innovación y ayudan al desarrollo económico. El espacio público, tal como lo desarrolla Habermans, es visto como el lugar de encuentro o esfera de comunicación entre actores sociales que ayuda a construir formas comunes de entender y de participar.

Basado en lo anterior, y pensando en dinámicas territoriales rurales, su análisis debería incluir variables como las siguientes: composición y tipo de actores sociales en ámbitos geográficos determinados, instituciones y reglas de mercados y el papel del estado, que puede ser: predatorio, regulatorio, buen componedor e intervencionista (Fligstein: 2001, págs. 40-56). Sin embargo, la bibliografía señala también que las dinámicas económicas dependen de cómo esas empresas y otros actores como las organizaciones funcionan y el papel que organizaciones e individuos puente impactan en la creación de alianzas y coaliciones. Las dos perspectivas: la macro y la micro en parte recubren el análisis de estructura y agencia al estilo de Giddens (1996).

Dos territorios: Daule y Cayambe sujetos de una importante acción de Reforma Agraria en los años sesenta y setenta, gracias a inversiones en infraestructura de riego, carreteras y comunicaciones, cercanos a los principales centros urbanos del país, dotados de muy buen capital natural, especializados en dos productos de especial atención y apoyo por parte del Estado, logran incrementos significativos en producción y productividad y se articulan con sectores industriales dinámicos. A pesar de ello, la existencia de redes sociales y de instituciones de diverso tipo para enfrentar fallas de mercado de productos y crédito y altos costos de transacción que afectan a los pequeños productores, hacen que estos capten en diferente proporción los excedentes generados. En parte esas instituciones con reglas formales e informales están vinculadas a sistemas políticos y a culturas organizativas diferentes.

Una primera hipótesis de trabajo es que la presencia de instituciones estables y organizaciones con capacidad de gestión y relacionamiento (o puente) ha incidido en el mejoramiento de la productividad y el aprove-

chamiento de las oportunidades de los territorios, a través de su influencia en variables tecnológicas, infraestructura productiva, entre otras, impactando sobre el ingreso de los productores.

Una segunda hipótesis que se planteó es que cuando las redes favorecen un acceso que beneficia la cooperación entre productores y eleva el poder de negociación y vinculación con los eslabones de procesamiento industrial, hay una evolución hacia mayores niveles de equidad, mientras que cuando ellas favorecen vinculaciones individuales de tipo vertical con agentes económicos no agrícolas, son estos los que capturan la mayor parte de los excedentes.

El trabajo presenta brevemente un análisis de los cambios en la estructura agraria de los dos territorios. A partir de nuevas realidades agrarias, se caracteriza y describe las dinámicas económicas de los cantones, sus principales actividades y sus cambios estructurales en los últimos años. En una segunda parte, fundamentada en una evaluación cuantitativa y cualitativa, se define el papel de las instituciones locales y regionales, así como su impacto en las principales variables económicas de los productores.

Metodología

Primero se procedió a realizar un análisis retrospectivo de la estructura agraria de los dos territorios bajo análisis: Daule y Cayambe, con apoyo de una revisión de la información bibliográfica y sobre la base de entrevistas a informantes calificados. Se consideró como punto de partida, la reforma agraria realizada en Ecuador en la década de los sesenta y setenta.

A continuación se caracterizó de un modo general a los cantones, en base a un análisis de las dinámicas sectoriales y a una comparación de las estructuras productivas en las últimas décadas, para lo cual se utilizó datos específicos contenidos en los censos de población, encuestas de condiciones de vida, encuestas de empleo y censos agropecuarios.

Un tercer nivel de análisis se centró en el rol de las organizaciones, redes y coaliciones e instituciones regionales y locales en el desarrollo de la producción de arroz en Daule y de leche en Cayambe. Para ello, se llevó a cabo una serie de entrevistas en las zonas de estudio.

Finalmente, se realizó un análisis de impacto sobre los principales indicadores económicos y sociales. Para evaluar dichos impactos y comprobar la primera hipótesis definida en el trabajo, se realizó un análisis de regresión logarítmica para determinar la vinculación entre el apoyo realizado por las instituciones a través de mejoras en los indicadores tecnológicos y las mejoras de productividad de los bienes, determinándose los niveles de correlación entre variables y los niveles de elasticidad que sugieren incrementos en la productividad.

Se tomó como variable dependiente el rendimiento y como variables independientes los niveles de crédito, la asistencia técnica, el riego, las semillas certificadas, los fertilizantes y los agroquímicos, la maquinaria (dependiendo del producto) y se realizó regresiones separadas con la finalidad de ver los efectos individuales del correlacionamiento, es decir, suponiendo que las demás variables son *ceteris paribus*.

Para comprobar la segunda hipótesis, se realizó una evaluación cualitativa de la participación de las instituciones en los posibles vínculos existentes dentro de cada red productiva, además de un análisis comparativo y cuantitativo del proceso de comercialización de los productos.

Para el caso de Cayambe fue posible tomar los datos de una encuesta realizada a pequeños productores, y, a través de ella, realizar un análisis de regresión que permitió medir cómo afectan las condiciones de precio, escolaridad, productividad del capital, productividad de la mano de obra y afiliación a arreglos institucionales el ingreso de los productores.

Para el caso de Daule, se realizó una regresión utilizando los datos del Censo Agropecuario del 2000, para determinar el grado de relación entre el precio de venta y el ingreso, con la finalidad de comprobar si la participación limitada de las instituciones en el proceso de comercialización afecta el nivel de ingreso.

Estructuras agrarias cantonales:

Cayambe y los pequeños productores lácteos

El cantón Cayambe se estructuró como buena parte de la sierra ecuatoriana sobre la base de grandes haciendas. Su particularidad fue, sin embar-

go, que los latifundios situados en la zona nororiental del Cantón fueron expropiados por el Estado a varias comunidades religiosas en 1912, por medio de la Ley denominada de Manos Muertas. Entre ese año e inicios de 1960 fueron administrados por la Junta de Asistencia Social, un organismo público que realizaba actividades de beneficencia. Su explotación más directa fue realizada por medio de arriendos multi-anales, dedicándose en buena parte a la producción de cereales.

Como en casi toda la sierra norte estas haciendas diferenciaban una sección de explotación directa por medio de quienes las arrendaban y una zona entregada a campesinos a cambio de trabajo en la hacienda, por medio de una institución aparcerera denominada huasipungo. Los campesinos indígenas huasipungueros constituían la parte fundamental de la fuerza laboral, a la que se agregaba una proporción de trabajadores, normalmente mestizos, encargados de la supervisión. Desde finales de los años cuarenta, por influencia de los partidos de izquierda, comenzaron a formarse sindicatos que luchan constantemente por mejorar las condiciones laborales de los huasipungueros y que eventualmente evolucionan hacia la reivindicación de la tierra.

Las demandas y presiones campesinas por la tierra a inicios de los sesenta en el contexto de la revolución cubana y la Alianza del Progreso, llevó a que el gobierno militar, al decretar la Ley de Reforma Agraria, en 1964, obligase a repartir la tierra de las haciendas estatales, haciendo de la zona nororiental de Cayambe una zona de intervención prioritaria del recientemente creado Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Las antiguas haciendas pasaron a manos de los campesinos organizados en Cooperativas, conformadas por los antiguos trabajadores, tanto huasipungueros como no, aun cuando estuviesen casi siempre organizados separadamente. La entrega de la tierra implicaba que los campesinos contrajeran una deuda con el Estado pagadero a largo plazo.

El control efectivo de la gestión de las cooperativas pasó sin embargo al IERC quien organizó un esquema de gestión similar al de las antiguas haciendas: una parte de explotación colectiva en que cada miembro debía trabajar un número variado de días y parcelas familiares para mantenimiento de las familias de los cooperados. Adicionalmente cada familia recibía por liquidación de los años trabajados en las antiguas haciendas, dere-

cho de uso sobre tierras comunales ubicadas en laderas no cultivables que se destinaban a pastoreo. El producto de la explotación colectiva se dedicaba al pago de la deuda por la tierra.

Carlos Furche analizando las cooperativas de Cayambe a fines de los setenta e inicios de los ochenta encontró que muchos de los cooperados habían expandido en forma importante sus hatos ganaderos en las parcelas campesinas y habían mejorado su situación, a pesar de que ello difería de cooperativa a cooperativa. Cuando se terminó de pagar la tierra y por medio de la Ley de Desarrollo Agrario se terminó el proceso de Reforma Agraria, los campesinos se subdividieron la tierra en forma igualitaria. En efecto, las cooperativas se disolvieron en los noventa como organización productiva y se parcelaron las tierras de explotación colectiva. A pesar de ello las cooperativas son en muchos casos la base para la conformación de las actuales organizaciones de productores lácteos, (Furche: 1980).

Daule y la producción arroceras

La producción arroceras en Ecuador se desarrolló como resultado de la crisis cacaotera de los años veinte del siglo pasado. Muchas de las antiguas haciendas fueron entregadas a los trabajadores bajo diversas formas de aparcería y ellos se dedicaron a la producción de la gramínea. La producción se expande aun más en el contexto de la segunda guerra mundial en que el país exporta el producto. La producción de arroz pasa de 30.000 toneladas métricas en la década de los treinta, a 100.000 toneladas métricas en la década de los cuarenta.² Las explotaciones arroceras llegaron a 104 mil, con una extensión de 284 mil hectáreas el año 1968, un 65% de las cuales se localizaban en la provincia del Guayas.

Según Valverde³ se estableció dos tipos de explotaciones arroceras: las haciendas tradicionales con enfoque empresarial que realizaron cambios en la organización para la producción, basadas en relaciones salariales y

² Barsky, La Reforma Agraria del Ecuador, 1984, páginas 169-170.

³ Abelardo Valverde, El sistema de aparcería en el subsector arroceras ecuatoriano antes de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, 1979, página 11.

mejoras tecnológicas, y las haciendas tradicionales, fundamentadas en el precarismo.⁴ Esta modalidad en que estaban inmersos el 73% de los productores de arroz del Guayas, consistía en que un campesino sin tierra, cultivaba una parcela entregada por el dueño de la tierra, a cambio de entregar al propietario una renta en producto. En promedio dichas parcelas tenían hasta cuatro hectáreas, con elevados rendimientos, según cálculos realizados en la época, (G. Abdo: 1988).

El contrato precarista no le daba al campesino el derecho a construir vivienda en la parcela trabajada, y tampoco combinar el cultivo del arroz con otros cultivos de subsistencia. Esto y el activismo de la izquierda provocaron durante buena parte de los sesenta fuertes conflictos entre propietarios de la tierra y los precaristas. También los conflictos se agudizaron, en parte como consecuencia de los intentos de muchos dueños de la tierra de destinarlas a cultivos comerciales como el banano y el azúcar, lo que requería desalojar a los campesinos, (J. Uggen: 1993). En consecuencia los campesinos comenzaron a organizarse en sindicatos y pre-cooperativas, que tuvieron como centro a la zona de Daule y realizaron invasiones a varias haciendas arroceras y en otras dejaron de pagar las rentas a los que estaban obligados.

El proceso de reforma agraria se inicia cuando el gobierno decreta la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura en 1970, que prohíbe la explotación de tierras en forma de parcelas arrendadas, fincas o aparecería, desmontes, trabajos al partido y demás sistemas de cultivo precario. Dicha Ley es complementada por el Decreto 1001, destinado específicamente a la abolición del precarismo en la producción de arroz. Este decreto tal vez el acto más importante de reforma agraria de Ecuador, declaró las haciendas arroceras trabajadas bajo sistemas de precarismo de utilidad pública y sujetas a expropiación y ocupación inmediata por parte del Ierac. Como consecuencia más de 90.000 hectáreas pasaron a manos campesinas, principalmente en Guayas y Los Ríos.

⁴ Precarismo es el nombre genérico utilizado en la zona y cubre aparcería, arrendamiento y otras formas no salariales de explotación de la tierra por campesinos en favor de terratenientes. "El modo de tenencia de la tierra era la aparcería, que es una relación social por la cual el propietario de las tierras pone las mismas a disposición de un aparcerero, éste pone su trabajo (directo o de dirección del proceso) y el capital es puesto por ambas partes en distintas combinaciones posibles. La producción obtenida se reparte en diferentes proporciones, en práctica, es en función de las relaciones de poder entre las diversas clases agrarias" de acuerdo a O. Barsky, 1984.

A través del Decreto 1001, el IERAC expropió, entre otras, tres grandes haciendas de Daule: San Gabriel, América y Aroca⁵, entregándoselas a las cooperativas que se estaban conformando, dado que la Ley explicitaba que los productores debían estar organizados. Esta entrega se hizo durante los últimos años de los setenta, lo que dio origen a la formación de alrededor de 60 cooperativas en el cantón, en que cada antiguo precarista recibía entre 8 a 10 hectáreas.⁶ No siempre toda la tierra pasó a los campesinos, algunos ex-hacendados lograron mantener por diversas vías predios más pequeños (promedio 40 hectáreas). También algunos profesionales adquirieron tierras con un promedio de alrededor de 20 hectáreas cada uno.

Durante la década de los setenta y ochenta, el Estado apoyó fuertemente a los campesinos a través de varias instituciones. Recibieron crédito por medio del Banco Nacional de Fomento y apoyo a la comercialización mediante la Empresa Nacional de Abastecimiento y Comercialización. El Ministerio de Agricultura apoyaba con asistencia técnica y capacitación y mecanización por medio del Programa Nacional de Mecanización (creado en 1980), cuyo propósito era promover y fomentar el uso de maquinaria agrícola. Adicionalmente el Ministerio organizó un Programa Nacional del Arroz y estableció un plan piloto en el cantón Daule. De acuerdo a Hernández y Urriola (1993), para 1986 el 23% de los productores de Daule accedían a crédito y de ellos el 54,5% lo recibía del Banco público, el BNF (Banco Nacional de Fomento), mientras que intermediarios y piladoras otorgaban el 40%. Pero con seguridad el apoyo más importante se inició en 1981, en que CEDEGE (Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas), el organismo encargado de los programas de riego y drenaje en toda la Cuenca del Río Guayas, comenzó a promocionar y construir obras de riego. CEDEGE adicionalmente ejecutó programas de capacitación en temas referentes a coopera-

5 En dos de ellas, el dueño había fallecido y estaban administradas por los herederos, los cuales no tenían escrituras individuales del predio, dando lugar a que el IERAC las expropiara las tierras sin pago alguno.

6 Entre otras: América, San Isidro, Señor de los Milagros, Francisco Acosta, Lomas de Papayo. Hernández y Urriola (1993) señalan que en promedio se entregaron en Daule parcelas de 9,5 hectáreas, aun cuando en algunas zonas las parcelas que se entregaban fueron menores.

tivismo, asociatividad, formación de líderes, trabajando conjuntamente con los técnicos del Ministerio de Agricultura en el proceso de formación. La construcción del programa de riego denominado Plan América Lomas permitió a los agricultores expandir considerablemente su producción.

Durante la década de los ochenta y noventa, el IERAC comenzó a entregar las tierras con escrituras a los cooperados en forma directa, lo que a igual que en Cayambe, marcó el fin de las cooperativas y al control estatal sobre su gestión. Poco después el programa de riego fue transferido hacia los regantes constituidos en una Junta de Usuarios.

Dinámicas cantonales: Cayambe

El cantón Cayambe es parte de la provincia de Pichincha, la mayor productora de leche del Ecuador y está ubicado al oriente de la misma. La capital cantonal de Cayambe se localiza a unos 70 kilómetros de Quito a la que está unida por la Carretera Panamericana, una vía de primer orden. Las cooperativas localizadas al nororiente del cantón se encuentran entre 3 y 11 kilómetros del centro cantonal y se accede a ellas por carreteras en piedra. El cantón tiene una superficie de alrededor de 1.800 kilómetros cuadrados y una altitud promedio de 2.800 metros sobre el nivel del mar y está habitada actualmente con unas 70 mil personas, un 49% más que en 1990 y un 100% más que en 1974.⁷

Cayambe es hoy día un centro agrícola y agroindustrial importante con actividades significativas de producción florícola, lechera, hortícola y con localización de agroindustrias lácteas, molinería y varios servicios para la producción: bancos y cooperativas, ferreterías, proveedores de insumos, etcétera. A ello se añade actividades de turismo, dada su cercanía a la ciudad de Quito. En conjunto ello ha hecho de Cayambe una zona de crecimiento económico, de empleo y poblacional.

En las últimas décadas el empleo agrícola en Cayambe se ha expandido en un 93%. Las personas ocupadas en la agricultura representan el 51% del empleo total cantonal, 6% más que en 1992. Ello en buena parte se debe

7 <http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=2237>

a la generación de empleo en la actividad florícola y a la mayor participación de los campesinos en el desarrollo de la cadena productiva láctea.

Otros indicadores señalan también progresos importantes: actualmente el 90,5% de viviendas tiene servicio eléctrico, el 62% se abastece de agua vía red pública, aunque en el sector rural predomina el abastecimiento a través de ríos. Las viviendas que tienen acceso a telefonía fija es de tan sólo el 22% pero el servicio de telefonía celular se ha expandido considerablemente y actualmente todas las parroquias y cooperativas tienen cobertura. La educación sigue siendo un serio problema en el cantón: la escolaridad es de apenas 5,7 años, una mejora de apenas 1 año con respecto a la década anterior. El analfabetismo sin embargo se redujo de manera importante y hoy apenas afecta a un 12% de la población.

En cuanto a la estructura productiva agropecuaria el 42% del valor bruto de la producción cantonal proviene de la explotación pecuaria de leche y carne,⁸ el 35% proviene de las flores y el 22% proviene de cultivos transitorios especialmente papa⁹. En el caso de bovinos existe una zona definida: el callejón comprendido entre Cangahua y Olmedo. En lo referente a flores, el área principal se ubica en la zona central del cantón, especialmente Otón, que a su vez se junta con el eje florícola del cantón Quito. Cayambe aporta con el 10% del valor bruto de la producción provincial.

La actividad florícola es con seguridad la más importante actividad económica del cantón hoy en día, la cual vincula al cantón con mercados externos dinámicos. El crecimiento de la exportación de flores es impactante, de 0,5 millones de dólares de exportaciones en 1985 pasó a 445 millones de dólares en el 2006 (crecimiento aproximado del 1000%), convirtiéndose en el tercer exportador mundial de flores después de Holanda y Colombia. La floricultura es una actividad intensiva en mano de obra, con una participación importante de mano de obra femenina (el 60% del empleo generado). En total se calcula que unas 17.000 personas trabajan en actividades florícolas o relacionadas en el cantón, es decir un

8 Crecimiento del 35% entre 1974 y el 2001.

9 Reducción importante de producción y rendimiento en cultivos como cebada, maíz suave y trigo que antes de la década de los sesenta representaban la producción más importante del cantón y, por ende, la mayor fuente de ingreso.

56% de la PEA. Otro factor importante es que las remuneraciones percibidas en la actividad florícola por hombres y mujeres son más altas que en otras actividades alternativas, como el empleo en haciendas ganaderas o en la construcción. De acuerdo a un estudio publicado en el 2002 las remuneraciones eran entre un 29 y un 144% más altas (Newman, Larreamendy, Maldonado: 2002, 17).

En Cayambe existen alrededor de 6 mil fincas productoras de leche, de las cuales el 96% tienen tamaños menores a 20 hectáreas, las cuales generan el 40% de la producción de leche del cantón. La productividad de las fincas lecheras difiere según el tamaño del hato. Según datos del Censo, se estima que el rendimiento en las fincas pequeñas alcanza en promedio los 5 litros por vaca al día, en tanto que en los medianos llega a los 10 litros por vaca y en los grandes a 15 litros por vaca.

Rol de las organizaciones en Cayambe

Durante la década de los ochenta, las cooperativas conformadas por el IERAC se caracterizaban por una importante dependencia de las agencias estatales, en el sentido de que las decisiones de qué producir, cómo producir y cuánto producir, eran tomadas por un comité conformado por el jefe de la cooperativa y las autoridades del Ierac y del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los primeros años de funcionamiento se privilegió la producción de trigo, cebada y papa, además de la producción de leche. Éstas eran vendidas o a la industria molinera o a intermediarios. Adicionalmente este comité determinaba cuánto del excedente se repartía entre los socios, cuánto iba a reinversión, cuánto al pago de la deuda agraria.

A partir de la década de los noventa esto cambió como reflejo de cambios en las prioridades de política pública, los programas sectoriales agropecuarios y las políticas genéricamente conocidas como neo-liberales. El Estado abandonó muchas de sus intervenciones directas, entre otras aquellas relacionadas con la injerencia directa en las cooperativas agropecuarias de Cayambe. Las tierras como señalamos más arriba se parcelaron y cada miembro recibió títulos privados.

Al desaparecer la acción del Estado en la zona, otro tipo de organizaciones tomaron importancia: gremios productivos, ONG, programas de cooperación como el PI-480 y la cooperación belga, prestadores privados de servicios de apoyo a la producción y las mismas plantas agroindustriales.

Desde mediados de los ochenta comenzó a funcionar la Casa Campesina de Cayambe, (CCC), una ONG (organización no gubernamental) vinculada a la orden salesiana. Con apoyo de recursos de Fodeuma, un programa de desarrollo rural del Banco Central del Ecuador establecido a fines de los setenta (y que terminó sus actividades a inicios de los 90). La casa Campesina llevó adelante programas que incluyeron mejoras de infraestructura productiva, mejoramiento genético, maquinaria, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, crédito y más recientemente apoyo para establecer centros de acopio de leche en las comunidades.¹⁰

De acuerdo a información disponible sobre la CCC, ella mantiene un programa de crédito a unas 2200 familias en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo. El monto promedio de los créditos va de 800 a 5.000\$, a un interés corriente del 10% anual y mora del 5%, con plazos que van de 18 a 24 meses, siempre con cuotas trimestrales. Las garantías incluyen apoyos cruzados en las comunidades atendidas, la escritura y la firma de una letra de cambio con un garante en créditos hasta dos mil dólares y para los créditos superiores a dos mil dólares, se solicita una hipoteca de la propiedad. Según la Casa Campesina el porcentaje de cartera vencida es del 1.5% del total, porcentaje aceptable y que se ubica por debajo del promedio del sistema financiero nacional. Este sistema ha permitido crear una cultura de crédito en las comunidades campesinas que reemplaza a los créditos de los prestamistas o informales, cuyos costos eran más altos.

Otra ONG que actúa en la zona es Iedeca (Instituto de ecología y desarrollo de las comunidades andinas) que funciona en la zona desde hace unos 15 años. Apoya la construcción de infraestructura de riego, capacitación y asistencia técnica y micro-crédito dirigido a iniciativas micro-empresariales. Ha promovido el mejoramiento de pastos a través

¹⁰ La Casa Campesina apoya en las áreas de educación que incluyen colegios a distancia, salud que incluye maternidad y servicios médicos, comunicación social a través de una radio y construcción de infraestructura como canales de riego, empedrados, etc.

de la dotación de infraestructura de riego por aspersión, además de capacitación empresarial y asistencia técnica. En materia de micro-crédito disponen de un fondo que se destina a mejoramiento productivo, compra de ganado y obras de riego por aspersión. El crédito se canaliza a través de la entrega de insumos agrícolas a los campesinos o servicios especializados.

Otro actor importante es la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente, (AGSO), organización gremial que agrupa a los productores de leche en la sierra norte y las provincias amazónicas vecinas. La AGSO contribuyó adicionalmente a establecer una procesadora de leche en polvo que busca regular el mercado lechero por medio de compras limitadas cuando los precios caen. Adicionalmente abastece a programas sociales del gobierno como Desayuno Escolar. Desde hace unos años inició, con apoyo de programas de cooperación, la instalación de centros de acopio y tanques de enfriamiento de leche con pequeños productores. Una de sus acciones estrellas es justamente con los pequeños productores de Cayambe.

Otros programas de cooperación importantes son los de la cooperación Belga y su proyecto Agro-pastoril y el del PL-480. Ambos han apoyado la actividad ganadera en la zona y han permitido la formación de empresas campesinas. Es el caso de Nutilac formado por pequeños productores lecheros de la antigua Cooperativa Santo Domingo que se conformaron en una empresa limitada para la elaboración de derivados de leche.

Lo que es importante es que algunas de las organizaciones mencionadas comenzaron a trabajar conjuntamente en la zona nororiental de Cayambe desde el 2003, a raíz de conflictos al interior de la cadena de los lácteos: a) movilizaciones de ganaderos liderados por la AGSO contra la importación de leche en polvo, en las que participaron los pequeños productores de leche de Cayambe; y, b) los intentos de la Nestlé de reducir el precio pagado a sus abastecedores. La instalación de los centros de acopio fue el resultado de la acción conjunta de los pequeños productores lecheros de Cayambe, la Casa Campesina y la AGSO.

Trabajando en forma coordinada lograron establecer centros de acopio en las comunidades de: Santo Domingo 1, Paquistancia, Turucucho, Chaupe, Pesillo, Cariacu, La Chimba, entre otras. Estas organizaciones es-

tán legalmente constituidas sea como asociaciones, compañías limitadas, cooperativas, etc., en función de las opciones de cada comunidad. La AGSO financió la adquisición de tanques de recolección y enfriamiento de la leche en varias comunidades, además apoyo la capacitación para inseminación, botiquines, semillas para pastos y balanceados¹¹, que son canalizados a través de las organizaciones. La Casa Campesina otorgó créditos para mejorar los hatos ganaderos, mejorar pasturas y proyectos como PL-480 apoyaron el establecimiento de pequeñas plantas queseras.

Actualmente la producción de leche de los pequeños productores de Cayambe está destinada a una pasteurizadora vinculada a la AGSO, un porcentaje menor a la industria láctea Floralp, una cantidad reducida a Nestlé, otro porcentaje abastece plantas instaladas para el procesamiento de quesos y yogurt, y un porcentaje todavía se canaliza al mercado a través de los intermediarios. Por ejemplo, la Comunidad de Santo Domingo conformada por 60 productores (50 socios y 10 externos), genera alrededor de 9.000 litros diarios y alrededor de 4.000 quesos semanales. La organización tiene un gerente remunerado y una contadora que se encarga de todos los trámites de pago de los créditos en los que incurre la comunidad para el financiamiento de los tanques de frío y de la infraestructura de la planta procesadora de derivados de lácteos.

Los productores pagan a la organización una cuota para cubrir gastos administrativos y de personal, no sólo por el centro de acopio sino por el manejo de la pequeña industria de derivados lácteos. Existe un directorio que se reúne cada dos meses y la Asamblea, conformada por todos los miembros, lo hace dos veces al año para presentar un detalle de los ingresos y gastos anuales. Igualmente, existe comunicación continua entre los gerentes de las organizaciones cuando deben gestionar requerimientos comunes. La organización de Santo Domingo tiene un convenio con una Cooperativa para la administración de recursos resultantes de la venta de leche y derivados, facilitando el acceso de crédito a los socios de la organización en función de montos acordados.

¹¹ En sus inicios les apoyaba con asistencia técnica.

Ganadería. Matriz de caracterización específica pequeños productores				
Provincia	Nacional	Pichincha	Cayambe	Pequeños Productores Asociados
Crédito en Upas con ganado	9%	7%	2%	49%
Vacunas	70%	69%	16%	97%
Sales minerales	66%	14%	51%	93%
Asistencia técnica	8%	8%	7%	8%
Sistemas de enfriamiento	0,20%	0,20%	0,20%	50%
Inseminación artificial				51%
Rendimientos (litros/vaca/día)	4	7	8	10

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario y Encuesta de productores

A inicios de la participación conjunta de las organizaciones mencionadas (hace tres años y medio), la producción estaba entre 4.000 y 6.000 litros, actualmente supera los 30.000 litros, es decir un crecimiento por año mayor al 100%. Los rendimientos actuales están entre 10 y 12 litros por vaca por día, frente al promedio anterior en pequeños productores que era de 5 litros por vaca. Se puede afirmar que se han establecido significativos niveles de confianza y credibilidad entre las organizaciones campesinas y la agroindustria, especialmente motivados por los resultados del trabajo con AGSO y ONG como la CCC. Sin embargo, debe determinarse si estos incrementos significaron aumentos de ingresos de los pequeños ganaderos.

Daule

Caracterización del cantón

Daule es un cantón de la provincia del Guayas, la segunda más importante del país, con un área de 2700 km², con una población de aproximadamente 85 mil personas (de las cuales el 63% vive en el sector rural), un 42% más que en 1990 y un 31% menos que en 1974, debido a que una de sus parroquias se transformó en cantón (Santa Lucía-1985). Daule se

encuentra a unos 50 kilómetros de Guayaquil y se llega a ella por vía asfaltada, lo mismo que al Plan América, donde se encuentran las antiguas cooperativas arroceras. Igualmente tiene un buen sistema de comunicación telefónica: 4 de las 5 parroquias tienen cobertura de las empresas de telefonía celular.

Su suelo es muy fértil y se la conoce como la capital arrocerá del Ecuador con más de 30 mil hectáreas dedicadas a ella, exporta algunas frutas tropicales como el mango y tiene producción de maíz, también ganadería vacuna y porcina. La principal actividad del cantón es la agricultura que ocupa a más del 50% de la población económicamente activa, condición que se han mantenido durante las últimas décadas, sin variaciones significativas. La actividad no agrícola está vinculada a ella: piladoras y molinos de arroz, a lo que se agregan artesanías menores y actividades piscícolas, aprovechando la infraestructura de riego (camarón y tilapia).

Como en buena parte del país, muchas viviendas disponen de conexión eléctrica y al menos un tercio de abastecimiento de agua potable. En cuanto a educación hay un bajo nivel de escolaridad, con pocos cambios en los años recientes, la población apenas tiene en promedio algo más de cinco años de escolaridad. Hay como en todo el país una reducción en analfabetismo: del 23% al 12% de la población.

Daule tenía 39 mil hectáreas en producción en el año 2000 en manos de 6500 productores. Lo que más llama la atención es el cambio en el nivel de concentración de la tierra: el coeficiente de Gini bajó de 0,90 en 1974 a 0,65 en el 2000. Ello refleja los cambios producidos por las acciones redistributivas de las décadas anteriores. Hoy en día los productores de hasta 20 hectáreas controlan el 57% de la superficie. Aun más aquellos entre 3 y 20 hectáreas que son el 44% del total, acceden al 45% de la tierra. Por el contrario los predios de más de 100 hectáreas controlan apenas el 20% de la tierra.

En cuanto a la actividad productiva agropecuaria claramente se trata de un cantón especializado en la producción arrocerá: 76% (30.000 hectáreas) se dedican a ella. La producción de algodón importante en años anteriores, hoy ha desaparecido y ha sido reemplazada por arroz. Igualmente ha caído la producción de café y productos cítricos. Actualmente

los productos menos importantes son el mango (432 has.), el maíz duro (123 has.) y el banano y el plátano (51 has.). La producción pecuaria también es importante. Existen alrededor de 21.000 cabezas de ganado vacuno, la mitad de lo existente en la década de los setenta, y a ellas se destinan unas 7.400 hectáreas. Se ha desarrollado la producción de ganado porcino (11 mil cabezas) y de aves (89 mil aves criadas en campo).

Las condiciones de producción en lo que respecta a servicios y uso de insumos y maquinaria han tenido varios avances en las últimas décadas. Tal vez los cambios más importantes se produjeron en riego y fertilización de los suelos, un resultado de la acción de los programas públicos de instituciones como Cedege, pero también de los distritos de riego. En cuanto a servicios de apoyo a la producción, un mayor número de productores acceden a crédito, pero la asistencia técnica ha decrecido.

El crédito no es otorgado exclusivamente por organismos públicos, como el Banco Nacional de Fomento, el que apenas cubre hoy el 6%, pero tampoco lo son organismos formales del sector privado: Bancos o Cooperativas de ahorro y crédito (5%). El rol fundamental lo tienen prestamistas y fomentadores (60%), mezcla de comerciantes y financistas de la agricultura, y procesadores, 15%. A diferencia de Cayambe, las ONG no se constituyen en agentes que otorgan crédito en este cantón. Igualmente en el caso de asistencia técnica, son los propios productores quienes financian este servicio (a un 26% de productores). Hay igualmente una participación importante de las casas comerciales (25%), que venden sus insumos a crédito. La comercialización es manejada por intermediarios y piladoras y la empresa pública de comercialización, ENAC (Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización), no tiene presencia.

Ecuador Evolución de variables de producción y estructura Producción de arroz en Daule				
1974 / 2000				
Variable	Unidad	1,974	2000	Variación %
Superficie cosechada	Ha	21.757	29.030	33%
Rendimientos	tm/ha	2,7	4,7	74%
Producción	Tm	59.171	137.794	133%
Participación de PP en el número de fincas	Porcentaje	94%	96%	2%
Participación de PP en la superficie cosechada	Porcentaje	56%	73%	30%
Participación de PP en la producción	Porcentaje	56%	73%	30%

Fuente: II Censo Agropecuario, 1974 y III Censo Agropecuario, 2000

Daule es el segundo cantón con mayores niveles de superficie sembrada de arroz después de Babahoyo, dicha producción alcanza las 138 mil toneladas métricas de arroz cáscara, es decir el 11% de la producción total. Comparativamente con la década de los setenta, la producción arrocerca de Daule se ha incrementado triplicado, como resultado del crecimiento de la superficie cultivada, pero principalmente del incremento de los rendimientos. Los incrementos se dan en todas las categorías de productores, pero es más pronunciado en las unidades menores a 10 hectáreas. Estas mejoras en rendimiento responden a la mayor infraestructura de riego y a la mayor utilización de semilla certificada, aunque el porcentaje de adopción de la misma es todavía menor al 20%. La estructura productiva ha variado en el cultivo: en la década de los setenta los pequeños productores participaban con el 50% de la producción total. A partir del 2000, los mismos contribuyen con el 73%, lo que significa un incremento importante de la producción.

El empleo generado en las pequeñas fincas de arroz en Daule es de 20 mil personas aproximadamente, entre dueños de fincas, miembros del hogar que trabajan en las fincas, trabajadores ocasionales y trabajadores permanentes, lo que representa el 91% del total de personas vinculadas a la producción agropecuaria en la zona.

Rol de las organizaciones en Daule

Durante buena parte de los ochenta y hasta mediados de los noventa el vínculo principal de las cooperativas arroceras de Daule fue la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, CEDEGE, el organismo estatal encargado de las grandes obras de riego y drenaje. Este organismo de desarrollo regional centró su actividad en la construcción de la presa Daule-Peripa con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo y una contraparte del Estado, la que se terminó hacia 1992. Las actividades de CEDEGE incluyeron la construcción de un sistema de aproximadamente 17.000 hectáreas localizadas en el margen derecho del río Daule, con un aprovechamiento real de 10 mil hectáreas. El diseño consideró la segmentación de la zona en ocho zonas, de las cuales siete son de funcionamiento independiente, de forma tal que cada una constituye un distrito de riego, cuya operación y mantenimiento se puede programar por separado.

Estas zonas incluyeron los subproyecto de riego y desarrollo agrícola América –Lomas, Mate, Higuera y San Jacinto. Américas– Lomas era el más grande y regaba unas 5.315 hectáreas. Al terminarse la construcción CEDEGE administró directamente los canales de riego, que incluía el pago del agua por parte de los campesinos regantes. INIAP (Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias del Ecuador), el organismo público de investigación agropecuaria y CEDEGE adicionalmente otorgaban capacitación a los agricultores por medio de días de campo, parcelas demostrativas y la introducción de semillas mejoradas.

A mediados de los noventa ese tipo de apoyo comenzó a cambiar como resultado de las políticas de ajuste sectorial, inspiradas en el Consenso de Washington. El mecanismo concreto que apoyó este proceso en las actividades de irrigación fue un proyecto denominado Asistencia Técnica al Subsector Riego PAT, financiado por medio de un préstamo del Banco Mundial. Este tenía por objetivo, asistir a los usuarios para que ellos en forma directa rehabilitasen la infraestructura de riego y asuman responsabilidades en el campo del desarrollo agropecuario y asuman la responsabilidad en la administración, operación y mantenimiento de los distritos de riego.

Entre los años 1999 y 2000, Cedege cedió en comodato el manejo y el mantenimiento del Sistema de Riego Jaime Roldós Aguilera a los regantes, a través de cuatro juntas de usuarios (San Jacinto, Higuerón, El Mate, y América Lomas). La transferencia se realizó a través de convenios que facultaban a las Juntas de Usuarios el uso, administración, mantenimiento y conservación de la infraestructura de riego. Adicionalmente al convenio suscrito, con cada Junta se programaron actividades de rehabilitación y servicios de apoyo técnico-económico para la transferencia del sistema de riego. Por medio de estas actividades se buscaba fortalecer las capacidades de las juntas de usuarios para asumir las tareas de administración y operación de los distritos, así como asumir funciones en el desarrollo de la actividad arrocerá, incluyendo la introducción de innovaciones tecnológicas.

Hoy en día los distritos de riego son operados por las juntas de usuarios y estas se han convertido en las principales organizaciones de los pequeños productores agrícolas en el cantón. Cada Junta tiene una directiva constituida por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y dos vocales. Se reúne una vez al mes en forma ordinaria y dos o tres veces extraordinariamente. Entre sus funciones está la de establecer planes y presupuestos anuales de inversión, cobrar las tarifas de agua, cuidar del mantenimiento de la infraestructura de riego y establecer acuerdos con organismos públicos y privados para el desarrollo agropecuario. Adicionalmente, juntas como la de América Lomas cuenta con un administrador, un contador, un ayudante y un empleado de servicios generales, así como con un equipo operativo: cuatro canaleros, cinco operadores de las estaciones de bombeo, cuatro operadores de maquinaria y tres operadores de cosechadoras y tractores (empleados externos cuyos ingresos reciben en función de saca cosechada). En total cuenta con 17 empleados de planta.

Entre los servicios que presta la Junta a los usuarios está el arrendamiento de maquinaria agrícola para labores de preparación de suelo y cosecha, en condiciones más ventajosas que los servicios ofertados por terceros¹²; la provisión de insumos agropecuarios a través de compras al por mayor a proveedores y ventas con descuento a sus usuarios; y, la asisten-

12 La Junta de Usuarios cobra un 25% más barato que los servicios ofertados por terceros.

cia técnica otorgada a través de un técnico de campo que no logra abastecer a todos sus socios. A diferencia de Cayambe, las ONG o las Cooperativas de ahorro y crédito están ausentes y la Junta de usuarios presta servicios limitados de apoyo a la producción.¹³ En algunos casos la Junta mantiene relaciones fuertes con la municipalidad del cantón, con cuyas autoridades mantiene afinidad ideológica.

Juntas como las de América Lomas están compuestas principalmente por pequeños productores. De acuerdo al registro de usuarios, la propiedad promedio es de 3,5 hectáreas, especialmente entre los miembros de las cooperativas. Sin embargo es visible, aun cuando todavía en su etapa inicial, un proceso de concentración de tierras. Lo que crece es el número de miembros individuales de la Junta, lo que parece señalar una pérdida de importancia de las cooperativas, pero también adquisiciones individuales. En parte, ello es el resultado de la forma como operan los mercados locales de insumos, producto y crédito.

En efecto, la ausencia de mercados formales de productos, insumos y de crédito ha vuelto fundamental el aparición de soluciones institucionales “privadas.” La falta de apoyo en la gestión para crédito a los usuarios, a través del Banco Nacional de Fomento, conlleva a la participación del fomentador¹⁴. Se trata normalmente de un molino de arroz, piladora en términos locales, que adelanta dinero a los productores, sobre la base del compromiso de entrega de arroz al molinero. El préstamo en algunos casos incluye tanto dinero como insumos para la producción. La obligación contraída será deducida del pago por el arroz, el que normalmente tiene un precio menor que en el mercado abierto. De acuerdo a las entrevistas realizadas en la zona, los fomentadores financian al 80 o 90% de los productores de la zona. En algunos casos, las deudas contraídas y no pagadas han implicado traspaso de tierras a los molineros.

A pesar de las limitaciones, estas soluciones institucionales a fallas de los mercados de crédito, insumos y productos, han permitido cierto nivel de innovación productiva que incluye la introducción de semilla certifi-

13 La única ONG presente es CESA que tiene un programa de distribución de semillas y una piladora

14 El acceso al Banco Nacional de Fomento en la práctica es muy restringido, tanto por las condiciones para el otorgamiento de créditos, como por el tiempo de tramitación que requiere.

cada, el uso de productos fito-sanitarios, la fertilización de los suelos y, en menor medida, la mecanización. América Lomas tiene mejores indicadores en todos estos campos que otras zonas de la provincia o del país. Sin embargo de ello, los indicadores de pobreza en la zona han continuado deteriorándose.

Resultados

Caracterización de los Territorios Analizados

Se consideró para este análisis dos municipios caracterizados por procesos redistributivos de la tierra, presencia de pequeños productores especializados en el mercado interno y que luego de ser zonas de apoyo importante del Estado, como consecuencia de las políticas de ajuste, las políticas de fomento desaparecieron, bajo la idea de que esto sería asumido por el mercado.

Caracterización general de los cantones		
	Daule	Cayambe
Población	70.000	85.000
Superficie (Km ²)	1.800	2.700
Superficie por habitante (habitante/Km ²)	38,89	31,48
Numero de explotaciones	10.501	6.488
Número de hectáreas	82.788	39.139
Tamaño medio explotación (hectáreas)	7,9	6,0
Superficie de riego (hectáreas)	12.860	20.031
Explotaciones de pequeños productores (%)	97%	95%
Explotaciones medianas (%)	2%	4%
Explotaciones grandes (%)	1%	1%
Cambio porcentual de pobreza (1990-2000's)	-16%	3%
Pobreza 2000 (%) (en base al consumo)	64%	79,4%
Cambio Incidencia Pobreza NBI 1990-2000	23,40%	42,60%
Productividad de la Tierra, 2000	1.007,26	651,55
Productividad del Trabajo, 2000	7,84	89,18
Cambio en Gini tierra (1974-2000)	- 0,081	-0,25
Gini tierra (2000)	0,839	0,65
Ingresos agrícolas (2000)	68%	93%
Cambio en población (1990-2001)	22.862	19.614

Se trata de cantones de dimensiones parecidas, aun cuando Daule es más extenso, pero Cayambe es más poblada, los dos cantones están relativamente cerca a grandes ciudades, a las que se vinculan por carretera pavimentada. La mayor parte de las explotaciones son pequeñas, pero Cayambe tiene actualmente un mayor grado de concentración de la tierra.¹⁵

A pesar de estas similitudes, existen diferencias marcadas en términos de varios indicadores. Mientras que la pobreza por consumo aumentó ligeramente en Daule, en Cayambe bajó en forma importante. En términos de población ambos cantones crecen, pero la tasa es mucho mayor en Cayambe. En cuanto a productividad, las dos reflejan alta para tierra, aun cuando es casi el doble en Cayambe, mientras es mas baja por persona empleada. El hecho que la productividad del trabajo sea mayor en Daule que en Cayambe refleja el carácter más intensivo en trabajo de la producción arrocera, que la ganadería de leche.

Rol de las instituciones y las organizaciones en la dinámica productiva

De los análisis realizados se observa un cambio significativo en la estructura productiva de los dos cantones, en el sentido del incremento en la importancia de las unidades de pequeños productores, a través de una mejor distribución de la tierra, resultado de las acciones de reforma agraria. Ellos tuvieron hasta mediados de los años 80, apoyo del Estado por medio de diversos programas de asistencia técnica, inversión en infraestructura y apoyo crediticio. Sin embargo, al desmontarse esos sistemas de apoyo, a raíz de la ejecución de las políticas neo-liberales de ajuste estructural y traspasar a las organizaciones de pequeños productores, la responsabilidad sobre el desarrollo agrícola, la evolución de los cantones fue diferente. Mientras en Cayambe una alianza heterogénea de organizaciones: ONG, gremios productivos, cooperativas de ahorro y crédito y programas de cooperación paulatinamente reemplazaron a las agencias públicas y

15 Sin embargo, en las parroquias donde se localizan los pequeños productores lecheros no existen grandes propiedades.

apoyaron a las organizaciones de pequeños productores, en Daule, la organización de regantes, con medios limitados y con apoyo de los organismos de gobierno local se centraron en la administración del sistema de riego, mientras que la actividad productiva fue dejada en manos de los productores individualmente. Estos recurrieron a sistemas tradicionales de acceso a capital de trabajo, insumos y comercialización. La figura predominante fue la del fomentador.

¿Qué consecuencias tuvieron estos diversos arreglos institucionales para la producción, los rendimientos y la productividad? Para analizar el efecto se aplicó análisis de regresión para determinar el efecto de los diferentes arreglos institucionales sobre rendimientos. Inicialmente se determinó el nivel de impacto de diferentes variables tecnológicas sobre rendimientos y se obtuvieron los siguientes resultados:

Correlaciones y Elasticidades Inferencia de las instituciones sobre el rendimiento						
Variables	Leche - Cayambe			Arroz - Daule		
	Elasticidad Determinación	Coefficiente de Correlación	Coeficiente	Elasticidad Determinación	Coefficiente Correlación	Coefficiente
Semilla Certificada	na	na	na	0,44	81%	90%
Fertilizantes	na	na	na	0,49	99%	99%
Fitosanitarios	na	na	na	0,49	99%	99%
Dotación de Pastos	0,34	97%	98%	na	na	na
Sales minerales	0,36	97%	98%	na	na	na
Dotación de Vacunas	0,35	97%	99%	na	na	na
Asistencia técnica	0,45	89%	94%	0,37	80%	89%
Crédito	0,35	91%	95%	0,26	83%	91%
Riego	0,33	98%	99%	0,5	99%	99%
Maquinaria						
Fumigadores	na	na	na	0,28	65%	81%
Cosechadoras	na	na	na	0,38	42%	65%
Uso de ordeñadoras mecánicas	0,42	28%	53%	na	na	na
Tanques de frío	0,33	37%	60%	na	na	na

Fuentes: Censos Agropecuarios
Se corrió la regresión con el 95% de confianza (5% de margen de error).

Tanto en Daule como en Cayambe se observa una relación directa y positiva entre la dotación de insumos: riego, asistencia técnica y crédito y rendimientos. Un coeficiente de correlación entre las variables independientes y los rendimientos, mayores al 90%, lo que significa que cambios en dotación de crédito, vacunación, utilización de semilla certificada, influyen directamente en las variaciones de los rendimientos. Además el coeficiente de determinación está sobre el 90%, es decir, que las variables tomadas son las que en última instancia determinan el comportamiento de la productividad del bien.

En el caso de Daule, si bien los sistemas de riego administrados por Cedege ya existían antes del año 2000 y los productores ya los utilizaban, lo que en buena parte explica los incrementos en rendimientos tal como lo demuestran datos de los Censos Agropecuarios (2.5 TM/ha en el año 1974 y 1990, frente a 5 TM/ha en el año 2000); no es menos cierto que a partir de que la Junta de Usuarios asume el control de la administración del riego, los niveles de rendimiento aumentan significativamente (productores más eficientes: 9 o 10 TM/ha, productores promedio: 6 TM/ha). Ello se explica por la introducción de nuevas variedades de semilla y mejoras en los sistemas de siembra (por trasplante siembran el 80% de hectáreas), que se añaden a prácticas ya de uso extendido en la zona: aplicación de fertilizantes y productos fitosanitarios (92% de la superficie cultivada tiene riego, 100% de las unidades de producción utilizan fertilizante y requisitos fitosanitarios)¹⁶. Sin embargo y después del año 2001 el salto en rendimientos puede explicarse por un manejo más eficiente del riego y la introducción de variedades tempranas o precoces (que rinden tres meses y ya no cuatro y cinco meses). Hoy en día los productores logran dos cosechas y media al año de arroz y en algunas fincas más eficientes hasta tres cosechas.

Los factores que han determinado los mayores cambios en el rendimiento en el caso de Daule tienen que ver con el uso más eficiente del riego y la utilización de fertilizantes y fitosanitarios; menor peso tiene la semilla certificada, ya que es un componente que aún tiene menores niveles de utilización relativa frente a las demás variables enunciadas. La asis-

16 Según datos del III Censo Agropecuario, para la producción de arroz en Daule.

tencia técnica y el otorgamiento de crédito son variables que determinan en menor medida el rendimiento. Las diferencias en cuanto a la importancia de semilla certificada puede estar dada por el canal que utilizan los productores para conseguirla: comerciantes locales o por medio de una organización no gubernamental, que es la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas¹⁷. El mayor uso de semilla certificada (50% de hectáreas utilizan semilla certificada frente al 23% que utilizaban en el año 2000) sin embargo, no llega a todos los productores.

En el caso de Cayambe, los rendimientos anuales que para inicios del año dos mil, alcanzaban los cinco litros por vaca, luego de la intervención de las organizaciones mencionadas en asistencia técnica, crédito y provisión de insumos ha permitido que los pequeños productores de las cooperativas alcancen rendimientos entre 10 y 12 litros por vaca. Las variables que han determinado los cambios en los rendimientos son la dotación de semillas para pastos, la utilización de sales minerales y la vacunación. Se trata de introducción de mejoras tecnológicas operadas sobre el ganado criollo de los pequeños productores de la zona. No son importantes para los rendimientos la utilización de maquinaria e infraestructura productiva. Sin embargo la instalación de los centros de acopio tiene una incidencia directa en los ingresos de los productores.

La utilización de los insumos que han jugado papeles importantes en las mejoras de rendimientos son aquellos que han venido promoviendo las organizaciones presentes en cada una de las áreas. Estos resultados permiten aceptar la hipótesis de que la participación de las instituciones en el desarrollo productivo de los territorios ha permitido un mayor dinamismo y ha provocado cambios en los niveles de productividad agropecuarios. Estas organizaciones son fundamentalmente privadas, pero de finalidad pública, en el caso de Cayambe: gremios, ONG, cooperativas de Ahorro y crédito, así como programas de cooperación; mientras que en el caso de Daule se trata de una mezcla de la Junta de Usuarios y las piladoras y fomentadores.

17 Las compras de la semilla lo hacen individualmente los productores y no a través de la Junta de Usuarios.

Los cambios en las modalidades de articulación con los mercados

Además del impacto de los cambios institucionales sobre los rendimientos y la productividad es necesario analizar cómo estos repercutieron en las modalidades de articulación a los mercados. Ello no solamente repercute en los precios que finalmente se transan, sino en los costos de transacción que deben pagar, tanto productores, como procesadores. En este campo también la evolución ha sido diferente.

Como puede verse en el cuadro siguiente los pequeños productores de arroz en Daule vendían el año 2000, en un alto porcentaje a intermediarios, mientras que los productores más grandes lo hacían a los procesadores industriales. Ello no parece haber cambiado desde entonces. En el caso de Cayambe las ventas de leche de los pequeños ganaderos se dirigían en buena parte a intermediarios y a procesadores artesanales de queso. Sin embargo, ello comenzó a cambiar a raíz de los programas de apoyo de la Casa Campesina y de la AGSO a los pequeños productores lecheros de la zona nororiental de Cayambe. Hoy en día se calcula que aproximadamente un 70% de la leche de los pequeños productores se dirige directamente a la industria pasteurizadora grande localizada tanto en Cayambe, como a la planta de AGSO localizada al sur de Quito y en un 30% a intermediarios y queseros locales. Adicionalmente, el volumen de leche producida por los 9 grupos de productores lecheros se ha incrementado a alrededor de 30.000 litros diarios de leche, muy por encima de los 4 a 5 mil que producían a inicios de la década. Finalmente el precio recibido por los productores subió de unos 18 a 20 centavos por litro a 30 – 31 centavos que perciben hoy en día.

Este cambio fue resultado de una intervención de las organizaciones presentes en la zona: el financiamiento de centros de acopio para lácteos que incluyen tanques de enfriamiento de leche en 9 comunidades. Para asegurarse la continua producción lechera de los pequeños productores, la instalación de tanques de frío y centros de acopio fortalecen la especificidad y la cooperación entre productores. Adicionalmente la producción lechera se caracteriza por mercados más cerrados, con pocos compradores. Como consecuencia de lo anterior, tanto la industria láctea, como los

productores bajaron sus costos de transacción y pudieron establecer relaciones directas, obviando a los intermediarios.

Comercialización de la producción de arroz y leche						
Demandante	Arroz - Daule 2000			Leche - Cayambe 2000		
	Pequeños Productores	Medianos Productores	Grandes Productores	Pequeños Productores	Medianos Productores	Grandes Productores
Consumidor en la finca	2%	4%	0%	17%	4%	0%
Consum. fuera de la finca	2%	1%	7%	6%	2%	7%
Exportador	0%	0%	3%	1%	14%	2%
Intermediario	59%	67%	82%	70%	50%	43%
Procesador industrial	37%	27%	8%	6%	31%	47%

Fuente: Censo Agropecuario, 2000

En el caso de Daule las modalidades de comercialización se mantienen sin mayores cambios. El productor sigue entregando el arroz a los fomentadores-piladoras, quienes les adelantan los recursos necesarios para llevar adelante su actividad productiva. Como puede verse en el cuadro siguiente, el 62% de los pequeños productores de Daule dependen de los créditos de prestamistas y un 28% obtienen financiamiento de procesadores. Este tipo de préstamo está basado en la obligación que asume el productor de entregar al pilador o al intermediario su producción, sea en su totalidad o para cubrir el monto del préstamo (capital más 10 al 15% mensual de interés); en algunos casos el intermediario adicionalmente puede pagar un precio con un castigo correspondiente al 10% del precio del mercado.¹⁸ Estos reemplazaron el papel que tradicionalmente cumplía el Banco Estatal: BNF y el que no cumplen los Bancos privados. En Cayambe por el contrario los prestamistas tienen un rol marginal.

18 Comunicación personal Presidente de Corporación de Industriales Arroceros -CORPCOM-, Ing. Manuel Andrade

Al igual que en los lácteos, la producción arrocerá en Daule se caracteriza por especificidad de activos: se trata de zonas preparadas para la producción arrocerá, con muy reducida posibilidad de cambio de cultivos. El arroz es un producto caracterizado por mercados abiertos, con muchas transacciones operando en lugares diferentes y sin mayores niveles de incertidumbre, lo que en general no favorece relaciones estables entre industriales y productores.

Fuentes de crédito Pequeños Productores				
Entidad	Cayambe		Daule	
	Años 70	Años 2000	Años 70	Años 2000
BNF	32%	27%	64%	4%
Asociaciones o Cooperativas	66%	13%	24%	5%
Otros (Procesadores, Otros Bancos)	8%	22%	12%	28%
Prestamistas (Informales, Fomentadores)	0%	1%	0%	62%
ONG	0%	13%	0%	0%

Fuente: Censo

En el caso de los pequeños productores lecheros de Cayambe, la acción conjunta de ONG, gremios, CAC y programas de cooperación permitió la instalación de centros de acopio en las comunidades, la venta conjunta de leche a agroindustrias, la reducción de costos de transporte, etcétera, lo que contribuyó en conjunto a la obtención de mejores precios. En base a una encuesta a pequeños productores en Cayambe, se determinó como la participación de las instituciones en el proceso de comercialización de los productores y su relacionamiento con la agroindustria permite que mejore el ingreso, a través de la relación entre el precio de venta, mejores niveles de producción, la productividad del capital y la mano de obra, menores costos de transacción y el ingreso del agricultor. En el caso de Daule la organización se centra en administrar el sistema de riego, pero no asume actividades en la actividad productiva o en la comercialización del producto.

La especificidad de activos favorece en los dos casos el encadenamiento entre productores e industrias. Por el contrario, la segunda variable: el mayor número de transacciones que se produce en el sector arrocero favorece un mercado abierto. En el caso de los lecheros la menor frecuencia de las transacciones favorece la integración vertical. Sin embargo de estas diferencias, en los dos casos las industrias buscan integrar verticalmente a los productores. En el caso arrocero eso pasa por incentivos para la coordinación y cooperación entre productores, mientras que en el caso del arroz, esa cooperación se desincentiva y se busca relaciones individualizadas.

Factores que favorecen Integración entre productores e industriales		
	Leche Cayambe	Arroz Daule
Especificidad de Activos	+++	'+++
Especificidad de Sitio	+++	'++
Oportunismo de Productores	'++	'+++
Frecuencia de Transacciones	'++	'+

El Papel de las Instituciones y las Organizaciones sobre los Ingresos

Por último analizaremos los efectos de los diversos arreglos institucionales sobre los ingresos de la población y por lo tanto en los niveles e incidencia de la pobreza rural.

Para el caso de Cayambe y la producción de leche, realizamos un análisis de regresión múltiple para explicar los ingresos¹⁹. Los resultados del análisis reflejan que cambios en el precio de venta, nivel de producción, productividad del capital influyen directamente en las variaciones del ingreso, con altos niveles de relación. Igualmente tiene un alto valor explicativo la participación de la Asociación de Ganaderos de Sierra y Oriente, la que juntamente con la Casa Campesina de Cayambe impulsaron un

19 Utilizamos para ello una encuesta aplicada a 140 pequeños productores de la zona Oriental de Cayambe levantada en el 2006 por Ana Sandoval para su tesis de Economista y que nos fue facilitada por la Casa Campesina de Cayambe.

programa de vinculación directa de los pequeños productores con la industria láctea. En efecto, la encuesta permite establecer que los productores asociados a la alianza de organizaciones recibe al menos 2 centavos por litro más que aquellos que no lo están y tienen un costo de producción por litro más bajo: 0,12 respecto a 0,19 centavos por litro.

Variables que influyen en el incremento del ingreso		
Cayambe – leche		
Variables	Relación	Coefficiente Correlación
Precio venta	positiva	54%
Número años de escolarización	positiva	18%
Nivel de producción	positiva	99%
Productividad capital	positiva	ns
Productividad M.O.	negativa	ns
Rendimientos	positiva	20%
Participación agso en comercialización	positiva	71%

Significativo al 95% de confianza, ns: No significativo al 95%.
Fuente: Censo Encuesta

Para los productores, la relación estable con las empresas agroindustriales es favorable pues asegura compra garantizada del producto a un precio estable que es mayor que el precio de mercado abierto, el que está representado por los intermediarios. También asegura mayor rentabilidad, concientización de la importancia de la tecnología y productividad y un mayor acceso al crédito en condiciones mejores que las formas tradicionales. También reduce los costos de transacción. Para estos productores la relación con AGSO les da mayor estabilidad de precios y elimina la incertidumbre sobre los ingresos, incidiendo directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida del productor. Para AGSO la relación con los pequeños productores le asegura en el campo económico un flujo de producto con calidad estandarizada y en el campo político, mayor capacidad de negociación. Esto ha determinado que existe un impacto positivo y significativo de la participación de la AGSO sobre los ingresos de los productores.

El apoyo de AGSO y las otras organizaciones de la zona a los productores a través de financiamiento para la infraestructura de almacenamiento, es clave. Eso lleva a los productores a conjugar su mayor producción y permite a la empresa comprar volúmenes más grandes de leche, reduciendo sus costos de acopio e impactando directamente en el ingreso del agricultor, a través de sus mayor producción (correlación 90% producción e ingresos). Hoy en día se han instalado 9 tanques de enfriamiento en la zona con lo que el esquema se ha extendido a un mayor número de productores. El nivel educativo parece tener una influencia limitada sobre productividad e ingresos, aun cuando la escolaridad de los pequeños lecheros parece ser más alta que la media del cantón: 6,6 años promedio respecto a 5,7.

Ahora bien, los productores lecheros de Cayambe no viven exclusivamente de la actividad pecuaria. Los conyugues e hijos mayores tienen ocupaciones alternativas en la misma zona o a muy corta distancia, que incluye trabajar como jornaleros, empleados de las empresas floricultoras y trabajadores especializados como albañiles, carpinteros y cerrajeros. Estas actividades adicionales parecen contribuir adicionalmente a la disminución de la pobreza.

Ocupaciones Adicionales de los Pequeños Productores Lecheros de Cayambe		
Ocupación alternativa del ganadero y cónyuge	Número de Productores con actividades Adicionales	Porcentaje
Transportista	4	2,86
Albañil y similares	34	24,29
Costureros	6	4,29
Empleado servicios	2	1,43
Molinos	3	2,14
Empleados Floricultura	22	15,71
Jornaleros	40	28,57
Ninguna	29	20,71
Total	140	100
Fuente: Encuesta a productores lecheros, 2006		

El caso de Daule parece ser diferente. Al analizar el impacto que cambios en los niveles de precios tienen sobre el ingreso de los productores, por medio de una regresión que correlaciona varios factores sobre el ingreso (datos del año 2000 y del Censo Agropecuario), se encontraron resultados disímiles. En efecto, si bien existe una relación directa entre variaciones en el precio y cambios en el ingreso, con un coeficiente de correlación mayor al 90%²⁰, no todas las mejoras en el precio se transmiten directamente al ingreso del productor, pues la elasticidad determina que cambios en el 100% en el precio significan cambios de solamente el 50% en el ingreso. Ello se explica por el hecho de que parte del incremento del precio se convierte en un costo, por los intereses altos que cobran los fomentadores e intermediarios o la mayor deducción en el precio al que reciben el arroz.

Es que en el caso de Daule, las fallas de los mercados de dinero, producto e insumos favorece la existencia de instituciones tradicionales, como la de los fomentadores, las que impiden que mejoras de productividad o de precios, signifiquen mejoras en los ingresos de los productores. Las organizaciones locales de productores como la Junta de Usuarios u ONG presentes en la zona como CESA no han logrado construir alianzas, que modifiquen el comportamiento de los mercados. En parte esto puede explicarse por la fortaleza de los sistemas tradicionales de financiamiento y comercialización, los altibajos de los sistemas de financiamiento públicos²¹ y la ausencia de banca privada o Cooperativas de Ahorro y Crédito en la zona.²²

Contrariamente a Cayambe los pequeños productores arroceros de Daule tienen su principal fuente de ocupación en la agricultura, lo que contribuye adicionalmente a mantener el nivel de pobreza. Los productores arroceros se dedican al arroz y su ingreso depende de él; la economía regional no genera actividades remunerativas adicionales y complementa-

20 Nivel de significancia al 5%.

21 Un dirigente de la zona explicaba que los montos de crédito que asignaba el BNF entre las diferentes sucursales obedecía a criterios de distribución más o menos equitativa, pero sin relación al potencial productivo de cada zona.

22 Otros factores pueden ser el de debilidad de las organizaciones, su vinculación al sistema político y una cartera vencida alta.

rias. La única forma que encuentran los pequeños agricultores más pobres es salir de la zona y migrar.

Arroz - Daule origen de los ingresos		
	Ingresos Agrícolas	Ingresos No Agrícolas
Hasta 1 Ha	89%	11%
1 a 2 Ha	92%	8%
2 a 3 Ha	97%	3%
3 a 5 Ha	98%	2%
5 a 10 Ha	95%	5%
10 a 20 Ha	92%	8%
20 a 50 Ha	92%	8%
50 a 100 Ha	85%	15%
100 a 200 Ha	67%	33%
Mas de 200 Ha	100%	0%
Fuente: Censo Agropecuario 2000		

Conclusiones

Los arreglos institucionales que caracterizan cada territorio juegan papeles relevantes para explicar su desarrollo económico, pero también su capacidad para reducir pobreza y desigualdad y mantener su población. Al comparar dos casos en Ecuador de grupos de pequeños productores especializados en alimentos básicos de la población: arroz y lácteos en territorios cercanos a centros urbanos importantes y con buena dotación de infraestructura de carreteras y comunicaciones, encontramos que el papel de las instituciones y las forma como se establecen las redes son fundamentales para explicar la evolución de la pobreza. En efecto, elegimos dos municipios, uno en el Callejón Interandino, un segundo en las planicies aluviales de la costa ecuatoriana, caracterizados por acciones redistributivas importantes hacia pequeños productores realizados en el período de la Reforma Agraria (1960-1975) y apoyo estatal significativo a los productores en sus inicios, que como resultado de las políticas emanadas del consenso de Washington, fueron desmontadas. Sin embargo las políticas

de protección arancelaria para estos productos se mantuvieron y continúan hasta ahora, por lo que están relativamente encapsuladas de los vaivenes del mercado internacional.

Los sistemas públicos de apoyo a los productores fueron reemplazados por arreglos institucionales de diverso tipo. Mientras en Cayambe la acción conjunta de gremios privados, ONG, Industria, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Programas de Cooperación favorecieron modalidades de cooperación entre productores y relaciones estables con la industria; en Daule, la organización se centró en la administración de los sistemas de riego, las fallas de mercado existentes en crédito, productos e insumos favoreció sistemas tradicionales de integración entre industrias procesadoras de arroz y los productores, conocidos como fomentadores.

En cuanto al impacto de estos sistemas sobre la transformación productiva se puede concluir que en los dos casos estos sistemas favorecieron cambios tecnológicos que incluyeron introducción de semillas mejoradas, fertilización, introducción de productos veterinarios y fitosanitarios, que redundaron en conjunto en aumento de los rendimientos y la productividad. Obviamente, en el caso de Daule, un factor de gran importancia ha sido el rol que cumple la Junta de Usuarios en la administración del sistema de riego.

Al analizar la relación entre los productores y la industria procesadora se encontró que en los dos casos la industria busca integrar verticalmente a los productores, pero mientras en el caso de los lecheros, dicho sistema favorece la articulación formal e incentiva la cooperación entre productores, en el caso del arroz la integración utiliza relaciones institucionales tradicionales.

Finalmente se estudió el impacto que los diferentes arreglos institucionales tienen sobre los ingresos de los pequeños productores. Se encontró que el sistema establecido entre los pequeños productores lácteos tiene una repercusión directa sobre los ingresos, al aumentar el precio y mejorar la productividad; mientras que en el caso de los arroceros de Daule, el sistema hace que las ganancias en rendimientos, sean absorbidos en buena parte por el sistema institucional de intermediación. A ello se añade el hecho que los productores arroceros, con pocas opciones alternativas de ocupación y dedicación exclusiva al arroz dependen exclusivamente de los

ingresos generados en esa actividad, mientras que en Cayambe el dinamismo de las diversas actividades económicas da a los productores opciones adicionales de actividad y por lo tanto de ingresos.

Bibliografía

- Abdo, Gustavo (1988). *La Descomposición del Campesinado en la Costa Ecuatoriana: zona de Daule, un caso de análisis 1980 – 1986*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Guayaquil. Guayaquil.
- Abramovay, Ricardo; José Bengoa; Julio Berdegué; Javier Escobal; Claudia Ranaboldo; Helle Munk Ravnborg; y Alexander Schejtman (2006). *Movimientos sociales, gobernanza Ambiental y desarrollo territorial*. <http://www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=5430>
- Bourdieu, Pierre (2001). *The Forms of Capital*, in Granovetter Mark and Richard Swedberg.
- Brassel, Frank y Francisco Hidalgo (2007). *Libre Comercio y Lácteos*. Quito: SIPAE – IRD.
- Castells, Manuel (1996). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell 2nd edition,
- Castells, Manuel (2003). *The power of identity*. Oxford: Blackwell, 2nd edition.
- Castells, Manuel and Pekka Himanen (2002). *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford University Press. New York.
- Castilla, Emilio; Hoky Hwang; Ellen Granovetter and Marc Granovetter. *Social Networks in Silicon Valley*. www.stanford.edu/group/esrg/siliconvalley/docs/siliconvalleyedge.pdf
- Da Silva, Carlos Arthur B. (2005). *The Growing Role of Contract Farming in Agri-Food Systems Development: Drivers, Theory and Practice*. Rome
- Fligstein, Neil (2001). *The architecture of markets, an economic sociology of twenty-first century capitalist societies*. Princeton University Press
- Furche, Carlos (1980). “Lógica de Funcionamiento Interno y Racionalidad Económica en Empresas Campesinas asociativas: el caso de dos

- Cooperativas en el Cantón Cayambe”. En: O. Barsky et al, *Ecuador: Cambios en el Agro Serrano*. FLACSO – CEPLAES. Quito.
- Giddens, Anthony and Christopher Pierson (1998). *Conversations with Anthony Giddens*, Cambridge: Polity Press.
- Granovetter, Mark (2001). *Economic Action and Social Structure: The problem of Embeddedness*. En: Granovetter Mark and Richard Swedberg.
- Granovetter, Mark (2004). “The Impact of Social Structure on Economic Outcomes” en *Journal of Economic Perspectives*. Vol 19, Number 1, pp. 33-50.
- Granovetter, Mark and Richard Swedberg (2001). *The Sociology of Economic Life*. Westview Press, Second Edition. Colorado.
- Granovetter, Marc (2005). “The Impact of Social Structure on Economic Outcomes”. In: *Journal of Economic Perspectives*. Volume 19, Number 1, pp. 33–50.
- Habermas, Jurgen (1996). “Civil Society and the Political Public Sphere”. In: *Between Facts and Norms*. MA, MIT Press. Cambridge.
- Hernández, Carmen y Rafael Urriola (1993). *Los Pequeños Productores Agropecuarios y la Apertura Comercial*. IICA – ILDIS. Quito.
- Martínez, Luciano y Alex Barril (1995). *Desafíos del Desarrollo Rural frente a la Modernización Económica*. IICA. Quito.
- Moore, Barrington (1991). *Los Orígenes sociales de la Dictadura y la Democracia*. Ediciones Península, Tercera Edición. Barcelona.
- Newman, Constante; Pilar Larreamendy y Ana María Maldonado (2002). *Mujeres y Floricultura, Cambios y Consecuencias en el Hogar*. Abya Yala; Banco Mundial, CONAMU. 86 p. Quito.
- Pérez-Sainz, Juan Pablo (2006). “Globalización y Comunidades de Vecindad” en *Revista Iconos*. FLACSO, pp. 27-42. Quito.
- Portes, Alejandro and Julia Sensenbrenner (2001). *Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action*, in Granovetter Mark and Richard Swedberg.
- Sandoval, Ana (2006). *La Estructura de Costos de las Pequeñas Fincas Lechera de la Zona del Cantón Cayambe y sus Implicaciones en la Productividad del Sector para el año 2005*. Disertación de Grado. PUCE. Quito.

- Saxenian, Annalee (2001). *Inside-Out, Regional Networks and Industrial adaptation Ii Silicon Valley and Route 128*. In: Granovetter Mark and Richard Swedberg.
- Schejtman, Alejandro y Julio Berdegú (2007). “Desarrollo Territorial Rural”. En: José Bengoa, *Territorios Rurales, Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural*, Rimisp – Catalonia. pp. 45-83. Santiago de Chile.
- Swedberg, Richard and Mark Granovetter (2001). “Introduction to the Second Edition”. In: Granovetter Mark and Richard Swedberg.
- Uggen, Jhon. (1993). *Tenencia de la tierra y Movilizaciones Campesinas*. ACLAS. Quito.
- Verdesoto, Luis (1999). *Concertación para la descentralización educativa, propuesta conceptual y análisis de un caso*. Abya Yala. Quito.

Entrevistas

- Dirigentes y Miembros de la Junta de Usuarios. Daule.
- Productores de arroz. Daule.
- Dirigentes de la Bolsa de Productos Agropecuarios de Guayaquil.
- Presidente de CORPCOM.
- Funcionarios de CEDEGÉ.
- Dirigentes de las Comunidades de Cayambe.
- Funcionarios de la Casa Campesina de Cayambe.
- Funcionarios de la Asociación de Ganaderos de Sierra y Oriente.

Capítulo III
**Experiencias Rurales
y Desarrollo**

El campo y la ciudad: Nuevas formas de intercambios económicos y entrelazamiento socioterritorial

Lorena Erika Osorio Franco¹

Introducción

Existe una larga tradición de localización de industrias en las áreas metropolitanas, pero ante el nuevo periodo de expansión capitalista, derivado de un proceso de reestructuración del sistema económico, ocurrido en la década de los años ochenta, la tendencia apunta cada vez más a la instalación de ciertas industrias en países con economías dependientes. Ramas industriales que pierden relevancia económica en el sistema productivo de los países centrales, se relocalizan en las llamadas economías emergentes.

Por otro lado, durante la década de los años noventa, la flexibilidad pasó a ser uno de los elementos determinantes de la economía mundial. La producción flexible se origina por las nuevas tecnologías de la información y trae consigo modificaciones en las relaciones de trabajo y la estructura del empleo. Castells y Borja (1997) consideran que la tecnología no destruye el empleo, pero si lo modifica, ya que por un lado, las empresas tienden a relocalizarse en zonas de menores costos y regulación más laxa, y por otro, el nuevo sistema tecnológico permite y acentúa la desagregación del trabajo en base a un nuevo modelo flexible de relaciones laborales: concentración vs individualización, subcontratación, descentralización productiva, trabajo parcial a tiempo parcial, empleo por cuenta propia crecen vertiginosamente.

1 Osorio, Lorena. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro, México. lorenaosorio030@hotmail.com

En paralelo al nuevo orden económico mundial, se produce una nueva división internacional del trabajo, en donde México, y en general toda América Latina, ha resultado ser muy competitivo por los bajos salarios de la mano de obra manufacturera. Esta situación se apuntaló aún más con la instalación industrial en áreas rurales, dado que se ha sumado el diferencial salarial entre las zonas urbanas y rurales y la incorporación de las mujeres al trabajo manufacturero².

La instalación industrial en áreas rurales, señala Patricia Arias (1992), provocó que se dinamizara el decrecimiento de la población dedicada a la agricultura al grado que hoy esta actividad primaria se considera como una labor marginal, ya que no permite cubrir la sobrevivencia familiar. Los quehaceres agrícolas han pasado a cumplir un papel complementario en la organización económica de la familia campesina, cuando se supone que los ingresos monetarios juegan un papel central y crucial en la vida y en la reproducción social de la población rural. Dichos ingresos son los que hoy en día definen la jerarquía de empleos y prioridades. La monetarización de la economía ha desplazado las actividades agrícolas por la retribución en efectivo, que se materializa en el sueldo devengado, regularmente, cada semana. Estos cambios han modificado las relaciones comunitarias y familiares de tal manera que cada vez menos es el ciclo agrícola el que organiza la vida social y familiar de los campesinos. Tampoco define en la actualidad el tipo y el tiempo de la migración de los miembros de la familia, ya que al separarse del trabajo en el campo (ya sea porque se vende o arrienda la parcela) permite la movilización en cualquier época del año (op. cit.).

Por otra parte, la reestructuración económica en términos territoriales tiende a acentuar las desigualdades regionales, al impulsar zonas de agricultura capitalista en detrimento de las de subsistencia; al localizar industrias maquiladoras en zonas que ofrecen ventajas comparativas por la disponibilidad de mano de obra, cercanía de Estados Unidos o vías de comunicación; y al promover ciertas regiones por su atractivo turís-

2 La evidencia empírica al respecto es clara al señalar que las mujeres del tercer mundo reúnen características importantes para el desarrollo del proceso de acumulación de capital: el bajo costo de la mano de obra (salarios bajos, jornadas prolongadas, menores prestaciones), aunado a la mayor productividad basada en la intensidad del trabajo (Castells y Borja, 1997).

tico o su carácter estratégico para el flujo de mercancías al exterior. Asimismo, la inversión de capitales al orientarse hacia determinadas ciudades y regiones del país contribuyen a su concentración económica y espacial, (Pradilla, 1993; Bourne, 1992; Wilson, 1992, citados en Ávila García).

En este marco, queremos abordar el impacto del proceso de industrialización en las áreas rurales y las implicaciones que esto conlleva. Nuestro propósito es dar a conocer en mayor detalle lo que está sucediendo en un poblado situado en la periferia de la ciudad de Querétaro. Se trata de Santa Rosa Jáuregui³, un poblado que durante la década de los años noventa se integró de manera funcional y directa a la zona metropolitana, ya que parte de su territorio representa una importante reserva territorial para el crecimiento de la zona urbana, las tierras con vocación agrícola dieron paso a las actividades urbano-industriales, lo que está convirtiendo a Santa Rosa Jáuregui en un asentamiento receptor de población integrado al área urbana de la ciudad de Querétaro. Santa Rosa Jáuregui no se mantuvo ajena a la reestructuración económica. En su territorio comenzaron a instalarse grandes trasnacionales y maquiladoras por las ventajas comparativas que ofrecía en cuanto a la disponibilidad de mano de obra, vías de comunicación (carretera México-San Luis Potosí o no.57) y su ubicación geográfica estratégica para el flujo de mercancías al exterior, y su cercanía con la ciudad de Querétaro.

En este sentido, nos interesa destacar las adaptaciones, cambios y resistencias de la población santarrosense ante fenómenos exógenos que han llegado para quedarse, y, al mismo tiempo, contribuir con la evidencia empírica de este caso al entendimiento de lo que hoy constituye una nueva ruralidad, una ruralidad que se está transformando no sólo por la industrialización, sino también por la intervención de las personas y grupos locales que participan cotidianamente en el tejido de su propia historia.

3 La delegación de Santa Rosa Jáuregui delimita al norte y al poniente con el Estado de Guanajuato, al oriente con el municipio de El Marqués y al surponiente con las delegaciones Epigmenio González, Félix Osoros y Carrillo Puerto.

Acercamiento al objeto de estudio

La evidencia empírica referida a Santa Rosa Jáuregui, que se presenta en esta ponencia, forma parte de la información recabada para mi tesis de maestría en antropología. El tema fundamental de la tesis estaba relacionado con el proceso de industrialización, por lo que se buscó recabar información cuantitativa a través de la aplicación de un cuestionario. En paralelo, se abordó el tema de la urbanización como modo de vida, por lo que se incorporó el enfoque cualitativo. La articulación del análisis cuantitativo y cualitativo, se realizó con el objetivo de integrar la información procedente de ambas vías en un sólo esquema analítico. Esta aspiración de integración no desconoce la aceptación de que la información cuantitativa proporciona datos estructurales y generalizados, mientras que la información cualitativa permite acceder a la comprensión de fondo. Ambos instrumentos fueron de vital importancia, nunca uno subordinado al otro, sino complementario uno del otro. Previo al trabajo de campo, se revisó fuentes bibliográficas primarias y secundarias.

El trabajo de campo comprendió una estancia de dos semanas en la cabecera delegacional, así como un total de noventa visitas para la realización de entrevistas, observaciones, recorridos y aplicación de cuestionarios. El trabajo de campo se realizó en temporalidades distintas, una fue intermitente, es decir, iba y venía de Santa Rosa a la ciudad de Querétaro, y otra permanente con una estancia de dos semanas en el poblado (julio 2002). A pesar de la cercanía, lo que permitió ir y venir frecuentemente, la experiencia de haber “vivido” por espacio de quince días en la cabecera me permitió establecer bases que posteriormente fueron fundamentales para el desarrollo de la investigación, principalmente en lo que se refiere al *acercamiento* –en términos de generar confianza– con informantes calificados. Además, durante la estancia, se concertaron fechas para entrevistas posteriores.

Con base en los recorridos y la observación, se realizó un levantamiento censal comercial, industrial y de servicios de la cabecera, a partir del cual se ubicó las áreas de mayor concentración y especialización. En paralelo a la observación y las charlas informales, se comenzó a realizar las primeras entrevistas abiertas. Se entrevistó a diversos actores del entorno san-

tarrosense: autoridades (como el delegado municipal) y representantes de asociaciones (como el movimiento Promunicipio).

Situando el escenario de estudio

Al norte de la ciudad de Querétaro, por la carretera federal número 57 Querétaro-San Luis Potosí, se localiza a una distancia de 19 km el poblado de Santa Rosa Jáuregui, que es parte del municipio de Querétaro. Dicho poblado es la cabecera de un territorio delimitado como delegación que es una división política administrativa del municipio. La delegación es la más grande ya que ocupa la mitad del territorio del municipio de Querétaro, concentra una población de 65.758 habitantes y se conforma por 42 localidades –incluida la cabecera delegacional, conocida con el mismo nombre –Santa Rosa–, es la única de las delegaciones que actualmente podría, tanto por su patrón de concentración-dispersión de la población⁴, como por el uso que dan al suelo (mayoritariamente agrícola) y el régimen de propiedad (mayoritariamente ejidal⁵), considerarse como un territorio rural.

Sin embargo, desde la década de los años noventa, una parte del territorio santarrosense fue destinado para el asentamiento de uno de los parques industriales más importantes del país: *el Parque Industrial Querétaro (PIQ)*⁶, y destinado también para zona de vivienda de sectores de clase

4 En la delegación Santa Rosa, la dispersión puede observarse en el número de localidades y su rango poblacional. Para 2005, la delegación registró un total de 42 localidades, de las cuales sólo una contaba con más de diez mil habitantes (la cabecera delegacional), mientras que en más del 50 por ciento de las localidades se asentaban menos de 500 habitantes.

5 La delegación de Santa Rosa Jáuregui tiene una extensión territorial de 361 km² lo que representa el 48 por ciento de la superficie total municipal, cuenta con un total de 27.523.31 hectáreas, de las cuales 81% están bajo el régimen de propiedad ejidal, mientras que el 19% restante son propiedad privada.

6 Hines es una firma privada de bienes raíces que se dedica al desarrollo, la adquisición, el arrendamiento y la gestión de bienes raíces, además de ofrecer amplios servicios de asesoramiento y gestión de inversiones a nivel mundial. La cartera de proyectos completados y en etapa de desarrollo representa más de 226 millones de m² de instalaciones de oficina, instalaciones para varios usos, industriales, hoteleras, médicas, deportivas y propiedades residenciales. Hines cuenta con oficinas en 69 ciudades de Estados Unidos y otros 12 países, y el activo que controla tiene un valor aproximado de 14.000 millones de dólares. La empresa es una de las mayores organizaciones de bienes raíces del mundo. Los cuatro parques industriales desarrollados por Hines en el país son: el *Parque Industrial Tecnológico I y II*, en Guadalajara; el *Parque Industrial Querétaro*, en Querétaro y el *Parque Logístico*, en San Luis Potosí (www.hines.com).

media-alta mediante el proyecto residencial Provincia Juriquilla, proyectos que revalorizaron el territorio santarrosense, y que fueron realizados por iniciativa de capital privado.

La incorporación de esta zona rural y sus habitantes en las redes de producción industrial, así como el requerimiento de servicios de diversa índole, ha contribuido a la transformación de la población ocupada santarrosense. Los datos estadísticos al respecto demuestran parte de este proceso. Las cifras registradas entre 1980 y 2000 evidencian el abandono que ha sufrido el campo en la delegación y por otro lado se observa un importante incremento de la población ocupada en el sector secundario y terciario. Para los decenios antes señalados, no hubo una sola localidad donde la población ocupada en el sector primario no disminuyera; en la mayor parte de ellas se redujo de manera gradual y en otras drásticamente.

Cuadro No. 1: Total de población ocupada según sector de actividad en la delegación de Santa Rosa Jáuregui (relativos)

	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
1980	40.7	38.0	21.3
1990	16.6	51.4	29.2
2000	8.5	49.1	38.6

Fuente: INEGI, *Censo General de Población y Vivienda*, coordinación general de los servicios nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México, 1980, 1990 y 2000.

En el caso de la cabecera delegacional es en donde se presentó una mayor reducción, al mismo tiempo que se observó una importante diversificación en el empleo. De acuerdo con el censo de 2000, sólo 5 de cada 100 santarrosenses seguían trabajando la tierra, el resto había diversificado su fuente de ingreso a través del trabajo asalariado: chóferes, herreros, pintores, carpinteros, albañiles, empleadas domésticas, obreros(as), costureras, entre otros. Algunas actividades, como las de los albañiles, los comerciantes o empleadas domésticas, son llevadas a cabo fuera del lugar de residencia. En este sentido, se agregaría una característica adicional al paisaje de lo rural y que tiene que ver con un proceso que si bien no es nuevo, se recompone y adquiere nuevas dimensiones: la migración.

Mapa No. 1: Localización de la Cabecera delegacional de Santa Rosa Jáuregui, Juriquilla y el Parque Industrial Querétaro



Transformación del territorio rural

Las áreas rurales donde la influencia urbana es más fuerte por su inmediatez física, se ven invadidas y/o integradas por la expansión física y funcional de la ciudad a través de procesos cuyos efectos son de naturaleza diversa: económica, demográfica, sociocultural y territorial, de forma que el rasgo más importante de estos espacios es la mezcla de usos del suelo y actividades económicas. Pero el proceso de urbanización no afecta al espacio rural situado en los márgenes urbanos con la misma intensidad, ni del mismo modo, ni siquiera al mismo tiempo por lo que los espacios rurales son heterogéneos.

En este contexto, en la actualidad, el debate sobre lo rural recobra nuevos bríos ante la inminente expansión del mundo urbano. Este proceso se manifiesta en el cambio de su uso natural⁷, es decir, para la producción agropecuaria y la conservación de los recursos naturales, a inducido⁸, para

7 Se entiende como natural la vocación productiva agrícola, pecuaria, forestal o extractiva propia del entorno rural.

8 Se entiende como inducido el desarrollo de actividades no relacionadas ni vinculadas con el entorno o la vocación rural.

establecimientos industriales, comerciales y de servicios, así como espacio para vivienda (Baitenmann, 2001).

Vocación natural: suelo agrícola

Las políticas gubernamentales han favorecido poco el desarrollo del sector agrícola en el país. La crisis del agro no es un fenómeno reciente. Tras varias décadas de crisis económicas sucedidas recurrentemente, se han adoptado diversas medidas de ajuste estructural. Durante los años noventa una de estas medidas fue la puesta en marcha de la Reforma del artículo 27 constitucional. Se retiró los precios de garantía y se restringió el acceso a los créditos. Con los cambios a este artículo se quitó las trabas que imponía la ley para enajenar tierras ejidales. Se apostaba a que el campesino al vender sus tierras se incorporaría al mercado de trabajo agrícola como jornalero y con las tierras en manos de agricultores eficientes, y dedicadas a la producción de cultivos rentables, se podría obtener crédito y capital, lográndose el aumento en la demanda de trabajadores y en la productividad de los mismos. De esta manera, mejorarían los ingresos.

La realidad ha sido otra. El empleo agropecuario descendió y la pobreza y las actividades precarias se han incrementado, ante lo cual solo puede esperarse un mayor éxodo a las ciudades y un aumento en la precariedad del empleo; así como una concentración de tierras y la pérdida de la propiedad social de las mismas.

En este sentido, la tierra en función de su fertilidad agrícola ha dejado de ser un elemento determinante en cuanto a valor de uso. En Santa Rosa son escasas las áreas que en función de su fertilidad incrementan su valor; sólo algunas zonas son rentables en términos agrícola-comerciales; se trata en su gran mayoría de propiedades privadas que cuentan con riego y tecnificación, lo que posibilita diversificación de cultivos y altos niveles de rendimiento.

La mayor parte de la tierra agrícola en la delegación es de temporal, muestra una baja productividad debido a la escasez de agua, nula tecnificación, producción para el autoconsumo, poca accesibilidad, condiciones que difícilmente atraen al capital.

De esta manera, la tendencia apunta que hacia el incremento del valor del suelo en Santa Rosa se relacione cada vez más con su localización en paralelo a vías de comunicación y transporte y no en términos de su fertilidad. No se plantea un determinismo físico, aunque sí es un elemento de peso que se considera en la toma de decisión en el momento de la inversión. De lo contrario, como lo señalan algunos teóricos, hablaríamos de una planicie sin rasgos distintivos, donde el suelo es de la misma calidad, sin servicios adicionales y sin restricciones para su compra o venta, lo cual evidentemente no es real; solo el suelo susceptible de desarrollo bajo la lógica capitalista adquiere valor y se convierte, a los ojos de los inversionistas, en mercancía.

En este sentido, existe múltiples formas de ver los cambios sucedidos en el territorio rural, uno de ellos se materializa justamente a partir de las constantes modificaciones que sufre su uso de suelo. Estas transformaciones están sujetas a intereses que se mueven en varios ámbitos (social, económico y político) y niveles (de lo local a lo supranacional)⁹.

En Santa Rosa Jáuregui el uso de la mayor parte de la tierra había sido para la agricultura. La figura legal que en la actualidad manifiesta esta transformación es el ejido, el cual se fracciona, vende o arrienda. Ésta es una tendencia que se presume seguirá en ascenso, no sólo por las modificaciones al artículo 27 constitucional, sino también por las presiones del crecimiento urbano que somete a la tierra a su especulación permanente y la creciente presencia de actividades urbanas –secundarias y terciarias– en la cabecera delegacional.

Vocación inducida: valorización del territorio

La tendencia de crecimiento hacia el norte de la ciudad de Querétaro se evidenció por la expansión de los asentamientos industriales y adquirió modalidades definidas en buena medida por las características de los actores externos. Por su carácter de empresas transnacionales, resultaba priori-

⁹ Véase José Arce (1987), quien realiza una revisión retrospectiva de los trabajos que se han hecho respecto a las bases teóricas sobre cuestiones de valor y renta del suelo.

tario no sólo su vinculación con los principales mercados del país sino cada vez más con el mercado internacional, particularmente con los Estados Unidos. De esta manera, era necesario hacer más eficiente y ampliar más la infraestructura urbana y de comunicaciones con que contaba el estado, para lo cual se realizaron durante la segunda mitad de la década de los años noventa y primeros años de dos mil, obras como: la construcción de una nueva central de autobuses, nodo de telecomunicaciones, servicio aeroportuario (aeropuerto Intercontinental), ampliación y modernización de la carretera número 57, libramientos¹⁰, telefonía satelital y redes y carreteras de información¹¹.

Las condiciones antes mencionadas han posibilitado la expansión de la actividad industrial hacia la zona norte de la ciudad capital, de tal manera que dicha actividad hasta hace dos décadas ajena al contexto delegacional irrumpe con tal fuerza que modifica no sólo el territorio sino el modo de vida de la población santarosense.

El emplazamiento industrial en Santa Rosa Jáuregui data de 1980, pero fue en la siguiente década que cobró auge el proceso de industrialización. Para ello, el gobierno del Estado desde mediados de los años ochenta, a través del Programa Estatal de Fomento Industrial (1987-1991), y el decreto de la Ley de Desarrollo Industrial (publicada el 18 de mayo de 1989) comenzó a promover la instalación industrial hacia diversos municipios colindantes, y a limitar la instalación de nuevas industrias en las áreas urbanas del municipio de Querétaro, para evitar seguir saturando esta área.

Dentro de la Ley, artículo 2, se contemplaba la promoción de la industria maquiladora de exportación preferentemente en las zonas rurales, aprovechando los beneficios de ocupación de mano de obra y la generación de divisas para fomentar una mayor utilización de insumos regionales y nacionales que contribuyeran a su arraigo

10 Derivándose de la México-Querétaro aproximadamente en el punto intermedio entre la ciudad de Querétaro y la cabecera municipal de Pedro Escobedo se construyó un libramiento que permiten el acceso hacia San Luis Potosí evitando el pasó por la ciudad de Querétaro.

11 Debido a los nuevos procesos productivos y de administración, las empresas exigen el acceso a complejos sistemas informáticos que requieren de mayor velocidad, capacidad y alternativas tecnológicas. De ahí que se recurra a dispositivos de integración de los sistemas para la generación de redes (Anuario Económico de Gobierno del Estado, 2000).

Asimismo, en 1995, el Ayuntamiento de Querétaro aprobó con la anuencia del Consejo de Participación Social el área destinada a usos industriales de la delegación Santa Rosa Jáuregui, a través del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Santa Rosa Jáuregui, y teniendo como base normativa más amplia al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La adecuación al terreno comenzó dos años después, en 1997, sobre una superficie de 2,500 metros cuadrados donde se asentaría posteriormente el Parque Industrial Querétaro (PIQ). El PIQ se localiza en el cruce de la carretera federal 57 (hacia San Luis Potosí) y el libramiento nororiente que conecta a ésta con la autopista hacia México¹²; se ubica dentro del ejido Gabriel Leyva (uno de los 17 ejidos de la delegación), a 15 km de la cabecera delegacional; a la fecha existe un total de 40 trasnacionales instaladas dentro del parque.

Además del PIQ, parte de la cobertura industrial de Santa Rosa Jáuregui se encuentra localizada en la cabecera delegacional. Se trata de micro y pequeñas empresas, maquiladoras y talleres. A excepción del PIQ, donde el cambio de uso de suelo fue autorizado y avalado por el cabildo, no existe en la delegación delimitación de espacios o zonas para uso industrial, se construyen naves industriales en terrenos ejidales y se instalan micro y pequeñas industrias en casas-habitación. Legalmente no es posible hacer uso urbano de tierras ejidales sin autorización oficial. Sin embargo, al interior de la delegación se hace. El resto de las localidades están prácticamente marginadas respecto a la presencia de establecimientos de dicho sector.

12 La construcción total del Parque Industrial Querétaro se calculaba sería de 400 millones de pesos, de los cuales, se invirtieron en la primera etapa (1997) 120 millones de pesos, el resto (280 millones de pesos) se ejercería durante la segunda etapa, en la que se contemplaba la construcción de naves industriales. La inversión para la consolidación del Parque Industrial es a largo plazo, por lo menos a ocho años más en los que se invertirán 800 millones de pesos. Se tiene la expectativa de que el Parque Industrial pueda recibir entre 120 y 150 plantas (hasta hoy operan solo 40) y también se espera que pueda generar 50 mil empleos directos. La infraestructura básica e industrial que promociona al Parque Industrial contempla el servicio de energía eléctrica con una capacidad inicial de 12,5 mega watts, suministro de agua potable, líneas de gas natural, sistemas de comunicación satelital y de fibra óptica; espuela de ferrocarril que conecta con el noreste, vialidades iluminadas, sistema de seguridad y red hidráulica contra incendios y el establecimiento de un sistema de operación y tratamiento de aguas, que permitirá su racional aprovechamiento, así como el confinamiento y tratamiento de residuos industriales.

Con la creación del PIQ se detonó y dinamizó no sólo el proceso de industrialización sino la urbanización de parte del territorio de la delegación. La creciente demanda de mano de obra de las empresas establecidas en el parque contribuyó a la migración de personas de comunidades cercanas e incluso de estados vecinos como Guanajuato; la abundancia de mano de obra era al mismo tiempo atractiva para que nuevas industrias se establecieran allí.

De esta manera la inmigración provocó profundas mutaciones demográficas y sociales en el entorno santarrosense, se convirtió en una forma de expresión de las desigualdades entre el medio rural y el medio urbano, incluso entre distintos espacios al interior de la delegación. La llegada de urbanitas (ya fuera por razones de residencia o laborales) impactan de manera diferenciada el entorno local. El impacto de la inmigración –además de su relevancia económica– se traduce en términos espaciales por los nuevos usos del territorio: vivienda de auto construcción a viviendas con diseño arquitectónicos, entrada de capitales inmobiliarios, de terrenos destinados a la siembra –parcelas– a terrenos destinados a la construcción de bodegas, industrias y locales, etc.

Con la instalación de las empresas establecidas en la cabecera delegacional, Juriquilla como la propia cabecera vieron incrementada la demanda residencial. En el primer caso, las transacciones comerciales se dieron de manera regular¹³, mientras que en el segundo caso, ha sido la invasión de predios y la consecuente proliferación de asentamientos irregulares los que han prevalecido.

El proceso de urbanización, ligado estrechamente a la llegada de industrias y nuevos residentes, ha originado que la morfología urbana de Santa Rosa se extienda horizontalmente, de norte a sur, rumbo a la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro y en paralelo a la carretera número 57. Los nodos que originan este crecimiento son: en el extremo norte, la instalación del PIQ y en el extremo sur, el complejo Provincia Juriquilla, en medio de ambos puntos se localiza la cabecera delegacional.

13 En el caso de La Huizachada (ubicada atrás de la Universidad de Valle de México), los ejidatarios vendieron a la familia Torres Landa y posteriormente se conformó lo que hoy se conoce como Privada Juriquilla. En el caso de Nuevo Juriquilla, los ejidatarios lotificaron y vendieron (información proporcionada por personal de la delegación).

La zona que abarca estos puntos es en donde se presenta un uso del suelo más desordenado y diversificado, propio del fenómeno de transformación rápida de un suelo de usos rústicos a usos urbanos, por ende es la zona donde el valor catastral es más alto, dado que es la zona mejor equipada en cuanto a infraestructura básica y social, de acuerdo a lo señalado en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la delegación de Santa Rosa Jáuregui (PPDU). Para ilustrar como se ha incrementado el valor y se ha diversificado el uso del suelo de esta zona, tomamos las variables propuestas por Arce (1987). En general, señala el autor, todas las líneas de pensamiento que han abordado esta problemática convergen en variables como el precio por m² y las características o atributos del lugar donde se localiza el lote o terreno en venta. El autor las agrupa en: 1) Conveniencia o inconveniencia¹⁴, 2) Accesibilidad¹⁵, 3) U

14 Se refiere a niveles de conveniencia o inconveniencia del fraccionamiento o zona donde se ubica el lote. Conveniencias: aquellas que tienen que ver con elevados niveles de ingreso (relativo), lo que sugiere la idea de la existencia de niveles de vida elevados y quienes demandan terrenos en esos lugares, serían personas con suficientes ingresos que tendrían además el deseo de estar viviendo allí. La variable resultante para indicar la conveniencia es la media de ingreso, así como el nivel educativo de la zona. Inconveniencias, generalmente se incluye: existencia o presencia de minorías, criminalidad y bandalismo, niveles de contaminación producida por residuos materiales y diversas sustancias tóxicas o propias de la actividad existente o cercana a la zona -humo, ruido, tóxicos, basura y corrientes de aire-, también la altitud de un sitio, dado que tiene diversos efectos en los costos de introducción de servicios.

15 Se refiere a que desde un punto el usuario pueda tener acceso a diversos lugares o centros considerados como estratégicos o históricos dentro de la ciudad. El autor considera las distancias a los puntos más importantes.

16 En el caso del espacio urbano dentro del fondo legal de una ciudad, existe una demanda diferenciada de suelos en diferentes sitios, no solo por las particularidades que sus funciones tienen en la trama urbana, sino también por las diferentes productividades que un mismo sitio representa para diversas actividades.

17 Un usuario de suelo urbano no es indiferente a la existencia, costo y calidad de servicios públicos considerados como factores que concurren a formar y/o modificar el precio de la tierra en venta. Las legislaciones estatales han considerado la existencia de servicios públicos, ya sea como condición para la autorización de los diversos tipos de fraccionamientos y/o bien como elementos importantes para la determinación del “valor” y la base gravable de un predio.

cialmente los estratos poblacionales y se concentran en dos áreas principalmente: la cabecera delegacional y Provincia Juriquilla. En estos dos lugares la población que gana entre 6 y 10 sm es de 8 y 13.3% respectivamente. La media de ingreso se construyó con datos estadísticos referentes a salarios mínimos (sm¹⁸). En el rango de más de 10 sm está el 48.5 % de la población que reside en Provincia Juriquilla, mientras que en el caso de la cabecera, el porcentaje de la población en este rango fue de 3%. Por otro lado, en cuanto a los niveles de escolaridad, observamos que mientras el promedio en la cabecera delegacional alcanza la secundaria terminada, en Provincia Juriquilla este nivel se incrementa hasta la educación superior.

Referente a las conveniencias e inconveniencias, estas últimas en relación a la presencia de minorías, contaminación, diferencias importantes en altitud, criminalidad y vandalismo, son elementos que tiene una presencia mínima en el territorio santarrosense, de ello deriva que se haya convertido en una zona de reserva para el crecimiento y expansión de la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro.

En cuanto a la segunda variable. La accesibilidad que tienen las personas que radican o trabajan ya sea en la cabecera, Provincia Juriquilla o el PIQ es inmejorable, ya que por allí pasa uno de los ejes carreteros más importantes del país: la carretera número 57, además de la cercana distancia con la ciudad capital (véase mapa 1). La desviación a Juriquilla se localiza en el km 14 de la carretera 57, pasa uno por un puente elevado que atraviesa la carretera y a 2 km más está la entrada al fraccionamiento residencial y la zona hotelera, 1 km más adelante se encuentra el poblado de Juriquilla. La cabecera delegacional se localiza en el km 19, a pie de carretera. De la cabecera hasta los límites con el estado de Guanajuato (km 36) se localizan siete poblados más (casi todos a pie de carretera), sin embargo, aunque tengan igualdad de accesibilidad, su territorio no tiene el valor y renta que alcanzan los otros dos puntos ya señalados.

Con referencia a la tercera variable, que se refiere al uso de suelo relacionado con el desarrollo urbano, las autoridades gubernamentales tienen

18 Los rangos que utiliza el INEGI para medir esta variable son los siguientes: 1) hasta 1 sm; 2) de 1 a 2 sm; 3) de 2 a 5 sm; 4) de 6 a 10 sm; y 5) más de 10 sm. El estado de Querétaro se ubica en el área geográfica C, donde el salario mínimo mensual equivale a \$981 pesos (Tabla de salarios mínimos, INEGI, 2000).

la obligación de elaborar Planes Parciales de Desarrollo Urbano (uno por cada una de las delegaciones que conforman al municipio de Querétaro), que representan el instrumento de planeación urbana en donde se detalla la estrategia que se ha dispuesto en materia de uso del suelo, así como los coeficientes de utilización, ocupación y absorción del suelo (Plan Parcial de Desarrollo Urbano, 1999). En lo que respecta al PPDU de Santa Rosa Jáuregui, se plantea una normatividad para zonas habitacionales que difiere claramente el tipo de poblamiento y recursos para acceder a dichos predios. A continuación se muestra un concentrado con las principales variables al respecto.

Cuadro No. 2: Normatividad para zonas habitacionales en la delegación de Santa Rosa Jáuregui.

Tipo de zona	Densidad		Lote tipo (mínimo-aceptable en m ²)	Frente mínimo lote tipo en ml.
	Hab/Ha.	Viv./ha. (1)		
HD5	50	10	720	20
H1	100	20	350	12
H2	200	40	180	10
H2.5	250	50	150	8
H3	300	60	120	7
H4	400	80	105	7

Fuente: Elaboración propia con base en PPDU, 1999.

El PPDU señala como zona HD5 Provincia Juriquilla solamente, la normatividad en este sentido da valor al tipo de predio. En consecuencia, las normas para la construcción de vivienda son estrictas en apego al valor que han adquirido dichos predios. Para dar seguimiento a la normatividad se constituyó varias Asociaciones de Colonos en Juriquilla, cada una cuenta con reglamentos de proyectos y construcción, en donde se establecen los lineamientos de diseño arquitectónico para el conjunto residencial. En el reglamento se estipula, por ejemplo, que la construcción no debe ser mayor al 60% del total de metros que tenga el terreno, todos los servicios deberán ser ocultos, lo mismo las áreas de lavado y tendido (no deben verse), la construcción será de máximo dos plantas, entre otros.

El mismo PPDU señala dentro de la cabecera delegacional el tipo de zona H1 para la zona correspondiente al fundo legal (zona centro) y H4s (habitacional/servicios 400 hab) la calle Independencia (calle principal donde se asienta el mayor número de establecimientos comerciales y de servicios), la zona inmediata que limita con el fundo legal se señala como zona tipo H2 y H2.5, y una pequeña zona ubicada al noreste como H4. En términos generales, respecto a Juriquilla, se observa que los lotes son menores y con mayor densidad poblacional. En el resto del territorio delegacional (básicamente las localidades que conforman la delegación) se señala como tipo de zona H1 y H2.

Quisiéramos profundizar un poco más respecto a la transformación del uso de suelo en relación a la incorporación de tierras para uso habitacional debido a que este tipo de uso es, junto con la industria, uno de los que más cambios físicos ha traído al territorio delegacional, y posteriormente retomaremos la última variable.

Uno de los aspectos que cobran relevancia en cuanto al detrimento de uso de suelo para la producción agrícola se relaciona con la creciente demanda de tierra y su escasez para uso habitacional, por lo cual se recurre a una práctica cada vez más intensa en Santa Rosa: el asentamiento irregular¹⁹. La presencia y crecimiento de asentamientos irregulares es una más de las formas por las que las personas se disputan el territorio. Este fenómeno puede observarse indirectamente en relación al número cada vez mayor de vecindados dentro de los ejidos que por su posición, acceden como usuarios de terrenos que destinan a la construcción de vivienda, lo que pone de manifiesto una serie de negociaciones al interior del ejido en cuanto al uso del espacio ejidal. Si bien existe el marco jurídico que respalda estas acciones, las implicaciones a largo plazo pueden derivar en la concentración cada vez mayor de población sobre terrenos que no estarían considerados como parte de la ampliación del espacio urbano ejidal, lo cual ocasiona disputas por el territorio en cuanto a su utilización para la producción agrícola o bien para continuar la urbanización.

19 Buena parte de los asentamientos irregulares se originan por las personas que viene de otras localidades en busca de empleo, o bien porque los hijos de los ejidatarios al casarse buscan un lugar donde vivir independiente de la casa paterna.

La presión sobre la superficie ejidal en términos de las familias asentadas puede verse en un primer momento por la cantidad de vecindados que se han sumado a lo largo de los años a los beneficiarios originales del ejido. Actualmente, en el territorio de Santa Rosa Jáuregui, como en varios territorios ejidales del país, casi 50% de las familias en el ejido están bajo la figura legal de vecindados, y 36 de cada cien familias son beneficiarias ejidales. Esto manifiesta una cada vez más reducida población con voz y voto dentro de la Asamblea Ejidal, y un número cada vez menor de población formalmente vinculada al campo, ya sea trabajándolo o bien tomando decisiones respecto a su uso²⁰.

En la delegación, los nuevos residentes ejercen presión para la regularización de los predios y su adecuación a usos urbanos (introducción de servicios principalmente), lo que pone en una tensa disyuntiva a las autoridades gubernamentales, entre atender las demandas añejas de las localidades más alejadas y marginadas o atender las demandas de los asentamientos de nueva formación que gravitan alrededor de la cabecera delegacional.

La venta ilegal de terrenos o la invasión es un problema que cada día se agrava más. Según datos proporcionados por las autoridades delegacionales. Hasta 2001 existían 22 asentamientos irregulares²¹ de los cuales doce estaban concentrados en la cabecera delegacional. Los asentamien-

20 Según el estudio de María Soledad Cruz (1996) en el que aborda esta misma problemática, pero en el estado de México, manifiesta que existen registrados por la Procuraduría Agraria conflictos entre los ejidatarios y los vecindados de las zonas urbanas ejidales, y cita: "...Ante la posibilidad de que la asamblea ejidal ratifique las asignaciones de los solares urbanos, los ejidatarios en muchos casos han pedido la restitución al ejido de los solares urbanos. Esto ha llevado a enfrentamientos jurídicos entre vecindados y ejidatarios por la posesión del suelo. Esto se entiende al considerar que si la asamblea puede ratificar o no al vecindado, los ejidatarios pueden recuperar solares urbanos que pueden volver a vender". La autora agrega que existen conflictos que por el carácter de invasión de algunos vecindados, algunos conflictos no han podido evitarse. En este mismo sentido, según Baitenman (2001), una de las contradicciones que actualmente enfrentan las autoridades, es justamente sobre quién decide y cómo lo hace, cuando evidencia la relación creada entre las autoridades ejidales y las autoridades reconocidas como gobierno; una primera contradicción no resuelta tiene que ver con "el suelo urbano y bienes públicos de los asentamientos en zonas rurales", ya que no están amarrados los cabos sueltos de una ley agraria que contemplara la aparición de este tipo de escenarios, paradójicamente predecibles si sólo se hubiera considerado el inevitable crecimiento demográfico que experimentan no sólo los territorios ejidales, sino el país en su conjunto.

21 El asentamiento irregular se define como aquel en el que se han vendido lotes o dado posesión a terceros sin cumplir con los requerimientos y las autorizaciones que la Ley establece. Según el

tos irregulares se ubican fuera de las áreas de crecimiento urbano, sobre zonas agrícolas la mayor de las veces, de preservación ecológica o de crecimiento a mediano y largo plazo, y se caracterizan por deficiencias en los proyectos de lotificación con insuficientes áreas de equipamiento, sin incorporación vial, secciones de calle menores a las establecidas, una importante escasez de agua y otros servicios como energía eléctrica y drenaje.

La informalidad del asentamiento irregular conlleva la irregularidad en el uso de suelo, en el proceso de urbanización y en la autorización de venta de la tierra. El mecanismo de este mercado se traduce en un trato directo y una ocupación inmediata, lo que equivale además a evasión de impuestos y derechos municipales y estatales. Dichos asentamientos se incrementan por el rápido crecimiento poblacional, la migración hacia la periferia de los centros de población y trae como consecuencia una creciente demanda de infraestructura, equipamiento y servicios. En este sentido, la participación de organizaciones sociales, ejidatarios y partidos políticos propician el desarrollo e intensificación de estos asentamientos, que aunado a la carencia de una política gubernamental de apoyo a la vivienda y una normatividad sobre el uso de la tierra estimulan este nuevo mercado. Al respecto, el delegado municipal manifestó:

La generación de vivienda urge, tenemos que crear vivienda para nivel medio, para la misma gente de Santa Rosa. Hace algunos días solicite información a la Secretaria de Desarrollo Urbano para ver que zona sería la más apta para poder crear vivienda en dos modalidades, de interés social o que se ofrezcan terrenos con urbanización para que sean más accesible a la población (más baratos), con tres modelos tipo. Para la dotación de servicios tendrían que entrar fraccionadores. La segunda opción es la que más llegaría a la gente de Santa Rosa, la otra creo que la aprovecharía mejor la gente que no es de aquí, porque una casita de interés social anda por los 700 mil pesos y la gente de aquí no puede pagar eso, pero si

Código Urbano para el Estado de Querétaro, “los titulares o representantes legales de fraccionamientos o cualquier otro tipo de los desarrollos establecidos por este código, tienen prohibido celebrar acto o contrato alguno, que implique la promesa o transmisión del dominio de los inmuebles o derechos reglamentados por este ordenamiento, si carecen de las autorizaciones correspondientes” (artículo 171).

se le ofrece un terreno de buenas dimensiones, bien urbanizado la gente va a hacer el esfuerzo (09/04).

Han transcurrido varios años desde que la industria llegó a territorio santarrosense y hasta la fecha no se ha dado la generación de vivienda que acompañe a dicha instalación. Sólo existen una colonia, *Continental*, construida en 1980 y promovida por la Comisión Estatal de Vivienda (COMEVI) y cuya estructura es parecida al tipo de construcción del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFO-NAVIT), homogénea, con base en una casa tipo. Para la construcción de esta colonia, la delegación donó el terreno al fraccionador con el objetivo de atender la demanda de vivienda de la gente de Santa Rosa. Sin embargo la venta de casas fue mínima. Fue hasta mediados de esa década, que la venta se finalizó, tras la inmigración de personas provenientes de la ciudad de México que salieron tratando de evitar volver a repetir una experiencia como la del sismo ocurrido en 1985.

Otro elemento que se agrega a la problemática de vivienda para los trabajadores es la nula presencia del capital inmobiliario dentro de la cabecera delegacional, solo en Provincia Juriquilla se ha visto una participación activa y creciente del capital inmobiliario. El desplazamiento de determinadas capas poblacionales en busca de la tranquilidad del medio rural, pero con las comodidades de la vida urbana se vuelve cada vez más un mejor negocio para los inversionistas. Juriquilla es un caso claro de estos desplazamientos.

A lo largo de la década pasada, la oferta residencial de Provincia Juriquilla no sólo se ha ampliado sino que se ha diversificado y hoy se construyen también condominios horizontales, que si bien los costos se reducen en comparación a lo que fue la primera etapa de desarrollo residencial, sigue siendo para determinados estratos de la población debido a los costos. En este corto periodo ha tenido lugar el desarrollo vertiginoso de ésta zona, ya que de un solo fraccionamiento que existía a fines de los años noventa (Villas del Mesón) a la fecha existen por lo menos 20 más.

En Juriquilla se localiza una de las seis haciendas que tuvieron lugar en el territorio delegacional, la ex hacienda data del siglo XVIII. Desde antaño, la segregación del espacio en Juriquilla ha sido característico, por un

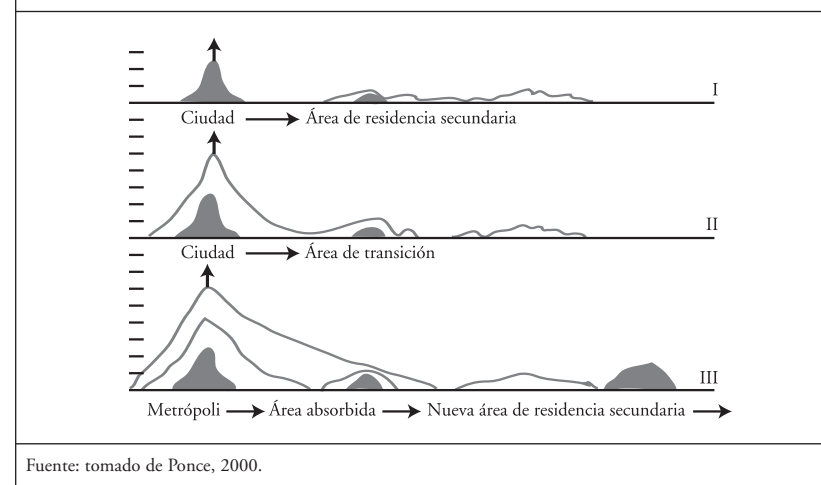
lado se ubicaba la “casa grande” o el casco de la hacienda, bardeada, con una gran puerta de acceso al frente para los propietarios e invitados y en la parte posterior, una puerta de menor tamaño que comunicaba al caserío contiguo en donde vivían los trabajadores de la hacienda. Con el paso del tiempo esa segregación no desapareció: Juriquilla ha tenido un desarrollo polarizado. Por un lado, se ha convertido en un polo turístico debido a la rehabilitación del casco de la hacienda que se transformó en uno de los hoteles de la cadena Misión, con categoría de gran turismo y la construcción de todo un complejo residencial, recreativo y de esparcimiento de alta plusvalía, cerrado, con vigilancia y todos los servicios que la vida moderna requiere: club hípico, campo de golf, casa-club, plaza de toros y club náutico (cuenta además con zona de restaurantes y bares). Por otro lado, el pequeño poblado que se creó en la antigua hacienda presenta características similares a las de las otras localidades de la delegación: población rural, viviendas de autoconstrucción, pocos servicios y calles de terracería. Buena parte de la población ocupada se vincula con en el sector terciario ya sea como recamareras, cocineras, jardineros, etc., que laboran dentro del hotel, como empleadas domésticas que laboran en la zona residencial o como dependientas, afanadoras, ayudantes en general que se requieren en el club.

A Provincia Juriquilla, que primero fue lugar de esparcimiento y/o segunda residencia y actualmente se consolida como lugar de residencia permanente, se agrega la construcción de varias fincas. Estas construcciones se ubican al sur de la cabecera delegacional, en colindancia con los límites de Juriquilla, cuentan con grandes áreas verdes, algunas tienen caballerizas, y/o corrales. Son varias construcciones bardeadas, tipo enclaves, con poca o nula relación por parte de los propietarios con el entorno. Los vecinos de origen santarrosense lo más que saben es que se trata de personas que radican en la ciudad de México o en Querétaro.

Desde mediados de la década de los años setenta Lundgren (citado en Ponce, 2000) elaboró un modelo de localización de la segunda residencia donde se refleja el dinamismo del fenómeno como consecuencia de los cambios producidos en las relaciones espaciales entre los grandes centros urbanos en expansión y sus inmediatos entornos rurales y periurbanos. Destaca que la expansión urbana lleva a la formación de un área metro-

politana que absorbe, integra y reconvierte las áreas de residencia secundaria más próximas a la vez que genera nuevas zonas de segunda residencia más lejanas o las intensifica si ya existen. Lundgren (1974) representa esquemáticamente su modelo de la siguiente manera:

Gráfico 1
Relación dinámica entre centros urbanos y áreas de residencia secundaria.



Fuente: tomado de Ponce, 2000.

Por su parte, Estébanez (citado en Ponce, 2000) señaló, que la residencia secundaria era un proceso anticipatorio de la urbanización del medio rural, pues con la mejora de la accesibilidad podía convertirse en residencia principal o permanente. En el caso santarrosense, no solo la accesibilidad, sino la cercanía con la ciudad capital, han sido elementos que contribuyen al desarrollo de este fenómeno. De esta manera los espacios rústicos y sin construcción que existían entre Juriquilla y la ciudad de Querétaro y entre Juriquilla y la cabecera delegacional han ido desapareciendo.

Dentro del territorio delegacional, la expansión del área residencial de Juriquilla hoy limita con la terminación de la calle Prolongación Independencia (arteria principal de la cabecera delegacional), cuando hace solo unos años no había más que baldíos. Sin embargo, aunque física-

mente el crecimiento de Juriquilla se ha adherido a la cabecera delegacional, el espacio está claramente segregado por el tipo de poblamiento, la extensión de los muros y las casetas de vigilancia.

Un elemento más que viene a marcar las diferencias que hasta el momento se han expuesto es el valor catastral de los predios. En la cabecera, el precio más alto es de \$660 pesos, lo tiene la calle Independencia, en donde se ubica la mayor parte del comercio del lugar, en contraparte, en las zonas más alejadas del centro, en el límite urbano, el precio llega a ser de 80 pesos. En Juriquilla, los precios oscilan entre los 600 a 800 pesos en el fraccionamiento residencial, mientras que en el poblado, el precio es de 150 pesos. El resto de las localidades pertenecientes a la delegación los precios van de 15 a 45 pesos, de acuerdo a la dotación de servicios básicos.

El uso de suelo destinado a la industria, en este caso lo que el Parque Industrial Querétaro (PIQ) eroga por concepto de impuesto predial, es más bajo que el estipulado en la ciudad de Querétaro. En el caso de Santa Rosa Jáuregui, la única zona que oficialmente se le confiere dicho uso es el área que ocupa actualmente el PIQ, por lo que este elemento se suma a las potencialidades de atracción de inversión hacia el territorio santarrosense²².

En general, el diferencial en cuanto a valor del impuesto predial es más bajo en Santa Rosa Jáuregui respecto al de la ciudad de Querétaro. Este elemento también contribuye de manera importante a la demanda creciente de suelo para usos industriales, residenciales y comerciales.

En cuanto a la cuarta y última variable referente a los servicios públicos con los que cuenta la zona, encontramos que existen claras diferencias en cuanto a dotación y distribución de servicios entre la cabecera delegacional y el resto de las localidades. Los servicios se concentran en las zonas con mayor masa poblacional, en este caso la cabecera, ya que alberga a 23,3% de la población total de la delegación.

Respecto al servicio de agua potable por ejemplo, mientras en la cabecera delegacional, 95% de las viviendas particulares cuentan con agua entubada, existen localidades donde solo el 3% de las viviendas cuentan

22 Los valores catastrales del PIQ son los siguientes: menos de 5,000 m, \$200; de 5,000 m2 hasta 10,000m2, \$180; de 10,000 m2 hasta 20,000m2, \$150 y más de 20,000 metros, \$120 (Osorio, 2005:267)

con el servicio. Sin embargo, dentro de la cabecera existen algunas zonas, principalmente asentamientos irregulares, que no tienen el servicio de agua potable, o casos en donde hay un solo hidrante con varias tomas para sus habitantes o casos en donde la gente se abastece por medio de pipas.

En cuanto a la energía eléctrica, 98% de las viviendas en la cabecera cuentan con el servicio, mientras que localidades alejadas no tienen luz; pero al igual que en el caso del agua potable, dentro de la cabecera delegacional existen zonas de asentamientos irregulares en donde puede verse como se tienden cables a lo largo de 20 o 30 metros de los llamados diablitos para poder tener luz

Respecto al drenaje mientras 93% de la cabecera delegacional cuenta con este sistema, existen 29 localidades que no lo tienen, por lo cual la demanda de éste se ha convertido en una prioridad para los santarrosenses de la mayor parte de las localidades.

En la delegación, los nuevos pobladores ejercen presión para la regularización de los predios y su adecuación a usos urbanos (introducción de servicios), lo que pone en una tensa disyuntiva a las autoridades gubernamentales, entre atender las demandas añejas de las localidades más alejadas y marginadas o atender las demandas de los asentamientos de nueva formación que gravitan alrededor de la cabecera delegacional. Ante estas circunstancias, resulta más económico para el sector gubernamental —no sólo en términos de recursos, sino también en cuanto a tiempo y derrama de beneficios— ampliar las obras públicas que crearlas, lo que ha provocado un aletargamiento aún más grave en las localidades alejadas de la cabecera delegacional. El problema se intensifica debido al déficit de servicios para la vivienda, en particular del drenaje, lo que acarrea otra serie de problemas que se relacionan con la contaminación de agua, de aire y de suelos.

Finalmente, cabe destacar que la identidad de los santarrosenses en apego a su terruño y el desarrollo económico que en fechas recientes han observado en su territorio, han sido importantes componentes en el desarrollo y fortalecimiento de un movimiento ciudadano a favor de la municipalización de Santa Rosa Jáuregui, a ello se suma la necesidad de autonomía, de toma de decisión sobre los acciones que involucran a los actores y el territorio local. En este sentido, cabe señalar que el delegado municipal no surge de la contienda y la lucha política local, sino que es

designado directamente por el Presidente municipal. este hecho ha dado pie a uno de los argumentos más fuertes del movimiento Pro municipio en Santa Rosa.

La reforma al artículo 115 reconoce la potencialidad de la descentralización producida por el mismo desarrollo moderno de las tecnologías, infraestructura, medios electrónicos de comunicación, información, etc. De hecho, esta demanda es un correlato de dos de los más significativos e importantes valores que han recreado y defienden los nuevos movimientos sociales: la autonomía y la identidad, en oposición a la manipulación, control, dependencia y burocratización, (Massolo, 1992:121); y es justamente sobre la reivindicación de estos dos valores que el movimiento Promunicipio de Santa Rosa Jáuregui sustenta su petición. La autonomía de los municipios, principalmente en lo que respecta a las decisiones sobre su territorio sigue supeditado en la mayor de las ocasiones a factores y agentes extralocales: “En la realidad operan intereses e inversiones más que artículos constitucionales”, (Barrera y Conzuelo, 1989).

En este contexto adquieren validez los argumentos de parte de la ciudadanía que esta a favor de la municipalización ya que en cuanto a uso de suelo, por ejemplo, las autoridades locales, en este caso el delegado municipal, no tiene poder de decisión para vetar o aprobar cualquier cambio. En este sentido se cita el siguiente fragmento de entrevista realizada al delegado municipal: “Los cambios de uso de suelo dependen de la ubicación, la gente llega a tramitar aquí su cambio de uso de suelo y nosotros lo que hacemos es canalizarlo con la Secretaría de Desarrollo Urbano” (09/04).

El proceso centralización-descentralización, debe ser también un proceso de carácter social y como tal, implica la actuación de los agentes sociales. La existencia de actores, tendencias, fuerzas y factores en pugna se debe resolver en una síntesis de tipo federalista, mediante la armonización del interés nacional con el local (op. cit.). El problema es que regularmente se prioriza el interés extralocal, y se ignoran los intereses, la cultura, la identidad de los actores locales, como se describe en el fragmento de entrevista antes citado, en el que destaca que finalmente la toma de decisión está fuera del alcance de los actores locales. En este sentido, para

los santarrosenses se trata de un *territorio próximo*²³ en el que cada vez ellos tienen menos incidencia. Existen lazos de pertenencia con el territorio que se remontan a varias generaciones. Es un espacio que conocen y del que se apropiaron los santarrosenses, pero que conforme avanza el proceso de industrialización-urbanización, menor incidencia tienen sobre él. Al mismo tiempo, el territorio ha ido perdiendo elementos simbólicos de referencia debido a la creciente construcción y cambios de uso de suelo.

Consideraciones finales

Con la llegada de trasnacionales al entorno local a mediados de la década de los años noventa, se incrementan las relaciones funcionales entre el territorio santarrosense y la ciudad debido a que las tierras con vocación agrícola han sido incorporadas directamente al capital inmobiliario para darles un uso diferente.

La llegada de nuevos residentes, procedentes en su mayoría de la ciudad de México y de Santiago de Querétaro, así como de establecimientos comerciales, industriales y de servicios ha sido posible hasta el momento por la extensión de áreas con las que cuenta el poblado. Cabe recordar que el crecimiento de la cabecera delegacional es un proceso relativamente nuevo y que por su ubicación y recursos naturales es un nodo territorial que ofrece grandes ventajas a la inversión. De ello se ha percatado parte de la población santarrosense, razón por la cual han empujado la municipalización de su propio territorio, la cual ha sido conflictiva ya que sigue en boga la municipalización de la delegación. Diversas fracciones partidistas, autoridades gubernamentales y un segmento mayoritario de la población que radica en la ciudad de Querétaro abogan porque no se le quite al municipio de Querétaro parte de su territorio: de allí se extrae parte del agua que consumimos los ciudadanos; allí se genera parte de los servicios ambientales que permiten continuar con una vida más llevadera y menos contaminada, allí existen terrenos a bajo precio y excelente ubicación para

23 Un territorio próximo se caracteriza por el papel primordial de la vivencia y del marco natural inmediato (la aldea, el pueblo, el barrio, el terruño) (Hoerner, citado en Giménez, 2000:24).

seguir ofertando a las transnacionales. No cabe duda, como señala Kayser (citado en Ponce, 2000), que la sociedad en su fase post-industrial sigue echado mano del mundo rural para satisfacer nuevas demandas, de forma que el sistema económico y social integra la ciudad y al campo cambiando la relación dominio-dependencia por otra de interdependencia dentro de un conjunto cuya dirección sigue escapándosele al medio rural, lo cual constituye su rasgo fundamental.

La reestructuración económica mundial y los acontecimientos que de ello derivan en una economía dependiente como la nuestra, han contribuido determinantemente en el surgimiento de una nueva ruralidad; y el que este generándose una urbanización del mundo rural santarrosense esta íntimamente relacionado con este contexto.

El territorio santarrosense atraviesa por un proceso de urbanización en el que confluyen intereses distintos y en ocasiones contrapuestos, proceso en el que se disputa la vocación natural, relacionada con las actividades primarias a partir de las cuales se reproduce un modo de vida tradicional-rural y la inducida, relacionada con nuevas actividades urbano-industriales que incorpora nuevos elementos de la vida moderna.

La incorporación de capital privado al amparo de la política económica instrumentada por la autoridad gubernamental (federal, estatal y municipal), contribuye también con el proceso de urbanización, solo que se invierte en áreas redituables y por ello se ha centralizado en la cabecera delegacional, en Juriquilla y en el PIQ. La canalización de inversiones tanto públicas como privadas en áreas específicas (cabecera delegacional y Juriquilla) ha impactado directamente sobre el valor del suelo, el cual se encarece en la medida que más se urbaniza. En paralelo, la crisis del agro obliga al abandono de las actividades primarias lo que favorece la especulación de la tierra tras su arrendamiento o su venta.

Hasta la fecha, solo el área en donde se ubica el *Parque Industrial Querétaro* (PIQ) se encuentra regularizada en cuanto a uso de suelo se refiere, es la única zona en el territorio delegacional de acuerdo al PPDU que está destinada para ese uso. De acuerdo al mismo PPDU, en la cabecera delegacional no se considera, ni se señala ninguna zona para asentamiento industrial, predomina el régimen de propiedad ejidal y su fundo legal, el área destinada para asentamiento humano (área urbana), se en-

cuentra completamente rebasada debido a la presencia de asentamientos irregulares (vivienda, fábricas, bodegas, etc.).

Las demanda por el suelo de la cabecera delegacional ha contribuido no sólo a la especulación, sino también a incurrir en ilegalidades, la mayoría de ellas por invasión de áreas ejidales. Retomando a Lefebvre (citado en Bassols, 1988:464), el suelo de la cabecera delegacional adquiere un valor como mercancía, pero solo el espacio que posibilite la reproducción capitalista fundamentada en la industrialización y la urbanización entrarán en el juego del mercado.

En Santa Rosa Jáuregui está abriéndose una veta importante a desarrollar (complejos residenciales, áreas para el asentamiento industrial y servicios educativos especializados), el problema en este caso, es que se superponen intereses exógenos y se margina a los actores, intereses y necesidades locales; cada vez se construyen más complejos residenciales, comerciales, industriales y de servicios, pero a los que difícilmente accede la población nativa debido a los elevados costos.

Por otra parte, la escasa reglamentación y poca observancia de las normas respecto al uso de suelo han originado la invasión de tierras ejidales para dar lugar a zonas habitacionales, industriales y de servicios, y un uso inadecuado de los espacios habitacionales dentro del fundo legal ya que son utilizados como bodegas o pequeñas industrias. En este contexto, resulta difícil soslayar las contradicciones que actualmente subsisten en la dimensión territorial y el ordenamiento de los procesos económicos y urbanos que ocurren en el territorio santarrosense.

Finalmente, a pesar de la presencia de actores e intereses exógenos, así como de nuevos establecimientos que se incrementan cotidianamente, en los santarrosenses prevalece una fuerte permanencia socio-territorial que se fundamenta en la construcción de fronteras simbólicas y geográficas. Estas fronteras han hecho posible distinguir entre nosotros y los otros, incluso respecto a vecinos de comunidades cercanas y con referencia a la ciudad, de allí que comúnmente se escuche decir a los santarrosenses que “van a Querétaro”, como si la delegación no fuera parte de dicho territorio.

Bibliografía

- Arce Luna, José (1987). "Factores de la formación de los precios del suelo urbano en la ciudad de Tijuana (1984)" en *Investigación*, año IV, no.19, enero-marzo, Universidad Autónoma de Querétaro. Pp. 63-72. México.
- Arias, Patricia (1992). *Nueva rusticidad mexicana*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
- Ávila García, Patricia (1998). "Nuevas tendencias de urbanización y problemática urbana en una ciudad media: el caso de Morelia". En: *Las ciudades provincianas de México*. Muro Gabriel (coord). El Colegio de Michoacán. Pp. 283-296. México.
- Baitenmann, Helga (2001). "Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo". En: *Gestión y Política pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), volumen X numero 1. México.
- Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Consuelo Ferreyra (1989). *Descentralización y administración pública en los estados federados*. Toluca, Edo de México: UAEM/IAPEM. Pp. 121-150.
- Bassols B., Ángel (1973). *Geografía económica de México*. Editorial Trillas. México.
- Castells, Manuel y Jordi Borja (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. editorial Taurus. Madrid.
- Cruz Rodríguez, María Soledad (1996). "La urbanización ejidal. El encuentro de dos procesos: el rural y el urbano" en *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, Ana Paula de Teresa y Carlos Cortés Ruiz (coordinadores), Vol. II. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 123-144.
- INEGI (1980, 1990, 2000). *Censos generales de población y vivienda*. Secretaría de Programación y Presupuesto, coordinación general de los servicios nacionales de Estadística, Geografía e Informática. México.

- Giménez, Gilberto (2000) "Territorio cultura e identidades. La región socio-cultural". En: *Globalización y regiones en México*. Rocío Rosales Ortega (coord.). UNAM y Porrúa. México.
- Gobierno del Estado de Querétaro (2000). Anuario económico de Gobierno del Estado de Querétaro.
- _____. *La sombra de Arteaga*, Periódico oficial del gobierno del Estado libre y soberano de Querétaro de Arteaga. Querétaro, México.
- _____. Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Santa Rosa Jáuregui, 2000-2003, 2003-2006.
- Osorio Franco, Lorena E. (2005). *Transformaciones en el modo de vida y cambios de uso de territorio. El caso de la delegación Santa Rosa Jáuregui*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Antropología. Facultad de Filosofía. Universidad Autónoma de Querétaro.
- Ponce Asensio, Pedro J. (2000). *Cambios Sociales en Espacios Periurbanos del País Valenciano, el puig de Santa Maria*. Tesis para obtener el grado de maestro (mural.uv.es/pepona/principal.html, consulta: octubre de 2003).

Más allá del campo: migración internacional y metamorfosis campesinas en la era globalizada. Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar (Andes ecuatorianos)

Michel Vaillant¹

La emigración internacional: tema controversial de sociedad global

No pasa un día sin que los medios de comunicación informen al mundo de las últimas tragedias humanas ocurridas en las orillas del Pacífico, en el desierto de Arizona en Estados Unidos o en el estrecho de Gibraltar; tragedias que no dejan de provocar emoción, iras e interrogantes sobre estos “viajeros de la era globalizada”. La migración no es la novedad del siglo XXI, ya que siempre ha existido como parte integrante de la historia de la humanidad. No obstante, el desplazamiento creciente de indocumentados en condiciones cada vez más riesgosas y la interdependencia de los países industrializados con los países en desarrollo sobre la problemática migratoria, hacen de la emigración internacional uno de los temas de sociedad más destacados y controversiales a nivel global. El Ecuador es, a este respecto, uno de los países que mejor ilustraría el fenómeno migratorio actual. Las cifras son abrumadoras, tanto a nivel de la sociedad como en su economía. Entre 10 a 15% de la población ha salido, principalmente a Estados Unidos y España. Las remesas, que alcanzaron aproximadamente 2.500 millones de dólares en el 2006, constituyen la segunda fuente de divisas del país.

1 Vaillant, Michell. Doctorante en agro-economía de AgroParisTech. Instituto Francés de Estudios Andinos UMIFRE 17 MAE-CNRS. mitchvaillant@yahoo.fr

En la región rural de Hatun Cañar, ubicada en el ojo nacional del huracán migratorio, no deja de sorprender la multitud de casas suntuosas de hormigón –símbolo físico de la emigración– que apolillan un paisaje sumamente agrario, labrado con herramientas manuales por mujeres indígenas en vestimenta tradicional. Esta paradoja visual nos lleva a cuestionar la aparente incapacidad de ciertas regiones del mundo a mantener su población agrirural. ¿Cómo estas regiones rurales del mundo llegaron a caracterizarse por sus altos niveles de emigración internacional, modificando de manera profunda territorios y sociedades locales? Es lo que se propone estudiar el presente artículo, en base al caso de Hatun Cañar, al analizar las transformaciones de las formas de reproducción social del campesinado.

Como hipótesis de partida, plantearíamos que las transformaciones continuas del entorno socio-económico (en particular agropecuario) de las familias campesinas obligarían a estas últimas a buscar adaptaciones permanentes de sus estrategias económicas para garantizar su reproducción social. En este sentido, la emigración internacional correspondería a una nueva forma de adaptación familiar al proceso actual de globalización de las economías.

Conceptos económicos básicos para analizar la emigración campesina

Abordar el tema de la emigración internacional desde una lectura económica nos lleva, en primer lugar, a revisar el principio de las ventajas comparativas, formulado por Ricardo en el siglo XIX. Recuperado y amplificado por los economistas neoclásicos, este principio del interés de una especialización de las economías por sus ventajas comparativas representa el zócalo teórico de las actuales relaciones comerciales a nivel mundial. Sirve de justificación al libre-comercio, argumentando que todas las regiones del mundo podrían aprovecharse del comercio internacional al especializarse en la producción de bienes para los cuales serían relativamente más eficaces, o dicho de otra manera menos ineficaces.

No obstante, si bien es cierto que existe una gran libertad de movimiento a nivel global de los capitales, bienes y servicios, no es el caso de

la movilidad de las personas. Es, en pocas palabras, lo que declaró el Presidente de la República del Ecuador (Eco. Rafael Correa) en el marco de la Asamblea 62^a de las Naciones Unidas (septiembre del 2007), al calificar de “*paradoja inmoral la libre circulación de mercancías y capitales buscando su máxima rentabilidad, cuando por otra parte se penaliza la libre circulación de personas*” (Reyes, 2007). La economía neoclásica, “profundamente deshistorizada, [...] hace caso omiso del arraigo social de las prácticas económicas” (Bourdieu, 2000), y sustituye el valor trabajo por el valor utilidad-escasez. Así pues, la fuerza de trabajo no se vuelve más que un simple factor de producción. Pero, contrariamente a los capitales, bienes y servicios, la movilidad de la fuerza de trabajo –no libre–, es objeto de un tratamiento diferenciado. Lo ilustran concretamente las políticas migratorias de los países industrializados que, a pesar de diferencias ideológicas, comparten un objetivo común respectivo del control de los flujos migratorios (Cogneau y Tapinos, 2000).

Por otra parte, la problemática de investigación propuesta nos lleva a reconocer la familia campesina como unidad de análisis pertinente para aprehender las transformaciones económicas de sociedades fundamentalmente campesinas, en las cuales predominan las explotaciones agropecuarias familiares. Por familia campesina, entendemos la unidad cónyuges/hijos a cargo, que realiza por lo menos una actividad agropecuaria en su predio, combinada o no con otras actividades, extra-prediales y/o no agropecuarias, cualquiera sean i) el espacio en el cual son realizados, y ii) la naturaleza del empleo considerado (auto-empleo o trabajo asalariado). Las actividades extra-prediales corresponden a ocupaciones realizadas en el sector agropecuario, pero fuera del predio familiar (trabajo agropecuario asalariado, actividades aguas arriba y abajo del acta de producción agropecuaria inicial: transformación, comercio y servicios). Las actividades no agropecuarias conciernen las ocupaciones efectuadas fuera del sector agropecuario, cualquiera sea el lugar de realización (artesanía, construcción, transporte, comercio no agropecuario, etc.).

Planteamos que uno de los puntos de convergencia entre familia campesina y emigración internacional se ubicaría en un modelo económico de decisión migratoria fundamentado en un comportamiento simple: los individuos o familias deciden recurrir a la emigración en la perspectiva de

mejorar sus condiciones de vida, en un horizonte de tiempo dado (Cogneau y Tapinos, 2000). Lo que nos llevaría a considerar el concepto de costo de oportunidad de la fuerza de trabajo familiar. Aplicando este concepto a nuestra problemática de investigación (la emigración internacional), el costo de oportunidad correspondería al valor que se conseguiría si se utilizara el recurso trabajo de otra manera que la proyectada, al considerar el uso alternativo lo más eficazmente posible. Dicho de otra manera, el costo de oportunidad es lo que se pierde al no optar por esta afectación alternativa.

En fin y antes de avanzar en el artículo, haremos nuestras las palabras de Alonso (2004: 54) que indica que “ni toda emigración responde a razones económicas, ni las razones económicas agotan la posible explicación de la decisión migratoria”. Sin embargo, en el marco del presente trabajo, nos concentraremos de manera deliberada en la racionalidad económica (afectación óptima de la mano de obra familiar) como factor explicativo de la decisión migratoria, al considerar que siempre hay consecuencias de índole económica derivadas de decisiones que no necesariamente corresponden a esta naturaleza.

La región de Hatun Cañar: especializarse localmente para integrarse globalmente

Un paisaje económico sumamente agrario

La región que llamaremos Hatun Cañar en el marco del presente artículo, abarca el cantón El Tambo, la parroquia Juncal y la parte occidental de la parroquia Ingapirca (cantón Cañar). Se ubica en los Andes australes del Ecuador (figura 1). El hábitat se concentra en la parte baja de la región, y tiende a reagruparse al filo de los principales ejes viales que se anudan a la ciudad intermedia de El Tambo (< 4.000 habitantes). La vía Panamericana que atraviesa Hatun Cañar une la región con los grandes centros urbanos y mercados del país (4 horas de Guayaquil en la costa y 1.5 hora de Cuenca en la sierra sur). Una red de carreteras de segundo orden, que es recorrida a diario por servicios de transporte (camionetas, buses), co-

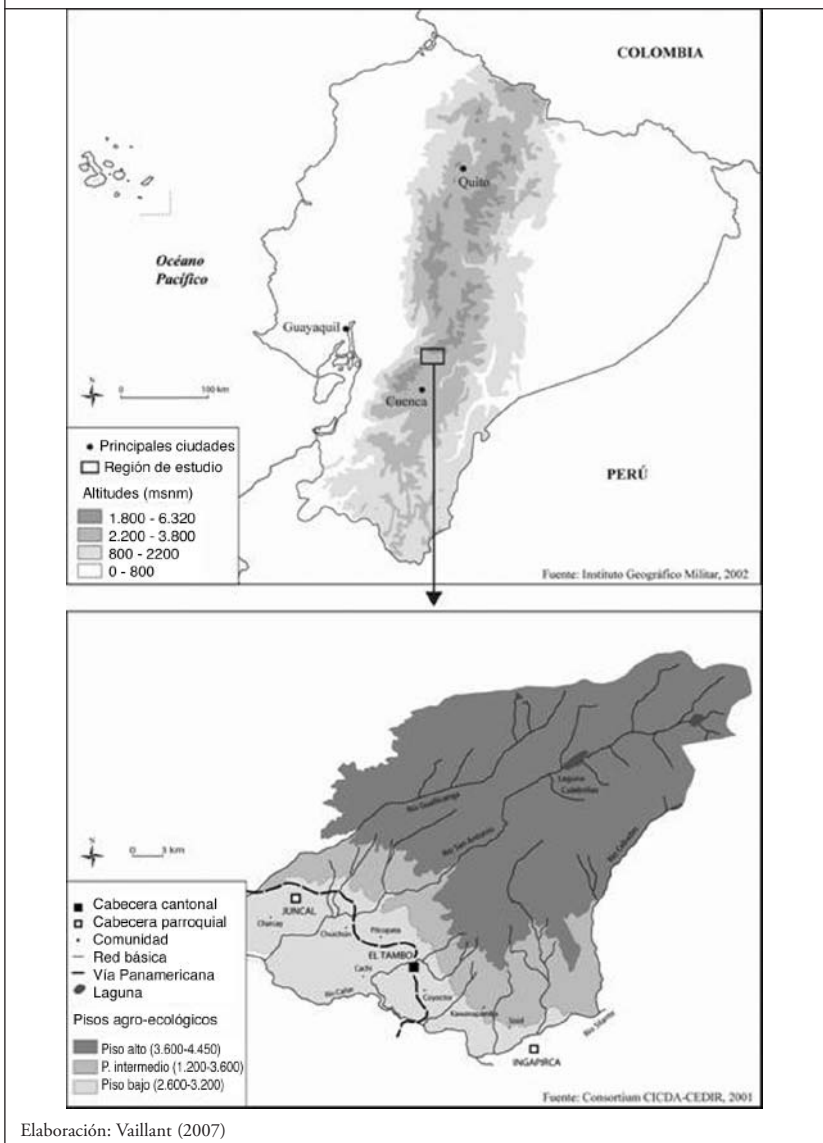
necta la gran mayoría de las comunidades rurales a los centros urbanos, dejando muy difusas las fronteras entre lo rural y lo urbano.

El ecosistema de montaña de Hatun Cañar se compone de tres pisos agro-ecológicos, determinados por condiciones climáticas y edafológicas que varían en función del gradiente altitudinal. Las irregularidades espacio-temporales de las condiciones del medio generan una serie de riesgos que hacen de la agricultura una actividad productiva sumamente incierta. Las familias campesinas manejan sistemas de producción adaptados a las condiciones adversas del medio, al adoptar estrategias de gestión de los riesgos edificadas en la dispersión de producciones vegetales y animales diversificada en el espacio y en el tiempo.

La estructura agraria de la región refleja la organización social de un espacio ecológicamente diversificado. En el piso bajo (2.600-3.200 msnm) y a proximidad de las viviendas, se yuxtaponen una red de parcelas cultivadas de tamaño reducido pero zonalmente homogéneo (a veces cercadas de arbustos o muros bajos), y campos abiertos de mayor extensión con predominancia de praderas sembradas y permanentes. Predominan la actividad agrícola (tubérculos, cereales, leguminosas y hortalizas) y la crianza de animales menores (cuyes, pollos y chanchos), cuyos productos se destinan prioritariamente al autoconsumo familiar. En el piso intermedio (3.200-3.600 msnm), unos rellenos rompen el modelado de un abrupto con pendiente pronunciada. Estos rellenos son ocupados por praderas sembradas para la ganadería lechera, a veces “mordidas” por parcelas reducidas de cultivos de tubérculos andinos (papa, melloco, oca). Los páramos, vegetación herbácea espontánea, constituyen el piso alto de la región (3.600-4.450 msnm), ecosistema frágil en lo cual se encuentran la totalidad de las fuentes de agua (de riego y para el consumo humano) de Hatun Cañar. Este piso alto, está pastoreado por hatos de ganado bovino, ovino y alpacas (en poca cantidad).

Históricamente, la economía de la región tiene profundas raíces en la actividad agropecuaria. Esta última ocupa una mayoría de la población de Hatun Cañar, con predominancia indígena. Las pocas industrias locales están directamente vinculadas a la ganadería lechera. Se dinamiza una economía de servicios, tanto en el sector agropecuario (almacenes agropecuarios, servicios de arado y trilla motomecanizados) como no agropecua-

Figura 1.
Ubicación de la región de estudio en el espacio ecuatoriano



rio (transporte, comercio, construcción, servicios bancarios, hoteles). La pobreza relativa en términos de acceso a bienes públicos básicos (educación, salud, agua potable, etc.) sigue siendo una característica de la región.

La paulatina inserción del campesinado de Hatun Cañar en la economía de mercado

Al promulgar la liquidación de las relaciones precarias de trabajo y el desmantelamiento de las haciendas del Estado y de las órdenes religiosas, la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964) engendró una profunda transformación en la estructura social y agraria de la región, estructura dual desde la época de la Corona española. La orientación productiva de la región era sumamente agropecuaria. Las haciendas se aprovechaban de las distintas ecologías para abastecer el mercado interno con productos agrícolas (cereales en particular, cultivadas en el piso bajo) y ganaderos (hatos bovinos criados en los pisos intermedio y alto), mediante la explotación de una fuerza de trabajo casi-servil. Ciertas familias de las comunidades libres ya combinaban actividades agropecuarias (tanto en lotes individuales en la parte baja como en las tierras comunales indivisas de la parte alta) con la venta de su fuerza de trabajo en el mercado local, es decir mayoritariamente en las haciendas durante los picos de trabajo agrícola. Con la segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización (1973), se crearon cooperativas o asociaciones para acceder a tierras del piso alto, adjudicadas por el Estado ecuatoriano, mientras las comunidades indígenas hicieron reconocer su antiguo derecho a partes de estas tierras. Sin embargo, las condiciones de acceso a la tierra generaron un proceso de diferenciación social entre familias, ya que, salvo para los ex-trabajadores de las haciendas que sí recibieron un lote, se adjudicaba la tierra mediante mecanismos de compra-venta. Las haciendas privadas se mantuvieron, pero orientaron su aparato productivo hacia la ganadería lechera, mientras entraron en un proceso de venta (generalmente por lotes de decenas de hectáreas) que prosigue hoy en día.

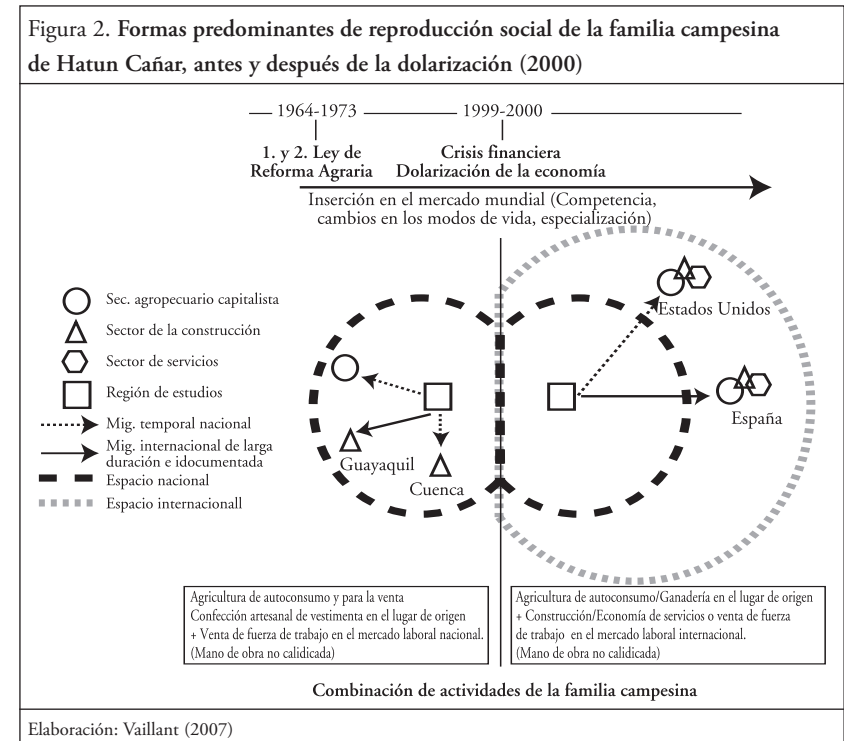
Durante los años setenta, el boom de la agricultura de exportación en la costa y el desarrollo de las ciudades del país abrieron mercados labora-

les, cuyo acceso fue facilitado por el rápido desarrollo de las infraestructuras viales (como programa de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones). Por obligación o por oportunidad, las familias campesinas de Hatun Cañar aprovecharon este contexto macro-económico nacional favorable para combinar actividades agropecuarias en su predio con el trabajo asalariado en diversos sectores de la economía nacional (figura 2). Generalmente, la venta de fuerza de trabajo en el mercado nacional se organizaba en función del calendario agrícola, los hombres aprovechando los tiempos desocupados debido al inherente carácter estacional de la agricultura, y al tamaño relativamente reducido del predio. Esta migración pendular en el espacio nacional permitió, en primer lugar, cubrir las necesidades de las familias y, en segundo lugar, y para algunos, entrar en un proceso de acumulación de capital financiero, con destino a la compra de animales y tierra principalmente.

Por tan sorprendente que sea, no parece que las políticas de corte neoliberal aplicadas por el país a partir de los años 80 hayan desestabilizado, de manera sustancial, las formas existentes de reproducción social de las familias campesinas de la región. En efecto, la brutal contracción de los servicios de apoyo estatal al medio rural fue compensada —aunque tal vez de manera parcial— por la cooperación al desarrollo (infraestructuras públicas básicas, sistemas de riego, apoyo a la producción, crédito, etc.). Y la permanencia de las fuentes de trabajo extra-predial y no agropecuario a nivel nacional permitió amortiguar la degradación de las condiciones campesinas de producción agropecuaria que, ellas sí, fueron golpeadas por una serie de cambios de orden tanto económico como cultural, por apertura del mercado nacional o factores endógenos: i) un sustancial crecimiento demográfico provocando una presión sobre los recursos naturales (avance de la frontera agrícola) y la disminución de la actividad ganadera a favor de la agricultura para cubrir las necesidades alimenticias de las familias, ii) una paulatina reducción del predio familiar por el mecanismo institucional de división de la tierra por herencia, y iii) cambios en los patrones de consumo de la población rural y urbana (parcial sustitución de las cereales locales por el arroz en la dieta alimenticia familiar, mayor consumo de alimentos enlatados, sustitución de la vestimenta tradicional por la ropa importada, etc.). Es muy probable que, durante

este período, los ingresos extra-prediales y no agropecuarios hayan contribuido con mayor importancia a la configuración del presupuesto familiar; lo que indicaría una especialización creciente del campesinado en la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral.

De hecho, son la crisis financiera de 1999 y la dolarización de la economía nacional en 2000 que provocaron una nueva y profunda metamorfosis del campesinado de Hatun Cañar. La drástica baja del poder de compra (por el cambio de moneda), el colapso de la economía nacional y la pérdida de competitividad con los países vecinos, dejaron las familias campesinas con pocas alternativas económicas locales para mantener su nivel de vida en la nueva configuración macro económica nacional.



Las primicias de una red migratoria hacia los países industrializados, “tejida” por emigrantes pioneros, abrieron una vía de salida de la profunda cri-

sis social. Para las familias campesinas, se volvió más pertinente afectar su mano de obra en el mercado internacional que seguir migrando a la costa o hacia las ciudades para recibir salarios juzgados desde entonces insuficientes para garantizar su reproducción social (alto costo de oportunidad de seguir afectando su mano de obra en el mercado nacional).

Por otra parte, la dolarización afectó fuertemente el mercado agropecuario interno, debido a la mayor competitividad de los productos importados desde Perú principalmente. Este acontecimiento aceleró el manifiesto de la baja competitividad de la agricultura campesina de Hatun Cañar en el mercado internacional. Una baja competitividad que se explicaría en particular por i) las condiciones del medio, poco compatibles con una lógica productivista del modelo capitalista basado en la especialización de la agricultura y las economías de escala², ii) una organización social de la actividad agropecuaria fundamentada en la gestión de los riesgos mediante una diversificación de las producciones vegetales y animales, y iii) la ausencia de políticas públicas a favor de las economías campesinas. En la actualidad, la escasez de mano de obra a nivel local por la emigración internacional y las adversas condiciones de mercado conllevan un repliegue espacial de la agricultura con productos destinados mayoritariamente al autoconsumo y un auge de la ganadería lechera, última actividad agropecuaria protegida de la competencia internacional.

Finalmente, la paulatina inserción de la región de Hatun Cañar en la economía de mercado se dio mediante una especialización de la producción por la cual tiene una ventaja relativa a escala internacional: su fuerza de trabajo. Frente a la poca competitividad de su actividad agropecuaria y a las oportunidades de trabajo extra-predial y no agropecuario a las cuales pueden acceder (ocupaciones de bajas calificación y remuneración asalariada), las familias campesinas de Hatun Cañar buscaron garantizar su reproducción social al afectar parte de su mano de obra en el mercado laboral: a nivel nacional antes de 1999-2000, y luego en los países industrializados (figura 2).

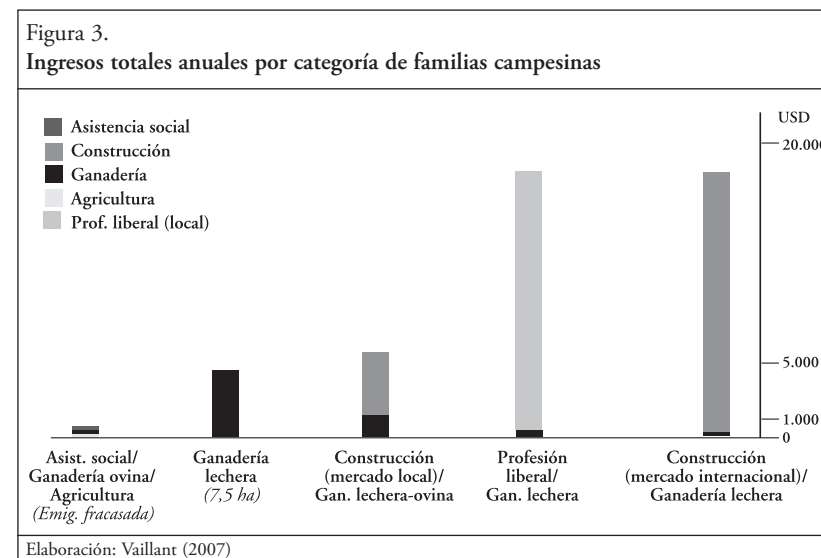
2 En particular, el relieve pronunciado, la fragilidad de los suelos y la exigüidad de la mayoría de los predios, limitan el uso de la moto-mecanización.

El nuevo rostro del campesinado de Hatun Cañar

La emigración internacional: Pertinencia económica de una decisión familiar

Partiendo de la hipótesis de partida, se propone a continuación una comparación económica entre categorías de familias³ que presentan características homogéneas: misma etapa del ciclo de vida (pareja de 30 a 45 años, con 2-3 hijos menores) y un patrimonio natural reducido, entre 1 a 2 ha (con acceso al agua de riego).

La figura 3 pone de manifiesto el papel determinante de la emigración internacional en el incremento rápido y sustancial de los ingresos familiares, y la profunda brecha económica (y desigualdad social) generada entre las familias (con bajo capital humano) que han escogido este camino y las otras sin miembros emigrantes. En esta figura, aparece también económi-



3 La tipología de familias de Hatun Cañar es, en la realidad, mucho más amplia. Sin embargo, las categorías seleccionadas son suficientes para ilustrar la racionalidad económica de la decisión de emigrar.

camente pertinente la vía de la educación superior. Sin embargo, la incertidumbre y los costos de varios años de estudios limitan la decisión de apostar por este camino: menos de 1% de las familias la habrían tomado. En cambio, la visión pesimista de una posible recuperación de la economía nacional a corto plazo, la contemplación de la mejora de las condiciones de vida de las familias con emigrantes y la búsqueda de vías de salida de la pobreza abogan por una emigración internacional, a pesar de los riesgos humanos y financieros de esta vía y de la incertidumbre laboral en el país de destino: más de 70% de las familias campesinas habrían escogido este camino. En situación de pobreza local, el costo de oportunidad de la mano de obra familiar movilizadada en actividades locales (salvo las que requieren de una educación superior) es muy alto, puesto que los mercados laborales de los países industrializados ofrecen un uso alternativo mucho más rentable de la fuerza de trabajo de la familia campesina. La dinámica migratoria actual de los campesinos de Hatun Cañar concordaría con la racionalidad económica de afectación óptima de la mano de obra: la especialización en la exportación de fuerza de trabajo, “donde abunda y es poco remunerada, hacia donde es escasa y mejor retribuida, es decir entre las periferias del sistema capitalista hacia su centro” (Alonso, 2004: 43).

Además, llama la atención la fuerte tendencia de la región hacia la producción lechera. La actividad ganadera responde tanto a la coyuntura favorable actual del sector (fuerte demanda a nivel nacional e internacional, protección por el sistema andino de franjas de precios) como a la nueva configuración de la estructura familiar. Contrariamente a la agricultura, sometida a fuertes riesgos climáticos y de mercado, la actividad ganadera genera ingresos regulares y estables a lo largo del año, y no exige picos estacionales de trabajo (costosos en mano de obra, escasa en la región debido a la emigración), como es el caso de los cultivos. Los sistemas de producción se componen generalmente de un subsistema de cultivos destinados prioritariamente al autoconsumo y un subsistema de crianza con producción orientada al mercado. Sin embargo y como lo sugiere la figura 3, las familias campesinas, especializadas en la ganadería lechera y mejor dotadas en tierra (> 5 ha), disponen de ingresos anuales inferiores a las familias que combinan una actividad agropecuaria con una actividad extra-predial o no agropecuaria. Lo que indicaría que la produc-

tividad bruta del trabajo diario en el sector pecuario es más baja que en otros sectores, y justificaría las estrategias de las familias campesinas que buscan acceder a ocupaciones laborales más rentables.

Por otra parte, el mayor acceso de los hombres a oportunidades laborales, locales o internacionales, configura una clara división sexual del trabajo: una actividad agropecuaria en la finca con rostro eminentemente femenino, combinada con actividades extra-prediales y no agropecuarias realizadas por los hombres.

No se podría terminar la interpretación de la figura 3 sin subrayar la situación muy precaria de las familias que han fracasado con la emigración (fallecimiento en el viaje, separación conyugal, larga enfermedad del esposo en el lugar de destino). La ausencia de remesas o fuerza de trabajo masculina amputa gravemente el presupuesto familiar y las perspectivas de mejora del bienestar del hogar, justificando en este caso, la asistencia social del Estado.

La utopía de la inversión capitalista en la región de Hatun Cañar

Recuperar la confianza de la población campesina en un futuro mejor en su propio país y ofrecer otras vías de mejora de su bienestar pasa por la generación de empleo a nivel local, es decir la reactivación de la economía, lo que requiere inversión. Abandonada a la “mano invisible” del mercado, una región rural como Hatun Cañar es dotada de un poder de atracción muy reducido, en comparación con otras regiones del país y del mundo. Una serie de desventajas absolutas (adversas condiciones naturales del medio, altos costos de transacción por el relativo aislamiento de la región, alto valor de la mano de obra debido a la emigración internacional) aparta de la región cualquier empresario, que busca lógicamente la máxima rentabilidad de su inversión financiera. El bajo costo de la mano de obra en China, las excepcionales condiciones agro-ecológicas y grandes extensiones de tierra en Brasil, o la inconsistencia de las leyes laborales en varias regiones del mundo, son mucho más atractivas para un capital dotado de una alta capacidad de desplazamiento en la actual era globalizada. Dicho

esto, el capital no garantiza la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales. Lo ilustran claramente las situaciones preocupantes de los campesinos semi-proletarizados que trabajan en las empresas florícolas al norte de Quito (Gasselin, 2000), o de los obreros de las maquiladoras de Centro América. Sin descartar las dramáticas consecuencias sociales de la emigración, esta última aparecería como una mejor opción económica que la venta de su fuerza de trabajo en los mercados laborales anteriormente mencionados. Lo que plantearía el tema fundamental de las capacidades de acceso a las oportunidades de empleo, como lo están demostrando los campesinos de Hatun Cañar, que emigran por medio de densas redes sociales que facilitan la salida del migrante y su inserción en los mercados laborales de los países industrializados de destino.

El capital que sí llega a la región de Hatun Cañar es el de los familiares emigrantes, bajo la forma de las remesas. Estas últimas se utilizan prioritariamente para la mejora de las condiciones de vida de los que se quedan, compensando en particular el déficit abismal del Estado en áreas sociales tan vitales como la salud, la educación y la vivienda. La obstinación de algunos organismos internacionales a dejar la responsabilidad de la reactivación económica de un territorio rural a los emigrantes choca contra la racionalidad de éstos últimos que buscan, ellos también, la mayor seguridad para su inversión. Eso lo lleva a invertir en algo conocido, que él percibe como una “buena inversión”, y que puede ser administrado por los familiares que se quedan: la tierra⁴ (inversión realizada después del reembolso de la deuda y de la construcción de la casa). Así, esta reflexión nos llevaría a replantear las responsabilidades de la generación de empleo en el medio rural: mientras se reconoce la magnitud del desafío, sería más bien el papel del Estado, con el eventual apoyo de la cooperación internacional, de reconstruir las fundaciones de un entorno político, jurídico y financiero favorables a la inversión con rostro humano. En este

4 En la actualidad son los emigrantes y los herederos de los grandes terratenientes de la época pré-reforma agraria que animan el mercado de la tierra. Solo los emigrantes disponen de la capacidad financiera para comprar tierra, cuyo valor promedio alcanza actualmente 25.000 USD/ha. Por otra parte, el alto valor de la tierra limita un proceso de reconcentración predial. Se hablaría más bien de un proceso de reconquista de la tierra, puesto que son, en mayoría, los indígenas que compran.

caso, las remesas podrían reorientarse con mayor garantía y eficaz hacia otros sectores de la economía local.

Interdependencia económica y capital social

La economía local depende, por lo esencial, de las remesas. El incremento del poder de compra de las familias con migrantes dinamiza una economía de servicios. Básicamente, son los emigrantes que generan empleo para los que se quedan.

Sin embargo, se denota una cierta exigüidad del mercado laboral local. Los que tienen capital financiero (emigrantes retornados en particular) o habilidades particulares, se concentran en los pocos segmentos del mercado donde hay una demanda. Lo que provoca, en la actualidad, una competencia que va exacerbándose. En este contexto, es instructivo constatar que el capital social constituye un sistema de protección contra la competencia, que lleva al encajamiento de dos mercados distintos: i) un primero, abierto, en lo cual la producción local enfrenta una fuerte competencia con productos a precios más bajos provenientes de Perú o del norte del país (productos agropecuarios, mano de obra), y ii) un segundo (más reducido), protegido por las fronteras del capital social, que permite conseguir mayores ingresos debido a la disposición de los compradores a pagar más (emigrantes que contratan a familiares y/o conocidos para la construcción de su casa, gente de la región que valoriza la calidad o territorialidad de productos locales).

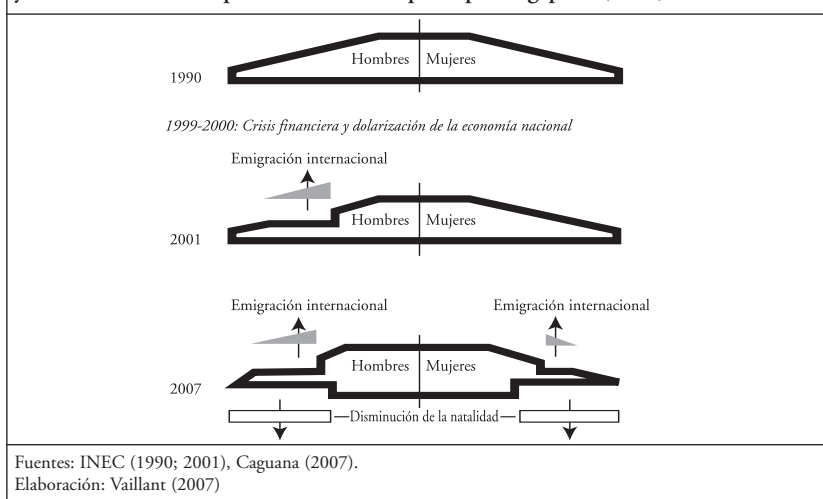
Hemorragia poblacional y crisis de la reproducción socio-territorial

El análisis de la evolución demográfica de la población agrirural de Hatun Cañar deja entrever la brutalidad de los impactos del fenómeno migratorio sobre la reproducción social. Sin atenuar la importancia de una eventual mejora de la planificación familiar en el control de las natalidades, la forma actual de la emigración internacional (mayoritariamente masculina) parece desempeñar un papel preponderante en la deformación acele-

rada de la pirámide poblacional de Hatun Cañar. En efecto, los altos riesgos de la emigración (humanos y financieros) y el estatuto de indocumentados de los ecuatorianos en Estados Unidos (la mayoría), no favorecen la adopción de un sistema de ida y vuelta entre el lugar de origen y el lugar de destino. Hasta la actualidad, la gran mayoría de los hombres que se han ido no han regresado, lo que expresaría una hemorragia poblacional del espacio rural de Hatun Cañar (Rebaï, 2007). La bipolaridad sexual de los lugares de residencia se impone así como un limitante natural en los procesos de reproducción familiar.

La pirámide de la población rural de la parroquia Ingapirca (fuera de su cabecera) en 1990, forma clásica de un país en desarrollo con su base ancha, resultó amputada a partir de 2001, de una porción significativa de su población masculina en plena edad productiva (de 20 a 40 años). En 2007, la pirámide poblacional de la comuna Sisid (Caguana, 2007), que pertenece a la parroquia Ingapirca, revela no solamente la profunda cicatriz de la salida de la población en edad productiva, pero también una drástica compresión de la base piramidal y por lo tanto de una disminución de la natalidad (figura 4).

Figura 4. Evolución demográfica de la parroquia Ingapirca (1990 y 2001) y de la comuna Sisid, perteneciente de la parroquia Ingapirca (2007)



Sin cambios en el entorno socio-económico de la región, es muy probable que a mediano plazo, la población de Hatun Cañar edifique una pirámide que tendría un perfil más o menos equivalente a los de zonas rurales de los Andes australes del Ecuador o de México, caracterizadas por una antigua emigración internacional y una presencia mayoritaria de individuos de más de 60 años, incluyendo migrantes retornados para jubilarse en su lugar de origen.

¿Existen alternativas económicas locales a la emigración internacional?

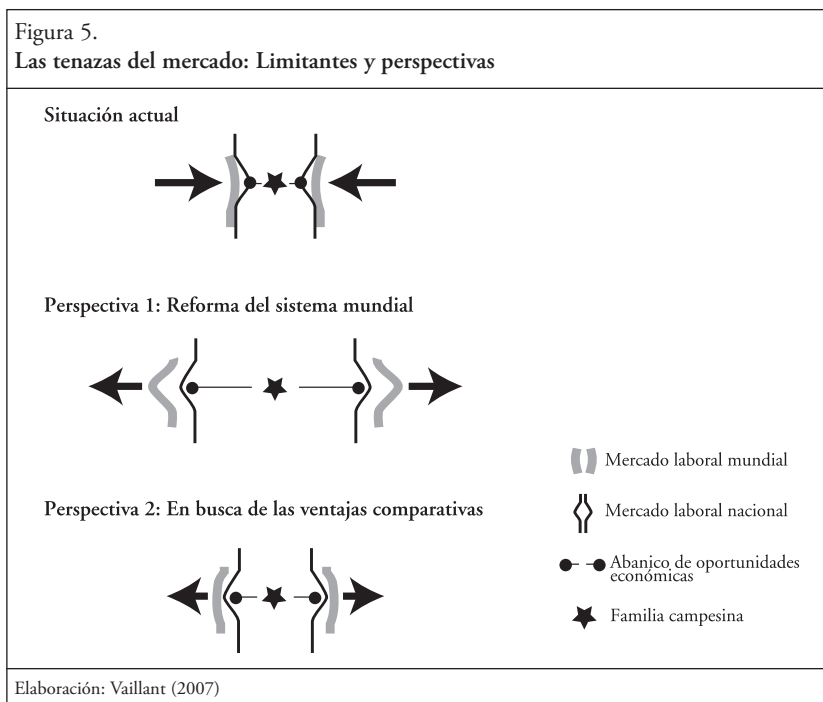
En el actual contexto nacional e internacional (gobernado por el mercado), todo lleva a pensar que la emigración internacional de regiones rurales especializadas en la venta de fuerza de trabajo, continuará. Por qué, a pesar de los crecientes riesgos del viaje y de la incertidumbre laboral y de estatus en los países industrializados, la emigración internacional parece la vía económicamente más pertinente para mejorar sus condiciones de vida⁵. Sería aún más verdadero en las zonas rurales i) de países con pocas perspectivas de recuperación económica a corto plazo, y ii) dotadas de una red migratoria “profesionalizada”.

Esquemáticamente y teóricamente, mantener una sociedad agrirural mediante una mejora de sus condiciones de vida, se sustentaría en la reducción de la brecha económica que existe hoy en día entre los niveles de ingresos de aquí y los de allá. No se trataría de combatir la migración en sí, sino más bien ampliar, a nivel local, el abanico de oportunidades económicas, y dejar a cada familia campesina la posibilidad de escoger su propio camino.

Los límites de la globalización para ofrecer una solución sostenible a los campesinados de los países en desarrollo, sin otra ventaja relativa que su fuerza de trabajo, militan por una ruptura con el orden global actual, y “una reforma profunda del sistema mundial para establecer relaciones

5 Si más bien se reconoce la mejor calidad de vida de los que se quedan (en el caso de migraciones exitosas, con envío regular de remesas), no es cierto que las condiciones de vida de los emigrantes indocumentados en su lugar de destino hayan sustancialmente mejorado.

más equitativas y justas entre el Norte y el Sur” (Kay, 2007: 43). La emigración internacional, considerada por la teoría neoclásica como un simple movimiento de factor de producción, sería el reflejo actual de la tesis de Sen. Este último sustenta que la economía moderna se ha considerablemente empobrecido por la distancia que alejó la economía de la ética (Sen, 1993), llamando a reequilibrar la “dosificación” entre moral ética y concepción mecanicista de la economía. Es decir, respecto de la emigración internacional, reconocer que el factor de producción “trabajo” es ante todo un ser humano.



Pero aflojar las tenazas del mercado mediante la reforma del sistema capitalista, no sería suficiente para los campesinados de países como Ecuador, caracterizado por una población mayoritariamente urbana desde casi 50 años y un modelo de desarrollo agropecuario secularmente orientado ha-

cia la agro-exportación de corte capitalista. En primer lugar, serían valiosos: i) una redefinición profunda, a nivel de la colectividad nacional, del papel asignado a las economías campesinas, y ii) un reconocimiento de esta forma particular de practicar la actividad agropecuaria, combinada con actividades extra-prediales y no agropecuarias. En segundo lugar, de la misma manera que no existe una sola vía para incrementar el bienestar de las familias campesinas, no sería pertinente imputar la responsabilidad de la reactivación económica de regiones rurales desfavorecidas a un actor único, lo que subrayaría la imprescindible necesidad de una articulación coordinada entre el conjunto de los actores involucrados y las distintas escalas de intervención.

La segunda perspectiva planteada (la más realista a corto plazo) mantiene el sistema político-económico actual de relaciones asimétricas de poder entre países industrializados y países en desarrollo. Las perspectivas de ampliar el abanico de oportunidades económicas locales aparecen mucho más reducidas. No obstante, los márgenes de maniobra, tan reducidos que sean, existen. En primer lugar (a nivel mundial), la universalidad del problema migratorio y la interdependencia en el mercado laboral internacional generan una responsabilidad compartida para su resolución. Los países industrializados necesitan de mano de obra barata oriunda de los países en desarrollo que dinamiza (para no decir sostiene) su economía nacional, mientras implementan políticas cada vez más restrictivas y represivas para controlar los flujos migratorios. Los países en desarrollo enfrentan agudos problemas de estancamiento económico y crecimiento (o mantenimiento) de la pobreza. ¿Abordar el tema de la migración en la agenda internacional posibilitaría acuerdos multinacionales de tipo “ganador-ganador” (medidas de legalización de los inmigrantes, reconocimiento de la imprescindible soberanía alimenticia de los países en desarrollo, etc.)? No obstante, no se podría subestimar, en el marco de eventuales negociaciones internacionales, el interés que representa para empresas de los países industrializados la contratación de indocumentados, sin perspectivas de reagrupación familiar, y cuyo costo de producción es asumido en totalidad por las familias campesinas en su país de origen.

En segundo lugar (a nivel local/nacional), la teoría de las ventajas comparativas nos lleva a presuponer que los espacios rurales “contienen”

potencialidades específicas que, al valorizarlas, se volverían competitivas en el mercado. Debido a la pluralidad de situaciones existentes a nivel mundial y al riesgo de una generalización precipitada y errónea, nos contentaremos con presentar el caso de Hatun Cañar, a manera de ejemplo. Queda entendido que la búsqueda de ventajas comparativas debería recuperarse de un profundo análisis pluridisciplinario de las realidades rurales de una región dada.

A la región de Hatun Cañar se le reconoce una cultura que, desde la época precolombina, traspasó los siglos para expresarse con vitalidad, hoy en día, en sus vestigios arqueológicos, historia, gastronomía, música andina, vestimenta típica o salud tradicional. Además, la agricultura, practicada durante siglos, moldeó un paisaje que le hace único y “naturalmente no deslocalizable”. Cultura (ampliamente llevada por los campesinos) y agricultura, componen un “mantillo” propicio a un desarrollo del sector turístico en la región, generador de empleo para algunas familias campesinas. Cabe insistir en la complementariedad entre actividad agropecuaria y actividades en la prolongación del acta de producción inicial que generan estas ventajas comparativas de Hatun Cañar: i) la vestimenta (poncho, wallkarina, etc.) se confecciona con la lana de los ovinos y/o alpacas, especies animales adaptadas a las condiciones bio-climáticas de los páramos, ii) la salud tradicional se basa en un saber-hacer en la transformación de plantas medicinales cultivadas en la huerta familiar, iii) la gastronomía depende directamente de las producciones animales y vegetales de las familias campesinas, etc.. No cabe duda de que existen otros productos con identidad territorial que podrían valorizarse en el mercado: máchica (harina de cebada), manjar de zambo⁶, por ejemplo. En resumen, la valorización local de la sutil alquimia entre ecosistemas, productos y saber-haceres constituiría una vía de generación de actividades con ventajas comparativas.

Sin embargo, estas actividades con identidad territorial no permitirían alcanzar niveles de ingresos suficientes para llenar la brecha económica existente con los salarios recibidos en los mercados laborales de los países industrializados. Además, solo algunas familias se beneficiarían de

6 P. Peñafiel, comunicación personal, noviembre del 2007.

estas nuevas actividades, debido a las condiciones de acceso (saber-hacer en particular). El reto sería así impulsar el incremento de los ingresos familiares –provenientes de actividades locales– de algunas familias campesinas para que éstas cuestionen aún más la apuesta migratoria, a la luz de la percepción que tienen ellas de la noción de bienestar. Y la producción de estos bienes y servicios (turismo, por ejemplo) con identidad territorial no tendría sentido sin una salida al mercado, lo que requeriría un apoyo institucional a todos los niveles de la cadena de la producción –basada en un imprescindible proceso de transferencia intergeneracional de los saber-haceres– a la comercialización –consumidores sensibilizados a la calidad y territorialidad de los productos locales–.

Vale recordar la fuerte responsabilidad del Estado ecuatoriano en el vital mantenimiento de la protección del sector lechero, actividad que genera ingresos estratégicos para una gran mayoría de las familias campesinas de Hatun Cañar. Pero se sugeriría ampliar esta protección a otros productos estratégicos de las economías campesinas, con el objetivo de incrementar y hacer más seguros los ingresos agropecuarios. Además, cabe insistir en la pertinencia de la vía de la educación para los jóvenes de la región, sobre todo para los que heredarán un predio de tamaño muy reducido, pero precisar que de la economía nacional dependería también la amplitud del abanico de oportunidades laborales abierto por el capital humano.

Con respecto a la economía de servicios, fuente de empleos e ingresos para las familias campesinas, ella sufre de una cierta paradoja, además de generar una competencia: depende del mantenimiento tanto de una población local con poder de compra, como de los flujos migratorios. Un proceso masivo de reagrupación familiar (éxodo rural) o una reducción continua de las remesas (políticas de deportación de los países industrializados, mayor competencia en el mercado laboral de estos últimos) tendrían impactos negativos en este sector de la economía local. Excepto si sustanciales ingresos provenientes del surgimiento de nuevas actividades a nivel local sustituyesen paulatinamente a las remesas...

A manera de conclusión, y en base al caso de Hatun Cañar, defendemos el papel fundamental de las economías campesinas en los grandes equilibrios socio-económicos del mundo, en particular en términos de mantenimiento del empleo en el medio rural. En este sentido, concorda-

mos con el último informe anual del Banco Mundial que argumenta que “la agricultura familiar en los países en desarrollo sigue siendo una herramienta fundamental para el desarrollo sustentable y el alivio de la pobreza” (World Bank, 2007); pero precisamos que la primera perspectiva (reforma del sistema mundial) sería la vía económicamente más sustentable y moralmente más ética para desarrollar esta herramienta fundamental. También reiteramos nuestra convicción que las formas de reproducción social (en base a la diversificación de actividades) de numerosos campesinados de los países en desarrollo, requieren la implementación de políticas de desarrollo integrales para tratar de abarcar una realidad campesina cambiante, plurisectorial y multiespacial.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio (2004). “Emigraciones y desarrollo: implicaciones económicas”. En: Francisco Hidalgo, ed.; *Migraciones: Un juego con cartas marcadas*. Ediciones Abya-Yala, ILDIS-FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. Quito.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Les structures sociales de l'économie*. Editions du Seuil. París.
- Caguana, Miguel (2007). *Diáspora kichwa cañari: Islotes de prosperidad en un mar de pobreza*. Ponencia presentada en el seminario internacional de la FLACSO, 28-30 de octubre del 2007. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Quito. Quito.
- Cogneau, Denis y Georges Tapinos (2000). *Migrations internationales, libre-échange et intégration régionale*. Document de travail DT/2000/12. Groupe DIAL. París.
- Gasselin, Pierre (2000). *Le temps des roses. La floriculture et les dynamiques agraires de la région agropolitaine de Quito (Equateur)*. Tesis de doctorado. Institut National Agronomique Paris-Grignon.
- Kay, Cristóbal (2007). “Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina”. *Íconos* 29 (Septiembre). pp. 31-50.
- Rebaï, N. (2007). *Crise, migration et renouveau dans les Andes équatoriennes*. Tesis de maestría. Universidad de París I Panthéon-Sorbonne.

- Reyes, X. (2007). “Ecuador plantea a la ONU el fin al estigma de los ‘ilegales’”. *Diario El Universo*, 27 de septiembre, disponible en: <http://www.eluniverso.com/2007/09/27/0001/14/ABD226A97E9542FFB6A298FE62C0E5FB.aspx>
- Sen, Amartya (1993). *On Ethics and Economics*. Oxford: Blackwell Publishers.
- World Bank (2007). “Agriculture for Development. Overview”; World development report 2008. Washington: The World Bank.

Estrategias de reproducción social entre apicultores mazatecos: la búsqueda de la alteridad desde un espacio local-global

Rosa Isela Beltrán Huerta¹

La cafeicultura en la Sierra Mazateca: proyecto de desarrollo regional como medida de subordinación indígena frente al Estado

Abordar el estudio y entendimiento de los procesos de transformación, resistencia, lucha y movilización social en el área rural desde el “quehacer del investigador” (Borsoti, 2005), no solamente es una labor difícil porque se sabe que no se puede abordar desde “un modelo de ciencia que tiene detrás la reflexión positivista de la ciencia natural... donde no hay propiamente un papel para los sujetos sociales” (De la Garza, 1988:28), sino, además, porque en la actualidad la realidad rural se ha complejizado en su estudio, con la aparición de nuevos actores y sujetos sociales que la transforman endógena y exógenamente.

De hecho, no se puede negar que los actores rurales siempre han transformado su realidad, solo que ahora están adoptando un papel principal fuera de la comunidad—cuya directriz es impulsada desde lo local y regional, resistiendo a la imposición de reglas que no reconocen su participación— y articulando redes de trabajo, solidaridad y alianzas políticas con diferentes actores del medio rural.

Entonces, la participación del campesino ya no es posible en el tradicional papel de subordinación con el Estado y el capital, donde se impo-

1 Beltrán, Rosa Isela. Maestrante de la Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco, México. valkiriatora@gmail.com

ne vivir una realidad homogénea en busca del progreso, la modernización o el desarrollo desde una visión de políticas públicas y acuerdos económicos que no atienden las necesidades de la población rural, pero que se justifican en la solución de problemas sociales.

Para el caso de la sierra mazateca se habla de la experiencia cafetalera como una forma de imposición y subordinación como “proyecto de desarrollo regional instrumentado por el Estado (...) que se traduce en grandes obras de infraestructura², economías de planeación y agroindustrias que resquebrajan el manejo mazateco (mesoamericano) de la naturaleza” (Boege, 1988:2).

Además, se pueden encontrar otras formas de subordinación: “su organización social y política frente a las formas caciquiles y ‘nacionales’ de los poderosos; su pensamiento simbólico ligado a una práctica social frente a los aparatos de hegemonía asentados en la región –sin excluir, por supuesto, el papel de las sectas protestante...” (Boege, 1988:2).

Asimismo, Olivia Gall (2003:15) complementa esta idea diciéndonos que desde la Revolución Mexicana de 1910, se estructuraron políticas de exclusión para la construcción de la identidad étnica y nacional a partir de dos caras: a) el indigenismo como conjunto de acciones destinadas a integrar a los habitantes de un extenso número de pueblos indios, y la mestizofilia.

Con el desarrollo de la cafecultura moderna, el Estado Mexicano comenzó a construir una región económica sin tomar en cuenta las necesidades particulares de la población y su contexto étnico y cultural. Este fue el medio violento del Estado para subordinar las necesidades indígenas y campesinas a favor de elites de poder, es decir una subordinación económica que afectó gran parte de la identidad étnica mazateca.

Igualmente, la transición de poder de las casas norteamericanas y europeas, que dominaban el mercado internacional del café, hacia el monopolio brasileño como gran productor del grano, permitió que el Estado brasileño tomara las riendas de la producción y la comercialización de la cafecultura en su beneficio, dando como resultado la estabilidad de los pre-

² La construcción de la presa Miguel Alemán en la década de los cincuenta es otro ejemplo de subordinación.

cios y, con ello, que países con ambientes adecuados para la producción de cafetos se interesaran en explotar el cultivo, como en México.

A partir de entonces (1958), se dio un giro intensivo a la cafecultura mexicana con la aplicación de paquetes tecnológicos, dejando atrás la imagen de una baja producción de café y de poca importancia como actividad económica. Fue así que el Estado mexicano intervino directamente en el fomento a la organización productiva a través del financiamiento, el acopio y la comercialización del café para los pequeños productores del país. Con este giro se buscó que, desde una administración centralizada, se pudiera orientar de manera competitiva la actividad y se generaran las divisas que en otros países se estaban dando con la producción y comercialización del grano. Algunas de las justificaciones de esta intervención en la mazateca fueron las siguientes:

- Capacitar a los indígenas para modificar el manejo y finalidad de la producción, pues los escasos conocimientos en el manejo de viejas plantaciones y una producción de bajos rendimientos, no permitía aumentar la capacidad productiva ni movilizarla a un mercado de mayor circulación (Beltrán, 2004:143). Se trataba de “convertir a la región en una verdadera productora de café, generalizando definitivamente el cultivo del grano (...) ya que no existía un verdadero cultivo de café” (Neiburg, 1988: 44). Además, debido a los minifundios, se extendieron las plantaciones de café entre el mayor número posible de indígenas.
- Se creó las Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC), como cuerpos de organización indígena integradas a la Confederación Nacional Campesina (CNC), controlada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este tipo de organizaciones eran impulsadas de manera vertical con una función clientelista para los periodos electorales y de manipulación económica.
- Sustituir la función de acaparadores, y caciques que durante más de dos décadas monopolizaron el proceso de comercialización, desencadenando con ello enfrentamientos y negociaciones entre el gobierno y acaparadores y caciques de la región y otros estados por el control comercial.

En lo que respecta al impulso de las organizaciones competitivas, no se abrió el espacio de acción y participación en donde estas pudieran exponer sus inquietudes y sus demandas y proponer soluciones en compañía del personal especializado. En lugar de ello, se impulsó centralmente todas las acciones en forma de paternalismo para asegurar la producción y comercialización del café; se creó las condiciones para que las organizaciones tuvieran un impulso de autogestión desde las bases; se priorizó los beneficios económicos de las grandes compañías y autoridades de gobierno que controlaban todo el proceso de producción.

Por otro lado, las prácticas de ayuda mutua entre indígenas se minimizaron afectando las relaciones de reciprocidad e identidad mazateca; de intercambio de experiencias y de dar y recibir; de ahorro en los costos de producción agrícola en tanto se redujo el espacio para la milpa. Esto significó en cierto grado la pérdida de una “forma específica de organización entre los mazatecos para realizar las labores agrícolas de autoconsumo de la unidad económica de producción y satisfacer las necesidades que demanda la vida social” (Beltrán, 2004:145).

Con la ruptura de los acuerdos económicos de la Organización Internacional de Café (OIC), en 1989, se dejó fuera la función paternalista del Estado y se dio prioridad a intereses económicos privados, sobreviniendo una gran crisis social, económica, productiva y ambiental del aromático para los cafeticultores de todo el mundo, y, por supuesto, para los mazatecos.

Las pérdidas económicas afectaron a pequeños, medianos y grandes productores y acopiadores de la región, así como a jornaleros agrícolas: abandono de cafetales, migración, deudas por falta de pago de créditos bancarios, ventas de patrimonios familiares, falta de tierras para la producción de autoconsumo y deterioro ambiental, teniendo que recurrir a una serie de acciones para sobrevivir a tal crisis con la esperanza de que se recuperaría el precio.

En gran parte, estos resultados son fruto de un fracaso estatal, no de la falta de capacidad de los indígenas por ‘adaptarse a la modernidad y al progreso’, como se ha insistido en decir por parte de representantes de las dependencias gubernamentales, técnicos, académicos y población en general. Desafortunadamente, este escenario no es particular de la

sierra mazateca, se dio en el país y en todo el mundo en diferentes circunstancias.

A pesar de la imposición de proyectos regionales, los mazatecos conservan aspectos identitarios que les han permitido reproducirse con sus propios medios, pero también han comenzado a crear otros a partir de sucesos históricos y de imposición de una regionalización económica que delimitó un nuevo espacio socioeconómico, cultural y ambiental. Cabe entonces decir que han surgido alternativas de participación local para la reconstrucción y reapropiación de su territorio, y a partir de ahí ser reconocido como el mazateco que dialoga con la sociedad y el Estado.

Es una nueva ruralidad mazateca que conlleva sus propias contradicciones, complejidades conflictos e intereses en la formación de un sujeto colectivo que tiene como una estrategia seguir reproduciendo a la familia y la etnia en un entorno de globalización económica y neoliberalismo. Es un sujeto colectivo que esta integrado no solo por indígenas apicultores de diferentes municipios, sino por diferentes actores que apoyan de una u otra manera el logro de intereses de los apicultores y los propios a través de acuerdos, acciones, negociaciones y aprendizajes.

Las estrategias de reproducción social entre los mazatecos: la formación de un sujeto colectivo en un espacio de organización productivo local-global

El sujeto colectivo llamado Miel Néctar Mazateco (MNM) Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Ilimitada (SPR de RI³), ha atravesado por varias etapas con apoyo de estrategias individuales y en colectivo para empezar a formarse como tal.

3 “El campesino desconfía del trabajo del peón, en cambio tiene la fe completa en la ayuda mutua (el campesino solicita la ayuda de otros indígenas y debe reponer el mismo número de días que fue ayudado), pues sabe que sus colaboradores tienen interés en que el trabajo se haga bien, porque están esperando ese mismo trabajo en sus propias parcelas” (Boege, 1988, cit. en Beltrán, 2004:136). “Se crea un ambiente de amistad, familiaridad y seguridad de realizar un buen trabajo agrícola, pues si se contratan mozos el trato se torna algo rígido y la relación de trabajo es indirecta (Beltrán, 2004:136).

La estrategia individual. La necesidad por sobrevivir.

Partió de la estrategia individual, al identificar los recursos que tenía a su alrededor para buscar estrategias de producción comercial que pudieran generar los ingresos que el café ya no les daba para seguir sosteniendo a la familia y cubrir las necesidades de salud y vivienda, pero además se dieron cuenta de que también había problemas de producción, comercialización y deterioro ambiental que no sabían cómo resolver. Ante esta situación, muchos mazatecos no tuvieron más opción que abandonar sus cafetales ante los elevados costos de producción y bajos precios, y buscar nuevas actividades, como la apicultura, o encontrar alternativas de organización y recuperación de los cafetales a pesar de la falta de recursos, capacitación y apoyo gubernamental, situación que se ha venido dando con sus muchos problemas.

El reconocimiento de nuevas estrategias implicaba una relación técnico-productiva con la naturaleza. Algunos indígenas mazatecos reconocen que cuentan con el conocimiento de una apicultura de manejo rústico de la abeja europea, heredado de padres y abuelos. Esta identificación se apoyó con la presencia de un técnico de la región que los orientó a solicitar recursos a las dependencias de control de la abeja africana, cuando ésta brindó recursos para la apicultura.

Así, por un lado, se vislumbraba la entrega de material para combatir la expansión de la africanización de la abeja europea, como tarea de la ex Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y el Programa de control de la Abeja Africana. Por otro lado, la presencia de otros actores que se encontraban en la región y que propusieron alternativas de atención a las necesidades de reproducción social de los apicultores.

Estrategia de grupo: el reconocimiento con el otro

El indígena se dio cuenta que otros indígenas sentían la misma necesidad y contaba con las mismas oportunidades para desarrollar la apicultura, pero no podían esperar a que llegara el apoyo del gobierno, por lo que compraron, con sus propios recursos, colmenas de manejo moderno de

otros indígenas que contaban con éstas. La compra fue una acción personal, pero también se consultó con otros interesados, pues incursionar en este nuevo camino productivo significaba apoyarse entre ellos para el trabajo, el desconocimiento del manejo y atención de problemas que no llevaran a pique la nueva esperanza de trabajo. Es importante señalar que la adopción de la apicultura se realizó de manera diferente en cada municipio y en diferentes años.

Asimismo, gracias al interés de algunos apicultores, se fueron apoyando de manera directa e indirecta de algunos actores que, sin solicitar pago alguno, les informaron sobre la gestión de asesoría técnica o adquisición de material de trabajo y búsqueda de mercado. Así, se fue consolidando una red de actores interesados en el desarrollo de la apicultura como un medio necesario para la reproducción familiar, y en este espacio se generaron lazos de identidad y solidaridad entre diferentes actores indígenas y no indígenas.

Los mazatecos supieron aprovechar este espacio y poco a poco mejoraron sus técnicas de manejo y encontraron su propio mercado, principalmente el de acopiadores. La comercialización desde entonces se realiza generalmente de manera individual y en pocas ocasiones como grupo, en especial por una escasa consolidación organizativa y falta de recursos para acopio.

Por su parte, las políticas agropecuarias dirigidas a esta actividad, comenzaron como una medida de seguridad pública al entrar la abeja africana al país, y no como impulso a una actividad que cuenta con un alto potencial de producción, con beneficios directos a la alimentación humana, la salud y el mantenimiento de los recursos naturales. Con esta misma línea, en la región mazateca no se ha visto apoyo real del gobierno a esta actividad, ya que no es difundida por los responsables del programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) o por los 'responsables' del desarrollo rural.

Estrategia de organización. ¿Una necesidad colectiva?

Los indígenas de diferentes municipios identifican una demanda común: aumentar el número de colmenas, buscar nuevos mercados y atender pro-

blemas de sanidad del apiario. Esta demanda se manifiesta especialmente cuando los indígenas que ya cuentan con experiencia en la apicultura y han aumentado sus colmenas, sufren el ataque de una enfermedad llamada varroasis, la cual invade por completo los apiarios. Esta plaga se extendió de manera drástica en todo el mundo llegando también a México, por lo que era necesario su control.

Ellos no contaban con la información necesaria para atacarla, y las autoridades de gobierno les indicaron que debían quemar los apiarios completos. Finalmente, los apicultores decidieron que la enfermedad terminara con los apiarios. Tiempo después se les entregó algunos medicamentos para control de varroasis, atendiendo ciertas indicaciones para no contaminar la producción, pues el medicamento era tóxico.

En 1994, con el fin de buscar los medios que los ayudaran a mantener y mejorar la actividad y prevenirse de problemas de sanidad, apicultores de diferentes municipios se integraron en una Sociedad de Solidaridad Social (SSS). Fueron cerca de 40 apicultores y personas que querían comenzar en la actividad, y como SSS se gestionó un recurso para la adquisición de material y construcción de un centro de acopio. Sin embargo, éste no tuvo un asesoramiento adecuado de construcción y planeación para satisfacer sus necesidades de grupo, además se presentaron problemas internos:

- No hubo un compromiso común de todos los socios para construir el centro de acopio, pues todos debían participar en tequio con su fuerza de trabajo.
- La inconformidad del resto de socios se agudizó cuando varios de los primeros manifestaron tener derecho al material gestionado, hayan participado o no en el tequio, pues finalmente estaban dentro de la organización.
- Tal fue la fuerza del grupo que no participó en el tequio, que entre todos se repartió el material, con lo cual se desintegró la SSS y el intento de mejorar la actividad.
- Desconfianza de participar nuevamente en una organización regional.

Es claro el esfuerzo que hicieron los miembros de esta SSS por integrar una actividad de orden regional valorando su capacidad de convocatoria, lo que les permitió la gestión y construcción del centro de acopio, la aportación de recursos y de una visión de futuro desde su perspectiva, sobre todo si tomamos en cuenta que había pasado muy poco tiempo después de la crisis del café (1990). Demostraron que han sabido desde siempre adaptarse a las políticas de exclusión y marginación del gobierno para mantener su etnia.

Ante tal experiencia, varios participantes de la SSS entendieron que no tenían la misma necesidad como apicultores, ni tampoco de impulsar una actividad como mazatecos, pues desde entonces se ha ponderado la identidad mazateca como apicultores frente a un Estado-Nación que quiere desconocer su presencia.

De vuelta a la estrategia de organización. Más allá de la necesidad productiva

La experiencia de SSS no desanimó a varios indígenas apicultores. Aprendieron de ella y permanenció el interés de formar una nueva organización. Para que esto ocurriese pasaron varias experiencias de apoyo en el trabajo apícola, de manera individual y en pequeños grupos: extendieron sus redes de trabajo con apicultores de otros municipios con el intercambio de aprendizajes y enseñanzas, recibieron capacitaciones a través de programas de servicio social y gestiones personales y establecieron un reconocimiento de la población y autoridades municipales de su actividad por el valor en los ingresos familiares, la alimentación, el comercio y la demanda nacional y extranjera. Además forjaron, y siguen forjando, alianzas de trabajo con actores que han seguido apareciendo en la región mazateca y que concuerdan con sus estrategias sociales y como apicultores.

Varios indígenas que participaron en la primera experiencia de organización, se integraron nuevamente como una organización regional adoptando la figura de MNM SPR de RI. Los integrantes de MNM comenzaron a identificar que su estrategia para satisfacer una primera demanda

de sobrevivencia se había ido complejizando, respondiendo a diferentes aspectos internos y externos.

Primero, se identifican con los otros del grupo por una cultura y una etnia, además del pasado productivo y esto indica que quieren ser tomados en cuenta por el gobierno.

Segundo. Quieren ser reconocidos como apicultores mazatecos dentro y fuera de la localidad,; como personas capaces de ofrecer un producto de buena calidad para satisfacer una demanda de alimentación y salud, obligándolos a pensar en capacitarse, elevar la productividad de los apiarios, buscar mejores mercados, atender una demanda interna y/o externa y consolidar la organización para cumplir con esta expectativa.

Esta es una ardua tarea si se toma en cuenta que en la región y el estado la actividad ha tenido poco impulso, por lo que tendrán que tocar puertas dentro y fuera del gobierno y los municipios, constituir negociaciones de intereses y estrategias, además de reconocer que se enfrentan al reto de incidir en las relaciones de poder en el ámbito económico y social dentro y fuera de la organización contra los caciques, líderes, representantes de gobierno, acopiadores y políticas que no atienden sus necesidades como apicultores ni como indígenas.

MNM esta tomando un papel importante frente a los municipios como negociadores en busca de solución a sus demandas. El nuevo papel del municipio va de la mano de la participación de las organizaciones de productores y grupos de trabajo, pues tienen que ser tomadores de decisiones con facultades de negociación con el gobierno y la sociedad en busca de su propio desarrollo rural desde lo local. Es un reconocimiento de uno con el otro que busca mayor poder de negociación, frente a un gobierno regional y estatal que desatienden sus demandas, o las intercambian por favores electorales y políticos. Aún no se logra esto en la mazateca, pues hay intereses partidistas y poderes estructurales muy fuertes que han obstaculizado el proceso.

Tercero. Aprendieron de las experiencias pasadas y la mayoría de sus socios son apicultores con experiencia. No ha sido fácil para los integrantes de MNM ir depurando la organización de aquellos apicultores que comenzaron a tener inasistencias, pero tomaron la decisión al darse cuenta de que esto retrasaba la gestión de proyectos. Hasta la fecha se han

mantenido 20 socios a lo largo de uno de los tres años de existencia de la organización.

Cuarto. Enseñar aprendiendo y aprender enseñando. En el andar de la organización apícola mazateca hay otros actores (instituciones y personas) que de manera directa e indirecta están convergiendo con los apicultores para impulsar una actividad apícola desde diferentes intereses. Sin embargo este esfuerzo puede verse interrumpido si no se articulan las diferentes perspectivas, intereses y propuestas, y ello implica un proceso complejo, en donde una estrategia no debe satisfacer solo los intereses de alguno de los actores.

En este sentido, la articulación de estrategias para la solución de necesidades y planeación, va más allá de las buenas intenciones: los apicultores saben que necesitan capacitarse y atender indicaciones y normatividad para comenzar con el proceso de certificación de miel orgánica. Saben que se enfrentan a problemas de definición de soluciones, de las alternativas que se tomen en asamblea como máximo órgano de representatividad y decisión saben que deben conocer a otros apicultores para conocer los riesgos, ventajas y desventajas de entrar en uno u otro mercado, de tomar una u otra decisión.

Por otro lado, los técnicos y acompañantes del proceso corren el riesgo de no tomar en cuenta la participación de los indígenas al proponer soluciones sólo desde su perspectiva. La formación de cuadros no debe olvidarse y tienen la gran tarea de elaborar, junto con los apicultores, una metodología participativa y de concientización de sus problemáticas. Es difícil cuando dentro del grupo existe el monolingüismo de algunos socios, lo que puede orillar a que se tomen decisiones sin la participación directa de la minoría. También hay intereses particulares de algunos líderes dentro del grupo. Difícil tarea, que debe ser impulsada por los acompañantes del proceso e involucrar e involucrarse con todos los actores que intervienen en el proceso, sabiendo que habrá muchos altibajos, aciertos, retos, fracasos y dificultades.

Otros actores son los indígenas dedicados a otras actividades productivas y que tienen que articular sus estrategias con los apicultores para no afectarse unos a otros. Por ejemplo, se está introduciendo aguacate en los municipios como un cultivo comercial, lo que conlleva a negociar las ven-

tajas o desventajas de la introducción de este cultivo, tanto para la apicultura como para el ambiente y los gastos de producción, o bien la orientación de una producción orgánica. Esta es una preocupación que manifiestan los apicultores y que saben que debe atenderse en un corto, mediano y largo plazo.

Los indígenas de MNM, así como otras organizaciones de productores, ya se enfrentan a este tipo de negociaciones. Este proceso también nos da la pauta para ver el espacio mazateco desde una perspectiva más integral y articulada de los problemas y las soluciones. Al mismo tiempo, este proceso es dialéctico con otras estrategias de reproducción que tienen los indígenas apicultores, pues no se debe olvidar que la apicultura es un medio más de reproducción familiar y participación social.

Los apicultores de MNM y otras organizaciones reconocen que los problemas que se presentan dentro de sus espacios productivos corresponden a un proceso complejo de varios factores. Los problemas corresponden a una estructura de poder en relación con las políticas públicas que no satisfacen sus necesidades productivas, de comercialización y transformación a partir de su cultura y reconocimiento del otro.

Quinto. La autogestión productiva y social. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de autogestión y cómo se relaciona esto con procesos autonómicos? Se puede decir de manera simple que es una forma de organización que cuenta con los elementos y conocimientos necesarios para la toma de decisiones que apunten hacia la solución de necesidades desde los propios actores, su visión y participación de lo local a lo global.

Es un proceso sumamente complejo en la región mazateca, sobre todo por ese legado histórico de corrupción y cacicazgo, de control estatal en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y otros sectores políticos, de la introducción de sectas religiosas que pueden poner en peligro la actividad o quizá puedan reforzar los espacios de respeto al credo, por mencionar solo algunas situaciones.

Sexto. La equidad de género y participación de los jóvenes en la toma de decisiones. La familia ha participado en las actividades productivas como apoyo en la fuerza de trabajo que elimine gastos de producción; además de que refuerza lazos de identidad al apoyarse en la ayuda mutua. Pero el papel de las esposas y las hijas e hijos ya no es sólo el de la división del trabajo.

¿Nos hemos preguntado acaso si esposas, hijas e hijos tienen propuestas de trabajo cuando los padres apicultores expresan las inconformidades o problemas del trabajo? ¿Se toma en cuenta la participación de los jóvenes apicultores para darles ciertos cargos dentro de la organización o sólo toman las decisiones los mayores o los acompañantes del proceso? ¿En qué afecta o beneficia a la familia el entrar en un proceso de producción orgánica? ¿Está ligada la estrategia familiar de reproducción con este nuevo proyecto? Se habla de atender la equidad de género y generaciones, no porque sea un tema de actualidad, sino porque son situaciones que se están presentando en la organización.

Desde el punto de vista del presente estudio, la construcción del nuevo territorio mazateco no sólo se vislumbra en lo ambiental y los recursos naturales, sino también desde la perspectiva de género y de generaciones: desde la toma de decisiones de autogestión y de la construcción de un sujeto colectivo que busca incidir en las relaciones técnico-productivas de la apicultura al tratar de mostrar que las políticas agropecuarias actuales necesitan orientarse en su beneficio; al enfrentarse a las modificaciones de las relaciones culturales cuando se apoyen en la participación de las mujeres y los jóvenes; al enfrentarse al cambio de relaciones de poder que mantienen ciertas cúpulas de cacicazgo y terratenientes que ejercen presión en la implementación de las políticas públicas a favor de ellos.

Ante este panorama, vemos que hay una identificación entre los integrantes de MNM que va más allá de la simple aplicación de la técnica para mejorar su proceso de producción apícola. En la búsqueda de estrategias individuales y colectivas por mantener la reproducción de la vida mazateca se vislumbra entrelazado lo histórico, lo étnico, lo mazateco y la cultura.

Entonces, estas estrategias de sobrevivencia se trasladan a otro plano: al de las estrategias sociales de desarrollo rural, pues se está hablando de una visión de futuro construida con ellos y con los otros, atendiendo las necesidades que signifiquen la permanencia de su etnia y cultura en mejores condiciones de vida. Para ello, hay que atender acciones de corto, mediano y largo plazo donde esto se planea y realice.

Conclusiones

Los mazatecos de MNM SPR de RI han logrado construir sus propias formas de relacionarse y enfrentar al capitalismo de manera alterna a modelos de desarrollo impuestos. Primero como cafeticultores y luego como apicultores. Este proceso ha permitido que el grupo vaya tomando conciencia desde su propia perspectiva y necesidades de reproducción familiar y social.

En este contexto, las relaciones de producción ya no son sólo entre el Estado, intermediarios y productores, sino que ahora se presenta una amplísima red de actores, espacios y contextos locales y globales que complejizan la organización y la relaciones de producción, pero también las fortalecen. En esto último influye que el propio productor tome las riendas de la construcción de su propio camino, del que conoce como mundo mazateco y no mazateco, de los saberes tradicionales y de los 'modernos' (llamémoslo empresarial, contable, etc.), de los cuales aprende y desarrolla estrategias de reproducción social, apoyándose también de otros actores. Esto es lo que permite la construcción del sujeto colectivo.

Estos conocimientos y capacidades propias y externas que ha ido conjugando MNM en ciertos aspectos, les ha permitido tener una participación más directa en las relaciones de producción en un contexto de globalización económica y neoliberalismo, sea como familia que reproduce formas específicas de producción y reproducción, pero también como organización productiva apícola que busca competir en un mercado nacional e internacional para generar ingresos de manera complementaria a su economía campesina diversificada y con sus pluriactividades.

Se sabe que esta visión de futuro no es acabada, pues se habla de una sociedad dinámica, en donde hay conflictos de poder, de participación de nuevos actores que de alguna manera están inconformes con una atención desigual a sus necesidades. Se habla también de la creación de nuevas instituciones y de la disfunción de otras; se habla de una serie de factores que incluso aun no se han identificado y que son motores de creación de estrategias en un escenario complejo y siempre en contradicción. Incluso MNM SPR de RI corre el riesgo de desintegrarse en un futuro por intereses particulares dentro y fuera de la organización: falta de acom-

pañamiento y factores externos de mercado y sanidad. No obstante, sabemos que este colectivo, con una visión articulada de realidades indígenas y no indígenas en espacios y tiempos diferentes, está siempre en construcción

Nos enfrentamos junto con los indígenas-campesinos a un trabajo muy difícil: el de entender cómo están construyendo su proyección de participación indígena en un contexto de exclusión social y económica. Los campesinos e indígenas están tomando iniciativas y queda de nuestra parte tomar la responsabilidad que nos corresponde de la praxis crítica y autocrítica como actores y sujetos sociales y, como dice Armando Bartra, arriesgarnos con ellos a la entrada de una nueva utopía.

Bibliografía

- Beltrán Huerta, Rosa Isela (2004). *La planificación como herramienta para el refuerzo de la organización productiva entre apicultores mazatecos de San Pedro Ocopetatillo, Teot., Oax.* Tesis de Licenciatura en Planificación para el Desarrollo Agropecuario, Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Boege, Eckart (1988). *Los mazatecos ante la nación. Contradicciones de la identidad étnica en el México actual.* Siglo XXI. México.
- Bonfil, Guillermo (1991). *Pensar nuestra cultura.* Alianza. Editorial. México.
- De la Garza Toledo, Enrique (1988). "La descripción articulada". En: Enrique de la Garza Toledo (Coord) *Hacia una metodología de la reconstrucción. Fundamentos, críticas y alternativas a la metodología y técnicas de investigación social.* UNAM-Porrúa. Pp.27-35. México.
- Gall, Olivia (2003). "Racismo y sexismo en la historia y el presente de México. Reflexiones acompañadas de la palabra de mujeres lideresas de 18 pueblos indios". En: *Revista México Indígena.* Nueva Época. 5 (Sep). Pp. 15.
- Llambí, Luis (2001). "Globalización, ruralidad, nueva ruralidad y desarrollo rural" en Edelmira Pérez et.al, *La nueva ruralidad en América Latina.* Pontificia Universidad Javeriana. Colombia.

Neiburg, Federico (1988). *Identidad y conflicto en la sierra mazateca. El caso del consejo de ancianos de San José Tenango*. INAH-ENAH Colec. Divulgación. México.

Zemelman, Hugo y Guadalupe Valencia (1990). “Los sujetos sociales, una propuesta de análisis”. En: *Acta Sociológica* Vol III, No. 2, (Mayo-agosto). UNAM. Pp.89-110. México.

Otras fuentes y fuentes directas

Borsoti, Carlos. “La construcción del objeto de conocimiento”. Conferencia. UAM

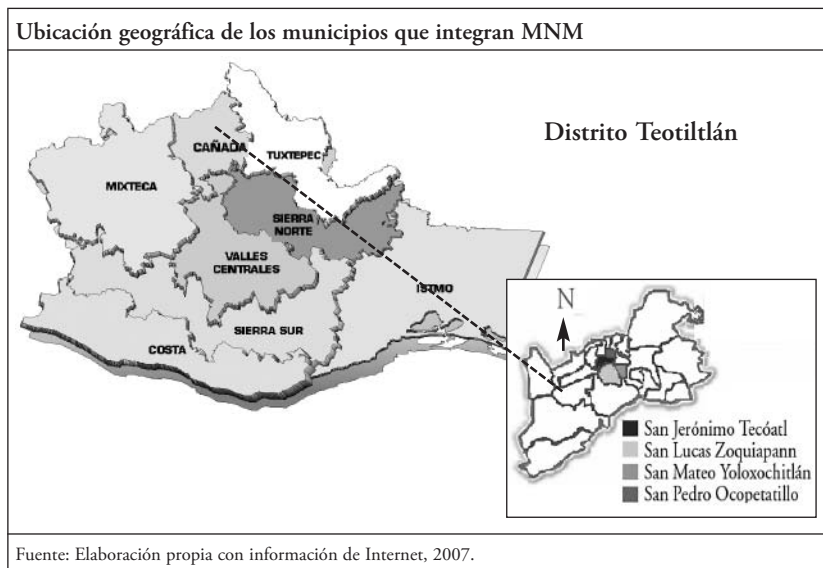
Xochimilco-Maestría en Desarrollo Rural. 26 de octubre de 2005.

Prado Pineda, Alberto. Persona caracterizada del municipio de Santa María Chilchotla. Julio de 2005.

Reuniones de trabajo con organización de cafetaleros, Santa María Chilchotla, Oax., 2005.

Reuniones de trabajo y asambleas con MNM SPR de RI. 2002-2007.

AnexoNo. 1



Transformaciones rurales y reorganización territorial en la ciénega de Chapala, Michoacán, México

Guillermo Paleta Pérez¹

Introducción

El presente texto evidencia algunas transformaciones rurales y territoriales de la Ciénega de Chapala, Michoacán, México a la luz de la desecación del lago de Chapala² iniciada en el porfiriato.³ La Ciénega del lago de Chapala toma su nombre por el proceso de desecación que se vivió hacia la segunda mitad del siglo XIX. La extracción pretendía despejar cantidades importantes de agua para que las tierras fértiles resultantes se dedicaran a la agricultura y la ganadería. El gobierno porfirista otorgó el permiso para desecar⁴ cerca de 50 mil hectáreas de la parte suroriental de

1 Paleta, Guillermo. Investigador Asociado "C". Unidad Académica de Estudios regionales de la Coordinación de Humanidades, UNAM. Sede la Ciénega, Jiquilpan de Juárez Michoacán, México. gpaleta@hotmail.com

2 El lago de Chapala es el más grande de México. Está a 1,525 metros sobre el nivel del mar. Su superficie es 1,112 km² y el área de captación es de 53,500 km². Perteneció a la cuenca Lerma-Chapala-Santiago, una de las cuencas más importantes de México.

3 Conocido así al periodo presidencial de Porfirio Díaz (1876-1910). Porfirio Díaz se mantuvo en el poder por 35 años (1876-1910), con la excepción de cuatro años, entre 1880-1884. Este periodo se llevó a cabo entre el lapso de la República Restaurada y la Revolución de 1910. Una característica del porfiriato tiene que ver con el crecimiento y transformación económica acelerada iniciada con el establecimiento del ferrocarril en México que pretendía integrar mercados regionales y locales. Se vislumbraba entonces el inicio de una economía capitalista que tomaba forma luego de la aparición de bancos, sociedades anónimas, uso del teléfono, de electricidad, del telégrafo, caminos carreteros, ampliación y mejora del sistema portuario.

4 En la época de Porfirio Díaz el lago tenía una superficie de 164,659 hectáreas. En el periodo de 1902 a 1910 se abrieron al cultivo 45, 000 hectáreas en el estado de Michoacán y 5,000 para Jalisco. Para lograr desecar estas extensiones se encauzó el río Lerma desde la desembocadura del

la Ciénega de Chapala a inversionistas ligados con las principales haciendas⁵ de la región y donde Manuel Cuesta Gallardo⁶ fue su principal impulsor al presentar el proyecto al presidente Díaz.

Actualmente la Ciénega de Chapala forma parte de la región Lerma-Chapala y es una de las diez en que se encuentra oficialmente definido el estado de Michoacán, México.⁷ La reorganización del territorio michoacano responde al Plan Estatal de Desarrollo (2003-2008) planteado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo en el que el objetivo central es revertir la desigualdad en el desarrollo de las regiones. La propuesta de reorganización se enmarca en los altos índices de pobreza, marginación y en el aumento del deterioro ecológico.

Es en este contexto en el que la definición geográfica del Estado se sustenta en cuatro criterios básicos: cuenca hidrográfica, características físico geográficas, socioeconómicas y socioculturales; elementos centrales para el desarrollo. La región de nuestro interés que forma parte de la cuenca Lerma-Chapala aglutina a 17 municipios⁸ que en su conjunto suman una población de cerca de 600 mil personas (13% del Estado). Esta es una región que sirve de límite entre Jalisco y Michoacán. De esta zona sobre-

río Duero, afluente del río Lerma, hasta 10 kms. Dentro del lago partiendo de Maltaraña. Del mismo modo se construyó un bordo en la rivera del lago de Chapala, desde Jamay, Jalisco hasta La Palma, Michoacán y la presa de Poncitlán.

- 5 La hacienda se constituyó como el ámbito organizativo a nivel productivo y sociopolítico, así como un lugar estratégico en torno a los centros de consumo como Guadalajara y la zona del Bajío. La hacienda más importante en la Ciénega, y también la más grande de Michoacán, era Guaracha, la cual llegó a controlar en conjunto más de 100 mil hectáreas, tierras dedicadas a la agricultura y ganadería (González, 1979:57).
- 6 Vargas (1993:31) señala que, Manuel Cuesta Gallardo era “propietario de la Compañía Hidroeléctrica e Irrigadora de Chapala y activo hombre de empresa quien mantenía buenas relaciones con el presidente (Porfirio Díaz), que dieron como resultado la celebración de varios contratos entre el empresario y la Secretaría de Fomento”. También debemos señalar el desacuerdo manifiesto de varias comunidades indígenas riverañas que no establecieron ningún arreglo o negociación en el proceso del desagüe, tal es el caso del pueblo de San Pedro Caro. Archivo Histórico del Agua. Aprovechamientos superficiales, Caja, 4419, Expediente 58241.
- 7 Las regiones son: 1. Lerma-Chapala; 2. Bajío Michoacano; 3. Cuitzeo; 4. Oriente; 5. Tepalcatepec; 6. Purépecha; 7. Pátzcuaro-Zirahúen; 8. Tierra Caliente; 9. Sierra Costa; 10. Infernillo.
- 8 Los municipios son: Briseñas, Chavinda, Cojumatlan de Régules, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Purépero, Sahuayo, Tamangandapio, Tangancicuaro, Tlazalca, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa y Zamora.

salen cuatro ciudades articuladas en dos polos: Zamora-Jacona y Sahuayo-Jiquilpan.⁹ Estas dos últimas son las de mayor importancia poblacional, económica y política de la Ciénega de Chapala.

Aunado a esta organización del espacio geográfico existe otra que refiere a la identificación productiva. En 1936 se conformó el Distrito de Riego N° 24, Ciénega de Chapala, que aglutina a tres módulos, La Palma de la Ciénega A.C¹⁰, Cumuato A.C¹¹ y Ballesteros de San Cristóbal, A.C¹² que se enmarcan en el área de influencia de la Gerencia Regional Lerma-Santiago-Pacífico. Actualmente, su superficie se encuentra distribuida en nueve municipios de la región¹³ y en su conjunto cubren una superficie de 59,119.69 hectáreas (Comisión Nacional del Agua, 2005). También existe el Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable Ciénega de Chapala (CDDRS). Distrito de Desarrollo Rural 089 Sahuayo (DDR) que se constituyó el 5 de marzo del 2002 en el contexto de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable¹⁴ publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre del 2001.

Sin embargo, a pesar de que la Ciénega llegó a tener una importancia comercial en la producción agropecuaria en el Occidente y en el Bajío hasta entrado el siglo XX, hoy en día lo que caracteriza a la zona son sus elevados índices migratorios, el deterioro en la fertilidad de la tierra, el agotamiento del recurso hídrico, conurbación desordenada, aumento de la pobreza, creciente trabajo asalariado, violencia por narcotráfico, deforestación, conflictos intermunicipales, el fin de las actividades pesqueras y la reconversión de las actividades agropecuarias.

- 9 La zona de Sahuayo-Jiquilpan forma un núcleo poblacional cercano a los 100 mil habitantes. Según datos del INEGI (2000) Jiquilpan cuenta con 36,421 y Sahuayo con 60,921 habitantes.
- 10 Los módulos se constituyen el 4 de Marzo de 1994. El módulo de riego N° 1 “La Palma de la Ciénega A.C” tiene una superficie de 28,992.84 hectáreas.
- 11 El módulo de riego N° 2, tiene una superficie de 13,661.18 hectáreas e integra a 3,500 usuarios.
- 12 Tiene una superficie de 16,465.67 hectáreas e integra a 4,511 usuarios (Conagua, 2005).
- 13 Tinguindin, Venustiano Carranza, Pajacuaran, Jiquilpan, Briseñas, Sahuayo, Vista Hermosa, Ixtlan de los Hervores y Villamar.
- 14 Esta ley “considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural”.

Es en este contexto donde se inscribe el objetivo de la presente ponencia que es reflexionar en torno a las transformaciones rurales y reorganización territorial en la Ciénega de Chapala a la luz del proceso de desecación; fenómeno que ha favorecido las disputas por el control de los recursos (tierra y agua) entre algunos de sus municipios, principalmente Sahuayo y Jiquilpan.

En este texto tomamos a la región como una herramienta heurística del análisis social. Este concepto como un instrumento metodológico que de cuenta de las transformaciones territoriales, de procesos productivos, de adscripción identitaria, de organización social y de participación política de los grupos humanos. A la región de la Ciénega la percibo como una construcción social que diseñan los sujetos que la habitan a partir de la interacción que mantienen con otros sistemas territoriales.

Así pues, comparto la idea de Vargas (1993:17) de que, “la región no sólo es un producto histórico social, sino que es un ámbito de definición y confrontación política”. En suma, la región implica la localización de sujetos dentro de entornos sociales y geográficos en perspectiva temporal y espacial, donde “el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan” (Montañez y Delgado, 1998:120). La noción de región queda abierta a posibilidades de construcción sociopolítica por parte de los grupos humanos que mantienen posturas diferentes (identidad, clase, género, generación, profesión, etcétera).

Mapa No. 1: Michoacán, México



Mapa No. 2: Cuenca Lerma-Chapala, Michoacán, México



La ciénega de Chapala

Para analizar el complejo entramado de la región es prioritario entender los procesos socio-históricos que han moldeado a la región de la Ciénega y su dinámica productiva. Históricamente la Ciénega se ha caracterizado por un dinamismo comercial originado por la ganadería, la industria y la agricultura. Desde la desecación rancheros y hacendados establecieron nuevas formas de trabajo y de explotación del entorno natural de la región puesto que se da el inicio de la producción ganadera al aprovecharse los humedales del lago que generaban abundantes pastizales. Del mismo modo, los grupos beneficiados con la desecación levantan producciones agrícolas importantes para el abastecimiento regional y nacional (Ochoa, 2003).

La ciénega ha sido estudiada desde distintas vertientes. Algunos de los análisis se han centrado en la historia ecológica enmarcada en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago (Boehm, 2002) y en la consolidación de prácticas caciquiles regionales (Vargas, 1993). Así también, Moreno (1989) ha estudiado las relaciones que establecieron las haciendas de la región con los pueblos y comunidades indígenas. Su enfoque se centra en la definición de la sociedad rural en el periodo de los siglos XVI y XIX.

Del mismo modo se han realizado reflexiones sobre los proyectos hidráulicos en el lago de Chapala con impacto en la Ciénega. Estos esfuerzos de desecación originados desde el porfiriato han tenido el propósito de

crear zonas agrícolas mediante inversiones económicas y modernas tecnologías de cultivo. Empero, paradójicamente la zona de la Ciénega no ha podido retener a sus habitantes y, por el contrario, se ha caracterizado por una migración campesina nacional e internacional (Gledhill, 1993; Boehm, 1994). Una de las respuestas ante tal fenómeno fue que las tierras resultantes con la extracción de agua pasaron a ser propiedad privada, lo que se tradujo en la exclusión de la población local a la riqueza (diversidad de alimentos y posibilidad de cultivar) que ofrecía la laguna. A lo largo del proceso de desecación diferentes grupos de la región han tenido que ver con este asunto. Al respecto Boehm (1994:343-344) señala que el proceso de desagüe confrontó a las comunidades indígenas, hacendados, rancheros y empresarios radicados en Guadalajara y Zamora que explotaban los recursos regionales con fines mercantiles. Del mismo modo, antiguas haciendas de la región mantuvieron permanentes conflictos por la tierra y el agua con los antiguos pueblos indígenas asentados a la rivera del lago de Chapala (Moreno, 1989). La mano de obra utilizada para las tareas de la agricultura regional fue la indígena y particularmente la población negra que provenía de África.¹⁵ Las tierras que fueron otorgadas como ejidos en los años posrevolucionarios no eran de buena calidad en su mayoría, además de tener problemas de salinidad por el propio desagüe.

La desecación potenció las disputas por el control de los recursos naturales (tierra y agua) entre municipios que conforman la región. Su control ha permitido definir mayor supremacía económico-política y el establecimiento de relaciones contenciosas entre pueblos vecinos. Al paso del tiempo algunos de estos municipios han disputado el control económico y político de la región. Tal es el caso de las diferencias históricas entre las ciudades más importantes de la Ciénega, Jiquilpan y Sahuayo (Zepeda, 1989). En gran medida estas diferencias radican en el control e intermediación de productos agropecuarios de la zona y fuera de ella, así como también por límites territoriales.¹⁶ Jiquilpan se distinguió por ofrecer ser-

15 La presencia de la herencia negra es importante en la Ciénega. En Jiquilpan se percibe en los rasgos físicos de algunos de sus habitantes y en manifestaciones rituales hacia los primeros días de enero con la danza de los negritos que se encuentra organizada en cofradías (Ochoa, 1997).

16 Los conflictos por los límites entre estos municipios son recurrentes en la actualidad y al parecer son muy añejos, "...trata de un pleito por cuestiones de límites versado entre indígenas de

vicios administrativos, por tener una fuerte producción agropecuaria y de rebozos; Sahuayo, por su parte, tuvo un acelerado crecimiento comercial y poblacional que rebasó a Jiquilpan. Asimismo, a lo largo del tiempo han existido disputas entre estos municipios por el control de la cabecera del 04 Distrito Electoral¹⁷ asentada en Jiquilpan y que abarca 8 municipios de la región de la Ciénega.

En ese sentido Vargas (1993:29) apunta a la diferenciación entre las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan por la cercanía del lago de Chapala,

La preeminencia comercial de Sahuayo sobre Jiquilpan, pese a no ser cabecera distrital, se debió a la cercanía con el lago de Chapala para trasladar sus productos al mercado regional y nacional; la producción se embarcaba de Sahuayo a Ocotlán, de allí se enviaba por ferrocarril a las ciudades intermedias de Jalisco y a Guadalajara, o bien a la capital del país.

De tal modo, Sahuayo fue un centro almacenador y a la vez distribuidor de mercancías; algunas haciendas construyeron grandes trojes dentro de la ciudad y en La Palma, lugar de donde partían las embarcaciones. Otras regiones aledañas también concentraban sus productos en Sahuayo: de Los Reyes llegaba la caña de azúcar en bruto y elaborada; de La Piedad el ganado porcino y de las haciendas de la región maíz, trigo, harina, caña de azúcar, etc.

Por otro lado, el Jiquilpan posrevolucionario, bastión liberal y agrarista albergó la emergencia de grupos políticos muy ligados a Lázaro Cárdenas que a la postre encabezaría Dámaso Cárdenas, hermano del general. Dámaso lograría controlar las decisiones políticas de prácticamente toda la Ciénega a tal grado de estructurar relaciones caciquiles (Vargas, 1993).

esta ciudad (Jiquilpan) y Sahuayo en el año de 1598, refiérase a posesiones de ambos pueblos, dadas en 1565 y 1580 (Sánchez, 1896:93).

17 Conformado por los municipios de Briseñas, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Cojumatlán de Regules, Sahuayo, Venustiano Carranza y Vista Hermosa. Si bien la cabecera de Distrito Electoral se encuentra en Jiquilpan los candidatos han sido desde hace varios años del municipio de Sahuayo.

Transformaciones y reorganización de los territorios rurales de la Ciénega

En este apartado identifiqué algunas de las estructuras sociales que han dado la pauta al establecimiento de relaciones intermunicipales contenciosas por el acceso y manejo de los recursos de la zona. El territorio de Jiquilpan se ha transformado drásticamente a lo largo del tiempo debido a circunstancias varias, entre ellas las políticas. Podemos mencionar cuando a principios de los años sesenta del siglo XX la tenencia de San José de Gracia, especializada en la actividad ganadera y perteneciente al municipio de Jiquilpan, se convierte en nuevo municipio denominado Marcos Castellanos. Esta situación se enmarcó en los procesos de disputas por territorios entre Jiquilpan y Sahuayo. En estos años líderes políticos de Sahuayo tenían alianzas con diputados locales que propusieron al ejecutivo estatal la creación del nuevo municipio. Lo que existía detrás de esta acción era debilitar territorial y políticamente a Jiquilpan para que Sahuayo accediera a la cabecera de distrito argumentando mayor número de población e importancia económica que Jiquilpan.

Actualmente, existe conurbación entre Jiquilpan y Sahuayo, la cual ha ocasionado frecuentes fricciones al disputarse el cobro de servicios y de impuestos. Un evento que atiza estas relaciones ríspidas es la construcción del campus de la Universidad de la Ciénega de Michoacán¹⁸ en terrenos en los que no existe plena certeza de pertenencia a alguno de estos municipios. La edificación de la universidad responde, en buena medida, al proyecto de conurbación de Sahuayo y Jiquilpan y a la consolidación del corredor comercial que une a estas ciudades mediante el boulevard Lázaro Cárdenas en una extensión de 6 kilómetros.

Aunado a estas circunstancias, en Jiquilpan se experimenta un aumento considerable de fraccionamientos en tierras de cultivo o en terrenos con suelos poco estables o cercanos a corrientes de agua pluvial. Esta situación obedece al cambio de uso de suelo, a la disminución de la agri-

18 La Universidad de la Ciénega de Michoacán emerge como un proyecto del gobierno estatal encabezado por el Lic. Lázaro Cárdenas Batel (2003-2008). El primero de diciembre del 2005 se coloca la primera piedra y en la actualidad siguen los trabajos de construcción del campus universitario. En este año se matricularon 200 alumnos en cuatro licenciaturas.

cultura y a la creciente urbanización de la zona que se caracteriza en el aumento de la mancha urbana con una baja densidad de población.

Características poblacionales en Jiquilpan y Sahuayo						
Municipio	Superficie Km ²	Población total	Densidad de Población	Urbana	Rural	Tasa de crecimiento poblacional (1990-2000)
Jiquilpan	290	36,421	126	25,778	10,611	0.42
Sahuayo	212	60,921	287	57,827	3,067	1.38

Fuente: Elaboración en base al INEGI 2000 y Plan de Desarrollo Municipal Jiquilpan, 2005 y Aguilar (2007).

El cuadro contrasta de manera significativa la densidad de población entre Jiquilpan y Sahuayo. Del mismo modo hay una concentración de la población en las áreas urbanas. En Sahuayo el crecimiento de la ciudad ha desbordado sus límites territoriales, este aumento urbano ha ido en detrimento de la tierra agrícola. En la última década se han invadido más de 10 mil hectáreas de tierra cultivable.¹⁹

En Jiquilpan el asunto de la urbanización toma tintes especiales ya que existe un aumento en la oferta de servicios habitacionales a la población que llega a estudiar a los dos centros educativos más importantes de la Ciénega, el Cebetis No. 12 y el Tecnológico de Jiquilpan que juntos dan cabida a un poco más de 2 mil alumnos provenientes de la Ciénega y de los alrededores de Zamora. Un ingreso importante para cierta parte de la población es la renta de departamentos y casas habitación para alumnos y maestros de estas instituciones. Así, en la zona hay una creciente importancia en la oferta de servicios habitacionales que están motivando el cambio de uso de suelo agrícola a la edificación de casas habitación que localmente se mira como una buena inversión y que en muchos de los casos la construcción es financiada con recursos de la migración internacional.

19 "Perdidas, más de 10 mil hectáreas agrícolas por el crecimiento urbano de Sahuayo". La Jornada Michoacán. 22 de Agosto de 2007.

Paisaje y reconversión productiva

El hablar de paisaje nos remite a nociones de tiempo, procesos, territorio, mirada y actividad cultural en constante movimiento (Maderuelo, 2006). En ese sentido estoy interesado en el análisis de los cambios del entorno territorial generado por la acción humana que evidencia diferentes formas de apropiación de la naturaleza que se traducen en maneras específicas de trabajo, de configuración de estructuras sociales y de referentes identitarios en la región a través del tiempo.

La Ciénega ha experimentado transformaciones aceleradas del paisaje en diferentes contextos históricos. Especialmente en los municipios de Jiquilpan y Sahuayo se evidencian cambios en las formas de vida y de trabajo. En la actualidad las actividades agropecuarias mantienen presencia significativa en la zona de Jiquilpan, Sahuayo, Cojumatlán, Briseñas y Pajacuarán. En los municipios de la Ciénega con vocación agrícola se ha sembrado maíz, cebolla, sorgo, jitomate, alfalfa, pepino, calabaza y caña de azúcar en municipios cercanos.

Empero, la producción agrícola de la región es totalmente incierta debido, en gran medida, al cambio climático, a las inundaciones, a la casi nula fertilidad de la tierra, a la parcelación de terrenos de cultivo y a las lluvias irregulares.²⁰

El censo de Inegi del 2000²¹ registra una disminución significativa de las actividades agropecuarias en Jiquilpan donde el sector de servicios ocupa al 54.78% de la población, el rubro secundario el 25.21% y el sector agropecuario el 17.39 de la población. Asimismo, en los últimos años la superficie agrícola sembrada ha disminuido sensiblemente en la Ciénega. En el caso de Jiquilpan en los años agrícolas 1997/1998 se tenían extensiones sembradas totales de 5. 838.7 hectáreas, de ellas las de riego eran 914.4 hectáreas y 4, 924.3 de temporal. Los principales culti-

20 Al respecto existen diversos registros, "Ante las irregulares lluvias que se han venido presentando en la región de la Ciénega, algunos agricultores y productores se han visto en la necesidad de invertir más recursos económicos en sus parcelas, esto con el afán de lograr salvar los cultivos que ya empezaban a verse afectados por la carencia del vital líquido, el cual se ha presentado de forma irregular en este ciclo de lluvias". La Voz de Michoacán. Sección Regional. 13 de julio del 2006.

21 Plan de Desarrollo Municipal, Jiquilpan, 2005-2007.

vos eran de maíz, garbanzo, trigo, sorgo y cártamo. Para los años agrícolas del 2003/2004 la superficie sembrada ascendía a 5. 248.4 hectáreas, de riego 1.707.9 hectáreas y de temporal 3. 540.5 hectáreas. Los principales cultivos fueron maíz, sorgo, garbanzo, trigo y cebolla, que gana un lugar en importancia productiva. En suma, disminuyeron 590.3 hectáreas de tierra cultivable de los años agrícolas 1997/1998 al periodo 2003/2004.²² Esta situación exhibe que en los últimos años ha sucedido un proceso de disminución de la tierra cultivable. Al mismo tiempo se observa reconversión agrícola en casi todos los rincones de la Ciénega; se observan campos de cultivo de agave azul²³, producto que se encuentra saturado en el mercado nacional. La producción de agave es relativamente reciente y abastece a la destiladora que se encuentra en Sahuayo. Paradójicamente en la localidad de Jaripo, perteneciente al municipio de Villamar, se están construyendo las instalaciones de una nueva destiladora de agave para producir tequila que llevara el nombre de Tequila Jaripo, la inversión proviene de personas con experiencia migrante internacional de más de 20 años.

En Jiquilpan el tipo de terreno donde se siembra agave es agreste y casi en su mayoría extensiones menores a una hectárea. Una de las características del agave es que no necesita demasiado trabajo intensivo ni altas cantidades de agua. En algunas entrevistas²⁴ informales, los productores, en su mayoría ancianos, me han manifestado que sembrar agave es una forma de no tener las tierras ociosas, lo que refiere a que la tierra ha sido resignificada puesto que la inversión de la siembra en muchas de las huertas es costeadada por el trabajo migrante internacional de sus familiares.

También es posible observar huertas familiares de regular tamaño en donde se combinan siembras de maíz, agave tequilero, aguacate, limón y sorgo. Estas mismas huertas tienen en algunos casos pozos para abastecer de agua a su producción, asimismo, tienen animales de traspatio. En estos

22 Cuaderno Estadístico Municipal. Jiquilpan, Michoacán. 2005. Inegi, Gobierno del estado de Michoacán, Gobierno municipal de Jiquilpan.

23 El cultivo de agave azul (*Agave tequilana* Weber) ha modificado sustancialmente el paisaje en Jiquilpan puesto que ha desplazado y casi desaparecido el matorral subtropical y algunas extensiones de bosque de encino (Plan de Desarrollo Municipal, Jiquilpan, 2005-2007).

24 He realizado numerosas entrevistas enmarcadas en trabajo de campo desde febrero del 2006 hasta la fecha.

espacios se utiliza el agua del río Jiquilpan para regar parte de los huertos, empero, la corriente del río es apenas discreta.

En el municipio de Sahuayo la actividad agrícola es menos importante que en Jiquilpan puesto que se ha especializado en el sector de servicios, actividades comerciales de productos manufacturados y en la intermediación de productos agropecuarios. A pesar de esto, algunas de sus colonias la abastecen de productos agrícolas, tal es el caso del Rincón de San Andrés, pequeña comunidad asentada a la rivera del río Sahuayo que vive de la venta de frutos cosechados en pequeñas huertas familiares. De hecho combinan diferentes actividades entre las que destacan la migración nacional a la ciudad de México, la migración internacional a los estados Unidos, el trabajo asalariado de algunos de los miembros de la familia en talleres artesanales de huarache (actividad tradicional en Sahuayo), y la venta de mezcal artesanal que ellos mismos producen en la Vinata²⁵, que se realiza en los primeros meses del año y que es comercializada en prácticamente toda la Ciénega. También existe en la zona la recolección de verduras y frutos silvestres en los cerros cercanos. Es común observar la venta de papas hervidas, nopales, tubérculos (camotes), y guamuchiles (fruto) en pequeñas bolsas de plástico para su venta callejera con precios que van de 5 a 10 pesos.

Existe también en la Ciénega una añeja actividad ganadera y lechera²⁶, esta actividad se encuentra en crisis puesto que existe, paradójicamente, sobreproducción regional. Una de las situaciones que enfrenta esta actividad es que Liconsa, que se encuentra instalada en Jiquilpan, no logra comprar el producto a los ganaderos medianos y pequeños. Los productores de leche se encuentran organizados en concordancia con el gobierno estatal en la consolidación del modelo de Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia Tecnológica (Gavat). Este modelo pretende hacer más eficiente la producción en la región mediante la asesoría técnica por

25 Así se nombra localmente al proceso de elaboración artesanal.

26 En Jiquilpan hacia el 2003 se tenían registradas 15. 527 cabezas de ganado con una producción anual de 6. 563, 180 litros de leche. Plan de Desarrollo Municipal, Jiquilpan, 2005-2007. La asociación ganadera de Sahuayo tiene registrados hasta el 2007 un poco más de 200 productores de leche, empero, en términos reales existen otros 250 productores que no están registrados en la asociación porque no ven ventaja comparativa al pertenecer a ella, lo que se traduce en que no hay control en la calidad y no cuentan con un espacio institucional de organización.

el asunto de la inocuidad y con la intención de aumentar la calidad del producto. Este programa aún no tiene grandes resultados puesto que existen algunos problemas organizativos en la Ciénega que imposibilitan su eficiencia. La mayoría de los productores lecheros de Jiquilpan, Sahuayo y del municipio de Marcos Castellanos, tienen más de 70 años y en comentarios de los propios técnicos esta situación es una desventaja puesto que no tienen mucho interés en modernizar sus procedimientos de producción.

Es interesante reflexionar sobre esta actividad puesto que la pertenencia a las asociaciones locales lecheras puede tener ventajas comparativas para algunos de los productores jóvenes, me refiero, especialmente, a que la membresía a la asociación permite acceder a créditos bancarios que no son destinados para la inversión a la tierra o al ganado sino para la construcción de casas habitación. Otro uso que se le está dando a la membresía es que facilita los trámites para la obtención de visas para ingresar a los Estados Unidos. La estructura organizativa que representan las asociaciones ganaderas es utilizada para ingresar a otros ámbitos productivos no agropecuarios. Estas situaciones refuerzan el argumento de una transformación agropecuaria en la zona.

Por otro lado, el trabajo asalariado ocasional ha sido parte importante para muchas familias de la Ciénega, uno de mis entrevistados ejidatarios de Jiquilpan, me comentó su experiencia laboral en el estado norteño de Caborca, en la cosecha de uva en los meses de mayo y junio. De hecho según recuerda mi entrevistado hasta hace pocos años llegaban enganchadores a la Ciénega para contratar mano de obra barata (cosechadores con experiencia). Llegaban a Jiquilpan aproximadamente cinco autobuses con cupo para cuarenta personas. El sueldo es poco pero es de utilidad si además, en palabras de mi informante, siembras algo de agave y maíz para el consumo familiar.²⁷ Esta situación pone de manifiesto que efectivamente existe en la Ciénega procesos de transformaciones rurales y de reorganización productiva agropecuaria, donde se vislumbra que el rubro de servicios gana terreno en una región que históricamente ha tenido una vocación agraria.

27 Rafael Sánchez, ejidatario de Jiquilpan.

Conclusiones

La perspectiva por la que nos inclinamos asume a la región y a lo rural como campos problemáticos de análisis social que nos ha posibilitado dar cuenta de transformaciones sociales aceleradas que sitúan a las personas de la Ciénega en situaciones de desigualdad social. Para entender los procesos que transforman socialmente a las comunidades de la Ciénega debemos ubicarlos en contextos nacionales y mundiales, “con una apertura teórica que rebase por mucho lo rural, lo campesino, lo agrícola”, (Zendejas, 1988:101). Esta perspectiva sirve como primer acercamiento para analizar las nuevas estructuras ocupacionales en el campo mexicano que se definen a partir de “las condiciones de mercado de trabajo más que de las condiciones del mercado de productos agropecuarios” (De Grammont, 2007:9), lo que nos permite identificar factores de cohesión y desintegración regional en la Ciénega michoacana.

El analizar las transformaciones del paisaje rural en una perspectiva de temporalidad en Jiquilpan y Sahuayo nos posibilita entender la reconfiguración de una región mexicana que logró articular una bonanza económica hasta mediados del siglo XX pero que se terminó tiempo después. El núcleo Sahuayo-Jiquilpan que mantuvo por muchos años una vocación agrícola esté experimentando reconversión productiva y diversificación de actividades laborales que van desde lo agropecuario hasta el subempleo, situaciones que enmarcan nuevas nociones de lo rural que refieren más que a una estructura a un proceso, una dinámica y movimiento, (Canales, s/f; Salas, 2001).

Bibliografía

- Aguilar, Teodoro (2007). *Determinantes económicos de la región Ciénega de Michoacán*. Ponencia Amecider.
- Boehm de Lameiras, Brigitte (et. al), (2002). *Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. Universidad de Guadalajara-El Colegio de Michoacán.
- Boehm de Lameiras, Brigitte (1994). “La desecación de la ciénega de Chapala y las comunidades indígenas: el triunfo de la modernización en la época porfiriana”. En: Viqueira Landa, Carmen y Lydia Torre. *Sistemas hidráulicos, modernización de la agricultura y migración*. El Colegio Mexiquense A,C , Universidad Iberoamericana.
- Canales, Manuel (s/f). “La nueva ruralidad en Chile: apuntes sobre subjetividad y territorios vividos”. En: *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*. PNUD.
- De Grammont, Hubert (2007). “La nueva estructura ocupacional en el campo mexicano”. En: *Gaceta UNAM*. 15 de enero.
- Gledhill, John (1993). *Casi Nada. Capitalismo, Estado y los campesinos de Guaracha*. El Colegio de Michoacán A.C
- González y González, Luis (1979). *Sahuayo*. Monografías municipales. Gobierno del Estado de Michoacán.
- INEGI (2000). *Censo de Población y vivienda*.
- INEGI (2005). *Cuaderno Estadístico Municipal*, Jiquilpan, Michoacán.
- Maderuelo, Javier (coord.) (2006). *Paisaje y pensamiento*. Abada Editores. Madrid.
- Montañez, Gustavo y Ovidio Delgado (1998). “Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional”. En: *Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*. Vol. VII. N° 1-2, pp. 120-134.
- Moreno García, Heriberto (1989). *Haciendas de tierra y agua*. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Ochoa, Álvaro (2003). *Jiquilpan-Huanimaban. Una historia confinada*. Instituto Michoacano de Cultura/Morevallado Editores.
- Ochoa, Álvaro (1997). *Afrodescendientes sobre piel canela*. El Colegio de Michoacán A,C.

- Plan de Desarrollo Municipal (2005). Jiquilpan, (2005-2007)*. H. Ayuntamiento de Jiquilpan, Michoacán.
- Salas, Hernán (2002). *Antropología, estudios rurales y cambio social. La globalización en la región lagunera*. IIA-UNAM.
- Sánchez, Ramón (1896). *Bosquejo Estadístico e Histórico del Distrito de Jiquilpan de Juárez*. Imprenta de la E. I. M. Porfirio Díaz. Morelia.
- Vargas González, Pablo (1993). *Lealtades de la sumisión. Caciquismo*. El Colegio de Michoacán, A.C
- Zendejas, Sergio (1988). “Los campesinos: heterogeneidad y homogeneidad social”. En: Zepeda, Jorge, *Las sociedades rurales hoy*. El Colegio de Michoacán, A.C
- Zepeda Patterson, Jorge (1989). “Sahuayo y Jiquilpan: Génesis de la rivalidad por una región 1880-1939”. En: *Estudios Michoacanos III*. El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán.

Capítulo IV
**Participación
y gobiernos locales**

La participación social como proceso experiencial en zonas rurales afromestizas

Mónica Estrada Hernández¹

María Almanza Sánchez²

Las distintas prácticas participativas: Estado, ONGs³ y comunidades rurales afromestizas

Oaxaca (Huaxyacac-bosque de huajes) es uno de los estados más complejos del país por su gran diversidad racial, cultural y geográfica. Ha atravesado por cambios sociales drásticos que van desde la época colonial hasta la consumación del modelo global; lo cual ha devenido en la agudización de problemáticas sociales, económicas y ambientales. Actualmente Oaxaca atraviesa por una de sus mayores crisis ligadas a dichos temas, los cuales se encuentran intrínsecamente relacionados. La situación por la que atraviesan sus comunidades rurales afromestizas, se torna insostenible debido al deterioro y agotamiento de los recursos naturales, a la incorporación de su economía al sistema global, a la marginación de las familias campesinas por parte del Gobierno y Estado, así como al abandono de parcelas y tierras por el fenómeno migratorio. Esto ha representado el agravamiento de la pobreza en estas comunidades y una situación de disolución social, ya que los procesos emergentes de la globalización como la

1 Estrada Hernández, Mónica. Licenciada en Psicología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. monyeh@hotmail.com

2 Sánchez, María Almanza. Dra. En Sociología y Agroecología por la Universidad de Córdoba, España. Profesora investigadora de tiempo completo del Postgrado en Ciencias en Sociología Rural, por la Universidad Autónoma Chapingo. maralzan@yahoo.es

3 ONGs: Organizaciones No Gubernamentales

proliferación de valores americanos (instantaneidad, prestigio por cuanto se consume y posee, competitividad, etc.), de técnicas modernas de cultivo (uso de fertilizantes y pesticidas químicos, la introducción de plantas híbridas, el uso de maquinaria, etc.), y de la competencia desleal entre campesinos y monopolios, afectan no sólo económicamente a las comunidades rurales de Oaxaca, sino también social, cultural y ecológicamente, provocando que se reestructuren para poder sobrevivir y quizá obtener algunas ventajas de este modelo. Esto ha hecho necesaria la intervención de actores que permitan dar opciones a la conservación y sostenimiento de la unidad familiar, la comunidad, la cultura y el medio ambiente. Iniciativas que van desde 1) la generación de organizaciones civiles con proyectos de corte comunitario con la intervención de sus pobladores y gente externa; 2) la gestión de recursos para producir masivamente y competir en el mercado mundial o; 3) levantarse en protesta por la situación deplorable en la que los han colocado tanto las empresas transnacionales y nacionales, como el Estado, para no seguir siendo pobres, medio pobres o los más pobres de los pobres.

Otra iniciativa, pero esta nacida desde los grandes donantes como el Banco Mundial y el gobierno nacional (beneficiario) para dar solución a dichas problemáticas sociales, es la adoptada a fines de la década de los años cincuenta, la cual plantea reimpulsar el discurso del desarrollo a nivel social, a través de la participación de los pobladores, atribuyéndole el fracaso de los proyectos anteriores al hecho de que las poblaciones fueron marginadas de los diseños, formulaciones e implementaciones de las estrategias de desarrollo. Este cambio de estrategia unidireccional a multidireccional surge a partir de darse cuenta de que los miles de millones gastados en proyectos de desarrollo no habían tenido los resultados esperados. Dicha crítica fue realizada por activistas sociales y trabajadores de campo que coincidían con el modelo de desarrollo. Así, el Gobierno adopta este discurso y sus estrategias de acción realizando lo que llama un modelo de desarrollo multidireccional (arriba-abajo y abajo-arriba), que destaca la importancia de los métodos participativos como una dimensión esencial para el desarrollo. Así la participación es aceptada como un medio para las estrategias de desarrollo nacional, tratando de promoverla como uno de sus objetivos primordiales (Rahnema Majid 1996).

En México, El Plan Nacional de Desarrollo, apoyado en dicha estrategia, es concebido –por el gobierno y empresas nacionales y transnacionales– como social y dinámico, en tanto que permite a la población rural ser agentes activos, responsables y críticos en la edificación de la cultura y de la sociedad. Así, ha comenzado a elaborar programas⁴ que marcarán el rumbo y objetivos que deben seguir las comunidades rurales para alcanzar su desarrollo económico y por ende su bienestar social. El Plan Nacional de Desarrollo resalta las diferencias entre los pueblos como resultado de las distintas formas de pensar acerca del futuro; pero también aclara, de manera contradictoria, que este futuro es producto de una decisión propia para imaginar y decidir cómo desean que éste sea y para establecer y realizar un plan para hacerlo realidad⁵. Es contradictorio pues, aunque el Gobierno reconoce que las comunidades son constructoras de su propio futuro en relación con sus creencias o pensamientos, impone al mismo tiempo una manera de imaginar y construir el futuro de estas comunidades rurales, mediante la transformación de su manera de concebir al mundo, considerando a las poblaciones tradicionales o rurales como un obstáculo para el proceso de desarrollo que requiere el país. El Estado ha creado así políticas y proyectos destinados a alcanzar la fase de despegue de estas comunidades, tal y como es planteada por la teoría de la modernización⁶, explicando que el cambio “al que aspiramos los mexicanos” no significa necesaria-

4 Estos están divididos en tres programas distintos. El primero nombrado Programa de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, conformado a su vez por ocho subprogramas: 1) Programa para el desarrollo local (micro regiones); 2) Programa de opciones productivas; 3) Programa de empleo temporal; 4) Programa de atención a jornaleros agrícolas; 5) Programa de incentivos estatales; 6) Programa 3x1 para migrantes; 7) Programa de atención a adultos mayores en zonas rurales; y 8) Programa de jóvenes por México. El segundo nombrado Programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, contiene a su vez dos subprogramas: 1) Programa Hábitat y 2) Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu casa”. Y, el tercero, denominado Programa de las Entidades Coordinadas y Órganos Desconcentrados, de donde se desprende el Programa de Co-inversión Social.

5 En: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=20>

6 En San Pedro Tututepec se decidió movilizarlos mediante programas de educación y crédito para apoyar el proceso de industrialización de la agricultura. Estos últimos dieron como resultado la dependencia en las formas de cultivo, de fertilizantes y plaguicidas, que en su mayoría no pueden comprar por su condición de pobreza y que para acceder a ellos tienen que gestionar créditos con el municipio o el estado, los cuales a su vez, otorgan dichos préstamos a destiempo o lo que es igual, en fechas no aptas para el cultivo. Así que los campesinos utilizan este dinero para satisfacer necesidades más próximas, como las alimentarias, vestido o calzado.

mente la ruptura o el abandono del pasado, sino la modernización de las prácticas culturales. Ve este “cambio” como la mejor opción para perfeccionar lo existente y darle confianza y seguridad a México.

El modelo de desarrollo está basado en “el país” que el Estado quiere construir, buscando hacer realidad el futuro que él mismo ha imaginado como el más benéfico para “mejorar la calidad de vida de mexicanas y mexicanos en zonas rurales”; recogiendo argumentos globales que apelan a un desarrollo unificado sobre la base del desarrollo de las comunidades, llevado a cabo bajo un interés transnacional mediante el cambio de las estructuras económicas y simbólicas.

Las zonas rurales afromestizas del Municipio de San Pedro Tututepec han sido relativamente olvidadas por anteriores estrategias de desarrollo. Los proyectos de nivel global no han alcanzado a esta población, ya que la mayoría son acaparados por los sectores rurales más elevados (los caciques). A nivel federal, estatal o municipal, estas regiones sólo cobran importancia para el Estado y Gobierno en tiempos electorales y transiciones municipales; y la mayoría de los programas, políticas, reformas y proyectos de desarrollo establecidos por el municipio están condicionados a la preferencia partidista. Con todo y eso, el Estado ha determinado que el grado de desarrollo y progreso de las comunidades depende directamente de la participación de la población. “Ve a la participación de los sujetos, como factor fundamental para el desarrollo rural integral y al Estado como el encargado de proporcionar la base legal y los ámbitos de acción, es decir, hacia donde deben orientarse los trabajos” (Olvera 2005), lo que contribuye al éxito o fracaso de las estrategias de desarrollo, argumentando que los errores del modelo modernizador no han sido por el modelo en sí, sino por la indiferencia a colaborar por parte de la población en los proyectos acerca de los cuales tenían poca información. Por ello, el Estado se ha dedicado a capacitar y organizar mediante funciones encomendadas a gestores externos que puedan dar información sobre los supuestos beneficios que les traerán estos programas –si la gente interviene y se compromete a prestar su apoyo– y para poder encaminar las acciones de los pobladores en el cumplimiento de los objetivos elaborados e impuestos por las instituciones gubernamentales. Pero no se trata sólo de dar información e invitar a desarrollar los programas establecidos por las diversas

instituciones del Estado y el Municipio, sino de conocer cuáles son los temas que ellos identifican como problemáticos; cómo los explican y viven; cómo los significan; qué soluciones les darían; qué procesos globales los tocan; y si ellos quieren acceder y es viable ir hacia el desarrollo construido, significado y propuesto por el Gobierno y Estado.

Una de las vías más comunes para incitar a que las comunidades participen en dichos programas, ha sido proveer incentivos económicos y alimentarios, bajo la frazada de programas sociales, a todos aquellos que estén involucrados y excluyendo a quienes no lo estén. Un ejemplo claro en esta zona es el programa llamado Patio Limpio, en donde uno de los objetivos es precisamente que los habitantes mantengan limpias las carreteras, escuelas, clínicas, agencias, etc. Para poder dar seguimiento a este programa, el gobierno envía una vez cada dos o tres meses a un representante encargado de revisar que el programa esté siendo acatado por los pobladores. Así que desde la agencia se coordinan las actividades que se realizarán; dichas actividades sólo se realizan cuando saben que el representante o “inspector” llegará a la comunidad, trayendo consigo los incentivos económicos que les corresponde por limpiar ese único día su comunidad. Por medio de este tipo de prácticas, se ha pregonado la imagen de que la gente en zonas rurales ha aumentado su nivel de participación y su trabajo conjunto con el Gobierno, y explicado que, por tanto, los programas son incluyentes y participativos.

El Estado parte de la idea de que cuenta con los recursos materiales, financieros y humanos. La población rural en este caso es vista como un recurso humano con que el Estado cuenta para instrumentar sus estrategias y acciones, en el supuesto de que tal “participación” junto con los proyectos está orientada a impulsar el cambio social en las sociedades rurales; a fortalecer la organización de las comunidades; y a elevar social y económicamente el nivel de vida en el campo (Olvera et al 2005), por lo que los pobladores tendrán que colaborar, ya que estos programas están dirigidos –según su postura– a causas justificadas (igualdad de género, derechos de los niños y grupos indígenas, etc.) y a favor de las sociedades rurales en progreso (Madrado y Beller 1994).

Podemos ver aquí que la “participación” que el Estado fomenta es más una estrategia de manejo o conducción de grupos que una participación

real y activa de la población. Así, el Estado ha reconocido que “la participación de los interesados, se ha quedado muchas veces en el camino, no hay una continuidad, atribuyendo este fracaso a la poca difusión de los programas entre ellos” (Olvera et.al 2005). Esto podría también explicarse diciendo que uno de los factores que lleva rotundamente al fracaso de los proyectos de Estado ha sido el querer involucrar a la población rural en acciones pensadas, decididas y controladas por personas ajenas y con concepciones distintas a las suyas, quienes en su mayoría desconocen las actividades cotidianas y los distintos significados que cada una de las comunidades le confieren a las formas de organización y participación. Al no tomar en cuenta las diferentes formas en que las comunidades construyen y significan su realidad, los resultados son siempre los mismos. El Estado ve a la participación como una cosa, un objeto que puede o no poseer un grupo de personas; y no como una actividad simbólica construida a partir de la interacción, reflexión y deliberación de los sujetos con su ambiente físico y social.

Al ampliarse la brecha entre lo que el modelo económico ofrecía (la espera y llegada de lo prometido: la riqueza, la estabilidad económica y el paso de país subdesarrollado a primermundista) y la realidad por la cual atraviesa la población rural, las contradicciones del modelo y las estrategias de desarrollo se hicieron más evidentes, agudizando las dicotomías y engendrando el enriquecimiento de unos pocos a expensas de la mayoría. Ambos procesos son considerados como obstáculos del mismo proceso de desarrollo. En la búsqueda de alternativas que pudieran reducir y acercar más a ese camino, se comenzó a indagar sobre el concepto de desarrollo más apropiado que tuviese en cuenta “la personalidad” de la Nación y Regiones, así como las estrategias más adecuadas para llevarlo a cabo.

Estas estrategias corrieron a cargo de las diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs), las cuales resaltarían la importancia de que proyectos, políticas y programas de desarrollo se desarrollaran “en el marco de una democracia participativa autónoma, en la que se colma la diferencia de sensibilización entre los dirigentes y las masas, y en el que se considera que el hombre es sujeto de su propio mundo y no objeto de los mundos de otros pueblos. Haciendo hincapié en el proceso de acceso al poder” (Oakley y Mariden 1981). Aquí el objetivo de la participación, es

lograr el empoderamiento de las comunidades mediante su capacitación para que sean autosuficientes, capaces de impulsar su desarrollo, de participar en la toma de decisiones juntamente con el gobierno y de demandar políticas sociales.

En México, entre 1990 y 2004, se crearon más del 90% de las Organizaciones Civiles, las cuales consideraban la participación como fin y condición previa para dar solución a los problemas fundamentales por los cuales atraviesan las comunidades, y que al igual que el Estado le atribuyen a esta participación o no de la gente el éxito o fracaso del desarrollo de sus comunidades.⁷

Cabe mencionar que los trabajos realizados dentro de las organizacionales civiles se han apoyado en trabajos de corte administrativo-económico, lo cual ha generado que en sus proyectos exista un olvido de la importancia que juega el contexto global y local en la significación de los proyectos realizados desde organizaciones civiles, y de la participación real de la población dentro de éstos.⁸

En este caso, la mayoría de las organizaciones civiles se definen como “asociaciones autónomas de personas unidas en forma voluntaria para satisfacer necesidades en común mediante una empresa⁹ de propiedad conjunta y gestión democrática” (Muñoz y Flores 2005). Parten del supuesto de que cuentan con los recursos humanos, pero no así de los materiales y financieros, para instrumentar las estrategias y acciones diseñadas activamente con la participación de la gente. Por lo que para implemen-

7 En la actualidad la participación es una de las grandes preocupaciones de organismos de las Naciones Unidas (la OIT, la OMS, la FAO, la UNESCO y la FIDA), así como también de las ONG transnacionales como Greenpeace, Oxfam, Amnistía Internacional, entre otras. Construyendo órganos especiales como el UNRISD, los cuales se encargan de explorar y elaborar programas de participación popular.

8 La visión que en ocasiones se tiene de las organizaciones civiles por su preocupación social, ambiental o económica en las zonas rurales, es interpretada como una preocupación superflua, secundaria, preocupante sólo para gente ociosa, rica o gente que busca ganar dinero mediante el cuento de velar por el desarrollo comunitario de la región (Martínez, A. 1994: 11). Dentro de la experiencia colonial interpretada como una historia de subordinación y explotación (al menos de las comunidades en las cuales está centrado este trabajo), lejos de considerar a las ONGs como fuentes de diálogo confiables entre lo local- global, se traduce en una profunda desconfianza hacia éstas.

9 Entendida como empresa en tanto que se compone de socios, necesitan capital para realizar sus actividades y, reconocen que existe un mercado de competencia desleal al cual necesita cautivar.

tar sus proyectos tienen que recurrir a fuentes de financiamiento, provenientes del sector de la política interior y exterior, los cuales imponen su visión a los proyectos y evaluaciones de estas organizaciones civiles. Así, sus trabajos, en muchas ocasiones, actúan como reforzadores de los modelos dirigidos al desarrollo modernizador de las comunidades rurales impuesto por las transnacionales y el Estado¹⁰.

La mayoría de sus trabajos están enfocados a la capacitación y enseñanza de sus colaboradores, dentro de actividades agrícolas, fauna y ganadería diversificada, forestal, social, tecnológica y de investigación; para preparar promotores comunitarios los cuales puedan ser una extensión de la organización hacia las distintas comunidades en las cuales trabaja.

La participación en este ámbito se refiere más a la producción de conocimientos, nuevas direcciones, nuevos modos de organización y a su difusión, para que la población rural pobre “adquiera poder” e intervenga eficazmente en su desarrollo rural, el cual es posible mediante el aumento voluntario, espontáneo y con frecuencia gradual de actividades de grupo organizadas, devenidas de un proceso de reflexión colectiva y caracterizada por la participación activa y autonomía de los miembros de la comunidad. Sin embargo, el sostenimiento de sus proyectos ha resultado ser una tarea difícil, ya que mucha gente que comenzó en el proyecto ha tenido que migrar a otras ciudades u otros países por la caída de los precios de sus cosechas (el café, el frijol, el limón, el cacao, la jamaica, el maíz, etc.); otras más por los trabajos dentro de sus comunidades (las siembras, las pizcas, el chaponeo, la comida, echar tortillas, etc.); por el tiempo que lleva ver resultados tangibles de lo realizado; o por enfermedades que obligan a abandonar los trabajos o delegarlos a otros familiares.

Es importante precisar que dichas organizaciones no han cuestionado la viabilidad del uso del concepto de desarrollo, dedicándose sólo a hacer una crítica de cómo debe llegarse a éste, es decir, de su práctica, y no de sus objetivos, fines y desventajas en zonas rurales; así como tampoco se han planteado la adopción de un concepto de participación que sea flexible ante las problemáticas emergentes. Igualmente, al contribuir en la el-

10 Según la DAC en 1983 las ONGs recibieron un apoyo financiero de 3,600 millones de dólares provenientes de países europeos (Majad Rahnema: 1992).

boración de la mayoría de los proyectos, los pobladores pasan a ser meros grupos de gente ejecutando una actividad para alcanzar el objetivo señalado por la organización, como lo hace el Estado.

En el caso de las comunidades rurales afromestizas, la participación es ejercida desde una asamblea general, espacio fundamental para la toma de decisiones, planeación y ejecución de acciones y proyectos. Estas comunidades están conformadas por dos o tres familias, lo cual facilita a la asamblea hacer consultas, plantear sus conflictos, solicitar apoyos, agilizar los trabajos, etc. La asamblea tiene la facultad de decidir sobre asuntos tales como la elección de sus órganos de representación y vigilancia, el reglamento o las normas de convivencia interna, la aprobación de convenios, contratos y programas del Estado, y de nombrar comisiones para la atención y solución de problemas específicos dentro de las comunidades. Así mismo, tiene la facultad de ser severa con aquellos miembros de la comunidad poco participativos.

La asamblea está conformada por ciudadanos de cada una de las comunidades. “Ciudadano”, en esta región, es entendido como la dimensión construida sobre la base de la vinculación entre obligaciones y derechos personales que exige la vida en comunidad, exaltando el sentimiento de comunidad de origen, lengua, pertenencia y futuro. A esta visión se contraponen la de ciudadanía estatal, en donde ciudadano es el individuo que cuenta tanto con derechos naturales (libertad de expresión, religiosa, vida, propiedad y libertad en general) y derechos políticos (los ciudadanos estatales tienen capacidad para votar o ser votados en las elecciones para cargos públicos en el Municipio, en el Estado o en la Presidencia) y que “participa activamente” en la organización de su sociedad, aceptando los actos que desempeña el gobierno en su papel de vigilante de los derechos de los ciudadanos. Pero, actualmente la noción de ciudadanía se ha reestructurado, a partir de la agudización de problemáticas ambientales y de pobreza extrema, las cuales han orillado a la gente que habita estas comunidades a migrar y a abandonar a sus familias y comunidades. Para estas localidades, los miembros de su comunidad son indispensables para mantener la continuidad de su cultura y tradiciones, así como el de la misma comunidad. Cuando ellos migran abandonan obligaciones-derechos como el de sus cooperaciones para las fiestas patronales, el manteni-

miento de escuelas, clínicas, iglesias, lo que hace que estas comunidades entren en conflicto ya que al ser menos ciudadanos los gastos se incrementan. Así, estos han tenido que ir adaptando el concepto de ciudadanía al contexto emergente global. Por lo que ahora han tenido que integrar a este concepto a hombres más jóvenes (17 años) o en su caso a mujeres para que participen en las acciones encaminadas a la mejora de sus comunidades.

A lo anterior tenemos que agregar, la introducción y fomento de la “participación” que el Estado y las ONGs han venido practicando durante estos últimos años, ya que también han comenzado a crear conflictos dentro de las comunidades. Como ya señalé anteriormente, una de las estrategias empleadas para que la gente “participe” en la implementación y desarrollo de sus programas, ha sido el de otorgar incentivos económicos o alimentarios. Esto ha generado, por un lado, que la población quiera colaborar en esos proyectos sólo por el beneficio momentáneo que les traerá, y/o porque mantienen la ilusión de que algún día se extenderán las ventajas que unos pocos han tenido del desarrollo –como el enriquecimiento– a todas las comunidades. Pero como no todos pueden acceder al supuesto beneficio, comienza una molestia entre los miembros de las comunidades por las formas en que se deben distribuir estos programas. Y, por otro, que la población ya no desee participar o brindar sus servicios, como en el tequio, si no hay una retribución a cambio. Esto ha resultado conveniente al Gobierno en la medida en que cada vez más la gente se vuelve, por así decirlo, “dependiente” de los servicios públicos y bienes de consumo, lo cual le permite con mucha más facilidad pedir su apoyo a las comunidades para los que se encuentran en el poder, prometiéndoles ventajas y beneficios personales a cambio de su participación en los proyectos (Rahnema Majad 1996).

Podríamos afirmar hasta aquí que la participación dentro de estas comunidades se deriva claramente de su organización cultural, en donde se acuerdan las obligaciones-derechos dentro de ellas, para mantener la cohesión y supervivencia de su cultura y tradición, así como de la comunidad. La participación es, por tanto, no sólo un derecho sino una obligación, en el sentido del tequio; desde su condición como ciudadanos resulta obligado tomar parte en la construcción de sus comunidades, y

por ende de su cultura e identidad. Y desde su condición de hombres y mujeres, esposos (as), hijos, campesinos, estudiantes, etc., que desean la construcción y el mejoramiento de sus comunidades a partir de su cultura resulta primordial exigir y hacer valer sus derechos para llevarlo a cabo. Sin embargo, la dinámica impuesta por el Estado desde el modelo económico modernizador y las ONGs ha generado que esta concepción cambie: de los valores colectivos de cooperación (que en estas comunidades no están muy arraigadas) a valores individuales de competencia, haciendo desaparecer muchas veces, acciones participativas reales como la del tequio, la cual, día a día se va difuminando, y que podría ser una opción de concepto y práctica de participación real.

En la práctica y significación de la participación dentro del Estado, ONGs y comunidades rurales podemos notar cómo entre ellas se tocan y emergen nuevas formas y pautas de resignificación de la misma. Pero así como guardan similitudes al emerger de universos distintos de valores y significados, también saltan sus diferencias. Se pueden advertir dos grandes similitudes entre la concepción de la participación en el Estado, ONGs y comunidades rurales: la primera se refiere al hecho de que éstas coinciden en que la “participación es una herramienta principal para todo tipo de programa que pretenda el éxito y; segundo, en que es el medio principal para resolver los problemas emergentes de la población. Es decir, no se discute la idea de la importancia de la participación, pero sí en llegar a establecer un consenso sobre su significado y puesta en práctica.

El Estado y las ONGs encuentran la participación como una práctica pasiva –en tanto que hacen intervenir a la población únicamente en acciones concebidas y controladas por personas ajenas a las comunidades y a sus necesidades reales– subordinada a la asistencia del desarrollo en una dirección determinada (unidireccional o multidireccional). Estos han obviado la importancia de los procesos contextuales que intervienen o definen la participación de la población dentro de los proyectos sociales. Así también ven a la población como un recurso humano, capaz de ser dirigido hacia los objetivos planteados e impuestos por ellos. A diferencia de estas concepciones, la participación dentro de las comunidades afroestizas proviene de su reflexión entre su experiencia del ámbito local y global y la reinterpretación de la misma, la cual no está encaminada al

“desarrollo”, sino al sostenimiento de sus prácticas culturales, sociales y económicas, que les permitan seguir unidos. Pero, entonces, ¿a qué podemos llamar participación? ¿Qué es la participación?

¿A qué podemos llamar participación?

Diferentes posturas en el ámbito disciplinario y de acción han tratado de definir a la participación. Ejemplos claros son los venidos de la economía y de organizaciones internacionales. La participación desde la economía señala que “es el acto de tomar parte en los objetivos de la economía y los arreglos de tipo social relacionados con ella”. Según esta aseveración la participación es definida y practicada a partir del involucramiento de una persona a un proyecto predefinido, más específicamente de un proyecto económico, para que esta acción pueda calificarse como participativa (Majid 1996). Las Naciones Unidas mediante la Unrisd (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) define la participación como “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y los movimientos por parte de aquellos que hasta el momento fueron excluidos del control”. Ensalza la importancia de los actores sociales en la planeación y ejecución de los proyectos propuestos por las organizaciones civiles. Por su parte el grupo de estudios ambientales (GEA) precisa que la participación “es un acto responsable y eje crítico de un proceso de investigación/planeación/seguimiento; condición necesaria para la reorientación del proceso de desenvolvimiento rural hacia la sustentabilidad” (González 1996).

Hasta aquí podemos destacar tres características que distinguen a la participación, según estas definiciones:

1. El hecho de que hace que las comunidades puedan tomar o formar parte de.
2. Es vista como una acción libre, que permite al actor ser parte de las acciones y programas de gobierno u otra índole.

3. Su carácter moral según se le haya definido o de las metas que persigue. Se le asocia generalmente con fines morales o deseables, y, como tal, adquiere una connotación positiva.

La participación que es también una forma de intervención, para investigadores sociales, Estado y ONGs, gracias al carácter metodológico que le han conferido las teorías de corte interpretativo, es demasiado compleja como para reducirla a un discurso del desarrollo o bien a un instrumento o metodología. Dichas concepciones se han apropiado del concepto de participación para sus propios fines, descontextualizándola y despersonalizándola, sin tomar en cuenta los diferentes significados y las prácticas que adopta la participación dentro de un ambiente social y natural.

Desde una visión experiencialista podemos decir que la participación social no es un proceso natural o determinado por las estructuras socioculturales y biológicas, sino un constructo social creado y significado en la interacción comunicativa, de la negociación constante con el ambiente y otras personas. No es algo objetivo o tangible que posee o deja de poseer un individuo, es un concepto que el observador utiliza para llenar las lagunas de la invisibilidad que el sistema ocasiona. Damos nombre de participación a “una situación o acción” observada y experimentada, a la cual le otorgamos un sentido, significado y valor, creando una pseudorrealidad o una realidad objetiva relativa, a partir de la cosificación del concepto de “participación” (Watzlawick 1995). Podemos cometer el error de pensar que dicho concepto es la situación o acción que determinamos y que su significado permanece estable en tiempo y espacio, ya que es siempre esta realidad objetiva relativa la que conocemos; pero es a partir de la interacción que el individuo tiene con esta realidad y con otras más, como se va construyendo y resignificando el concepto de participación, así como el del ambiente social, lo cual ocasiona que este concepto esté en constante movimiento. La participación entonces no es solo un producto de la constitución biológica del hombre o producto de la evolución y estructura social, sino es un “constructo social producido por el mismo hombre” (Berger y Luckmann 1968).

La construcción del significado de la participación se da a nivel intersubjetivo, mediante acciones comunicativas que se expresan a nivel de la

vida cotidiana, ya que los individuos construyen a su alrededor símbolos y significados dotados de valor que proceden de un ambiente natural y social determinados (contexto), que les permiten entenderla o conocerla. Así, la participación es vista como un constructo social que nace en un espacio y tiempo determinados dentro del proceso de interacción comunicativa, otorgándole significado a la misma.

Pero así como los individuos a partir de la observación influyen en lo observado llevándola a la construcción de realidades, también lo observado puede influir en el observador, lo que permite que se modifiquen los significados y símbolos mediante la interpretación y reinterpretación de los conceptos en la interacción comunicativa (Heisenberg citado por Watzlawick 1995). La especificidad que se le otorga al hombre como constructor de significados, también le concede el don de poder crear, mantener y modificar dichas interacciones con sus significados, es decir, que interactuamos mediante estímulos provistos de significado y valor (Munné 1989). Entonces el significado del concepto de participación estará sujeto al ambiente natural y social construido y reconstruido por los individuos que forman parte del mismo ambiente natural y social.

Esta creación de significados como actividad social permite que sean internalizados por los individuos que participan en su construcción, no sólo porque son aprendidos sino porque es llevada a cabo por todos los participantes en interacción, y es parte de esta misma actividad, que se produce a partir de internalizar la interacción simbólica y devolverla en la misma interacción (Munné 1989). Este proceso puede explicarse con mucha más claridad si lo definimos como una conversación o interacción comunicativa consigo mismo (actividad reflexiva). Así, podemos internalizar el significado, valor y símbolo, de la participación por medio de la acción reflexiva que hacemos de nuestras interacciones comunicativas.

La participación en este caso puede ser definida, de manera relativa, como una actividad simbólica, construida a partir del significado que adquiere mediante la interacción, reflexión e interpretación entre los actores sociales con las organizaciones civiles y el gobierno en un contexto social construido por ellos mismos. Es un proceso significado y reconstruido en varios momentos, durante los cuales Sujetos-Gobierno-ONG se forman y forman a otros en el manejo de conocimientos y prácticas que

proviene de la experiencia participativa social, por lo que implica reconocer su variabilidad, en relación a quien esté interpretando lo experimentado.

En esta “interacción-experiencial” son los propios participantes quienes “entre sí y con las otras partes, constituyen un proceso por medio del cual van construyendo lo que la participación es”. Pero, asimismo, esta construcción influirá en su interpretación de la misma, lo cual le permitirá realizar modificaciones en el significado mediante la reinterpretación de lo que se le presenta como participación. La participación en este sentido no es un concepto ni modelo de carácter universal, “sino una construcción social múltiple, sujeta a valores y circunstancias contextuales que existen en un determinado momento” (Ferran Camps s/f). Es decir, la participación no puede ser un constructo generalizado que pueda aplicarse tabula rasa; más bien responde a concepciones particulares compartidas por grupos culturales dados.

La imagen como herramienta metodológica dentro de los grupos focales

Con frecuencia, dentro del análisis de una situación o problemática social –en este caso “el significado y práctica de la participación”– se puede disentir en lo referente al modo en que debe estudiarse. De esta aseveración surge la pregunta: ¿dentro de qué paradigma metodológico debemos partir para el análisis o interpretación de las actividades humanas? María J. Mayan, en su módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales, dice: “Tanto la indagación cualitativa como la indagación cuantitativa son importantes e iluminan diferentes aspectos del problema. Se elige una de ellas a partir de los propósitos del estudio y la pregunta de investigación que se desea responder” (Mayan 2001).

Cabe señalar que dichos paradigmas (inductivo y deductivo) comparten algunos de sus conceptos, los cuales fueron retomados de los enfoques teóricos predominantes. Dentro de éstos también se puede encontrar diversas herramientas metodológicas de recolección de datos, en donde el mayor aporte de éstas se encuentra en la metodología cualitativa (etnogra-

fía, fenomenología y teoría fundamentada). Lo cierto es que no podemos *rechazar* el uso de los métodos cuantitativos y su utilidad, ya que estas indagaciones dieron y dan cuenta de algunos de los aspectos planteados en ciertas problemáticas sociales. Pero debemos reconocer que nuevas interpretaciones y problemas se plantean, incluso nuevos niveles de profundidad y complejidad, imposibles de explicar sólo con el modelo cuantitativo (Montero s/f). La indagación cualitativa ofrece la oportunidad de ir más allá de los números, conocer sus significados e historia (Mayan 2001).

Así, pues, a partir de los objetivos y de la teoría empleada en esta investigación he implementado y diseñado una metodología cualitativa basada en la discusión de imágenes en grupos focales, ya que ésta me permitirá aproximarme a la realidad construida por los sujetos mediante la descripción discursiva de sus experiencias dentro de su contexto, y así poder interpretar y dar respuesta a las preguntas de investigación.

Las imágenes nos permiten, según la antropología visual, acceder a aspectos de la vida cotidiana como las tradiciones, costumbres, el sentido común, entre otras, que escapan al ojo del investigador y a las descripciones y explicaciones discursivas de los sujetos mediante las entrevistas, ya que la imagen permite conocer y aproximarnos a la interpretación de una determinada realidad mediante el discurso que el observador construye alrededor de ella. Estas interpretaciones son construidas por quien mira la imagen a partir de su sistema conceptual, que surge de sus interacciones y experiencias dentro de un contexto dado, y que le permite interpretar y reflexionar lo que mira desde su punto de vista, es decir, desde un posicionamiento discursivo relativo a su contexto. Así, el discurso visual permite explorar la relación entre valores, prácticas y los significados culturales que el observador le confiere. De ahí que su contenido o significación no sean fijos o universales, ya que una imagen no sería interpretada de la misma manera por una persona que vive en una ciudad de España y otra que vive en una zona rural de México. Pero también dentro de un mismo contexto puede existir diferenciación en la interpretación, ya que ésta está sujeta a la experiencia individual-social de cada individuo (Estrada y Hernández 2003). Para Vilches (citado por Hernández 2007), las imágenes pueden ser vistas como textos, los cuales producen el discurs-

so visual, es decir, que este texto-imagen es el que produce la expresión oral y no al revés. En su condición de texto, éste puede remitir a un tema o diversos temas según las lecturas y así poder aproximarnos a la ideología de quien mira.

La imagen dentro de los grupos focales nos permitirá acceder a este universo de sistemas culturales e ideologías mediante el cocimiento de su interpretación “individual”, puesta en la mira de otras interpretaciones en las cuales pueda encontrar similitudes o diferencias ante lo que mira e interpreta, lo que nos lleva a aproximarnos al conocimiento de cómo se conoce, se interpreta, se internaliza y cómo por medio de la interacción comunicativa se construye y reconstruye las interpretaciones y significados. Todo esto expresado en la discusión de la imagen, mediante una guía focalizada. El tema, como lo sugiere Vilches, nace de las diferentes lecturas de los observadores, pero éste también puede ser propuesto por el investigador para los fines del trabajo que realice, es decir, que la imagen puede tener una intencionalidad que sirva al análisis de la investigación. Para esto el investigador debe contar con una competencia discursiva y visual del contexto y del tema dentro del mismo para poder dar coherencia a un texto visual dentro de ese contexto, lo que le permitirá al mismo tiempo aproximarse al conocimiento de la realidad de los actores sociales.

Cambios en los significados de la participación local

La resignificación de la participación así como su puesta en práctica dentro de las comunidades rurales afroestizas se puede comprender y conocer más claramente mediante la evocación de pasadas experiencias y experiencias actuales como: “el antes y el ahora”, ya que es en esta interacción y comparación en donde analizan y reflexionan las transformaciones que se han dado en cada una de sus localidades. El antes nos remite al discurso de prácticas que experimentaron parientes como bisabuelos, abuelos, padres o ellos mismos en su infancia, en relación con la participación dentro de sus comunidades. Esta experiencia es significada mediante el discurso-imaginado que se tiene del antes aunque este no haya sido experimentado por ellos, es decir, que al mismo tiempo que se tiene un discurs-

so del antes, se comienza a imaginar la experiencia y se le atribuyen significados en el ahora. Así, el “antes”, es el tiempo y espacio en donde la gente era más unida, organizada y responsable con su comunidad. El ahora se presenta como una contraposición de lo que se experimentó en el pasado, por lo que la gente actualmente es desunida, desorganizada e irresponsable con su comunidad.

La participación –explican– de ser una acción gratuita y voluntaria, ahora se la ve como un negocio que les puede beneficiar económicamente, gracias a la introducción de otras prácticas llamadas participativas. Deja de ser un servicio y se transforma en un trabajo remunerado, el cual es despersonalizado y descontextualizado, ya que no guarda ninguna relación con su comunidad, cultura e identidad. El significado de la participación se encuentra íntimamente ligado al concepto de responsabilidad. Un ciudadano participa porque es responsable; por lo que en estas comunidades la gente que no participa en actividades que tienen que ver con la comunidad es vista como irresponsable. Este paso de la responsabilidad enmarcada en el antes, a la irresponsabilidad centrada en el ahora, es explicada a partir de los cambios en las prácticas del Estado, las cuales impactan directamente a las comunidades. Al Estado se le acusa de ser quien genera la irresponsabilidad de los ciudadanos, porque permite y al mismo tiempo desarrolla acciones que dañan a las comunidades, como la de engañar y utilizar a la gente para beneficios personales o de partido y robar recursos económicos dirigidos a éstas, cosa que no pasaba en el “antes”.

Otro aspecto que ha permitido la resignificación de la participación es el que se encuentra ligado a la experiencia del trabajo colectivo. Las actividades participativas conjuntas en estas zonas se dan en el ámbito de la comunidad (el agente municipal, el secretario, el tesorero, los vocales, las asambleas, los comités y los tequios); mientras que las actividades individuales o personales están en los espacios domésticos y laborales. Este último se encuentra dividido por género, pero también por el tipo de trabajo que se realiza en cada una de las comunidades. Es primordial rescatar la importancia que adquiere el tipo de trabajo y el tiempo que se le dedica en la práctica y caracterización de la participación social, ya que es esta acción, la del trabajo, la que define en cierta medida la participación o no

de los miembros de una comunidad en los proyectos ejecutados por los agentes, los comités y hasta las Organizaciones Civiles y de Estado; así como el papel que juega en el significado de la participación el tipo de raza a la cual pertenece cada una de las comunidades (negra, morena, mestiza o blanca).

Las actividades laborales se dividen dependiendo de la comunidad en la que habitan. En Charco Redondo, la mayoría de los hombres se dedica al trabajo en el campo; en la comunidad del Azufre, se dedican al campo y a la pesca de temporada, ya que el río que atraviesa su comunidad en época de lluvias se ensucia y es imposible tirar el trasmayo¹¹. En Chacahua las actividades principales son la pesca y el turismo. Cada una de estas actividades requiere tiempos diferentes para realizarse. Para el trabajo en campo dedican más de nueve horas, mientras que la pesca se da en dos horarios distintos de siete a nueve de la mañana y de cuatro a seis de la tarde, dando como resultado sólo cuatro horas. Así, en la zona de Chacahua los hombres tienen más tiempo libre que dedican al turismo en temporada o al descanso, si no hay demanda de servicios. En el caso de la comunidad del Azufre, se tiene más tiempo libre en época de pesca, pues al igual que pasa en Chacahua solo se le dedica cuatro horas al trabajo. En el de cosecha les requiere mucho más tiempo. En Charco Redondo pasa lo contrario. Por su labor campesina dedican casi todo el día a dicho trabajo, dejándoles muy poco tiempo para realizar otras tareas. De esta apreciación –según los actores sociales– surge la explicación de que en comunidades en donde la actividad primordial es el cultivo es mucho más difícil organizar y hacer participar a sus miembros, porque no tienen tiempo suficiente para reunirse y trabajar en conjunto. Caso contrario es el de las comunidades que se dedican a la pesca, ya que implica menor tiempo en su desempeño y permite que los miembros de la comunidad tengan más espacios al día para organizarse y participar en acciones benéficas para la comunidad.

No debemos cometer el error de pensar que entre más tiempo una persona o comunidad dedique a su trabajo, menor será su participación en otras áreas; ya que no es un caso simple de causa-efecto. En estas comu-

11 Red empleada para la pesca de menjua (cría de camarón).

nidades se construyen dos discursos paralelos contradictorios en relación a esta afirmación. Por un lado, se explica por medio de su experiencia que quien dedica menos tiempo a su trabajo tiene más posibilidades de organizarse de quien no lo tiene; pero también afirman que son esos que no tienen tiempo los que se organizan y participan más, porque aunque su trabajo requiere de más tiempo, es colectivo; y que el ser campesino, por su misma condición, le permite ser más organizado y participativo que los que no lo son.

Las actividades laborales también diferencian condiciones de raza: la pesca está ligada a su carácter de negro o moreno y la del campesino o comerciante está ligada al moreno, indio, mestizo o blanco. Los indios en estas regiones son vistos como gente “incivilizada”, “buena”, “organizada”, “participativa”, “unida”, “sin pena” y “activa”; mientras que los negros son definidos como “gente civilizada”, “penosos”, “desconfiados”, “desorganizados” y “poco participativos”. Es decir, definen la práctica de la participación y su significado a partir de la raza y de lo que ellos definen como civilizados-modernos, ya que el ser civilizado se encuentra ligado con el trabajo individual y la condición incivilizada al trabajo colectivo. Así, pues, se piensa que los indios al tener más experiencias en trabajos colectivos los hace ser más participativos, lo que no pasa con los morenos o negros, quienes al no tener experiencias de trabajos colectivos no saben cómo organizarse para una mejor participación en trabajos comunitarios.

Los proyectos de Estado, como el de Oportunidades, y de organizaciones civiles, como Ecosta Yutu Cuii S.S.S., Ceciproc, Mujer y Familia, Luz de Mujer, etc.; se han dedicado a difundir programas con el fin de involucrar a la gente en el desarrollo de sus comunidades y de ofrecerles alternativas de sustento económico mediante la implementación de trabajos como la elaboración de hortalizas, baños secos, compostas, conservas, cocinas ecológicas, taller de costura, medicina alternativa, red de humedales, caja de ahorro, patios limpios y pláticas de violencia intrafamiliar, uso del condón, los derechos humanos de hombres, mujeres y niños, para terminar con fenómenos sociales como la migración, la pobreza y la violencia. Dichos programas en su mayoría son dirigidos a mujeres de la región y representan en sí mismos un recurso económico para las familias, por lo que estos trabajos son considerados por los habitantes del lugar

como positivos y negativos al mismo tiempo. “Lo bueno” de estos trabajos es que permiten por un lado que gente externa los oriente y capacite y se aprenda a realizar nuevas actividades obteniendo recursos materiales obsequiados por las instituciones, y por otro que se les pague por aprender y trabajar con ellos. La diferencia entre su participación en el tequio y la participación dentro de estos proyectos radica en el significado que le atribuyen a cada uno de ellos; ya que como he mencionado la participación en el Tequio es vista como un servicio voluntario y conjunto que brindan los habitantes de la comunidad de manera gratuita, el cual se ejerce desde una asamblea general, espacio fundamental para la toma de decisiones, planeación y ejecución de acciones y proyectos. La participación en programas de ONGs y del Estado es vista como un trabajo colectivo no voluntario por el cual perciben un salario o paga para ejecutarlo. Esta participación no deviene de su organización cultural identitaria, sino de otra (occidental) que pretende enraizarse y que hace que la gente se vuelva dependiente de los servicios públicos y bienes de consumo, prometiéndoles ventajas y beneficios personales a cambio de su participación en los proyectos.

“Lo malo” que los actores sociales identifican de estos trabajos es que tanto las organizaciones civiles como el Estado han separado los derechos de las obligaciones, generando así que la gente se vuelva irresponsables bajo la frazada de defender y hacer valer sus derechos individuales, olvidando las obligaciones que tienen con su comunidad. En el ejercicio del tequio pasa lo contrario, ya que es en este espacio donde se acuerdan las obligaciones-derecho dentro de ellas para mantener la cohesión y supervivencia de su cultura y tradición, así como de la comunidad, es decir, hay una vinculación entre derechos y obligaciones, ya que desde su condición como ciudadanos es obligatorio tomar parte en la construcción de sus comunidades, de su cultura e identidad.

El involucramiento de los habitantes de las zonas rurales en proyectos de Estado y ONGs se sustenta sólo en dos cosas. La primera, que tiene que ver con la importancia de aprender nuevas cosas y los servicios que brindan (como en el caso del centro de salud o las escuelas). Y, la segunda, señalada como la más importante, es la del beneficio económico o pago que reciben por realizar ese trabajo. La falta de interés en estos tra-

bajos se explica en contraposición del porqué se trabaja, es decir, no se labora en esos programas cuando no hay una retribución económica y cuando el contenido de ellos no es importante. Pero también a esto tenemos que agregar otros que tienen que ver con la manera en que se conducen los promotores y con sus actividades cotidianas individuales y culturales. Así, para ellos no laborar en estos trabajos tiene que ver también con el tiempo que se pierde en reuniones; con la corriente política a la que pertenecen; porque ya les quitaron el apoyo, porque sólo son dirigidos a un grupo (hombres o mujeres), por miedo al fracaso y a la burla de sus compañeros o simplemente porque no necesitan del dinero que les ofrecen. Cuando hacen referencia al trabajo en grupo, se remiten a las dificultades que ellos encuentran en el trabajo grupal: “la gente queda mal”; los trabajos “no son equitativos”; y, sobre todo, para evitar conflictos. Señalan el abuso de poder y el chantaje al que son sometidos por parte de los promotores o encargados (ciudadanos de la comunidad) de los proyectos como una de las causas principales para no contribuir al trabajo, aunado a la falta de transparencia en el manejo de los recursos económicos por parte de los encargados.

Esto último es una constante en las experiencias de trabajo colectivo que se han venido realizando en los últimos años dentro de las comunidades, lo cual ha generado conflictos internos entre los participantes. Acusan a los promotores de no explicar cuánto dinero dan las organizaciones internacionales o el Gobierno para cada uno de sus proyectos, así como también, de cómo es que éstos deben de ser repartidos o invertidos. Por lo general estos recursos son vistos como salarios por el trabajo que se encuentran realizando, ya que no es un servicio como el tequio, por eso es que las discusiones giran siempre alrededor de cantidad y tiempo laborado.

De estas experiencias surge el significado que le dan a prácticas ligadas con el engaño o la honestidad referidas a conceptos como el de ser “listo” o “pendejo” dentro de estos trabajos. Una persona lista dentro del trabajo grupal es aquella que consigue engañar o envolver a sus compañeros para robar o ganar beneficios económicos o de otra índole que le permitan mejorar su calidad de vida de manera momentánea. Cuando se habla de estas acciones más que criticarlas parece que se tuviera una especie de admiración por quien sabe engañar y robar, ya que ellos se imaginan en

la situación y justifican el proceder de la persona, pero al mismo tiempo se justifican ellos por que señalan que quien los engañó no fue “un tonto”, sino una persona más lista, y que por eso se dio el robo o el engaño. Pendejo es la persona que no sabe expresarse de manera fluida, de tal manera que no puede engañar a sus compañeros; pero también se es peñejo si este tiene acceso a recursos económicos o materiales y no los roba para obtener un beneficio personal. Estas personas más que ganar la admiración de la comunidad son criticadas por el hecho de no haber conseguido recursos económicos de manera fácil e ilícita.

Cada una de estas explicaciones del porqué se participa o no y del porqué se abandona los proyectos, se encuentran intrínsecamente relacionados. Por ejemplo, en el caso de los beneficios económicos, es el motivo por el cual se ingresa o se interesan por el trabajo, pero al mismo tiempo es el motivo por el cual se generan conflictos entre los miembros del grupo, lo que causa que abandonen el trabajo. Así, pues, es de primordial importancia tomar en cuenta los motivos por los cuales deseamos que la gente se interese en un trabajo determinado y cómo es que éste debe ser seguido por los promotores, así como reflexionar acerca de cómo es que deben ser manejados los recursos económicos para que estos no sean causantes de conflictos entre los miembros del grupo y del abandono del trabajo.

Conclusiones

El Estado y las ONGs han visto en la participación de los ciudadanos una manera de sostener un discurso y prácticas ligadas al desarrollo. Subordinan la participación a sus propios fines y beneficios, desdénando los significados y prácticas que los habitantes de las zonas rurales afromestizas les conceden dentro de su ámbito cotidiano. Ver a la participación como un grupo de gente ejecutando una actividad dirigida por un promotor o líder, en donde los actores se nos presentan como seres incapaces de reflexionar, analizar o de proponer estrategias que les permitan en sus comunidades atender problemáticas, ha provocado que se piense en la participación como un trabajo remunerado, el cual trae sólo beneficios

personales pero no grupales. Esta postura irrumpe en las comunidades rurales afromestizas, generando conflictos entre los actores sociales, ya que para ellos la participación no es una mercancía que se pueda ofrecer, sino un servicio que permite la reproducción de su espacio identitario y cultural, así como el sostenimiento de sus comunidades, ocasionando la reestructuración de su significado y práctica dentro de ellas. Como resultado de las experiencias obtenidas dentro de este “trabajo participativo” propuesto por el Estado y Organizaciones Civiles, se imprime una connotación negativa al trabajo en grupo. Por lo que es importante que las Organizaciones Civiles y el Estado dejen de ver a la participación como una cosa, un objeto que pueda poseer o no un individuo o grupo de personas.

La participación real es aquella que se construye y significa dentro del ámbito cotidiano y global. Esta adquiere diversas prácticas y significados en distintos ámbitos simbólicos que tocan y alcanzan a las comunidades afromestizas. La participación, como actividad simbólica, es construida a partir del significado que adquiere mediante la interacción, reflexión e interpretación entre los actores sociales con las organizaciones civiles y el gobierno en un contexto social, el cual es construido y reconstruido en varios momentos, durante los cuales Sujetos-Gobierno-ONGs se forman y forman a otros en el manejo de conocimientos y prácticas que devienen de la experiencia participativa social, y que ensalza sentimiento de identidad y pertenencia.

Bibliografía

- Aguilar-Álvarez, Bay (1998). *El lenguaje en el primer Heidegger*. Fondo de cultura económica. México.
- Aguirre Beltrán, E. (1981). *La población negra de México*. Estudio Etnohis-tóricoSRA-CEHAM. México.
- Barroso, González (2000). *Planificación estratégica e instrumentos de desarrollo local. Servicios de publicaciones de la diputación de Huelva*.
- Berger, P. y T. Luckmann (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu. Buenos Aires.

- Bottomore, T. B.(s/f). Introducción a la sociología. Península. 1ª parte.
- Caballero, Juárez (2000). “La idea de ciudadanía en la Revolución de Independencia de los Estados Unidos de América”. En: *Ciudadanía en movimiento*. Universidad Iberoamericana. México.
- Chance, K. (1986). “La dinámica étnica en Oaxaca Colonial”. En: *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
- Dowson, S.; L. Manderson, y V. L. Tallo (1997). *Manual para el uso de grupos focales. Métodos de investigación social en enfermedades tropicales*. Fondo Editorial Fintec. Caracas.
- Ecosta Yutu Cuii (2000). *Estrategia de conservación y desarrollo comunitario en la costa de Oaxaca*. ECOSTA YUTU CUII. Oaxaca, México.
- Espinosa Rafael (2007). “Textualización y discurso visual: un ejercicio interpretativo a partir de fotografiar el entorno”.
- Estrada, M. y R. Hernández (2003). “La construcción social de la pobreza rural en el marco de la globalización”. Polis 02, vol. II. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. México.
- Ferran Camps (S/F). *Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos*.
- García Canclini, Néstor. (1999). *La globalización imaginada*. PAIDÓS. México.
- González Martínez (1996). *El proceso de evaluación situacional rural y planeación participativa local/regional: una reflexión*. GEA A.C.. México.
- Habermas, J. (1988). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Hans, Joas (1991). “Interaccionismo simbólico”. En: *La teoría social, hoy*. Alianza. Coedición, Consejo Nacional para la cultura y las Artes. México.
- Hans, Küng (1997). “Luces y sombras de la globalización”. S/e.
- Lakoff G. y M. Johnson (1986). *Metáforas de la vida cotidiana*. Cátedra Teorema. Madrid.
- Lazzati, S. (1997). RP/TD *El proceso decisorio, enfoque, método y participación*. Macchi. Pp. 115-163. Buenos Aires.
- Madrazo, C. y T. Beller (1994). *Derechos humanos y participación social. Participación ciudadana y control social*. Miguel Ángel Porrúa. México.

- Mayan, J. (2001). *Una introducción a los métodos cualitativos: Módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales*. IIQM. Canadá.
- Montero, M. (s/f). “Un paradigma para la psicología social. Reflexiones desde el quehacer en América Latina”.
- Munné, F. (1989). “El interaccionismo simbólico y tendencias afines”. En *Entre el individuo y la sociedad. Marcos, teorías actuales sobre el comportamiento interpersonal*. PPC, S.A. Barcelona. España.
- Muños, R. y V. Flores (2005). *Principios de las organizaciones que perduran*. Inédito.
- Martínez, Alier (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. ICARIA S.A. Barcelona.
- Oakley, P. y D. Mariden (1981). *Consideraciones en torno a la participación en el desarrollo rural. Grupo de trabajo del CAC para el desarrollo y Oficina Internacional de Trabajo*. Ginebra.
- Olvera, H. (2005). “Hacia una estrategia de la participación de los sujetos agrarios en el proceso de organización y capacitación”. En: *Estudios Agrarios. Revista de la procuraduría agraria 2005*. Procuraduría Agraria. México.
- Pombo, Paris (1990). *Crisis e identidades colectivas en América Latina*. UAM-X. México.
- Rahnema, Majid (1996). “Participación”. En: *Diccionario del desarrollo. Una guía de conocimiento como poder*. PRATEC. Pp. 194-233. Perú.
- Reid, A. Coord. (2004). *Proyecto UAM-I: Guardianes del futuro*. Inédito. México, DF.
- Reyes C. y M. Villa (1997). *Avances en una propuesta de desarrollo sustentable para el Municipio de San Pedro Tututepec* Ecosta Yutu Cuii S.S.S. Oaxaca.
- Ritzer, George (2002). *La McDonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Ariel Sociedad Económica. España.
- Ritzer, G. (s/f). *Teoría Sociológica Contemporánea*. McGRAW.HILL.
- Varela, J. (2005). *De cuerpo presente*. Gedisa. España.
- Watzlawick, P. (1995). *El sinsentido del sentido o el sentido del sinsentido*. Herder. Barcelona.

Artículos en red

- Prats, J. (2006). El desarrollo como construcción social. Génesis de la idea de desarrollo. México. En [www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=545691 &art=545703](http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=545691&art=545703) - 46k
- Principales teorías sobre el desarrollo económico y social.
En: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=20>

Escenarios de planificación-gestión participativa y contrato social

Juan Matías Cerezo¹

Introducción

El pacto social que sustentaba el Estado benefactor, llamado de distintos modos en América Latina (desarrollista, nacional popular), se ha deteriorado notablemente. Luego del avance de las políticas neoliberales ha sido prácticamente desmantelado. El deterioro no es más que una expresión de los cambios medulares que están sucediendo tanto en la sociedad como en la política.

El juego político está mutando y un síntoma de ello es la crisis de representación que lo atraviesa. Identificamos dos transformaciones significativas que han dado origen a dicha crisis, provocando una ruptura del lazo entre representantes y representados.

El primer cambio, ideológico y simbólico, tiene que ver con la pérdida de las identidades colectivas y de intensidad de la política. El segundo cambio trascendente que afecta a la ciudadanía está dado por las modificaciones sociales, producto del pasaje de la economía industrial hacia la mundialización de la economía. La vida política, la sociedad civil y el espacio público sufren entonces modificaciones radicales.

Ante la crisis de la democracia, las prácticas, vínculos y creencias que operan en la vida urbana han desbordado las formas representativas, ori-

1 Cerezo, Juan Matías. Investigador Programa Planificación Participativa y Gestión Asociada de FLACSO Argentina. matiascerezo@gmail.com

ginando el surgimiento de nuevas prácticas democratizantes innovadoras que amplían los procesos de elaboración de políticas públicas. Los escenarios de planificación participativa y gestión asociada (PPGA) son unos de estos procedimientos de democracia ampliada.

Transformaciones de la vida política, la sociedad civil y el espacio público

La representación política

Las sociedades contemporáneas, como se verifica a escala mundial, están inmersas en un proceso de cambio. Una de las transformaciones fundamentales es la del régimen democrático que se manifiesta, entre otros fenómenos, como crisis de la representación política.

En este apartado analizaremos la naturaleza de los cambios surgidos en los últimos años en la democracia y más precisamente en la representación política.

Para ello en primer lugar nos parece importante establecer una serie de diferencias existentes entre dos fenómenos, muchas veces confundidos, que si bien, en muchas ocasiones, se encuentran imbricados, son diferentes. Estamos hablando, por un lado, de lo que Manin (1998) llama “metamorfosis de la representación” y por otro, de la “crisis de representación”.

En segundo lugar nos interesa considerar el impacto de los dos fenómenos en la democracia actual.

El término representación sugiere una infinidad de significados y si bien aquí lo acotamos a representación política tal como se da en la actualidad, esto no significa que reduzcamos su polisemia. Hanna Pitkin (1984), en un trabajo clásico sobre el tema, enumera diferentes significados del término. Existe una concepción formalista que explica la representación según la autorización del representado hacia el representante para representar o la rendición de cuentas que haga el representante luego de finalizar su tarea. Esta perspectiva dice poco sobre qué es un representante. Existen diferentes concepciones como la de la representación simbólica, la encarnación por parte del representante de aquello que representa.

Otra teoría es la de la representación descriptiva, que sostiene que los representantes son un reflejo de la sociedad. En las últimas dos, el énfasis está puesto más en lo que el representante es que en lo que hace.

Otras perspectivas hacen hincapié en la acción de representar, unas resaltan la autonomía del representante con respecto al representado, y otras la subordinación de aquel, estas últimas se acercan a la teoría del mandato imperativo que estuvo en discusión a principios de la modernidad política y punto central para determinar las diferencias entre democracia representativa y democracia directa, ya que en la primera debe existir cierto margen de maniobra del representante. A su vez el grado de autonomía tendrá consecuencias en el tipo de democracia resultante.

En la tradición republicana la representación fue justificada fundamentalmente por una cuestión práctica, ante la imposibilidad de que todos participen de las decisiones, por motivos de tamaño y de tiempo, se recurre a los representantes que; de acuerdo a la idea de división del trabajo tan boga en el siglo XVII y recuperada por Constant; eran capaces de interpretar y formular el interés general como consecuencia de la discusión e intercambio de opiniones entre sí, surge así la idea de la representación “virtual”.

La república representativa, a través de las elecciones periódicas, garantiza el principio de igualdad constitutivo de la comunidad política y otorga legitimidad al ejercicio del poder.

Todo este andamiaje teórico producto de años de teoría y práctica política hoy se encuentra en discusión. Es indudable que lo que denominábamos república representativa o democracia representativa se ha debilitado.

En el primer caso si bien se pone en cuestión la idea de “delegación” no se produce el rechazo de las reglas fundamentales de la democracia, las elecciones no son discutidas como métodos de resolución de conflictos. La idea del voto como recurso democrático, como reconocimiento de la igualdad no se impugna.

Según Manin, en el primer proceso lo que se produce es un cambio de formato de la representación, se pasa de una “democracia de partidos” a una “democracia de audiencia”, es un cambio gradual en el largo plazo.

Las características del nuevo formato de la representación estarían dadas por la centralidad de los medios de comunicación y los sondeos de opinión como componentes constitutivos de lo que denominamos opi-

nión pública. Se produce un agotamiento de los partidos políticos, la sociedad ya no se encuentra dividida por los clivajes sociales de antaño, lo cual produce un debilitamiento de las tradicionales identidades sociales y políticas. Ante la desconfianza en los representantes surge un tipo de confianza más relacionada con las características personales del representante, produciéndose así una personalización de la política y la emergencia de líderes por fuera de las estructuras partidarias.

Lo que entra en crisis es un modelo de representación y no la representación misma, ya que los cuatro principios, identificados por Manin (1998), del sistema representativo siguen en pie: la elección; la autonomía de los representantes (podríamos agregar que mayor aún ya que la dependencia de los partidos políticos es menor); la libertad de la opinión pública, hoy configurada por los medios de comunicación, las encuestas de opinión y los líderes políticos emergentes; y la deliberación que se ha mudado del parlamento al espacio público (a través de los medios de comunicación, las encuestas y las nuevas manifestaciones sociales).

El fenómeno al cual llamamos “crisis” de la representación se caracteriza por la impugnación del reconocimiento del lazo representativo por parte de los representados. Se objeta a los representantes, como “clase política” con intereses particulares, en su conjunto. La representación como principio legitimador de la democracia está puesta en duda como consecuencia, entre otras causas, de la “traición” de los representantes con respecto a sus promesas electorales, la corrupción en la cumbre y la creciente indiferencia de los programas partidarios.

En general los procesos de cambio se dan en contextos de crisis económicas agudas, y a diferencia de la “metamorfosis” su dinámica es acelerada y disruptiva, y muchas veces fugaz.

Es interesante la interpretación que hace Schnapper (2004: p.174), para quien la crisis surge, y encontramos aquí un sutil matiz con respecto a Manin, más que por el distanciamiento entre representantes y representados, por la necesidad de identificación, casi absoluta, entre éstos. Ante la extensión del principio de igualdad constitutivo de toda comunidad política cualquier tipo de “desigualdad” se vuelve intolerable. De este modo resultaría paradójico que la amplificación del principio de igualdad esté amenazando la supervivencia de la comunidad política.

Es posible arriesgar que si en el caso de la metamorfosis de la representación hablamos de democracia de audiencia, en el caso de la crisis estaríamos ante lo que Schnapper llama “democracia inmediata” más cercana a la democracia directa que a la representativa, en la cual la representación se volvería imposible. Según esta autora existen dos fenómenos que van juntos, la desconfianza ciudadana y la banalización de la representación, los individuos expresan sus intereses y procuran satisfacción inmediata.

Transformaciones en la ciudadanía

Será útil, para extraer conclusiones sobre la naturaleza y el alcance de los cambios ocurridos en la ciudadanía, compararlos con el tipo de ciudadanía propia de ciertas sociedades latinoamericanas que se corresponde con los regímenes “nacional populares”.

Si bien son múltiples los factores que afectan la condición ciudadana, siguiendo a Cheresky (2006: p. 71-78), podemos identificar dos cambios significativos.

El primer cambio, ideológico y simbólico, tiene que ver con la pérdida de las identidades colectivas y de intensidad de la política². En Latinoamérica en particular, esto se refleja en el pasaje del concepto de pueblo al de ciudadanía como sustento de legitimidad política. Las masas propias del período anterior dan lugar a nuevas y diversas formas de ciudadanía.

Ya no existe la figura de un pueblo homogéneo y unificado en sus valores y creencias sino que aparecen individuos autónomos³ y colectivos con identidades más “débiles”. Surge un nuevo espacio ciudadano que permite el arribo de nuevas configuraciones colectivas e individuales que entran en disputa en el espacio público.

El segundo cambio es el debilitamiento notable de las mediaciones sociales y políticas. Los partidos políticos, los sindicatos y ciertas organi-

2 Mucho se ha hablado sobre los efectos de la caída de los grandes relatos que estructuraron la modernidad, entre ellos el derrumbe de los regímenes socialistas, en Latinoamérica sería arriesgado plantear lo mismo con los regímenes “nacional populares”.

3 Si bien es cierto que, como sostiene Quiroga (2006: p. 137), la profunda desigualdad social atenta contra la autonomía ciudadana.

zaciones sociales tienen cada vez menos influencia en la organización de la sociedad. Se origina una pérdida de peso de los actores característicos de la sociedad industrial. La economía industrial se ha transformado radicalmente transitando hacia la “mundialización de la economía”, sociedades cada vez más mercantilizadas que han transformado no sólo el mundo del trabajo sino también el mundo político. El deterioro de la “sociedad del trabajo” produce una relación de no equivalencia entre representación política y régimen de producción (Mires, 1994).

Ante esta situación e inmersa en una economía de mercado, aparece la sociedad civil como un entramado no estatal ni económico, de organizaciones sociales e individuos, que transmite, potenciándolas, cuestiones de interés general hacia el espacio público (Habermas, 1998: p. 447).

Si entendemos la ciudadanía no como un sujeto sino como “una arena de conformación de identidades colectivas” (Cheresky, 2006: p. 83) es importante también tener en cuenta las características del espacio público, que es el “lugar” en donde se producen las disputas y legitimidades en la construcción de las identidades colectivas.

Concebimos al espacio público como aquel en el que tienen lugar las acciones de los ciudadanos. Sus fronteras se modifican según el contexto histórico, se convierten en “cosa pública” cuestiones que antes se mantenían en la esfera de lo privado⁴. Quiroga (2006: p. 127) identifica, en el espacio público, tres ámbitos⁵ con lógicas diferentes: el estatal, el audiovisual y el asociativo.

Dos nuevos fenómenos se manifiestan en el espacio público reconfigurado a partir de la crisis de representación⁶. Ante la retirada de los partidos políticos y de ciertas corporaciones que intermediaban entre la sociedad civil y el sistema político, surgen, por un lado, nuevas prácticas de participación social y, por otro, los sondeos de opinión y los medios masivos de comunicación que indudablemente influyen en la constitución de la agenda pública.

Reconocemos dos tipos de nuevas prácticas de participación, aquellas caracterizadas por la acción directa, algunos ejemplos (tomados de Argen-

4 Hannah Arendt describe muy bien el proceso de ampliación de la esfera pública (Arendt, 1996).

5 Que se corresponden con tres significados de lo público.

6 En el período histórico anterior el espacio público estaba subordinado al de la representación.

tina) lo componen las asambleas barrial⁷, el cacerolazo, el movimiento piquetero, la Cruzada por Axel, los padres de Cromagnon. Muchos de estos casos se definen por la negatividad, no se constituyeron en sujetos con propuestas⁸. Predomina la intensidad por sobre la trascendencia. Todas estas identidades se conforman en el espacio público y su proyección se amplía por obra de los medios de comunicación.

Otro tipo de prácticas plantea una nueva manera de participar en la elaboración de políticas públicas, pasando de la protesta a la propuesta, a través de la planificación participativa y la gestión asociada, más adelante las describiremos con detenimiento.

Por otro lado surge un individualismo ciudadano, que está informado y tal vez interesado por la vida política pero se inscribe en una ciudadanía audiencia de los medios de comunicación, que son su principal fuente de información.

Consecuencias para la vida política

En la vida política, ante el debilitamiento de las instituciones partidarias en particular y de las instituciones políticas en general, surgen nuevos tipos de liderazgos distintos a los propios de los regímenes nacional populares de antaño, denominados “liderazgos de popularidad” (Cheresky, 2006: p. 37).

Esta emergencia está asociada a la expansión del espacio público. La adhesión al líder es más directa que en el modelo anterior y a su vez requiere de menor participación. Este tipo de liderazgo es ante todo mediático.

La ciudadanía emergente y los nuevos liderazgos políticos se instituyen como los dos polos que estructuran la vida política contemporánea, en donde los ciudadanos buscan satisfacer sus demandas de modo inmediato sin proponer un proyecto alternativo a la representación, produ-

7 Si bien es posible diferenciar, ya que existieron demandas de escalas muy diversas, desde lo urbano-barrial hasta cambios en el sistema internacional.

8 El cacerolazo agonizó en el “que se vayan todos...”

ciéndose un proceso de “desresponsabilización” política, una ausencia de regulación. La creciente exigencia de identificación entre el elector y el elegido trae aparejado la personalización del poder.

Un rasgo esencial de la vida pública es el de la refundación permanente de la legitimidad, al reconfigurarse constantemente las identidades políticas, la representación se encuentra a merced de los sondeos de opinión y de las “amenazas” de la acción directa de las nuevas prácticas ciudadanas. Aquí se plantea un interrogante con respecto a los fundamentos de la legitimidad democrática.

¿Qué tipo de democracia resultará a partir de las transformaciones antes analizadas? Haciendo un ejercicio prospectivo podemos identificar al menos tres escenarios posibles.

El primer escenario hace referencia a la “democracia de lo público”, es aquella, según Manin, en la cual los electores votan cada vez más personas que programas, el público tiene un papel reactivo frente a la oferta electoral que le presenta el candidato y elige sobre la base de imágenes⁹. Aquí la participación de los ciudadanos se limita a votar en cada elección y esperar que el líder solucione los problemas.

La segunda posibilidad de evolución significaría el desarrollo de una democracia directa que descansara en el principio de autonomía¹⁰ ciudadana, no relativa sino prácticamente absoluta¹¹. En este contexto deberíamos pensar en un ciudadano “total” ya que exige una participación constante.

El desarrollo de una democracia participativa, que combine la representación con otros mecanismos y escenarios de participación en la elaboración de políticas públicas y en la orientación de los gobiernos, constituiría el tercer escenario posible.

Si consideramos a la ciudadanía como fuente de legitimidad de la vida política el desafío será por un lado, fortalecer y consolidar la vida asocia-

9 Manin utiliza la metáfora del escenario y el público, la iniciativa y la reacción.

10 Hugo Quiroga señala que la autonomía hace referencia a una concepción republicana de ciudadanía y tiene que ver con la participación directa en los asuntos comunes, mientras que el principio de independencia alude a una concepción liberal, el individuo se independiza de la vida común, privatiza su existencia. (2006: p. 113)

11 Se daría tal coincidencia entre representante y representado que desaparecería el primero.

tiva formando ciudadanos autónomos y reflexivos y por otro, el propio sistema institucional y normativo debe ser revisado, adoptando formas innovadoras y creativas que estimulen la participación ciudadana.

Escenario de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA)¹².

Un escenario de PPGA es, a diferencia del concepto de escenario que se ha venido usando referido a otros modelos participativos, un escenario del presente, un lugar donde los actores juegan hoy el papel de proyectar el futuro o la parte del futuro que se puede construir en el presente, construyendo anticipadamente una situación futura (Poggiese, 1993).

Estos escenarios habilitan la apertura de procesos participativos de elaboración y gestión de políticas públicas que son técnico-políticos y contienen reglas de funcionamiento y metodologías orientadoras.

Presuponen un cierto grado de asociación previa entre gobierno y comunidad respecto al reconocimiento de un modelo decisorio compartido. El diseño y puesta en marcha del proceso es la consecuencia de una asociación, por lo tanto los resultados serán necesariamente asociados. Lo que determina su carácter vinculante es la existencia de un vínculo previo por el cual se acuerda el modelo de toma de decisiones. Si la preparación fue asociada es muy probable que reproduzca la matriz que lo generó, elaborando acciones estratégicas cogestivas.

Las reglas que se definen se construyen por acuerdos, por lo tanto la preparación del escenario es la puesta en práctica de una metodología particular¹³. Es de suma importancia la metodología utilizada para un propósito de estas características, ya que si no hay voluntad política no habrá escenario, pero tampoco lo habrá sin la utilización de un método adecuado para tratar dicha complejidad. En este sentido sostenemos que la metodología no es neutral, de ella depende la calidad del proceso y de los resultados obtenidos.

12 La construcción de escenarios PPGA deviene de la aplicación práctica de la familia de metodologías de planificación participativa y gestión asociada, elaborada y experimentada por el Programa PPGA de FLACSO Argentina, la Red GAO (Red Gestión Asociada del Oeste y otras redes).

13 Para profundizar el análisis metodológico ver en Poggiese, Héctor (1994).

Los escenarios PPGA están atravesados por la tensión constante y el conflicto inherente a todo proceso participativo en el que afloran diversos intereses y objetivos de los grupos sociales: “El reconocimiento de esas tensiones permanentes implica una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación no sólo entre los diversos actores sociales, sino principalmente por parte de los planificadores y demás representantes del Estado” (Guimaraes, 1987: p. 13). El abordaje metodológico, propio de los escenarios PPGA para el tratamiento de las nuevas fronteras entre estado y sociedad o las distintas formas de asociación que se plantean para el futuro, produce un impacto en varios planos; en la sociedad, a través de la participación ciudadana; en el Estado que democratiza su burocracia; y en la consolidación del proceso democrático mismo.

Cuando construimos escenarios PPGA estamos experimentando un modelo de gestión participativo que no es el predominante, por lo tanto debemos tener en cuenta estrategias de protección que hagan viables las innovaciones propuestas. La construcción y consolidación de los escenarios necesitan, como vimos, de metodologías participativas, y éstas a su vez de condiciones secuenciales para su aplicación.

Son tres los pre requisitos necesarios, según la concepción metodológica PPGA desarrollada por FLACSO y otras redes: existencia de voluntad política expresa o posibilidad de constituirla (en ciertas circunstancias el avance del método favorece la formación de la voluntad política); disponibilidad de metodologías específicas, disposición social de participar.

En un contexto de reforma del Estado, globalización, y transformaciones sociales los escenarios participativos necesitan responder a –por lo menos– cinco nuevas condiciones:

1. El desarrollo local: el escenario debe estar instalado en un lugar articulado entre estado y sociedad. Supone la elección de una escala micro-regional o local donde se pueda desarrollar un proyecto de agregación de intereses en el marco de políticas de descentralización.
2. La relación entre estado y sociedad con la posibilidad de hacer un nuevo pacto: un lugar de intersección estado-sociedad, con participación en lo horizontal y lo vertical de distintos niveles de decisión,

inclusive de los más altos. Aunque haya intereses diferentes, el escenario tiene que asegurar la posibilidad de que tengan algo en común.

3. Predisposición a asociarse: para que el intercambio entre los actores sea creíble el escenario incluirán el compromiso de fortalecer a los actores más débiles, (permitiendo que el peso relativo de la presencia de la sociedad y los pobladores crezca) y el reconocimiento de la disparidad inicial en que los actores se encuentran. Lo primero a incluir es la voluntad de asociarse, de tener un socio capacitado, informado, cooperante y al mismo tiempo, autónomo. Si no hay un ánimo societario en el escenario, no habrá ninguna posibilidad de construir relaciones más equitativas.
4. Eficiencia y eficacia en la acción del estado que descentraliza: Las políticas de descentralización causadas por la reforma del estado, suponen que el estado dispone de políticas diferenciadas para esa descentralización y se compromete con los resultados de sus políticas. En ese sentido, en sus iniciativas de desarrollo local o la transferencia de responsabilidades a las comunidades, el estado deberá ser copartícipe, haciéndose cargo de sus resultados y aceptando la idea de que en esos escenarios se está rehaciendo el contrato social.
5. Compromiso y ampliación del proceso democrático: Cada proyecto de consulta, cada relación de participación, debe implicar también una ampliación de la democracia, de resolución de los conflictos, de trabajo de las diferencias, de construcción de un interés común y, también, de reformulación del pacto de representación. Estos escenarios deben la posibilitar que los representantes políticos electos y sus representados actualicen los mandatos, ajustándolos a las transformaciones en curso¹⁴.

Hablamos de planificación estratégica participativa porque en los escenarios se da una conjunción de actores (involucrados, necesarios e interesa-

¹⁴ Extraído de Poggiese (2000: p. 21).

dos en la problemática que el escenario construido se propone resolver) y un uso de metodologías sistematizadas y regladas para la articulación de visiones e intereses. Esta conjunción debe conducir a la elaboración de una o varias estrategias de acción capaces de introducir cambios frente a los problemas que se quieren solucionar (Poggiese, 1992).

Son escenarios de Gestión Asociada porque necesariamente tiene que haber participación comunitaria y gubernamental, una forma de organización mixta, tanto en el proceso de planificación como en el de gestión de las estrategias elaboradas que permitan la viabilización de los proyectos.

Tiene como objetivo la movilización y articulación de actores con peso relativos en los proyectos y políticas, estableciendo acuerdos, responsabilidades y compromisos mutuos para gestionar planes de trabajo, recursos humanos y financieros que posibiliten los emprendimientos. Se trata de un espacio de naturaleza interdisciplinaria e intersectorial que utiliza una mecánica abierta y pluralista, de fácil acceso, operando por acuerdo y consenso¹⁵. La idea central es que en estos procesos simultáneamente se planifica mientras se gestiona y se gestiona mientras se planifica.

Reformulación del contrato social

Rousseau planteaba en su célebre trabajo “El Contrato Social” la posibilidad de refundación de la sociedad sobre nuevos lazos de legitimidad. Se preguntaba cómo hacer para que las preferencias del interés público prevalezcan sobre el interés individual, recuperando así los ciudadanos la autonomía perdida. Su proyecto pretendía crear las condiciones para transformar a los individuos atomizados, competitivos y egoístas en ciudadanos a través de la política.

Salvando las distancias históricas, en nuestro tiempo el proyecto de Rousseau sigue vigente. Frente a un Estado y una sociedad que han sufrido radicales transformaciones nos preguntamos cómo los escenarios de

15 Para profundizar en su diseño orgánico y funcionamiento ver Redín M.Elena/ Morróni, W. (2002).

Planificación Participativa y Gestión Asociada contribuyen a la reconstrucción del vínculo entre ambos.

Los criterios de inclusión, en los cuales se basa cualquier contrato social y fundamentan su legitimidad, son productos de una lucha política cuyos resultados van modificando sus términos (Santos, 2004: p. 8); por lo tanto la posibilidad de reformulación del contrato está siempre abierta, habrá períodos históricos en los cuales esta posibilidad sea más amplia y en otros más restringida.

Todo contrato social produce bienes públicos que constituyen los distintos modos de realizar el bien común, lo que hoy entra en crisis es el contrato social propio de la modernidad.

Uno de los límites del proceso de contractualización de la modernidad está constituido por “... la politización y la visibilidad pública del Estado (que) tuvo como contrapartida la despolitización y privatización de toda la esfera no estatal: la democracia pudo desarrollarse en la medida en que su espacio quedó restringido al Estado y a la política que éste sintetizaba” (Santos, 2004: p.15). El problema entonces estaría dado por la debilidad de una sociedad civil que aparece como aplastada por una estructura estatal que todo lo monopoliza (Rubinstein, 1994: p. 2).

Como respuesta al diagnóstico anteriormente planteado, surge una nueva idea de contrato social que llamaremos “contrato neoliberal” en el que prolifera la lógica de la exclusión, “contrato leonino” lo llaman algunos autores.

En el mundo, pero especialmente en América Latina, se ha producido una descomposición del Estado en su intervención social como consecuencia de la ofensiva de reformas y ajustes “neoliberales” llevada adelante tanto por dictaduras militares como por gobiernos democráticos. El Estado se ha visto sometido a extensos procesos de reforma que debilitaron profundamente su centralidad en la coordinación y conducción de procesos sociales; privatización de las empresas que estaban en sus manos, achicamiento de su aparato burocrático, abandono y transferencia de funciones de la Nación a las Provincias y de éstas a los Municipios, y desregulación de la economía; reduciendo y transformándose así su rol interventor, quedando en manos del mercado la generación de mecanismos de integración.

En este contexto aparece en escena el Tercer Sector¹⁶.

Entra, efectivamente. Pero repárese: no de modo casual sino a causa del contexto, un contexto de sociedad cada vez más pluralista que incluye la debilidad de la política, la discapacidad y el desprestigio de la clase política como de los partidos y los parlamentos u otras instituciones, el reflujo de la ciudadanía... (Strasser, 2002: 423).

En la sociedad civil encontramos diferentes modelos de intervención de la sociedad en el espacio público y en su relación con el Estado¹⁷. Numerosas organizaciones del Tercer Sector generan procesos que tienden a la antipolítica, expulsando a la política de la vida cotidiana, y oponiéndole la “pureza” ética de la sociedad, cuando en realidad “también pueden (y suelen) ser instrumentos ideológicos, particularistas, facciosos, manipuladores, manipulados, corporativistas e irresponsables” (Strasser, 2002). En este punto volvemos a Rousseau para quien las corporaciones y asociaciones podían llegar a distorsionar la voluntad general en beneficio de intereses particulares.

El tercer sector no está inmune frente a los procesos económicos y políticos neoliberales: el mercado (las grandes empresas nacionales y transnacionales y los grupos financieros), sustentando —como ideas fuerza— algunos valores de alcance universal que no son cuestionados (los grandes relatos) como la igualdad de oportunidades, la sustentabilidad ambiental, la ética de la solidaridad, está invirtiendo recursos en la conformación de un tercer sector acoplado a sus intereses particulares. (Poggiuese 2004: p. 6).

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) terminan aumentando la desconfianza sobre el Estado por parte de los ciudadanos, y ante el espacio dejado por el desmoronamiento de aquel se plantean como su reemplazo sin tener en cuenta que la construcción de legitimidad es un

16 Según Boaventura De Sousa Santos (2004: 68) “Tercer Sector es la denominación, residual e imprecisa, con la que se intenta dar cuenta de un vastísimo conjunto de organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos, y que, aunque respondan a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales...”.

17 Para un análisis más pormenorizado de estos modelos véase De Piero (2005)

proceso complejo y que no estamos ante una crisis del Estado sino ante la crisis de un tipo de Estado.

Frente al debilitamiento del Estado y la emergencia de cierto modelo de intervención de las organizaciones de la sociedad civil han tenido un rol preponderante los organismos multilaterales de crédito (OMC), fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que explícitamente plantearon la constitución de una alianza estratégica con las OSC.

Uno de los riesgos que se corren es que el tercer sector se consolide como aquel capaz de apaciguar las tensiones y conflictos generados por el ataque de las políticas neoliberales a las conquistas obtenidas por los sectores populares en la etapa anterior.

Ante el panorama descrito se abren oportunidades para instituir otro contrato alternativo y capaz de contrarrestar el contrato neoliberal excluyente. Para Wallerstein¹⁸ (1998) esta etapa es impredecible pero singularmente abierta a los aportes de individuos y de grupos, con un notable aumento del libre albedrío.

Los escenarios de PPGA surgen entonces como una modalidad alternativa de reformulación del contrato social en el cual el Estado y la sociedad se vinculan en la construcción del bien común, modificando un orden y una realidad moldeada por el “pensamiento único”.

A diferencia de otros modelos de participación tan en boga hoy (sobre todo los centrados en el control del Estado), éstos escenarios se proponen acortar las distancias entre gobernantes y ciudadanos, reconstruyendo nuevas articulaciones, reforzando la confianza y ampliando los espacios de participación en la toma de decisiones.

De lo que se trata es de recomponer el rol del Estado, no sustituirlo, a partir de su vinculación con la sociedad civil y de ampliar las capacidades

18 Immanuel Wallerstein inventa la “utopística” como un sustituto a la utopía, definiéndola como: “...la evaluación sería de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones, así como de los ámbitos abiertos a la creatividad humana. No es el rostro de un futuro perfecto (e inevitable), sino el de un futuro alternativo, realmente mejor y plausible (pero incierto) desde el punto de vista histórico. Es por lo tanto un ejercicio simultáneo en los ámbitos de la ciencia, la política y la moralidad” (Wallerstein 1998: p. 3)

de la sociedad civil a partir de su interacción con el Estado, aumentando la legitimidad de uno y otro, así como el nivel de confianza entre ambos, pero para ello es necesario que se reformen mutua y simultáneamente. No habrá mejoras en las capacidades del estado sin mejoras en las aptitudes de la ciudadanía que participe de la elaboración de políticas públicas y viceversa.

Como experiencia democratizante los escenarios son también un espacio de aprendizaje social para trabajar el conflicto y las diferencias. El Estado debe prepararse para trabajar con la sociedad y la sociedad debe aprender a vincularse con el Estado.

Los escenarios PPGA constituyen una posibilidad de articulación del entrecruzamiento de conflictos que existen en la sociedad, entre sí y con el estado, posibilitando la elaboración de un bien común resultado del consenso.

Ante el desacoplamiento de la política con la voluntad general (Mires, 1994: p. 91) éstos ámbitos emergen como un espacio de conexión entre lo político, entendido como lo estatal, y lo social.

Es posible que las prácticas del Estado y las de la sociedad se influyan mutuamente¹⁹ dando por resultado nuevas prácticas socio-gubernamentales de cogestión. Según Santos (2004: p. 40) “El nuevo contrato no se basa en una clara distinción entre Estado y sociedad, entre economía, política y cultura o entre público y privado: la deliberación democrática... no tiene sede ni forma institucional específica”.

La perspectiva de una influencia mutua en el sentido de que la recuperación y recomposición de un sector depende de la recuperación del otro, (...), es la manera en que sociedad y estado estarían en mejores condiciones para poder coparticipar en el proceso de toma de decisiones: (...). La prioridad que los reúne es la de explicitar pactos específicos sobre cómo tratar esos temas, crear una asociación “previa” al debate con el mercado (Poggiuese, 2004: p. 8).

Reformular el contrato social no quiere decir modificar las reglas del juego, sino el juego mismo y los jugadores. En los escenarios PPGA tanto

¹⁹ Sobre la definición de “prácticas” tanto estatales como sociales puede verse Rubinstein (1994).

el Estado como la sociedad, al planificar conjuntamente y cogestionar lo planificado, se dotan de legitimidad y eficiencia en la elaboración de políticas públicas.

Este tipo de escenario promueve la constitución de nuevos sujetos sociales, creando las condiciones para la conformación de un nuevo actor colectivo. Estamos en presencia de una red mixta socio gubernamental cuyos componentes provienen simultáneamente del campo de la sociedad civil y del campo estatal (Poggiuese, 2000: p. 23).

Las mismas reglas definidas permiten asegurar el fortalecimiento de los actores más débiles y su autonomía; la práctica de decidir colectivamente, basados en el consenso y sin subordinación entre ellos es lo que lo asegura.

Los escenarios PPGA expresan una superación de los mecanismos usuales del modelo decisional predominante, caracterizado por el lobby y el clientelismo en su relación con los sectores populares (Poggiuese, 2002: p. 88).

Las prácticas que promueven amplían los procesos de formulación de políticas públicas y los proyectos de desarrollo, multiplicando en el ámbito social las posibilidades del ejercicio de derechos políticos fundamentales de consulta, opinión e información sin desmedro de los mecanismos representativos.

En la convergencia entre procesos de democratización estatal y social se dará la reconstrucción del espacio público de la deliberación democrática. Los escenarios PPGA proponen hacer equivalente las relaciones contractuales, no se trata de una alternativa que excluye a la democracia representativa sino que la complementa, disminuyendo la delegación de poder, y aumentando la participación popular.

Los nuevos espacios socio-gubernamentales amplían la democracia haciendo posible que lo político funcione a través de acuerdos, sin dejar de reconocer los disensos. Originan una esfera pública, estatal-social, que se rige por otras prácticas de representación y de ejecución de la política, y que incorpora la tensa coexistencia entre representación estatal y auto representación social. Crean nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, nuevos lugares de encuentro y compromisos.

Los mecanismos de ampliación democrática, tal como podemos caracterizar a los escenarios PPGA, se convierten en una posibilidad de adap-

tación al ritmo acelerado de los cambios contemporáneos y de solución a los problemas sociales cada vez más complejos. Para ello será necesario usar los mecanismos de la democracia, dado que es el único sistema suficientemente flexible y capaz de solucionar los problemas de alta complejidad y adaptar las relaciones humanas al ritmo de dichos cambios (Harris, 2000: p. 207).

La construcción de escenarios PPGA sólo es posible en un contexto de democracia, pero a su vez, los escenarios amplían y protegen a la democracia de las prácticas autoritarias o tecnocráticas que se oponen a la participación social.

Los escenarios se presentan como un espacio propicio para la materialización de la idea rousseauiana de contrato social, abriendo la posibilidad de diálogo y acuerdos en problemáticas particulares entre el Estado y la sociedad. Surgen entonces contratos específicos a partir de una práctica concreta. Multiplicando los escenarios PPGA estaríamos reconstruyendo contratos sociales alternativos y al mismo tiempo mejorando la calidad de la representación política.

Bibliografía

- Arendt, Hannah (1996). "La esfera pública y la privada" en *La condición humana*. Paidós. Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt (2001). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cheresky, Isidoro (2006). "Ciudadanía y democracia inmediata". En: I Cheresky (Compilador), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- CLACSO (Argentina) (2005). *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. (Santos, Boaventura de Souza).
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Paidós. Buenos Aires.
- FLACSO (Argentina) (1994). *Metodología FLACSO de planificación gestión*. Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 163. (Poggiese, Héctor).

- Guimaraes, R. (1987). "Participación comunitaria, Estado y Desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo". En: *Revista Interamericana de Planificación* Vol. XXI N° 83/84 (Diciembre), pp. 13.
- Habermas, Jürgen (1998). "Sobre el papel de la sociedad civil" en *Facticidad y validez*. Trotta. Madrid.
- Harris, Richard (2000). "La democratización del Estado y la Gestión Pública". En: *Reforma y Democracia N° 18* (Octubre). Pp 207-22.
- Manin, Bernard (1998). "Metamorfosis de la representación". En: *Los principios del gobierno representativo*. Buenos Aires: Alianza.
- Mires, Fernando (1994). "La reformulación de lo político". En: *Nueva Sociedad N° 134* (Noviembre-Diciembre), Pp. 86-101.
- Pitkin, Hanna F. (1984). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Poggiese, Héctor y María del Carmen Francioni (1992). "Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el estado la sociedad". En: *Seminario sobre Administración Pública en Latinoamérica* (Julio), Toluca.
- Poggiese, Héctor (2000 a). "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio gubernamentales para un nuevo 'saber hacer' en la gestión de la ciudad". En: Torres Ribeiro, Ana Clara (compiladora), *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (2000 b). "Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas". En: *2º Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Desarrollo Local y Gestión Tecnológica* (Octubre). Mar del Plata.
- Poggiese, Héctor (2002). "Creación e invención: acción social en momentos de crisis" en PPGA/ FLACSO, PUCRS, GCBA, Prefeitura de Porto Alegre, Cidade Viva; *Seminario Gestao democrática das cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Poggiese Héctor (2004). "Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro". En:

- Torres Ribeiro, Ana Clara (compiladora), *El rostro urbano de América Latina*. ASDI-CLACSO. Buenos Aires.
- Quiroga, Hugo (2006) .“Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público”. En: Isidoro Chersky (compilador). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Redín, María Elena y Morroni, W. (2002). “Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión socio urbana”. En: PPGA/ FLACSO, PUCRS, GCBA, Prefeitura de Porto Alegre, Cidade Viva. *Gestao Democratica das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Rousseau, Jean-Jacques (1992). *El contrato social*. Porrúa. México DF:
- Rubinstein, Juan Carlos (1994). *Sociedad civil y participación ciudadana*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid.
- Schnapper, Dominique (2004). “¿El fin de la ‘república de derecho divino’?”. En: *La democracia providencial*. Homo Sapiens. Rosario.
- Strasser, Carlos (2002). “América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno”. En: Carlos Sojo (editor). *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Flacso/ BM. Costa Rica.
- Wallerstein, Immanuel (1998). *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. Siglo XXI Editores. México.

Participación y gestión local: Una visión desde la municipalidad venezolana

María Ángela Flores Páez¹

Introducción

Durante las últimas décadas del siglo XX, en Venezuela, al igual que el resto de los países de Latinoamérica, los debates se centraron alrededor de la consolidación de la democracia como sistema político del hemisferio y la reforma de los estados hacia la descentralización política y administrativa. Su argumentación, sustentada en experiencias exitosas apunta hacia sus bondades reconocidas, tales como: el incremento de la transparencia, la participación y responsabilidad ciudadana, el reconocimiento de las necesidades de un colectivo en particular, la promoción de la diferenciación y selectividad de las ofertas, una clara y mejor asignación de recursos y la posibilidad de control de la prestación de los servicios públicos. Aspectos que se traducen en efectividad y eficiencia.

En el inicio del actual período presidencial, bajo la responsabilidad de Hugo Chávez, se adoptó un esquema de gestión que continuaba con el planteamiento de la descentralización-desconcentrada, aspecto que incluso se incluye en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, en su artículo 4, bajo el esquema de Estado federal descentralizado y con el objeto de un desarrollo equilibrado y sostenido. Sin

1 Flores, María Ángela. Universidad de Carabobo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – INFACES (Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo). mflores@uc.edu.ve

embargo, en la ejecución de esta política pública hubo una serie de ambigüedades en las directrices y toma de decisiones públicas. Entre ellas se tiene la aprobación, en junio de 2002, de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y en abril de 2006, la de los Consejos Comunales, dependiendo de recursos destinados a las comunidades pero direccionados desde el poder central, teóricamente en la búsqueda de potenciar la participación protagónica, por estar aún pendiente la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular por parte de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas locales tienen implicaciones que van más allá de las funciones a cumplir por los técnicos de los gobiernos locales. En primer lugar, lo referente a las ofertas electorales de los funcionarios elegidos; en segundo lugar, la satisfacción de las necesidades de los pobladores y; en tercer lugar, lo relativo al carácter sustantivo de la participación ciudadana que envuelve los factores anteriores y coloca a los ciudadanos en posibilidad de gestionar el desarrollo local.

Diversos estudios realizados llevan a establecer como las relaciones entre la participación del ciudadano y las decisiones locales se encuentran signadas por aspectos en los que la identidad y las tradiciones, en las municipalidades venezolanas, constituyen el eje que podrán hacer efectiva y eficiente tal relación. En particular, el estudio fue realizado en dos municipios del estado de Carabobo, donde se concentra el parque industrial más importante del centro del país, y partiendo de una estrategia inductiva-deductiva que permitió evidenciar aspectos cuantitativos medidos en la opinión de una muestra de los pobladores de los municipios, a saber: Guacara y Naguanagua, así como de una entrevista a los funcionarios que ejecutan las directrices desde la Alcaldía para describir e interpretar sus significados a la luz de los planteamientos de los autores revisados. Dicha evidencia indica como la participación es el eje promotor que involucra la toma de decisión en los asuntos públicos, constituyendo una aspiración legítima consustanciada con la democracia, que conlleva al involucramiento de los sujetos en el quehacer de lo político institucional y la asunción gestionada de los planes y programas del desarrollo local para fortalecer la calidad de vida de la comunidad.

Finalmente, la complejidad presente en la concepción de las ciudades en el presente siglo ha llevado a los Estados a repensar las posibilidades de encontrar la vía para lograr un desarrollo urbano sostenible. Para ello se requiere de un conjunto de instituciones capaces de articular y equilibrar el conjunto de intereses que confluyen en el seno de la sociedad, especialmente en las capas sociales de más bajos recursos, a fin de proporcionar respuestas que se traduzcan en eficiencia de servicios y brinde las posibilidades de potenciar el desarrollo de las localidades desde su propia visión. Es así como, la participación ciudadana ha impactado el discurso político de los últimos tiempos, signado por reformas estatales que han involucrado, en un primer momento, procesos de desconcentración y descentralización, y más recientemente, la idea de los Consejos Comunales y las Cartas de Compromiso, como innovaciones en la gestión pública, pero desde una óptica de mayor concentración y centralización, en el caso de Venezuela.

De una u otra manera, los ciudadanos se han adueñado de la idea de participar y las comunidades organizadas van tras la búsqueda de la resolución de sus inquietudes y problemas.

Participación ciudadana

El tema de la participación ciudadana conjuga a su alrededor opiniones favorables y detractoras, desde las tendencias que se manifiestan por, la democracia directa (considerada por algunos inviable) hasta los que promueven la coexistencia de la democracia representativa y la participativa como opciones no excluyentes, pasando por las diversas acepciones del término hasta su antítesis que han llamado democracia autoritaria, por el principio de un poder que viene del pueblo. Lo que si es importante aclarar es que la participación de los ciudadanos no puede en ningún momento sustituir la acción del Estado, especialmente en sociedades donde la ciudadanía no la tiene como práctica de vida arraigada y fortalecida para hacerla exitosa.

Ahora bien, considerando el avance de la sociedad en general posibilitado por el desarrollo de la telecomunicaciones, la transformación de la

información en conocimiento y su socialización, como claros motores del cambio social que hoy emerge, donde las identidades locales adquieren visibilidad y amplían la agenda de la gestión pública más allá del problema de la eficacia y eficiencia de la prestación de servicios y la gobernabilidad, incluyendo temas como: la problemática ambiental, la igualdad de acceso, de derechos, de género y la equidad, ámbitos que incentivan la movilización por las tensiones sociales que pueden generar y potencian la participación de la ciudadanía.

En este orden de ideas, la ciudadanía desplaza los otrora aspectos de manifestación (civil, política y social) a su responsabilidad ante el Estado y la sociedad, manifestándose hoy en los ámbitos: económico, al pagar impuestos y ser en parte accionista; administrativo, al ser un usuario de los servicios que presta el Estado y es un cliente consumidor; y político, pues ejerce su derecho al voto. Esta interpretación de Brugué, Font y Gomà (2003) intenta buscar asidero a la asociatividad en una sociedad donde los aspectos funcionales ceden el paso a los relacionales como elemento innovador de la democracia, quedando pendiente aspectos como si la participación ciudadana lleva a trabajar con, o a pensar con las instancias más cercanas del poder público al ciudadano, hoy denominado poder popular en Venezuela. Todo esto implica una profundización de la ética y responsabilidad democrática.

De tal manera que el ejercicio de la ciudadanía concebido en la democracia moderna como motor y parte fundamental, esencialmente, porque como sistema político es ante todo un método y un conjunto de procedimientos para formar gobiernos, presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable frente a otras alternativas. Este conjunto de valores es el resultado de la evolución de la sociedad y tienen una explicación racional de por qué son preferibles y de las posibilidades de su institucionalización. Si bien los valores básicos de las democracias modernas son libertad, igualdad y fraternidad (Salazar y Goldenberg 2000), el análisis de las relaciones de estos valores resumen la armonía que subyace en la doctrina democrática, la cual los hace visibles, los asienta en el ideal mismo y en las bondades que de él se desprenden.

Estos valores democráticos son los que, en teoría, deben orientar aspectos como: la organización política de una sociedad; la fórmula ca-

paz de ofrecer cauce productivo a la pluralidad de intereses, concepciones e ideologías que se expresan en una sociedad compleja y diferenciada; la convivencia en sociedad respetando la diversidad política; la coexistencia y competencias de fuerzas políticas que tienen idearios y plataformas no sólo diferentes sino en ocasiones contrarias. Planteamientos que han preocupado por igual y por mucho tiempo a gobernantes y gobernados, políticos y académicos, y son parte de la cultura política de los pueblos, es decir, son parte de los elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder. Ahora bien, además de estos valores básicos democráticos en la tradición democrático-participativa, en general, la participación se convierte en un valor clave, pues la democracia, además de un sistema de reglas e instituciones, es un conjunto de prácticas participativas, donde se integran los sistemas social, económico y político que engloban las tareas que le son propias y cuya práctica amplía el espectro de tales valores, dando identidad a la sociedad (Flores 2003).

Al hablar de participación ciudadana se asocia inmediatamente con la idea de la democracia desde su definición etimológica. La CRBV define su sistema de gobierno como una democracia participativa. Esta forma de gobierno, o democracia constitucional, “basada en instituciones como la división de poderes, los derechos humanos individuales colectivos y, sobretudo el sufragio universal expresión de la soberanía popular” (Guevara 1997), que implica la oportunidad de la población de manifestar su voluntad y elegir sus gobernantes y representantes en procesos electorales competitivos periódicos, a la fecha tiene en elaboración los instrumentos legales que permitirán la reglamentación de la participación de la ciudadanía en forma “protagónica”, que hoy es asumida desde los llamados Consejos Comunales. Sin embargo, se hace necesario ahondar en este concepto desde una óptica renovada.

En este sentido, es importante acotar que la democracia no significa sólo un Estado de derecho, sino también un sistema cultural, un sistema público de leyes que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos y de instituciones políticas para fomentar y salvaguardar el pluralismo, la tolerancia y la igualdad de oportunidades. También es la interacción cotidiana de personas con muy similares hábitos de actuar y de vivir los aconte-

cimientos diarios. Como señala Azurmendi (2002) la democracia es una cultura compartida y de materiales simbólicos. Esta forma de actuar en democracia es la que hace posible la participación como factor constituyente de la democracia misma. Si bien el estudio de la participación ha estado ligado a la cultura política, a la acción colectiva y más recientemente a los movimientos sociales, el impulso de la misma se ha visto influenciado por el enfoque de los procesos políticos que utilizan este concepto como una estructura de oportunidad política. Así los movimientos sociales integran al menos tres elementos: las oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los procesos de interpretación de la realidad social y asignación de significados (Flores 2003).

En su conformación los elementos simbólicos compartidos y el sentimiento de solidaridad como característica constitutiva inciden en el cambio de valores sociales. Según las teorías clásicas de la acción colectiva elementos como cooperación, intereses y beneficios son analizados, tratando de determinar quienes deben cooperar y quienes no, para obtener beneficios mutuos. Según estas teorías las soluciones se basan en motivaciones individuales (el interés propio, el altruismo, las normas sociales o alguna combinación de estos elementos).

En otro orden de ideas, en un estudio sobre cultura política, Almond y Verba (1992) proponen el concepto de cultura democrática o cívica como una respuesta a la ambivalencia entre la cultura tradicional y los sistemas políticos tecnocráticos que enfrentaron las democracias en la modernidad, pues dicho concepto es una mezcla de ambas culturas. Afirman que –desde Aristóteles– los estudiosos y teóricos de las democracias “han insistido en que las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en asuntos públicos, a un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y a un sentido muy difundido de responsabilidad cívica” (Almond y Verba 1992)

Los autores, para arribar al concepto de cultura democrática o cívica analizan la cultura política de 5 países con regímenes democráticos, experiencias históricas y estructuras político-sociales diferentes, diferenciando tres tipos de cultura política: la parroquial, la de súbdito y la de participación, desde las dimensiones cognitiva, afectiva y evaluativa. El análisis los lleva a establecer que “el ciudadano es una mezcla particular de orien-

taciones de participación, de súbdito y parroquialismo, y la cultura cívica una mezcla particular de ciudadanos, súbditos y elementos parroquiales” (Ídem185). Así, la cultura cívica es una cultura política mixta, donde la cultura y la estructura política son congruentes; donde los individuos se convierten en participantes del proceso político, sin abandonar sus orientaciones.

En este punto cobra importancia el concepto de identidad como motor de la participación en un escenario de acelerado cambio social, donde se denota una conjunción en diversos grados y medidas de lo propio y lo ajeno; donde subyace lo territorial y la identidad. Conceptos que junto con otros, tales como los de autonomía territorial, descentralización, etnicidad o identidades políticas, son objeto de revisión. Según Moreno (2002), estos conceptos han cambiado incidiendo en las organizaciones humanas y en la dimensión funcional de la sociedad. Las fracturas de clase, grupo y género son factores estructurantes de la vida social y cada uno genera elementos de identidad y territorio. Además son igualmente responsables de la cohesión y dispersión sociopolíticas.

Participación, desarrollo regional y gestión local

La participación es el concepto empleado para definir el hecho práctico de cómo el ciudadano se involucra en la formulación control y seguimiento de la política pública en su conjunto. La complejización y multiplicación de los asuntos públicos, ahora también globales, llevan necesariamente a la reconceptualización de las políticas públicas, idea que está asociada al denominado Estado de Bienestar. Es así como se han emprendido en todas las latitudes reformas que van desde la concepción de la nueva gerencia pública y la gestión local, a finales del siglo XX, hasta la nueva articulación entre lo endógeno y lo exógeno que se concreta en el concepto de desarrollo local. Además, las políticas públicas hoy requieren de una nueva sustantividad, no sólo por la compleja dinámica social, sino por la realidad de la pobreza, la distribución demográfica, los nuevos asuntos públicos, aspectos que aunque asociados a la vida de las comunidades están regulados por gobiernos centralizados que intentan llevar la vieja

racionalidad de la planificación al ámbito local, situación que clarifica Mascareño (2003) al plantear:

“Estamos asistiendo a un momento en el cual el Estado benefactor se encuentra en crisis severa, a la vez que, por una parte, continúan los esfuerzos para diseñar mejores tecnologías de gestión que permitan actuar sobre los asuntos públicos y, por la otra, se imponen nuevas lógicas sociales que demandan visiones diferentes frente a las necesidades de la sociedad”

El proceso de descentralización, con el traspaso de competencias, y no siempre de recursos suficientes para cumplirlas, logró el inicio de la expansión de la ciudadanía, en lo social y político, tanto por el caudal electoral que representan como porque renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares, ya que los gobiernos locales transfieren además responsabilidades a la sociedad, especialmente en cuanto al control de gestión que representan las comunidades organizadas. Es así como ciudadanos y ciudadanas, comunidades organizadas y organizaciones sociales de base de una localidad, que demandan la satisfacción de sus necesidades urbanas básicas deben dedicar esfuerzo y tiempo a identificar, por una parte, sus propias necesidades, y por otra, sus interlocutores en los niveles de gobiernos que le son más cercanos con capacidad e interés para atender sus demandas.

Surge así, con la descentralización, una apertura democrática a través de la participación ciudadana, favoreciendo una cultura de negociación entre los ciudadanos y los gobiernos locales permitiendo buscar soluciones a los problemas que se presentan, al igual que a las demandas alcanzando ser sujetos de solución mediante la implementación de políticas locales, que permitan la construcción de lo público y contribuyan a la gobernabilidad. Cabe destacar, entonces, que la participación ciudadana como componente esencial de la democracia, y como base para redimensionar la toma de decisiones de los gobiernos locales, con competencias por la vía de la descentralización, tiene un efecto positivo al posibilitar la disminución de la marcada desigualdad existente para que la población acceda a bienes y servicios básicos.

Si se parte de la concepción que se desprende de la CRBV, un proceso mediante el cual se integra al ciudadano en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la cual se desenvuelve, se ubicaría a partir del cuarto peldaño de la escalera de Arnstein, citado por Guerón (1996)². En esta etapa política denominada constitucionalmente democracia participativa y protagónica, una nueva era de la participación, donde ciudadanos y ciudadanas ya no son simples electores sino que pasan a ser sujetos activos en la toma de decisiones públicas, con la idea de hacer más eficiente la gestión del Estado, es decir, el hecho de adquirir rango constitucional le proporciona una naturaleza vinculante y de obligatorio cumplimiento por todos los actores (Combellas, 2002).

Se busca así la expresión y realización de intereses que requieren de la acción pública; un mecanismo de control del clientelismo y la politización del aparato público; nuevos cauces en las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones del Estado; un medio de reconocimiento y expresión de intereses sociales marginales; y un mecanismo estratégico de concertación que convierta a la sociedad (a la que se denomina simplemente en los discursos como pueblo) en actor que coopta y fortalece la construcción y gestión del proceso de gobernabilidad democrática (Pressacco 2000). Ésta tiene distintas concepciones en los diferentes paradigmas con los cuales se estudian las Ciencias Sociales, resumidos en el Cuadro N° 1, donde se contrastan la manera en que ésta es entendida en cada una de esas concepciones teóricas.

2 El autor presenta el siguiente orden: la manipulación, la terapia, la información, la consulta, concesiones menores, la asociación, la delegación de control ciudadano y la transferencia. Asimismo, considera que algunas llamadas a participación son más simbólicas que reales, pues la ciudadanía no tenía la certeza de cómo su participación influía en las decisiones gubernamentales.

Cuadro N ° 1 La Participación Ciudadana y los Paradigmas de las Ciencias Sociales	
Paradigma	Participación Ciudadana
Estructural - Funcionalista	Asociada fundamentalmente a derechos, está controlada y tutelada por el Estado, busca generar una democracia de tipo liberal representativa, la modernización y la consolidación de organizaciones como los gremios, los sindicatos y los partidos políticos.
Marxista - Estructuralista	Asociada a control y derechos, es tutelada por el mismo Estado.
Perspectiva Interaccionista	La participación, elemento esencial para el modelo de desarrollo liberal, tiene como objetivo llenar los espacios que deja el Estado: en lo social, aliviar necesidades básicas; en lo económico, generar la privatización [dejar funcionar las leyes del mercado]; y en lo político, promover la democracia participativa (que debe actuar dentro de los parámetros de las políticas globales de liberación).
Aproximación Accionista	La participación como negociación

Fuente: Pressacco, C. y Otros (2000). Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana. Elaboración propia.

Por otra parte, Cunill (2004) refiere los distintos niveles de gobierno, cada uno de ellos con sus competencias y responsabilidades específicas frente al ciudadano y con distintos medios de influencia, en los que el orden municipal o local es en el que se presentan las mayores posibilidades a través de la representación social, la elección y la coproducción, como niveles de involucramiento de la ciudadanía, pues “las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en asuntos públicos, a un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y a un sentido muy difundido de responsabilidad cívica” (Almond y Verba 1992), la cual se pone de manifiesto primordialmente en los ámbitos municipales o locales, donde el ciudadano puede obtener rápidamente una respuesta.

Ahora bien, la política de desarrollo local, apoyada en los gobiernos locales, que tienen la suficiente flexibilidad para emprender las innovaciones democráticas, sobre la base de su concepción participativa y desde una perspectiva amplia se conceptualiza como:

“Un proceso de dinamización de los recursos humanos y materiales, así como de sus potencialidades, en lo económico, social, cultural y tecnoló-

gico³, existentes en el ámbito territorial de un municipio, impulsado a través de todos los actores que en él se desenvuelven, y con el apoyo irrestricto del gobierno local, mediante la gestión y concertación de políticas, planes y acciones que coadyuven al desarrollo humano de sus habitantes” (Iranzo, 2002: 21).

Esta noción perfectamente enmarcada en la CRBV, se adelanta inicialmente a través de la política denominada los Cinco Equilibrios y desde la perspectiva del desarrollo endógeno, la cual brinda además de un modelo de análisis, una “interpretación orientada a la acción que permite a las comunidades locales y regionales enfrentar los desafíos de la competitividad y abordar los problemas que presenta la reestructuración productiva” (Vázquez Barquero 1998). Estos procesos son posibles, precisamente, por la utilización económica del potencial local que permite la institucionalidad: la organización para la producción, la estructura familiar, social y cultural, las tradiciones locales, y en general, los símbolos propios de las poblaciones. Estos son los aspectos que condicionan la dinámica económica y, por ende, la orientación del desarrollo endógeno. Todo esto obedece a una visión territorial de los procesos de transformación productiva, donde el espacio es otro agente interviniente en el proceso en función de la especificidad territorial y la identidad económica, política, social y cultural. De tal manera que la gestión local orientada por la tesis del desarrollo local y regional, al tener en cuenta la realidad interna de cada territorio y las tendencias que se manifiestan en su entorno como estrategia presenta cuatro rasgos básicos, a saber: a) necesitan de la participación y el diálogo social; b) se basan en un territorio; c) implican la movilización de los recursos y ventajas comparativas locales; y d) son realizados y gestionados localmente. (White y Gasser, citados por Casanova 2004).

Por otra parte, esta concepción de desarrollo requiere de promoción en todos los territorios, una gestión descentralizada, coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno y coordinación horizontal entre organismos públicos y privados, así como provisión de las condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica.

3 Tal conjunción de elementos le da al desarrollo local el carácter de sustentable.

En consecuencia, esta estrategia de desarrollo, que en el caso venezolano es denominado endógeno, pero con la contradicción presente en la actual tendencia de la centralización y concentración, considera al escenario local como el más idóneo para la práctica de la democracia participativa por la vía de los Consejos Comunales (CC), mientras que en muchas latitudes del mundo occidental la participación ciudadana ha permitido la legitimidad institucional local producto de la descentralización, y/o de los gobiernos elegidos al dar respuesta a las demandas que permite articular, convirtiéndose en una herramienta de control de la eficacia de la gestión local como mecanismos de participación en la gestión local.

Los CC venezolanos tienen un amplio espectro de acción que implican la posibilidad real de incidir en la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas en materia de salud, educación, tierra urbana o rural, vivienda y hábitat, protección e igualdad social, economía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación e información, recreación y deportes, alimentación, agua, energía y gas, servicios y cualquier otro que acuerde la Asamblea de Ciudadanos, la cual constituye el órgano de mayor jerarquía en la comunidad y donde se practica una suerte de democracia directa. Así los CC promueven la participación y asociatividad para la acción en distintas fases de una política pública: agenda, formulación, implementación y evaluación, como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2
Ámbitos de Participación

Participación	De base asociativa		Mixta	De base personal	
	Sectorial	Territorial		Intensivo	Extensivo
Diagnóstico y Formación de la Agenda	Foros y Mesas de Trabajo	Consejos Consultivos	Planes estratégicos y áreas temáticas	Foros, Conferencias, Círculos de estudio	Asambleas de Ciudadanos, Sesiones de Cámara, Audiencias, medios de comunicación
Formulación de Políticas Públicas y Toma de Decisiones	Comisiones y Consejos Locales	Asociaciones Vecinales y Civiles	Comisiones, Consejos Locales, Asociaciones Vecinales y Civiles	Encuestas, panel de ciudadanos	Referéndum, consultas populares, medios de comunicación
Gestión y Cogestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de Casas Vecinales y Comunes	Gestión de servicios y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Elaboración propia, en base a las categorías de Font y Gomà, citado por Font y otros (2000) Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Visión Panorámica.

Como puede observarse, la participación ciudadana en el ámbito local, por esta vía, tiene distintas opciones, ya sea que el ciudadano lo haga a través del ejercicio de la asociatividad, de manera personal o mediante una combinación (mixta). Quizás el problema que subyace en el fondo de la problemática de la participación es la concepción que el ciudadano tiene de la misma y el nivel de información sobre lo que acontece en su localidad y el plan de desarrollo local, instancia que en Venezuela ofrece al ciudadano las mayores posibilidades y formas de participación.

Finalmente, autores estudiosos del desarrollo endógeno, en estas latitudes, ven en su emprendimiento como estrategia de desarrollo y gestión local una forma de afianzar las prácticas de capital social, logrando trascender lo individual y económico hacia “una dimensión de orden superior, que le convierte en una herramienta clave en la preservación y el

enriquecimiento del acervo social, y en la consecuente integración de ese ciudadano responsable” (Ochoa y Petrizzo 2006) con su entorno, participando en comunidad, en red.

La investigación

Para los estudios regionales y urbanos, el sistema político del Estado venezolano ha reflejado en todo momento las tendencias hemisféricas y mundiales en cuanto a su organización interna, algunas veces en forma pionera y otras en rezago. Esta realidad da permanente vigencia a la investigación en estudios de gobierno y desarrollo, donde las temáticas se orientan alrededor de los procesos de formulación de políticas que afectan a las ciudades, los estados regionales, la pobreza y la sustentabilidad del desarrollo. Entre ellos, el estudio de la participación y su incidencia en la toma de decisiones locales ha venido produciendo datos que van consolidando referentes teóricos que se enmarcan en el enfoque de la sustentabilidad y la gestión del desarrollo territorial.

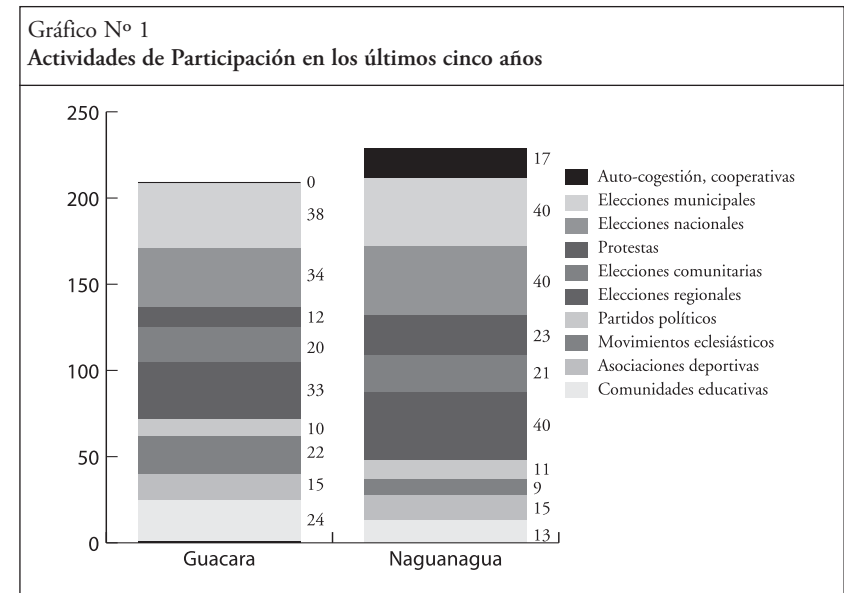
La investigación fue realizada desde la perspectiva teórica analítica –por ser temas propios de la ciencia política y de la administración pública– del paradigma positivista, de tipo descriptivo, transeccional y de campo, con la aplicación del método de encuestas, complementado con entrevistas a actores claves. Con una muestra representativa, aleatoria y estratificada, con un nivel de error del 5% y 95% de confiabilidad, permitió la aplicación de un cuestionario de manera interpenetrada, para verificar la veracidad de la aplicación, con preguntas cerradas, validado por expertos, y que arrojó un coeficiente de confiabilidad de Crombach de 0,83.

El procedimiento de análisis de los datos se hizo con base en la estadística descriptiva, lo que permitió la comparación de ambos municipios a fin de evidenciar las relaciones entre la participación de los ciudadanos y la toma de decisiones en el nivel local, en la búsqueda de hacerlas eficientes y efectivas en la solución de los problemas locales y esbozar los valores predominantes. Para tal cometido, se propuso el análisis de las actividades y procedimientos de participación en ambos municipios. Es

importante destacar que el presente trabajo es producto de los resultados obtenidos hasta el 2006 de la línea de investigación en Estudios de Gobierno y Desarrollo Regional que en la actualidad se encuentra en una nueva etapa de recolección de datos en todos los municipios del estado Carabobo, a fin de ir generando indicadores al respecto.

Los resultados

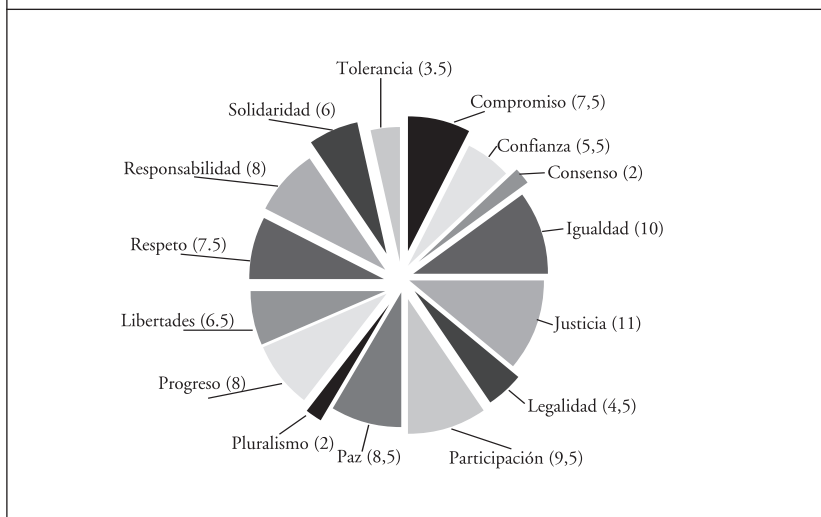
En la comparación por municipios, los datos socioeconómicos reflejaron cómo en Naguanagua hay una mayor población educada y menores niveles de pobreza que en Guacara. Esto puede explicarse porque Naguanagua es más un municipio dormitorio, puesto que ha experimentado un rápido desarrollo habitacional, y Guacara es más rural. En ella hay dos grandes asentamientos de empresas, pequeñas, medianas y grandes. Esta realidad influye en las actividades de participación de sus pobladores, recogidas en el gráfico siguiente.



En el mismo se pone de manifiesto cómo en los últimos cinco años la actividad más preponderante de participación ha sido la eleccionaria, seguida de las asociaciones comunitarias, que hasta hace alrededor de un año eran las Asociaciones Vecinales y hoy son los CC. Los valores se mantienen en casi todos los ítems del cuestionario y en el tiempo, siendo en promedio los niveles de participación alrededor de un 28%. Hay algunos aspectos resaltantes: las comunidades educativas tienen mayor participación en Guacara, pero las cooperativas no se han logrado conformar en ese municipio, mientras que en Naguanagua sí. Por otra parte, en Naguanagua son más propensos a la protesta que en Guacara, las formas de protesta estudiadas fueron: recolección de firmas de apoyo para trámites, marchas con o sin permiso y acudir en grupo a las instancias gubernamentales.

Otro aspecto que se quiere destacar es el referente a los valores reconocidos por la población como aquellos en los que se soporta un régimen democrático, los resultados en promedio para ambos municipios se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2
Mapa de Valores Democráticos



En este gráfico se puede observar como los principales valores asociados a la democracia (igualdad, justicia, régimen de libertades y progreso) se encuentran en valores promedios cercanos. De ellos, la igualdad y la justicia alcanzaron los más niveles más altos, seguido de la participación. El gráfico también evidencia el estado de conflictividad presente en el país, donde lo menos observado es el consenso, el pluralismo y la tolerancia. Por otra parte, de los valores o principios que propone sustenten los CC, de acuerdo a la ley que los rige, encontramos presentes la justicia (equidad), la igualdad, la solidaridad, la responsabilidad y la participación (cooperación), la transparencia, la rendición de cuentas, la honestidad, la eficacia y el control social. De tal manera que se plantea la derivación de los actuales valores reconocidos por la vía de la práctica de la actividad comunitaria y de la profundización de un capital social, con base en una baja confianza. Asimismo, resulta contradictoria tal derivación cimentada en un proceso de cambio tendiente a la centralización y concentración de las decisiones y de la orientación política en unos pocos y en una sola dirección.

Conclusiones

Presentadas de manera puntual he aquí las siguientes conclusiones:

- Los mecanismos de participación en los municipios venezolanos se hacen efectivos a través de las asociaciones comunitarias, debido a que es la vía legal para tal fin y porque éstas lograron posicionarse como las organizaciones más eficaces en materia de diagnóstico y resolución de problemas comunitarios, incluso antes de iniciarse el proceso de descentralización.
- El nivel de participación ciudadana es relativamente bajo: en promedio de 28% en ambos municipios. Los ciudadanos de los estratos sociales menos favorecidos, que participan en actividades públicas, comparten el criterio de la presentación de quejas y reclamos ante los organismos competentes como la actividad que genera mayor participación.

- A pesar de considerar la presentación de quejas y reclamos como actividad de participación, son las elecciones las que se consideran el mecanismo por excelencia para manifestar la voluntad del pueblo y comienzan a aparecer otras formas de asociación y participación con fortaleza, tales como las asociaciones religiosas y deportivas, así como las comunidades educativas.
- La organización que consideran como la llamada a resolver los problemas comunitarios es la alcaldía, seguidas de las asociaciones comunitarias, instancias que de una u otra manera tienen tal misión, la primera por ser la encargada de la gestión local, y las segundas por ser las que de hecho conocen tales problemáticas y tendrán, en el futuro, que estructurar los proyectos para la gestión, ejecución y control de las soluciones.
- La cultura participativa del colectivo requiere de algo más que un decreto o una nueva ley. Se requiere de un proceso de aprendizaje continuo, de carácter individual y colectivo que surge en la medida en que se involucran las comunidades y sus miembros en distintas actividades, que implican, además de la gestión de la resolución de sus problemas, la realización de proyectos que les lleve a cosechar éxitos conjuntos.

Bibliografía

- Almond, Dahl, Downs y Otros (1992). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, S.A. Barcelona.
- Azuemendi, M. (2002). Democracia y cultura. [Documento en línea] Disponible en www.webcenter.lycos.es. Consulta: 16-11-2002
- Brugué, Q.; J. Font y R. Gomà. (2003). "Participación y democracia. Asociaciones y poder local". En: Funes, M. y Adell; R. *Movimientos sociales: cambios social y participación*. Madrid: UNED
- Casanova, F. (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. OIT, CINTERFOR.

- Combellas, J. (2002). "La Democracia Participativa y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". En: *Memoria Política N° 7*. Facultad de Derecho. CDCH – UC. Valencia.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5423 Marzo 24, 2000.
- Cunill, N (2004). "La Democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En: *Política y Gestión Pública*. Argentina: CLAD y Fondo de Cultura Económica.
- Flores, M. (2003). *La Cultura y la Participación Ciudadana en el Municipio Naguanagua del Estado Carabobo*. Tesis de Maestría. Universidad de Carabobo.
- Font y otros. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica*. [Documento en línea] XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Disponible en <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf>. Consulta, 02-02-2002
- Guevara, P. (1998). *Estado vs. Democracia*. UCV. Caracas
- Josko de Gueron, Eva (1996). *La inocua unanimidad en torno a la participación ciudadana*.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial N° 37463 Junio 12, 2002.
- Hernández, J. (2002). *La Noción de Desarrollo Local (un ciclo exógeno-endógeno-exógeno)*. Cuestiones Locales N° 2. CDCH – UC. Valencia.
- Iranzo, M. (2002). *Desarrollo Local y Gestión del Desarrollo*. Cuestiones Locales N° 2. CDCH – UC. Valencia.
- Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806. Abril 10, 2006
- López, J. (2006). *Planificación y Gestión Pública*. UCV – CENDES. Caracas.
- Martínez de T, E. y M. Flores. (2003). *Identidad colectiva: Factor generador de participación ciudadana*. Ponencia presentada en la LIII Convención Anual de Asovac. Maracaibo.
- Martínez, Flores y Lucena (2006). *Compartir el poder. Un enfoque sobre la participación*. Valencia: UC - INFACES. Analítica. Disponible en www.analitica.com Consulta: 23-02-2003

- Mascareño, C. (2003). *Políticas Públicas siglo XXI: caso venezolano*. CENDES – UCV. Caracas.
- Moreno, L. (2002). *Local y global: la dimensión política de la identidad territorial*. [Documento en línea] Disponible en www.webcenter.lycos.es. Consulta, 16-11-2002
- Ochoa, A. y M. Petrizzo (2006). “Ciudadanía y Desarrollo Endógeno”. En: Ochoa, A. (Editor) *Aprendiendo en torno al Desarrollo Endógeno*. CDCHTULA y FUNDACITE. Mérida.
- Piloneta, C. y A. Ochoa (2006). “El desarrollo endógeno sustentable: una aproximación conceptual”. En: Ochoa, A (Editor) *Aprendiendo en torno al Desarrollo Endógeno*. CDCHTULA y FUNDACITE. Mérida.
- Pressacco, C y Otros (2000). *Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana*. Ceja. Bogotá.
- Salazar, L. y J. Goldenberg (2003). “Principios y valores de la democracia” en *Cuadernos de Divulgación de la Democracia*. [Documento en línea] Disponible en www.agora.net.mx. Consulta: 10-01-2003
- Vázquez B, A. (1998). *Desarrollo Endógeno. Conceptualización de la dinámica de las economías urbanas y regionales*. Cuadernos del CENDES/Año 15. N° 38. Segunda época, mayo-agosto 1998. Caracas, Venezuela.

Gobierno local y gobierno comunal. Las paradojas de la participación comunitaria en los procesos de concertación local

Alejandro Diez¹

Introducción

¿Cómo participa la población rural de las instancias de gobierno de sus localidades?; ¿Tienen alguna injerencia o posibilidad de influencia o participación fuera de dichos espacios?; ¿Existen otras formas de participación –política– para los pobladores rurales?

El análisis de la política y de la participación en los ámbitos rurales se sustenta en una serie de situaciones e hipótesis construidas desde afuera, con información fragmentaria, de segunda mano y muchas veces inexacta.

Algunas de estas visiones ven el espacio rural, campesino, el de las comunidades y las rondas como un ambiente sin política o “pre-político”, marcados por la ausencia del Estado que –por razones de abandono, carencia de recursos, discriminación étnica u otros factores– no permean a las comunidades por lo que los espacios rurales están librados a su suerte, sin instituciones ni marcos políticos como los que conocemos. Con ello, los ámbitos rurales son colocados en las periferias del sistema, con todo lo que ello supone de informalidad, ausencia de regulación, precariedad, ilegalidad y proclividad al desarrollo de formas clientelistas, cuando no corruptas, de vinculación con la sociedad mayor. Ello favorecería la

1 Diez, Alejandro. Doctor en Antropología Social y Etnología, y Diplome D’Etudes Approfondies en Ethnologie (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París). Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP). adiez@pucp.edu.pe

aparición de capas de intermediarios aprovechadores que se benefician de la situación de aislamiento y marginalidad de la población.

Otras lecturas sobre las mismas circunstancias apuntan más bien en la dirección inversa: librados a ellos mismos, los pobladores rurales disfrutaban de una vida regulada comunitariamente, por formas de organización ancestrales, herederas del imperio incaico —estoy exagerando, aunque quizás no tanto—, participativas y democráticas; sobre la misma data, los análisis más objetivos se limitan a precisar que la población rural funciona políticamente bajo “otras reglas”, sustentadas en la tradición y en el colectivismo. Sus expresiones más acabadas son estrictamente literarias, como en los cuentos andinos de López Albújar, y más recientemente también cinematográficas. Y, sin embargo, restan —en más de un sentido— trabajos académicos que versan o avalan estos enfoques.

No son, obviamente, las únicas visiones. Hay análisis y trabajos sobre la organización política local sumamente interesantes y que, eventualmente, muestran más bien lo contrario de lo que sugieren las lecturas medio caricaturizadas que se reseñan líneas arriba: desde las monografías y trabajos sobre el comportamiento de las autoridades e instituciones rurales hasta el informe de la CVR, todos ilustran la complejidad y diversidad de conglomerados políticos en los que se inserta la población. Los pocos estudios que conocemos sobre el comportamiento electoral de los pobladores de las áreas rurales, muestran que aún al margen del sistema, están informados de las políticas nacional y local y que toman sus propias decisiones políticas. Adicionalmente, una serie de trabajos contemporáneos e históricos nos ilustran sobre el interés continuado de la población rural por ser incluida en la sociedad y la política nacionales.

Ello no se contradice necesariamente con los muchos y más recientes trabajos sobre participación y concertación municipal, que inciden en la debilidad organizacional y representacional de las comunidades y en su débil participación en las nuevas instancias de concertación creadas en el contexto de descentralización. Con contadas excepciones, hay una limitadísima participación rural en la toma de las decisiones de asignación del presupuesto municipal, que queda al albedrío de los alcaldes, sus regidores y los representantes de los ámbitos urbanos.

En este marco, nos proponemos esbozar en términos generales —la cordedad del espacio y, sobre todo, la limitada casuística analizada no nos autorizan a más— algunos lineamientos generales de lo que podríamos conceptualizar como los ámbitos, límites y mecanismos de la participación política de los pobladores rurales.

Para ello, partimos de una serie de postulados generales —si se quiere, de hipótesis— que guían nuestra reflexión: 1) el primero es el supuesto de que el espacio rural lejos de ser un espacio apolítico, está organizado políticamente sobre la base de un entramado organizacional e institucional que funciona territorialmente sobre varios espacios de geometría variable que eventualmente coinciden con la geografía política del Estado pero las más de las veces redefinen dicha geografía, articulándola interna y externamente según otras “fronteras” (y no límites)². 2) La segunda idea se refiere a la necesaria articulación de estos espacios políticos locales con ámbitos externos con los que se hayan en comunicación e interacción y sin cuya comprensión no es posible entender las dinámicas internas: los espacios locales funcionan en interrelación con espacios externos (regionales y nacionales) que muchas veces interfieren en posición de fuerza sobre ellos. Por último, 3) la tercera nos refiere a los procedimientos y formas de hacer política y generar participación local, vinculados ciertamente a procedimientos institucionales generados en la primera mitad del siglo XX y luego generalizados al conjunto de organizaciones, en un proceso permanente de adaptación que supone la adopción e incorporación paulatina de algunas prácticas, procedimientos y contenidos nuevos.

Nuestra aproximación al tema se desarrollará sobre tres entradas sucesivas y acumulativas. En primer lugar abordaremos las organizaciones y los entramados organizacionales en los diversos espacios jurisdiccionales en los que se puede observar la política (local y extralocal) de la población rural. En segundo término, nos detendremos en algunos de los diversos procedimientos institucionalizados que rigen la participación popular. Finalmente, abordaremos el espacio político y participativo resultante,

2 Utilizo la distinción para destacar que si un límite separa claramente dos realidades, una frontera supone una franja de indeterminación en la que operan las determinaciones de los dos o más espacios fronterizos.

tratando de perfilar algunas de sus líneas analíticas y sus paradigmas de funcionamiento. Dejamos para el final una breve reflexión sobre las múltiples modalidades de participación y de exclusión de la población rural.

Organizaciones, instituciones y espacios locales: las arenas de la participación

Las arenas de la participación y la política (micro) rural son proveídas por el entramado organizacional e institucional presente en cada espacio local. Cada espacio presenta su propia configuración, fruto de una particular combinación –conformada históricamente– a partir de un conjunto de piezas conocidas y reconocidas, con características y procedimientos medianamente previsibles. Así, cada espacio local presenta al mismo tiempo una serie de organizaciones típicas y comunes con otros espacios y una serie de peculiaridades fruto de su particular configuración institucional (y de actores), que lo hacen singular.

Presentaremos este entramado en dos partes diferenciando entre las piezas y los conjuntos. Abordaremos en primer lugar las organizaciones y ámbitos institucionales de ejercicio del poder y de la participación y, en segundo lugar, los espacios a los que se adscriben y desde los que se articulan.

Las organizaciones y las instituciones

Los espacios rurales están organizados bajo dos tipos de registros: de un lado, las instituciones de la estructura política proveída por las leyes y la organización del Estado (municipios, gobierno y juzgados de paz). Del otro, las múltiples organizaciones generadas desde la sociedad civil, desde las comunidades campesinas hasta las asociaciones religiosas. Procederemos a un breve inventario glosado sobre las principales características de éstos.

Las instituciones corresponden al ordenamiento del Estado y están presentes “por función” en los ámbitos de su competencia, pero se inser-

tan en las dinámicas del poder local y suelen ser funcionales a las mismas:

Municipalidades: ámbitos de gobierno y administración local, formalmente reúnen al conjunto de vecinos ciudadanos, que eligen a sus representantes para que los gobiernen. Constituyen espacios de participación en: posibilidad de participar en proceso electoral, sufragio, discusiones e instituciones locales de intervención en el gobierno (cabildos, presupuesto participativo y ccl). Existen a tres niveles CPM, distrito y provincia. Con variantes, es una de las formas institucionales más antiguas del Estado republicano.

Puestos de gobierno: representantes locales del gobierno central, elegidos directamente desde el gobierno, son cargos políticos y de confianza, canal de comunicación e información del Estado central. Funcionan a nivel departamental, provincial, distrital y de anexo (prefecto, subprefecto, gobernador y teniente gobernador). Sus funciones acaban de ser abolidas, aunque no hay aún claridad sobre las consecuencias o alcances de la medida. El Teniente gobernador es la figura más participativa, en espacios comunitarios y en varios ámbitos locales es elegido como representante local ante el Estado y designado a través de una terna sugerida por la población.

Juzgado de paz: Institución encargada de solucionar conflictos y disputas a nivel local de menor cuantía, designado por el poder judicial y representante de éste, sólo tiene capacidad de conciliar. Suele ser visto de manera positiva por la localidad.

Otros agentes del Estado: en los ámbitos locales pueden existir algunos otros funcionarios representantes de sectores, –como agricultura, educación y salud– o del interior –policía– ninguno de ellos abierto a la participación popular más que en cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, las organizaciones constituyen el entramado básico de la política microlocal, son múltiples, con diversa composición, diferentes funciones y propósitos, antigüedad, legitimidad y presencia. Todas ellas tienen por lo general una estructura moderna y republicana: la mayor parte son dirigidas por un presidente (con excepción de algunas organizaciones religiosas y deportivas), responden a una asamblea y tienen mecanismos de elecciones para la designación de sus representantes. Descri-

biremos brevemente algunas de las más importantes:

Comunidades Campesinas: Formas de organización creadas en la primera mitad del siglo XX como medida para la protección de tierras indígenas. Se distribuyen en buena parte del territorio rural de Costa y Sierra. Espacio mayoritario de integración en zonas rurales aisladas. Se regulan por legislación especial del Estado pero presentan significativas diferencias regionales, idiomáticas, geográficas, de tipo de actividad predominante, tamaño de su propiedad, número de miembros, etc. Numéricamente integran más población y más familias que ninguna otra forma de organización en el país.

Rondas campesinas: Forma de organización para la vigilancia y defensa de localidades rurales. Orientadas originalmente al control del robo de ganado, en muchas zonas tuvieron un rol destacado en el conflicto anti-subversivo, y luego se dedicaron a acciones de administración de justicia local, defensa del medio ambiente y desarrollo. Integra grupos de varones jóvenes y adultos, eventualmente en algunas zonas también mujeres.

Juntas de regantes y comisiones de usuarios: la tercera forma de organización más estable en el país. Dependientes del ministerio de agricultura administran localmente el recurso agua de riego. Involucran al conjunto de agricultores con manejo de aguas de riego, casi la totalidad de los de la Costa y buena parte de la Sierra no comunitaria. En comunidades campesinas pueden ser competidoras u organismo especializado de las mismas.

Organizaciones especializadas de productores: Existe un gran número de organizaciones de productores con finalidades de articulación para diversas fases del proceso de producción, se aglutinan alrededor de determinados servicios (crédito, maquinaria, compra de insumos u otros), productos, áreas geográficas, cadenas productivas, etc. Muchas de ellas responden a proyectos estatales o de ONGs, articulándose a los mismos. Son todas organizaciones de interesados y no involucran al conjunto de la población de una localidad.

Organizaciones femeninas: Clubes de madres, comités de vaso de leche y pequeños comités de productoras, existen en buena parte de los espacios locales rurales. En su mayor parte han sido generadas por influencia externa y como parte de un proceso general de visibilización y participación femenina en los ámbitos públicos y políticos rurales. Intervienen en

la vida política local y conforman federaciones y asociaciones que las articulan. Por lo general articulan conjuntos diversos de mujeres, de acuerdo a generaciones.

Organizaciones para la administración y control de servicios: Existentes como parte del proceso de expansión de servicios urbanos y de conectividad. Por lo general bajo la forma de comité (de electricidad, de agua, de carretera, u otros). Es una forma de participación parcial.

Organizaciones religiosas, lúdicas y deportivas: Existen prácticamente en todos los ámbitos rurales. Las organizaciones religiosas adoptan formas diversas, corporativas (sociedades, grupos de jóvenes) y no corporativas (diversas formas de mayordomía y movimientos parroquiales), su base de participación suele ser sumamente amplia –aunque diferenciada– entre los católicos. Las organizaciones deportivas integran a los jóvenes –hombres y mujeres– en los ámbitos rurales, articulando a población de poblados diferentes y también a los comuneros y a los residentes.

Todas estas organizaciones se constituyen, a fin de cuentas, como intermediarias entre las familias y el colectivo mayor, o si se quiere entre las familias y la “comunidad” entendida como conjunto social mayor. Dadas sus funciones y los intereses diversos y eventualmente contradictorios entre todas estas organizaciones, se hallan muchas veces en tensión.

La mayor parte de ellas mantienen una “vida orgánica” o funcionamiento cotidiano entendido como el desarrollo de determinadas acciones (puntuales y permanentes) pero responden también a influencias y presiones externas; algunos de esos vínculos externos están al origen de algunas de las propias organizaciones. La legitimidad de dichas organizaciones se sostiene tanto por el reconocimiento interno –y la utilidad de sus funciones– como por el soporte externo y el reconocimiento como interlocutor legítimo de parte de agencias e interlocutores externos. Organizaciones e instituciones, con pocas raras excepciones, son recurrentemente subsidiarias de otras organizaciones e instituciones más grandes, muchas de ellas localizadas, por lo general, fuera del espacio local en el que se inscriben.

Cuadro 1. Arenas para la participación: Organizaciones e instituciones locales				
	Ámbito	Incorpora a:	Participación directa	Manifestación política
Instituciones				
Municipalidad delegada	Centro poblado menor	Conjunto de la población	Ciudadanos	Elecciones Asambleas
Municipio	distrito	Conjunto de la población	Ciudadanos	Elecciones Asambleas CCLD
Teniente gobernador	Anexo	Cargo	Población en general	Representación
Juez de paz	Anexo Distrito	Cargo	Demandantes y demandados	Certificación
Organizaciones				
Comunidad campesina	Anexo Distrito	Conjunto de la población (*)	Comuneros inscritos	Elecciones Asambleas
Ronda campesina	Anexo Distrito	Parte de la población	Ronderos (comuneros jóvenes y adultos)	Elecciones Asambleas Acciones de control
Comisión de regantes	Cuenca	Agricultores con tierra y derechos de agua	Miembros de las comisiones	Elecciones Asambleas
Asociación productiva	Según grupo de interés	Parte de los productores	Miembros de la asociación	Elecciones Asambleas
Asociación para servicios	Según grupo de interés	Población beneficiaria	Directivos elegidos	Elecciones Reuniones
Organizaciones femeninas	Anexo Distrito	Mujeres por generaciones	Miembros de la organización	Elecciones Asambleas
Organizaciones religiosas y deportivas	Anexo Distrito Comunidad	Conjunto de la población católica / jóvenes	Asociación o mayordomía Equipo	Designación Fiesta / Campeonato
(*) No en todos los casos				

Como hemos señalado, estas instituciones y organizaciones proporcionan el entramado-tipo sobre el que se construyen las arenas de la participación y el ejercicio de la política local. El cuadro 1 muestra la diversidad de espacios involucrados así como los diversos actores públicos: cada organi-

zación e institución convoca a un conjunto particular de familias, de acuerdo a sus actividades, intereses, localización, y otros criterios. Algunas convocan a todo tipo de población (ciudadanos –aunque veremos que no todos participan de la misma manera–), otras a productores, otras a la población en general. Una distinción general pero importante es el hecho de que las instituciones son –al menos deberían ser– más inclusivas que las organizaciones, que por definición incluyen sólo a una parte de la población local. Como veremos más adelante, instituciones y organizaciones son, al mismo tiempo, fuente y arena para el faccionalismo.

Ámbitos de la actividad política local y de la participación

Las organizaciones e instituciones funcionan sobre espacios determinados, concretos, caracterizados por su propia historia aunque ajustados a las “escalas” y tipo de lugares establecidos en el ordenamiento jurídico del Estado. Bajo esta consideración, la política y la participación en los ámbitos rurales se articulan de acuerdo a cuatro espacios tipo: el anexo o comunidad (espacio sin denominación municipal propia), el centro poblado menor, el distrito y la provincia.

Todos estos ámbitos locales están multi organizados. Cada uno de ellos tiene su propio conjunto de organizaciones e instituciones que interactúan en su ámbito local y también en conexión y en relación a los otros espacios, referentes obligados de la política local. En general, entre el primer y el cuarto espacio se incrementa –al menos formalmente– el grado de involucramiento en las políticas nacionales y, al mismo tiempo, disminuye el ejercicio de las “otras formas” de hacer política y de participar, encauzándose la intervención de la población en los canales estipulados por las leyes y la reglamentación general del Estado.

Sin embargo, el tipo de ámbito político solo proporciona el marco básico institucional existente en el espacio y no determina tajantemente el tipo de participación y política imperante en dicho ámbito; la existencia de una u otra institución solo es referencial a menos que se conozcan su representatividad y legitimidad así como las de quienes ocupan sus cargos

o responsabilidades. Aún así, el mapeo de organizaciones presentes proporciona algunas pistas de análisis.

Cuadro 2.
Ámbitos para la participación de la población rural

Eje o tipo de organización	Anexo o Caserío	Centro poblado menor	Distrito	Provincia
Gobierno	Teniente gobernador	Teniente gobernador	Gobernador	Subprefecto
Municipio	Agente municipal	Alcalde delegado	Alcalde	Alcalde
Justicia	Juez de paz	Juez de paz	Juez de paz letrado	Juez de paz letrado
Comunidad campesina	Anexo o comunidad	Anexo o comunidad	Comunidad o comunidades	Comunidades Federación
Ronda	Comité de rondas	Comité de rondas	Ronda campesina	Central de rondas
Organización de productores	Organización	Organización	Liga	Federación
Organizaciones femeninas	Club de madres Vaso de leche	Club de madres Vaso de leche	Club de madres Vaso de leche	Federación

El cuadro 2 muestra un repertorio básico de organizaciones factibles de ser encontradas en los diversos espacios. El modelo supone que desde los anexos hasta las provincias crecen los niveles de complejidad y densidad organizacional, tendiéndose a la formalización e institucionalización de las relaciones. Este tránsito supone también un cambio en la naturaleza de las relaciones entre los agentes que interactúan, existiendo más probabilidad de que en los ámbitos más “micro” estén regidos más por el status, y el parentesco, y en tanto que en los ámbitos mayores dominarían más la formalidad de la función o del cargo ocupado por cada agente.

Analizando los espacios y sus organizaciones, Tanaka (2001) construye cuatro ámbitos tipo marcados por grados crecientes de complejidad. Aparentemente, dicho modelo corresponde al que proponemos, sin embargo, se diferencia en algunos puntos importantes: 1) En primer lugar porque en nuestro modelo no se puede predecir a priori el tipo de relación que se puede encontrar en cada ámbito, mientras que para Tanaka, el pri-

mer grado es casi comunitario, de relaciones colectivas, en el esquema propuesto. Esta característica podría, en principio, encontrarse en cualquiera de los cuatro escenarios y viceversa. 2) En segundo lugar por la serie de semejanzas o “proximidad institucional” entre ámbitos adyacentes, de tal manera que el anexo y el centro poblado menor tienen básicamente un mismo cuerpo de organizaciones e instituciones, de manera semejante el CPM y el distrito, y así sucesivamente. En la práctica existiría un continuum entre un espacio marcado por las relaciones de proximidad, fundadas en vínculos cotidianos, eventualmente familiares y un espacio marcado por las relaciones institucionales y formales. Entre ambos extremos tipo, podríamos situar el espacio de la acción colectiva comunitaria.

Sobre el terreno, cada espacio –tanto distritos como caseríos– compone una arena multi organizacional particular, históricamente conformada, con sus propios actores relevantes, con sus procedimientos y usos y costumbres, con sus cambiantes correlaciones de fuerzas y también con sus mitos, símbolos y fetiches, es decir, con su propia cultura política (ver cuadros a y b, al final del texto).

Los caseríos y distritos de la costa de Piura muestran con claridad la diversidad señalada. En ellos, a partir de un “corpus” general de organizaciones, cada espacio adquiere características particulares a partir de dos factores: 1) La presencia de algunas organizaciones específicas y 2) la articulación entre organizaciones y, sobre todo, el desempeño, la centralidad o importancia relativa de algunas de ellas.

Del lado de los grupos de asociaciones que marcan diferencias significativas se cuentan en primer lugar aquellas de carácter “productivo” (en los cinco distritos agrícolas de la muestra), predominando las vinculadas al riego, aunque existen algunas avocadas a la promoción agraria o a la defensa territorial; en Vice, se cuentan también los sindicatos de pescadores. En segundo lugar están las organizaciones de carácter urbano: básicamente asociaciones de transportistas, juntas vecinales y comités de desarrollo y en algunos casos, Frentes de Defensa. Luego se cuentan numerosas organizaciones femeninas dedicadas a la seguridad alimentaria y a otras actividades, destacando la presencia de algunas redes de mujeres. Finalmente, existe un número diverso de organizaciones de jóvenes.

Si las diversas organizaciones tienen estructuras semejantes, muestran orígenes e historias diferentes. De acuerdo a ello, las organizaciones productivas son de dos tipos: 1) las relativamente antiguas, con reglas institucionales fijas y cierto nivel de funcionamiento inercial (como las comunidades campesinas y las juntas de regantes); 2) las nuevas organizaciones para la defensa o la promoción de actividades productivas o comerciales, con alto dinamismo pero con baja institucionalidad (como las organizaciones de bananeros o la asociación de agricultores de Ignacio Escudero). Algunos de los clubes de madres y vasos de leche tienen más de diez años de creación mientras que otros son más recientes (la situación de las redes de mujeres es similar). Las asociaciones urbanas y las de jóvenes parecen ser en su gran mayoría de reciente creación, con la diferencia de que las organizaciones urbanas parecen ser más “locales” y de generación endógena, mientras que las de jóvenes, responden a impulsos externos de redes de jóvenes impulsadas por ONGs e iglesias.

Las organizaciones más dinámicas difieren según los espacios, como se muestra en el cuadro 3⁴. Del conjunto, se desprende la primacía de los comités de regantes y otras organizaciones para la producción (en cinco de los seis distritos), lo que no es de extrañar en distritos que viven de la actividad agrícola; en segundo lugar destacan las asociaciones femeninas y finalmente algunas asociaciones urbanas y de jóvenes.

Cuadro 3. Organizaciones más dinámicas en seis distritos de la costa de Piura, 2004.	
Distrito	Organizaciones más dinámicas
La Unión	Comisión de alcantarillado, Clubes de madres, Comisiones de regantes
Vice	Comité femenino, vasos de leche
Morropón	Comisión de regantes, asociación de productores de arroz, Red de mujeres, mesa técnica de juventudes
Salitral	Asociación de productores, Comisiones de regantes, vasos de leche
Querecotillo	Comités de bananeros, comunidad campesina, comité de defensa, Class
Ignacio Escudero	Asociación de agricultores

Fuente: Hurtado y Diez, 2004.

4 Ver también cuadros a y b en anexo.

Por otro lado, el funcionamiento de las organizaciones es sumamente desigual en términos de su representatividad, legitimidad y disponibilidad a la renovación de cargos. Si las comisiones de regantes muestran cierta disponibilidad a la rotación de cargos –aunque por lo general entre un número determinado de dirigentes–, las comunidades campesinas arrastran conflictos electorales y de legitimidad, sea cuestionando los resultados, sea desconociéndolos provocando la permanencia en los cargos por largos períodos (la comunidad de Querecotillo tiene una misma directiva desde hace cinco años, y en los últimos 20 años, ninguna directiva ha permanecido menos de 4 años en el cargo)⁵. Las organizaciones de mujeres muestran la misma fragilidad en lo que respecta a sus mecanismos de renovación de dirigentes, señalándose la permanencia durante varios años de algunos cabecillas. En cambio, los grupos de jóvenes, que son los de más reciente creación, no tendrían los mismos problemas.

La participación política está enmarcada en los entramados institucionales y funciona en el concierto de organizaciones e instituciones locales, movilizándolo en función de intereses locales (micro política), continúa en las dinámicas electorales locales –en las propias organizaciones, pero sobre todo en las elecciones para cargos públicos, y se expande –por decirlo de alguna manera– en los nuevos mecanismos formales e informales de participación ciudadana alrededor de los gobiernos locales o las estrategias de desarrollo o reducción de la pobreza.

Por ello, y para aproximarnos a las formas de participación en los ámbitos rurales, abordaremos pues tres instituciones por las que esta es posible: 1) el de las organizaciones locales; 2) el de las elecciones para puestos y asuntos públicos; y, 3) el de la participación en la planificación y presupuesto municipales.

5 Adicionalmente, las comunidades del bajo Piura enfrentan acusaciones de especulación de tierras y sufren conflictos internos alrededor del tema de la titulación y externos por límites.

Procedimientos y formas de participación, sus variaciones y sus límites

Los procedimientos y las instituciones que regulan la participación de los habitantes del campo pueden ser analíticamente divididos en dos grandes ámbitos o dominios de acción e interacción, interrelacionados entre sí aunque cada uno con sus propias reglas y “costumbres”. El primero compete a las acciones de participación, regulación y gobierno interno; el segundo se refiere más bien al espacio externo y compete a la serie de arenas e instancias de articulación entre los ámbitos y las instituciones locales y los agentes e instituciones que los articulan con el exterior. Abordaremos ambos por separado enfatizando líneas abajo sus vinculaciones.

Los ámbitos internos

La participación y el gobierno locales en las comunidades y ámbitos locales se operativizan mediante tres instituciones omnipresentes: la directiva comunal, la asamblea general y el dirigente o notable. Las dos primeras corresponden a las estructuras formales de gobierno, a los ámbitos en los que se ejerce el micro poder local y son propias a la mayor parte de organizaciones –y también de algunas instituciones, como el municipio o el centro poblado menor– aunque sus mayores desarrollos y los trabajos más conocidos y detallados sobre el particular se centran en las comunidades campesinas y en segundo lugar en las rondas. Por facilidad heurística, utilizaremos como sujeto a la “comunidad”, aunque consideramos que la mayor parte de las conclusiones y aseveraciones sobre dicha organización-institución particular competen a la multiplicidad de organizaciones con estructuras de gobierno semejantes.

La directiva es la encargada del ejercicio formal de representación, tiene la capacidad y la obligación de adecuarse a una estructura sancionada por ley, aunque lo hacen con cierta liberalidad en el ejercicio de las reglas. Normalmente se les elige por sufragio universal y masivo, por uno o dos años, dependiendo de las zonas. Sus miembros tienen actualmente una estructura “republicana” (presidente, secretario, tesorero, vocales)

aunque en algunas regiones se incluyen algunos cargos heredados de antiguas formas de autoridad (como alguaciles, alcaldes campos y otros). Aunque se supone que deberían actuar como un cuerpo colectivo, lo más habitual y frecuente es que el funcionamiento cotidiano descansa sobre el presidente, junto con el secretario y el tesorero.

Por su parte, la asamblea es formalmente el principal órgano de gobierno y espacio de expresión de la voluntad máxima de los asociados. La intervención libre y directa en las asambleas proporcionaría un ámbito de participación popular generalizada, en la que se expresaría libremente la opinión y voluntad de los comuneros y comuneras y conformaría una suerte de voluntad colectiva.

Directiva y asamblea configuran el núcleo de los mecanismos formales de participación democrática, expresión de la voluntad popular de la colectividad. En la mayoría de los casos y veces, la asamblea es conducida, presidida y dirigida por la dirigencia, pero, eventualmente, puede generarse cierta tensión entre la dirigencia y la asamblea, entre el cuerpo colegiado de representantes y el colectivo, que en ocasiones suele exigirle cuentas o desconocerlo.

La figura del dirigente es complementaria a las instancias formales, cumple ciertas funciones de representación, liderazgo, centralización (formal o informal, de manera directa o indirecta), es un poder que es al mismo tiempo personal y familiar, que se enraíza en la historia del pueblo y en las acciones antiguas y que se conforma y expresa en las formas organizacionales, aunque no pocas veces fuera de ellas⁶. Se le podría llamar también “articulador” pues cumple un rol de pivote entre lo interno y lo externo.

Ahora bien, para la comprensión de las directivas y de las asambleas es necesario analizar su composición, su constitución y su funcionamiento. Y ello nos lleva por un lado al análisis de las elecciones comunales y por el otro al desenvolvimiento de las asambleas.

En muchas comunidades, las elecciones comunales se desarrollan desde el antiguo y en no pocos casos se remiten a tradiciones previas al re-

6 En la literatura sobre campesinado latinoamericano y en particular mesoamericano, a esta figura se le llama “cacique” (Cf. De la Peña 2001)

conocimiento comunal⁷. Actualmente, las elecciones comunales se regulan de acuerdo a las directivas generales de la ley de comunidades campesinas y son de responsabilidad de las propias comunidades⁸, quienes deben luego inscribir sus dirigencias elegidas en registros públicos a fin de darles reconocimiento y validez oficial y pública. Normalmente, las dirigencias elegidas no completan la inscripción y regularización de sus dirigencias por considerarlo innecesario y costoso, con excepción de aquellos casos en los que por conflicto externo o interés de venta de tierras o algún proyecto específico requieran tener los registros de autoridades actualizados.

En la gran mayoría de los casos⁹, el proceso electoral se inicia con el reempadronamiento de los comuneros, la delimitación del universo de electores, por el que se registran en el padrón todos aquellos considerados comuneros (activos e inactivos, calificados o no calificados). Los usos y costumbres –y en algunos casos, los estatutos comunales, cuando los hay– estipulan quienes entran en dicha categoría: en algunas comunidades se reconocen a todos los habitantes adultos, hombres y mujeres mayores de 18 años; en un número mayor de comunidades se considera únicamente a los hombres y mujeres jefes de familia; en otras comunidades sólo se incluye a los propietarios de tierras. Habitualmente existe sub registro, de modo que el padrón no proporciona la lista completa de comuneros con derechos políticos locales aunque se asume que esta omisión no limita en modo alguno sus derechos. Como fuera en la mayor parte de los casos, mujeres, jóvenes y en menor grado campesinos sin tierras son excluidos del padrón, asumiéndose que su representación es ejercida por sus parientes.

7 Las elecciones comunales pueden tener su origen en la elección anual de los antiguos cabildos de indios coloniales, aunque en ellos, no existía la figura del voto universal, sino que cada funcionario elegía o designaba a su sucesor. Las primeras referencias a elecciones comunales “universales” conocidas, datan de mediados del siglo XIX, ya durante la República (Cf Diez 1998).

8 En los últimos años, el Programa especial de registro y titulación de tierras ha empezado a supervisar y normar las elecciones en algunas regiones.

9 En algunas comunidades –como en Santa Cruz de Andamarca y otras de la sierra de Huaraz– existen modalidades de designación de directivas de acuerdo al padrón, sin pasar, más que formalmente por un proceso electoral: se asume que todos los comuneros deben pasar el cargo por turno y simplemente se asignan los cargos a quienes les corresponde de acuerdo al orden en el que están registrados en el padrón comunal.

El siguiente paso es la elección de un comité electoral¹⁰, encargado de presidir la asamblea para la formación y designación de listas de candidatos para la directiva. Normalmente el cargo recae en comuneros respetados y que han sido anteriormente autoridades, quienes ejercen la responsabilidad con gravedad y en respeto a las normas.

El proceso de elección de listas en cambio, es diverso, dependiendo del tamaño de las comunidades –o asociaciones–, de la situación o no de conflicto interno o externo, de la historia política y las correlaciones de fuerzas entre caseríos, movimientos políticos e incluso religiones existentes en las localidades. En lugares sin mayores conflictos internos se constituyen dos listas, elaboradas públicamente, a viva voz y con participación de la asamblea –en algunos casos sólo se elabora una lista– procurando que cada una de ellas reflejen la diversidad de tendencias existentes y sus correspondientes posiciones de fuerza en el ámbito local. Este procedimiento, que hemos observado en la sierra de Piura tiene como finalidad que la directiva resultante represente efectivamente al conjunto de sectores y facciones que se perciben en la comunidad en un momento dado (Cf. Diez 1999). Como consecuencia de este mecanismo cualquier resultado electoral muestra cierto equilibrio en la representación comunal –al menos entre quienes son comuneros calificados–. En ocasiones se trata además de equilibrios preexistentes, conociéndose el resultado de la elección antes del sufragio, eligiéndose “por costumbre” –entiéndase mayorías predeterminadas o inclinaciones políticas mayoritarias– la lista o el candidato “habitual”.

En comunidades con esta característica, el procedimiento de confección de listas puede ser completado con un mecanismo complementario: la aceptación del perdedor de las elecciones como responsable automático de un cargo complementario. En la sierra de Piura, en los años en los que existían dos consejos de gobierno comunal (administración y vigilancia), se designaba como presidente de vigilancia a quien quedaba en segundo lugar en las elecciones para administración; más recientemente, en comunidades como Pacaipampa, quien pierde las elecciones comuna-

10 El procedimiento, ya habitual, fue reglamentado provisionalmente y luego llevado a ley en el marco del Programa de Registro y Titulación de Tierras.

les es considerado el principal candidato para ocupar el puesto de presidente comunal de rondas.

En localidades tensionadas, con conflictos o en las que existe fuerte presencia de movimientos y partidos políticos, las listas –dos o tres– pueden ser elaboradas por grupos de interés o facciones, siendo presentadas luego ante el comité electoral y la asamblea. En estos casos las listas, eventualmente, son mutuamente excluyentes o incorporan a la oposición en minoría absoluta o en cargos sin ningún prestigio o función importante. Cuando existen listas en real competencia, los resultados electorales muestran las correlaciones de fuerzas internas existentes: el equilibrio dependerá de la voluntad o habilidad de los ganadores para incorporar en el gobierno comunal a los derrotados electoralmente. Es de señalar que en caso de conflicto o diferencias políticas partidarizadas, los excluidos no suelen ser incorporados en el gobierno constituyéndose en oposición. Esta circunstancia es ilustrada claramente en las comunidades de Catacaos y Sechura en la costa de Piura, en donde las listas son siempre faccionales y no pocas veces con preferencias políticas conocidas y militantes, por lo general sin incorporar ningún miembro de una facción rival. Con ello, las elecciones son al “todo o nada”, sin derecho a representación de la minoría, excluyéndose completamente del gobierno comunal a quienes pierden las elecciones, situación que ha generado una serie de conflictos internos muy fuertes (Cf. Castillo 1990; Revesz 1992).

No existen estadísticas sobre ausentismo, participación o porcentaje de votos alcanzados por quienes ganan las elecciones. Un registro de elecciones comunales en la sierra de Piura –de hace más de una década– muestra que habitualmente se contaba con una alta participación, de alrededor del 80%, siempre de acuerdo al padrón –los más altos porcentajes se verifican cuando las elecciones y el padrón se elaboraban simultáneamente–. En el mismo registro, se verifica que las listas ganadoras obtenían entre 40 y 60% de los sufragios (Diez 1999).

Normalmente, las tensiones y facciones generadas en comunidades y otras organizaciones locales se construyen sobre la base de pequeñas diferencias de interés entre grupos en los que lo más habitual son la proximidad e identidad de intereses que las distinciones. Así, las principales tensiones faccionales se construyen sobre relaciones de poder establecidas por

la centralidad y la periferia fundadas en la residencia (el anexo capital versus los anexos), por diferencias generacionales (jóvenes ilustrados versus mayores conservadores) o residenciales (residentes –los que han emigrado de la localidad– versus comuneros –los que han permanecido o han vuelto); en zonas afectadas por la violencia política se suma también la memoria de la actuación de uno u otro durante el conflicto. Todas estas diferencias se expresan en términos de tensiones entre familiares y entre familias.

En algunas comunidades –en particular en la Costa norte, pero por lo general en todas aquellas próximas a ciudades importantes– las elecciones están fuertemente politizadas desde hace varias décadas. En estos casos, una lectura extensiva mostraría que cada proceso electoral reedita en versión local competencias electorales “nacionales”. Sin embargo, y más precisamente, una lectura más intensiva podría mostrar precisamente lo contrario: los conflictos y tensiones internas son vehiculizadas mediante la afiliación a algún partido movilizandando la tensión local interna mediante la contienda político electoral bajo etiquetas proporcionadas por corrientes de alcance regional o nacional. Así, cuando en las elecciones de Catacaos se enfrenta(ba)n apristas contra izquierdistas o contra “independientes”, lo que estaba en juego eran disputas entre grupos de familias de determinados distritos o caseríos, con diferencias de acceso a la tierra y diversa posición en la economía y la micro política cataquense: campesinos ex cooperativistas, comuneros históricos, socios de unidades comunales de producción, comuneros sin tierras y otros.

En resumen, la existencia o no de tensiones internas agudas o de conflictos externos produce espacios electorales competitivos más que consensuales. Los espacios comunales y organizacionales, en la medida en que discuten temas que generan controversia, son espacios políticos. Cuando no hay diferencias o desavenencias, los procedimientos se aproximan a la imagen prístina que tenemos de la “comunidad”: espacios en los que domina o prima un carácter colectivo o consensuado –al menos como ideal–. Un lugar con pocas o ninguna tensión o fractura, un espacio “comunitario” donde prima el interés colectivo.

En las asambleas, en cambio, los mecanismos de participación e inclusión son diferentes; en ellas todos los adultos pueden participar, incluyéndose también a las mujeres y a los jóvenes, sin que sea requisito indispen-

sable estar en el padrón. Políticamente hablando, las asambleas pueden ser interpretadas desde dos ópticas diferentes: 1) por un lado son ciertamente ámbitos –arenas– de participación generalizada, de confrontación de ideas, además de convertirse eventualmente en espacio para la formulación de críticas, de reclamos y de reivindicación de derechos particulares ante el colectivo; 2) por otro lado, son de participación obligatoria y suponen tiempo de dedicación que distrae de otras actividades e intereses, por lo que siempre existe la tentación de no asistir. Por ello, la asistencia a las asambleas oscila desde un 80 y 100% en casos excepcionales hasta un 20 o 30% en comunidades en “crisis” (Cf. Diez 1999).

La asamblea es el espacio en el que se toman las principales decisiones de las comunidades y organizaciones, es el principal órgano de control de la directiva y en términos generales es la máxima expresión del carácter “comunitario” del colectivo que le da origen. La asamblea suele eventualmente presionar a algunos individuos a ocupar los cargos directivos y puede también imponerles sanciones y eventualmente destituirlos, cuando no han satisfecho las expectativas de sus electores o no se muestran a la altura de las tareas a las que son llamados.

Aunque las asambleas parecen, aparecen y son presentadas como un ámbito “participativo” por excelencia, dos factores importantes limitan dicho efecto: por un lado, su composición y la forma de intervención de quienes asisten a las mismas y por el otro, su condición de espacio “manejable” por algunos agentes políticos.

En general, las asambleas establecen restricciones a la participación que son semejantes a las que encontramos en las elecciones comunales: si siempre es posible asistir, en la práctica no todos asisten, y la participación de diversos agentes en los diversos escenarios en los que se puede desarrollar una asamblea, puede llegar a ser sumamente desigual. Harvey, analizando asambleas en comunidades cusqueñas, ha llamado la atención sobre la subrepresentación de las mujeres en las asambleas más “políticas”, con asistencia mayoritariamente masculina, ante las cuales las mujeres optan con el mutismo o intervenciones mínimas, contrastándolas con aquellas asambleas compuestas mayoritariamente por mujeres, en donde se tratan por lo general temas más domésticos, en las que se habla mayoritariamente en quechua y en donde las señoras participan e intervienen

activamente. Así, para Harvey, las asambleas generales aparecen como espacios de control masculino y por lo tanto de discriminación hacia las mujeres a partir de mecanismos que limitan su participación e intervención, que están institucionalmente marcados por la “costumbre” y también por la barrera lingüística que supone en uso del castellano.

La participación en las asambleas supone una serie de procedimientos y mecanismos no observables a primera vista. De hecho, dista bastante de ser un espacio público abierto a la participación espontánea de cualquiera. Aunque ello es ciertamente posible, la participación activa en las asambleas no es masiva: solo un número limitado de oradores interviene, por lo general, secundados por comentarios y murmullos emitidos en conjunto para expresar aprobación o desaprobación a lo dicho. De hecho, las asambleas son espacios para “voces autorizadas”, es decir: los directivos y autoridades de la comunidad, los notables o personas de prestigio, los que tienen por desarrollar algún tema de la agenda, los representantes de grupos, facciones o sectores (eventualmente aportando opiniones y consensos formados previamente a la asamblea); ocasionalmente participan también “extranjeros” y algunos comuneros que aportan libremente al debate (Cf. Diez 1999).

La mayor parte de asambleas son conducidas por las dirigencias o por grupos con poder al interior de los colectivos (como las rondas, en el norte) por lo que su efecto colectivo puede ser orientado por grupos o agentes particulares al interior de las mismas, dosificando y controlando la información; aplicando medidas de fuerza y coerción, o, simplemente, aprovechando los flujos de emociones colectivas que pueden aparecer en las asambleas. Siendo las asambleas un espacio de confrontación de opiniones y tensiones, el manejo de una asamblea requiere un conocimiento profundo de la cultura política local. Son un espacio controlado porque cuentan con dos importantes instrumentos de autorregulación: la ritualización de los procedimientos y la habilidad de los dirigentes para conducir y orientar las emociones y mociones surgidas en la asamblea hacia consensos, acuerdos o votaciones, evitando que el colectivo se desborde.

Las asambleas no expresan necesariamente el sentir o la opinión de la colectividad, más bien reflejan y responden a las tensiones y fuerzas internas, por lo que sus resultados (acuerdos o decisiones) no es sólo el pro-

ducto de consensos o votaciones sino sobre todo de la habilidad para conducirlos que tienen los dirigentes, grupos de interés o incluso individuos. Siendo esquemáticos, podríamos esbozar dos formas tipo –y polarizadas– de asamblea: de un lado *la asamblea espacio de diálogo y confrontación*, en la que diferentes grupos de interés, eventualmente facciones participan en un debate abierto medianamente confrontacional, en el que se discuten las mejores opciones y respuestas moderadamente colectiva. Hemos observado asambleas de este tipo tanto en la sierra de Piura como en las de la sierra de Lima (Yauyos, Huaral, Huarochiri). En el primer espacio, en comunidades como Cumbicus, las asambleas se desarrollan como un intercambio de opiniones y posturas entre grupos de los cuatro anexos de la comunidad –uno de ellos suele llegar a las asambleas con acuerdos propios previos, en tanto que los otros construyen y deciden su posición en discusiones parciales, dentro del proceso de asamblea– pero también entre grupos de católicos y evangélicos así como entre grupos de comuneros de las partes bajas y altas. En Yauyos, las asambleas son espacios de expresión de ideas y de reclamo de la población hacia sus autoridades; en Laraos, la comunidad campesina y algunos vecinos reclamaban a la alcaldesa por las cuentas municipales por lo que la asamblea era un intercambio de intervenciones desde un limitado número de actores ubicados entre los asistentes y un grupo central, que presidía la asamblea, que se defendía de las acusaciones. En Huayopampa o San Damián, las asambleas son espacios de intervención de vecinos y comuneros que intervienen más o menos libremente expresando su opinión y parecer frente a los temas de agenda, aunque de manera medianamente regulada y estandarizada.

En el otro extremo podemos ubicar a las *asambleas organizadas, dirigidas y conducidas por grupos de interés*, en las que las opiniones disidentes, se limitan por diversos medios –desde la exclusión hasta la coerción– o se toleran a condición de que no sean una amenaza para la construcción de correlaciones de fuerzas favorables a quienes conducen la reunión. Este modelo se aprecia claramente en las reuniones de tipo gremial de las federaciones y asociaciones de segundo grado, y son tanto más rígidas cuanto más presentes sean los intereses políticos en juego. En ámbitos comunales, toman estas características las organizaciones que deciden temas como

el enfrentamiento o la defensa colectiva –en las que las voces disidentes y reflexivas son habitualmente acalladas–. En estos caos, el desarrollo de la asamblea suele ser conducido desde la mesa directiva que habitualmente regula el ingreso a la sesión y también el derecho a la participación –cediendo el uso de la palabra sólo a algunos– y controla el orden interno durante el desarrollo de la reunión, logrando imponer soluciones no siempre populares –como cuotas y aportes económicos o movilizaciones– acallando e incluso castigando a los disidentes; este control es tanto más fácil cuando se cuenta con organismos especializados para ello, como las rondas. En ámbitos extremadamente politizados o controlados, solo cierto tipo de delegado o representante tiene derecho a voz.

En todos los casos, las asambleas son espacios normalizados, que se desarrollan bajo ciertos procedimientos, ritmos y formalidad, que le dan validez y cierta solemnidad. Si eventualmente pueden reflejar los intereses colectivos, las más de las veces manifiestan intereses faccionales que al imponerse –durante a asamblea o previamente a la misma, convierten una posición dominante en aparente consenso. Las asambleas no son un actor “mecánicamente” comunitario”.

Los ámbitos externo/locales, las extensiones de la participación política en el margen

Los espacios organizacionales no son el único espacio de participación, restan otros dos mecanismos importantes que completan el cuadro de la participación de la población rural: 1) las elecciones públicas en los ámbitos locales, es decir, la posibilidad de participar en la elección de sus representantes (y eventualmente revocarlos) y 2) la intervención en las instancias y espacios de participación directa en la planificación y concertación del desarrollo local.

A su vez, la participación local en la designación o selección de gobernantes o cargos públicos se desarrolla en dos ámbitos claramente diferenciados: de un lado las elecciones locales, del otro las elecciones normadas y gestionadas desde afuera. En el primero se eligen al juez de paz, el teniente gobernador y eventualmente al alcalde delegado; en el segundo se

eligen alcaldes, regidores para el gobierno local, presidentes y consejeros para el gobierno regional y presidente y parlamentarios para el nacional¹¹.

El primero corresponde a las elecciones gestionadas “localmente”, aunque siempre con cierta ingerencia externa. Desde hace mucho tiempo, los jueces de paz y los tenientes gobernadores (los primeros en ámbitos desde el anexo hasta el distrito y eventualmente la provincia; los segundos estrictamente en el ámbito de los caseríos) son designados por las autoridades competentes –las cortes superiores de justicia regionales y los prefectos– eligiendo entre una “terna” propuesta por las colectividades en las que tienen que servir. Valga decir que esta modalidad de participación reviste las mismas características que la toma de decisiones de las asambleas (en donde se elige la terna). Es una forma de elección sensiblemente frágil frente a los poderes externos que no pocas veces logran incluso imponer un candidato no incluido en la terna de la población. Y, sin embargo, los agentes elegidos se sitúan, particularmente en el caso de los tenientes gobernadores, del lado de la población, como se constató, por ejemplo, en el desarrollo de la protesta en Ilave (Cf. Degregori 2004 y Pajuelo 2004). Estas autoridades representan de alguna manera una ampliación del ámbito de la colectividad y conllevan sus mismas limitaciones.

El segundo ámbito electoral es el de las elecciones de representantes para el gobierno del Estado¹². Al respecto, ciertamente, la población rural vota, en muchos casos “conscientemente” –tanto como es posible para cualquiera, se entiende–; en recuentos de experiencias electorales de distritos ayacuchanos se señala que incluso se discute sobre por la votación de uno u otro candidato aún cuando no se confía en las autoridades ni en lo que prometen (Cf. Apel y otros 2004). La población rural desconfía del sistema y de las autoridades elegidas, pero eso no significa que no es óbice para que acuda a las urnas en las elecciones y emita un voto relativamente razonado.

11 Otro ámbito de participación, creciente, son los procesos de revocatoria, que por razones de tiempo y espacio no desarrollaremos aquí. Sobre el particular revisar Wiener 2004 y Remy 2005.

12 Una figura intermedia entre los cargos de juez de paz y las elecciones regulares son las elecciones de los alcaldes de centros poblados menores, por lo general en periodos inter electorales, a la ocasión de la creación del CPM, cuando las elecciones pueden desarrollarse formalmente de acuerdo a reglas electorales centrales pero las más de las veces corresponde a una elección popular, como secuencia de una “asamblea”.

Por supuesto, en muchas zonas el ausentismo y los votos nulos son muchos, pero en términos generales y en promedio aparentemente no tan pronunciados. Analizando los diversos procesos electorales entre 1978 y 1995, Monge (1997) encontró que en espacios rurales el ausentismo y la inclinación del voto siguen más o menos las tendencias nacionales, señalando además una aparente paradoja: existe mayor participación de votantes en las elecciones nacionales que en las municipales.

Más allá de la convicción por el sufragio, la población ni se imagina la posibilidad de un voto “no obligatorio”; de hecho, las elecciones son para muchos, más que un derecho que se ejerce, un requisito necesario para el libre tránsito por el territorio nacional, proporcionan un sello que funciona como salvoconducto frente a controles militares y para prevención de abusos y pago de coimas a policías corruptos.

Un análisis sobre participación electoral en distritos aislados de Ayacucho, muestra que en algunos ámbitos rurales existe un alto ausentismo (entre 24 y 28% en las elecciones entre el 2000 y el 2001). Las razones son múltiples: existe persistencia de Sendero y amenazas a los votantes, pero también razones más económicas como el costo de desplazamiento de los pobladores rurales del interior de los distritos. Por lo general, los campesinos tienen que desplazarse a las capitales de distrito, lo que supone un gasto en dinero pero también en tiempo; situación que se agrava cuando la inscripción electoral se ha hecho en la capital de la provincia o departamento, muy lejos de su residencia habitual (Apel 2002). Señalemos es tanto más costosa cuanto más “lejana”; así, podemos entender que la participación en la asamblea comunal es siempre menos costosa que en las elecciones regionales.

La situación es particularmente significativa en el voto femenino. 65% de los ausentes durante las elecciones del 2000 y el 2001 fueron mujeres. Para esta ausencia, además de las razones anteriormente expuestas, se señala que muchas veces las mujeres rurales no saben como marcar la cédula de sufragio.

Sin embargo, el ámbito de mayor participación en los espacios electorales debe buscarse en la profusión de candidatos que se presentan en las elecciones locales y en el proceso de reemplazo de las autoridades tradicionales por capas emergentes de población. Como resultado de dicho

proceso, en una serie de municipios rurales (sobre todo en distritos pero también en algunas provincias) se estaría produciendo una suerte de reemplazo en la estructura de poder. Las antiguas familias de notables se ven forzadas a dejar los cargos municipales ante el embate de nuevas capas de candidatos, de extracción más popular, muchos de ellos surgidos de las canteras de la defensa y la lucha contrasubversiva o de las rondas campesinas, otros más bien comerciantes relativamente exitosos, el resto profesionales medios y maestros. La mayor parte de ellos provenientes de familias rurales y campesinas, relativamente educadas (Cf Degregori, Coronel y del Pino, 1998). Ahora bien, ¿Es esto participación?

Aunque sólo un grupo reducido de individuos accede a los cargos, basta echar una mirada a la organización de las campañas para apreciar que cada candidato moviliza un grupo ampliado de simpatizantes, que tiene en su núcleo cercano la propia familia del candidato y se extiende en primer lugar hacia socios, amigos y otras categorías de próximos a los candidatos. Mirar las candidaturas y campañas como emprendimientos familiares ayuda a comprender algunas de las bases de lo que llamamos partidos o movimientos en los ámbitos rurales o semirurales. Una candidatura supone una red de contactos interfamiliares que se ponen en concierto para organizar una elección, en alianza con grupos políticos, movimientos y otras familias y redes semejantes. A la base del proceso hay un entramado de solidaridades casi clientelar, la misma que se convierte en ámbito de confianza –y de gobierno– en caso de ganar las elecciones. Es la mejor posibilidad para participar en el gobierno local. La profusión de candidatos en las elecciones distritales evidencia ciertamente la fragmentación social existente pero también la “voluntad” por participar en la vida política local, por diversas razones, entre las que se podría contar la insuficiencia de los mecanismos actualmente existentes.

Los procesos de planificación participativa

Por otro lado, están los mecanismos de participación introducidos en el último lustro. Tras poco más de una década de experimentación desde la sociedad civil, y en particular bajo el impulso de ONGs comprometidas

en temas de gobernabilidad, el Estado adoptó un mecanismo estandarizado para la planificación del desarrollo local, de carácter participativo y mixto, involucrando en el mismo de manera formal, autoridades elegidas y representantes designados desde la sociedad (Cf Remy 2005).

La actual legislación y sus procedimientos brindan un espacio de participación bastante más limitado que el que proporcionaban los experimentos sociales de los noventa muy reglamentados y, sobre todo, sometidos a los que se ha dado por llamar la “voluntad política” del alcalde. Sin embargo, la apertura a la participación en estos procesos responde también, en no poca medida, de una serie de tensiones internas –fundadas en la capacidad de la población por hacerse escuchar y de presionar a sus autoridades así como a una serie de presiones externas para que se desarrollen procesos medianamente participativos.

La capacidad del alcalde para controlar el proceso se hace evidente en aquellos espacios en los que los presupuestos se desarrollan sobre una parodia de participación, que más bien toma la forma de reparto del presupuesto en un marco de clientelas, en los que las autoridades visitan los caseríos ofreciendo obras locales pre definidas, solicitando como condición de ejecución que la población firme las actas de reuniones “participativas”. Pero también existen procesos en los que el cambio en los procedimientos genera y desarrolla formas diversas e inéditas de participación.

En algunas de las provincias de Cusco y Puno, por ejemplo, las reuniones para el presupuesto participativo del 2005 han sido de relativa apertura a la participación. Esquematizando, se puede decir que ésta adoptó dos formas: 1) la participación básica generalizada (que podríamos llamar el modelo cusqueño para la inclusión) basado en el principio de que “todos pueden entrar”, sobre la base de convocatorias amplias y sin restricciones en la mayor parte de los casos¹³. Este modelo, a pesar de que no toma en cuenta la representatividad relativa de la asistencia parece no generar conflictos porque en caso de existir diferencias o diferencias en número desproporcionadas entre los representantes asistentes, para los acuerdos se privilegian los consensos antes que las votaciones—. En este contexto, la

13 Esta práctica inclusiva por definición parece corresponder tanto a la cultura participacionista (comunal) local, como al trabajo de las ONG involucradas en el proceso.

inscripción de organizaciones en los registros municipales (RUOS) tuvo sólo una función formal, pues no afectó sensiblemente los niveles de participación. En cambio, 2) la participación por representación pactada (o modelo puneño para la inclusión), se construye sobre la participación ordenada y estricta de las instancias inscritas, eventualmente mediante una segunda elección de representantes y delegación de funciones a los mismos. En este modelo, existen diferencias entre la participación en zonas aymaras y quechuas, probablemente en función de la forma de convocatoria de las instituciones facilitadoras de los procesos: en la primera se fomentó la creación de asambleas de representantes, de manera estandarizada y formalizada¹⁴; en tanto que en las zonas quechuas la participación, igualmente representativa, fue más abierta y menos restrictiva.

En ambos espacios, no parecen generarse exclusiones en el plano formal por motivos de diferencias étnicas u origen campesino de los asistentes. En cambio, si parece haber una subrepresentación por género, dada la escasa participación femenina de extracción campesina, aunque con diferencias según los espacios. En las reuniones de las provincias cusqueñas se reporta en promedio cerca de un tercio de asistencia femenina, que sin ser paritaria, es significativa; en Puno –para las localidades en las que tenemos registro– la participación femenina fue menor en promedio, alcanzando un cuarto de los asistentes en las reuniones en Juli y sólo un sexto en Ilave. Sin embargo, en uno y otro caso, la calidad de la participación femenina, como en otros espacios de concertación, aparece más bien limitada y corresponde a las características reseñadas en múltiples trabajos –mujeres interviniendo únicamente en temas de educación o seguridad alimentaria o asistiendo sin participar mayormente en los debates– (Cf. Diez 2005).

Es por todo ello que si la generación de espacios territoriales es una práctica efectiva para generar inclusión, su éxito es parcial. En los municipios quechuas puneños incrementa las posibilidades de intervención de los actores en las discusiones de mayor escala (por la vía de la inclusión de pro-

14 En Juli e Ilave se establecieron parámetros regulados de participación (cinco representantes en Juli y tres en Ilave, de acuerdo a condición y función: presidentes de comunidades, tenientes gobernadores, alcaldes de centros poblados menores y en Juli representantes de mujeres y de jóvenes). Esta formalización, sumada a lo restringido del proceso y el contexto desfavorable, parece haber incidido en cierta ausencia por desinterés de parte de la población.

yectos y obras locales consensuadas) mientras que en la zona aymara se genera mecanismos formales de designación de representantes por zonas. Esta práctica logra reivindicar y afirmar los proyectos de las zonas rurales frente a las urbanas –y en particular de las comunidades frente a las organizaciones de las capitales de provincia– igualando la voz de los presidentes comunales, alcaldes de centros poblados menores, tenientes gobernadores, agentes y representantes de gremios y organizaciones barriales.

En estas condiciones, lo fundamental de la “participación” de los agentes de base que más intervienen (representantes de comunidades, centros poblados y dirigentes barriales) es la defensa de sus pequeños proyectos locales. La participación en el proceso estaría siendo percibida como un derecho (aunque en construcción), fundado sobre la búsqueda de la inclusión en el reparto del presupuesto municipal, al que se buscaría arrancar una porción con la finalidad de destinarlo a su lugar de origen.

Aparentemente, esta percepción de la naturaleza de la participación podría estar cambiando los términos del acceso a los recursos públicos, pasando del ruego, del favor o del memorial a nuevas modalidades fundadas en el “reparto” más o menos equitativo entre las partes. Sin embargo, se trataría de un derecho en construcción, “a prueba”, aún por verificar: aun si la población mantiene la expectativa de cumplimiento (como en la zona norte de Puno), no hay seguridad en ello, dado que en algunos de los casos reseñados buena parte de los acuerdos del año anterior son vulnerados. En el futuro, es probable que el incumplimiento de los acuerdos acarree una serie continuada de protestas, algunas de ellas eventualmente muy violentas, dado que la población mantiene altas las expectativas de respeto a lo acordado.

Las poblaciones “de base” se encuentran en polo particular en el espectro de participantes. Representantes de comunidades, clubes de madres o barrios muestran una comprensión parcial y no técnica del proceso, lo comprenden e interiorizan en términos de reivindicación local, de inclusión y eventualmente de derechos, que de criterios técnicos, normas y procedimientos.

Un balance de la participación de diversos agentes en el proceso de presupuesto participativo, fundada en el manejo de la complejidad, los roles desempeñados y la capacidad de control y decisión sobre el resulta-

do final, parecería mostrar que existen en el mismo tres categorías de actores: 1) Los asistentes en la base masiva de la concertación, compuesta en su mayor parte por dirigentes y representantes de base, urbanos y rurales, más bien varones que mujeres, cuya participación se limita a pugnar por incluir sus proyectos locales en el presupuesto; a ellos les corresponde la función formal de concertación aunque más propiamente de legitimación del proceso. 2) Los evaluadores/facilitadores, encargados de la priorización de proyectos y de la sanción técnica de los mismos, los funcionarios municipales y promotores de ONGs; que asumen la tarea de la evaluación técnica y la conducción de los procesos. Y, 3) Los decisores políticos, principalmente los alcaldes y en menor medida sus asesores y los gerentes municipales, que negocian la distribución final del presupuesto hasta donde lo permite el proceso y su capacidad de maniobra local; son quienes negocian y acuerdan finalmente los resultados del proceso.

Reflexiones finales e incompletas

¿Qué se puede concluir tras el recorrido sobre el poder local y la participación en los espacios rurales? ¿Qué balance sobre la participación resulta de las instituciones y prácticas arriba señaladas?

El recorrido emprendido muestra, en mi opinión, más preguntas que certezas. Algunas de ellas, de carácter casi teórico, las hemos obviado: ¿qué estamos entendiendo habitualmente por participación? Bajo dicha palabra podemos colocar una serie de sinónimos que sin embargo significan grados, matices y eventualmente diferencias de género en dicha participación: entre la asistencia a una reunión, y eventualmente la intervención en la misma, hasta el ejercicio del gobierno local y la toma de decisiones (que entran ciertamente en nuestra definición general), hay un amplio espacio para diferenciar, clasificar, distinguir o construir categorías. Podríamos imaginar por ejemplo una escala con cuatro categorías para estimar la participación: la asistencia (o si se quiere la inclusión) que marcaría un grado mínimo de participación, que incluye por un lado el reconocimiento y por el otro cierto grado de acceso a información; la alocución (o la posibilidad de expresar opinión), que marcaría la capacidad de discutir, de hacerse es-

cuchar, de exponer puntos de vista, eventualmente de negociación y de concertación; en tercer lugar, la candidatura (o la elegibilidad) que además de incorporar las dos anteriores supone la posibilidad de interlocución con diversas agencias internas y externas; y, por último, el gobierno (o la capacidad de ejercer decisión), vinculada al control y a la posibilidad de trazar rumbos de acción e influir en las opciones de otros. Resta aún la necesidad de mayor análisis y reflexión sobre estos temas.

Las formas de la participación son múltiples y exhiben diversas modalidades de inclusión pero también de exclusión de sectores importantes de la población, dependiendo de los casos, de los contextos y de lo que está en juego. Oscilan entre las formas directas de participación en las organizaciones de carácter local con criterios claros para la participación de sus miembros calificados hasta contextos y ámbitos mediados por agentes externos y las regulaciones del Estado. En ambos casos, la participación es real aunque de diverso signo. En el primer caso, está sujeta fuertemente a la correlación de fuerzas locales, en el segundo depende en buena medida del desarrollo de los procesos y de la facilitación de los mismos.

En general, la participación de la población en los espacios rurales parece estar regida por una serie de reglas, rasgos o características más o menos generalizadas en diversos espacios y contextos. Entre ellas, destacan dos características a señalar:

1) La participación está inscrita en las tensiones y limitaciones de manejo del poder en el ámbito local: se inscribe en las arenas políticas locales, está marcada por la historia y la cultura (políticas) locales y por las experiencias más recientes. Y dado que el ejercicio del poder local supone una particular combinación de las fuerzas presentes en un momento dado, el faccionalismo y la necesidad de la construcción de equilibrios lo más precisos posibles regulan la participación en las diversas instancias de gobierno local. En ese sentido la participación local no es ni anónima ni mecánica, responde a las tensiones del poder de la comunidad política en la que se inscribe.

2) La participación está segmentada y no está al alcance de todos: individuos varones adultos con experiencia, con cierta cuota de poder local y contactos externos son quienes tienen la mayor gama de espacios de par-

participación posible: desde las dirigencias colectivas de base hasta los consejos de coordinación local, pasando, obviamente por la posibilidad de candidatar directamente a la alcaldía local o algún otro cargo. Del otro lado del espectro se sitúan por ejemplo, las mujeres pobres y analfabetas de las comunidades, con prácticamente un grado cero (o casi cero) de participación. Por ello, la participación en los espacios rurales es un fenómeno parcial, más bien en construcción, que viene involucrando cada vez un mayor porcentaje de la población. La participación no aparece como un derecho de los ciudadanos sino como una de las alternativas para construir redes de conocidos fuera del ámbito local. Dicho en otras palabras, se inscribe en espacios jerarquizados y marcados aún por roles sociales que no corresponden a un reparto o ejercicio equilibrado y equitativo de derechos.

Imaginando formas-tipo de participación se podría distinguir entre la participación directa, en ámbitos más bien locales, con posibilidad de intervención y de negociación de intereses y puntos de vista (cuyo paradigma sería la asamblea participativa, “colectivista”), y del otro los múltiples espacios de participación más bien mediada o intermediada, en los que dichas posibilidades disminuyen o desaparecen, quedando a merced de la posibilidad de interlocución o intermediación de los representantes. La primera correspondería al espacio de discusión y resolución sobre asuntos internos, regulada y tensionada por las dinámicas del poder local. La segunda se inscribiría en el marco de las relaciones de interlocución e intermediación con agentes externos, particularmente el Estado.

Las cadenas de transmisión entre dichos espacios estarían proveídas por las formas de intermediación y contacto entre los ámbitos internos y externos de la colectividad, y estarían marcados por dos tipos de fenómenos: la mayor o menor diversidad de intereses y grupos de estatus diferenciados en los espacios locales y los mecanismos institucionalizados para la intermediación. En espacios rurales en los que la población no se diferencia por criterios económicos, políticos o por etnicidad, las posibilidades de participación relativamente igualitaria se incrementan: donde los varones adultos cuentan aproximadamente con los mismos derechos, las funciones y cargos son también intercambiables. En estos casos, las exclusiones a la participación afectan fundamentalmente a las mujeres y a los jóve-

nes. En cambio, en sociedades marcadas por la diferenciación y sobre todo por diversas formas de jerarquía y segmentación de los grupos sociales la participación es forzosamente formalizada, por lo general mediada, tanto en el espacio interno como en el externo, por intermediarios locales, eventualmente antiguos o nuevos “notables”.

El tema de la intermediación es ciertamente polémico (Cf. Remy 2004). En la convivencia entre criterios y prácticas democráticas por un lado y clientelistas por otro, los intermediarios son ciertamente funcionales para la interrelación de los espacios, tanto hacia “adentro” como hacia “afuera”. Parte de las dificultades para el análisis de estos fenómenos es la limitada casuística de la que se dispone. No siempre sabemos quienes son los mediadores y tampoco en que estructura y cultura política se inscriben, que relación mantienen y como se posicionan entre las relaciones verticales y horizontales y, sobre todo, como transita la voluntad, los intereses y la construcción de los mismos desde los actores rurales de base y estos intermediarios. Ciertamente que desde una lectura “formal” y teórica del fenómeno, los múltiples mecanismos para la designación de estos representantes así como las instituciones que los soportan son muchas veces frágiles. Sin embargo, cabría preguntarse si la participación mediada no es una respuesta cultural medianamente aceptada para la participación, sustentada sobre nociones diversas de democracia. En cualquier caso, tanto la participación como la intermediación en los espacios rurales aparecen como imperfectas, siempre parciales, pero ciertamente políticas.

Bibliografía

- Apel, Karin; I. Caro; J. Gamarra y R. Reynoso (2002). *Queremos que nos escuchen. El proceso electoral del 2001 en Ayacucho*. Ipaz-Dfid. Lima.
- De La Peña, Guillermo (2001). “Los Desafíos de la Clase Incómoda: el campesinado frente a la antropología americanista”. En: Miguel León Portilla, coord.; *Motivos de la Antropología Americanista*. FCE. México.
- Degregori, Carlos (2004). “Ilave: Desafío a la Gobernabilidad, la Democracia Participativa y la Descentralización”. En: *Cuadernos Descentralistas*, número 13.

- Degregori, Carlos; J. CoroneL y P. Del Pino (1998). *Gobiernos Locales, Ciudadanía y Democracia. Los Casos de Huanta y Huamanga*. IDL Lima.
- Diez, Alejandro (1999). *Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Cipca-Pucp. Lima.
- Diez, Alejandro (1999b). "Organizaciones de Base y Gobiernos Locales. Mundos de Vida, Ciudadanía y Clientelismo". En: Elsa Bardáles, Martín Tanaka y Antonio Zapata, eds.; *Repensando la política en el Perú*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales. Lima.
- Diez, Alejandro (2004). *Estudio de Dinámicas Económicas, Organizaciones y Estrategias de Supervivencia en el Departamento de Piura*. Piura: Cipca (mimeo)
- Diez, Alejandro (2005). *Cuatro proyectos de promoción de la inclusión y la articulación política en distritos y provincias en las regiones de Cusco y Puno*. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Antropología.
- Harvey, Penélope (1991). "Mujeres que No Hablan Castellano. Género, Poder y Bilingüismo en un Pueblo Andino". En: *Allpanchis* 38, pp. 227-260.
- Monge, Carlos (1997). "El Comportamiento Electoral de la Población Rural Peruana". En: *Sepia* VI, pp. 325-348.
- Pajuelo, Ramón (2005). *Municipalidades de Centros Poblados y Conflicto Local: Las Lecciones del Caso de Ilave*. Ser-Oxfam. Lima.
- Propuesta Ciudadana (2004). *Ilave, Espejo del Perú*. Grupo Propuesta.
- Remy, María Isabel (2004). "Autoridad, Gobierno y Ciudadanía. Sociedades Rurales en Democracia". En: *Sepia* X. Pp. 237-276.
- Remy, María Isabel (2005). *Los Múltiples Caminos de la Participación Ciudadana en el Perú. Un Reconocimiento del Terreno y Algunas Reflexiones*. IEP. Lima.
- Tanaka, Martín (2001). *Participación Popular en Políticas Sociales. Cuando Puede Ser Democrática y Eficiente y Cuando Todo lo Contrario*. Cies-IEP. Lima.
- Wiener, Elisa (2004). "Municipios, Poder y Nuevas Elites Locales: el Caso de las Revocatorias en los Distritos de Julcamarca y Congalla". En: *Sepia* X, Pp. 277- 316.

Cuadro a.
Universo organizacional en seis distritos de la costa de Piura

DISTRITOS	Organizaciones			
	Productivas	Urbanas	Mujeres	Jóvenes
LA UNI6N	Prod arroz Prod algodón JU B Piura Regantes El Chato	Mototaxistas AAHH Comités de Desarrollo	Vasos de leche Comedores	De Iglesia Deportivas
VICE	Sindicato de pescadores Sindicato de armadores	Mototaxistas	Comité femenino Vaso de leche Comedores Promotoras sociales Club de madres	Coro juvenil Grupos folklóricos Clubes deportivos
MORROPON	Product arroz Regantes La Gallega Asoc agricultores Asoc de ganaderos Asoc de ronderos	INC Trab de construcción civil Asoc afroperuana	Red de mujeres Vaso de leche	Jordepaz Mesa técnica Clubes deportivos
SALITRAL	Regantes JU alto Piura Asoc de productores Rondas campesinas	Apafas Frente de defensa	Red de mujeres Vaso de leche Clubes de madres	Ludoteca Clubes deportivos
QUERECOTILLO	Prod de banano orgánico Plataneros CC campesina C autodefensa Comité tierras eriazas	Comité de defensa de intereses Class Asoc de AA HH Juntas vecinales Club auxilios mutuos	Vaso de leche Comedores populares	Acción juvenil Rotarac Jovenes sin frontera Malteser
IGNACIO ESCUADERO	Asoc de agricultores Asoc ganaderos Camp sin tierra Pequeños propietarios	Combis Ladrilleros Mototaxistas	Promotoras Comedores Vaso de leche	Juntas juveniles Lideres en acción Clubes deportivos

Fuente: Hurtado y Diez, 2004.

Cuadro b. Universo organizacional en seis caseríos de la Costa de Piura				
CASERIOS	Organizaciones			
	Productivas	Urbanas	Mujeres	Jóvenes
Tablazo		Juntas vecinales Comité pro villa Comité seguridad ciudadana	Club de madres Vaso de leche	Judepro Jóvenes igl
Becará	Escuela de campo	Frente de defensa Alcantarillado Mototaxis	Comité femenino Club de madres	Organizaciones culturales Clubes deportivos
La Huaquilla	Bosque seco Productores Huaquilla	Apafa	Clubes de madres Comité de Damas	Clubes deportivos
Malacás	Comisión de regantes	Frente de defensa Apafas	Red de mujeres	Red de jóvenes Clubes deportivos
Santa Cruz	Baneros orgánicos Asociación de productores de arroz orgánico Agricultura base derecha Seguridad ciudadana	Junta vecinal Comité electrificación Biblioteca (Codeco)	Vasos de leche Comedores	Clubes deportivos Comité de jóvenes
Santa Sofía	Asociación de agricultores Comités de autodefensa	Codeco Comité alcantarillado Agua potable Comité de salud	Vaso de leche Comedores Asociación de Promotoras sociales	Acción juvenil Clubes deportivos Jóvenes de Iglesia

Fuente: Hurtado y Diez, 2004.

Este Libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2008
en la imprenta RisperGraf C.A..
Quito, Ecuador